

Reformen am Gesetz „Gewalt gegen Frauen“



Protest gegen die Mediation

Seitdem das „Allgemeine Gesetz gegen Gewalt an Frauen“ in Nicaragua in Kraft ist, bemüht sich eine breite konservative Koalition erfolgreich, den progressiven Geist des Gesetzes zu verändern. An der Spitze stehen Präsident Ortega und seine Ehefrau, die vorgeben, die angeblich von dem Gesetz bedrohte nicaraguanische Familie zu schützen.

Einleitung

(ea) Seit Juni 2012 ist in Nicaragua das Gesetz 779, „Allgemeines Gesetz gegen Gewalt an Frauen“ in Kraft, nachdem es am 26. Januar 2012 von der Nationalversammlung verabschiedet worden war.¹ Die Bedeutung des Gesetzes und die Hoffnung, die die Frauenbewegung darein legt, erschließt sich am deutlichsten aus dem Artikel 1. Dort wird das Ziel des Gesetzes klar benannt: „Dieses Gesetz soll gegen die Gewalt vorgehen, die gegen Frauen verübt wird. Sein Ziel ist es, die Menschenrechte der Frauen zu schützen und ihnen ein Leben frei von Gewalt zu garantieren“. Eine wichtige Neuerung in der nicaraguanischen Strafgesetzgebung ist die Einführung des Straftatbestandes des Frauenmord/Femizid (femicidio). Im Artikel 9 wurde definiert: Femizid ist, wenn „ein Mann einen Mord an einer Frau im Rahmen ungleicher Machtverhältnisse zwischen Mann und Frau im öffentlichen oder privaten Bereich unter den folgenden Bedingungen verübt: ...“. Die dann folgenden Bedingungen präzisieren, was allgemein unter Femizid verstanden wird: die Ermordung einer Frau, weil sie Frau ist. Dieses Verbrechen kann mit einer Maximalstrafe von dreißig Jahren geahndet werden, bei Mord sind es maximal zwanzig Jahre.

Wenn man sich damit beschäftigt, wie seither in der Auseinandersetzung über das Thema Gewalt gegen Frauen das Gesetz verändert wurde, ist es hilfreich sich in Erinnerung zu rufen, wie es zustande kam. Eine entscheidende Rolle spielten dabei nicaraguanische Frauenorganisationen, die sich seit den 1980er Jahren

intensiv mit dem Thema beschäftigen. Es gab also schon eine lange Vorgeschichte, als das Movimiento de Mujeres Trabajadoras María Elena Cuadra im Jahr 2010 einen Entwurf für ein Gesetz zur Gewalt gegen Frauen vorlegte. Davon angeregt entwickelte auch der Oberste Gerichtshof einen Entwurf und der Rechtsausschuss der Nationalversammlung führte diese beiden Entwürfe zu dem Text zusammen, der schließlich einstimmig verabschiedet wurde. So ist auch der Abschnitt, der im Gesetz den Ausschluss der Mediation (siehe Kasten) festschreibt, – bei Gewalt in der Familie bis dahin möglich und üblich –, wörtlich aus dem Entwurf des Obersten Gerichtshofs übernommen worden. Das Gesetz ist also das Ergebnis einer breiten Zusammenarbeit der Frauenbewegung, der Justiz und der Legislative.

Zulassung der Mediation

Natürlich waren nicht alle von dem Gesetz begeistert. Vor allem von den Kirchen und den Kirchen nahestehenden konservativen Kreisen kam bald Kritik. Hauptkritikpunkt war die Abschaffung der Mediation, was als ein Schlag gegen die Harmonie in der Familie gesehen wurde. Um gegen das Gesetz vorgehen zu können, wurde mehrere Verfassungsbeschwerden eingelegt. Die klagenden Männer behaupteten, das Gesetz 779 verstoße gegen den Grundsatz der Gleichheit von Mann und Frau vor dem Gesetz und damit würden im Falle von Gewaltanwendung Männer vor Gericht gegenüber Frauen benachteiligt.

