



Wege zur Veränderung

**Stärkere rechtliche Sicherheit
für sexuelle und reproduktive
Gesundheit und Rechte schaffen**

©2023

Catholics for Reproductive Health
Católicas por el Derecho a Decidir – Colombia
Center for Reproductive Rights
Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX)
DEMUS
EnGendeRights
Family Planning Organization of the Philippines
Filipino Freethinkers
Forum for Women, Law & Development
Great Lakes Initiative for Human Rights and Development
Grupo Médico por el Derecho a Decidir – Colombia
Health Development Initiative
HERA - Health Education and Research Association
KMET Kenya
La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres
Miles
National Women's Council of Ireland
Reproductive Health Training Center of the Republic of Moldova
WomanHealth Philippines
Women's Clinic Pilipinas
Women's Global Network for Reproductive Rights
Women's Link Worldwide
Women's Rights Foundation

Bitte setzen Sie sich mit dem Center for Reproductive Rights in Verbindung, wenn Sie Teile dieser Publikation verwenden, anpassen oder übersetzen möchten.

Center for Reproductive Rights

16, Rue du Mont-Blanc 1201 Genf
Schweiz
+41 22 552 16 90

www.reproductiverights.org
Geneva@reprorights.org

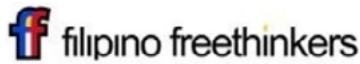
Diese Veröffentlichung wurde mit Unterstützung des UNFPA erstellt. Die in dieser Publikation geäußerten Ansichten sind die der Autor*innen und geben nicht unbedingt die Ansichten des UNFPA, der Vereinten Nationen oder einer der ihr angeschlossenen Organisationen wieder.



Católicas
por el Derecho
a Decidir Colombia

CENTER *for*
REPRODUCTIVE
RIGHTS

CAUSA JUSTA
Por la eliminación del delito de aborto



Grupo Médico
POR EL DERECHO
A DECIDIR:
Global Doctors for
Choice/Colombia



women's **LINK** worldwide

Womens Rights
Foundation

Inhalt

Danksagung	5
1. Einführung	8
2. Strategien und Zielsetzungen	11
3. Zusammenarbeit, Koordinierung und Bündnisse	18
4. Geschichten, Beweise und Forschung	25
5. Politisches Engagement und Unterstützung	33
6. Öffentliches Engagement und Basis-Mobilisierung	40
7. Nationale gerichtliche Strategien	47
8. Internationale Rechenschaftspflicht und Engagement	52
Fallstudien	
Chile	59
Kolumbien	64
Tschechische Republik	70
Irland	76
Kasachstan	87
Kenia	92
Malta	97
Moldau	101
Nepal	104
Nordmazedonien	110
Peru	117
Philippinen	122
Ruanda	129

Danksagung

Wege zur Veränderung ist eine gemeinsame Veröffentlichung von 23 Organisationen aus mehr als 13 Ländern. Dies sind das Center for Reproductive Rights, Catholics for Reproductive Health, Católicas por el Derecho a Decidir – Colombia, Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX), DEMUS, EnGenderRights, Family Planning Organization of the Philippines, Filipino Freethinkers, Forum for Women, Law & Development, Great Lakes Initiative for Human Rights and Development, Grupo Médico por el Derecho a Decidir – Colombia, Health Development Initiative, HERA - Health Education and Research Association, KMET Kenya, La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Miles, National Women’s Council of Ireland, Reproductive Health Training Center of the Republic of Moldova, WomanHealth Philippines, Women’s Clinic Pilipinas, Women's Global Network for Reproductive Rights, Women’s Link Worldwide and Women’s Rights Foundation.

Diese Veröffentlichung wurde durch die Analysen, Erkenntnisse und Erfahrungen einer Vielzahl von Aktivist*innen und Expert*innen aus verschiedenen Ländern ermöglicht, darunter Chile, Kolumbien, die Tschechische Republik, Irland, Kasachstan, Kenia, Malta, die Republik Moldau, Nepal, Nordmazedonien, Peru, die Philippinen und Ruanda. Der Bericht wurde auf der Grundlage von ausführlichen Interviews und schriftlichen Beiträgen der nachfolgend genannten Personen erstellt, die großzügig ihre Erfahrungen geteilt und die Entwürfe und Beiträge geprüft und bearbeitet haben.

Adam May, Direktor, Language Communications (Irland)

Adriana Lamačková, SLeitende Rechtsberaterin für Europa, Center for Reproductive Rights (Slowakei)

Aflodis Kagaba, Geschäftsführender Direktor, Health Development Initiative (Ruanda)

Ana Cristina González Vélez, Causa Justa Grupo Impulsor (Kolumbien)

Ana María Nemenzo, Nationale Koordinatorin, WomanHealth Philippinen (Philippinen)

Andreana Dibben, Dozentin für Sozialpolitik und Sozialarbeit, University of Malta (Malta)

Betty Odallo, Beraterin für Afrika, Center for Reproductive Rights (Kenia)

Bicbic Chua, Catholics for Reproductive Health (Philippinen)

Bojan Jovanovski, Geschäftsführer, HERA - Health Education and Research Association (Nordmazedonien)

Carmen Cecilia Martinez, Regionalleiterin für Lateinamerika und die Karibik, Center for Reproductive Rights (Venezuela)

Catalina Martínez Coral, Leitende Regionaldirektorin für Lateinamerika und die Karibik, Center for Reproductive Rights (Kolumbien)

Christelyn Sibugon, Koordinatorin für Asien-Projekte, Women's Global Network for Reproductive Rights (Philippinen))

Christina Zampas, Stellvertretende Direktorin für globale Interessenvertretung, Center for Reproductive Rights (USA/Schweden)

Christopher Sengoga, Leiter der Abteilung Menschenrechte und Rechtsstreitigkeiten, Health Development Initiative (Ruanda)

Clara Rita Padilla, Rechtsanwältin und Geschäftsführerin, EnGenderRights (Philippinen)

Cristina Rosero, Rechtsberaterin für Lateinamerika und die Karibik, Center for Reproductive Rights (Kolumbien)

Elena Gorolová, Aktivistin (Tschechische Republik)

Evelyne Opondo, Leitende Regionaldirektorin für Afrika, Center for Reproductive Rights (Kenia)

Fe Manapat, Programmbeauftragte, WomanHealth Philippines (Philippinen)

Francesca Fenech Conti (Malta)

Gwendolyn Albert, Aktivistin (Tschechische Republik)

Javiera Canales Aguilera, Geschäftsführender, Miles (Chile)

Jihan Jacob, Leitende Rechtsberaterin für Asien, Center for Reproductive Rights (Philippinen)

John Scarius, Programmmanager, Great Lakes Initiative for Human Rights and Development (Ruanda)

Johnny Chua, Catholics for Reproductive Rights (Philippinen)

Juliana Martínez Londoño, Causa Justa Grupo Impulsor (Kolumbien)

Katrine Thomasen, Stellvertretende Direktorin für Europa, Center for Reproductive Rights (Schweiz)

Katy Finnegan, Projektleiterin, Language Communications (Irland)

Kristine Chan, Mitbegründerin und Mitvorsitzende, Filipino Freethinkers (Philippinen)

Lara Dimitrijevic, Gründerin und Direktorin, Women's Rights Foundation (Malta)

Laura Castro, Causa Justa Grupo Impulsor (Kolumbien)

Laura Gil, Causa Justa Grupo Impulsor (Kolumbien)

Leah Hctor, Leitende Regionaldirektorin für Europa, Center for Reproductive Rights (Irland)

Lidia Casas Becerra, Direktorin, Centro de Derechos Humanos, Profesora Departamento de Derecho Público, Universidad Diego Portales (Chile)

Lieta Vivaldi, Juristin und Forscherin, Zentrum für angewandte Ethik der Universität von Chile (Chile)

Marevic Parcon, Geschäftsführerin, Women's Global Network for Reproductive Rights (Philippinen)

María Camila Gómez Cortés, Rechtspraktikantin, Lateinamerika und die Karibik, Center for Reproductive Rights (Kolumbien)

María Cecilia Ibáñez, Causa Justa Grupo Impulsor (Kolumbien)

María Ysabel Cedano Garcia, Rechtsanwältin, DEMUS (Peru)

Martin Onyango, Leiter der Abteilung für Rechtsstrategien, Center for Reproductive Rights (Kenia)

Nabin Kumar Shrestha, Rechtsanwalt und Schatzmeister, Forum for Women, Law & Development (Nepal)

Orla O'Connor, Exekutivdirektorin, National Women's Council of Ireland (Irland)

Patricia Nudi Orawo, Verantwortliche für Interessenvertretung und Politik, KMET Kenya (Kenia)

Prabhakar Shrestha, Leitender Rechtsberater für Asien, Center for Reproductive Rights (Nepal)

Prabina Bajracharya, Leitende Managerin für Asien, Center for Reproductive Rights (Nepal)

Purna Shrestha, , Rechtsanwältin (Nepal)

Rodica Comendant, Direktorin, Ausbildungszentrum für Reproduktionsgesundheit der Republik Moldau (Moldau)

Rossina Guerrero Vasquez, Programmdirektorin, Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX) (Peru)

Rostom Deiparine, Women's Clinic Pilipinas (Philippinen)

Sabin Shrestha, Rechtsanwältin und Geschäftsführerin, Forum for Women, Law & Development (Nepal)

Sandra Mazo, Causa Justa Grupo Impulsor (Kolumbien)

Sarryna Gesite, Vernetzungsbeauftragte, Women's Global Network for Reproductive Rights (Philippinen)

Selome Argaw, Leitende Beraterin für globale Interessen, Center for Reproductive Rights (Vereinigte Staaten)

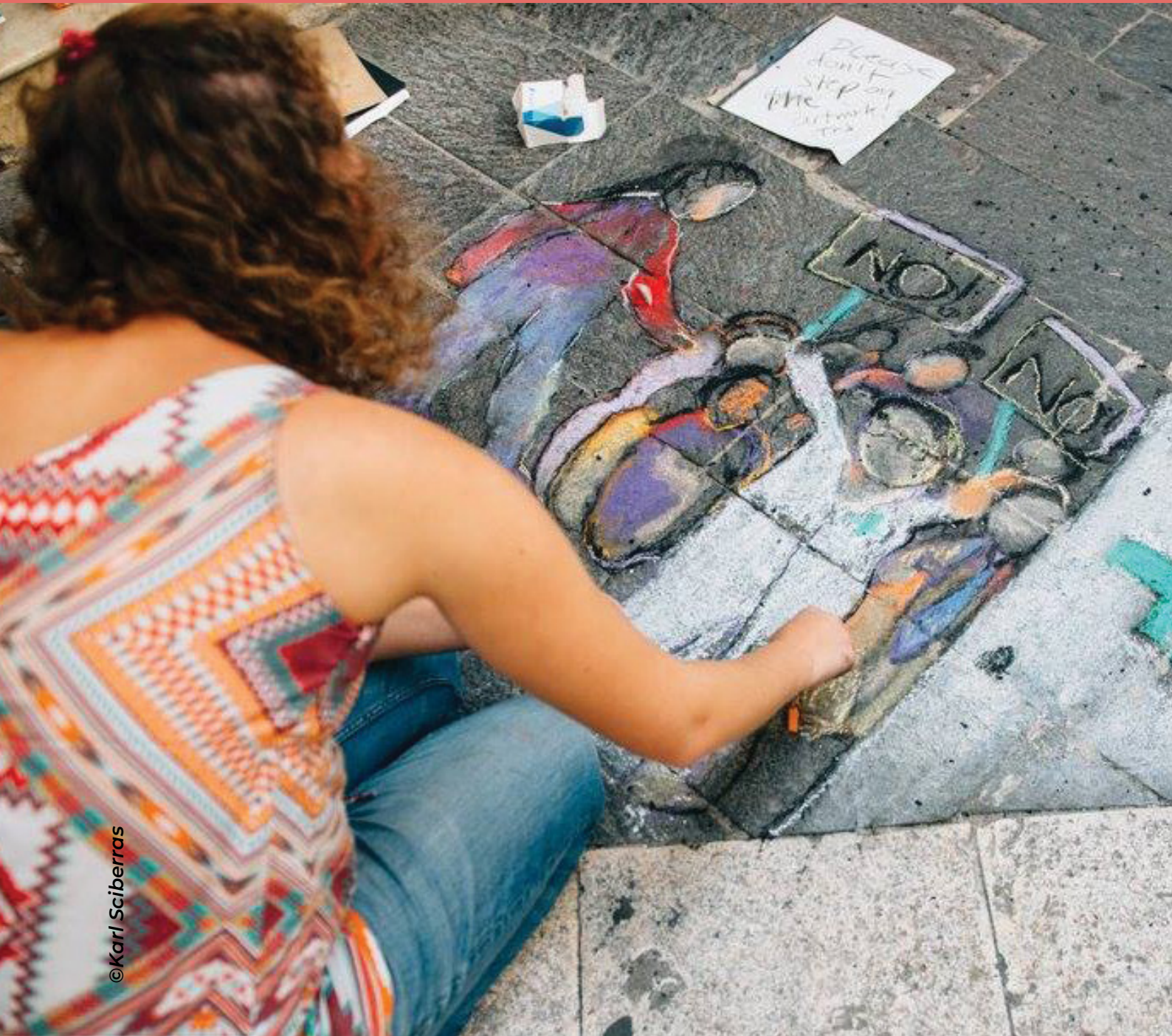
Serik Tanirbergenov, Programmanalyst für sexuelle und reproduktive Gesundheit, Landesbüro Kasachstan, Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (Kasachstan)

Silke Paasche, Leiterin der Abteilung Kommunikation und Mitgliedschaft, National Women's Council of Ireland (Irland)

Tom Mulisa, Gründer und Geschäftsführer, Great Lakes Initiative for Human Rights and Development (Ruanda)

Valeria Pedraza, Causa Justa Grupo Impulsor (Kolumbien)

Einführung



Gesetze und politische Maßnahmen im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der damit verbundenen Rechte haben tiefgreifende Auswirkungen auf das Leben und das Wohlergehen des Menschen und berühren einige der grundlegendsten und persönlichsten Aspekte des menschlichen Lebens. Gesetze und politische Maßnahmen, die das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit garantieren, verbessern den Zugang zur Gesundheitsversorgung und bieten Schutz vor Diskriminierung, Zwang und Gewalt. Gesetze und politische Maßnahmen hingegen, die die sexuelle und reproduktive Gesundheit und diesbezügliche Rechte untergraben, verweigern den Menschen die Möglichkeit, freie und informierte Entscheidungen über ihren Körper, ihre Gesundheit und ihre Beziehungen zu treffen.

In den letzten Jahrzehnten haben sich zahlreiche Länder auf der ganzen Welt für die Abschaffung von Gesetzen und politischen Maßnahmen eingesetzt, die die sexuelle und reproduktive Gesundheit und diesbezügliche Rechte untergraben und die körperliche, geistige und emotionale Gesundheit und das Wohlbefinden des Einzelnen beeinträchtigen. Sie haben versucht, einen rechtlichen und politischen Rahmen zu schaffen, der das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit anerkennt und gewährleistet. Die weltweit erzielten positiven Auswirkungen einschlägiger Reformen waren bedeutsam und transformativ.

Dieser Bericht erzählt Geschichten, die zeigen, wie positive rechtliche und politische Veränderungen in Bezug auf eine Vielzahl von Themen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte (SRGR) in vier Regionen und in dreizehn Ländern erreicht wurden. Der Bericht fasst die Erkenntnisse und Erfahrungen zahlreicher Organisationen, Expert*innen und Aktivist*innen zusammen und stellt eine Reihe

von bereichsübergreifenden Strategien vor, die entscheidende Bausteine für die erfolgreichen Bemühungen um einen Wandel waren.

Diese Reformen erfolgten durch Gesetzgebungsverfahren in den Parlamenten, durch Verwaltungsmechanismen und Regierungsentscheidungen, durch öffentliche Volksabstimmungen, durch Rechtsstreitigkeiten und Verfassungsreformen. Zu den herausragenden Beispielen gehören die Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs und die Verbesserung der Maßnahmen zur umfassenden Sexualerziehung, die Förderung von rechtlichen Rahmenbedingungen, die eine respektvolle Gesundheitsfürsorge für Mütter garantieren, und die Abschaffung des Verbots von Notfallverhütungsmitteln.

Auch zwischen Ländern, die ganz ähnliche rechtliche und politische Veränderungen eingeführt haben, gab es große Unterschiede in der Art und Weise, wie diese Veränderungen im Einzelnen erreicht wurden. Aufgrund der jedem Land eigenen sozialen und kulturellen

Kontexte und Geschichte und der Vielfalt der rechtlichen und politischen Systeme gestaltet sich auch der Weg zum Wandel in jedem Land auf seine ganz eigene Weise.

Doch trotz der Unterschiede zwischen den Ländern suchen viele Interessengruppen - Gemeinden und Aktivist*innen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Entscheidungsträger*innen, Expert*innen und multilaterale Organisationen - nach Beispielen für Reformstrategien aus anderen Teilen der Welt. Sie haben festgestellt, dass der Austausch von Erfahrungen und Überlegungen über Grenzen hinweg den Erfolg fördern, Strategien bereichern und Chancen vervielfachen kann. Wir hoffen, dass dieser Bericht strategische Einsichten, Inspiration und Ermutigung für Aktivist*innen und Organisationen auf der ganzen Welt vermitteln wird.

Die dreizehn hier untersuchten Länder stehen beispielhaft für all die Länder, in denen in letzter Zeit wichtige Reformen zur SRGR durchgeführt wurden, und die Beispiele bilden nur eine Auswahl der SRGR-Themen ab. Viele der hier beschriebenen Reformen waren wichtige Meilensteine und die Grundlage für weitere Veränderungen auf dem Weg zum notwendigen Wandel. Auch in den

Ländern, in denen immense rechtliche und politische Veränderungen erreicht werden konnten, müssen in der Zukunft weitere Verbesserungen erzielt werden.

Unsere Organisationen und Gemeinschaften hatten das Privileg, eine Rolle auf diesem Weg zum Wandel zu spielen. Wir stehen jedoch nur als ein Beispiel für das riesige Netzwerk von Aktivist*innen, Expert*innen der Zivilgesellschaft, politischen Akteuren und anderen Interessengruppen, die sich gemeinsam für diesen Wandel einsetzen. Wir möchten an dieser Stelle all diese Personen, Organisationen und Entscheidungsträger*innen, deren Arbeit Großes bewirkt hat, ehren und würdigen.

Strategien und Zielsetzungen



Den Moment nutzen. Dranbleiben. Weitermachen und sich nicht beirren lassen. Unterstützung und Solidarität. Die Strategien zur Verwirklichung rechtlicher und politischer Reformen im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit waren eine Mischung aus visionärer Planung, abgestimmten und spontanen Maßnahmen und gemeinschaftlichen Aktionen - und ließen das eigentliche Ziel nie aus dem Auge. Die Festlegung der Zielsetzungen und die Entwicklung von Strategien erforderte sowohl Spontaneität als auch verschiedene Phasen jahrzehntelanger Planung. Der Weg zum Wandel verlief zwar in jedem Land anders, oftmals aber halfen gemeinsame Überlegungen bei der Entwicklung von erfolgreichen Strategien.

In allen Ländern waren die Festlegung von wichtigen Einzelzielen und die Einigung auf ein gemeinsames übergeordnetes Ziel von zentraler Bedeutung für die Planung der Wege zur Reform und für die Umsetzung tiefgreifender Veränderungen. Der Festlegung der Ziele ging in der Regel eine umfassende Analyse der jeweiligen SRGR-Problematik voraus. Auf dieser Grundlage konnte dann ermittelt werden, welche rechtlichen oder politischen Veränderungen im Einzelnen notwendig sind und die größten Auswirkungen auf das Leben der Menschen haben würden.

Eine gemeinsame Vision schaffen

Wenn mehrere Akteure an der Arbeit an rechtlichen und politischen Veränderungen beteiligt waren, war es wichtig, eine gemeinsame Vision des angestrebten Wandels zu entwickeln. An diesem Prozess war oftmals eine kleine Gruppe von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Aktivist*innen beteiligt. Manchmal wurde auch ein breiteres Spektrum von Akteuren mit einbezogen, etwa medizinische oder juristische Fachleute oder politische Strateg*innen.

„So etwas passiert nicht einfach über Nacht, es braucht viel Zeit, Geduld und Ausdauer, immer wieder auf Leute einzugehen, die vielleicht missverstehen, was du sagst, um eine Person nach der anderen zu überzeugen in der Hoffnung, dass sie dann wieder jemand anderen überzeugen wird.“

Francesca Fenech Conti, Malta

Die Vereinbarung von gemeinsamen Zielen war ein wichtiger Aspekt der Strategieentwicklung und -planung. Sie stellte sicher, dass die verschiedenen Akteure auf dieselben Ziele hinarbeiten und reduzierte das Risiko von Widersprüchen, die die Bemühungen um Veränderungen schwächen oder von den Gegnern des Wandels ausgenutzt werden könnten. Sie bot auch eine wichtige Gelegenheit, über die den Zielsetzungen zugrunde liegenden Annahmen und Hypothesen nachzudenken.

Bei der gemeinsamen Arbeit an den Zielsetzungen konnten auch die einzelnen Aufgaben definiert und verteilt werden, unter Berücksichtigung von Aspekten wie Mandat, Fähigkeiten, Fachwissen, Kapazitäten und Ressourcen. Dabei war es wichtig anzuerkennen, dass viele unterschiedliche Akteure eine wichtige Rolle spielen und verschiedene, einander ergänzende Beiträge leisten können.

Grundsätzlicher Pragmatismus

Die sozialen, historischen und politischen Gegebenheiten spielten auch eine wichtige Rolle in der Entwicklung der Strategien, mit denen wichtige Ziele erreicht werden sollten. Häufig war es herausfordernd, den richtigen Weg zwischen einer pragmatischen Bewertung realpolitischer Überlegungen und dem Festhalten an einem ehrgeizigen Konzept zur Sicherung stabiler Reformen zu finden, da es oft mühsam war, Fragen der politischen Machbarkeit angemessen zu berücksichtigen. Bei der Suche nach dem richtigen Ansatz ging es oft darum zu entscheiden, ob die Anstrengungen sich darauf konzentrieren sollten, das übergeordnete Ziel direkt zu erreichen oder über einen längeren Zeitraum nach und nach mehrere kleinere Veränderungen zu erwirken. So wurden die Ziele an sich durch die Erwägungen zur Machbarkeit nicht in Frage gestellt, vielmehr ging es darum einzuschätzen, auf welchem Weg und in welchem Zeitraum diese erreicht werden sollten. Diese Frage stellte sich zum Beispiel in Chile, wo bis 2017 Abtreibungen unter allen Umständen gesetzlich verboten waren. Hier bestand das eigentliche Ziel darin, eine umfassende Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs zu erreichen. Als sich 2014 jedoch eine Gelegenheit für eine Reform bot, war in Anbetracht der politischen Situation zu erwarten, dass nur geringfügige rechtliche und politische Änderungen unmittelbar durchgesetzt werden konnten. Die Aktivist*innen mussten daher überlegen, ob sie einen Vorschlag unterstützen sollten, der das absolute Abtreibungsverbot zwar aufheben, den Schwangerschaftsabbruch aber nur sehr eingeschränkt legalisieren

würde. Dieses Reformpaket war zwar deutlich kleiner als der angestrebte Wandel, dennoch kamen die Aktivist*innen zu dem Schluss, dass es ein Durchbruch und ein erster Schritt auf dem Weg zu weiteren Veränderungen wäre, der den Ausgangspunkt für die Verwirklichung der eigentlichen Ziele darstellen könne.

In anderen Ländern entschieden die Aktivist*innen, die Bedingungen seien gerade günstig, um in einem Zug gleich umfassendere Veränderungen durchzusetzen. In Irland zum Beispiel galt die Entscheidung, im Rahmen des 2018 geplanten Reformpakets zur Aufhebung des Abtreibungsverbots auch die Legalisierung der Abtreibung auf Verlangen in der ersten Phase der Schwangerschaft einzufordern, als gewagter Schritt. Anfangs herrschte in politischen Kreisen große Skepsis, ob die Öffentlichkeit für die Aufhebung des in der Verfassung verankerten Abtreibungsverbots stimmen würde, wenn auch die Abtreibung auf eigenes Verlangen in den Vorschlag für einen neuen Rechtsrahmen aufgenommen würde. Schließlich jedoch veröffentlichte die Regierung einen Gesetzentwurf, der auch die Legalisierung der Abtreibung auf Verlangen vorsah.

Am Tag des Referendums votierte eine große Mehrheit der Bürger*innen für die gesetzlichen und politischen Veränderungen - in dem Wissen, dass damit der Schwangerschaftsabbruch auf Verlangen legalisiert würde. Doch selbst in Ländern wie Irland, in denen die Bemühungen um umfassende rechtliche und politische Veränderungen erfolgreich waren, bedarf es weiterer Fortschritte und Reformen, um noch bestehende schädliche rechtliche und politische Hindernisse zu beseitigen.

Rechtliche und politische Maßnahmen

In vielen Ländern standen mehrere unterschiedliche gesetzgeberische, gerichtliche, verfassungsrechtliche oder regulatorische Möglichkeiten zur Verfügung, um Veränderungen herbeizuführen. Hier wurden

im Rahmen der Reformstrategien oftmals eine Vielfalt rechtlicher und politischer Instrumente und Prozesse genutzt.

„Es gibt nicht nur den einen Weg, Gesetze und Politik zu ändern - man muss viele Wege einschlagen.“

Tom Mulisa, Ruanda

In Nepal zum Beispiel wurde jahrzehntelang darauf hingearbeitet, einen soliden Rechtsrahmen zu schaffen, der den kostenlosen Zugang zum Schwangerschaftsabbruch in Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens garantiert und alle Regierungsebenen dazu verpflichtet, in ihren Haushalten Mittel für diese Leistungen im Rahmen der kostenlosen medizinischen Versorgung einzuplanen. Es wurden mehrere aufeinander abgestimmte gesetzgeberische, verfassungsrechtliche und gerichtliche Maßnahmen eingeleitet, um dies zu erreichen. Gesetzgeberische Verfahren ermöglichten die Beseitigung des gesetzlichen Abtreibungsverbots und die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Schwangerschaftsabbruch. Im gleichen Zeitraum bot sich in Nepal im Zuge eines Verfassungsänderungsverfahrens die Gelegenheit, den Schutz der reproduktiven Rechte verfassungsrechtlich zu sichern. Parallel dazu wurde im Rahmen eines Gerichtsverfahrens ein Präzedenzfall für das Recht auf Abtreibung und die Verpflichtung der staatlichen Behörden geschaffen, den Zugang zu bezahlbaren Leistungen im Rahmen des Gesundheitswesens in der Praxis zu gewährleisten.

In anderen Ländern hingegen stand keine solche Vielzahl an rechtlichen und politischen Möglichkeiten zur Verfügung, um die notwendigen Reformen zu erreichen. Hier wurde jeweils ein einzelnes Verfahren gewählt, um rechtliche und politische Veränderungen zu erzielen.

Evaluierung der Entscheidungsträger*innen

Ein wesentliches Element erfolgreicher Reformstrategien war oftmals die Analyse der in einem Kontext relevanten Entscheidungs-träger*innen, deren Handeln rechtliche und politische Veränderungen in Gang setzen konnte. Die Einschätzung, welche Entscheidungsträger*innen für eine Maßnahme wichtig sein könnten und welche Schritte sie unternehmen müssten, half, die wirksamsten Taktiken zu ermitteln. Solche Erwägungen führten zum Teil zwangsläufig zur Entscheidung für eine kooperative Herangehensweise, bei der die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Entscheidungsträger*innen im Vordergrund stand. So spielte in Kenia die Zusammenarbeit mit lokalen Behörden und Krankenhausverwaltungen eine wichtige Rolle bei den Bemühungen, die Misshandlungen in Einrichtungen der Müttergesundheit zu beenden. Hier war eindeutig, dass der Aufbau von konstruktiven Partnerschaften mehr bewirken würde als Kritik, und eher zu Verbesserungen der in den Krankenhäusern üblichen Praktiken und Verfahren führen würde. Ähnliche Formen der Zusammenarbeit mit Entscheidungsträger*innen spielten auch bei den Reformbestrebungen in Kasachstan und in der Republik Moldau eine wichtige Rolle, wo sich die Partnerschaften mit den jeweiligen Gesundheitsministerien als unverzichtbar erwiesen.

„Wir haben erkannt, dass es zwischen Verantwortlichkeit und der Umsetzung unserer langfristigen Strategie ein schmaler Grat war. Diese Balance musste sehr sorgfältig austariert werden.“

Patricia Nudi, Kenia

Einige Situationen erforderten hingegen eine konfrontativere Vorgehensweise. In Malta zum Beispiel wurden die Aktivitäten zur Sicherung der Zulassung der Notfallverhütung darauf ausgerichtet,

die Regierung herauszufordern und durch Proteste, öffentliche Anklagen und Mobilisierung der Medien zum Handeln zu bewegen. In vielen Ländern brauchte es letztlich eine Mischung aus Kooperation und Konfrontation.

Einbindung von Einflussnehmer*innen

Im Rahmen der Strategieentwicklung wurde auch berücksichtigt, welche gesellschaftlichen Kräfte den größten Einfluss auf wichtige Entscheidungsträger*innen haben. Es wurde abgeschätzt, wessen Stimmen und Sichtweisen in dem jeweiligen Zusammenhang als maßgeblich und richtungsweisend angesehen werden.

Dabei wurden je nach Kontext insbesondere die folgenden Kräfte als einflussreiche Akteure identifiziert: unmittelbar betroffene Personen, Angehörige der Gesundheitsberufe, Ombudsleute und nationale Menschenrechtsorganisationen, Politiker*innen und politische Führungskräfte, Prominente und Führungskräfte aus der Wirtschaft sowie Vertreter*innen von zwischenstaatlichen Einrichtungen.

„Die Verwirklichung von rechtlichen und politischen Veränderungen erfordert zunächst das verbindliche Engagement einer großen Anzahl von Befürworter*innen für ein gemeinsames und klar definiertes Ziel.“

Marevic Parcon, Philippinen

Einflussnehmer*innen spielen könnten, wie man sie einbinden und mit ihnen zusammenarbeiten kann, war eine entscheidende Komponente in allen erfolgreichen Reformbemühungen.

Der Einfluss des Faktors Zeit

Der Faktor Zeit hatte einen erheblichen Einfluss auf die Strategien und Ansätze. In vielen Ländern brauchte es Jahrzehnte, um rechtliche und politische Ergebnisse zu erzielen. In der Tschechischen Republik, Irland und Nepal zum Beispiel wurden Strategien über einen sehr langen Zeitraum hinweg immer wieder weiter entwickelt und verändert. Hier war es wichtig, die Vorgehensweisen in verschiedenen Phasen immer wieder anzupassen, wenn sich der soziale und politische Kontext änderte und sich neue Möglichkeiten ergaben. In anderen Situationen hingegen, wie etwa in Malta und Kasachstan, galt es, relativ kurzfristig spontane Strategien zu entwickeln, um sich zu einem bestimmten Zeitpunkt bietende Chancen für Reformen zu ergreifen. Hier kam es darauf an, schnell und direkt zu reagieren, um die Gunst der Stunde zu nutzen.

Widrigkeiten, Rückschläge und Unterstützung

Die Bemühungen um rechtliche und politische Veränderungen im Bereich der SRGR waren nie einfach. Widerstandsfähigkeit und Beharrlichkeit gegenüber Widrigkeiten und Rückschlägen waren unabdingbar.

Je nach Kontext wurden erste Reformbestrebungen in einem zum Teil sehr feindseligen Klima auf den Weg gebracht. Wo es eine weitreichende Stigmatisierung und Diskriminierung rund um bestimmte Themen gab, wurden Akteure, die Veränderungen anstrebten, oft isoliert und kritisiert. Sie wussten, dass es unumgänglich war, die Allianzen und die Unterstützungsbasis zu verbreitern, um erfolgreich zu sein, was jedoch viel Zeit brauchte und oft schwierig war.

In Ruanda beispielsweise starteten die Bemühungen um eine Reform des Abtreibungsgesetzes in einem sehr ungünstigen Kontext: aufgrund der Stigmatisierung der Abtreibung zögerten anfangs viele zivilgesellschaftliche Organisationen und Aktivist*innen, die Forderungen nach einer Reform zu unterstützen.

Personen und Gruppen, die eine Veränderung herbeiführen wollten, mussten daher Wege finden, das Thema so zu formulieren, dass es von einer breiteren Öffentlichkeit mitgetragen würde, um nach und nach die Unterstützungsbasis zu erweitern und neue Allianzen zu schaffen.

„Am Schwierigsten war es, mit der Stigmatisierung und dem Widerstand auch innerhalb der Bewegung für reproduktive Rechte umzugehen. Aber wir wussten immer, wo wir stehen und worauf wir hinarbeiten.“

Jihan Jacob, Philippinen

Häufig trugen Unterstützungsstrukturen, Selbsthilfegruppen und Solidaritätsnetzwerke entscheidend dazu bei, die Widerstandsfähigkeit auf Dauer aufrecht zu erhalten. Als sich beispielsweise in der Tschechischen Republik eine Gruppe von Romnja 20 Jahre lang dafür einsetzte, die systematischen Zwangssterilisationen von Romnja öffentlich zu machen und Wiedergutmachung forderte, geschah dies in einem extrem feindseligen Klima: die starke Voreingenommenheit und ein ausgeprägter Rassismus führten zu heftigen öffentlichen Gegenreaktionen. Viele Frauen waren mit ernsthaften persönlichen Konsequenzen konfrontiert, als sie bekannt machten, was geschehen war. Selbsthilfegruppen und die daraus hervorgegangenen Freundschaften

und Netzwerke gegenseitiger Unterstützung konnten hier entscheidend dazu beitragen, Burn-out und Hoffnungslosigkeit zu verhindern. Wichtige Solidarität und moralische Unterstützung boten zudem die Bündnisse mit Akteuren außerhalb der Rom*nja-Gemeinschaften, insbesondere mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, Anwält*innen und Freiwilligen.

Die Fähigkeit, trotz politischer Rückschläge und Enttäuschungen durchzuhalten, spielte in den Reformprozessen in vielen Ländern eine entscheidende Rolle. Regelmäßig wurden im Zuge politischer Entscheidungen und Verhandlungen Reformvorhaben irgendwann wieder fallengelassen oder ausgedünnt. Oft war es daher erforderlich, die Kraft zu finden, einen anderen Gang einzuschalten, sich an neue Umstände anzupassen, neue Chancen zu ergreifen und weiter für Veränderungen zu kämpfen.

Wichtige Lektionen

- Es gibt nicht den einen „richtigen“ Weg, Veränderungen herbeizuführen – es kommt darauf an, eine passende Strategie zu entwickeln, die auf den jeweiligen nationalen Kontext abgestimmt ist. Unvorhersehbare
- Gelegenheiten oder Momente großer politischer oder sozialer Veränderungen können so erfolgreich genutzt werden. Es braucht Flexibilität, um bei Bedarf strategische Anpassungen vornehmen zu können.
- Die Festlegung eines klaren Ziels ist die Voraussetzung für die Entwicklung erfolgreicher Strategien für rechtliche und politische Veränderungen. Dabei gilt es jeweils auch einzuschätzen, inwieweit dieses Ziel im aktuellen politischen oder sozialen Klima erreichbar ist. Der Weg zum Wandel führte bisweilen über die unmittelbare Durchsetzung umfassender Veränderungen, manchmal erwies sich eine Umsetzung in mehreren Teilschritten als günstiger.
- Viele erfolgreiche Reformstrategien waren vielschichtig angelegt: sie kombinierten verschiedene Taktiken und Komponenten sowie ein breites Spektrum von Maßnahmen und Beiträgen unterschiedlicher Interessengruppen. Die gemeinsame Arbeit an Zielen und Strategien kann helfen, eine gemeinsame Vision des angestrebten Wandels zu entwickeln und eine stärkere und nachhaltigere Wirkung zu erzielen.
- Nachdem festgestellt wurde, welche rechtlichen und politischen Prozesse und Verfahren eingeleitet werden müssen, um Veränderungen zu bewirken, kann die Strategie genau eingrenzen, was von den einzelnen Entscheidungsträger*innen erwartet wird. Dies wiederum kann dabei helfen, die wirksamste Herangehensweise zu bestimmen.
- Die Umsetzung rechtlicher und politischer Veränderungen im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit bedeutet oft eine große Herausforderung und erfordert einen langen Atem. Ein politisch feindseliges Umfeld, soziale Stigmatisierungen und Diskriminierungen erfordern viel Widerstandskraft, Geduld und Entschlossenheit im Umgang mit Rückschlägen und Widrigkeiten. Umso wichtiger ist die Solidarität zwischen all denen, die für Gerechtigkeit und Veränderung eintreten.

Zusammenarbeit, Koordinierung und Bündnisse



Aufbau einer breiten Basis für die Zusammenarbeit. Kooperation von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Basisbewegungen. Zusammenarbeit von Menschen, die von schädlichen Gesetzen und politischen Maßnahmen unmittelbar betroffen sind, mit Expert*innen und Entscheidungsträger*innen. Stets wurden rechtliche und politische Veränderungen von einer ganzen Reihe von Akteuren bewirkt, die gemeinsam für ein gemeinsames Ziel eintraten. Jede*r von ihnen brachte eine andere Art von Leadership in diese Zusammenarbeit ein, in das gemeinsame Engagement für Veränderungen über Bewegungen und manchmal über Grenzen hinweg.

Diese Bewegungen folgten keinem bestimmten Muster. Die meisten erfolgreichen Reformbewegungen entwickelten sich organisch als Reaktion auf die Erfordernisse des jeweiligen Kontexts und der Ausgangsbedingungen. Ein gemeinsamer Nenner aller erfolgreichen Strategien waren jedoch ihre aktiven Bemühungen um Koordination und um den Aufbau von Allianzen.

Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und an der Basis

Von Chile bis zu den Philippinen, von Ruanda bis Nepal erwies sich der Aufbau einer breit angelegten Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Basisbewegungen als entscheidend für den Erfolg der Reformbemühungen. Manchmal entwickelte sich die Kooperation zwischen verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Basisbewegungen über ein spontanes und eher informelles Engagement, indem Organisationen und Aktivist*innen ad hoc Strategien erörterten und Informationen austauschten. Häufiger jedoch wurde diese Zusammenarbeit mehr oder weniger stark formalisiert, etwa durch den Aufbau von Bündnissen, Arbeitsgruppen, Plattformen, Netzwerken oder anderen Arten von offiziellen Partnerschaften.

Bisweilen wurden schriftliche Vereinbarungen, Aufgabenbeschreibungen oder Absichtserklärungen aufgesetzt, als eine Art Leitfaden für die gemeinsame Initiative. Manchmal wurden auch einzelne Personen oder bezahlte Mitarbeiter*innen mit der Aufgabe betraut, das Kollektiv zu vertreten und die Bemühungen zu koordinieren. Eine formalisierte Zusammenarbeit erfolgte zum Teil auch in Form von gemeinsamen öffentlichen Erklärungen oder Veranstaltungen, über die Veröffentlichung von gemeinsamen Reformvorschlägen oder die Publikation von kollektiven Manifesten oder Aufrufen zu Aktionen.

„Der Wandel hängt nicht von einer einzigen Person, einer einzigen Organisation ab. Veränderungen müssen von sozialen Bewegungen, Gemeinschaften, Aktionsplattformen und Netzwerken vorangetrieben werden.“

María Ysabel Cedano, Peru

In der Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Basis entstand häufig ein starkes Gefühl der Verbundenheit und des Engagements für dasselbe Ziel. Dies erleichterte die gemeinsame

Strategieentwicklung und den Informationsaustausch. Es ermöglichte auch gemeinsame Beratungen in wichtigen Entscheidungen sowie und eine Bündelung der Kräfte zur Lösung von Problemen und Bewältigung von Herausforderungen.

Manchmal erleichterte diese Zusammenarbeit auch die Arbeitsteilung, indem sie es einer Vielzahl von Akteuren ermöglichte, zu bestimmen, was sie - je nach Fachwissen, Kapazitäten und Mandat - zu den Bemühungen beitragen konnten. Die Art der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Basisbewegungen veränderte sich und wurde im Laufe der Zeit immer wieder an die jeweils aktuellen Bedarfe angepasst.

Zum Beispiel schufen in der Anfangsphase der sechsjährigen Bemühungen in Nordmazedonien um die Aufhebung von rückschrittlichen gesetzlichen Beschränkungen des Zugangs zum Schwangerschaftsabbruch führende zivilgesellschaftliche Organisationen eine Plattform aus über 20 NROs, die sich gemeinsam für die Aufhebung der Beschränkungen einsetzen wollten. Die Plattform erleichterte die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie, ermöglichte den Mitgliedern, je nach Kapazitäten verschiedene Rollen zu übernehmen, und stärkte zudem die Wirkung der gemeinsamen Aktionen und Forderungen, da sie als eine Gemeinschaft von Organisationen und Stimmen auftraten.

„Wenn Verbündete zusammen arbeiten und gleichgesinnte Gruppen zusammentreffen, bleibt Veränderung nicht mehr nur das Ziel einer einzigen Organisation oder einzelner Aktivist*innen - sie wird zu einem gemeinsamen Ziel.“

Prabina Bajracharya, Nepal

Die Zusammenarbeit verschiedener Akteure der Zivilgesellschaft verstärkte die Reichweite, den Einfluss und die Wirkung

von Aktionen auch dadurch, dass diese im Namen mehrerer Akteure durchgeführt wurden. In Irland etwa spielte die Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen in verschiedenen Phasen des 35-jährigen Kampfes um die Aufhebung des verfassungsmäßigen Abtreibungsverbots eine entscheidende Rolle, insbesondere als sich in der letzten Phase dieser Bemühungen im Jahr 2018 eine Gruppe von Organisationen zu einer zivilgesellschaftlichen Kampagne zusammen schloss, um die Aufhebung des verfassungsmäßigen Abtreibungsverbots zu erreichen. Diese Kampagne, die unter dem Motto "Together for Yes" geführt wurde, brachte mehr als 70 Gruppen und Gemeinschaften zusammen, die sich alle gemeinsam dafür einsetzten, die Wähler*innen davon zu überzeugen, bei dem Referendum im Mai 2018 mit „Ja“ abzustimmen. Die Kampagne wurde als eigenständige juristische Person gegründet, mit einem Exekutiv Ausschuss und mehreren Vollzeit-Mitarbeiter*innen ausgestattet und von unzähligen Freiwilligen im ganzen Land unterstützt. Sie band die Öffentlichkeit strategisch mit ein und ermöglichte es einer Vielzahl unterschiedlicher Interessengruppen, in einer groß angelegten Kampagne, bei der viel auf dem Spiel stand, geschlossen zusammenzuarbeiten.

Bewegungsübergreifendes Engagement

Eine wichtige strategische Entscheidung bestand oftmals auch in der Bemühung um die Unterstützung anderer Bewegungen für soziale Gerechtigkeit, wie Menschenrechts-, Gleichstellungs- oder Arbeitsrechts-Organisationen. Wenn andere Bewegungen öffentlich ihre Unterstützung für Reformen bekannt gaben oder sich Forderungen nach Veränderungen anschlossen, hatte dies oftmals eine starke Wirkung. Dadurch wurde oft deutlich gemacht, dass die jeweiligen rechtlichen oder politischen Änderungen deutlich, die breite Unterstützung genießen, was wiederum eine größere politische oder öffentliche Akzeptanz zur Folge hatte.

Die bewegungsübergreifende Zusammenarbeit spielte oftmals auch eine wichtige Rolle in den Bemühungen, ein bestimmtes SRGR-Thema in ein Kontinuum von politischen Anliegen einzureihen und mit größeren Fragen aus den Bereichen Menschenrechte, Gesundheitsversorgung, Gleichberechtigung, soziale und ethnische Gerechtigkeit oder Rechtsstaatlichkeit in Verbindung zu bringen. Infolgedessen wurde das betreffende Thema oft als wichtiger eingeschätzt, was wiederum die Unterstützung für die Reform erhöhte.

Allianzen mit Fachleuten aus verschiedenen Sektoren

Es war auch sehr hilfreich, Verbindungen zu Fachleuten aus unterschiedlichen Bereichen zu knüpfen, die mit Expertise und fachlicher Beratung die Entwicklung und Umsetzung von Strategien unterstützen oder beim Entwurf von Vorschlägen oder Modellgesetzen oder -politiken helfen konnten. In vielen Fällen hatten sie als wichtige Informationsquellen auch Einfluss auf die Öffentlichkeit und politische Entscheidungsträger*innen und waren ein wirksames Gegengewicht zu den Gegner*innen von SRGR-Reformen. Zum Teil spielten Fachleute auch eine wichtige Rolle in der Aufklärung unter Peers, indem sie bei ihren Kolleg*innen, in ihrem Beruf oder in ihrer Branche Unterstützung für den rechtlichen und politischen Wandel generierten.

Um Art und Umfang der jeweiligen Zusammenarbeit und Engagements zu bestimmen, galt es zunächst jeweils zu klären, wessen Expertise benötigt wurde und wer besonders einflussreich war, wobei beide Aspekte sowohl separat als auch im Zusammenspiel betrachtet wurden.

So waren in fast allen Ländern Bündnisse mit Angehörigen der Gesundheitsberufe und Expert*innen für öffentliche Gesundheit besonders wichtig. Ihre Unterstützung von Forderungen nach Veränderungen hatte häufig Einfluss auf die öffentliche Meinung und half bei der politischen Willensbildung. Sie waren wichtige Partner insbesondere auch in der Sensibilisierung von Kolleg*innen und bei den

Bemühungen um eine stärkere Unterstützung für den Wandel durch Berufsverbände und -vereinigungen. Auch war es wichtig, sich ihre Unterstützung für die anschließende Phase der Implementierung der Reformen zu sichern, in der die Angehörigen des Gesundheitssektors eine entscheidende Rolle als Partner in der Umsetzung der Gesetzesänderungen und der Einführung von Gesundheitsdienstleistungen zukommen würde.

In einigen Ländern zögerten Mediziner*innen aus unterschiedlichen Gründen, sich den Forderungen nach rechtlichen und politischen Reformen anzuschließen. In Irland zum Beispiel fehlten den Angehörigen der Gesundheitsberufe anfangs zum Teil die nötigen Fachkenntnisse und eine fundierte berufspraktische Ausbildung zum Schwangerschaftsabbruch. Das Thema war mit einer hochgradigen Stigmatisierung verbunden, und sie mussten berufliche Konsequenzen oder Gegenreaktionen befürchten, wenn sie sich zu dem Thema äußerten. Hier war es wichtig, geschützte Räume für vertrauliche Gespräche und einen Austausch unter Kolleg*innen zu schaffen, um diese Probleme zu überwinden. Auch der fachliche Austausch mit außerhalb Irlands ansässigen hoch angesehenen medizinischen Expert*innen und Fachleuten aus der öffentlichen Gesundheit spielte hierbei eine wichtige Rolle.

„Sie [die Regierung] kennen sich auch nicht mit allem aus, und sobald sie merken, dass Du nützlich bist, wird diese Zusammenarbeit viel, viel einfacher. Sie betrachten Dich nicht mehr als Gegner*in, sondern als eine Expert*in, auf die sie sich verlassen können. Sie fangen an, Dir zu vertrauen, sie beziehen Dich ein.“

Rodica Comendant, Moldau

Wichtig waren zudem Bündnisse mit anderen Fachleuten und Branchen, insbesondere mit Rechtsexpert*innen,

Sozialwissenschaftler*innen, Führungspersonen von Gemeinschaften und religiösen Führungspersonen, Fachleuten aus dem Bildungssektor und Vertreter*innen der Wirtschaft.

In Chile und in Ruanda zum Beispiel spielte die Zusammenarbeit mit religiösen Expert*innen und Führungspersonen eine wichtige Rolle bei der Reform des Abtreibungsrechts. So ermöglichten in Chile die Bündnisse mit katholischen Organisationen und Fachleuten für Katholizismus eine Auseinandersetzung mit politischen Entscheidungsträger*innen, bei der gezielt auf die religiöse Perspektive eingegangen wurde. Workshops für Kongressmitglieder mit einschlägigen Fachleuten eröffneten Raum für Gespräche, in denen die religiösen Überzeugungen der Teilnehmer*innen thematisiert wurden, sowie für einen Austausch darüber, wie die anvisierten Reformen von Katholik*innen unterstützt werden können.

In Ruanda, wo die katholische Kirche die Reformen strikt ablehnte, erwies sich die Zusammenarbeit mit religiösen Führungspersonen aus anderen Religionen und Kirchen als sehr wichtig. Viele von ihnen waren nicht gegen eine Gesetzesreform. Zwar unterstützten sie die Forderungen nach rechtlichen und politischen Änderungen nicht aktiv, aber sie stellten sich ihnen auch nicht ernsthaft entgegen. In der offenen Auseinandersetzung mit einem breiten Spektrum an unterschiedlichen religiösen Ansichten wurden die religiösen Argumente gegen die Reform entkräftet. Dies hatte großen Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger*innen, die erkannten, dass sie mit deutlich weniger Widerstand seitens religiöser Gruppen rechnen mussten als sie befürchtet hatten.

Zusammenarbeit mit Entscheidungsträger*innen

Eine enge Kooperation und Zusammenarbeit mit Entscheidungsträger*innen war ebenfalls Bestandteil vieler Strategien. In der Republik Moldau zum Beispiel wurde die Zusammenarbeit mit dem

Gesundheitsministerium zu einem zentralen Element der Bemühungen um die Änderung der Vorschriften und Richtlinien zum Schwangerschaftsabbruch. Aus dem Bestreben zu kooperieren statt zu verurteilen entwickelte sich im Laufe der Zeit eine starke Partnerschaft zwischen dem Gesundheitsministerium und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dies ermöglichte es der Zivilgesellschaft, auf die Entwicklung, die Reform der Gesetze und die politischen Maßnahmen Einfluss zu nehmen. In Kasachstan war die positive Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsministerium und wichtigen Regierungsvertreter*innen ebenfalls ein wichtiges Element der Reformstrategien. Und in Kenia spielte die Zusammenarbeit mit lokalen Behörden und Krankenhausverwaltungen eine wichtige Rolle in dem Einsatz für das Ende der Praxis der Ingewahrsamnahme und Misshandlung von Frauen in Entbindungskliniken.

Zielführend war auch die Zusammenarbeit mit staatlichen Organen wie Ombudsleuten, nationalen Menschenrechtskommissionen und Gleichstellungsausschüssen. In einigen Ländern, wie den Philippinen, der Tschechischen Republik, Kenia und Nepal und wurden sie im Rahmen der Strategien zur politischen Zusammenarbeit zu einflussreichen Verbündeten.

Zusammenarbeit über Grenzen hinweg

Die internationale und regionale Zusammenarbeit war für die Reformbemühungen von enormer Bedeutung. Sie ermöglichte einen wichtigen Austausch über vergleichbare rechtliche und politische Optionen und bot die Möglichkeit, von Reformprozessen in anderen Ländern zu lernen. In Ruanda zum Beispiel hat es zum Erfolg der Reformbemühungen beigetragen, dass politischen Entscheidungsträger*innen Informationen über Rechtsvergleiche an die Hand gegeben und Gelegenheiten für den Austausch mit Kolleg*innen aus Nachbarländern geschaffen wurden, in denen ähnliche Gesetzesreformen zum

Schwangerschaftsabbruch stattgefunden hatten. Der Dialog mit Parlaments- und Regierungsmitgliedern dieser Länder veränderte die Denkweise der Politiker*innen und überzeugte sie, dass Gesetzesreformen möglich war, da sie in Ländern mit einem ähnlichen Kontext bereits durchgeführt wurden.

In Chile hatten Hinweise auf internationale Menschenrechtsvorschriften und vergleichende Rechtsstandards zum Thema Schwangerschaftsabbruch großen Einfluss auf politische Entscheidungsträger*innen. Im Rahmen strategischer Bündnisse mit internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Expert*innen wurden maßgebliche juristische Beweise zusammengetragen, die verdeutlichten, dass das chilenische Abtreibungsgesetz erheblich von den Gesetzen der meisten anderen Länder abwich und gegen internationale Verträge und Standards verstieß.

„Es wird einige sehr herausfordernde Momente geben, und es kann anstrengend und kräftezehrend sein. Einigkeit, Solidarität und Unterstützung helfen dann, durchzuhalten und weiterzumachen.“

Lara Dimitrijevic, Malta

Bisweilen konnte die Umsetzung wichtiger Strategien auch durch Partnerschaften mit internationalen Akteuren begünstigt werden. So wurden etwa die in Peru angestrebten strategischen Verfahren vor internationalen Menschenrechtsgremien von einer Partnerschaft aus internationalen und nationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen geführt.

Die internationale und regionale Beteiligung und Kooperation konnte Einzelpersonen und Organisationen, die in einem ungünstigen nationalen Kontext für rechtliche und politische Veränderungen eintraten, das wichtige Gefühl von Anerkennung,

Unterstützung, Schutz und Solidarität vermitteln. Für die Romnja in der Tschechischen Republik zum Beispiel war die Zusammenarbeit mit der internationalen Zivilgesellschaft, internationalen Medien sowie internationalen und regionalen Rechenschaftsverfahren eine wichtige Unterstützung angesichts der extremen Anfeindungen und Reaktionen, die ihrem Kampf auf der nationalen Ebene entgegen gebracht wurden. Die Unterstützung und die Anerkennung, die sie aus anderen Ländern und in internationalen Foren erhielten, stärkten ihr Vertrauen und bekräftigten die Legitimität ihrer Forderungen.

Wichtige Lektionen

- Verschiedene Formen von Kooperation, Zusammenarbeit und Bündnissen sind für den Erfolg von Reformbemühungen entscheidend. Die Förderung von kollektiven Reflexions-, Beratungs- und Evaluierungsprozessen und das Schaffen von sicheren Räumen für gesunde Diskussionen und Auseinandersetzungen ermöglicht oft die gemeinsame Ausrichtung auf gemeinsame Ziele.
- In Basisbewegungen oder zivilgesellschaftlichen Bündnissen kann das Überwinden von zwischenmenschlichen oder organisatorischen Konflikten und unterschiedlichen Ansätzen entscheidend dazu beitragen, gemeinsamen Zielen näher zu kommen. Manchmal helfen strukturierte und moderierte Diskussionen sowie professionelle Verhandlungen und Mediationen, Differenzen aus dem Weg zu schaffen.
- Stigmatisierung und Diskriminierung kann bewirken, dass Personen und Organisationen, die sich für SRGR einsetzen, von breiteren gesellschaftlichen Bewegungen für soziale Veränderungen isoliert und marginalisiert werden. Hier kann es hilfreich sein, Zeit in den Aufbau von Vertrauensbeziehungen mit führenden Persönlichkeiten anderer Bewegungen zu investieren, um Brücken zu bauen und Gegensätze zu überwinden.
- Die frühzeitige Einbindung von Fachleuten, die um die Notwendigkeit der Veränderungen wissen, und großes Ansehen unter ihren Kolleg*innen genießen, kann sehr wirksam sein. Wo die Stigmatisierung besonders stark ist, können oft Fachleute, die von außerhalb des spezifischen nationalen Kontextes kommen, wichtige Peer-to-Peer-Unterstützung und Aufklärung leisten.
- Bündnisse mit Angehörigen der Gesundheitsberufe können bei vielen SRGR-Themen besonders wirkungsvoll sein. Sie können die öffentliche und politische Meinung zu SRGR-Fragen überzeugend beeinflussen.

Geschichten, Beweise und Forschung



Schweigen brechen. Die Geschichten von Menschen erzählen. Belege und Daten vorlegen. Fachwissen nutzen. In allen Bemühungen um rechtliche und politische Veränderungen spielte die Verwertung von Belegen, Daten und Forschungsergebnissen eine entscheidende Rolle. Sie war die Grundlage für Zielvereinbarungsprozesse, prägte die Strategien zur Einbindung von Politik und Öffentlichkeit und diente als Richtschnur für Botschaft und Kommunikation. Unterschiedliche Formen von Informationen und Beweisen spielten unterschiedliche Rollen. Die Verbreitung von Erkenntnissen aus Gesundheitswesen und Medizin, die öffentliche Meinungsforschung und die Informationen über internationales und vergleichendes Recht trugen entscheidend dazu bei, Einfluss zu nehmen auf die politische Entscheidungsfindung. Die Geschichten und Erfahrungen von Betroffenen, die sich mutig zu Wort meldeten, haben die Herzen und Köpfe der Menschen berührt und ihre Sichtweise verändert.

Reformbemühungen waren oft das Ergebnis einer Mobilisierung von Einzelpersonen, die von den Auswirkungen schädlicher Gesetze und politischer Maßnahmen selbst unmittelbar betroffen waren, oder wurden von Teilen der Zivilgesellschaft initiiert, die sich mit den schädlichen Auswirkungen von Gesetzen und politischen Maßnahmen auf Einzelpersonen auseinandersetzten.

Persönliche Erfahrungsberichte

Daher spielten Informationen und Nachweise über Erfahrungen von Betroffenen in der Entwicklung und Umsetzung von Strategien und Taktiken generell eine zentrale Rolle. Es war wichtig zu erfassen, wie sich Gesetze oder politische Maßnahmen auf die Menschen vor Ort auswirkten, und ihre Erfahrungen in die Vorschläge für Veränderungen einfließen zu lassen.

Ihre Geschichten und Erfahrungsberichte waren wichtige Bestandteile politischer und öffentlicher Engagementstrategien, da sie die Gründe für die Notwendigkeit von Reformen in menschlicher Sprache zum Ausdruck brachten.

Oftmals machten Menschen ihre Geschichten öffentlich, um auf ein Problem aufmerksam zu machen. So etwa in der Tschechischen Republik, wo eine Gruppe von Romnja versuchte, durch die Veröffentlichung von Berichten über ihre persönlichen Erfahrungen auf die jahrzehntelange systemische Zwangssterilisation von Frauen aufmerksam zu machen. Sie trafen die schwierige Entscheidung, offenzulegen, was ihnen widerfahren war, und ihre Geschichten den Medien und internationalen Rechenschaftsorganen zu erzählen. Ihre

Erzählungen waren der Auslöser für zwanzig Jahre Aktivismus für Gerechtigkeit und Wieder-gutmachung für die Überlebenden.

„Die Frauen hatten Angst vor den Repressalien von Nachbarn und Arbeitgebern. Sie fürchteten, ihre Sozialleistungen würden gefährdet und machten sich Sorgen, dass ihre Kinder in der Schule schikaniert werden. Es war nicht leicht für sie, in die Öffentlichkeit zu gehen und so viel negatives Feedback zu bekommen.“

Elena Gorolová, Tschechische Republik

In Irland prägten die Erfahrungen, die Frauen aufgrund des verfassungsmäßigen Abtreibungsverbots gemacht haben, die rechtlichen und politischen Ziele. Über drei Jahrzehnte waren sie der Antrieb für die Reformbemühungen. Ihre Entscheidung, ihre persönlichen Geschichten über die traditionelle Medienberichterstattung und in den sozialen Medien öffentlich zu machen, hat letztlich entscheidend dazu beigetragen, die Gemüter zu bewegen und die nötige öffentliche und politische Unterstützung für Veränderungen zu gewinnen. Mehrfach erschütterten Medienenthüllungen über besonders gravierende Einzelfälle das öffentliche Gewissen - und gaben Entscheidungs-träger*innen den Anstoß zum Handeln.

Umfragen und Forschungsberichte

Eine entscheidende Rolle spielten auch institutionelle Bemühungen um die Erforschung und Dokumentation der Erfahrungen von betroffenen Personen und Gemeinschaften. In vielen Fällen waren zivilgesellschaftliche Organisationen federführend an diesen Dokumentationen beteiligt. Auf den Philippinen beispielsweise veranstaltete die Zivilgesellschaft Interviews und Fokusgruppendifkussionen mit

betroffenen Frauen und Fachkräften aus dem Gesundheitswesen, um deren Erfahrungen zu dokumentieren, und veröffentlichte einen Bericht, in dem die Ergebnisse ihrer Erhebungen zusammengefasst wurden. Dieser Bericht bildete die Grundlage für die internationalen Strategien zur Rechenschaftslegung und für die Lobbyarbeit bei gesetzlichen Stellen.

In Nepal waren die Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Dokumentation und Veröffentlichung eines Berichts über die schädlichen Auswirkungen des restriktiven Abtreibungsgesetzes und über die persönlichen Erfahrungen von Frauen, die wegen eines Schwangerschaftsabbruchs inhaftiert wurden, eine wichtige Ressource bei den Bemühungen um eine Änderung der Rechtsvorschriften und der Politik.

„Beweise und die Stimmen der betroffenen Frauen trugen maßgeblich dazu bei, das Ausmaß und die Auswirkungen des Problems zu verdeutlichen.“

Sabin Shrestha, Nepal

In manchen Fällen lieferten offizielle Untersuchungen gesetzlicher Stellen die entscheidende Unterstützung für rechtliche und politische Veränderungen. In der Tschechischen Republik beispielsweise führten Zeugenaussagen der Romnja zur Einleitung einer offiziellen Untersuchung und dem Bericht einer Ombudsperson, des tschechischen Ombudsmannes, der wiederum zu einem zentralen Bezugspunkt für das politische Engagement und die Öffentlichkeitsarbeit wurde. In Kenia und auf den Philippinen führten die anfänglichen Dokumentationsbemühungen der Zivilgesellschaft zu landesweiten Untersuchungen durch die nationalen Menschenrechtsinstitutionen dieser Länder. In beiden Fällen veröffentlichten nationale Menschenrechtsinstitutionen richtungsweisende Berichte mit offiziellen Reformempfehlungen.

Individuelle Beschwerden

Auch einzelne Opfer und Überlebende spielten oft eine entscheidende Rolle in den Reformbemühungen, indem sie wegweisende Gerichtsverfahren und Klagen vor nationalen Gerichten und internationalen Rechenschaftsorganen in Gang brachten.

„Der wichtigste Faktor war, dass Frauen sich zur Wort gemeldet und über ihre persönlichen Erfahrungen gesprochen haben.“

Orla O'Connor, Irland

In Kenia reichten Frauen, die in Einrichtungen für die medizinische Versorgung von Müttern misshandelt und festgehalten worden waren, bei den kenianischen Gerichten Klage ein und beschwerten sich, dass ihre verfassungsmäßigen Rechte verletzt worden seien. In Nepal schlossen sich Frauen, denen der Zugang zu einem erschwinglichen Schwangerschaftsabbruch verweigert wurde, einem Rechtsstreit im öffentlichen Interesse an und sprachen von einer Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte. In Malta legten über 100 Frauen gerichtlichen Protest ein, um eine Änderung der Politik zur Legalisierung der Bereitstellung von Notfallverhütungsmitteln zu erreichen. In Peru und Irland reichten Frauen, denen der Zugang zur Abtreibungsversorgung verweigert wurde, in verschiedenen Phasen der Reformbemühungen individuelle Beschwerden bei regionalen und internationalen Menschenrechtsmechanismen ein.

All diese in ihrer Art und Wirkung ganz unterschiedlichen Fälle zeigten sehr deutlich die Gründe auf, die einen rechtlichen und politischen Wandel notwendig machten, und veranschaulichten welche Auswirkungen der Status quo für die Menschen hatte. Diese Beschwerden und Entscheidungen erfuhren eine ausführliche Medienberichterstattung und veränderten die öffentliche Wahrnehmung, da das Ausmaß des persönlichen Leids in der Öffentlichkeit

großes Mitgefühl hervorrief. Jeder dieser Fälle trug maßgeblich dazu bei, den erforderlichen politischen Willen zu erzeugen, um die nötigen Veränderungen herbeizuführen.

Erkenntnisse und Daten zur öffentlichen Gesundheit

In allen Ländern bildeten Daten und Fakten aus dem Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Medizin eine zentrale Säule der Reformstrategien. Diese Befunde sowie die Leitlinien und Standards für bewährte Verfahren, prägten die Reformziele und bildeten die Grundlage für die Entwürfe von rechtlichen und politischen Vorschlägen. In Kasachstan beispielsweise waren die Erkenntnisse des öffentlichen Gesundheitswesens in Bezug auf die sexuelle und reproduktive Gesundheit von Jugendlichen ausschlaggebend für die konzertierten Bemühungen der Regierung, den Zugang zu Angeboten der sexuellen und reproduktiven Gesundheitsfürsorge für junge Menschen zu verbessern und zu erweitern.

In der Republik Moldau waren die medizinische und gesundheitspolitische Forschung und Daten zum medikamentösen Schwangerschaftsabbruch ein wesentlicher Bestandteil der Bemühungen um die Überarbeitung der nationalen Leitlinien für einen sicheren Schwangerschaftsabbruch und die Einführung des medikamentösen Schwangerschaftsabbruchs und der Telemedizin. Auf den Philippinen, in Ruanda und Nepal wurden aufgrund der Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Müttersterblichkeits- und Morbiditätsraten und den sehr restriktiven Abtreibungsgesetzen und dem fehlenden Zugang zu einer qualitativ hochwertigen medizinischen Nachsorge nach einem Schwangerschaftsabbruch, Forderungen nach einer rechtlichen und politischen Reform laut.

Darüber hinaus war die Ausstattung von Entscheidungsträger*innen, Medien und der Öffentlichkeit mit Erkenntnissen und Datenmaterial aus der Medizin und der öffentlichen Gesundheit oft ein wesentlicher

Bestandteil der Strategien für die politische Öffentlichkeitsarbeit und das öffentliche Engagement. Das war oftmals sehr nützlich, um wichtige Lücken in dem Bestand an verfügbaren modernen und aktuellen Daten zu einem relevanten Thema zu schließen, manchmal, um Fehlinformationen und falschen Behauptungen von Reformgegnern entgegenzuwirken und in manchmal, um ein hohes Maß an Stigmatisierung und Stereotypen abzubauen.

„Daten sind entscheidend für die öffentliche Diskussion über Reformen, sie heben das Niveau der Argumente und bewegen den Diskurs.“

Javiera Canales Aguilera, Chile

In Malta zum Beispiel gab es bei politischen Entscheidungsträger*innen und medizinischen Dienstleister*innen einen solchen Mangel an sachlichen Informationen über die Notfallverhütung, dass faktisch falsche Überzeugungen weit verbreitet waren. Viele glaubten fälschlicherweise, die Notfallverhütung würde eine Schwangerschaft beenden und eine Abtreibung verursachen. Entscheidend für den Erfolg der Reformbemühungen war es, Fehlinformationen entgegenzuwirken, indem den Medien und Entscheidungsträger*innen exakte medizinische und gesundheitspolitische Erkenntnisse vermittelt wurden.

In Irland war die Verbreitung von gesundheitspolitischen und medizinischen Erkenntnissen und Daten zum Thema Abtreibung ein zentrales Element der Bemühungen um die Aufhebung des in der Verfassung verankerten Abtreibungsverbots und der Einflussnahme auf Gesetzesvorschläge zur Legalisierung der Abtreibung. Die Daten belegten, wie hoch die Anzahl der Frauen war, die jedes Jahr ins Ausland gingen, um eine Abtreibung vornehmen zu lassen, oder illegal Abtreibungspillen importierten. Die Beteiligten erkannten, dass das geltende Abtreibungsverbot nicht praktikabel war und dass eine umfassende

rechtliche und politische Reform notwendig wäre, um sicherzustellen, dass in Zukunft die meisten Frauen in Irland Zugang zu einem Schwangerschaftsabbruch in Irland haben und nicht mehr gezwungen sind, auf Reisen zu gehen oder auf die illegale Einfuhr von Arzneimitteln zurückzugreifen. Es hat sich auch gezeigt, dass die bisherige Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs ausschließlich in Ausnahmefällen diese Probleme nicht lösen würde und dass es insbesondere wichtig wäre, auch den Schwangerschaftsabbruch auf Verlangen zu legalisieren.

Forschung zur öffentlichen Meinung

In den verschiedenen Phasen der Reformprozesse führten die Akteure, die die Bemühungen um rechtliche und politische Veränderungen vorantrieben, qualitative und quantitative Untersuchungen zur Einstellung der Öffentlichkeit zu den betreffenden SRGR-Themen durch. Sie nutzten diese Art von Forschung auf unterschiedliche Weise bei der Gestaltung und Umsetzung von Reformstrategien.

Die Forschungsergebnisse dienten als Grundlage für die Entwicklung von Botschaften und Kommunikationsansätzen, die bei bestimmten Zielgruppen Anklang finden sollten. Die Forschung trug auch dazu bei, wichtige Einflussnehmer*innen und vertrauenswürdige Stimmen zu dem betreffenden Thema zu identifizieren. In einigen Ländern erwies sie sich als ein wichtiger Bestandteil der Bemühungen um die politische Willensbildung. Die Präsentation von Forschungsergebnissen vor gewählten Vertreter*innen und Regierungsmitgliedern half, deren Unterstützung für Veränderungen zu gewinnen, insbesondere wenn ihnen damit das Ausmaß der öffentlichen Unterstützung für eine Sache vor Augen geführt wurde.

Die Ergebnisse dienten auch als eine Grundlage für die Entscheidung, ob ein vollständiger und umfassender Wandel unmittelbar angestrebt oder eher eine schrittweise Reformstrategie verfolgt werden sollte.

In einigen Kontexten wurden sowohl qualitative als auch quantitative Forschungen durchgeführt, in anderen war es erforderlich, sich zwischen qualitativer Forschung in Form von Interviews und Fokusgruppen oder quantitativer Forschung im Form von Umfragen oder Erhebungen zu entscheiden. Finanzielle Erwägungen waren in der Regel ausschlaggebend dafür, was in Auftrag gegeben werden konnte, da die Kosten für die Beauftragung von professionellen Forscher*innen hoch waren. Außerdem hatten auch Faktoren wie Zeitpläne und die Art der verfolgten Reformstrategien Einfluss auf die Entscheidung, welche Art von Forschung zur öffentlichen Meinung im jeweiligen Kontext am sinnvollsten wäre.

Qualitative Forschung in Form von Interviews oder Fokusgruppen wurde eingesetzt, um Einblicke und Verständnis für die Gedanken und Gefühle eines Querschnitts der Gesellschaft zu dem betreffenden SRGR-Thema zu gewinnen. Die Forschung konzentrierte sich in der Regel auf Schlüsselfragen, die darauf abzielten, strategische Einblicke in die Gründe zu gewinnen, warum die Teilnehmer*innen eine bestimmte Gesetzesänderung oder politische Maßnahme unterstützen oder ablehnen, und ihre Gefühle dazu zu erkunden. In einigen Kontexten wurden auch die Reaktionen auf bestimmte Botschaften getestet, die im Rahmen von Strategien und Kampagnen eingesetzt werden sollten. In Irland zum Beispiel, wo ein Ja der Wähler*innen in einem öffentlichen Referendum erforderlich war, um das verfassungsmäßige Verbot der Abtreibung aufzuheben, war qualitative Forschung wichtig für die Gestaltung einer wirksamen öffentlichen Kampagne im Vorfeld des Referendums. Es ging maßgeblich darum, die Gedanken und Gefühle der Bürger*innen zum Thema Schwangerschaftsabbruch zu verstehen.

Die Verwendung unterschiedlicher Materialien wie Nachrichten, Werbung oder Ausschnitte aus öffentlichen Debatten half, insbesondere wenn es für Teilnehmer*innen

von Fokusgruppen herausfordernd war, über ein für sie heikles Thema zu sprechen, die Sitzungen zu strukturieren und die Meinungen der Teilnehmer*innen effektiv zu erkunden.

In den Fokusgruppen wurden auch von den Akteuren der Zivilgesellschaft verfasste Beispielbotschaften erörtert und die gängigen Argumente für und gegen Veränderungen geprüft. Die Fokusgruppen halfen dabei, herauszufinden, an welchen Botschaften sich Menschen stören, für welche sie empfänglich sind, und welche Argumente als besonders überzeugend empfunden werden. In den Diskussionen wurde auch ermittelt, auf welche Stimmen die Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang hörte, wen die Menschen für eine Autorität auf diesem Gebiet hielten und von wem sie Argumente hören wollten, um sich besser entscheiden zu können, wie sie bei dem Referendum abstimmen sollten.

„Wir haben Untersuchungen durchgeführt, um die öffentliche Meinung zu testen, und festgestellt, dass die Frauen die Änderung des bestehenden Abtreibungsgesetzes nicht wollen. Die Menschen waren auf unserer Seite.“

Bojan Jovanovski, Nordmazedonien

In mehreren Ländern wurde quantitative Forschung genutzt, um die Ansichten einer repräsentativen Stichprobe der Öffentlichkeit zu einem bestimmten SRGR-Thema zu untersuchen. Die Ergebnisse von Umfragen und Erhebungen lieferten wichtige Informationen, insbesondere wenn es darum ging, herauszufinden, wie groß die öffentliche Zustimmung oder Ablehnung zu einem Thema und wie groß der Anteil der unentschlossenen Bürger*innen ist.

In Chile und Peru beispielsweise ergaben erste Untersuchungen, dass die Öffentlichkeit in Bezug auf rechtliche und politische Reformen im Zusammenhang

mit dem Schwangerschaftsabbruch sehr verunsichert ist und diesen ablehnend gegenübersteht. Daraufhin wurden Strategien zur Einbindung der Öffentlichkeit und zur Vermittlung von Botschaften entwickelt, die auf die Sorgen, Gefühle und Fragen dieser Bevölkerungsgruppen eingingen. Diese bewirkten einen deutlichen Meinungsumschwung in der Öffentlichkeit.

Umfragen wurden auch eingesetzt, um Erkenntnisse aus der qualitativen Forschung zu überprüfen, indem untersucht wurde, ob diese Erkenntnisse auf eine repräsentative Stichprobe übertragbar sind. Wenn z. B. eine kleine Gruppe von Teilnehmer*innen einer Fokusgruppe eine bestimmte Meinung äußerte, wurde mit Hilfe von Umfragen überprüft, ob diese repräsentativ für

die breitere Meinung zu diesem Thema war. Auf diese Weise hat die quantitative Forschung dazu beigetragen, den Umfang der öffentlichen Unterstützung für die Änderung, die Art wie diese Unterstützung je nach verwendeter Botschaft variierte, und einige der überzeugendsten Argumente für und gegen Veränderungen zu ermitteln.

Forschungsergebnisse, die zeigten, dass eine Reform auf starke öffentliche Unterstützung traf, waren für politische Akteure oftmals besonders überzeugend. Häufig gaben auch Akteure, die die rechtlichen und politischen Reformbemühungen voranbringen wollten, selbst quantitative Untersuchungen in Auftrag, die dann in Form von persönlichen oder Telefoninterviews, Online-Studien und Umfragen, zum Teil auch über die sozialen Medien, durchgeführt wurden. Mehrere Faktoren hatten Einfluss auf die Entscheidung, welches Format verwendet werden sollte. So war die persönliche Befragung zwar oft die teuerste, im Allgemeinen aber auch die zuverlässigste, und sie ermöglichte eine Überprüfung der Identität der Befragten. Online-Umfragen waren billiger und lieferten Zugriff auf einen größeren Datensatz. Umfragen über soziale Medien waren oft einfacher durchzuführen und wesentlich kostengünstiger, ergaben allerdings nicht immer eine

repräsentative Stichprobe und ermöglichten keine Überprüfung der Identität der Teilnehmer*innen.

In einigen Fällen war es möglich, die Ergebnisse öffentlicher Umfragen von Medienorganisationen, Regierungen oder politischen Parteien zu nutzen. Zum Teil waren die von Medienorganisationen durchgeführten Erhebungen kostenlos oder gegen eine geringe Gebühr erhältlich und stellten daher eine kostengünstigere Möglichkeit der Datenbeschaffung dar. Staatliche Erhebungen, die z. B. von Gesundheitsministerien oder von statistischen Ämtern durchgeführt wurden lieferten ebenfalls nützliche Informationen, und zum Teil war es auch möglich, darauf hinzuwirken, dass relevante Fragen in diese Erhebungen aufgenommen wurden.