Im August 2013 fällte der Oberste Gerichtshof dazu ein in mehrerer Hinsicht eigenartiges Urteil. Alle Verfassungsbeschwerden wies das Gericht zurück, forderte aber eine Reform des Gesetzes. Das gleiche Gericht, das zwei Jahre zuvor den Ausschluss der Mediation gefordert hatte, forderte jetzt die Zulassung in minder schweren Fällen. Als „minder schwere Fälle“ sah das Gericht Straftaten, für die das Gesetz weniger als fünf Jahre Haft vorsieht. Der Zusammenhang zwischen den zurückgewiesenen Verfassungsbeschwerden und der geforderten Gesetzesänderung zur Wiedereinführung der Mediation, erschloss sich rationalen Überlegungen nicht. Aber die katholische Kirche war sehr zufrieden. Bischof Mata aus Estelí erwartete sich von der Reform einen „großen Schritt“ voran, da seiner Meinung nach das Gesetz vom Gedanken der „Rache an den Männern“ beseelt sei.



Bischof Mata macht sich Sorgen

Die Frauenbewegung dagegen empfand diese Entwicklung als beklagenswerten Rückschritt, brachte ihre Kritik aber wesentlich sachlicher vor als der Kirchenvertreter. Azahálea Solís, die Sprecherin der autonomen Frauenbewegung (MAM) erläuterte zuerst einmal, was die Beschränkung auf „minder schwere Fälle“ konkret bedeutet, nämlich dass nur die Straftaten Vergewaltigung und selbstverständlich Mord von der Mediation ausgenommen bleiben. Die Argumente der Frauenbewegung gegen die Mediation sind vielfältig und überzeugend. Zur Wirksamkeit einer Mediation hatten sie in der Zeit vor dem Gesetz 779 die Erfahrung gemacht, dass es bei 30 % der Femizide zuvor eine Mediation zwischen dem Mörder und der Frau gegeben hatte. Es gibt also Erfahrungen, die den Erfolg von Mediation nach Gewaltdelikten in Zweifel ziehen. Wichtige Voraussetzungen für eine Mediation nach Anwendung von Gewalt sehen die Frauenorganisationen nicht gegeben: Mediation basiert auf den Prinzipien der Gleichheit der Konfliktparteien und der Freiwilligkeit. Außerdem geht es bei einer Mediation um die Lösung von Konflikten und nicht um eine Reaktion auf einer Aggression. All diese Voraussetzungen sind im Falle der Gewaltanwendung nicht gegeben.

Wie vom Obersten Gericht vorgegeben, wurde das Gesetz von der Nationalversammlung geändert und die Reform mit nur vier Gegenstimmen der Opposition verabschiedet. Der Artikel 46, mit dem bisher die Mediation ausgeschlossen war, gestattet jetzt deren Anwendung bei minder schweren Vergehen.² In der Debatte spielten die Einwände der Frauenbewegung, die sich mit dem Sinn der Mediation auseinandergesetzt hatten, keinerlei Rolle, debattiert wurde nur über den Erhalt des Familienfriedens. Zum Beispiel war der folgende bemerkenswerte Redebeitrag des Abgeordneten Brooklyn Rivera zu hören: ...“nach so vielen Blutbädern (an Frauen) wird die Versöhnung gesucht. Warum soll keine Schlichtung möglich sein? Die Einheit der Familie muss erhalten bleiben“.³

Dekret 42-2014

Neben der Diskussion um die angebliche Familienfeindlichkeit des Gesetzes 779 erregte der neu eingeführte Straftatbestand Femizid viel öffentliche Aufmerksamkeit. Seit der Einführung des Gesetzes werden regelmäßig Zahlen dazu veröffentlicht. Diese Zahlen stammen von verschiedenen Frauenorganisationen, vor allem dem Frauennetzwerk gegen die Gewalt (RMCV) und von der Polizei. Die Zahlen, die das RMCV vorlegte, schwankten in der Zeit von 2011 bis 2013 zwischen 76, 85 und 73 Femizide und zeigten damit noch keine deutlichen Änderungen, die als Folge des Gesetzes hätten interpretiert werden können. Die Zahlen aus den beiden Quellen differierten immer etwas, wobei die des Frauenkommissariats der Polizei niedriger ausfielen als die vom RMVC. Während das RMCV im Jahr 2012 85 Femizide in Nicaragua zählte, waren es bei dem Frauenkommissariat nur 76. Diese Differenz lässt sich noch mit Abgrenzungsproblemen zwischen Mord und Femizid erklären.

Anfang Juli 2014 präsentierte die Polizei jedoch für das erste Halbjahr sehr viel niedrigere Zahlen. In dem Zeitraum waren in Nicaragua 45 Frauen ermordet worden. Die Polizei konnte aber nur in 18 Fällen einen Femizid erkennen. Ein Erklärung dafür gab es nicht. Diese überraschende Entwicklung wurde von einem Polizeisprecher aber gleich genutzt, um Nicaragua als sicherstes Land in Zentralamerika zu beschreiben.

Die Hintergründe wurde einige Wochen später klar. Am 31. Juli 2014 erschien im nicaraguanischen Amtsblatt La Gaceta eine Rechtsverordnung zum Gesetz 779 (Dekret 42-2014), ein Erlass des Präsidenten⁴. Von einer Rechtsverordnung hätte man eigentlich erwartet, dass sie sich mit Gesetzesdetails beschäftigt und

sich darauf beschränkt, Gesetzestextstellen zu präzisieren und gegebenenfalls Unklarheiten beseitigt. Dem war aber nicht so. Azahálea Solís (MAM) stellte erbittert fest, dass sich die Verordnung über das Gesetz stellt und dessen Sinn völlig entstellt.

Den heftigsten Widerspruch erregte die Verordnung mit ihren Aussagen zum Thema Femizid. Im Artikel 34 der Verordnung wird der Tatbestand des Femizides jetzt stark eingeschränkt. Dort heißt es, dass es sich nur dann um Femizid handle, wenn der Mord „von dem Mann an der Frau im Rahmen einer Partnerschaft (relación interpersonal de pareja) begangen wird“. Das widerspricht nicht nur, wie gesagt, dem Gesetz, sondern auch der Bedeutung des Begriffes. Und nicht zuletzt begünstigt es manche Täter, denn die Höchststrafe für Femizid sind dreißig Jahre Haft, für Mord sind es zwanzig. Die Verordnung kann sich auch zu Gunsten schon verurteilter Täter auswirken. Offenbar ist der erwähnten Polizeistatistik zum ersten Halbjahr 2014 bereits die Definition des Femizid aus der Verordnung zu Grunde gelegt worden. Dieser Artikel 34 war ausschlaggebend für die vielen Verfassungsklagen von Frauenorganisationen, der Partei MRS und der Menschenrechtsorganisation CENIDH.

Familienkabinette

Das Dekret ist ein einziger Versuch, den Charakter des Gesetzes 779 zu ändern. Das beginnt schon mit der Begründung für die Verordnung: Entgegen dem eindeutigen Wortlaut von Artikel 1 des Gesetzes wird behauptet, das Ziel des Gesetzes 779 sei es, „die Festigung der nicaraguanischen Familie zu garantieren“. Natürlich ist es richtig, dass das Familienleben davon profitieren wird, wenn die Frauen ein Leben frei von Gewalt führen können. Aber dass man davon im Augenblick noch weit entfernt ist und deshalb das Gesetz gegen Gewalt an Frauen benötigt, wird noch nicht einmal erwähnt.

Damit ist schon die Grundtendenz der Verordnung beschrieben. Es wird verharmlost und der Staat lobt sich für die inzwischen angeblich schon erreichten Fortschritte. Es wird der Anschein erweckt, mit den verbleibenden Problemen werde die im Prinzip gesunde nicaraguanische Familie schon fertig werden. Azahálea Solís sieht in dem Dekret einen Anschlag auf das Leben der Frauen. „Der Schutz der Familie wird an oberste Stelle gerückt, oder anders ausgedrückt, die Institution Familie ist wichtiger als die Frauen und das, obwohl wir wissen, dass es die Familien sind, wo Morde und sexueller Missbrauch geschehen.“

Obwohl das Gesetz 779 sich „gegen Gewalt an Frauen“ richtet, ist in der Verordnung immer die Rede von „Gewalt an Frauen, Mädchen, Jungen und Heranwachsenden“. Damit wird der Gewalt gegen Frauen das Spezifische genommen, das in dem Tatbestand Femizid sein grauenhaftes Symbol hat. Die Gewalt gegen Frauen wird dem allgemeinen Gewaltproblem zugeordnet. Damit ist nichts dagegen gesagt, dass sich der nicaraguanische Staat Gedanken macht, wie Gewalt prinzipiell beseitigt werden kann, aber bis zu einem gewissen Grad wird die spezifische Gewalt gegen Frauen verharmlost.