„Politiker*innen brauchen Beweise. Sie brauchen Daten, die ihnen zeigen, was passiert und dass es ein echtes Problem ist.“

Tom Mulisa, Ruanda

Wichtige Lektionen

- Der öffentliche Austausch von persönlichen Erfahrungen und Geschichten ist ein wichtiger und wirkungsvoller Bestandteil der Bemühungen um Reformen. Die persönlichen Berichte liefern eine überzeugende Darstellung der Auswirkungen von schädlichen Gesetzen und politischen Maßnahmen auf die Menschen, entlarven gefährliche Stereotypen und Mythen, die von Reformgegnern oft verbreitet werden, berühren die Herzen der Menschen und verändern die Meinung der Öffentlichkeit.
- Mitglieder betroffener Gemeinschaften, die sich zu Wort melden und ihre Geschichte erzählen, müssen manchmal einen hohen persönlichen Preis zahlen. Die Einrichtung solider Unterstützungssysteme und der Schutz der Gesundheit und des Wohlbefindens der Betroffenen sind von entscheidender Bedeutung.
- Gesundheitspolitische und medizinische Erkenntnisse werden von politischen Entscheidungsträger*innen sehr geschätzt. Sie bieten eine klare, überprüfbare Grundlage für Reformen und können maßgeblichen Einfluss haben auf die Entwicklung von Rechts- und Politikvorschlägen.
- Die Erkenntnisse und Daten aus dem Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Medizin sind oft eine wichtige Grundlage für die Bemühungen, Fehlinformationen und falschen Behauptungen von Gegnern gesetzlicher und politischer Veränderungen entgegenzuwirken. Anhand solcher Informationen können falsche Überzeugungen und schädliche Mythen und Annahmen leicht ausgeräumt werden.
- Eine vertrauenswürdige, genaue qualitative und quantitative Forschung zu den Einstellungen der Öffentlichkeit kann entscheidend zum Erfolg der Bemühungen um die Förderung der SRGR durch rechtliche und politische Veränderungen beitragen. Welche Art von Forschung am nützlichsten ist, entscheidet sich meist anhand der jeweiligen Reformstrategie. Quantitative Forschung, die sich auf eine größere Stichprobe bezieht, erweist sich oft als hilfreich, wenn es darum geht, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Qualitative Forschung ist oft nützlich, um gezielte Kampagnen für die Öffentlichkeitsarbeit zu entwickeln.

Politisches Engagement und Unterstützung



Die politischen Realitäten und Triebkräfte verstehen. Politische Bündnisse aufbauen. Die öffentlichen Meinung, Fakten und Daten auswerten. Trotz politischer Rückschläge den Kurs beibehalten. In allen Ländern hing der Erfolg der Reformstrategien letztlich von gesetzgeberischen oder politischen Maßnahmen ab, die von unterschiedlichen politischen Akteuren in verschiedenen Phasen eingeleitet wurden, und wirksame Strategien für politisches Engagement waren ein zentrales Element der Bemühungen um rechtliche und politische Veränderungen. Diese Strategien gestalteten sich je nach Kontext zum Teil sehr unterschiedlich, gingen aber von einer Reihe ganz ähnlicher Überlegungen aus.

Um den Ausgangspunkt für eine Engagementstrategie zu bestimmen, galt es, zunächst, eine Analyse des politischen Kontexts und der politischen Landschaft, der konkurrierenden Prioritäten der darin agierenden Beteiligten sowie der Kräfte, die sie beeinflussen, zu erstellen.

Kartierung der politischen Realitäten

Dazu gehörte eine Bestandsaufnahme des politischen Meinungsspektrums, des aktuellen Bewusstseins für das Thema und der relativen Unterstützung für Veränderungen. Auf dieser Grundlage konnte dann ermittelt werden, welche Arten von Engagement die politischen Akteure darin unterstützen würden, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Entscheidend ist, dass diese Bestandsaufnahme es auch ermöglichte, künftige Verbündete und Befürworter*innen sowie opponierende Gruppen oder potenzielle Herausforderer zu identifizieren.

„Wir haben uns die Entscheidungsträger*innen ganz genau angeschaut, wir haben recherchiert, was ihnen wichtig ist, wie sie Botschaften gerne übermittelt bekommen, was sie in der Vergangenheit gesagt haben, und herausbekommen, wie unsere Botschaft sie am besten erreicht.“

Patricia Nudi, Kenia

Im Rahmen dieser Analyse nutzten die für die Reformstrategien Verantwortlichen ihr eigenes politisches Vorwissen, historische Analysen und Medienkommentare sowie gezielte Recherchen und Positionsbestimmungen. Zuweilen wurden auch politische Analysen und Beiträge aus politischen Kreisen eingeholt. Einige der nützlichsten und klügsten Einsichten kamen von Interessenvertreter*innen, die nicht bereits engagierte Unterstützer waren.

Ermittlung der politischen Triebkräfte

Immer war es wichtig zu verstehen, was die politischen Akteure antreibt und beeinflusst. Für den Erfolg war es oft insbesondere entscheidend, die Wechselwirkung zwischen politischem Willen und öffentlicher Meinung zu erkennen, da die öffentliche Nachfrage nach und Unterstützung von Veränderungen in der Regel Einfluss auf die Politiker*innen hatte und sich als starke Triebkraft für die politische Willensbildung erwies. Infolgedessen waren, wie in Abschnitt 6 ausgeführt, Kampagnen zur Förderung des öffentlichen Engagements häufig ein wichtiges Gegenstück zu soliden politischen Engagementstrategien. Darüber hinaus waren Belege für eine positive Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber Veränderungen oft ein sehr wirksames Instrument der politischen Einflussnahme, wenn es darum ging, Politiker*innen davon zu überzeugen, dass ihr Einsatz für einen Wandel sie bei den nächsten Wahlen keine Stimmen kosten würde.

Wichtig war oft auch die Bereitschaft, haushaltspolitische Erwägungen zu berücksichtigen und auf Bedenken hinsichtlich der Finanzierbarkeit von Änderungsvorhaben einzugehen. In Kasachstan beispielsweise wurden frühzeitig Schätzungen über die haushaltstechnischen Auswirkungen der angestrebten Gesetzesreformen für einen verbesserten Zugang von Jugendlichen zu Angeboten der sexuellen und reproduktiven Gesundheitsfürsorge zur Verfügung gestellt. Damit konnte auf die Bedenken der Gesundheits- und Finanzminister*innen betreffend die Kosten der Vorschläge unmittelbar eingegangen werden, was wesentlich dazu beitrug, ihre politische Unterstützung zu gewinnen.

Stufenweise Umsetzung von (Zwischen-) Zielen

In vielen Zusammenhängen veränderte sich die Umsetzbarkeit von politischen Maßnahmen im Laufe der Zeit erheblich. Hier galt es, einen Stufenplan für das Engagement

zu entwickeln, der auf das jeweils aktuelle politische Klima abzustimmen war.

„Manchmal war das politische Klima so feindselig, dass politische Entscheidungsträger*innen nichts anderes dafür tun konnten, als das Thema am Leben zu erhalten – auch das war sinnvoll und erforderte oft großen Mut.“

Leah Hoctor, Irland

In vielen Fällen war absehbar, dass es sehr viel Zeit brauchen würde, rechtliche und politische Veränderungen durchzusetzen. Hier trugen in der Übergangszeit verschiedene Formen des Engagements politischer Interessengruppen entscheidend dazu bei, das Thema lebendig zu halten und so auf lange Sicht den politischen Willen für einen umfassenderen Wandel zu schaffen.

Wichtig waren dabei zum Beispiel folgende Arten von Aktivitäten:

- Ansprechen von Problemen oder Einzelfällen z. B. in parlamentarischen Anfragen und Debatten oder im offiziellen Schriftwechsel mit zuständigen Regierungsmitgliedern
- Gespräche und Informationsaustausch unter Kolleg*innen oder innerhalb einer politischen Partei oder Gruppierung
- Aufbau von politischen Bündnissen für den Wandel und/oder öffentliche Zusagen zur Unterstützung oder ausdrücklichen Billigung von Reformforderungen
- Aufnahme der Verpflichtung, sich für rechtliche und politische Änderungen einzusetzen, in Wahlkampfprogramme, Wahlversprechen und Parteiprogramme
- Vorlage von Vorschlägen für Rechtsvorschriften und politische Maßnahmen, die - ob sie erfolgreich waren oder nicht - auf Fragen aufmerksam machten und Debatten auslösten.

In Irland zum Beispiel, wo sich die Bemühungen um die Aufhebung des verfassungsmäßigen Abtreibungsverbots über einen langen Zeitraum erstreckten, mussten die Strategien des politischen Engagements in den unterschiedlichen Phasen über drei Jahrzehnte hinweg immer wieder angepasst werden.

Viele Jahre war der politische Kontext insgesamt von reformfeindlichen Positionen dominiert, da die Regierungsparteien Veränderungen ablehnten. Die Medienberichterstattung und der öffentliche Diskurs waren geprägt von einer starken Stigmatisierung der Themen Abtreibung und reproduktive Rechte. In dieser Zeit war es unmöglich, positive rechtliche und politische Veränderungen zu erreichen; statt dessen konzentrierten sich die Strategien des politischen Engagements darauf, das öffentliche Interesse an dem Thema aufrecht zu erhalten und die von verschiedenen Regierungen im Zeitraum 1990 bis 2002 angestrebten Versuche, das Abtreibungsverbot weiter zu verschärfen, abzuwenden. Ab 2010 jedoch veränderte sich sowohl das politische Klima als auch der öffentliche Diskurs, und verschiedene Ereignisse begünstigten eine neue, reformfreundlichere Dynamik. In dieser Phase wurden die Strategien für politisches Engagement und Öffentlichkeitsarbeit intensiviert, um den Druck auf die Regierung und die wichtigsten Oppositionsparteien zu erhöhen.

Einflussnahme auf Gesetzgebung und politische Vorschläge

Es gab immer einen Punkt, an dem es darauf ankam, auf die Inhalte und Ansätze von Reformen und Vorschlägen Einfluss zu nehmen.

Hier kamen verschiedene Strategien und Taktiken zum Einsatz, insbesondere förmliche Eingaben und die umfängliche Beteiligung an Konsultationsprozessen sowie eine kontinuierliche informelle

Zusammenarbeit mit den in der Regierung oder den gesetzgebenden Organen für die Entwicklung der Vorschläge zuständigen Personen. Einige zivilgesellschaftliche Akteure bereiteten auch selbst Gesetzesentwürfe oder Modellvorschläge vor, die sie Akteuren in der Regierung oder verbündeten Gesetzgebern zur Verfügung stellten oder an die Medien verteilten. Nicht selten dienten diese Vorschläge als Grundlage für die schließlich zur Annahme vorgelegten rechtlichen und politischen Vorschläge.

In Nepal beispielsweise entwickelte sich ein zivilgesellschaftlicher Prozess, der als Initiative zur Vorbereitung von Entwürfen einer gesetzlichen Regelung zum Schwangerschaftsabbruch begann, im Laufe der Zeit zu einer viel größeren Initiative, die sich mit der Vorbereitung einer umfassenderen Gesetzgebung zur reproduktiven Gesundheit und zur Gesundheit von Müttern, und unter anderem auch zum Schwangerschaftsabbruch, befasste. Die Zivilgesellschaft richtete ein kollektives Entwicklungsverfahren ein, an dem NROs, Expert*innen und Mediziner*innen beteiligt wurden, und hielt ständigen Kontakt mit dem Gesundheitsministerium und den Mitgliedern des Parlaments, um deren Unterstützung für den Gesetzesentwurf sicherzustellen. Diese Bemühungen führten schließlich dazu, dass in Nepal 2018 das Gesetz über das Recht auf sichere Mutterschaft und reproduktive Gesundheit verabschiedet wurde.

Politische Parteien

Oft musste entschieden werden, ob man sich gezielt um die Unterstützung einzelner politischer Parteien oder eher um eine breitere parteiübergreifende Unterstützung bemühen sollte. Die jeweilige politische Dynamik prägte die Strategien und Herangehensweisen. Wenn sich politische Szenarien und Machtdynamiken im Laufe mehrjähriger Reformbemühungen verschoben, änderte sich zum Teil auch der zu wählende Ansatz.

Dies war der Fall in Nordmazedonien, wo es nach der Einführung einer abtreibungsfeindlichen Gesetzgebung 2013/2014 durch eine autoritäre Regierung erforderlich war, die Strategien für politisches Engagement zunächst ausschließlich auf die politischen Oppositionsparteien zu konzentrieren, für die Demokratie und Menschenrechte zentrale Bestandteile ihrer Wahlprogramme waren. Diese Strategie konzentrierte sich im Wesentlichen darauf, konkrete Zusagen bei den Parteien einzuholen, dass sie sich für eine Reform der Gesetzgebung von 2013/2014 einsetzen, wenn sie bei den für 2016 angesetzten Wahlen in die Regierung gewählt werden. Als eine dieser Parteien 2016 dann die Wahlen tatsächlich gewann, verlagerte sich der Schwerpunkt der Strategie darauf, mit den neuen Minister*innen dieser Regierung zusammenzuarbeiten, um die vor den Wahlen gemachten Zusagen in die Tat umzusetzen.

In Chile gab es auch innerhalb der Regierungskoalition sehr unterschiedliche Positionen zur Reform des Abtreibungsgesetzes. Da einige Mitglieder der Koalition gegen die geplanten Veränderungen waren, waren die Reformvorschläge auf die Unterstützung aus Parteien der politischen Opposition angewiesen, um vom Kongress angenommen zu werden. Die Strategien des politischen Engagements mussten daher über die Grenzen der Parteipolitik hinweg darauf ausgerichtet werden, eine parteiübergreifende Unterstützung durch ein breites Spektrum von Kräften im Kongress zu sichern, um sicherzustellen, dass die Gesetzgebung durchkommt.

Politische Verbündete

In allen Reformbemühungen galt es, die Rolle von Verbündeten und Befürworter*innen in politischen Kreisen zu nutzen.

„Man braucht Politiker*innen, die diese Probleme verstehen und sich moralisch verantwortlich fühlen, die zur rechten Zeit am rechten Ort sind und bereit sind, Maßnahmen zu ergreifen.“

Gwendolyn Albert, Tschechische Republik

In der Tschechischen Republik zum Beispiel ebnete die kontinuierliche Auseinandersetzung mit verschiedenen politischen Verbündeten schließlich den Weg zu einem erfolgreichen Ergebnis.

Es hat viele Jahre gedauert, Mitglieder des Parlaments davon zu überzeugen, eine gesetzliche Regelung zur Einrichtung eines Entschädigungssystems auf den Weg zu bringen und zu unterstützen, schließlich aber fand sich eine Gruppe von Abgeordneten, die sich verpflichteten, entsprechende Gesetze einzubringen und sich für deren Verabschiedung im Parlament einzusetzen. Sobald das Gesetzesvorhaben eingebracht war, kam es darauf an, Interessenvertreter zu finden, die über den nötigen Einfluss verfügten, um politische Entscheidungsträger*innen davon zu überzeugen, für das Vorhaben zu stimmen, und sicherzustellen, dass die Regierung das Gesetzgebungsverfahren nicht blockieren würde. Zwei Verfechter*innen nutzten ihre politischen Verbindungen und Netzwerke, um sicherzustellen, dass die nötige Unterstützung durch die Gesetzgeber*innen zustande kommt und dass die Regierung Zusagen macht, die es ermöglichen, die Gesetzgebung voranzubringen.

In einigen Fällen war von Anfang an klar, wer engagierte Unterstützer und einflussreiche Verbündete waren. In anderen brauchte es Zeit, diese zu identifizieren und Beziehungen aufzubauen. Zu den wichtigsten Verbündeten und Verfechter*innen gehörten je nach Kontext unterschiedliche Akteure, von amtierenden Gesundheitsminister*innen bis zu Politiker*innen im Ruhestand, von einfachen Abgeordneten bis zu Staatsoberhäuptern und deren Gatt*innen,

von Mitgliedern parlamentarischer Ausschüsse bis zu Beamt*innen, Amtsinhaber*innen und Führungskräften in Behörden.

Informelle Kanäle

Stets spielte das informelle Engagement eine besondere Rolle. Es bot sichere Räume, in denen die politischen Akteure Fragen stellen, Informationen einholen und Bedenken äußern konnten. Der Schlüssel zum Erfolg lag darin, herauszufinden, welche Kanäle sich für welche Interessengruppen am besten eigneten. Manchmal boten private Gespräche und spontane Netzwerke Raum, um Fragen und Bedenken zu diskutieren. Manchmal schufen wichtige Verbündete in politischen Kreisen inoffizielle private Foren für den kollegialen Austausch, gemeinsames Lernen und gegenseitige Unterstützung. Manchmal boten Informationsveranstaltungen und Seminare Gelegenheit für einen Informations- und Erfahrungsaustausch.

Wichtige Lektionen

- Es ist wichtig, in den unterschiedlichen Phasen eines Prozesses nach verschiedenen Formen des politischen Handelns zu suchen, auch wenn diese nicht direkt mit der Verabschiedung oder Annahme eines Gesetzes oder einer Politik in Verbindung stehen. Der Weg zum Wandel ist nicht immer linear.
- Es ist entscheidend, zu verstehen, welche Interessen in der jeweiligen politischen Landschaft eine Rolle spielen. Dies ermöglicht eine gezielte und differenzierte politische Öffentlichkeitsarbeit, die die Politiker*innen dort abholt, wo sie stehen.
- Die enge Zusammenarbeit mit Verbündeten und Befürworter*innen innerhalb des politischen Systems ist entscheidend. Manchmal sind die unwahrscheinlichsten politischen Unterstützer*innen die überzeugendsten und einflussreichsten.
- Beweise und Daten spielen eine Schlüsselrolle in der Einflussnahme auf den politischen Willen. Politiker*innen ändern ihre Positionen, und ihr Denken entwickelt sich weiter. Oft kommt es darauf an, die richtige Art und Weise zu finden, relevante Sachinformationen und Daten zu präsentieren.
- Der politische Wille hängt oft von dem nötigen Maß an öffentlicher Unterstützung ab. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen den Strategien der politischen Öffentlichkeitsarbeit, öffentlichem Engagement und Basismobilisierung.

Öffentliches Engagement und Basis-Mobilisierung



Aufbau von Kampagnen zur Einbindung der Öffentlichkeit. Mobilisierung der Basis. Sicherstellen, dass die Öffentlichkeit den Zweck von rechtlichen und politischen Änderungen versteht. Gemeinschaftliche Unterstützung und Übernahme von Verantwortung für Reformen fördern. In allen Kontexten waren dies wesentliche Elemente der Bemühungen, politischen Willen und Verantwortlichkeit für Veränderungen zu erzeugen und den Versuchen von Reformgegner*innen, die Verunsicherungen der Öffentlichkeit zu instrumentalisieren, entgegenzuwirken. Erfolgreiche Strategien bauten Unterstützung an der Basis auf und befähigten Einzelpersonen, sich an den Bemühungen um Veränderung zu beteiligen, während wirksame Öffentlichkeitskampagnen auf die Teile der Öffentlichkeit zugingen, die Veränderungen skeptisch oder ambivalent gegenüberstanden, und auf ihre Vorbehalte eingingen.

Die Strategien zur Einbindung der Öffentlichkeit unterschieden sich von Land zu Land, immer aber hing ihr Erfolg davon ab, inwieweit es ihnen gelang, sich auf den jeweiligen nationalen Kontext einzustellen und Veränderungen auf eine Art und Weise zu kommunizieren, die sowohl sachlich und überzeugend ist, als auch die Gedanken, Gefühle und Sorgen der Menschen berücksichtigt.

Strategische Botschaften

Die Entwicklung einer strategischen Kommunikation war ein entscheidender Aspekt der meisten Strategien zur Einbindung der Öffentlichkeit. Die Strategien zur Kommunikation von Botschaften befassten sich mit den Blickwinkeln, Werten und Framings, die Menschen dazu

ermutigen könnten, das jeweilige Ziel zu unterstützen und mit der Frage welcher Ton, welche Sprache und welches Format am besten ankommen würden. Oft lag der Schwerpunkt auf der Entwicklung von positiven, hoffnungsvollen Botschaften und Argumenten, die Menschen dazu bewegen könnten, Veränderungen zu unterstützen. In einigen Fällen war es auch strategisch sinnvoll, Botschaften zu einem bestimmten SRGR-Thema in einen größeren Zusammenhang etwa mit Erzählungen über Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung oder den Zugang zur Gesundheitsversorgung zu stellen.

„Das Schönste ist, wenn ganz normale Menschen anfangen, über ein einstiges Tabuthema zu sprechen, Fragen zu stellen und vor allem Antworten zu suchen und zu verlangen. Der Wandel beginnt oft mit leisen Gesprächen.“

Johnny Chua, Philippinen

Gleichzeitig war es aber auch wichtig, Botschaften zu entwickeln, welche die Fehlinformationen, die von den Gegnern des Wandels verbreitet wurden, widerlegen und den überzeugendsten Gegenargumenten wirksam begegnen.

In einer Reihe von Ländern haben (wie in Abschnitt 4 ausgeführt) qualitative und quantitative Untersuchungen der öffentlichen Einstellungen und Meinungen dazu beigetragen, wirksame Strategien für die Einbeziehung der Öffentlichkeit zu entwickeln. In Kasachstan beispielsweise zeigten Ergebnisse aus der Meinungsforschung, dass es wichtig war, auf die in der Gesellschaft weit verbreitete Befürchtung zu reagieren, eine Verbesserung des Zugangs von Jugendlichen zu Angeboten der sexuellen und reproduktiven Gesundheitsfürsorge oder die Einführung einer umfassenden Sexualerziehung an Schulen würde zu einer Steigerung der sexuellen Aktivität bei Jugendlichen führen. Da Beweise und Daten eindeutig zeigten, dass dies nicht der Fall sein würde, wurden entsprechende Kommunikationsstrategien entwickelt, um Fehlinformationen zu begegnen und die Öffentlichkeit mit genauen und evidenzbasierten Informationen zu versorgen. Es wurde ein umfassendes Narrativ zugunsten der rechtlichen und politischen Reformen entwickelt, in dem der Schutz der Gesundheit und des Wohls junger Menschen in den Vordergrund gestellt wurde.

Manchmal war es für SRGR-Aktivist*innen und Expert*innen der Zivilgesellschaft herausfordernd, die passende strategische Kommunikation zu finden. Manchmal

mussten sie die Art und Weise, wie sie über ihre Anliegen sprachen, immer wieder verändern, damit ihre Botschaften bei den verschiedenen Zielgruppen ankamen. In Chile haben Untersuchungen gezeigt, dass die Teile der Öffentlichkeit, die einer Reform des absoluten Abtreibungsverbots noch skeptisch gegenüberstehen, am besten über Botschaften erreicht werden konnten, die sich auf den Aspekt des Zugangs zur Gesundheitsversorgung beziehen. Damit könnte die größte strategische Wirkung erzielt werden, während eine Kommunikationsstrategie, die auf die rechtlichen Aspekte abstellt, eher kontraproduktiv wäre. Ähnlich in Nordmazedonien, wo im Rahmen der Entwicklung und Erprobung der strategischen Kommunikation für das öffentliche Engagement in Fokusgruppen untersucht wurde, inwieweit Botschaften, die sich auf Begriffe wie „Gesundheit“, „Pflege“ und „Freiheit“ beziehen, bei verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen auf Resonanz stoßen. Die Entscheidung, die Botschaften der Kampagne auf diese Aspekte auszurichten, bedeutete für einige Interessengruppen eine Herausforderung, da insbesondere den Menschenrechtsorganisationen Botschaften lieber gewesen wären, die die Menschenrechtsprinzipien in den Vordergrund stellen. Sie sahen jedoch ein, dass ihre Botschaften zur Einbindung der Öffentlichkeit nur dann auf Resonanz stoßen, wenn sie die Menschen, an die sie sich richten, ansprechen und sich auf die für sie wichtigen Themen und Anliegen beziehen.

Mobilisierung der Basis

Oft haben Reformbemühungen ihren Ursprung in der Basisarbeit der von schädlichen Gesetzen und Maßnahmen unmittelbar Betroffenen. In Malta beispielsweise begann der Prozess zur Legalisierung von Notfallverhütungsmitteln damit, dass eine Frau eine Facebook-Seite einrichtete, auf der Frauen sich über ihre Erfahrungen mit Themen der reproduktiven und sexuellen Gesundheit austauschen konnten. Durch Mundpropaganda wuchs die Gruppe auf 20.000 Mitglieder an, was in

Malta einem Anteil von fast fünf Prozent der Bevölkerung entspricht. Die Frauen stellten irgendwann die Frage, warum in Malta keine Notfallverhütungsmittel erhältlich sind, und warum diese in anderen EU-Ländern gekauft werden müssen. Davon ausgehend begann die Gruppe, sich zunehmend zu mobilisieren und ihre Mitglieder fingen an, die rechtlichen und politischen Mittel und Wege zu erkunden, über die letztendlich eine Veränderung herbeigeführt wurde.

„Die Botschaften der Kampagne müssen auf allen Arten von Materialien funktionieren – auf Logos und Grafiken, Flugblättern und Aufklebern, Postern und T-Shirts. Sie prägen das Narrativ für den Wandel im gesamten öffentlichen Raum, von Twitter bis zur Fernsehdebatte. Sie bestimmen die private Diskussion am Küchentisch. Die Botschaft der Kampagne muss eingängig und anpassungsfähig sein, damit sie in all diesen Räumen und Einflussbereichen funktioniert.“

Adam May, Irland

Auch wo Reformen ursprünglich nicht von der Basis ausgingen, kam es darauf an, den nötigen politischen Willen zu erzeugen, diese auch durchzusetzen. Dies war in Chile der Fall, wo es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen des Landes gibt und die Prioritäten der Kongressabgeordneten oft von den Anliegen ihrer Wählerschaft auf der lokalen Ebene bestimmt werden.

Daher war es hier entscheidend, auf der lokalen Ebene, und insbesondere in den Gemeinden, für die Gesetzesreform zu werben, um im Kongress die nötige Unterstützung zusammen zu bekommen. Zivilgesellschaftlichen Bündnissen ist es gelungen, in den wichtigsten Regionen und Gebieten zahlreiche groß angelegte

Demonstrationen und Straßenproteste zu mobilisieren, die die Aufmerksamkeit der Medien im In- und Ausland auf sich zogen. Dies hat erheblich dazu beigetragen, den nationalen Diskurs zu verändern und einflussreiche Gesetzgeber*innen dafür zu gewinnen, die Reformen zu unterstützen.

„Reformen müssen von den Gemeinschaften getragen werden. Sie müssen sich zu Wort melden und sich für den Wandel einsetzen.“

Tom Mulisa, Rwanda

Häufig wurde ein Instrumentarium aus Online- und Offline-Komponenten zusammengestellt, um den Unterstützer*innen an der Basis Mobilisierungsaktionen und Instrumente an die Hand zu geben, die sie zur politischen Willensbildung und zur Einbindung der Öffentlichkeit nutzen konnten. Natürlich kamen je nach Kontext und den landesspezifischen sozialen, kulturellen, politischen und historischen Dynamiken zum Teil unterschiedliche Instrumente und Aktionen zum Einsatz. In vielen Ländern aber gehörten Proteste und Märsche, Veranstaltungen zur Einbindung der Öffentlichkeit, Werbung, Meinungsforschung und eine Mobilisierung über die sozialen Medien zum üblichen Repertoire. Es war wichtig, für die Unterstützer*innen an der Basis geeignetes Material und Unterstützung bereitzustellen und ihnen das Zugehörigkeitsgefühl, die Motivation und das Selbstvertrauen zu vermitteln, das sie brauchten, um sich politisch oder öffentlich zu engagieren. Häufig wurden Informationsmaterialien und Schulungsworkshops entwickelt, um die Unterstützer*innen mit Daten und Fakten auszustatten und sie in die Lage zu versetzen, die Kernbotschaften wirksam zu kommunizieren.

Wortführer*innen

Es war wichtig, sich die nötige Zeit zu nehmen, Vertrauenspersonen und einflussreiche Stimmen zu identifizieren und für die Sache zu gewinnen. Oft konnte dies erheblich dazu beitragen, der Öffentlichkeit Botschaften und Beweggründe nahe zu bringen. Zu den wichtigsten Fürsprecher*innen gehörten vor allem Fachleute aus dem Gesundheitswesen sowie Mitglieder der betroffenen Gemeinschaften. Auch führende Politiker*innen sowie berühmte und meinungsbildende Persönlichkeiten aus Kultur und Sport galten als sehr einflussreich. Wie die Aktivist*innen brauchten auch diese Wortführer*innen oft Hilfsmittel und Schulungen, um sich sicher und überzeugend zu den Themen äußern zu können.

In Irland zum Beispiel übernahmen einflussreiche Sprecher*innen die wichtige Aufgabe, die Gründe für die Aufhebung des Abtreibungsverbots klar und deutlich zu erklären. Fachleute aus dem Gesundheitswesen und Organisationen mit medizinischem Fachwissen genossen in der Gesellschaft großes Vertrauen. Zur einflussreichsten Kraft wurden jedoch die von dem Verbot unmittelbar betroffenen Frauen, die ihre Geschichten im öffentlichen und privaten Rahmen erzählten. Viele sprachen zum ersten Mal darüber, wie sich das Abtreibungsverbot auf ihr Leben ausgewirkt hat, in den sozialen Medien, in Zeitungen, im Fernsehen und im Radio. Ihre Geschichten zeigten, dass fast jede*r in Irland eine Person kannten, die abgetrieben oder in irgendeiner Form unter dem restriktiven Gesetz gelitten hatte. Daraus entstand eine neue Erzählung, die auf den realen Erfahrungen von Menschen beruhte, und der Öffentlichkeit neue Gründe gab, die Veränderung zu unterstützen.

Einbeziehung der Medien

In den meisten Ländern war die Entwicklung eines strategischen und konstruktiven Ansatzes zur Zusammenarbeit mit den Medien ein notwendiger Bestandteil der Strategien zur Einbindung der Öffentlichkeit. Oft beherrschten negative und irreführende

Darstellungen in den Medien die Berichterstattung zum Thema, daher war es wichtig, Wege zu finden, den Diskurs zu verändern. Entscheidend war, dass in den Medien eine evidenzbasierte Argumentation und Sprache verwendet wurde, zugleich aber auch die Gefühle der Menschen angesprochen wurden.

In einigen Kontexten wurden sowohl maßgebliche gesundheitspolitische Daten, rechtliche Informationen und Ergebnisse von internationalen Menschenrechtsmechanismen als auch Zeugenaussagen und Erfahrungsberichte von betroffenen Personen eingesetzt, um Einfluss zu nehmen auf die Art und den Ton der Medienberichterstattung. Zielführend war es auch, Journalist*innen konkrete Hilfsmittel an die Hand zu geben, um sie in ihrer Berichterstattung über relevante Themen zu unterstützen. In Nepal zum Beispiel wurden Medien-Toolkits entwickelt, um Journalist*innen zu helfen, einen angemessenen und respektvollen Umgang und eine geeignete (Bild-) Sprache für ihre Beiträge zum Thema Schwangerschaftsabbruch zu finden.

„Die öffentliche Verantwortung für das erzielte Ergebnis ist signifikant insbesondere im Hinblick auf die Verankerung der reproduktiven Rechte in der irischen Gesellschaft. Sie wird es ihr langfristig ermöglichen, jedem Versuch, die reproduktiven Rechte auszuhöhlen, entgegenzutreten.“

Orla O'Connor, Irland

In einigen Kontexten gestaltete sich die Zusammenarbeit mit den Medien besonders schwierig. In der Tschechischen Republik beispielsweise war es aufgrund der massiven rassistischen Vorurteile gegenüber Rom*nja für die Aktivist*innen sehr schwierig, in den tschechischen Medien eine faire und objektive Berichterstattung über ihre Bemühungen, auf die jahrzehntelange Politik

der systematischen Zwangssterilisation von Frauen in der Tschechischen Republik aufmerksam zu machen, zu erhalten. Es gelang ihnen dann allerdings, sich die Aufmerksamkeit der internationalen Medien zu sichern, die in der Regel mit Empathie und Fairness über ihre Geschichte berichteten und ihre Forderung nach Gerechtigkeit unterstützten.

Mit der Zeit hatte dies eine deutliche Wirkung auch auf die tschechischen Medien, die einsehen mussten, dass ihre eigene Berichterstattung mit der ihrer Kolleg*innen in internationalen Medienorganisationen nicht in Einklang zu bringen war.

Aufforderungen zum Handeln

Ein wichtiges Element der Kampagnen zur Einbindung der Öffentlichkeit bestand oft darin, einen Aufruf herauszugeben, in dem die Bürger*innen aufgefordert wurden, selbst aktiv zu werden und konkret benannt wurde, was sie tun können, wenn sie sich engagieren wollen. Zum Beispiel wurden die Leute gebeten, eine Website zu besuchen, um weitere Informationen zu erhalten, Email- oder SMS-Updates zu abonnieren, eine Fernsehdebatte zu verfolgen, sich zu einer Wahl anzumelden, eine Petition zu unterzeichnen, Beiträge in den sozialen Medien weiterzuleiten, Kolleg*innen, Freunde oder die Familienangehörige auf das Thema anzusprechen, eine kleine Spende zu tätigen, gewählte Vertreter*innen oder Regierungsmitglieder zu kontaktieren, einen Anstecker zu tragen, an einer Demonstration oder Versammlung teilzunehmen, sich an Tür-zu-Tür-Aktionen zu beteiligen oder als Freiwillige an einer Kampagne mitzuwirken. Wurde der Öffentlichkeit eine Möglichkeit eröffnet, sich praktisch einzubringen, erhöhte dies die Chancen, dass die Menschen den Wandel unterstützen.

Wichtige Lektionen

- In den meisten Fällen können rechtliche und politische Veränderungen nicht ohne eine umfassende Mobilisierung der Basis erreicht werden. Wie diese Unterstützung an der Basis zustande kommt, ergibt sich aus den jeweiligen sozialen, kulturellen, politischen und historischen Dynamiken in dem betreffenden Kontext.
- Strategien zur Einbindung der Öffentlichkeit sind erfolgreich, wenn sie einen spürbaren Bezug zu den Menschen und den Gegebenheiten vor Ort haben. Um authentische Kampagnen zu entwickeln, muss man angemessen auf die Menschen und auf die Themen eingehen, die ihnen wichtig sind und ihre Netzwerke nutzen.
- Erkenntnisse aus Forschung, Evidenz und bewährten Praktiken helfen bei der Entwicklung der strategischen Kommunikation zu einem Thema, das in der Öffentlichkeit noch nicht genügend Unterstützung findet. Strategische Botschaften müssen die Sprache sprechen, die das Zielpublikum versteht. Bei der Entwicklung einer strategischen Kommunikation geht es weniger darum, die eigenen Werte zu kompromittieren, als darum, auf die Vorstellungen und Bedenken von unentschlossenen Personen und möglichen Befürworter*innen angemessen einzugehen.
- Die Kommunikation muss die Balance halten zwischen proaktiven Erklärungen und Antworten auf gegenläufige Narrative. Positive und inspirierende Meldungen können sehr wirksam sein, wenn sie zusammen mit logischen Argumenten eingesetzt werden. Es ist wichtig, schwierigen Fragen nicht aus dem Weg zu gehen, ebenso wichtig aber ist es, nicht die gesamte Kommunikation auf defensive Argumente zu stützen.
- Wenn Personen, die von den nachteiligen oder schädigenden Auswirkungen des Status quo betroffen sind, ihr Schweigen brechen und ihre Geschichte erzählen, ändert sich oft die öffentliche Meinung. Ihre Worte können die Öffentlichkeit über das durch die jeweilige Problemlage verursachte persönliche Leid aufklären, und die Veröffentlichung von privaten Erfahrungen kann dazu beitragen, Stigmatisierung und Scham zu verringern. Für Betroffene müssen sichere Wege geschaffen werden, sich zu Wort zu melden, außerdem braucht es Unterstützungsmechanismen.

Nationale gerichtliche Strategien



Zugang zur Justiz. Rechenschaftspflicht. Gerichtliche Präzedenzfälle. In vielen Ländern spielten Justizstrategien auf nationaler Ebene eine zentrale Rolle bei den Bemühungen, SRGR durch rechtliche und politische Reformen zu fördern. Durch Gerichtsurteile wurden Präzedenzfälle geschaffen, die Rechtsansprüche anerkennen. Gerichtsentscheidungen sorgten für Abhilfe bei Schäden und wiesen die Exekutive oder Legislative an, Reformen durchzuführen. Auch außerhalb des Gerichtssaals haben erfolgreiche Prozessstrategien oft entscheidende Impulse für rechtliche und politische Veränderungen gegeben, die öffentliche Meinung beeinflusst und politischen Willen erzeugt.

Die Entwicklung und Umsetzung wirksamer nationaler Justizstrategien beinhaltet eine Reihe komplexer strategischer Überlegungen und erfordert spezielle juristische Kenntnisse über das jeweilige nationale Rechtssystem und im jeweiligen sozialen und kulturellen Kontext. Eine detaillierte Analyse der vielen Komponenten, die in den einzelnen Ländern zum Erfolg von nationalen Justizstrategien beigetragen haben, würde daher den Rahmens dieses Berichtes sprengen.

Allerdings spielten nationale Justizstrategien in zahlreichen nationalen Kontexten eine entscheidende Rolle in der Verwirklichung eines stärkeren rechtlichen Schutzes für die sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte. Die nachstehend aufgeführten Beispiele zeigen ihre Macht und Wirkung.

Rechtsstreitigkeiten über verfassungsmäßige Rechte

In Kenia zum Beispiel war der Rechtsstreit um die verfassungsmäßigen Rechte ein entscheidender Bestandteil der Bemühungen, die systematischen Ingewahrsamnahmen und Misshandlungen von Frauen in Einrichtungen der Müttergesundheits zu beenden. Über

mehrere Jahre hinweg wurden Frauen unrechtmäßig in Einrichtungen der Müttergesundheitsversorgung festgehalten, weil sie Krankenhausrechnungen nicht bezahlen konnten, und waren dort verbalen und körperlichen Übergriffen und Misshandlungen ausgesetzt. Diese Frauen haben Klage eingereicht und geltend gemacht, dass ihre verfassungsmäßigen Rechte verletzt wurden. In wegweisenden Urteilen erkannten die Gerichte an, dass die Frauen schwere Verletzungen ihrer verfassungsmäßigen Rechte erlitten hatten, sprachen ihnen eine Entschädigung zu und wiesen die Regierung an, im Rahmen einer Reihe von Maßnahmen zur Verhinderung solcher Verstöße rechtliche und politische Reformen einzuleiten.