Die Verordnung beschäftigt sich in weiten Teilen mit Mitteln zur Vorbeugung von Gewalt gegen Frauen. Das Gesetz 779 weist der Vorbeugung eine große Bedeutung zu, bleibt dabei aber sehr allgemein. Konkret wird nur die Bildung einer nationalen Kommission zum Kampf gegen die Gewalt gegen Frauen beschlossen. In der Verordnung werden weitere konkrete Vorbeugungsmaßnahmen genannt. So verpflichtet sich die Regierung zum Ausbau der Familienberatung und zur Einführung entsprechender Beratungsstellen. Das Ziel der Beratungen ist in Artikel 8 beschrieben. Die Paare oder Familien sollen die „Ursachen erkennen, die aus jeglicher Veränderung in den persönlichen Beziehungen innerhalb der Familiendynamik entstehen können“. Diese Erkenntnis soll dazu beitragen, dass „mittels geeigneter Kompromisse die Familienharmonie auf den Fundamenten Kommunikation, Respekt, gegenseitige Unterstützung und Liebe wieder hergestellt wird“.

Da gehört schon viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, einige Männer würden auf diesem Weg dazu gebracht zu erkennen, dass Gewaltanwendung inakzeptabel ist. Außerdem schließen sich Gewaltanwendung und Kompromisse aus.

Ein wichtiges Motiv für dieses Dekret steckt wahrscheinlich in der Organisation der Beratungsstellen für die Familien (Consejerías familiares). Auf der Gemeindeebene gehören diesen Gremien unter anderem Mitglieder der so genannten Familienkabinette (Gabinetes de la Familia, Comunidad y Vida) an. Diese Familienkabinette, Nachfolgeorganisationen der „Räte der Bürgermacht“ (CPC) (siehe hierzu den Artikel im Infoblatt 75), sind von der FSLN geförderte und dominierte Basisorganisationen und die Machtbasis der Präsidentengattin Rosario Murillo. Seit einiger Zeit ist die Regierung bestrebt, sie zu institutionalisieren. Dies ist erstmals geschehen mit ihrer Verankerung in dem neuen Familiengesetzbuch (Código de Familia) im Juni 2014.

Gleichzeitig mit dem Dekret zum Gesetz 779 wurde ein weiteres Dekret⁵ erlassen, in dem es um ganz ähnliche Dinge geht. Auch dieses Dekret behandelt die Vorbeugung von Gewalt. Der Rahmen ist hier aber erweitert. Es geht allgemein um Gewalt in der Familie. Auch hier erscheinen in der Beschreibung des organisatorischen Rahmens die schon erwähnten Beratungsstellen für die Familien. Zusätzlich werden in diesem Dekret aber als Mitwirkende auch die Kirchen genannt.

Diese Beispiele führen zu der Frage: Was hat die FSLN unter Daniel Ortega eigentlich für ein Familienbild? Dazu gibt es aus der letzten Zeit weitere wichtige Hinweise unter den Verfassungsänderungen vom Anfang des Jahres 2014.⁶ In den geänderten Artikeln 4 und 5 sind jetzt die sandinistischen Schlagworte der letzten Jahre festgeschrieben. „Die christlichen Werte, die sozialistischen Ideale, das solidarische Verhalten“ (...) „sind Prinzipien der nicaraguanischen Nation“. Das wird nicht weiter ausgeführt, wenn man von dem frommen Wunsch im Artikel 5 absieht, „die christlichen Werte stellen sicher, dass Nächstenliebe herrscht und Versöhnung zwischen den Geschwistern der nicaraguanischen Familie“. Was die Religionsausübung betrifft, kollidieren diese Passagen mit dem unveränderten Artikel 14, in dem es heißt, dass es keine offizielle Staatsreligion gibt. Die Familie hat mit der Verfassungsänderung eindeutig an Bedeutung gewonnen. Sie wird sehr viel häufiger erwähnt als zuvor. Dabei fällt auf, dass immer wieder die drei Begriffe Person, Familie und Gemeinschaft zusammen auftreten. In einer Studie des Instituts für strategische Studien und öffentliche Politik (IEEPP) zu dieser Verfassungsänderung wird daraus geschlossen, dass die Person als der Familie und Gemeinschaft untergeordnet zu sehen ist: „Die Einführung des Trinoms Person, Familie und Gemeinschaft als Ursprung und Zweck des Staates (Artikel 4) schlägt einen begrenzten Geltungsbereich für die Ausübung der Bürgerrechte vor, die sich somit dem Ideal der Beteiligung in Familie und Gemeinschaft unterordnet ...“⁷ Diesen Geist atmet auch das Dekret 42-2014.