„Du musst Dir über das Ausmaß des Problems, das Du angehen willst, im Klaren sein, sämtliche Aspekte des Engagements von Anfang an einplanen und die nötigen Bündnisse und Kooperationen aufbauen, die Dich durch diesen Prozess begleiten. Du musst damit rechnen, dass in diesem Prozess viele Herausforderungen auftreten werden und darauf vorbereitet sein, Dich rechtzeitig an Veränderungen anzupassen.“

Martin Onyango, Kenia

Mit den Urteilen wurde ein Präzedenzfall für das verfassungsmäßige Recht auf ein menschenwürdiges Leben und eine qualitativ hochwertige Müttergesundheitsversorgung geschaffen. Sie erkannten die systematischen Übergriffe und Misshandlungen in Müttergesundheits-einrichtungen in ganz Kenia an und führten zu Veränderungen im Verhalten von lokalen Behörden und in der Politik und Praxis der Krankenhausverwaltung. Sie schufen auch eine klare Rechtsgrundlage für eine politische Verpflichtung der Zentralregierung, rechtliche und politische Reformen zur Einführung verbesserter Überwachungs- und Aufsichtsverfahren umzusetzen. Diese Urteile wurden seither von vielen anderen Frauen als Grundlage genutzt, um Rechtsansprüche auf Gerechtigkeit und Wiedergutmachung geltend zu machen.

Rechtsstreitigkeiten im öffentlichen Interesse

In Nepal spielten Rechtsstreitigkeiten im öffentlichen Interesse eine Schlüsselrolle bei den jahrzehntelangen Bemühungen um die Einführung eines soliden Rechtsrahmens für das Rechte auf einen erschwinglichen und zugänglichen Schwangerschaftsabbruch. Nach der Verankerung des verfassungsmäßigen Rechts auf reproduktive

Gesundheit in Nepals Übergangsverfassung von 2007 wurde ein Rechtsstreit im öffentlichen Interesse angestrengt, um anerkennen zu lassen, dass dies auch das Recht auf Zugang zu einem legalen Schwangerschaftsabbruch im Rahmen der Gesundheitsversorgung beinhaltet. Zwar war der Schwangerschaftsabbruch zu diesem Zeitpunkt in Nepal bereits legalisiert, aber viele Menschen konnten sich die Kosten für eine Abtreibung nicht leisten und hatten daher in der Praxis keinen Zugang zu dieser Gesundheitsleistung. In einem bahnbrechenden Urteil erkannte der

Oberste Gerichtshof das verfassungsmäßige Recht auf Abtreibung als Leistung der Gesundheitsversorgung an und wies die Regierung an, einen umfassenden gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der den Zugang zum sicheren und erschwinglichen Schwangerschaftsabbruch in der Praxis gewährleistet. Nach dem Urteil setzte sich die Zivilgesellschaft intensiv bei den politischen Entscheidungsträger*innen für die Verabschiedung eines Rechtsrahmens ein, der sämtliche Anweisungen des Obersten Gerichtshofs umsetzt. Diese Bemühungen erreichten mit der Verabschiedung des Gesetzes für sichere Mutterschaft und reproduktive Gesundheit (SMRHR Act), eines umfassenden Rechtsrahmens, der solide Garantien für den Zugang zu erschwinglichen Abtreibungen enthält, im Jahr 2018 ihren Abschluss.

Andere Rechtswege

In Malta wurde eine gerichtliche Strategie entwickelt, um die Regierung auch ohne Rechtsstreitigkeiten davon zu überzeugen, in Malta den Verkauf von Notfallverhütungsmitteln erstmals in der Geschichte zu genehmigen. Hier haben mehr als 100 Frauen einen „gerichtlichen Protest“ eingereicht, in dem sie erklärten, dass die Verweigerung des Zugangs zu Notfallverhütungsmitteln rechtswidrig sei und ihre Rechte verletze. In dem förmlichen Schreiben an die Gerichte wurde insbesondere angeführt, dass die Nichtzulassung der Notfallverhütung durch

die staatlichen Behörden rechtswidrig sei. Es handelte sich hier nicht um eine Klage, sondern um einen formalen Rechtsweg, über den die Behörden öffentlich darauf hingewiesen wurden, dass ihnen ein Rechtsstreit und Schadenersatzforderungen drohen. Der gerichtliche Protest veranlasste die Regierung, einen Parlamentsausschuss einzuberufen, um über Reformoptionen zu beraten. Nach intensiver Öffentlichkeitsarbeit und Fürsprache von Aktivist*innen wurde in Malta schließlich der rezeptfreie Verkauf von Notfallverhütungsmitteln in Apotheken zugelassen.

Wichtige Lektionen

- Jedes Rechtssystem ist anders, und die bestehenden Rechtswege sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. Die Entwicklung und Umsetzung wirksamer nationaler Justizstrategien umfasst eine Reihe komplexer strategischer Überlegungen und erfordert spezielle juristische Kenntnisse des nationalen Rechtssystems und des jeweiligen sozialen und kulturellen Kontexts.
- In einigen Ländern können Prozessstrategien dazu führen, dass ein Präzedenzfall geschaffen wird, in dem Verfassungs- oder Menschenrechte und andere rechtliche Ansprüche anerkannt werden.
- Diese können einen raschen rechtlichen und politischen Wandel bewirken, und sie können von anderen, die für Gerechtigkeit und die Achtung ihrer Rechte kämpfen, genutzt werden.
- Auch wenn gerichtliche Strategien nicht zu Präzedenzfällen führen, können Gerichtsentscheidungen die Notwendigkeit rechtlicher und politischer Veränderungen und systemischer Reformen aufzeigen, indem sie die schwerwiegenden Schäden anerkennen, die Einzelnen durch den Status quo entstehen. Dies kann einen Einfluss haben auf die öffentliche Meinung und den politischen Willen.
- Gerichtsbeschlüsse weisen die Regierung und die staatlichen Behörden häufig an, rechtliche und politische Reformen durchzuführen, um der Entscheidung Wirkung zu verleihen oder ähnliche Verstöße in Zukunft zu verhindern. Dies bietet eine klare Rechtsgrundlage für anschließendes politisches Engagement und Lobbyarbeit.

Internationale Rechenschaftspflicht und Engagement



Interessensvertretung bei den Vereinten Nationen. Beschwerden bei regionalen Gerichten einreichen. In internationalen Foren politisch Druck ausüben. Dies sind alles Beispiele für die Art von internationalen Strategien zur Rechenschaftspflicht, die neben den nationalen Strategien oft eine wichtige Rolle bei den Bemühungen um rechtliche und politische Veränderungen spielten. Sie führten zu Entscheidungen und Feststellungen internationaler und regionaler Menschenrechtsbehörden, die aufzeigten, welcher Schaden durch das Versäumnis, rechtliche und politische Reformen durchzuführen, verursacht wurde. Sie sorgten für internationale Aufmerksamkeit und Unterstützung für rechtliche und politische Veränderungen. Sie bewirkten, dass Regierungen sich verpflichteten und versprachen, Änderungen zu ermöglichen.

Erfolgreichen Bemühungen um ein internationales Engagement ging immer eine gründliche Bewertung der strategisch sinnvollsten und realistischsten Herangehensweise voraus. Dazu gehörte die Prüfung der Mandate und Funktionen der einschlägigen internationalen oder regionalen Mechanismen sowie die Beurteilung, welche Art von Strategie im jeweiligen Länderkontext am angemessensten und wirksamsten wäre.

Es war wichtig, darauf zu achten, welchen Status und welche Legitimität die verschiedenen internationalen und regionalen Akteure und Institutionen in unterschiedlichen nationalen Kontexten besitzen. Zudem galt es abzuwägen, wie viel Zeit, Arbeitskraft und Ressourcen für die verschiedenen Arten von internationalem Engagement aufzuwenden sind. Dies beinhaltete auch eine Abschätzung der zu erzielenden positiven Auswirkungen und inwieweit diese stabil genug wären, um die Reformbemühungen voranzubringen.

„Internationale Bemühungen um Rechenschaftspflicht müssen von soliden Kommunikations- und Mobilisierungskampagnen begleitet werden, damit dieses Geschehen in einer Art und Weise publik gemacht wird, dass dadurch die öffentliche Meinung beeinflusst werden kann.“

Catalina Martínez Coral, Kolumbien

Um sicherzustellen, dass internationale Rechenschaftsstrategien positive Auswirkungen auf der nationalen Ebene haben und einen sinnvollen Beitrag zu nationalen Reformbemühungen leisten können, galt es, den nötigen politischen Willen für eine Umsetzung der internationalen Beschlüsse und Empfehlungen zu schaffen. Um dies zu erreichen, war es von entscheidender Bedeutung, internationale und regionale Erkenntnisse in nationale Kampagnen

zur Einbindung der Öffentlichkeit, in die Medienarbeit und in die Strategien zur politischen Einflussnahme zu integrieren. Häufig wurden im Rahmen der Medien- und Öffentlichkeitsarbeit gezielt Aktivitäten entwickelt, um die Öffentlichkeit stärker für internationale Entscheidungen und Empfehlungen zu sensibilisieren und deren politische Wirkung zu maximieren.

Verfahren zur Berichterstattung über Menschenrechtsverträge

Viele internationale und regionale Menschenrechtsverträge verpflichten die Vertragsstaaten, regelmäßig über die Einhaltung ihrer mit diesen Verträgen eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen zu berichten. Diese Staatenberichte werden, zusammen mit anderen Informationen, von den Vertragsorganen - den vertragsgemäß eingerichteten Ausschüssen, die sich aus unabhängigen Menschenrechts-expert*innen zusammensetzen und deren Aufgabe es ist, die ordnungsgemäße Umsetzung und Einhaltung der Vertragsverpflichtungen zu überwachen - geprüft. Im Rahmen dieser regelmäßigen Überprüfungen können zivilgesellschaftliche Akteure schriftliche Eingaben an die Vertragsorgane machen, an offiziellen Briefings teilnehmen und Lobbyarbeit betreiben, um Einfluss zu nehmen auf deren offizielle schriftliche Empfehlungen an den betreffenden Staat.

Diese Vertragsberichtsverfahren wurden in vielen Ländern genutzt, um die Bemühungen um rechtliche und politische Veränderungen auf der nationalen Ebene voranzubringen. In der Tschechischen Republik, Irland, Nepal, Nordmazedonien, Peru, den Philippinen und Ruanda waren sie ein wichtiger Bestandteil der Reformstrategien. In Ruanda beispielsweise fielen die Bemühungen um eine Reform des Abtreibungsrechts in eine Zeit, in der die Regierung Ruandas darauf bedacht war, sich einen guten internationalen Ruf aufzubauen, und sie nahm die regelmäßigen Berichtsverfahren der Menschenrechtsmechanismen sehr ernst. Im

Rahmen der Strategien zur Umsetzung des Reformvorhabens wurde der Einfluss dieser Verfahren gezielt und erfolgreich genutzt, um den Druck auf die Regierung zu erhöhen. Die Zivilgesellschaft erwirkte im Zuge der regelmäßigen Überprüfungen nachdrückliche Empfehlungen für Reformen seitens der Afrikanischen Menschenrechtskommission und des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW). Diese waren ein wichtiger Hebel in den Bemühungen, die Regierung zur Durchführung der notwendigen Reformen zu verpflichten.

„Die UN-Fälle waren der Katalysator und haben die Debatte wirklich verändert.“

Rossina Guerrero, Peru

Zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiteten für gewöhnlich mit einer Vielzahl von Vertragsberichtsverfahren, und das über mehrere Jahre. Auf diese Weise erreichten sie, dass mehrere Vertragsmechanismen Empfehlungen für Reformen aussprachen, die einen wichtigen Beitrag zur nationalen Lobbyarbeit und dem Engagement bei Regierungsvertreter*innen, Abgeordneten und gesetzlichen Gremien darstellten. Um zu erreichen, dass starke Empfehlungen ausgesprochen werden, war es wichtig, den Vertragsorganen stichhaltige Analysen an die Hand zu geben, aus denen hervorgeht, inwiefern das Versäumnis, rechtliche und politische Veränderungen herbeizuführen, die Menschenrechtsverpflichtungen im Rahmen der jeweiligen Verträge beeinträchtigt.

Individuelle Beschwerdeverfahren

Die meisten internationalen und regionalen Menschenrechtsverträge ermöglichen es auch Einzelpersonen, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen geworden sind, gegen den verantwortlichen Staat zu klagen. Auf der internationalen Ebene können beispielsweise eine Reihe von UN-Vertragsorganen, darunter

der Menschenrechtsausschuss, CEDAW und der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Individualbeschwerden entgegennehmen, wenn Länder diese besondere Zuständigkeit akzeptiert haben. Auch auf der regionalen Ebene können Beschwerden bei Gerichtshöfen wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der Interamerikanischen Menschenrechtskommission und der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Völkerrechte eingereicht werden. In allen Fällen gibt es eine Reihe strenger Verfahrens- und Zulässigkeitskriterien, die erfüllt sein müssen, bevor eine Beschwerde von diesen Gremien geprüft werden kann, insbesondere müssen die wirksamen innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft sein.

In einigen Ländern hat die Entscheidung von Einzelpersonen, bei internationalen und regionalen Menschenrechtsgremien Beschwerde einzureichen, erheblich dazu beigetragen, die Reformbemühungen voranzubringen. Die Feststellungen, die von den internationalen Gremien in diesen Fällen getroffen wurden, boten nicht nur den Betroffenen die Möglichkeit auf Wiedergutmachung, sie stellten auch eine deutliche Anklage des systemischen Schadens dar, der verursacht wurde, und zeigten auf verständliche und sachliche Weise die Gründe auf, warum rechtliche und politische Änderungen notwendig waren. Sie legten dar, welche Maßnahmen die Regierung ergreifen musste, zum einen um die betreffende Verletzung zu beheben, und zum anderen um sicherzustellen, dass sich ähnliche Verletzungen in Zukunft nicht wiederholen. In allen Fällen leisteten diese Ergebnisse einen äußerst wichtigen Beitrag zu den nationalen Strategien für rechtliche und politische Reformen und zu soliden Veränderungen.

So haben beispielsweise in Peru innerhalb von zehn Jahren zwei Mädchen, denen der Zugang zum Schwangerschaftsabbruch verweigert worden war, obwohl ihr Leben und ihre Gesundheit gefährdet waren, bei zwei verschiedenen Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen – dem Menschenrechtsausschuss und der CEDAW

- individuelle Beschwerden eingereicht. In richtungsweisenden Urteilen stellten beide Mechanismen fest, dass es hier zu Verstößen gekommen war, und wiesen Peru an, Wiedergutmachung zu leisten. Beide Frauen waren zu entschädigen, außerdem waren rechtliche und politische Reformen einzuleiten, um sicherzustellen, dass solche Verstöße in der Zukunft nicht mehr vorkommen. Beide Entscheidungen waren die jeweils erste ihrer Art und zeigten auf, welcher Schaden dadurch verursacht wurde, dass es keine klaren Richtlinien und Verfahren gibt, die es Frauen in der Praxis ermöglichen, Zugang zum Schwangerschaftsabbruch zu erhalten.

Die Entscheidungen fanden in den Medien große Beachtung und trugen wesentlich dazu bei, eine öffentliche Debatte anzustoßen und die öffentliche Meinung zu diesem Thema zu verändern. Nach der zweiten Entscheidung, und durch konzertierte Aktion wurde der Druck auf die Regierung, Maßnahmen zu ergreifen, verstärkt, und schließlich wurden neue nationale Leitlinien zum Schwangerschaftsabbruch verabschiedet. In der Folge entschuldigte sich die Regierung offiziell bei den beiden jungen Frauen und leistete Entschädigung.

Innerhalb eines ähnlichen Zeitrahmens haben auch mehrere Frauen, denen in Irland der Zugang zum Schwangerschaftsabbruch verwehrt worden war, Individualbeschwerden bei verschiedenen internationalen Menschenrechtsmechanismen eingereicht und wegweisende Entscheidungen erwirkt. Wie in Peru hatten diese Entscheidungen auch in Irland einen starken Einfluss auf die öffentliche und politische Meinung und leisteten einen wichtigen Beitrag zu den Reformbemühungen. Insbesondere wurde erreicht, dass die Regierung im Anschluss an diese Entscheidungen rechtliche und politische Maßnahmen ergriff und den Frauen Wiedergutmachungen und Entschuldigungen zukommen ließ.

Um im Einzelfall einschätzen zu können, inwieweit eine internationale Klage eine wirksame oder angemessene Strategie sein könnte, bedarf es zunächst einer fundierten

Beurteilung der damit verbundenen Chancen und Risiken. Der potenzielle Nutzen solcher Beschwerden musste immer abgewogen werden gegen die damit, insbesondere für die betroffenen Personen, oft verbundenen sehr realen Herausforderungen. Bei allen Bemühungen, Gerechtigkeit für erlittene Rechtsverletzungen zu erlangen, müssen die Interessen der einzelnen Beschwerdeführenden immer an erster Stelle stehen. Personen, die Menschenrechtsverletzungen erfahren hatten, kamen je nach Kontext manchmal zu dem Schluss, dass die mit der Durchsetzung internationaler Beschwerden verbundenen persönlichen Kosten den potenziellen Nutzen einfach überwiegen. Auch andere strategische Überlegungen hatten Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen den internationalen Klageweg. So galt es abzuwägen, welche Auswirkungen es hätte, wenn das Verfahren verloren würde, und insbesondere inwieweit das einen Rückschlag mit Blick auf die Reformziele bedeuten oder die Erfolgsaussichten für künftige Klagen weiter einschränken würde.

Ermittlungsverfahren

Einige internationale Rechenschaftsorgane, wie z. B. CEDAW, haben auch das Mandat, vertrauliche Ermittlungen bei Hinweisen auf schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen auf der kollektiven Ebene durchzuführen. Es wurden spezifische Verfahren festgelegt, über die Anträge auf Einleitung einer Untersuchung gestellt werden können. Wird einem solchen Antrag stattgegeben, wird das zuständige Gremium eine eingehende Untersuchung einleiten, die häufig auch einen Besuch in dem betreffenden Land sowie Treffen mit relevanten Akteuren, insbesondere mit Regierungsvertreter*innen, Akteuren der Zivilgesellschaft und betroffenen Gemeinschaften, beinhaltet.

„Sie wussten, dass sie gegen die Menschenrechte verstoßen, sie wussten, dass sie [schlecht] aussehen würden, sie wussten, dass die Beweise gegen sie sprachen. Sie wollten fortschrittlich wirken.“

Andreana Dibben, Malta

In einigen Ländern spielten Untersuchungsverfahren eine wichtige Rolle in den Bemühungen um rechtliche und politische Reformen. Zivilgesellschaftliche Organisationen legten umfangreiche Beweise vor, die das Ausmaß und die Auswirkungen von SRGR-Verletzungen belegten, woraufhin die Rechenschaftsorgane Untersuchungen einleiteten, die zu Ergebnissen und Empfehlungen führten, in denen aufgezeigt wurde, dass systematische und schwerwiegende Schäden vorliegen.

Auf den Philippinen beispielsweise haben sich mehr als zwanzig zivilgesellschaftliche Organisationen zusammengeschlossen und im Rahmen ihrer Strategie zur Durchsetzung einer Reform der restriktiven Gesetze und Maßnahmen im Bereich der reproduktiven Rechte eine Anfrage an die CEDAW gerichtet. Der Ausschuss führte daraufhin eine Untersuchung durch, zu der auch ein offizieller Besuch im Land gehörte, und legte seinen Bericht vor. Er stellte fest, dass eine Reihe von nationalen und lokalen Gesetzen und politischen Maßnahmen die Ursache sind für systematische und schwerwiegenden Formen der Diskriminierung von Frauen und empfahl eine umfassende Reform der Gesetze und politischen Maßnahmen. Die Ergebnisse und Empfehlungen der Untersuchung waren die Grundlage für die darauf aufbauenden soliden politischen Strategien, einschließlich einer Untersuchung durch die nationale Menschenrechtsinstitution.

Andere Wege

In einigen Fällen wurden auch andere Wege der internationalen Interessenvertretung und Rechenschaftspflicht beschritten, wie z. B. die Beteiligung an der Allgemeinen Regelmäßigen Überprüfung oder an den Sonderverfahren der Vereinten Nationen.

Der Einfluss und die Mandate dieser Mechanismen und Amtsträger wurden genutzt, um auf Probleme aufmerksam zu machen und den politischen Willen, Veränderungen herbeizuführen, zu stärken. Dieses Engagement resultierte vielfach in der Herausgabe von öffentlichen Erklärungen und formellen Mitteilungen an Regierungen, in denen rechtliche und politische Änderungen gefordert wurden. Gleichzeitig regte es die stille Diplomatie an, Einfluss zu nehmen, um solche Veränderungen zu fördern.

In einigen Kontexten beinhaltete die Interessenvertretung auch eine Kontaktaufnahmen zu Regierungen anderer Länder und zu multilateralen Organisationen und Institutionen, deren außenpolitische Agenden die angestrebten rechtlichen und politischen Veränderungen unterstützten. Es wurden verschiedene Formen von diplomatischen Kanälen, Guten Diensten und Gruppendruck genutzt, um Reformbemühungen voranzubringen. Zum Beispiel wurde in Mazedonien durch den Austausch mit Vertreter*innen der Europäischen Union über die Notwendigkeit der Aufhebung von rückschrittlichen Abtreibungsbeschränkungen erreicht, dass diesbezügliche Reformempfehlungen in die EU-Beitrittsabkommen mit aufgenommen wurden.

Gleichermaßen erwies sich auch die direkte Kontaktaufnahme mit Vertreter*innen von nationalen Regierungen oder mit einzelnen politischen Entscheidungsträger*innen im Vorfeld zu oder am Rande von internationalen Veranstaltungen oft als zielführend. So bot beispielsweise der Nairobi-Gipfel 2019, ein großes Gipfeltreffen anlässlich des 25. Jahrestags der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (ICPD), die Gelegenheit, von der Regierung Kasachstans

Zusagen betreffend die Förderung und den Schutz der sexuellen und reproduktiven Gesundheit von Jugendlichen zu erhalten. Das Engagement und die Lobbyarbeit bei der kasachischen Regierung im Vorfeld des Treffens haben dazu beigetragen, dass Kasachstan auf dem Gipfel starke Zusagen machte, insbesondere die Zusage, im ganzen Land die Einrichtung von umfassenden jugendfreundlichen Diensten für sexuelle und reproduktive Gesundheit zu finanzieren.

Wichtige Lektionen

- Die Nutzung der Möglichkeiten der internationalen Interessenvertretung und Rechenschaft im Rahmen von umfassenderen nationalen Strategien bietet ein erhebliches Einflusspotenzial, insbesondere wenn diese einhergehen mit soliden Strategien für politische Öffentlichkeitsarbeit und öffentliches Engagement.
- Es kann hilfreich sein, Bündnisse zu bilden, um internationale Rechenschaftsstrategien gemeinsam zu verfolgen. Dies ermöglicht es, Lasten zu teilen und Kapazitäten und Expertise zu bündeln. Die Abstimmung und Zusammenarbeit mit internationalen und regionalen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Expert*innen ist oft wertvoll.
- Internationale Rechenschaftsstrategien haben zwar die größte Wirkung in Ländern, die den Erklärungen der einschlägigen internationalen und regionalen Mechanismen Beachtung schenken. Sie können aber auch in Kontexten, in denen Regierungen diesen feindselig oder ablehnend gegenüberstehen, wichtige Auswirkungen haben. Zudem bieten sie Aktivist*innen und Menschenrechtsverteidiger*innen Solidarität und Schutz.
- Wenn nationale Entscheidungsträger*innen sehr empfindlich auf Kritik von externen Gesprächspartner*innen reagieren, ist es manchmal strategisch sinnvoller, sich darum zu bemühen, dass internationale Rechenschaftsorgane oder Regierungen anderer Staaten sich her im Hintergrund und über private Kanäle engagieren als auf der öffentlichen Bühne. In anderen Kontexten hingegen können öffentliche Stellungnahmen von internationalen Gremien helfen, öffentliche Aufmerksamkeit und politischen Druck zu erzeugen.

Chile

Abschaffung des absoluten Abtreibungsverbots

„Ein enges Bündnis von zivilgesellschaftlichen Organisationen einigte sich auf einen Gesetzesvorschlag.“

Javiera Canales Aguilera, Chile

Kontext und Erfolge

Bis 2017 war Chile eines der wenigen Länder der Welt mit einem absoluten Abtreibungsverbot. Das Verbot, das in den letzten Jahren der Pinochet-Diktatur in Kraft trat, kriminalisierte die Abtreibung in allen Fällen. Nach dem Ende der Diktatur scheiterten zwischen 1991 und 2013 mehrere Versuche, dieses Verbot aufzuheben.

Die Wahl einer neuen Regierung im Jahr 2014 eröffnete neue Chancen für Reformen. Strategien des politischen Engagements bewirkten, dass die Regierung 2015 einen Gesetzesentwurf einbrachte, der das Abtreibungsverbot aufheben und die Abtreibung unter drei Bedingungen legalisieren sollte: wenn das Leben der schwangeren Frau gefährdet ist, der Fötus keine Überlebenschance hat oder die Schwangerschaft die Folge eines sexuellen Übergriffs ist. Auch wenn dieser Vorschlag nicht weit genug ging, entschieden Aktivist*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen schließlich, dass diese Reform der notwendige erste Schritt hin zu einem umfassenderen rechtlichen und politischen Wandel sein würde.

Es folgten drei Jahre massiver Mobilisierung an der Basis, öffentliches Engagement, politische Öffentlichkeitsarbeit und Verbreitung von Fakten und Daten, die bewirkten, dass das Gesetz im Jahr 2017 schließlich verabschiedet wurde.

Zeitleiste der Ereignisse

- **1931**
Therapeutischer Schwangerschaftsabbruch legalisiert.
- **1989**
Absolutes Abtreibungsverbot durch das Pinochet-Regime eingeführt
- **1991 - 2013**
Mehrere Gesetzesvorschläge zur Legalisierung der Abtreibung abgelehnt.
- **2017**
Abschaffung des Totalverbots und Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs aus drei Gründen.

Nach der Verabschiedung des Gesetzes reichte eine Gruppe von Abtreibungsgegnern Verfassungsklage ein. Daher konzentrierten sich Bemühungen nun zunächst darauf, die geeigneten juristischen Strategien umzusetzen, um das Verfassungsgericht von der Verfassungsmäßigkeit des neuen Gesetzes zu überzeugen. Das Gericht bestätigte das Gesetz, hob allerdings einzelne Bestimmungen wieder auf, durch die private Gesundheits-einrichtungen daran gehindert werden sollten, sich pauschal zu weigern, Schwangerschaftsabbrüche durchzuführen.

In Chile gibt es nach wie vor Probleme bei der Umsetzung des Gesetzes, und da eine Gesetzesänderung nur in sehr begrenztem Umfang erreicht wurde, ist heute der Schwangerschaftsabbruch in vielen Fällen nach wie vor illegal. Jedes Jahr lassen weiterhin Tausende von Frauen illegale Abtreibungen durchführen und weiterhin haben sie Angst, anschließend eine medizinische Nachsorge in Anspruch zu nehmen. Trotzdem hat der Prozess zur Umsetzung der Gesetzesreform in den Jahren 2015 bis 2017 eine nationale Diskussion über den Schwangerschaftsabbruch in Chile ermöglicht, die zuvor undenkbar gewesen wäre - und die Bemühungen um eine umfassendere Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs in Chile werden fortgesetzt. Dieser Prozess war eine Herausforderung, aber er war ein wichtiger und notwendiger Schritt auf dem Weg zu einem umfassenden rechtlichen und politischen Wandel.

Strategien und Maßnahmen

Eine Kombination unterschiedlicher Strategien führte 2017 zur Aufhebung des absoluten Abtreibungsverbots in Chile und zu einer Legalisierung der Abtreibung in bestimmten Fällen.

Mobilisierung der Zivilgesellschaft

Die in dem Gesetzesentwurf von 2015 vorgesehene nur minimale Legalisierung war für viele Aktivist*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen schwer zu akzeptieren. Sie wussten, dass diese Reform, selbst wenn sie durchkommt, vielen Frauen dennoch keinen Zugang zu einem legalen Schwangerschaftsabbruch ermöglichte. Ihr Ziel war eine umfassendere Gesetzesänderung und der breite Zugang zum Schwangerschaftsabbruch, und dieser Gesetzesentwurf war nicht geeignet, diese Ziele umzusetzen.

Gleichzeitig war ihnen aber klar, dass dieses Gesetz, wenn es angenommen würde, zumindest das strikte Verbot der Abtreibung lockern, eine wichtige öffentliche Diskussion in Gang setzen und einen Ausgangspunkt für weitergehende Reformen in bieten würde. Nachdem in der Vergangenheit bereits mehrere Reformvorhaben gescheitert waren, bot das neue politische Umfeld zumindest eine Chance für einen Wandel.

Nach eingehenden Überlegungen, Beratungen und Analysen wurde der Entschluss getroffen, sich für die Verabschiedung dieses Gesetzes einzusetzen – auch wenn das nicht das eigentliche Ziel war, sondern nur eine erste Etappe auf dem Weg zu längerfristigen Veränderungen.

Politische Überzeugungsarbeit und parteiübergreifende Unterstützung

Der Gesetzesvorschlag wurde zwar von den führenden Kräften der Regierung unterstützt, von Teilen des Regierungsbündnisses jedoch abgelehnt. Für die Verabschiedung des Gesetzes brauchte es daher eine breite Unterstützungsbasis im Kongress, auch aus den Reihen der Oppositionsparteien. Die Unterstützung durch eine einzelnen Partei würde nicht reichen, es musste eine parteiübergreifende Unterstützung für das Projekt gewonnen werden, wenn der Entwurf eine Mehrheit finden sollte.

„Politische Parteien, die nicht an der Regierung beteiligt sind, müssen über Vorschläge für Rechtsreformen nachdenken, mit denen sie in ein Amt gewählt werden könnten.“

Lidia Casas Becerra, Chile

Die Strategien für politisches Engagement und Kontaktaufnahme mussten daher parteipolitikübergreifend ausgerichtet werden, um die Stimmen eines möglichst breiten Spektrums von Entscheidungsträger*innen zu gewinnen. Zunächst wurde eine detaillierte

Bestandsaufnahme des Kongresses erstellt, um mögliche Verbündete und Zielgruppen für die Interessenvertretung zu identifizieren. Auf dieser Grundlage konnten dann auf deren Interessen und Profile abgestimmte Strategien entwickelt werden.

Um Politiker*innen ganz unterschiedlicher Parteien erreichen zu können, musste auch sichergestellt werden, dass sich viele verschiedene Interessengruppen aktiv an dem Engagement für den Gesetzentwurf beteiligten. Wichtige Stimmen waren hier vor allem Frauen, denen eine Abtreibung verweigert worden war, Fachkräfte aus Medizin und Gesundheit sowie einige Fachleute für Religion. Ihre Beteiligung an Informationssitzungen, Konsultationen und Anhörungen zeigte, dass die Reform von einer breiten Basis unterstützt wurde.

Eine entscheidende Komponente dieser Strategie war der Austausch mit politischen Entscheidungsträger*innen über religiöse Fragen. Hier ging es vor allem darum aufzuzeigen, wie die Reform unterstützt werden konnte, ohne die katholischen Werte zu kompromittieren. Workshops für Kongressabgeordnete mit einschlägigen Expert*innen boten einen wichtigen Raum für Diskussionen, in denen die religiösen Vorstellungen der Abgeordneten gezielt thematisiert wurden.

Öffentliches Engagement und Mobilisierung an der Basis

Die Unterstützung und Mobilisierung der Öffentlichkeit waren zentral für den Erfolg der Strategien für politisches Engagement. Daher war es aufgrund der Größe und Geografie des Landes sehr wichtig, dass ausreichend Interessenvertretung für die Gesetzesreform auf der lokalen Ebene, in einzelnen Gemeinden und bei bestimmten Kongressabgeordneten geleistet wurde. Zu diesem Zweck mobilisierten die zivilgesellschaftlichen Bündnisse zahlreiche groß angelegte Demonstrationen und Straßenproteste in den Gemeinden, die die Aufmerksamkeit der Medien im In- und Ausland auf sich zogen und deutlich machten,

wie groß die öffentliche Unterstützung für die Reform in den verschiedenen Regionen des Landes war. Die Strategien für öffentliches Engagement stellten ebenfalls eine Herausforderung dar.

So mussten die Botschaften gezielt die Teile der Öffentlichkeit erreichen und ansprechen, die den Reformen noch skeptisch oder unentschlossen gegenüber standen. Untersuchungen zu den Einstellungen in der Öffentlichkeit ergaben, dass Botschaften, die sich auf die Frage des Zugangs zur Gesundheitsversorgung beziehen, bei dieser Bevölkerungsgruppe die größte strategische Wirkung haben würden. Eine Kommunikationsstrategie, die auf die rechtlichen Aspekte abstellt, wäre hier eher kontraproduktiv. Für die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Aktivist*innen war es herausfordernd, sich darauf einzustellen. Ihnen wäre es lieber gewesen wäre, die rechtlichen Aspekte in den Vordergrund zu stellen.

Evidenzbasierte Informationen und Argumente

Letztlich war die Verwendung von evidenzbasierten Informationen und Daten zum Thema Abtreibung ein entscheidender Faktor für den Erfolg von Engagementstrategien. Im Besonderen war es wichtig, die Strategien der Interessenvertretung und Öffentlichkeitsarbeit darauf auszurichten, medizinische und gesundheitspolitische Erkenntnisse wirksam zu präsentieren. Eine umfassende Zusammenarbeit mit Fachleuten aus dem Gesundheitswesen war ein wesentlicher Teil dieser Strategie. Als Sprecher*innen waren sie in der Lage, sachliche und genaue Informationen zum Schwangerschaftsabbruch zu geben, und für viele politische Interessengruppen gehörten sie zu den einflussreichsten Stimmen für rechtliche und politische Veränderungen.

Auch rechtsvergleichende Informationen und Beweise aus dem Bereich der internationalen Menschenrechtsgesetze und -standards zum Thema Schwangerschaftsabbruch

halfen, politische Entscheidungsträger*innen zu überzeugen. Im Rahmen strategischer Bündnisse mit internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Expert*innen konnten juristische Beweise vorgelegt werden, die zeigten, dass das chilenische Abtreibungsgesetz deutlich von den Gesetzen der meisten anderen Länder abwich und gegen internationale Verträge und Standards verstieß.

Dieser Art von Beweisen und Informationen kam zudem eine besondere Bedeutung zu, als kurz nach der Verabschiedung des Gesetzes eine Verfassungsbeschwerde dagegen eingereicht wurde. Die Strategien zur Verteidigung des neuen Gesetzes konzentrierten sich darauf sicherzustellen, dass dem Gerichtshof ein breites Spektrum an juristischen Stellungnahmen von unterschiedlichen Rechtsexpert*innen vorgelegt wurde, insbesondere auch von hochrangigen Sachverständigen, deren Auffassungen von dem Gerichtshof in besonderem Maße berücksichtigt werden würden.



© SOPA Images Limited/Alamy Live News

Kolumbien

Causa Justa: Kämpfen für eine gerechte Sache – die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs

„Der wichtigste Kulturkampf dieses Jahrhunderts ist der Kampf um die reproduktive Freiheit für alle Frauen.“

Ana Cristina González, Kolumbien

Kontext und Erfolge

Im Jahr 1936 stellte das Strafgesetzbuch in Kolumbien den Schwangerschaftsabbruch in allen Fällen unter Strafe und sah für Frauen, die eine Abtreibung vornehmen lassen, Freiheitsstrafen zwischen einem und vier Jahren vor.

Zwischen 1975 und 2006 wurden mindestens acht Gesetzesvorschläge für eine zumindest teilweise Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs in den Kongress eingebracht, die aber alle abgelehnt wurden. Die einzige Gesetzesreform, die nach jahrelangem Einsatz feministischer Organisationen erfolgreich war, war die Aufnahme von strafmildernden Umständen für den Schwangerschaftsabbruch bei einer Schwangerschaft als Folge einer Vergewaltigung oder nicht einvernehmlichen Befruchtung in das neue Strafgesetzbuch, das im Jahr 2000 verabschiedet wurde.

Zu einer wichtigen Reform kam es schließlich im Jahr 2006, als das Verfassungsgericht den Schwangerschaftsabbruch aus drei Gründen legalisierte: bei Gefahr für die Gesundheit oder das Leben der schwangeren Frau, bei Schwangerschaft infolge von Vergewaltigung, Inzest oder nicht einvernehmlicher Befruchtung, und bei Nichtlebensfähigkeit des Fötus. Nach 2006 entschied das Verfassungsgericht dann in mehr als zwanzig Fällen, in denen es um Hindernisse ging,

Zeitleiste und Ereignisse

- **1936**
Das Strafgesetzbuch enthält den Straftatbestand des Schwangerschaftsabbruchs und stellt alle Frauen, die abtreiben, unter Strafe.
- **1975-2006**
Mehrere Gesetzesvorschläge für eine Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs werden abgelehnt.
- **2006**
Das Verfassungsgericht legalisiert den Schwangerschaftsabbruch in drei Fällen: wenn die Gesundheit oder das Leben der schwangeren Frau gefährdet ist, wenn die Schwangerschaft die Folge einer Vergewaltigung oder eines Inzests ist, und wenn der Fötus keine Überlebenschance hat.
- **2022**
Das Verfassungsgericht legalisiert den Schwangerschaftsabbruch auf Verlangen bis zur 24. Schwangerschaftswoche. Danach und zeitlich unbefristet gelten weiter die drei 2006 anerkannten Rechtsgründe für eine legale Abtreibung.

denen Frauen und Mädchen begegneten, die einen Schwangerschaftsabbruch aus einem dieser drei Gründe vornehmen lassen wollten. Es befasste sich auch mit Klagen, die auf die Wiedereinführung eines absoluten Abtreibungsverbots abzielten, und wies diese ab. In seinen Urteilen legte das Verfassungsgericht mehrere Schutzbestimmungen fest, die den Zugang zu einem Schwangerschaftsabbruch aus den drei gesetzlich festgelegten Gründen als Grundrecht garantierten, und schränkte die Möglichkeiten einer „Verweigerung aus Gewissensgründen“ ein, verbot Versorgungseinschränkungen durch Hindernisse und restriktive Anforderungen, und erlegte den medizinischen Dienstleistern besondere Verpflichtungen auf, um die Verfügbarkeit und Qualität der Leistungen landesweit sicherzustellen.

Im September 2020 reichte eine kollektive Bewegung namens Causa Justa (Gerechte Sache), zu der sich mehr als 100 Organisationen und 150 Aktivist*innen aus ganz Kolumbien zusammengeschlossen hatten, eine neue Klage vor dem Verfassungsgericht ein, in der die Kriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs im Strafgesetzbuch aus Gründen der Verfassungsmäßigkeit angefochten wurde. Nach einer achtzehnmonatigen öffentlichen Debatte dieser Klage im ganzen Land erließ das Verfassungsgericht im Februar 2022 das Urteil C 055. Es legalisierte den Schwangerschaftsabbruch auf Verlangen für alle Frauen, Mädchen, trans* und nicht-binären Personen bis zur 24. Schwangerschaftswoche und erklärte, dass darüber hinaus die Bestimmungen für einen legalen Schwangerschaftsabbruch aus den drei im Jahr 2006 anerkannten Rechtsgründen ohne zeitliche Begrenzung weiter gelten.

Strategien und Maßnahmen

Die Bewegung Causa Justa ist aus der langjährigen feministischen Mobilisierung für das Recht auf Schwangerschaftsabbruch in Kolumbien hervorgegangen. Diese umfasste mehrere Phasen und konzentrierte sich zunächst darauf, Gesetzesreformen auf den Weg zu bringen, um den Schwangerschaftsabbruch zu legalisieren. In der zweiten Phase bemühten sich zivilgesellschaftliche Organisationen verstärkt darum, die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs mit Hilfe von juristischen Strategien zu erwirken, was zwischen 2006 und 2021 dann auch in Teilen und schrittweise gelang. In der dritten Phase machte sich die Bewegung die kollektiven Erfahrungen ihrer Mitglieder zu eigen und konzentrierte ihre Forderungen auf die dringende Notwendigkeit, die vollständige Entkriminalisierung der Abtreibung in Kolumbien durchzusetzen. In dieser Phase setzte die Bewegung verschiedene Kernstrategien ein, um ihre Ziele zu erreichen.

Forschungsergebnisse und Beweismaterial

Um die Forderung nach Entkriminalisierung zu untermauern, war es wichtig umfassendes Beweismaterial präsentieren zu können. Die Bewegung erarbeitete und bündelte eine Reihe von stichhaltigen Argumenten, die dafür sprachen, den Schwangerschaftsabbruch als Straftatbestand abzuschaffen, um die Stigmatisierung zu verringern, Zugangshindernisse zu beseitigen und die Versorgung für Frauen und Mädchen sicherzustellen. Es wurden neunzig Argumente ausgearbeitet, die sich auf Inhalte aus Rechtsvergleichen, internationalen Menschenrechtsvorschriften, dem öffentlichen Gesundheitswesen, Beweise für die Verschärfung bestehender Ungleichheiten durch die Kriminalisierung sowie auf Analysen von Geschlechterstereotypen stützten.

Auf dieser Grundlage konnte die Bewegung eine Reihe von Gründen für die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs identifizieren, die in der Kommunikation mit verschiedenen Zielgruppen genutzt wurden. Sie halfen insbesondere, öffentliche Diskussionen zum Thema wirksam zu beeinflussen, Fehlinformationen zu entkräften und Vorurteile zu überwinden. Ziel war es, sicherzustellen, dass eine informierte, faktengestützte und transparente öffentliche Debatte geführt werden kann.

„Viele Teile der Gesellschaft wollen, dass es weniger Abtreibungen gibt. Aber die Kriminalisierung führt nicht zu einem Rückgang der Abtreibungen.“

Laura Gil, Kolumbien

Während des gesamten Reformprozesses erhob Causa Justa weitere Beweise und führte Untersuchungen durch. Diese spielten eine wichtige Rolle in den Bemühungen, die öffentliche Debatte über den Schwangerschaftsabbruch aufrecht zu erhalten und zu vertiefen. Signifikante Auswirkungen hatte zum Beispiel eine Studie, die aufzeigte, dass es nach der Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs in drei Ausnahmefällen im Jahr 2006 zu einem Anstieg der Anzahl der Anzeigen gegen Frauen wegen des Vorwurfs der Abtreibung kam. Sie zeigte außerdem, dass eine weitaus größere Zahl von Frauen, die einen freiwilligen Schwangerschaftsabbruch vorgenommen hatten, strafrechtlich verfolgt wurde, als Täter, die einen nicht einvernehmlichen Abbruch vorgenommen oder herbeigeführt hatten und bei denen die Zahl der Ermittlungen und der Verurteilungen deutlich niedriger war. Diese Zahlen machten deutlich, dass das Abtreibungsstrafrecht seinen Zweck nicht erfüllte und in erster Linie dazu genutzt wurde, Frauen, die über ihr Leben entschieden, strafrechtlich zu verfolgen, anstatt sie vor Schaden zu bewahren.

Solche Beweise waren ein wirksames Mittel, um Klischees und Vorurteile über Abtreibungen zu widerlegen, und wurden für die Causa Justa zum wichtigsten Instrument, um sich als eine Bewegung zu etablieren, die über die nötige Fachkenntnis, das Wissen und die Daten verfügt, um in der Öffentlichkeit zum Thema Schwangerschaftsabbruch qualifiziert Stellung zu nehmen.

Rechtsstrategie

Causa Justa wurde ursprünglich als eine Initiative für die „soziale Entkriminalisierung“ der Abtreibung ins Leben gerufen, die rechtliche Strategien zwar auch in Betracht zog, ihr Hauptziel aber nicht auf strategische Rechtsstreitigkeiten ausgerichtet hatte. Nach genauer Beobachtung des Verfassungsgerichts und seiner Entscheidungen in den Jahren 2018 bis 2020 wurde dann jedoch eine günstige Gelegenheit für einen richtungsweisenden Rechtsstreit erkannt.

Zwar war es keinesfalls sicher, dass eine Mehrheit der Richter*innen am Verfassungsgericht die Legalisierung unterstützen würde, aber es war davon auszugehen, dass zumindest einige von ihnen bereit sein würden, diese Frage und die Argumente gründlich zu prüfen.

Eine Gruppe von Mitgliedsorganisationen der Causa Justa verfassten eine Klage, in der sie das Gericht aufforderten, den Straftatbestand des Schwangerschaftsabbruchs aus dem Strafgesetzbuch zu streichen. Die Klage wurde von mehr als 100 Personen unterzeichnet und nach ihrer Einreichung durch mehr als 100 Amicus-Curiae-Stellungnahmen von nationalen und internationalen Sachverständigen unterstützt, deren Argumente die in der ursprünglichen Klage der Causa Justa bereits vorgebrachte Argumentation bekräftigten und vertieften.

Die Klage zielte darauf ab, den Straftatbestand des Schwangerschaftsabbruchs abzuschaffen. Die Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs durch das Strafrecht sollte unterbunden und ersetzt

werden durch umfassende politische Maßnahmen, die informierte Entscheidungen im Bereich der sexuellen und reproduktiven Rechte ermöglichen.

„Es ist durchaus möglich: du kannst eine katholische Feministin sein und für das Recht auf Abtreibung eintreten.“

Sandra Mazo, Kolumbien

Einbindung verschiedener Zielgruppen

Causa Justa schuf aktiv Räume, in denen die Mitglieder über die Ziele der Bewegung sprechen und den wichtigsten Interessengruppen, wie Meinungsführern, Medienvertreter*innen, Politikerinnen, Gesundheitsfachleuten, Gewerkschaften, Anbietern von Gesundheitsdiensten, akademischen Gemeinschaften und Menschenrechtsorganisationen, Hintergrundmaterialien und Beweise an die Hand geben konnten.

Bei diesen Treffen konnten Informationen bereit gestellt und auch direkte Rückmeldungen und Reaktionen auf die Initiative entgegen genommen werden. Solche Begegnungen fanden im ganzen Land statt, auf der nationalen wie auch auf der lokalen Ebene. Im Zuge dessen nahm die Unterstützung für die Legalisierung in ganz unterschiedlichen Interessengruppen zu, was wiederum die öffentliche Debatte zum Thema stärkte und dazu führte, dass sich eine zunehmend große Vielfalt an Stimmen mit faktenbasierten Argumenten zu Wort meldete.

Mobilisierung der Öffentlichkeit und Kommunikation

Eine wichtige Strategie der Mobilisierung an der Basis bestand darin, eine digitale Identität für Causa Justa in den sozialen Medien zu schaffen, insbesondere auf Instagram, TikTok, Twitter, Facebook und YouTube. Ziel war es, auf diesem Weg verschiedene Zielgruppen

zu erreichen und über die Bewegung und ihre Aktivitäten zu informieren, sowie die erarbeiteten Forschungsergebnisse und Argumente zu verbreiten.

„Frauen wissen selbst, was das Beste ist für ihr Leben. Der Staat muss ihre Entscheidungen respektieren.“

Valeria Pedraza, Kolumbien

Zudem galt es sicherzustellen, dass eine Mobilisierung auch auf der Straße stattfand, mit der physischen Präsenz von Aktivistinnen und Unterstützer*innen an öffentlichen Orten, in entscheidenden Momenten zum Beispiel auch vor dem Verfassungsgericht. Dies wurde nicht nur in Bogotá organisiert, sondern auch in mehreren anderen Städten im ganzen Land, was angesichts der Stigmatisierung, mit der die Aktivist*innen in kleineren Städten konfrontiert waren, eine Herausforderung war.

Daneben bemühte sich Causa Justa um Berichterstattung in den traditionellen Medien, um auch hier Einfluss zu nehmen auf die öffentliche Meinung. Ein wichtiger Bestandteil dieser Strategie war die Beteiligung eines breiten Netzwerks von Sprecher*innen aus Bogotá und anderen Städten, die eine Vielfalt von Kenntnissen aus unterschiedlichen Perspektiven einbringen konnten. Die Bewegung sorgte nachhaltig dafür, Aufmerksamkeit für das Thema zu generieren, etwa indem sie Forschungsergebnisse vorstellte, kulturelle Veranstaltungen organisierte und nicht zuletzt auch eigene Beiträge, einen Song und ein Musikvideo, produzierte. Diese und andere Strategien ermöglichten es der Bewegung, sich klar zu positionieren, sichtbar zu bleiben und ihre Sichtbarkeit dauerhaft auszubauen.

Kollektive Strategien

Die Bewegung Causa Justa ist schnell gewachsen und hat Organisationen und Netzwerke aus dem ganzen Land in sich vereint, wobei sie auf die Vorarbeit ihrer Mitglieder in verschiedenen Regionen aufbauen konnte. So gelang es Causa Justa, 114 Organisationen und Netzwerke sowie Aktivist*innen aus mehr als zwanzig Städten Kolumbiens zusammenzubringen.

„Einen Großteil ihres Erfolgs verdankte Causa Justa vor allem der Kollektivität, der Fähigkeit, sich zu organisieren und für ein gemeinsames Ziel zu arbeiten.“

Catalina Martínez, Kolumbien

Eine der großen Stärken der Bewegung und gleichzeitig eine ihrer größten Herausforderungen bestand darin, dafür zu sorgen, dass nicht nur die Stimmen aus der Hauptstadt, sondern Aktivist*innen und Organisationen aus allen Regionen des Landes gehört und gesehen werden.



©Victoria Holguin

Tschechische Republik

Entschädigungsgesetze für Überlebende von Zwangssterilisationen

„Ganz am Anfang, als wir mit dieser Arbeit begannen, sagten wir uns: Wir sind nicht allein. Und, nun, am Ende sind wir auch nicht allein, wir haben einander.“

Elena Gorolová, Tschechische Republik

Kontext und Erfolge

Ende der 1960er Jahre begann die Tschechoslowakei*, die Sterilisation gezielt als Methode der Geburtenkontrolle zu fördern. Zwischen 1966 und 1991 wurden eine Reihe von Verordnungen und gesetzlichen Bestimmungen erlassen, die die Bedingungen für diese Politik festlegten und eine Förderung der Sterilisation durch finanzielle Anreize genehmigten. Zwar wurden im Wortlaut dieser Gesetze und Maßnahmen die Romnja nicht explizit als Zielgruppe erwähnt, in der Praxis führten sie aber zu einer systematischen institutionalisierten Sterilisation von Romnja im Rahmen der offiziellen Politik des Staates, die darauf abzielte, die Rom*nja-Gemeinschaften zu assimilieren und ihre Geburtenraten zu kontrollieren. Diese Maßnahmen wurden in einem Kontext eingeführt, der durch systemischen strukturellen Rassismus geprägt war und in dem die Rom*nja vom Staat als sozial, geistig und sexuell abweichend eingestuft wurden.

Über viele Jahrzehnte wurde infolge dieser Politik eine bedeutende Anzahl von Romnja in der Tschechoslowakei im Rahmen von Programmen zur Förderung der Sterilisation zwangssterilisiert.

Zeitleiste der Ereignisse

- **1966+**
Maßnahmen, die eine systematische Zwangssterilisation von Romnja in der Tschechoslowakei ermöglichen.
- **2009**
Die Regierung entschuldigt sich offiziell für einzelne Fälle von Zwangssterilisation.
- **2012**
Reform der Gesetzgebung zur Sterilisation und Regelung zur informierten Einwilligung.
- **2015**
Ein Gesetzesentwurf zur Einführung eines Entschädigungssystems wurde vorbereitet, dann aber von der Regierung verworfen.
- **2021**
Gesetz zur Einführung eines Wiedergutmachungssystems vom Parlament verabschiedet und unterzeichnet.

In dieser Zeit wurden viele Frauen ohne ihre freie und informierte Einwilligung sterilisiert, während sie zur Entbindung

* Am 1. Januar 1993 wurde die Tschechoslowakei aufgelöst, an ihre Stelle traten die Tschechische Republik und die Slowakei.

oder aus anderen Gründen im Krankenhaus waren. Ihnen wurden unter Umständen, die eine freie Willensbildung nicht erlaubten, Formulare vorgelegt, die sie unterschreiben mussten, ohne zu verstehen, was sie unterschrieben oder in was sie einwilligten. Obwohl die Programme zur Förderung der Sterilisation bereits 1991 ausgelaufen waren, wurden auch nach der Auflösung der Tschechoslowakei in der Tschechischen Republik noch Sterilisationen ohne vorherige freie und informierte Einwilligung an Romnja vorgenommen.

Romnja, die sterilisiert worden waren, bildeten eine Selbsthilfegruppe, organisierten sich und arbeiteten daran, die Öffentlichkeit auf das Geschehene aufmerksam zu machen. Sie begannen, sich für Gerechtigkeit und Wiedergutmachung für die Überlebenden einzusetzen. Sie waren davon überzeugt, dass eine formelle staatliche Entschuldigung und die Einrichtung eines Entschädigungssystems der einzige Weg sind, um sicherzustellen, dass der Zugang zur Justiz für alle Überlebenden zu gewährleistet wird und dass solche Praktiken nie wieder geschehen. Einige Frauen versuchten zwar, auf dem Rechtsweg Gerechtigkeit zu erlangen, aber vielen von ihnen wurde mitgeteilt, aufgrund der Verjährungsfristen hätten ihre Klagen keine Aussicht auf Erfolg. Jahrzehntlang verfolgten sie ihre Ziele, mit Unterstützung von Verbündeten, trotz großer Widrigkeiten, trotz des Rassismus und der Vorurteile, die ihnen entgegengebracht wurden.

Als Ergebnis ihrer anhaltenden Bemühungen wurde 2019 im Parlament ein Gesetzesvorschlag eingebracht, der ein Entschädigungssystem vorsieht und die begangenen Menschenrechtsverletzungen offiziell anerkennt. Der Vorschlag wurde 2021 sowohl in der Abgeordnetenversammlung als auch im Senat verabschiedet und als Gesetz unterzeichnet.

Nach jahrzehntelangem Kampf haben Personen, die zwischen 1966 und 2012 in der Tschechischen Republik unrechtmäßig sterilisiert wurden, nun Anspruch auf Entschädigung. Die Arbeiten zur Sicherung

einer wirksamen und gerechten Umsetzung der Rechtsvorschriften sind nun im Gange. In der Zwischenzeit setzen die Anwält*innen der Romnja und ihre Verbündeten ihre Bemühungen fort, um die ethnische Segregation, die Misshandlung und die Diskriminierung, denen Romnja in Einrichtungen der reproduktiven Gesundheit im ganzen Land nach wie vor ausgesetzt sind, zu beenden.

Strategien und Maßnahmen

Mehr als zwei Jahrzehnte lang kämpften Romnja und ihre Verbündeten für Gerechtigkeit und Wiedergutmachung für die Überlebenden von Zwangssterilisation. Eine Reihe von Strategien und Interventionen erwiesen sich als besonders wirkungsvoll und führten schließlich zur Einführung eines gesetzlichen Entschädigungssystems.

Selbstorganisation und Bündnisse

Die Aktivitäten, die in Gang gebracht wurden, um die Praxis der Zwangssterilisation öffentlich zu machen und sich für die Einrichtung eines Entschädigungssystems einzusetzen, gehen auf die frühen Bemühungen von Überlebenden und der lokalen Selbstorganisation einer Rom*nja-Gemeinschaft zurück, eine Selbsthilfegruppe und ein Solidaritätsnetzwerk für zwangssterilisierte Frauen einzurichten. Diese knüpften an die in den 1970er und 80er Jahren unternommenen ersten Versuche an, diese Praxis öffentlich zu machen und auf die anhaltende Straflosigkeit und die fehlende Wiedergutmachung aufmerksam zu machen.

Die Selbsthilfegruppe bot einen sicheren Raum, in dem Überlebende zusammenkommen und ihre Erfahrungen diskutieren konnten. In der Gruppe konnte ein Gefühl von Zugehörigkeit und geteilten Erfahrungen entstehen, und sie ermöglichte es vielen Frauen, sich weniger allein zu fühlen. Mit der Zeit wuchs die Zahl der Frauen, die

sich beteiligten und immer öfter wurde über den Wunsch gesprochen, Gerechtigkeit zu fordern und zu verhindern, dass sich solche Ereignisse in Zukunft wiederholen.

Die Selbsthilfegruppe und die aus ihr hervorgegangenen wichtigen Freundschaften und Netzwerke stärkten auch das Durchhaltevermögen der Aktivist*innen und ihre Resilienz im Umgang mit Rückschlägen. In dem feindselig eingestellten politischen und öffentlichen Umfeld und vor dem Hintergrund der herrschenden rom*njafeindlichen Stimmung konnte die zwischenmenschliche Unterstützung entscheidend dazu beitragen, Burnout und Hoffnungslosigkeit entgegenzuwirken.

Vielen Frauen haben die tiefen Freundschaften und Solidaritätsnetzwerke, die sie gebildet haben, geholfen, sich die Moral und Motivation zu erhalten, sich über all die Jahre hinweg weiter zu engagieren.

Diese Freundschaften und Netzwerke umfassten auch Allianzen mit externen Akteuren, die keine Überlebenden von Zwangssterilisationen oder Mitglieder der Rom*nja-Gemeinschaften waren. Eine ganze Reihe von Akteuren – zivilgesellschaftliche Organisationen, Rechtsanwält*innen, Freiwillige, Mitglieder von Beratungsgremien der Regierung und andere Expert*innen – boten an verschiedenen Stellen ihre Unterstützung und Hilfe an. Viele dieser Akteure wurden zu wichtigen Verbündeten, die mit ihrem Fachwissen, ihren beruflichen Verbindungen und ihrer moralischen Unterstützung einen wichtigen Beitrag leisteten.

Zeugenaussagen und offizielle Dokumente

Ein wichtiger, aber äußerst schwieriger Schritt bestand darin, Maßnahmen zu ergreifen, um auf das was geschehen war, aufmerksam zu machen, durch öffentliche Stellungnahmen, Proteste und Einbindung der Medien. Zu Beginn war das weiterhin durch Voreingenommenheit und Rassismus gegen Rom*nja geprägte öffentliche Umfeld

äußerst feindselig, und viele Frauen hatten begründete Angst, zu enthüllen, was ihnen widerfahren war.

Für einige war es sehr schwierig, über eine so persönliche Angelegenheit öffentlich zu sprechen oder sogar ihren Freund*innen und Familienangehörigen zu sagen, dass sie zwangssterilisiert worden waren. Andere fürchteten negative Auswirkungen auf ihre Arbeitssituation oder Repressalien seitens der staatlichen Behörden. Viele befürchteten, ihre Kinder könnten in der Schule und in der Nachbarschaft gemobbt oder belästigt werden. Aufgrund des in der tschechischen Gesellschaft weit verbreiteten Rassismus gegen Rom*nja und der Voreingenommenheit gegenüber Rom*nja-Gemeinschaften kam es in der Öffentlichkeit zu starken Gegenreaktionen und Antipathien, und in den ersten Jahren des Aktivismus war es schwierig, in den tschechischen Medien eine faire, objektive Berichterstattung zu erhalten. Die Frauen wurden zum Teil als „gierig“ oder „opportunistisch“ bezeichnet, weil sie finanzielle Entschädigungen forderten, manche Frauen verloren ihre Arbeit, nachdem sie an die Öffentlichkeit getreten waren, und für viele war der emotionale und psychische Leidensdruck sehr hoch.

Im Jahr 2005 veröffentlichte der tschechische Ombudsmann, nachdem seinem Büro Aussagen und Erfahrungsberichte von betroffenen Frauen vorgelegt worden waren, einen offiziellen Untersuchungsbericht, der die historische Praxis der systematischen Zwangssterilisation von Romnja dokumentierte. Dies war ein wichtiger Meilenstein, da es sich bei diesem Bericht um ein amtliches, offizielles Dokument handelte. Die Verurteilung der Geschehnisse durch den Ombudsmann bot eine wichtige Grundlage für die weitere Interessenvertretung und wurde zu einem zentralen Bezugspunkt für die Aktivitäten im Bereich des politischen Engagements, der Öffentlichkeitsarbeit und der Einbindung der Medien.

Mehrfach spielte auch die Einbeziehung der internationalen Medien eine wichtige Rolle in den Bemühungen um eine objektivere

Medienberichterstattung im Inland und half insbesondere, in der Politik Aufmerksamkeit für das Thema zu schaffen und Druck aufzubauen. Die internationalen Medien berichteten in der Regel mit Empathie und Fairness über das Thema und hoben oftmals auch den Mut der Frauen in ihrem Streben nach Gerechtigkeit hervor. Mit der Zeit veränderte sich daraufhin auch die Art und Weise, wie tschechische Medien über diese Angelegenheit berichteten.

Internationale Interessenvertretung

Romani Aktivist*innen setzten sich mit Erfolg auch auf der internationalen Ebene bei internationalen und regionalen Menschenrechtsmechanismen für ihre Menschenrechte ein. Die damit verbundenen internationalen Reisen, die Abwesenheit von der Familie und die öffentlichen Auftritte waren für die Beteiligten zum Teil neue, herausfordernde Erfahrungen, aber mit der Zeit erwuchs daraus auch ein Gefühl von Selbstvertrauen und Stolz. Als das Engagement verstärkt wurde, verurteilten internationale Behörden die Praxis und erkannten an, dass sie Menschenrechte verletzte. Sie gaben Empfehlungen heraus, in denen die tschechische Regierung aufgefordert wurde, ein Entschädigungssystem einzurichten und den Überlebenden Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Die internationale Aufmerksamkeit und Kontrolle sorgten für die nötige Anerkennung der Legitimität der Forderungen der Frauen, erhöhte den Druck auf die politischen Entscheidungsträger*innen des Landes und öffnete mehrfach die Türen für wichtiges strategisches Engagement. Zum Beispiel sprachen Aktivistinnen 2019 auf einer Veranstaltung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, bei der auch zwei tschechische Abgeordnete in ihrer Eigenschaft als Mitglieder der Versammlung des Europarates anwesend waren.

Die Gesetzgeber*innen versprachen dort, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um sicherzustellen, dass die erforderlichen Rechtsvorschriften das Parlament

passieren. Ihr Einsatz spielte später eine wichtige Rolle bei der Verabschiedung der Rechtsvorschriften für das Jahr 2021.

Politisches Engagement und Interessenvertretung

Die Strategien der politischen Interessenvertretung waren stets ein zentraler Bestandteil der Bemühungen um die Einführung eines Wiedergutmachungssystems. Es dauerte viele Jahre, den politischen Willen herzustellen und bei politischen Entscheidungsträger*innen das nötige Verständnis für die Bedeutung von Gerechtigkeit und Wiedergutmachung zu erzeugen.

Lange Zeit traf der Vorschlag, ein Wiedergutmachungssystem einzurichten, auf harten Widerstand, und es erwies sich als sehr schwierig, die nötige politische Unterstützung dafür zu sichern. Zwar unternahm unterschiedliche Regierungen einzelne wichtige Schritte, um das den Romnja zugefügte schwere Leid anzuerkennen - insbesondere mit der offiziellen Entschuldigung im Jahr 2009 und der Verabschiedung eines neuen Gesetzes zur Regelung der informierten Einwilligung in eine Sterilisation im Jahr 2011 - aber für Gerechtigkeit und Wiedergutmachung für die Überlebenden sorgten diese Maßnahmen nicht. Daher mussten die Aktivist*innen durchweg gegen die Behauptung der aufeinander folgenden Regierungen, die Verabschiedung dieser Maßnahmen habe das Problem gelöst, ankämpfen.

Auch galt es immer wieder, die Kraft zu finden, sich von entmutigenden politischen Rückschlägen zu erholen. Im Jahr 2015 zum Beispiel brachte der Minister für Menschenrechte im Kabinett einen Antrag auf Annahme eines Gesetzesvorschlages ein, der ein Wiedergutmachungssystem für Überlebende einführen sollte. Der Entwurf wurde dem Kabinett zur Abstimmung vorgelegt. Völlig unerwartet und ohne jede Vorwarnung lehnte das Kabinett diesen Vorschlag allerdings ab. Später erfuhren die Aktivist*innen, dass viele

in der Regierung befürchtet hatten, es könnte eine zu hohe finanzielle Belastung entstehen, wenn Tausende von Anträgen auf Wiedergutmachung eingereicht werden. Für viele Frauen war es damals extrem schwierig, sich von dem Schock und dem Gefühl des Verrats zu erholen, das diese Kehrtwende auslöste, und die Widerstandskraft und Motivation aufzubringen, sich neu zu formieren und ihren Einsatz fortzusetzen. Letztendlich aber führte ihre Fähigkeit, trotz aller Widrigkeiten durchzuhalten, zu einem erfolgreichen Abschluss des Verfahrens im Jahr 2021.

Als nach den Parlamentswahlen 2017 eine neue Regierung gebildet wurde, ergaben sich neue strategische Möglichkeiten. In Gesprächen mit dem Premierminister wurde deutlich, dass die neue Regierung sich nicht in der Lage sah, ein Wiedergutmachungsgesetz auf den Weg zu bringen. Daraufhin wurde die Strategie geändert - das Ziel bestand nun nicht mehr darin, zu erwirken, dass die Regierung ein Gesetz einbringt, sondern sicherzustellen, dass die Regierung eine neutrale Position einnimmt und die Vorlage eines Vorschlags zulässt, wenn Mitglieder des Parlaments diesen einbringen. Die Verbündeten arbeiteten sorgfältig daran, diese Strategie umzusetzen und von der Regierung entsprechende Zusagen zu bekommen. Eine wichtige Rolle sollte dabei das Engagement und der Einfluss von politischen Befürworter*innen spielen. Ein wichtiger Schritt bestand darin, herauszufinden, wer bei politischen Entscheidungsträger*innen über genügend Ansehen und Einfluss verfügt, um sie zu überzeugen, sich ernsthaft für das Vorhaben einzusetzen. Schließlich gelang es, im Parlament eine ausreichend breit aufgestellte Unterstützung aufzubauen. Die neuen Rechtsvorschriften wurden 2019 vorgelegt und 2021 verabschiedet.



©Petr David Josek/AP Photo

Irland

Aufhebung des Abtreibungsverbots und Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs auf Verlangen

„ Menschen aus allen Teilen der irischen Gesellschaft kamen zusammen, um für Veränderungen zu kämpfen. Die Kampagne wurde an den Haustüren und an den Küchentischen im ganzen Land geführt und gewonnen.“

Orla O'Connor, Irland

Kontext und Erfolge

Bis 2018 hatte Irland eines der restriktivsten Abtreibungsgesetze der Welt. Seit dem 19. Jahrhundert war der Schwangerschaftsabbruch gesetzlich kriminalisiert und wurde mit schweren Strafen belegt. Im Jahr 1983 wurde das Verbot der Abtreibung durch die Einführung eines Verfassungszusatzes bekräftigt, der ein pränatales Recht auf Leben festschrieb und den Staat verpflichtete, „dieses Recht zu verteidigen und zu schützen“. Diese als 8. Zusatzartikel bekannte Bestimmung setzte das „Recht auf Leben des Ungeborenen“ mit dem Recht auf Leben der schwangeren Frau gleich. Eingeschränkt wurde das allgemeine Abtreibungsverbot nur durch nur eine Ausnahmeregelung, die den Schwangerschaftsabbruch erlaubt, wenn das Leben der schwangeren Frau erheblich gefährdet ist.

Die Einführung des 8. Zusatzartikels, die durch ein öffentliches Referendum bestätigt wurde, verhinderte jede künftige Reform des irischen Abtreibungsrechts auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung. Da die irische Verfassung nur per Volksentscheid geändert werden kann, war etwa auch eine Aufhebung des Abtreibungsverbots ab diesem Zeitpunkt nur über eine öffentliche Abstimmung durchzusetzen.

Zeitleiste der Ereignisse

- **1861**
Erlass von Gesetzen, die den Schwangerschaftsabbruch kriminalisieren und verbieten.
- **1983**
Annahme des 8. Verfassungszusatzes, der das Recht auf ein Leben vor der Geburt festschreibt und das Abtreibungsverbot verfassungsrechtlich schützt.
- **1992**
Annahme des 13. und 14. Verfassungszusatzes, die bestätigen, dass es nicht illegal ist, in ein anderes Land zu reisen, um einen Schwangerschaftsabbruch vornehmen zu lassen.
- **2013**
Erlass von Rechtsvorschriften zur Umsetzung der einzigen Ausnahme vom Abtreibungsverbot – wenn das Leben der schwangeren Frau gefährdet ist.
- **2018**
Der 8. Verfassungszusatz wird in einem Verfassungsreferendum außer Kraft gesetzt. Der Gesetzgeber hat nun die Möglichkeit, die Abtreibung in Irland zu legalisieren.
- **2019**
Erstmals in der Geschichte Irlands treten Rechtsvorschriften in Kraft, die den Schwangerschaftsabbruch legalisieren.

Nach dem Referendum von 1983 war die soziale und politische Landschaft von einer extremen sozialen Stigmatisierung der Abtreibung geprägt, und jahrzehntelang schien es angesichts der widrigen Umstände keine Aussicht zu geben auf eine Gesetzesreform zur Lockerung des Verbots.

In dieser Zeit hatte das Gesetz unsägliche Auswirkungen auf das Leben, die Gesundheit und das Wohlbefinden von Generationen von Menschen in Irland. Jedes Jahr reisten Tausende aus Irland ins Ausland, um in einem der Nachbarländer einen Schwangerschaftsabbruch durchführen zu lassen.

Ab 2010 mobilisierte sich nach einer Reihe von externen Ereignissen, tragischen Vorkommnissen und Einzelfällen eine neue Generation von Aktivist*innen, und immer mehr Menschen erkannten die Notwendigkeit der Veränderung. Im Jahr 2015 zeigte das überwältigende öffentliche Votum für die Gleichstellung der gleichgeschlechtlichen Ehe in einem Verfassungsreferendum das Ausmaß des gesellschaftlichen Wandels, der in ganz Irland stattgefunden hatte. Dieses Ergebnis verlieh den Strategien für eine Reform der Abtreibungsgesetze enormen Auftrieb. Als der Wunsch nach Veränderungen stärker wurde, wuchs auch der politische Wille, sich der Sache anzunehmen, und 2016 verpflichteten sich alle großen politischen Parteien zu einer Revision der Verfassung.

Nach den Parlamentswahlen 2016 leitete die neue Regierung ein formelles Verfahren zur Prüfung einer möglichen Reform ein. Aufgrund der darin gewonnen Erkenntnisse schlug die Regierung im Jahr 2018 vor, ein Verfassungsreferendum über die Aufhebung des 8. Verfassungszusatzes abzuhalten. Im Mai 2018, nach einer intensiven dreimonatigen Referendumskampagne, stimmten zwei Drittel der Wähler*innen für die Aufhebung des 8. Verfassungszusatzes. Noch im selben Jahr erließ das Parlament ein neues Gesetz, das die Abtreibung auf Verlangen in den ersten zwölf Wochen der Schwangerschaft legalisierte und den Schwangerschaftsabbruch grundsätzlich

erlaubte, wenn das Leben oder die Gesundheit der schwangeren Frau gefährdet ist oder der Fötus keine Überlebenschance hat.

Dieses Gesetz ist im Januar 2019 in Kraft getreten. Diese Änderung hat den Schwangerschaftsabbruch für viele Menschen in Irland zugänglich gemacht. Es gibt jedoch Anhaltspunkte dafür, dass einige Aspekte der Umsetzung noch eine Herausforderung darstellen und dass eine Reihe schädlicher rechtlicher Hindernisse und Beschränkungen weiterhin bestehen. Das hat zur Folge, dass einige Menschen immer noch in andere Länder reisen müssen, um Zugang zu einem Schwangerschaftsabbruch zu erhalten. Aktivist*innen setzen sich nun für die Beseitigung dieser Hindernisse und die vollständige Entkriminalisierung der Abtreibung ein.

Strategien und Maßnahmen

Die Reformbemühungen in Irland haben sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt und immer wieder auf Veränderungen im sozialen und politischen Kontext und neue Möglichkeiten eingestellt. Eine Reihe von Ereignissen und Interventionen, an denen eine Vielzahl von Akteuren beteiligt war, führte schließlich zu einer transformativen Gesetzesänderung, die den Schwangerschaftsabbruch und die Bereitstellung entsprechender Gesundheitsleistungen in Irland legalisierte.

Beharrlichkeit und Entschlossenheit

In der Zeit nach dem Referendum von 1983 war das politische und gesellschaftliche Umfeld so feindselig, dass ein bedeutender rechtlicher und politischer Wandel politisch nicht durchsetzbar schien. Die verfassungsrechtliche Verankerung des Abtreibungsverbot war eine Reaktion auf die in anderen Ländern begonnene Liberalisierung der Abtreibungsgesetze und war bewusst durchgesetzt wurden, um

künftige Gesetzesreformen zu verhindern - und der Ausgang dieses Referendums rief die Abtreibungsgegner auf den Plan.

In dieser Zeit ließ eine kleine Gruppe von Aktivist*innen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, politischen Verbündeten und Journalist*innen, nicht davon ab, die Öffentlichkeit weiter auf den Schaden aufmerksam zu machen, den das Abtreibungsverbot verursachte. Diese Personen und Organisationen wurden oftmals isoliert, kritisiert und sogar mit Strafverfolgung bedroht. Es erforderte viel Widerstandskraft, um sich nicht demoralisieren zu lassen und die Entschlossenheit zu wahren. So wurden auf den Kontext und die Dynamik des Geschehens abgestimmte Strategien entwickelt, um in erster Linie die Gesundheit von Frauen und Mädchen im Rahmen des sehr restriktiven gesetzlichen Rahmens so gut wie möglich zu schützen. Sie konzentrierten sich darauf, weitere rechtliche Rückschritte zu verhindern und sich für eine wirksame Regelung der einzigen gültigen Ausnahme vom Abtreibungsverbot einzusetzen. Sie sensibilisierten die Öffentlichkeit für den Schaden, den das Verbot verursacht, informierten Frauen, die zum Schwangerschaftsabbruch ins Ausland reisen mussten, verteidigten das Recht auf Reisen und Zugang zu Informationen über den Schwangerschaftsabbruch in anderen Ländern, und vereitelten zwischen 1992 und 2002 mehrere Versuche der Regierung, das Verbot durch neue Verfassungsreferenden weiter zu verschärfen. Zudem versuchten sie, die nötigen Bausteine zu setzen, um optimal vorbereitet zu sein, sollte sich eine Chance für eine umfassende Verfassungs- und Gesetzesreform ergeben. Sie wussten, dass sie auf Bündnisse und eine breite Unterstützungsbasis angewiesen sein würden, sobald sich Möglichkeiten für Reformen auftaten. Doch aufgrund des feindseligen Umfelds zögerten viele zivilgesellschaftliche Organisationen und medizinische Fachkräfte, die Reformforderungen und die Arbeit an Themen im Zusammenhang mit dem Schwangerschaftsabbruch öffentlich zu unterstützen. Über viele Jahre wurden

Anstrengungen unternommen, um die Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und innerhalb der medizinischen Gemeinschaft zu fördern, um sie weiter zu sensibilisieren und um die Bündnisse innerhalb des politischen Umfelds auszubauen. Und so wurde eine wichtige Grundlage geschaffen - für die Reformdynamik, die nach 2010 an Fahrt aufnahm, und für den Erfolg der Strategien, die letztlich zu den rechtlichen und politischen Veränderungen im Jahr 2018 geführt haben.

Persönliche Erfahrungen

Die von der Hierarchie der katholischen Kirche unterstützte polarisierende und stigmatisierende Rhetorik und Vorgehensweise der Abtreibungsgegner im Vorfeld des Referendums von 1983 war bemerkenswert. Auch nach dem Referendum führte dieses Vorgehen zu einer starken Stigmatisierung und löste Ängste aus, die viele Menschen davon abhielten, öffentlich über das Leid zu sprechen, das sie aufgrund des 8. Zusatzartikels und des Abtreibungsverbots erfahren hatten. Trotzdem brachen einige Mutige das Schweigen, und die gezielte Medienberichterstattung über einzelne Fälle von Frauen und Mädchen erregte im Laufe der Jahre immer wieder große öffentliche Aufmerksamkeit.