Das Familienbild der Regierung Ortega, vor allem das der Ehefrau des Präsidenten, Rosario Murillo, ist nicht weit entfernt von dem der christlichen Kirchen. Zu einem politischen Schulterschluss zwischen der Regierung und der katholischen Kirche wird es aber so bald nicht kommen, denn sie sehen sich beide eher als Konkurrent_innen denn als Verbündete.

Auch dafür ist das Dekret 43-2014 ein gutes Beispiel. Interessanterweise wussten die Kirchen nämlich nichts von der Rolle, die die Regierung ihnen bei der Vorbeugung von Gewalt zugedacht hatte und erfuhr davon erst über die Veröffentlichung im Amtsblatt. Ein typisches Beispiel für den Politikstil der Regierung Ortega.

An der Situation der Frauen, die die Gewalt erleiden, ändern die Auseinandersetzungen um das Gesetz gegen Gewalt an Frauen leider nichts. Das zeigt der Bericht, den das Frauennetzwerk gegen die Gewalt für das vergangene Jahr 2014 vorgelegt hat. Dort beklagen sie wieder 75 Fälle, zwei mehr als im Vorjahr. Die sind auch dann zu beklagen, wenn die Polizei, die sich bisher nur zu dem Zeitraum bis Ende September geäußert

hat, von einer sehr viel kleineren Anzahl an Fällen ausgeht.

Nachdem mit der Verabschiedung des Gesetzes 779 im Jahr 2012 ein Zeichen gesetzt wurde, dass maßgebende Teile der nicaraguanischen Gesellschaft sich des Problems Gewalt gegen Frauen annehmen wollen, reagierte inzwischen eine Gegenbewegung, an deren Spitze der Präsident und seine Ehefrau stehen. Die Reaktion sammelt sich um die Forderung, die Familie zu schützen. Das Individuum Frau soll sich wieder in die Institution Familie einordnen. Was das bedeutet, lässt sich am besten mit den Worten Azahálea Solís sagen: „... die Institution Familie ist wichtiger als die Frauen und das, obwohl wir wissen, dass es die Familien sind, wo Morde und sexueller Missbrauch geschehen.“

1 Ley No. 779, Ley Integral Contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley No. 641, „Código Penal“ <http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2012/2/g35.pdf>

2 Texto de Ley N°. 779, „Ley Integral Contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley N°. 641, „Código Penal“, con sus Reformas Incorporadas

<http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2014/1/g19.pdf>

3 <http://www.confidencial.com.ni/articulo/14020/mediacion-y-golpes>

4 Decreto 42-2014 REGLAMENTO A LA LEY 779 ...

<http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2014/7/g143.pdf>

5 Decreto 43-2014, POLÍTICA DE ESTADO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA NICARAGÜENSE Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA.

6 Texto de la Constitución Política de la República de Nicaragua con sus Reformas Incorporadas

<http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2014/2/g32.pdf>

7 Novena reforma constitucional. El cambio de las reglas del juego democrático en Nicaragua. IEEPP

<http://www.iepp.org/wp-content/uploads/downloads/2014/11/NovenaReformaConstitucional.pdf>

8 Marco Legal. <http://www.poderjudicial.gob.ni/dirac1/mlegal.asp>

Mediation

Mediation – Schlichtung ist in Nicaragua wie in anderen Ländern auch als alternative Form der Konfliktlösung im Rechtssystem verankert.

In Nicaragua ist im Gerichtsverfassungsgesetz (Ley Orgánica del Poder Judicial) und in der Strafprozessordnung (Código Procesal Penal) der rechtliche Rahmen festgelegt.⁸ Demnach ist die Mediation in Familienangelegenheiten möglich und bei Straftatbeständen in minder schweren Fällen. Voraussetzung für eine Mediation ist, dass sich beide Parteien ihr freiwillig unterwerfen. Obwohl in der Strafprozessordnung steht, dass die Mediation bei Gewalt und Einschüchterung nicht zulässig ist, war es gängige Praxis, dass im Falle von familiärer Gewalt von Seiten des Gerichts die Frauen zur Mediation gedrängt wurden. Dieser Hintergrund führte zum Artikel 46 im Gesetz 779, der die Mediation für die im Gesetz beschriebenen Tatbestände explizit ausschließt.