Ab 2012 begannen immer mehr Frauen öffentlich über ihre Erfahrungen zu sprechen, insbesondere auch darüber, wie sie aus Irland ins Ausland reisen mussten, um einen Schwangerschaftsabbruch vornehmen lassen zu können. Ihre persönlichen Geschichten trugen entscheidend dazu bei, die Öffentlichkeit zu sensibilisieren und den Zuspruch zu den Reformen zu dynamisieren.

Am Ende des Jahres lösten die Enthüllungen der Familie einer jungen Frau, Savita Halappanavar, die im Krankenhaus nach einer langwierigen Fehlgeburt an einer Septikämie gestorben war, obwohl sie zuvor mehrfach um eine Abtreibung gebeten hatte, einen massiven öffentlichen Aufschrei aus. Die Enthüllungen über ihren Tod

wurden zu einem Wendepunkt. Sie führten zu einer neuen Mobilisierung der Basis rund um Aktionen für eine Reform und rief eine neue Generation von Aktivist*innen auf den Plan. Von da an gab es jährliche Straßenproteste, die eine Legalisierung der Abtreibung forderten. Außerdem wurden neue zivilgesellschaftliche Organisationen und Koalitionen gegründet, die sich gezielt für die Aufhebung des Abtreibungsverbots einsetzten.

Ab diesem Moment häuften sich die öffentlichen Stellungnahmen von Personen, die durch das Verbot geschädigt worden waren. Der politische Druck, sich mit der Angelegenheit zu befassen, wurde stärker und führte dazu, dass 2016/2017 ein formales Verfahren zur Reform der Abtreibungsgesetzgebung eingeleitet wurde. Mehrere Abgeordnete und viele Minister*innen der Regierung sprachen öffentlich darüber, welchen Einfluss die Geschichten der Frauen auf sie hatten, wie sehr sie ihre Sichtweise verändert und sie davon überzeugt hätten, dass Veränderungen dringend nötig sind.

Als 2018 die Kampagne für das Referendum startete, kam es zu einer beispiellosen Bekanntmachung von persönlichen Erfahrungen, die zeigte, wie viele Menschen und Generationen von den Auswirkungen des dem Abtreibungsverbots betroffen waren. Es wurde deutlich, dass fast jede*r im Land eine Person kannte, die abgetrieben hat oder unter den Auswirkungen der restriktiven Gesetze in irgendeiner Form gelitten hat. Viele Betroffene traten im Rahmen der nationalen Kampagne mit ihren Erfahrungen an die Öffentlichkeit, andere erzählten ihre Geschichte in lokalen Zusammenhängen, auf Gemeindeebene oder auch im privaten oder familiären Umfeld. So entstand aus den gelebten Erfahrungen eine neue Erzählung zur Abtreibung, die die Herzen der Menschen berührte, ihr Denken veränderte und den Wähler*innen greifbare persönliche Gründe lieferte, Veränderungen zu unterstützen.

Politisches Engagement

Die Strategien des politischen Engagements waren stets ein zentraler Bestandteil der Bemühungen, eine Aufhebung des Abtreibungsverbots zu erreichen.

Über viele Jahre, lange bevor es irgendeine Aussicht auf eine ernsthafte Gesetzesreform gab, konzentrierte sich die politische Initiative auf die Zusammenarbeit mit Verbündeten und Befürworter*innen innerhalb des Parlaments und der politischen Parteien. Eine kleine Zahl politischer Akteure bemühte sich, die Frage des Zugangs zum Schwangerschaftsabbruch auf der politischen Tagesordnung zu halten und den wiederholten Bemühungen der Regierung, weitere Einschränkungen einzuführen, entgegenzuwirken. Sie nutzten jede Gelegenheit, das Thema öffentlich anzusprechen, insbesondere in parlamentarische Anfragen und Debatten, und bemühten sich, ihre Kolleg*innen auch auf informellen Wegen zunehmend für die Notwendigkeit von Reformen zu sensibilisieren. Zwischen 2010 und 2018 boten sich weitere formale Möglichkeiten für politisches Engagement. So wurden etwa im Rahmen der Parlamentswahlen 2016 Reformzusagen von verschiedenen Parteien eingeholt, die vor den Wahlen in die Parteiprogramme aufgenommen wurden und nach den Wahlen in die Koalitionsverhandlungen zur Regierungsbildung einfließen. Ab 2016 konzentrierten sich die Strategien verstärkt darauf, parteiübergreifend Unterstützung für die Reform zu gewinnen, insbesondere auch in den politischen Parteien, die traditionell gegen die Reform waren, um sicherzustellen, dass das Thema nicht in den Mühlen der Wahlkampf- und Parteipolitik untergeht.

Im Jahr 2016 richtete die Regierung ein formelles Verfahren ein, um zu prüfen, ob eine Reform in Gang gebracht werden sollte und in welcher Form. Eine Bürger*innenversammlung wurde damit beauftragt, sich über mehrere Monate zu beraten und Empfehlungen abzugeben. Die Versammlung bestand aus einem von der Regierung ernannten Vorsitzenden und 99 Bürger*innen, die nach dem Zufallsprinzip

anhand von Kriterien wie Alter, Geschlecht, soziale Schicht und Wohnort so ausgewählt wurden, dass sie die irische Wählerschaft möglichst ausgewogen repräsentieren. Nach zahlreichen schriftlichen Eingaben und Präsentationen von Expert*innen, Befürworter*innen und Betroffenen gab die Versammlung schließlich mehrere bahnbrechende Empfehlungen für eine vollständige Aufhebung des Verbots und eine umfassende Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs ab.

Nachdem die Versammlung ihre Empfehlungen dem Parlament übergeben hatte, wurde ein Gemeinsamer Parlamentarischer Ausschuss eingerichtet, der sich aus Vertreter*innen aller politischen Parteien und Gruppierungen im Parlament zusammensetzte und die Empfehlungen der Versammlung prüfen und Reformen vorschlagen sollte. Im Jahr 2017 verabschiedete der Gemeinsame Ausschuss nach mehrmonatigen Expert*innenbefragungen und Beratungen seine Empfehlungen für eine vollständige Aufhebung des 8. Verfassungszusatzes und eine Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs aus verschiedenen Gründen, einschließlich der Abtreibung auf Verlangen in der Frühphase der Schwangerschaft. Bis Anfang 2018 hatten sich alle führenden Politiker*innen der wichtigsten politischen Parteien den Forderungen nach Reformen angeschlossen und ihre Unterstützung für die Aufhebung des 8. Verfassungszusatzes und für die Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs zum Ausdruck gebracht.

Internationale Rechenschaftspflicht

In den Reformbemühungen zwischen 2010 und 2018 spielten auch die Entscheidungen von Frauen, denen der Zugang zum Schwangerschaftsabbruch in Irland verweigert worden war, Individualbeschwerden bei regionalen und internationalen Menschenrechtsmechanismen einzureichen, eine wichtige Rolle. Diese

Fälle boten eine wichtige Gelegenheit für die politische Zusammenarbeit mit Regierungsvertreter*innen und Abgeordneten aus unterschiedlichen Parteien. Die Fälle hatten starken Einfluss auf die öffentliche Meinung und erzeugten den politischen Willen, Veränderungen herbeizuführen.

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtssache A, B und C gegen Irland aus dem Jahr 2010 trug dazu bei, dass in Irland 2013 Verfahrensvorschriften verabschiedet wurden, die regelten, wie eine schwangere Frau, deren Leben in Gefahr war, ihren Anspruch auf einen Schwangerschaftsabbruch im Rahmen der bestehenden Ausnahmeregelung konkret durchsetzen kann. Diese Gesetzgebung hat zwar die rechtlichen Gründe für einen Schwangerschaftsabbruch in Irland nicht erweitert, trotzdem war sie ein wichtiger Schritt auf dem Weg zum Wandel. Die Verabschiedung des Gesetzes ging einher mit einer Reihe öffentlichkeitswirksamer Parlamentsdebatten, Anhörungen und Beratungen im Expert*innenausschuss.

Sie erneuerte die nationale Diskussion über das Abtreibungsverbot und stellte die Weichen für die verstärkten Reformbemühungen in den nächsten fünf Jahren.

In den Jahren 2016 und 2017 erließ der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen richtungsweisende Urteile gegen Irland in den Fällen *Mellet v. Irland* und *Whelan v. Irland* und bestätigte, dass die Verpflichtungen, die Irland im Rahmen der internationalen Verträge eingegangen ist, eine Aufhebung des Abtreibungsverbots erfordern. In diesen Fällen ging es um Frauen, die aus Irland ausgereist waren, um nach der Diagnose einer tödlichen fetalen Schädigung Zugang zu einem Schwangerschaftsabbruch zu erhalten. Der Ausschuss stellte fest, dass beide Frauen aufgrund des Abtreibungsverbots einer grausamen, unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung ausgesetzt waren, da sie daran gehindert wurden, in ihrem Heimatland

Zugang zu einem Schwangerschaftsabbruch zu bekommen.

Der Ausschuss wies den Staat an, eine Reform seiner Abtreibungsgesetze, einschließlich seiner Verfassung, zu ermöglichen, um den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch zu legalisieren. Die Entscheidungen wurden von den Medien und der Öffentlichkeit aufmerksam verfolgt. Der Bericht des Ausschusses über das Ausmaß des persönlichen Leids, das die Frauen erlitten hatten, rief in der Öffentlichkeit großes Mitgefühl hervor. Er hatte nachhaltigen Einfluss auf die öffentliche Meinung und stärkte den politischen Willen für eine Reform.

Daneben spielten im Zeitraum 2010 bis 2018 auch andere Strategien der internationalen Rechenschaftspflicht eine wichtige Rolle. So machten zivilgesellschaftliche Organisationen wiederholt Eingaben bei verschiedenen internationalen Menschenrechtsmechanismen im Rahmen der regelmäßigen Überprüfungen der Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen Irlands in den Bereichen Gleichstellung und Menschenrechte. Die Tatsache, dass mehrere Menschenrechtsmechanismen mehrfach substantielle Reformen empfahlen, schuf eine solide Grundlage für die laufende Lobbyarbeit und das Engagement bei Vertreter*innen der Regierung, Abgeordneten und gesetzlichen Organen.

Erkenntnisse und Daten aus Gesundheitswesen und Medizin

In den Gesetzesreformprozessen, die im Zeitraum 2016 bis 2018 stattgefunden haben, erwies sich insbesondere auch die Nutzung von Erkenntnissen und Daten zum Schwangerschaftsabbruch aus den Bereichen Gesundheitswesen und Medizin und deren wirksame Präsentation bei politischen Entscheidungsträger*innen und in der Öffentlichkeit als hilfreich. Sie wurden berücksichtigt in den Empfehlungen der Bürgerversammlung und des Gemeinsamen Parlamentarischen Ausschusses und überzeugten viele Entscheidungsträger*innen

von der Notwendigkeit einer umfassenden Reform. Die wirksame Verbreitung dieser Informationen in der Öffentlichkeit war auch ein entscheidender Faktor für den Erfolg der Kampagne für den Volksentscheid 2018.

Besonders einflussreich waren dabei die folgenden Formen von Beweisen und Daten:

- Weltweite Erkenntnisse aus dem öffentlichen Gesundheitswesen zum Schwangerschaftsabbruch sowie internationale Informationen über bewährte Praktiken und Leitlinien zum Schwangerschaftsabbruch, insbesondere die WHO-Leitlinien zum Schwangerschaftsabbruch.
- Daten betreffend den Sachverhalt, dass jedes Jahr Frauen Zugang zu einem Schwangerschaftsabbruch erlangten, indem sie aus Irland in ein anderes Land reisten oder auf dem Postweg illegal Abtreibungsmedikamente nach Irland importierten.
- Klinische Daten zu Risikosituationen, die während der Schwangerschaft eintreten können und eine Gefahr für die Gesundheit oder das Leben von Frauen bedeuten, sowie medizinische und psychosoziale Erkenntnisse zu den Bedürfnissen von Überlebenden sexueller Gewalt in Irland, deren Schwangerschaft die Folge einer Vergewaltigung ist.
- Vergleichende Informationen über Gesetze und Praktiken zum Schwangerschaftsabbruch in anderen Ländern, insbesondere in Europa.

Die Informationen wurden der Bürgerversammlung und dem Gemeinsamen Parlamentarischen Ausschuss in Form von Fachvorträgen und Einreichungen präsentiert und den Abgeordneten zur Verfügung gestellt. Dank der umfassenden und anhaltenden Medienberichterstattung über die Präsentationen während der beiden Verfahren wurden diese Informationen auch in der Öffentlichkeit weit verbreitet.

Bis zu diesem Zeitpunkt war der politische und öffentliche Diskurs über den Schwangerschaftsabbruch weitgehend von abtreibungsfeindlichen Ansichten und Fehlinformationen beherrscht. Nun wurden Politiker*innen und die Öffentlichkeit zum ersten Mal in der Geschichte mit einem immensen Fundus an Fakten und Daten zum Thema Schwangerschaftsabbruch aus internationalen und irischen Quellen konfrontiert, die langjährige Mythen widerlegten und die Notwendigkeit einer umfassenden Gesetzesreform deutlich machten.

Forschung zur öffentlichen Meinung

Qualitative und quantitative Untersuchungen zu den Einstellungen der Öffentlichkeit zur Reform des Abtreibungsrechts waren ein wesentliches Element der Reformstrategien. Da das verfassungsrechtliche Verbot der Abtreibung nur durch einen Volksentscheid aufgehoben werden konnte, würden die Reformbemühungen letztlich davon abhängen, dass die Öffentlichkeit eine Referendum zur Abschaffung des Abtreibungsverbots unterstützt. Frühere Volksabstimmungen hatten gezeigt, dass die Meinungsforschung ein wichtiges Instrument in der Entwicklung wirksamer Volksabstimmungskampagnen ist. Die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Forschung boten aber auch bereits vor Beginn der Kampagne eine wichtige Grundlage für die politische Arbeit und die Einbindung der Medien.

Zivilgesellschaftliche Organisationen organisierten Fokusgruppen mit Teilnehmer*innen aus der breiten Öffentlichkeit, um verschiedene Sichtweisen zu untersuchen und herauszufinden, welche Faktoren die Menschen motivieren oder davon abhalten, Reformen zu unterstützen. In den Fokusgruppen wurde erforscht, welche Hoffnungen und Ängste die Menschen mit Blick auf die Zukunft haben, in was für einem Land sie leben wollen, außerdem wurden ihre Ansichten zum Thema Schwangerschaftsabbruch und Folgen des Abtreibungsverbots untersucht.

Mit Hilfe der Fokusgruppenforschung wurden auch verschiedene Botschaften getestet, um sicherzustellen, dass künftige Referendumskampagnen der Komplexität der öffentlichen Meinung gerecht werden. Es wurde untersucht, welche Punkte die Öffentlichkeit als problematisch ansieht und wo es widersprüchliche Standpunkte gibt. Die Forschung zeigte, dass der Ton einer Kampagne erfolgsentscheidend ist und dass Kampagnen möglichst positiv und inklusiv – statt polarisierend und negativ – ausgerichtet werden sollten.

Zwischen 2010 und 2018 wurden außerdem mehrfach öffentliche Umfragen in Auftrag gegeben, um die Einstellung der Öffentlichkeit zu den verschiedenen Reformoptionen zu erkunden. Dabei ging es um die Reform der Abtreibungsgesetze und um die Frage, inwieweit die Öffentlichkeit eine Aufhebung des verfassungsmäßigen Verbots unterstützen würde, und welcher Regelungsrahmen ihrer Ansicht nach an die Stelle des Verbots treten sollte. Die Untersuchungen zeigten, dass sich mit der Zeit eine zunehmend große Mehrheit der für umfassende Veränderungen aussprachen. Sie zeigten aber auch, dass die Öffentlichkeit nach wie vor anfällig war für Falschinformationen über den Schwangerschaftsabbruch. Die Meinungsumfragen halfen auch dabei herauszufinden, von welchen Gruppen von Akteuren die Öffentlichkeit mehr zu dem Thema erfahren wollte. So wollten etwa Personen, die sich als „unentschlossen“ einstufen, eher Mediziner*innen zuhören, während Personen, die sich schon sicherer waren, dass sie die Reformen befürworten, lieber Frauen zuhören wollten, die von dem Abtreibungsverbot selbst betroffen waren.

Die Ergebnisse der Fokusgruppen und Umfragen halfen den Aktivist*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei ihren Entscheidungen über rechtliche und politische Zielsetzungen. Sie lieferten nützliche Anhaltspunkte bei der Auseinandersetzung mit der Frage, ob eine Aufhebung des 8. Verfassungszusatzes unmittelbar durchsetzbar oder eine Reform in mehreren Teilschritten aussichtsreicher wäre.

Die Forschungsergebnisse lieferten auch ein überzeugendes Instrument für die politische Arbeit und halfen, die Regierung und die Mitglieder des Parlaments darüber zu informieren, inwieweit die Öffentlichkeit ein Referendum und weitreichende Gesetzesreformen unterstützt. Aktivist*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen präsentierten Führungskräften der politischen Parteien und Parlamentsmitgliedern die Forschungsergebnisse in formellen Informationssitzungen und informellen Treffen. Als die Zahlen eindeutig zeigten, dass die Öffentlichkeit Veränderungen unterstützt, konnten Vorurteile, denen zufolge die Öffentlichkeit kein Interesse an Reformen hätte oder nur minimale Reformen unterstützen würde, widerlegt und das politische Vertrauen in den Wandel gestärkt werden.

Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

Über viele Jahrzehnte spielten verschiedene Formen der formellen und informellen Zusammenarbeit von Aktivist*innen, Expert*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen eine zentrale Rolle im Kampf um die Aufhebung des Verbots. So wurden in der Zeit nach 2012, als sich die Reformdynamik verstärkte, von ehrenamtlichen Aktivist*innen und zivilgesellschaftlichen Koalitionen neue Basisbewegungen ins Leben gerufen, die sich für eine Gesetzesreform einsetzten. Diese Bewegungen und Bündnisse einigten sich auf Führungsstrukturen, Mandate und Entscheidungsprozesse.

In ähnlicher Weise wurde 2018 eine zivilgesellschaftliche Kampagne auf die Beine gestellt, die mehr als 70 Gruppen und Gemeinschaften zusammenbrachte, die für ein Ja im öffentlichen Referendum werben wollten. An der Kampagne Together for Yes beteiligten sich Frauen und feministische Gruppen, Organisationen, die sich mit Menschenrechten, sexueller und reproduktiver Gesundheit, Kinderrechten, Behindertenrechten, Gewalt gegen Frauen und Migrant*innenrechten befassen, sowie Angehörige der Gesundheitsberufe.

Die breite Beteiligung an dieser Kampagne spiegelte die breite Unterstützung für die Reform in allen Bereichen der Gesellschaft. Sie wurde als unabhängige juristische Person mit einem Exekutivausschuss und Vollzeitmitarbeiter*innen gegründet. Der zeitliche Rahmen war sehr eng und der Aufbau der Kampagne mit einigen Herausforderungen verbunden, da viele unterschiedliche Organisationen und Einzelpersonen Differenzen überwinden und Wege der Zusammenarbeit finden mussten, um kooperativ und koordiniert zusammen zu arbeiten. Dies erforderte eine klare Definition der Rollen und Zuständigkeiten der einzelnen Gruppen und eine Vereinbarung der Modalitäten der Zusammenarbeit. Sie einigten sich daher von Anfang an auf Grundwerte und Botschaften und legten Verfahren für den Umgang mit Differenzen und Konflikten fest. Hilfreich war dabei auch, dass alle auf ein einziges gemeinsames Ziel hinarbeiteten, und dass mit dem Datum des Referendums auch ein Ende bereits in Sicht war.

Allianzen bilden

Bündnisse aus unterschiedlichen sozialen Bewegungen, Sektoren und Berufen waren unverzichtbar für den Erfolg, und es wurden im Laufe der Jahre erhebliche Anstrengungen unternommen, um eine möglichst breite Unterstützungsbasis für die Reform zu gewinnen. Das verstärkte nicht nur die Wirkung der politischen Interessenvertretung und des öffentlichen Engagements, es war auch ein wichtiger Teil der Bemühungen, das Schweigen und die soziale Stigmatisierung des Schwangerschaftsabbruchs zu brechen.

So war zum Beispiel, als in der Gesellschaft die Unterstützung für die Reform zunahm, die gezielte Einbeziehung der Ärzteschaft besonders wichtig. Aufgrund der starken Stigmatisierung des Schwangerschaftsabbruchs waren - von einigen bemerkenswerten Ausnahmen abgesehen - viele Angehörige der Gesundheitsberufe in Irland nicht bereit, Forderungen nach einer rechtlichen und politischen Reform der Abtreibungsgesetze öffentlich zu unterstützen. Viele

Angehörige der Gesundheitsberufe hatten aufgrund des Abtreibungsverbots weder fundierte Kenntnisse noch eine praktische Ausbildung in den Methoden des Schwangerschaftsabbruchs, und viele von ihnen befürchteten berufliche Konsequenzen oder Gegenreaktionen, wenn sie sich für eine Reform aussprachen. Zwar traten einige wenige Ärzt*innenverbände und -organisationen unmissverständlich für eine Reform ein, aber sie waren in der Minderheit. Damit unterschied sich die Situation in Irland stark von den Entwicklungen in vielen anderen Ländern, wo medizinische Fachleute in der Regel zu den lautstärksten Befürworter*innen der legalen Abtreibung gehörten.

Bei den Bemühungen, diese Zurückhaltung zu überwinden und die Mediziner*innen für eine stärkere Unterstützung der Reform zu gewinnen, spielten eine Reihe öffentlicher und privater Initiativen eine wichtige Rolle. Der private und informelle Austausch unter Kolleg*innen war hierbei von entscheidender Bedeutung. Viele Beschäftigte des Gesundheitswesens, die für die Veränderungen eintraten, trugen durch ihr Engagement entscheidend dazu bei ihre Kolleg*innen für das Thema zu sensibilisieren und für die Reformen zu gewinnen. Gleichzeitig übernahmen einige wenige leitende Ärzt*innen an verschiedener Stelle eine wichtige öffentliche Führungsrolle, indem sie sich entschieden, sich öffentlich für den Wandel zu aussprechen. Der private fachliche Austausch über das Thema Schwangerschaftsabbruch, insbesondere auch mit angesehenen Fachleuten auf den Gebieten Medizin und Gesundheitswesen aus dem Ausland, war ebenfalls eine wichtige Form der Unterstützung für alle jene, die die Reformen in Irland unterstützen wollten.

Kampagne zum Referendum 2018

Im Januar 2018 rief die Regierung zu einem Verfassungsreferendum über die Aufhebung des 8. Verfassungszusatzes auf, und das Parlament verabschiedete ein Gesetz zur Genehmigung des Referendums und zur Festlegung eines Termins. Dieses politische Ergebnis war zwar ein großer Erfolg, aber alle Bemühungen wären umsonst gewesen, wenn am Tag der Abstimmung nicht eine Mehrheit der Wähler für die Aufhebung des Abtreibungsverbots stimmen würde. In dieser Phase wurden die Planung und Umsetzung einer wirksamen und erfolgreichen Öffentlichkeitskampagne zum Referendum entscheidend.

Die Untersuchungen zur öffentlichen Meinung zeigten, dass sich die Öffentlichkeit im Wesentlichen in drei Gruppen einteilen ließ. Es gab zwei stabile Minderheiten: die Gruppe derer, die die Reform voll und ganz unterstützten und auf jeden Fall mit Ja stimmen würden, und die Gruppe derer, die absolut gegen die Reform waren und definitiv mit Nein stimmen würden. Die Mehrheit der Menschen ließ sich jedoch keiner dieser beiden Gruppen zuordnen, und ihr Abstimmungsverhalten war damit weit weniger absehbar. Diese Mehrheit war generell um das Wohl der Frauen besorgt und hielt das Abtreibungsverbot für zu restriktiv. Allerdings waren sie sich noch nicht sicher, welche Art von Veränderungen sie unterstützen würden. Auf ihre Stimmen kam es an.

Es wurde eine Kommunikationsstrategie für die Kampagne entwickelt, die diese „besorgte Mitte“ ansprechen und ihnen ein neues Narrativ zum Thema Schwangerschaftsabbruch anbieten sollte, das sie auf der emotionalen und auf der rationalen Ebene erreicht. Die Forschungsergebnisse zeigten, dass Fürsorge ein zentraler Wert für diese Gruppe war. Das bedeutete, dass sich die Botschaften auf das Thema fürsorgliche und mitfühlende Behandlung von Frauen konzentrieren mussten und auf die Frage, inwiefern eine Gesetzesänderung eben diesen Wert fördern

würde. Gleichzeitig mussten die Botschaften auch der Komplexität der Thematik gerecht werden. Daher war es wichtig, dass die Kampagne den Schwangerschaftsabbruch in den größeren Kontext der reproduktiven Gesundheitsfürsorge für Frauen stellt, um mehr Verständnis und Engagement in der Öffentlichkeit zu erzeugen.

Die Kampagne musste zudem Falschinformationen widerlegen und klare, rationale Argumente für eine Änderung des Gesetzes vorbringen. Dabei war es von entscheidender Bedeutung, dass ihre Botschaften evidenzbasiert waren. Erkenntnisse und Informationen aus den Bereichen Medizin und Gesundheitswesen waren eine wichtige Ressource, um Mythen über den Schwangerschaftsabbruch zu widerlegen und zu zeigen, welche Schäden das Abtreibungsverbot verursacht.

Die Kampagne war auch darauf ausgelegt, den Stimmen, die in dieser Frage am meisten Vertrauen genießen, Gehör zu verschaffen. Die Ergebnisse der Meinungsforschung zeigten eindeutig, dass die Öffentlichkeit hören wollte, was Frauen und medizinische Fachkräften zu dem Thema zu sagen haben, und so war es für den Erfolg der Kampagne entscheidend, diese Stimmen in den Mittelpunkt der Aktionen, Veranstaltungen und Materialien zu stellen.

Wichtig war auch die Mobilisierung von Aktivist*innen und Freiwilligen an der Basis. So wurden Informationsmaterialien und Schulungen für Helfer*innen bereitgestellt, die durch Tür-zu-Tür-Aktionen und andere Formen von Engagement auf der lokalen Ebene um Ja-Stimmen für das Referendum werben. Die Kampagne war eine herausfordernde Zeit für diese Freiwilligen, von denen viele fast drei Monate intensiv und ununterbrochen im Einsatz waren.

Es wurde verschiedene Strategien eingesetzt, um die Moral zu stärken und die Dynamik zu halten. Zum Beispiel wurde in den sozialen Medien auf lokale

Veranstaltungen und Aktionen im ganzen Land aufmerksam gemacht, um den Freiwilligen zu zeigen, dass sie Teil einer größeren Bewegung sind. Die Verteilung von Kampagnenartikeln trug dazu bei, ein Gemeinschaftsgefühl zu schaffen. Fundraising-Veranstaltungen erfüllten gleich zwei Funktionen: Sie halfen, das nötige Geld für die Kampagne einzutreiben und brachten zugleich Menschen zu geselligen Veranstaltungen zusammen.

Letztendlich haben sich die Bemühungen aller Beteiligten gelohnt. Am 25. Mai 2018 stimmten zwei Drittel der Wähler*innen für die Aufhebung des 8. Zusatzartikels. Damit wurde das Abtreibungsverbot aufgehoben und erstmals in der Geschichte der Weg freigemacht für eine Legalisierung der Abtreibung in Irland.



© Laura Hutton/Alamy

Kasachstan

Verbesserung der Gesetze und Strategien für den Zugang von Jugendlichen zu Angeboten der sexuellen und reproduktiven Gesundheitsfürsorge

„Es ist wichtig, seine Zielgruppe zu verstehen, Fokusgruppen zu organisieren, ihre wirklichen Bedürfnisse zu verstehen.“

Serik Tanirbergenov, Kasachstan

Kontext und Erfolge

In Kasachstan gibt es hohe Raten von ungeplanten Schwangerschaften bei Mädchen im Teenageralter und ein geringes Maß an Wissen über und Nutzung von Verhütungsmethoden. In den letzten Jahren gab es zudem einen dramatischen Anstieg der Verbreitung von HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen unter jungen Menschen. Viele Jahre lang gab es keine evidenzbasierten Maßnahmen, um diese Probleme anzugehen. Zwar wurde 2006 ein Netz von Gesundheitszentren für Jugendliche eingerichtet, aber diese Zentren waren unterfinanziert, schlecht reguliert und boten im Allgemeinen keine Dienstleistungen im Bereich der Empfängnisverhütung und Familienplanung an. Zudem benötigten Jugendliche unter achtzehn Jahren für den Zugang zu allen Angeboten der sexuellen und reproduktiven Gesundheitsfürsorge laut Gesetz eine Zustimmung der Eltern.

Im Jahr 2016 wurden erste Anstrengungen unternommen, um die Regierung dafür zu sensibilisieren, wie wichtig es ist, den Zugang von Jugendlichen zu Dienstleistungen im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheitsfürsorge, Aufklärung und Information zu verbessern. Im Jahr 2018 verpflichtete sich die Regierung, im Rahmen des neuen staatlichen Programms zur Entwicklung des Gesundheitswesens 2020-

Zeitleiste der Ereignisse

- **2019**
Verabschiedung eines neuen Fünfjahresprogramms für das Gesundheitswesen, das den Ausbau jugendfreundlicher Gesundheitsdienste vorsieht.
- **2020**
Im neuen nationalen Gesundheitsgesetzbuch wird der Schutz des Zugangs von Jugendlichen zu sexuellen und reproduktiven Gesundheitsdiensten verankert.
- **2021**
Annahme von Vorschriften über die Bereitstellung von jugendfreundlichen Angeboten der sexuellen und reproduktiven Gesundheitsfürsorge.

2025 Maßnahmen zu ergreifen. Als dann eine Gesetzesreform zur Aktualisierung der allgemeinen Gesundheits-gesetzgebung eingeleitet wurde, bot sich die Gelegenheit, neue Bestimmungen einzuführen, die das Recht von Jugendlichen auf Gesundheitsleistungen, Beratungs- und Informationsangebote im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit festschreiben.

Durch Strategien des politischen Engagements, Forschung und Beweiserhebungen konnten die Befürworter*innen in Kasachstan, UNFPA und andere globale Partner Einfluss nehmen auf diese Gesetzesreform. Im Jahr 2020 wurde ein neues nationales Gesundheitsgesetz verabschiedet, das eine Reihe wichtiger Bestimmungen zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit von Jugendlichen enthält. Mit dem neuen Gesetz wurden die Bedingungen für den Zugang von Jugendlichen zu den Angeboten der Gesundheitsfürsorge abgeändert. Für die meisten ambulanten Dienste im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit war nun eine obligatorische Zustimmung der Eltern nur noch bis zum Alter von 16 Jahren - statt bis zum Alter von 18 Jahren - erforderlich (hiervon ausgenommen waren chirurgische Eingriffe und der medikamentöse Schwangerschaftsabbruch). Das Gesetz garantiert Jugendlichen den Zugang zu Angeboten der Familienplanungs- und Verhütungsberatung, STI/HIV-Tests sowie zu allgemeinen Beratungsangeboten, und sieht weiter vor, dass Jugendliche kostenlosen Zugang zu diesen Leistungen erhalten und dass eine Überweisung von Anbietern der medizinischen Grundversorgung nicht erforderlich ist. Die Leistungen wurden zudem in den nationalen Krankenversicherungsplan aufgenommen und sind für Jugendliche damit nunmehr kostenlos. Im Jahr 2021 wurde ein Rechtsrahmen erlassen, um die neuen gesetzlichen Bestimmungen umzusetzen und den Betrieb von jugendfreundlichen Diensten zu regeln.

Zwar gibt es noch viel zu tun, um die sexuelle und reproduktive Gesundheit von Jugendlichen in Kasachstan weiter zu fördern - aber die Annahme der Rechtsvorschriften 2020 und des anschließenden Rechtsrahmens sind wichtige Schritte in die richtige Richtung.

Strategien und Maßnahmen

2018 gab es eine Zusammenarbeit mit der Regierung und insbesondere mit dem Gesundheitsministerium mit dem Ziel, den politischen Willen für rechtliche und politische Reformen zu schaffen, die die Rechte der Jugendlichen auf Gesundheitsversorgung, Information und Aufklärung auf dem Gebiet der sexuellen und reproduktiven Gesundheit fördern.

Nutzung des politischen Momentums

Die Fähigkeit, schnell zu reagieren und sich bietende Gelegenheiten zu nutzen, war ein wichtiges Merkmal dieser Bemühungen.

Als das Gesundheitsministerium 2018 mit der Arbeit an einem neuen nationalen Gesundheitsaktionsplan begann, bot sich eine Gelegenheit, bei der Regierung Zusagen zur Verbesserung des Zugangs von Jugendlichen zu sexuellen und reproduktiven Gesundheitsdiensten einzuholen. Im Rahmen der Konsultationen zum nationalen

Aktionsplan konnten Vorschläge unterbreitet werden, wie der rechtliche und gesundheitspolitische Rahmen für die sexuelle und reproduktive Gesundheit von Jugendlichen gestärkt werden kann. Diese Vorschläge wurden in den nationalen Aktionsplan aufgenommen, und damit wurde die Grundlage für die anschließende Rechtsreform geschaffen.

Nutzung der internationalen Verpflichtungen

Im Jahr 2019 wurde anlässlich des 25. Jahrestages der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (ICPD) eine große internationale zwischenstaatliche Veranstaltung - der Nairobi-Gipfel - einberufen. Mit diesem Gipfel bot sich eine Gelegenheit, die Zusagen der Regierungen in Bezug auf die Förderung und den

Schutz der sexuellen und reproduktiven Gesundheit von Jugendlichen abzusichern. Das Engagement bei der Regierung im Vorfeld dieser Veranstaltung trug entscheidend dazu bei, dass Kasachstans auf dem Gipfel starke Zusagen machte. Dazu gehörte insbesondere die Zusage, das Alter für die obligatorische elterliche Zustimmung für den Zugang von Jugendlichen zu sexuellen und reproduktiven Gesundheitsdiensten herabzusetzen, sowie die Zusage, die Einrichtung von über 90 ambulanten jugendfreundlichen Gesundheitsdiensten im ganzen Land im Rahmen des neuen sozialen Krankenversicherungssystems zu finanzieren.

Daten und Informationen

Als 2019 die Überarbeitung des Nationalen Gesundheitskodex eingeleitet wurde, war es wichtig, der Regierung Informationen und Daten zur Verfügung zu stellen, um sie darin zu unterstützen, ihrer Verpflichtung, die sexuelle und reproduktive Gesundheit von Jugendlichen im überarbeiteten Gesetzbuch zu berücksichtigen, nachzukommen. Ein wichtiger Beitrag war zum Beispiel die fachliche Unterstützung bei der detaillierten Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der neuen rechtlichen und politischen Garantien auf den Haushalt. Sie lieferte den Gesundheits- und Finanzminister*innen klare Informationen über die Kosten der Gesetzesreform, was es wiederum leichter machte, ihre Unterstützung zu gewinnen. Darüber hinaus hatten auch rechtsvergleichende Analysen und Beispiele zur rechtlichen und politischen Situation in Nachbarländern einen großen Einfluss.

Daten und Fakten spielten auch nach der Verabschiedung des neuen Nationalen Gesundheitskodex eine entscheidende Rolle. Sie hatten Einfluss auf die Inhalte der Verordnungen, die die Einrichtung von jugendfreundlichen Gesundheitsangeboten und die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen regeln sollten. Eine detaillierte Bewertung der aktuellen Infrastruktur des Gesundheitssystems lieferte eine wichtige Grundlage für die Entscheidung, wo und wie jugendfreundliche

Dienste in bereits bestehende Strukturen integriert werden können, und wo separate Kliniken eingerichtet werden müssen. Auf der Grundlage dieser Informationen konnte im Jahr 2021 ein solider Rechtsrahmen verabschiedet werden.

Botschaften und Kommunikationsstrategien

Entscheidend war die Entwicklung einer strategischen Kommunikationsstrategie, die für politische und öffentliche Unterstützung für die Reform sorgt. Untersuchungen der öffentlichen Meinung zeigten, dass es wichtig war, auf die in der Gesellschaft weit verbreitete Befürchtung einzugehen, ein verbesserter Zugang von Jugendlichen zu Angeboten der sexuellen und reproduktiven Gesundheitsfürsorge und der Sexualerziehung würde zu einer Zunahme der sexuellen Aktivität führen.

Da Beweise und Daten eindeutig zeigten, dass diese Befürchtungen unbegründet sind, galt es, Botschaften und Kommunikationsansätze zu entwickeln, die auf diese Bedenken eingingen und Falschinformationen entkräften, indem sie der Öffentlichkeit und den Politiker*innen genaue und evidenzbasierte Informationen liefern. Daher wurde in der gesamten Kommunikation der Schutz der Gesundheit und des Wohls junger Menschen in den Vordergrund gestellt.

Da die Gegner*innen der Reformen aktiv versuchten, die Initiativen zur Gesetzesreform zu kritisieren, Falschinformationen zu verbreiten und Kontroversen in den Medien zu schüren, wurde die Zusammenarbeit mit Gesundheitsfachleuten und Meinungsführer*innen ausgebaut, um dem entgegenzuwirken. Diese Akteure engagierten sich auf Social-Media-Plattformen und in den traditionellen Medien, sie reagierten auf irreführende Behauptungen und teilten evidenzbasierte Informationen.

Mit Widerständen und Rückschlägen zurechtkommen

Im Laufe der Überarbeitung des nationalen Gesundheitsgesetzes machten Reformgegner, die insbesondere gegen die Aufnahme von Bestimmungen zur Stärkung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit von Jugendlichen waren, mobil und versuchten, die Regierung dazu zu bewegen, ihre Zusage, entsprechende Garantien in das neue Gesundheitsgesetz aufzunehmen, zurückzunehmen. Zwar scheiterten diese ersten Versuche, Einfluss zu nehmen auf Politik der Regierung, doch gelang es den Gegnern, als der Gesetzesentwurf dem Parlament zur Debatte und Diskussion vorgelegt wurde, eine Reihe von Änderungsanträgen ins Parlament einzubringen, die darauf abzielten, den Geltungsbereich der neuen Garantien einzuschränken und auf den Bereich der ambulanten Versorgung zu begrenzen. Trotz dieser problematischen Änderungen jedoch wurden mit dem neuen nationalen Gesundheitsgesetz im Jahr 2020 bedeutende Reformen verabschiedet, die das Potenzial haben, den Zugang von Jugendlichen zu Angeboten und Leistungen im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheitsversorgung erheblich zu verbessern und zu erweitern.

Kenia

Verbesserung der Rechenschaftspflicht bei Ingewahrsamnahme und Misshandlung in Einrichtungen der Müttergesundheit

„Die Menschen reagieren mehr auf Geschichten als auf Statistiken.“

Patricia Nudi, Kenia

Kontext und Erfolge

Der Zugang zu einer umfassenden Versorgung auf dem Gebiet der reproduktiven Gesundheit, insbesondere der Zugang zu einer hochwertigen Müttergesundheitsversorgung, war in Kenia lange problematisch. Jahrzehntlang waren Frauen in der Müttergesundheitsversorgung schweren Formen von Misshandlung ausgesetzt. Frauen wurden nach der Entbindung in Gesundheitseinrichtungen festgehalten, wenn sie die Krankenhauskosten nicht zahlen konnten. Vernachlässigung sowie körperliche und verbale Übergriffe und Misshandlungen durch das Gesundheitspersonal waren an der Tagesordnung. Die Qualität der Pflege war oft schlecht, es fehlte an der nötigsten Versorgung, die Einrichtungen waren unterbesetzt und das Personal war nicht ausreichend geschult. Zudem waren die Einrichtungen häufig überbelegt und unhygienisch. Da es weder einen klaren Rechtsrahmens noch wirksame Regulierungs- und Kontrollmechanismen gab, hielten sich diese systemimmanenten Missstände.

In den frühen 2000er Jahren begannen zivilgesellschaftliche Organisationen, diese Praktiken gezielt zu dokumentieren und öffentlich zu machen. Später wurden Prozessstrategien entwickelt, und 2012 und 2014 reichten mehrere Frauen, die in Entbindungskliniken festgehalten und misshandelt worden waren, Klagen ein.

Zeitleiste der Ereignisse

- **2007**
Aufdeckung der systematischen Ingewahrsamnahme und Misshandlung in der Müttergesundheitsversorgung
- **2015**
Das Gericht entscheidet, dass die Ingewahrsamnahme in Entbindungskliniken wegen der Unfähigkeit, Krankenhausrechnungen zu bezahlen, verfassungswidrig ist.
- **2018**
Gericht entscheidet, dass Übergriffe und Misshandlungen in der Müttergesundheitsversorgung verfassungswidrig sind.
- **2018**
Verabschiedung von Gesetzen zur Einführung wirksamer Aufsichtsmechanismen für Gesundheitseinrichtungen.

In einer Reihe von Präzedenzurteilen gaben die Gerichte ihren Klagen statt. Sie erkannten an, dass sie schwerwiegende Verletzungen ihrer verfassungsmäßigen Rechte erlitten hatten, sprachen ihnen Entschädigungen zu und wiesen die Regierung an, rechtliche und politische Maßnahmen zu ergreifen, um die Wiederholung solcher Vorfälle zu verhindern.

Angesichts der anhaltenden Untätigkeit der Regierung bei der Umsetzung der Urteile schlossen sich zivilgesellschaftliche Organisationen, Anwält*innen und Aktivist*innen zusammen, um politisch Einfluss zu nehmen und sich gemeinsam zu engagieren. Ihre Bemühungen bewirkten, dass das kenianische Parlament 2018 gesetzliche Bestimmungen zur Stärkung der Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismen verabschiedete. Derzeit wird daran gearbeitet, diese Urteile vollumfänglich umzusetzen, die Verabschiedung eines gesetzlichen Verbots der Ingewahrsamnahme von Personen in Gesundheitseinrichtungen zu erreichen und die Versorgung im Bereich der Müttergesundheit in Kenia insgesamt zu verbessern.

Strategien und Maßnahmen

Über einen Zeitraum von 10 Jahren verfolgte eine Koalition von zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgefeilte rechtliche und politische Strategien zur Verbesserung der Qualität der Müttergesundheitsversorgung in Kenia und zur Bekämpfung der systematischen Ingewahrsamnahme und Misshandlung von Frauen in Entbindungskliniken, insbesondere durch eine Stärkung der Rechenschaftssysteme.

Forschung und Beweise

Im Jahr 2006 wurde damit begonnen, Beweise zu sammeln und die Behandlung von Frauen in Müttergesundheitseinrichtungen in ganz Kenia zu dokumentieren. Im Jahr 2007 machte ein bahnbrechender zivilgesellschaftlicher Bericht publik, dass Übergriffe, Misshandlungen und die Ingewahrsamnahme wegen unbezahlter Krankenhausrechnungen in Einrichtungen der Müttergesundheit weit verbreitet waren und dass es diesbezüglich keine wirksamen Rechenschafts- und Aufsichtsmechanismen und -verfahren gibt.

Diese Enthüllungen führten zu der Entscheidung der Kenya National Commission on Human Rights, der verfassungsmäßigen Menschenrechtsaufsichtsbehörde, eine nationale Untersuchung der Verletzungen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte in Kenia durchzuführen. Im Jahr 2012 veröffentlichte die Kommission ihren offiziellen Untersuchungsbericht, der den systemischen Charakter der Misshandlungen und Ingewahrsamnahmen in den Einrichtungen für Müttergesundheit aufzeigte und enthüllte, dass die schlechte Qualität der Müttergesundheitsversorgung ein wesentlicher Faktor für die hohen Müttersterblichkeits- und morbiditätsraten im Land war. Im Bericht der Kommission wurde auf zahlreiche Verletzungen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte hingewiesen, darunter die Nichtverfügbarkeit von Dienstleistungen der Müttergesundheitsversorgung, der schwierige Zugang zu diesen Leistungen, die schlechte Qualität der verfügbaren Angebote und die mangelnde Sensibilität für die kulturellen Normen und Überzeugungen der Patient*innen. Die Kommission gab mehrere wichtige Empfehlungen für Maßnahmen des Staates zur Verbesserung der Situation.

Rechtsstreitigkeiten

Prozessstrategien spielten eine wichtige Rolle bei den Reformbemühungen. Zwischen 2012 und 2018 reichten drei Frauen, die in Muttergesundheitseinrichtungen zum Teil schwerwiegende Misshandlungen erlitten hatten, Verfassungsklage vor Gericht ein.

Im ersten Fall, *Millicent Awuor (Maimuna) und Margaret Anyoso Oliele gegen den Generalstaatsanwalt und andere*, ging es um zwei Frauen, die in einer Entbindungsklinik festgehalten wurden, weil sie ihre Krankenhausrechnungen nicht bezahlen konnten. Während ihrer Ingewahrsamnahme waren sie schweren Misshandlungen ausgesetzt, die schwerwiegenden Auswirkungen auf ihre körperliche und geistige Gesundheit hatten. Im Jahr 2015 entschied der Oberste Gerichtshof Kenias, dass ihre

Ingewahrsamnahme und Misshandlung gegen ihre verfassungsmäßigen Rechte verstoßen hatte. Er entschied, dass die Frauen Anspruch auf Entschädigung haben, und wies die Regierung an, dafür zu sorgen, dass keine Patient*innen mehr in Gesundheitseinrichtungen festgehalten oder misshandelt werden. Dies sollte unter anderem durch ein klares Verbot der Ingewahrsamnahme in Gesundheitseinrichtungen, ein System der Gebührenbefreiung und wirksame Aufsichtsverfahren geschehen. Im Jahr 2018 erließ der Gerichtshof ein ähnliches Urteil in der Rechtssache JOO (alias JM) gegen den Generalstaatsanwalt und 6 andere, in der es ebenfalls um eine Frau ging, die in einer Entbindungsklinik misshandelt und festgehalten worden war.

Der Rechtsstreit führte nicht nur zu Gerechtigkeit und Rechtsmitteln für die einzelnen Frauen, die die Fälle einreichten, sondern machte auch deutlich, dass die Situation der Klägerinnen sinnbildlich für die systematischen Misshandlungen in Müttergesundheitseinrichtungen war.

In den Präzedenzurteilen wurde eindeutig ein verfassungsmäßiges Recht auf eine würdige und qualitativ hochwertige Müttergesundheitsversorgung anerkannt. Diese Rechtsprechung führte zu einem Umdenken bei Frauen, politischen Entscheidungsträger*innen und Gesundheitsdienstleistern in ganz Kenia.

Bis dahin herrschte die Ansicht vor, der Zugang zur Müttergesundheitsversorgung wäre ein Privileg und etwas, für das

Frauen dankbar sein müssten. Der Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Müttergesundheitsversorgung ohne Angst vor Ingewahrsamnahme oder Misshandlung wurde nun als ein Recht verstanden, auf das alle Frauen unabhängig von ihrem Einkommen und ihrem sozialen Status einen Rechtsanspruch haben.

Zusammenarbeit mit Gesundheitseinrichtungen und lokalen Behörden

Im Anschluss an die Urteile begannen zivilgesellschaftliche Organisationen, mit den betreffenden Krankenhäusern und lokalen Behörden zusammenzuarbeiten, um die Bemühungen um eine Änderung der Politik, Praktiken und Verfahren zu unterstützen. Im Laufe der Zeit bauten sie Vertrauen auf, so dass die Krankenhausverwaltungen und lokalen Behörden bereit waren, ihre Beratung und Unterstützung anzunehmen, um die internen Gesundheitssysteme zu stärken und sicherzustellen, dass sich ähnliche Fälle nicht wiederholen. Dies war ein konstruktiver, aber heikler Prozess, bei dem ein sorgfältiges Gleichgewicht zwischen der Gewährleistung von Rechenschaftspflicht und Aufsicht einerseits und der Bereitstellung wichtiger Formen von Partnerschaft, Unterstützung und Beratung andererseits gefunden werden musste.

Durch diese Zusammenarbeit und dieses Engagement wurde eine Reihe von konkreten Ergebnissen auf der Ebene der Einrichtungen und auf lokaler Ebene erzielt. Langfristige Pläne zur Qualitätsverbesserung wurden aufgestellt; Mechanismen für Patient*innenbeschwerden wurden eingerichtet, ein Verfahren für die Vereinbarung von Zahlungsplänen bei der Patient*innenaufnahme wurde eingeführt, die Finanzierung zusätzlicher Betten und Hilfsmittel durch lokale Behörden und den Privatsektor wurde sichergestellt, und es wurden Schulungen für Pflegekräfte und Krankenhauspersonal angeboten.

Politische Öffentlichkeitsarbeit und Engagement

Ungeachtet des Urteils des Obersten Gerichtshofs im Jahr 2015 blieb die Regierung weiter untätig. Sie versäumte es, die Entscheidung umzusetzen und rechtliche und politische Schritte zu unternehmen, um dem Urteil Wirkung zu verleihen. Zwar hatten konstruktive Partnerschaften mit einzelnen lokalen Behörden und

Gesundheitseinrichtungen wichtige Änderungen in ihren Praktiken und Verfahren ermöglicht, die systematische Misshandlung von Frauen würde jedoch weitergehen, wenn die Zentralregierung nicht handelt.

Es wurden Interessenvertretungsstrategien entwickelt, um die Regierung zum Handeln zu bewegen. Hierfür wurde zunächst eine Bestandsaufnahme durchgeführt, um potenzielle Verbündete in der Regierung und im Parlament zu ermitteln. Es wurden Personen identifiziert, die sich für rechtliche und politische Veränderungen einsetzen sollten. Die Bestandsaufnahme ermöglichte es den Kräften, die sich dafür einsetzten, die Reformen voranzubringen, ihre Lobbyarbeit auf die besonderen Interessen und Prioritäten der Zielgruppen abzustimmen.

Als besonders nützlich erwiesen sich Strategien, die darauf ausgerichtet waren, parlamentarischen Druck auf die Exekutive auszuüben und die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen. So berief der parlamentarische Gesundheitsausschuss eine öffentliche Anhörung mit dem Gesundheitsminister über die Praxis der Ingewahrsamnahme in Gesundheitseinrichtungen ein, bei der der Minister auf Fragen der Abgeordneten antworten musste. Der Dialog mit dem Minister fand in den Medien viel Beachtung. Er deckte das Ausmaß der in Kliniken praktizierten Ingewahrsamnahme auf, darunter auch Fälle, in denen die Leichen von verstorbenen Patientinnen erst freigegeben wurden, nachdem die Angehörigen die Krankenhausrechnungen bezahlen konnten. Diese Enthüllungen schockierten das öffentliche Bewusstsein und trugen erheblich zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit bei. Im Anschluss an die Anhörung verpflichtete sich die Regierung, einen Fonds einzurichten zur Finanzierung von Kosten aus unbezahlten Krankenhausrechnungen, insbesondere auch zugunsten von Frauen in Entbindungskliniken.

Die Fähigkeit, Chancen zu erkennen und zu ergreifen, erwies sich als entscheidend für den Erfolg der Gesetzesreformbemühungen. Als beispielsweise eine allgemeine Reform des Gesundheitsgesetzes eingeleitet wurde, erkannten die Aktivist*innen die Gelegenheit, die Einführung wichtiger Rechtsvorschriften zu erreichen. Eine Beteiligung an diesem Reformprozess war zwar ursprünglich nicht geplant, aber die Gelegenheit wurde genutzt, um die nötigen Reformen nun auf diesem Wege durchzusetzen.

Auch die Beharrlichkeit bei Rückschlägen war entscheidend. So erarbeiteten die Aktivist*innen Vorschläge für Änderungen des Gesundheitsgesetzes, die die Misshandlung und die Ingewahrsamnahme in Gesundheitseinrichtungen verbieten würden, und bemühten sich um Unterstützung für diese Vorschläge. Daraufhin wurden allerdings Bedenken hinsichtlich der möglichen finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen geäußert. Es zeichnete sich ab, dass die Entwürfe zunächst von weiteren Haushaltsausschüssen geprüft werden müssten. Diese Überprüfungen würden jedoch den Zeitrahmen sprengen, und damit würden die Entwürfe im Rahmen der aktuellen Reform nicht mehr berücksichtigt. Die Aktivist*innen änderten daher ihre Taktik und erarbeiteten neue Entwürfe, diesmal für Gesetzesänderungen zur Stärkung der Aufsicht und der Rechenschaftspflicht, die keine zusätzlichen Finanzprüfungen erforderten und konnten so ihre Vorschläge rechtzeitig einbringen.

Im Jahr 2018 wurde ein neues abgeändertes Gesundheitsgesetz verabschiedet, das wirksame Aufsichtsverfahren vorsieht. Außerdem wurden Änderungen an den Finanzierungsmechanismen eingeführt, um den kostenlosen Zugang zu Leistungen der Müttergesundheitsversorgung im Rahmen eines nationalen Krankenversicherungsfonds zu gewährleisten. Die Bemühungen um ein gesetzliches Verbot der Ingewahrsamnahme und Misshandlung in Gesundheitseinrichtungen dauern an.



KMET Kenya

Malta

Politische Veränderungen herbeiführen, um den Zugang zu Notfallverhütungsmitteln zu ermöglichen

„Ich glaube, das war gewissermaßen das Erwachen, dass Frauen für sich erkannten: Ich habe Rechte, ich habe Einfluss, ich kann über mein Leben selbst bestimmen, ich kann Dinge für mich selbst entscheiden.“

Francesca Fenech Conti, Malta

Kontext und Erfolge

Bis 2016 war in Malta überhaupt keine Notfallverhütung verfügbar, da in dem Land Notfallverhütungsmittel weder registriert noch für den Verkauf zugelassen waren. Dies ist der Fehlannahme maltesischer Entscheidungsträger*innen geschuldet, Notfallverhütungsmittel würden eine Schwangerschaft beenden. Es herrschte daher lange die Auffassung vor, in Malta könnten Notfallempfängnisverhütungsmittel nicht zugelassen werden, weil der Schwangerschaftsabbruch in Malta verboten ist.

Nach einer Empfehlung der Europäischen Arzneimittel-Agentur und der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2014, die den Status einiger Notfallverhütungsmittel änderte und diese als nicht verschreibungspflichtig einstufte, begannen die meisten EU-Länder, den rezeptfreien Verkauf der meisten Formen von Notfallverhütungsmitteln zu erlauben. Malta blieb das einzige EU-Land, in dem Notfallverhütungsmittel aller Art weiterhin nicht erhältlich waren – weder mit noch ohne Rezept.

Im Jahr 2015 begannen sich Tausende von Frauen in den sozialen Medien zu mobilisieren und den Zugang zu Notfallverhütungsmitteln

Zeitleiste der Ereignisse

- **2014**
EU-Institutionen empfehlen den rezeptfreien Verkauf von Notfallverhütungsmitteln.
- **2015**
Frauen in Malta mobilisieren sich, um die Zulassung von Notfallverhütungsmitteln in Malta zu fordern.
- **2016**
Zum ersten Mal in der Geschichte ist der Verkauf von Notfallverhütungsmitteln in Malta zugelassen.

in Malta zu fordern. Im Jahr 2016 wurde ein „gerichtlicher Protest“ eingereicht, im Namen von mehr als 100 Frauen, die erklärten, dass die Verweigerung des Zugangs zur Notfallverhütung rechtswidrig sei und gegen ihre Rechte verstoße. Die Androhung eines Rechtsstreits und der dadurch erzeugte politische Druck veranlassten die Regierung zum Handeln. Schließlich, nach intensivem politischem Einsatz, Öffentlichkeitsarbeit und Fürsprache von Aktivist*innen, verabschiedete die maltesische

Arzneimittelbehörde im Dezember 2016 eine Entscheidung, mit der der rezeptfreie Verkauf von Notfallverhütungsmitteln in Apotheken zugelassen wurde. Heute sind Notfall-Empfängnisverhütungsmittel in Apotheken im ganzen Land leicht zugänglich.

Strategien und Maßnahmen

Zwei Jahre Mobilisierung der Bevölkerung, Androhung von Gerichtsverfahren, Engagement in den Medien und politische Öffentlichkeitsarbeit haben dazu geführt, dass in Malta zum ersten Mal in der Geschichte Notfallverhütungsmittel zugelassen wurden. Der Prozess, der zu diesem Ergebnis geführt hat, hat die Frauen in Malta wachgerüttelt, neuen Aktivismus zur Förderung der reproduktiven Rechte von Frauen entfacht und den Weg für den anhaltenden Einsatz für eine Reform des in diesem Land geltenden absoluten Abtreibungsverbots geebnet

Eine Basisbewegung für den Wandel

Im Jahr 2015 gründete eine Frau in Malta eine Facebook-Seite mit dem Ziel, eine Online-Plattform einzurichten, auf der Frauen über Themen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit diskutieren, ihre Erfahrungen austauschen und sich gegenseitig unterstützen können. Die Gruppe wurde durch Mundpropaganda schnell populär und hatte nach wenigen Monaten 20.000 Mitglieder, rund fünf Prozent der Bevölkerung Maltas.

Da die Frauen die Gruppe nutzten, um persönliche Erfahrungen auszutauschen und Nachrichten aus anderen EU-Ländern zu teilen, kam in den Diskussionen auf der Plattform auch das Thema Notfallverhütung zur Sprache. Die Frauen warfen die Frage auf, warum Notfallverhütungsmittel in Malta nicht erhältlich waren und stattdessen in anderen EU-Ländern gekauft werden mussten. Das Thema ließ die Gruppe nicht mehr los und die

Mitglieder begannen zu diskutieren, was sie tun könnten, um daran etwas zu ändern.

Um herauszufinden, wie die maltesische Politik in Sachen Notfallverhütung geändert werden könnte, wandte sich die Gründerin der Social-Media-Gruppe an anerkannte Rechtsexpert*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen in Malta und bat diese um Rat und Hilfe. Die Organisationen und Expert*innen waren beeindruckt, dass so viele Frauen in Malta sich für Reformen einsetzen wollten und versprachen, ihre Bemühungen zu unterstützen und eine Strategie zu entwickeln, um politische Veränderungen herbeizuführen.

Forschung und Beweise

Wichtig war vor allem, sicherzustellen, dass sämtliche Aktionen und Aktivitäten der Interessenvertretung sich auf Wissen und Fakten stützen. Die Aktivist*innen rüsteten sich aus mit Informationen und Fachwissen, insbesondere über die in anderen EU-Ländern geltende Gesetzgebung und Politik in Sachen Notfallverhütung, Leitlinien und Daten zur öffentlichen Gesundheit.

Hinzu kam, dass aufgrund des in Malta herrschenden Mangels an sachlichen, wissenschaftlich gesicherten Informationen über die Notfallverhütung – insbesondere auch bei politischen Entscheidungsträger*innen und medizinischen Dienstleistern - Mythen und sachlich falsche Vorstellungen weit verbreitet waren. Viele glaubten fälschlicherweise, Notfallverhütungsmittel würden eine Schwangerschaft nach der Empfängnis beenden - und brachten sie daher mit dem Schwangerschaftsabbruch in Verbindung. Daher galt es hier vor allem, durch Aufklärung und Verbreitung von medizinischen und gesundheitspolitischen Daten und Fakten an die Medien und Entscheidungsträger*innen der Desinformation entgegenzuwirken, um den Erfolg der Reformbemühungen zu sichern.



©Karl Sciberras

Gerichtliche Strategien

Die Aktivistinnen entschieden, dass die beste Strategie, Druck auf die Regierung auszuüben und eine Änderung der Politik herbeizuführen, darin bestehen würde, im Namen von über 100 Frauen einen so genannten „gerichtlichen Protest“ gegen den Gesundheitsminister, den Minister für sozialen Dialog, Verbraucher-angelegenheiten und bürgerliche Freiheiten, den Superintendenten für öffentliche Gesundheit und den Generalstaatsanwalt einzulegen.

Im Zuge dessen wurde ein förmliches Schreiben an die Gerichte gesandt, in dem behauptet wurde, dass die Nichtzulassung der Notfallverhütung durch die staatlichen Behörden rechtswidrig sei. Bei dem gerichtlichen Protest handelte es sich nicht um eine Klage, sondern um einen formalen Rechtsweg, mit dem der Staat öffentlich darauf hingewiesen wurde, dass er mit einem Gerichtsverfahren rechnen müsse, wenn er die Situation nicht bereinige und die Notfallverhütung nicht genehmige. Der gerichtliche Protest verpflichtete den Staat zwar nicht, Maßnahmen zu ergreifen oder auf die Anschuldigungen zu reagieren, war aber ein Mechanismus, mit dem Druck auf die Regierung ausgeübt werden konnte, um diese zum Handeln zu bewegen. Der Protest machte geltend, dass die Nichtzulassung von Notfallverhütungsmitteln gegen maltesisches Recht, EU-Recht und internationale Menschenrechtsvorschriften und -standards verstoße. Er forderte die Regierung auf, unverzüglich Abhilfe zu schaffen, indem sie den Zugang zu Notfallverhütungsmitteln in Malta ermöglicht, da sie andernfalls Gefahr läuft, vor Gericht gestellt und auf Schadenersatz verklagt zu werden.

Politisches und mediales Engagement

Die Einreichung des gerichtlichen Protestes erregte große Aufmerksamkeit in den Medien und der Politik. Der Leiter der Arzneimittelbehörde und der Minister für Gleichstellung erklärten öffentlich ihre Unterstützung für die Zulassung von Notfallverhütungsmitteln in Malta, nachdem sie sich mit Expert*innen beraten hatten.

Dies war ein wichtiger Meilenstein, da der Wandel nicht ohne ihre Unterstützung erfolgen konnte, und letztlich lag die Entscheidung über die Zulassung bei der Arzneimittelbehörde.

Als Reaktion auf den gerichtlichen Protest berief die Regierung eine Reihe von parlamentarische Anhörungen ein. Die Gegner der Einführung der Notfallverhütung versuchten zwar, diese Anhörungen zu nutzen, um falsche und irreführende Informationen über die Notfallverhütung zu verbreiten, dennoch gelang es den Befürworter*innen der Reform, mit Bezug auf Leitlinien und Beweisen aus der öffentlichen Gesundheit ein klares und überzeugendes Argument vorzubringen. Letztendlich stellten die parlamentarischen Ausschüsse fest, dass Notfallverhütung nichts mit einem Schwangerschaftsabbruch zu tun hat und dass die Notfallverhütung eine Schwangerschaft nicht beendet. Sie empfahlen, die Notfallverhütung in Malta zuzulassen, schlugen aber vor, diese Verhütungsmittel nur auf ärztliches Rezept abzugeben. Nach umfangreichen Straßenprotesten, die zeigten, wie groß die Unterstützung für eine rezeptfreie Abgabe im Einklang den in anderen EU-Ländern geltenden Regelungen ist, beschloss der Leiter der Arzneimittelbehörde, Notfallverhütungsmittel für den Verkauf in Apotheken ohne Rezept freizugeben.

Während des gesamten Prozesses war die strategische Einbindung der Medien von entscheidender Bedeutung, da die Medienberichterstattung dazu beitrug, öffentliche Unterstützung zu gewinnen und Druck auf die Regierung und die politischen Entscheidungsträger*innen auszuüben. Die Regierung war sich auch darüber im Klaren, dass sie negative Aufmerksamkeit auf EU-Ebene und international zu befürchten hatte, wenn Notfallverhütungsmittel in Malta nicht zugelassen würden. Die koordinierte Medienstrategie beinhaltete die Entwicklung von Informationsmaterialien für die Medien, Informationsveranstaltungen für Journalist*innen und die Einigung auf Pressesprecher*innen

Moldau

Sicherung nationaler Standards und Leitlinien für einen sicheren Schwangerschaftsabbruch

„Man muss ein Modell im Kopf haben und das Beweismaterial kennen, und diese Informationen dann auf allen möglichen Wegen verbreiten – angefangen beim Fernsehen, über Politiker*innen, Geburtshelfer*innen und Gynäkolog*innen bis hin zu den Frauen und Studierenden.“

Rodica Comendant, Moldau

Kontext und Erfolge

In Moldau* wurde 1955 der Schwangerschaftsabbruch in der Frühschwangerschaft auf Verlangen der Frau und darüber hinaus aus bestimmten Gründen legalisiert. Trotz dieser Reformen allerdings blieb die Qualität der medizinischen Versorgung unzulänglich. Es fehlten evidenzbasierte Leitlinien und klinische Protokolle, die den Einsatz moderner Behandlungsmethoden ermöglicht hätten. Dies trug dazu bei, dass es relativ häufig zu Komplikationen nach Schwangerschaftsabbrüchen kam und in Folge dessen die Zahl der Krankheits- und Sterbefälle bei Müttern relativ hoch war.

Zivilgesellschaftliche Organisationen bemühten sich, rechtliche und politische Reformen in Gang zu bringen, um die Qualität der medizinischen Versorgung auf diesem Gebiet zu verbessern und an international bewährte Praktiken anzupassen. Die Bemühungen führten dazu, dass 2011 die erste nationale Leitlinie für einen sicheren Schwangerschaftsabbruch und 2012 ein Gesetz zur reproduktiven Gesundheit verabschiedet wurde, das Jugendlichen über 16 Jahren den Zugang zu Leistungen der sexuellen und reproduktiven

Zeitleiste der Ereignisse

- **1955**
Abtreibung in Moldau legalisiert.
- **2011**
Erste nationale Leitlinie für einen sicheren Schwangerschaftsabbruch verabschiedet.
- **2012**
Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur reproduktiven Gesundheit.
- **2020**
Überarbeitete Nationale Leitlinie für einen sicheren Schwangerschaftsabbruch angenommen.

Gesundheitsfürsorge, einschließlich des Schwangerschaftsabbruchs, ohne elterliche Zustimmung ermöglichte. Im Jahr 2020 wurden aktualisierte nationale Leitlinien verabschiedet, in denen die besten internationalen Leitlinien und Standards

* Bis 1991 war die Republik Moldau Teil der Sowjetunion und ihre Gesetze waren die der UdSSR. Im August 1991 erklärte das Land seine Unabhängigkeit.

berücksichtigt wurden, außerdem wurden der auf dem Wege der Telemedizin begleitete medikamentöse Schwangerschaftsabbruch in der Frühschwangerschaft zugelassen. Darüber hinaus wurden die Fristen für den Schwangerschaftsabbruch aus medizinischen Gründen verlängert, und die Liste der Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen dürfen, wurde erweitert. Diese rechtlichen und politischen Änderungen haben dazu beigetragen, die Versorgungssicherheit und die Qualität des Schwangerschaftsabbruchs im Rahmen des Gesundheitswesens in Moldau erheblich zu verbessern.

Strategien und Aktionen

Über viele Jahre nutzten zivilgesellschaftliche Organisationen verschiedene Strategien, um die Einrichtung eines soliden politischen Rahmenwerks zu erreichen, das die Qualität des Schwangerschaftsabbruchs im Rahmen der Gesundheitsversorgung gewährleistet.

Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Gesundheit

Eine entscheidende Komponente der Reformstrategie bestand darin, die Regierung dafür zu gewinnen, rechtliche und politische Veränderungen durchzuführen. Die zivilgesellschaftlichen Kräfte, die sich für eine Reform einsetzten, wussten, scharfe Verurteilungen und öffentliche Kritik wären kontraproduktiv, ein kooperativer Ansatz hingegen wesentlich wirksamer. Daher entschieden die NRO, dem Ministerium für Gesundheit ihr Fachwissen, ihre Hilfe und ihre Unterstützung anzubieten. Im Laufe der Zeit konnten sie konstruktive Beziehungen zu dem Gesundheitsministerium aufbauen und im Rahmen dieser Zusammenarbeit Ratschläge und Orientierungshilfen geben, Informationen über Lücken und Mängel liefern und bei der Ausgestaltung evidenzbasierter Lösungen helfen.

Aufgrund von politischen Entwicklungen und Wahlergebnissen kam es allerdings

zu häufigen Personalwechseln auf der Ebene des Ministeriums. Das war zum Teil herausfordernd, da immer wieder neue Beziehungen geknüpft und Vertrauen gewonnen werden musste. Das kontinuierliche Engagement und die Bemühungen, nach jedem Personalwechsel im Ministerium neue Beziehungen aufzubauen, waren jedoch nötig, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Medizinische Erkenntnisse und Daten zur öffentlichen Gesundheit

Die Nutzung evidenzbasierter Analysen und Informationen war von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Bemühungen um rechtliche und politische Änderungen. Insbesondere medizinische und gesundheitspolitische Studien und Empfehlungen halfen, die Regierung von der Notwendigkeit der Reform zu überzeugen.

Im Jahr 2005 begannen zivilgesellschaftliche Organisationen mit einer strategischen Evaluierung der in Moldau im Rahmen des Gesundheitswesens durchgeführten Schwangerschaftsabbrüche und formulierten wichtige Empfehlungen. Dies führte zur Verabschiedung der ersten nationalen Leitlinien für einen sicheren Schwangerschaftsabbruch im Jahr 2011. Die Einführung dieser ersten Leitlinien war zwar ein wichtiger Teilerfolg, weitere Verbesserungen und Reformen waren jedoch erforderlich. Anhand neuer Forschungsergebnisse konnten die NROs dem Gesundheitsministerium aufzeigen, welche positiven klinischen Auswirkungen die Leitlinie von 2011 hatte. Die Forschungsergebnisse zeigten, dass die Leitlinie zu deutlichen Verbesserungen im Zugang und in der Qualität der Versorgung geführt hatte, und dass inzwischen weniger Komplikationen nach Schwangerschaftsabbrüchen auftraten. Diese Erkenntnisse überzeugten das Ministerium, weitere rechtliche und politische Änderungen auf den Weg zu bringen.

In den späteren Phasen der Reformbemühungen spielten Ergebnisse

aus wissenschaftlichen Untersuchungen zur öffentlichen Gesundheit erneut eine wichtige Rolle. Dem Gesundheitsministerium wurden Erkenntnisse über die Versorgung mit medikamentösen Schwangerschaftsabbrüchen und über die Nutzung der Möglichkeiten der Telemedizin in der Versorgung mit frühzeitigen medikamentösen Abbrüchen während der COVID-Krise vorgelegt. In den internationalen Untersuchungen zur Gesundheitsversorgung in anderen Ländern wurde die Sicherheit des medikamentösen Schwangerschaftsabbruchs und der Telemedizin bereits nachgewiesen, dennoch war es wichtig zu zeigen, dass ein ebenso sicheres Angebot auch in der Republik Moldau bereitgestellt werden konnte. Mithilfe von Erkenntnissen, die im Rahmen einer nationalen Pilotstudie gewonnen wurden, konnten Zweifel an einer Modernisierung der Gesundheitsversorgung und insbesondere des Versorgungsangebots und der Methoden des Schwangerschaftsabbruchs im moldauischen Kontext ausgeräumt werden.

Allianzen mit Angehörigen der Gesundheitsberufe

Ein wichtiges Element der Reformstrategien bestand darin, den Einfluss und die Unterstützung durch Angehörige der Gesundheitsberufe zu nutzen. Sie würden nicht nur als einflussreiche Sprecher*innen für die Notwendigkeit von Reformen eintreten können, auch war die Mitwirkung von Fachleuten für Medizin und Gesundheitswesens an Datenerhebung und Forschung entscheidend, um deren Validität und Genauigkeit zu gewährleisten. Indem ihre aktive Beteiligung an Forschungsprozessen sichergestellt wurde, ergaben sich mehr Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit. Auf diesem Wege gelang es den Personen und Organisationen, die die Reformbemühungen vorantrieben, eine große Gruppe von Angehörigen der Gesundheitsberufe zu mobilisieren, die später als einflussreiche Fürsprecher*innen für rechtliche und politische Veränderungen eintraten. Mehrere Gesundheitsexpert*innen, die an den wissenschaftlichen Untersuchungen und

Evidenzerhebungen beteiligt waren, wurden zu äußerst wichtigen Fürsprecher*innen für die Reform. Sie beteiligten sich an den Briefings mit dem Gesundheitsministerium und halfen bei der öffentlichen Verbreitung von evidenzbasierten Informationen.

Engagement in den Medien

Die Unterstützung der Öffentlichkeit für die Reform und die Bekämpfung der sozialen Stigmatisierung des Schwangerschaftsabbruchs war wichtig, um den politischen Willen zur Durchführung der Reformen zu festigen. Proaktive Strategien zur Einbindung der Medien spielten hierbei eine entscheidende Rolle. Zur Pflege der Beziehungen mit Medienorganisationen und Journalist*innen wurden regelmäßige Briefings einberufen, um Journalist*innen und Journalismus-Studierende evidenzbasierte Informationen zu den Themen Schwangerschaftsabbruch und reproduktive Gesundheit an die Hand zu geben. Zentrales Anliegen der Kommunikationsstrategien war die Vermittlung von genauen sachlichen Informationen über den Schwangerschaftsabbruch und die Verbreitung von relevanten Erkenntnissen und Daten zur Öffentlichen Gesundheit. Die Sozialen Medien waren ebenfalls ein wichtiges Instrument zur regelmäßigen Verbreitung von neuen Informationen, positiven Nachrichten sowie übersetzten Informationen und Hinweisen aus anderen Ländern. Dies alles trug dazu bei, dass sich die öffentliche Meinung zum Schwangerschaftsabbruch veränderte und der rechtliche und politische Wandel zunehmend Unterstützung fand.

Nepal

Einführung eines Rechtsanspruchs auf kostenlosen und zugänglichen Schwangerschaftsabbruch im Rahmen der Gesundheitsversorgung

„Die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit hat es uns ermöglicht, voneinander zu lernen und uns in unserem Wissen und unseren Strategien gegenseitig zu stärken.“

Sabin Shrestha, Nepal

Kontext und Erfolge

Bis 2002 war der Schwangerschaftsabbruch in Nepal verboten, was verheerende Folgen hatte. Frauen waren gezwungen, heimlich abzutreiben, was ihre Gesundheit und ihr Leben gefährdete. Nepal hatte eine der höchsten Müttersterblichkeitsraten der Welt, und mehr als die Hälfte der krankenhausbedingten Todesfälle von Müttern waren die Folge von Komplikationen bei unsicheren Abtreibungen. Aufgrund der hohen Anzahl an Strafverfahren waren zudem rund 20 Prozent aller weiblichen Häftlinge in Nepal wegen des Vorwurfs der Abtreibung und der Kindstötung im Gefängnis.

Über drei Jahrzehnte hinweg verfolgten Aktivist*innen in Nepal eine Reihe von vielschichtigen Strategien, um rechtliche und politische Veränderungen herbeizuführen und zu erreichen, dass das allgemeine Abtreibungsverbot aufgehoben und allen Frauen der Zugang zum Schwangerschaftsabbruch in Nepal ermöglicht wird. Durch ihren Einsatz für eine Reihe verfassungsrechtlicher, gesetzlicher und politischer Änderungen gelang es ihnen, einen der solidesten Rechtsrahmen für den Schwangerschaftsabbruch in der Welt zu schaffen.

Zeitleiste der Ereignisse

- **2002**
Die Gesetzgebung legalisiert den Schwangerschaftsabbruch aus einer Reihe von Gründen, unter anderem auf Verlangen in der Frühschwangerschaft.
- **2007**
Die Übergangsverfassung erkennt das verfassungsmäßige Recht auf reproduktive Gesundheit an.
- **2009**
Oberster Gerichtshof erkennt verfassungsmäßiges Recht auf Zugang zur Abtreibung an.
- **2015**
Die neue Verfassung behält das verfassungsmäßige Recht auf reproduktive Gesundheit bei.
- **2018**
Verabschiedung eines umfassenden Gesetzes zur reproduktiven Gesundheit, das den Zugang zu einem sicheren und erschwinglichen Schwangerschaftsabbruch im Rahmen der Gesundheitsversorgung rechtlich garantiert.

Im Jahr 2002 wurde nach jahrelanger Lobbyarbeit das allgemeine Abtreibungsverbot aufgehoben und der Schwangerschaftsabbruch auf Verlangen der Frau in den ersten 12 Wochen der Schwangerschaft und unter bestimmten Umständen auch darüber hinaus legalisiert. Dies war zwar eine wichtige Errungenschaft, aber die Aktivist*innen waren überzeugt, dass es zusätzliche gesetzliche Garantien brauchte, um den Zugang von Frauen zu einem erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Schwangerschaftsabbruch im Rahmen der Gesundheitsversorgung in der Praxis zu gewährleisten.

Durch Gerichtsverfahren und politisches Engagement versuchten sie zu erreichen, dass das Recht auf Abtreibung verfassungsrechtlich geschützt wird. Im Jahr 2007, nach dem Ende des Bürgerkriegs, wurde das Recht auf reproduktive Gesundheit in der Übergangsverfassung Nepals verankert. Im Jahr 2009 erkannte der Oberste Gerichtshof nach einem Rechtsstreit im öffentlichen Interesse das Recht auf Abtreibung als ein Schlüsselement des verfassungsmäßigen Rechts auf reproduktive Gesundheit an. Das Gericht wies den Gesetzgeber an, umfassende Rechtsvorschriften zu erlassen, um dieses Recht zu operationalisieren und den Zugang von Frauen zu einem erschwinglichen Schwangerschaftsabbruch im Rahmen der medizinischen Versorgung in der Praxis zu gewährleisten.

In den Jahren 2014 und 2015, in der Phase des Übergangs zu einer demokratischen Republik und inmitten des zunehmend intensiven Prozesses zur Ausarbeitung der neuen nepalesischen Verfassung, setzten sich Aktivist*innen dafür ein, dass das Recht auf reproduktive Gesundheit in den neuen Verfassungsentwurf aufgenommen wird. Nachdem ihnen das gelungen war, konzentrierten sie sich darauf, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der den verfassungsmäßigen Schutz der Rechte gemäß dem Urteil des Obersten Gerichtshofs von 2009 umsetzen würde. Ihre Bemühungen waren erfolgreich. Im Jahr 2018 wurde mit dem Safe Motherhood and

Reproductive Health Rights Act, SMRHR Act (Gesetz über das Recht auf sichere Mutterschaft und reproduktive Gesundheit) ein umfassender gesetzlicher Rahmen für die Müttergesundheit und die reproduktive Gesundheit verabschiedet, der auch solide Garantien für den Zugang zu einem erschwinglichen Schwangerschaftsabbruch enthält.

Dieser Reformprozess war das Ergebnis jahrzehntelanger komplexer und nachhaltiger Bemühungen zahlreicher Akteure. Heute sind die Auswirkungen dieser rechtlichen und politischen Änderungen in Nepal deutlich zu erkennen. In öffentlichen Gesundheitseinrichtungen ist der Schwangerschaftsabbruch nunmehr kostenlos und in schwer zugänglichen ländlichen Gemeinden kann die Versorgung über Gesundheitsdienstleister erfolgen. Die Müttersterblichkeitsrate ist gesunken.

Die proaktive Arbeit zur Sicherung der Umsetzung des SMRHR-Gesetzes wird fortgesetzt, und die Reformkräfte konzentrieren sich jetzt darauf, die vollständige Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs in Nepal zu erreichen und die Aufhebung aller noch verbleibenden strafrechtlichen Bestimmungen zum Schwangerschaftsabbruch durchzusetzen.

Strategien und Aktionen

Über 30 Jahre lang hat sich eine Gruppe von Akteuren der Zivilgesellschaft für eine umfassende Reform der Abtreibungsgesetze und -politik in Nepal eingesetzt. Sie nutzten die Chancen, die sich boten, und bauten starke Kooperationen und Bündnisse auf. Öffentliches und politisches Engagement, Forschung und Tatsachenfeststellung sowie Rechtsstreitigkeiten waren Kernelemente ihrer Strategien.

Erfahrungsberichte von Frauen

In den 1990er Jahren gab es konzertierte Bemühungen, eine solide Evidenzbasis für die Aufhebung des allgemeinen Abtreibungsverbots zu schaffen. Zwar lagen Daten aus dem öffentlichen Gesundheitswesen vor, die zeigten, dass illegale und unsichere Abtreibungen eine der Hauptursachen für die hohe Müttersterblichkeit und -morbidity waren, aber es gab es bis dahin kaum Untersuchungen und Erkenntnisse über die konkreten Erfahrungen von Frauen.

Es wurde eine Untersuchung durchgeführt, um die Erfahrungen von Frauen zu dokumentieren, die in Nepal wegen des Vorwurfs der Abtreibung inhaftiert worden waren. Die Forschungsergebnisse und die Zeugenaussagen der Frauen lieferten eine aussagekräftige Darstellung der verschiedenen Arten von Schäden, die Frauen infolge des gesetzlichen Abtreibungsverbots erleiden, und sie zeigten die unverhältnismäßig starken Auswirkungen auf Frauen, die in Armut in ländlichen Gebieten leben. Die Ergebnisse lieferten wichtige Instrumente für die Sensibilisierung von politischen Entscheidungsträger*innen und eindeutige Gründe für die Notwendigkeit von Reform.

Chancen und Einstiegspunkte

Als Auftakt für ihren Einsatz für die Reformen nutzten die zivilgesellschaftlichen Organisationen die Dynamik zugunsten der Beseitigung von frauendiskriminierenden Gesetzen, die sich im Zuge der Bemühungen um die Abschaffung des schädlichen Rechtsrahmens im Eigentumsrecht entwickelt hatte. Eine nationale Debatte über die Gleichberechtigung der Geschlechter war entstanden, und die Aktivist*innen erkannten ihre Chance und nutzten sie, um für eine Reform des Abtreibungsgesetzes zu werben. Sie entwickelten Erzählungen, in denen das Abtreibungsverbot als diskriminierender Rechtsrahmen in den Fokus gerückt wurde.

Als dann 2006, nach dem Ende des Bürgerkriegs, die Arbeiten an der Vorbereitung einer Interimsverfassung

aufgenommen wurden, erkannten die Aktivist*innen dies als eine günstige Gelegenheit, die seit langem bestehenden Ungleichheiten und die Diskriminierung insbesondere auch von Frauen anzusprechen. Schnell wurde eine Strategie zur Sicherung der Aufnahme des Rechts auf reproduktive Gesundheit in die Verfassung ausgearbeitet und erfolgreich umgesetzt. Die darauf folgende Anerkennung der reproduktiven Rechte als verfassungsmäßige Rechte stellte einen Paradigmenwechsel dar und legte den Grundstein für die Schritte, die dann folgten.

Strategien für Rechtsstreitigkeiten

Obwohl der Schwangerschaftsabbruch im Jahr 2002 legalisiert worden war, hatten viele Frauen keinen Zugang zu einem legalen und sicheren Schwangerschaftsabbruch. Sie sahen sich mit Hindernissen konfrontiert, darunter unklare gesetzliche Bestimmungen zum Schwangerschaftsabbruch, mangelndes Wissen über den rechtlichen Status des Schwangerschaftsabbruchs, mangelnder Zugang zur Versorgung, soziale Normen, die die Entscheidungsfreiheit der Frauen einschränkten, unerschwingliche Kosten und Stigmatisierung des Schwangerschaftsabbruchs.

„Wir haben darauf hingearbeitet, dass jene, die (die Abtreibung als Option) nicht unterstützen konnten, zumindest keinen Schaden anrichten würden - manchmal kann diese Art von Neutralität entscheidend sein.“

Purna Shrestha, Nepal

Im Jahr 2007, kurz nach der Verabschiedung der Übergangsverfassung, reichte eine Koalition von zivilgesellschaftlichen Organisationen beim Obersten Gerichtshof eine Klage im öffentlichen Interesse ein und argumentierte, dass die Regierung das in der Verfassung verankerte Recht auf reproduktive Gesundheit nicht gewahrt habe, weil sie nicht für eine ausreichende Versorgung mit



© Binod Joshi/AP Photo

sicheren, erschwinglichen und zugänglichen Schwangerschaftsabbrüchen gesorgt habe.

Eine der Parteien in diesem Fall war eine in Armut lebende Frau, die gezwungen war ihre Schwangerschaft fortzusetzen, weil sie sich die Kosten für einen Schwangerschaftsabbruch nicht leisten konnte. Im Jahr 2009 fällte der Oberste Gerichtshof ein wegweisendes Urteil, in dem er ein verfassungsmäßiges Recht auf Zugang zum Schwangerschaftsabbruch anerkannte und die Regierung anwies, einen umfassenden Rechtsrahmen zu schaffen, der den Zugang zu einem sicheren und erschwinglichen Schwangerschaftsabbruch in der Praxis garantiert.

Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

In allen Phasen war die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit eine Priorität, und ein breites Spektrum von Organisationen und Aktivist*innen arbeitete gemeinsam an der Verfolgung ihrer rechtlichen und politischen Ziele. Sie entwickelten gemeinsame Strategien, setzten gemeinsame Initiativen um, und in manchen Phasen schufen sie formalisierte und strukturierte Allianzen für ihre Zusammenarbeit. Wenn sich Herausforderungen ergaben, arbeiteten sie gemeinsam daran, diese zu bewältigen.

Nach dem Urteil des Obersten Gerichtshofs im Jahr 2009 richtete die Zivilgesellschaft beispielsweise eine Arbeitsgruppe ein, die Menschen- und Frauenrechtsorganisationen, Forschungseinrichtungen, Jugendgruppen, Behindertenrechtsgruppen, Gesundheitsdienstleister und die Nationale Frauenkommission zusammenbrachte, um die Umsetzung dieses Urteils voranzutreiben und sicherzustellen, dass die Regierung Maßnahmen ergreift, um den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch zu gewährleisten. Zwischen 2011 und 2012 erarbeitete diese Arbeitsgruppe den Entwurf für ein umfassendes Gesetz zum Schwangerschaftsabbruch und begann mit der Lobbyarbeit, um Unterstützung für diesen Entwurf zu gewinnen. Eine

andere zivilgesellschaftliche Koalition legte gleichzeitig allerdings Gesetzesentwürfe zur Müttergesundheitsfürsorge vor, und die Regierung beschloss, ein einziges Gesetz zu verabschieden, das sowohl die Müttergesundheit als auch den Schwangerschaftsabbruch regeln würde.

Beide zivilgesellschaftliche Koalitionen mussten daher eine gemeinsame Basis finden und sich gemeinsame Ziele für die neue Gesetzgebung formulieren. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass jede Gruppe mit ihrem Engagement für die Gesetzgebung die Prioritäten der anderen überschneidet und untergräbt. In sorgfältigen und ernsthaften Diskussionen gelang es den Koalitionen, gemeinsame Ziele festzulegen und sich auf gemeinsame Prioritäten zu einigen. Sie beschlossen, einen Gemeinsamen Ausschuss einzurichten, der einen gemeinsamen zivilgesellschaftlichen Vorschlag für die Gesetzgebung erarbeiten sollte. Dies wurde ein sehr kooperativer Prozess, bei dem die beiden Gruppen Informationen austauschten und sich gegenseitig in ihren Bemühungen um das gemeinsame Anliegen unterstützten. Während der gesamten Entwurfsvorbereitung sorgten sie für einen kontinuierlichen Informationsaustausch mit dem Ministerium für Gesundheit und Bevölkerung und den Mitgliedern des Parlaments, um bereits im Vorfeld Unterstützung für den vorzulegenden Vorschlag zu gewinnen.

Politisches und öffentliches Engagement und Mobilisierung

Ein zentraler Bestandteil aller Reformbemühungen war die politische Interessenvertretung, die darauf abzielte, politische Entscheidungsträger*innen aufzuklären und sie zu beeinflussen. Über drei Jahrzehnte hinweg wurden umfangreiche Anstrengungen unternommen, um sowohl informelle als auch formelle Kanäle für die Lobbyarbeit zu nutzen.

Es brauchte genügend öffentliches Engagement und ausreichend Mobilisierung für den Wandel, um den nötigen politischen Willen zur Durchführung von Reformen

herzustellen. Manchmal musste die Öffentlichkeit auch mobilisiert werden, um Versuchen von Abtreibungsgegnern entgegenzuwirken, bereits erzielte rechtliche und politische Errungenschaften wieder rückgängig zu machen – zum Beispiel als Abtreibungsgegner sich intensiv darum bemühten, zu verhindern, dass das Recht auf reproduktive Gesundheit in die Verfassung von 2015 aufgenommen wird.

Um die Öffentlichkeit zu sensibilisieren und Unterstützung für die Reformen zu mobilisieren, verbreitete die Zivilgesellschaft Informationsmaterial, organisierte Proteste und sammelte Unterschriften für Petitionen. Außerdem identifizierten sie einflussreiche Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, wie Prominente und Sportler*innen, die bereit waren, als Sprecher*innen für rechtliche und politische Veränderungen einzutreten.

Wichtig war auch eine wirksame Einbindung der Medien. Um dem in den Medien vorherrschenden Narrativ über den Schwangerschaftsabbruch, das sich oft auf manipulative Erzählungen und falsche Behauptungen stützte, etwas entgegenzusetzen, war es wichtig eine evidenzbasierte Kommunikation zu entwickeln und vor allem sachliche Informationen zu liefern. Dazu gehörten insbesondere Beweise, Erfahrungsberichte und Zeugenaussagen von Betroffenen, die verdeutlichten, welche Schäden die Behinderung des Zugangs zum Schwangerschaftsabbruch verursacht. Außerdem war es hilfreich, konstruktive Beziehungen zu Journalist*innen und Medienorganisationen aufzubauen und ihnen Informationen und Hilfsmittel für ihre Berichterstattung zum Schwangerschaftsabbruch an die Hand zu geben, wie z. B. Kurzdarstellungen in angemessener Sprache und geeignetes Bildmaterial.

Nordmazedonien

Abschaffung schädlicher rechtlicher und politischer Hindernisse für den Schwangerschaftsabbruch

„ Der schwierigste Teil war die Angst - die Angst um unser Leben und unsere Freiheit während des autokratischen Regimes.“

Bojan Jovanovski, Nordmazedonien

Kontext und Erfolge

Seit Anfang der 1970er Jahre erlaubten die Gesetze in Nordmazedonien* den Schwangerschaftsabbruch auf Verlangen in den ersten 10 Wochen der Schwangerschaft und danach aus einer Reihe von Gründen, unter anderem aus sozioökonomischen Gründen.

Nach den Wahlen im Jahr 2008 allerdings wurden von der neuen Regierung eine Reihe von regressiven Initiativen eingeleitet, die darauf abzielten, die Abtreibung zu stigmatisieren und in der Öffentlichkeit Widerstand gegen die reproduktiven Rechte zu erzeugen. Im Jahr 2010 startete die Regierung eine offizielle Anti-Abtreibungskampagne, die sich über drei Jahre erstreckte. Im Anschluss daran brachte die Regierung 2013 eine Reihe von Gesetzesvorschlägen ein, die auf

die Einschränkung des Zugangs zum Schwangerschaftsabbruch abzielten. Diese wurden 2013 von der Versammlung der Republik Mazedonien im Rahmen eines beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens angenommen, das gegen die Parlamentsordnung verstieß. Im Jahr 2014 verabschiedete das Gesundheitsministerium ein ministerielles Regelwerk für eine Abtreibungsberatung, mit dem

Zeitleiste der Ereignisse

- **1976**
Schwangerschaftsabbruch auf Verlangen und aus spezifischen Gründen legalisiert.
- **2013-2014**
Verabschiedung von schädlichen Rechtsvorschriften und ministeriellen Leitlinien, die den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch einschränken.
- **2017**
Die neue Regierung verpflichtet sich, das Abtreibungsrecht zu überarbeiten und schädliche Einschränkungen zu beseitigen.
- **2019**
Verabschiedung eines neuen Abtreibungsgesetzes zur Beseitigung schädlicher Hindernisse und zur Ausweitung des Zugangs zum Schwangerschaftsabbruch.

die neuen gesetzlichen Bestimmungen umgesetzt wurden. Frauen, die einen Schwangerschaftsabbruch vornehmen lassen wollten, mussten nun eine Reihe

* Bis 1991 war die Sozialistische Republik Mazedonien Teil der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien. Die Republik Mazedonien erklärte 1991 ihre Unabhängigkeit und wurde 2019 in Nordmazedonien umbenannt.

neuer, medizinisch nicht notwendiger Anforderungen erfüllen, insbesondere einen schriftlichen Antrag auf Schwangerschaftsabbruch stellen, eine obligatorische Ultraschalluntersuchung und eine obligatorische einseitige Beratung absolvieren und eine dreitägige Wartezeit einhalten. Mit den neuen Rechtsvorschriften wurden erstmals auch strafrechtliche Sanktionen und Geldbußen für Mediziner*innen eingeführt.

Nachdem die Regierung 2013 den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch eingeschränkt hatte, schlossen sich in Nordmazedonien Expert*innen und Aktivist*innen in einer diversen Koalition zusammen, um die Verabschiedung der neuen gesetzlichen Maßnahmen zu blockieren. Als dies nicht gelang, entwickelten und verfolgten sie mehrdimensionale Strategien, um eine Aufhebung der Rechtsvorschriften zu erreichen.

Ihre Bemühungen führten 2019 zur Verabschiedung eines völlig neuen Abtreibungsgesetzes, mit dem nicht nur die 2013/2014 eingeführten schädlichen Vorschriften abgeschafft, sondern darüber hinaus die Legalität der Abtreibung in erheblichem Maße erweitert wurde. Das neue Gesetz legalisierte erstmals den medikamentösen Schwangerschaftsabbruch, verlängerte die gesetzlichen Fristen für den Schwangerschaftsabbruch auf Verlangen, liberalisierte die Verfahren für den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch aus bestimmten Gründen und erweiterte den Kreis der Gesundheitseinrichtungen und Ärzt*innen, die berechtigt sind, Schwangerschaftsabbrüche durchzuführen, um die Einrichtungen der medizinischen Grundversorgung.

Seit der Verabschiedung des neuen Gesetzes werden wichtige Arbeiten zur Unterstützung der wirksamen und sinnvollen Umsetzung der Vorschriften fortgesetzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiteten eng mit dem Gesundheitsministerium zusammen, um klinische Leitlinien für einen sicheren Schwangerschaftsabbruch (2020) zu

erstellen und fachliche Unterstützung für die Erprobung von Angeboten für den medikamentösen Schwangerschaftsabbruch zu leisten.

Strategien und Maßnahmen

Zwischen 2013 und 2019 setzten sich zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure und Expert*innen für die Aufhebung der 2013 und 2014 eingeführten schädlichen Beschränkungen ein. Die auf sechs Jahre angelegte Strategie stützte sich auf mehrere Grundpfeiler.

Koalitionen und Allianzen

Im Jahr 2014 wurde die Plattform für die Gleichstellung der Geschlechter und den Schutz der Frauenrechte gegründet, der mehr als 20 zivilgesellschaftliche Organisationen des Landes angehören. Die Plattform, an der sich Organisationen beteiligten, die in verschiedenen für die Gleichstellung der Geschlechter relevanten Bereichen tätig sind, erkannte die reproduktiven Rechte, insbesondere das Recht auf Schwangerschaftsabbruch, als ein Schwerpunktthema. Nach einer Bestandsaufnahme der Kapazitäten und Expertise ihrer Mitglieder auf diesem Gebiet war die Plattform in der Lage, einen strategischen Rahmen zu entwickeln und die Rollen der einzelnen Mitglieder zu klären. Einige Mitgliedsorganisationen verfügten über langjährige Erfahrungen mit SRGR und konnten Informationen und Beratungsangebote für andere Mitglieder bereitstellen, um ihnen zu helfen, sich die nötigen Fähigkeiten und Kenntnisse für eine effektive Interessenvertretung anzueignen.

Die Plattform ermöglichte es den Mitgliedsorganisationen, in der Strategieentwicklung zusammenzuarbeiten und dafür zu sorgen, dass sich ihre Aktivitäten ergänzen und verstärken. Sie ermöglichte es ihnen, gemeinsame Reformvorschläge vorzubereiten und gemeinsam Kampagnen

durchzuführen. Dank der Anzahl und der Vielfalt der vertretenen Organisationen verstärkte sich auch die Wirkung ihrer Aktionen.

Später, im Jahr 2015 entstand ein breites Bündnis aus rund 100 zivilgesellschaftlichen Organisationen und politischen Parteien, die damals nicht an der Regierung beteiligt waren. Dieses Bündnis, das unter dem Namen „Die Bürger von Mazedonien“ bekannt wurde, wurde gegründet als ein Gegengewicht zu der antidemokratischen und nationalistischen Regierung, die 2008 gewählt worden war und die Einführung des Anti-Abtreibungsgesetzes vorangetrieben hatte. Die Gründung des Bündnisses erleichterte die Zusammenarbeit mit politischen Parteien, die damals nicht an der Regierung beteiligt waren und schuf damit die Grundlage für die politischen Strategien, die später zu Schlüsselementen des Gesetzesreformprozesses werden sollten.

Meinungsforschung und Kommunikationsstrategien

Es war deutlich, dass die Mobilisierung der öffentlichen Meinung gegen die neuen Abtreibungsbeschränkungen maßgeblich zum Erfolg der Gesetzesreform beitragen würde. Sie würde helfen, den nötigen politischen Willen herzustellen und die politischen Akteure für die Unterstützung der Reform zu gewinnen. 2013 wurde eine Meinungsumfrage in Auftrag gegeben, um die Einstellung der Öffentlichkeit zum Thema Schwangerschaftsabbruch auszuloten. Aus den Umfragedaten ging hervor, dass mehr als die Hälfte der Menschen die neuen regressiven Gesetze ablehnten und mehr als 65 Prozent der Meinung waren, dass Frauen ihre Entscheidungen über einen Schwangerschaftsabbruch selbst treffen sollten.

Später, im Jahr 2019, als neue Legislativvorschläge zur Beseitigung der 2013/2014 geschaffenen Hindernisse im Parlament eingebracht wurden, wurden Fokusgruppen genutzt, um Botschaften zu entwickeln und zu testen, welche Formulierungen sich besonders dafür eignen, die Öffentlichkeit für die neuen

Gesetzesvorschläge zu gewinnen. Es wurde untersucht, wie potenzielle Botschaften bei verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ankamen.

Aufgrund der dabei gewonnenen Erkenntnisse entwickelten Expert*innen und Aktivist*innen dann eine Kommunikationsstrategie, die die Begriffe „Pflege“, „Gesundheit“ und „individuelle Freiheit“ in den Mittelpunkt stellte. Außerdem wurden Videokampagnen eingesetzt, um die Öffentlichkeit sachlich und genau über die neuen Gesetzesvorschläge zum Schwangerschaftsabbruch zu informieren.

Die Entscheidung, einen Teil der Botschaften der Kampagnen auf die Aspekte „medizinische Versorgung“ und „Gesundheit“ zu konzentrieren, bedeutete für einige NRO-Aktivist*innen eine Herausforderung. Als Menschenrechtsorganisationen wären ihnen Botschaften lieber gewesen, die sich sprachlich stärker auf die Menschenrechte und den feministischen Aktivismus beziehen. Sie sahen jedoch ein, dass die Botschaften der Öffentlichkeitsarbeit die Sprache derjenigen sprechen mussten, die sie beeinflussen wollten, und dass sie Themen und Anliegen ansprechen mussten, die für sie wichtig waren, um eine starke Resonanz zu erzielen und Unterstützung für das neue Gesetz in der „Mitte der Gesellschaft“ zu gewinnen.

Dokumentation der Erkenntnisse aus der und Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit

In allen Phasen stützten sich die Strategien stark auf die Erkenntnisse und Daten aus dem Bereich der öffentlichen Gesundheit. Besondere Verwendung fanden dabei die Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation für einen sicheren Schwangerschaftsabbruch (WHO-Leitlinien), in denen klar dargelegt wird, dass obligatorische Wartezeiten, Beratungen und Ultraschalluntersuchungen vor einem Schwangerschaftsabbruch medizinisch nicht notwendig sind und nur dazu dienen, den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch zu verzögern,

die finanzielle Belastung für Personen, die einen Schwangerschaftsabbruch vornehmen lassen wollen, zu erhöhen, und Frauen als kompetente Entscheidungsträgerinnen zu erniedrigen. Diese verbindlichen und evidenzbasierte Daten und Informationen waren eine zentrale Referenz in der Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, insbesondere wenn es darum ging, Gesetzgeber*innen und medizinische Fachleute, und schließlich auch Mitglieder der Regierung und Beamte des Gesundheitsministeriums zu überzeugen.

Als die Bemühungen um die Aufhebung der Einschränkungen des Zugangs zum Schwangerschaftsabbruch voranschritten, wurde deutlich, dass viele Beteiligte nicht vollständig verstanden, in welchem Ausmaß die neuen Vorschriften schädliche Auswirkungen auf Frauen hatte, die einen Schwangerschaftsabbruch benötigten. Einigen Gesetzgeber*innen war zwar klar, dass die eingeführten Anforderungen medizinisch unnötig und eigentlich falsch waren, aber sie erkannten nicht, welche gravierenden konkreten Auswirkungen die Vorschriften in der Praxis hatten.

Um überzeugende Beweise für die praktischen Auswirkungen der Gesetze auf Frauen und medizinische Fachkräfte vorlegen zu können, wurden Interviews mit Beteiligten geführt, insbesondere mit Frauen die nach 2013/2014 versucht hatten, Zugang zu einem Schwangerschaftsabbruch zu erlangen, sowie mit Gynäkolog*innen, Sozialarbeiter*innen, Soziolog*innen und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft. Die Erkenntnisse aus diesen Aussagen, in denen die schädlichen stigmatisierenden und konkreten Auswirkungen der Vorschriften klar beschrieben wurden, waren eine wichtige Grundlage für die weiteren Aktivitäten und haben die Lobbyarbeit zwischen 2017 und 2019 entscheidend gestärkt.

Strategien für die politische Arbeit und Engagement

Im Jahr 2013 focht eine Koalition aus Nichtregierungsorganisationen und Frauenrechtsaktivist*innen die Verfassungsmäßigkeit des regressiven Gesetzes vor dem Verfassungsgericht an. Das Gericht bestätigte allerdings die Vorschriften, und es wurde klar, dass für eine Gesetzesreform gesetzgeberische Maßnahmen und eine Parlamentsabstimmung zur Verabschiedung neuer oder abgeänderter Gesetze erforderlich sein würden. Ein zentrales Element der sechsjährigen Reformstrategie war daher die politische Überzeugungsarbeit, die darauf abzielte, den nötigen politischen Willen und das nötige Engagement für die Aufhebung der Gesetze zu erzeugen. Dies geschah in verschiedenen Phasen, da sich die politische Dynamik im Land im Laufe des Zeitraums veränderte.

Zunächst konzentrierten sich die Strategien für politisches Engagement auf den Aufbau von Bündnissen mit Gesetzgeber*innen und politischen Parteien, die in der politischen Opposition zur Regierung von 2008 standen. Ziel war es, ihre Unterstützung für die Aufhebung der Abtreibungsbeschränkungen zu gewinnen und zu stabilisieren. So brachte etwa die Gründung des breiten Bündnisses „Bürger von Mazedonien“ zivilgesellschaftliche Organisationen und politische Parteien zusammen, die gegen die rechtsstaats- und menschenrechtsfeindliche Agenda der Regierung von 2008 opponierten, und legte den Grundstein für eine künftige Zusammenarbeit. Außerdem zeigten die Ergebnisse von Meinungsumfragen eindeutig, dass die Öffentlichkeit mehrheitlich gegen die neuen regressiven Gesetze war. Diese Information wurde an verbündete Politiker*innen und Gesetzgeber*innen weitergegeben, um ihr Vertrauen in die Reformforderungen zu stärken.

Vor den für 2016 angesetzten Parlamentswahlen konzentrierte sich die politische Lobbyarbeit dann verstärkt darauf, den Widerstand der politischen Verbündeten gegen die Vorschriften von 2013/2014 und ihre

allgemeine Zusage, die Aufhebung dieser Vorschriften zu unterstützen, in konkrete Zusagen zu verwandeln, dass sie entsprechende Reformen tatsächlich umsetzen, sollten sie in die Regierung gewählt werden. Als die Wahlen im Jahr 2016 näher rückten, verstärkten die Aktivist*innen ihre Gespräche mit den Anführer*innen der politischen Opposition, um sicherzustellen, dass diese die Abtreibungsrechte und die Verpflichtung zur Aufhebung der Abtreibungsbeschränkungen in ihre Wahlkampfversprechen aufnehmen. Die Plattform für die Gleichstellung der Geschlechter und den Schutz der Frauenrechte bemühte sich um konkrete öffentliche Zusagen der politischen Parteien, dass sie sich für die notwendigen Gesetzesreformen im Einklang mit den WHO-Leitlinien und den internationalen Menschenrechtsstandards sowie für einen partizipativen Reformprozess unter Beteiligung der Zivilgesellschaft und medizinischer Fachleute einsetzen, wenn sie gewählt werden. Um sicherzustellen, dass dahingehende konkrete Zusagen gemacht werden, entwickelte die Plattform eine schriftliche Erklärung zur Reform des Gesetzes und zum Schutz der Gesundheit und der reproduktiven Rechte von Frauen. Dabei wählte sie ihre Formulierungen so, dass die Erklärung bei den politischen Parteien, die Demokratie und Menschenrechte als zentrale Bestandteile ihrer Parteiprogramme begreifen, auf möglichst großen Anklang stößt. Durch Lobby- und Überzeugungsarbeit wurde erreicht, dass diese Erklärung im Vorfeld der Wahlen von elf politischen Parteien öffentlich unterstützt wurde.

Eine der politischen Parteien, die die Erklärung unterstützt hatten, gewann die Wahlen 2016, was wiederum bedeutete, dass nun eine deutlich reformfreundlichere politische Landschaft entstand. Damit änderte sich auch die politische Strategie, und ab 2017 bestand das Ziel darin, sicherzustellen, dass die Wahlversprechen der Partei in konkrete Regierungsmaßnahmen umgesetzt werden.

2017 berief die Plattform für die Gleichstellung der Geschlechter und den Schutz der Frauenrechte Vertreter*innen der neuen Regierung, Gesetzgeber*innen und Fachleute aus dem Gesundheitswesen ein, um die schädlichen Auswirkungen der Beschränkungen von 2013/2014 auf Frauen zu erörtern. Dort verpflichtete sich der stellvertretende Gesundheitsminister, die notwendige Gesetzesreform voranzutreiben und einen umfassenden, sektorübergreifenden Reformprozess einzuleiten. In Erfüllung dieser Verpflichtung richtete das Gesundheitsministerium eine Arbeitsgruppe ein, die mit der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften beauftragt wurde, und in der zivilgesellschaftliche Expert*innen der Plattform sowie Gynäkolog*innen und Sozialarbeiter*innen vertreten waren. Der Entwurfsprozess gestaltete sich jedoch schwierig und geriet schnell ins Stocken. Um die Reform wieder in Gang zu bringen, ergriffen die an der Arbeitsgruppe beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure die Initiative und beschlossen, selbst einen Entwurf für einen Reformvorschlag auszuarbeiten, der dann als Grundlage für die Diskussion in der Arbeitsgruppe dienen könnte. Sie präsentierten einen starken Vorschlag, der zum Ausgangspunkt für die Verhandlungen wurde. Der Entwurf sah nicht nur eine Aufhebung der Beschränkungen von 2013/2014 vor, sondern erhielt zudem Vorschläge für eine Modernisierung der Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen in Nordmazedonien, insbesondere durch die Legalisierung des medikamentösen Schwangerschaftsabbruchs und eine Verlängerung der Fristen für den Schwangerschaftsabbruch.

Diese Initiative führte schließlich zum Durchbruch, und der Entwurf der Zivilgesellschaft wurde zur Grundlage für die neue Gesetzgebung. Die Energie konzentrierte sich nun darauf, die Verabschiedung des neuen Gesetzes im Parlament sicherzustellen. Zu den wichtigsten Aktivitäten gehörte es, in verschiedenen Parteien Befürworter*innen dafür zu gewinnen, sich für den Entwurf einzusetzen,

ihre Parteikolleg*innen zu überzeugen, und Informationssitzungen mit Gesetzgeber*innen zu veranstalten, um ihnen wissenschaftliche Erkenntnisse und Datenmaterial zum Schwangerschaftsabbruch und zu den Inhalten der Reformvorschläge vorzulegen.

Im Jahr 2019 gipfelten diese Bemühungen in der Annahme eines völlig neuen Abtreibungsgesetzes, mit dem nicht nur die schädlichen regressiven Vorschriften aus dem Jahr 2013 aufgehoben wurden, sondern auch die Legalität des Schwangerschaftsabbruchs bedeutend erweitert wurde, u. a. durch die Erweiterung des Zeitrahmens für den legalen Schwangerschaftsabbruch und die Legalisierung des medikamentösen Schwangerschaftsabbruchs in der Frühschwangerschaft. Bemerkenswerterweise stimmten Abgeordnete aus dem gesamten politischen Spektrum für das neue Gesetz. Unter den Befürworter*innen waren sogar Mitglieder der politischen Partei, die 2013 an der Macht war und die schädlichen Beschränkungen von 2013/2014 eingeführt hatte.



Vanco Dzambaski

Peru

Festlegung nationaler Leitlinien für den Schwangerschaftsabbruch

„Als die Frau, um die es in dem Fall ging, zu einer Sprecherin für ihren eigenen Fall und für die Umsetzung wurde, hatte dies eine große Wirkung auf die Regierung.“

María Ysabel Cedano Garcia, Peru

Kontext und Erfolge

Seit 1924 ist die Abtreibung in Peru gesetzlich erlaubt, wenn eine ernsthafte Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der schwangeren Frau besteht. Außerhalb dieser beiden Situationen bleibt die Abtreibung illegal.

1997 hob das Regime von Präsident Fujimori das peruanische Gesundheitsgesetz auf und schaffte damit auch das Verfahren ab, das den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch in lebens- oder gesundheitsgefährdenden Situationen ermöglicht hatte. Obwohl der Schwangerschaftsabbruch aus diesen Gründen legal war, wurde es in der Praxis fast unmöglich, Zugang zu einem Abbruch zu erhalten.

15 Jahre lang setzten sich Aktivist*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen für die Einführung neuer nationaler Abtreibungsrichtlinien ein. Als der Druck auf die Politik zunahm, entstand genügend politischer Wille zum Handeln, und 2014 verabschiedete die Regierung neue nationale Abtreibungsrichtlinien zur Regulierung und Erleichterung des Zugangs zum legalen Schwangerschaftsabbruch.

Zeitleiste der Ereignisse

- **1924**
Die Gesetze erlauben den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch, wenn dies zum Schutz der Gesundheit und des Lebens der Frau erforderlich ist.
- **1997**
Aufhebung des Gesundheitsgesetzes und der Verfahrensrichtlinien für den Schwangerschaftsabbruch.
- **2014**
Neue nationale fachliche Leitlinien zum Schwangerschaftsabbruch angenommen.

Seit der Verabschiedung dieser Richtlinien konzentrieren sich die fortlaufenden Bemühungen darauf, die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinien sicherzustellen, die damit verbundenen Herausforderungen zu überwinden, und eine umfassende rechtliche und politische Reform des Abtreibungsrechts in Peru zu erreichen.

Strategien und Maßnahmen

Um zu erreichen, dass neue nationale Leitlinien für den Schwangerschaftsabbruch verabschiedet werden, verfolgten die Aktivist*innen über einen Zeitraum von 15 Jahren eine vielschichtige Strategie, die sich auf drei zentrale Säulen stützte: internationale Rechenschaftspflicht, Öffentlichkeits- und Mobilisierungskampagnen und Lobbyarbeit.

Öffentlichkeit und Kommunikationsstrategien

Anfang der 2000er Jahre zeigten Untersuchungen, dass eine uneingeschränkte Legalisierung der Abtreibung in der Öffentlichkeit kaum Unterstützung fand. Die Aktivist*innen wussten, dass die Bemühungen um eine Änderung der Politik und die Verabschiedung neuer nationaler Leitlinien für den Schwangerschaftsabbruch ins Leere laufen würden, wenn die Reformstrategien nicht einen starken Fokus auf die Öffentlichkeitsarbeit legen. Sie würden neue Botschaften und Wege finden müssen, mit der Öffentlichkeit über den Schwangerschaftsabbruch zu sprechen, um erfolgreich zu sein.

Sie beschlossen, über persönliche Geschichten von Frauen und Mädchen zu berichten, denen in Situationen, in denen ihr Leben oder ihre Gesundheit gefährdet waren, der Zugang zum Schwangerschaftsabbruch verweigert worden war. Nach einer Weile und nachdem Unterstützungsstrukturen eingerichtet waren, in denen betroffenen Frauen insbesondere psychosoziale Unterstützung angeboten wurde, erklärten sich einige Frauen bereit, auch öffentlich über ihre Erfahrungen zu sprechen. Im öffentlichen Diskurs wurden nun auch wichtige Themen angesprochen, die lange tabuisiert waren, wie etwa sexuelle Gewalt, psychische Gesundheit und Selbstmord. Zu diesen Themen äußerte sich neben den betroffenen Frauen auch ein interdisziplinäres Team von Sprecher*innen, insbesondere Jurist*innen und

Mediziner*innen. Durch diese Veränderung des Fokus änderte sich auch die öffentliche Wahrnehmung der Thematik, und die Unterstützung für die Verabschiedung neuer Richtlinien, die den Zugang zu einem legalen Schwangerschaftsabbruch ermöglichen würden, wuchs.

Die Zusammenarbeit in der Zivilgesellschaft und der Aufbau von Allianzen mit Fachleuten aus dem Gesundheitswesen spielten ebenfalls eine wichtige Rolle in den Strategien zur Einbindung der Öffentlichkeit. So schlossen sich verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen zusammen, die sich mit rechtlichen Fragen, Interessenvertretung und Gesundheitsthemen befassen, feministische Aktivist*innen und Frauenrechtler*innen sowie katholische Organisationen, die sich für Reformen einsetzen, und riefen Kampagnen ins Leben, um die Unterstützung der Öffentlichkeit zu gewinnen.

Internationale Rechenschaftspflicht und strategische Rechtsstreitigkeiten

Internationale Strategien der Rechenschaftspflicht und insbesondere der Einsatz von strategischen Rechtsstreitigkeiten vor internationalen Menschenrechtsmechanismen spielten eine wichtige Rolle in den 15-jährigen Bemühungen um politische Veränderungen. Über einen Zeitraum von insgesamt 10 Jahren reichten zwei Personen, denen der Zugang zum Schwangerschaftsabbruch verweigert worden war, obwohl ihr Leben und ihre Gesundheit in Gefahr waren, bei zwei verschiedenen internationalen Menschenrechtsmechanismen - dem Menschenrechtsausschuss und dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) - individuelle Beschwerden ein.

„Die Berichterstattung in den Medien war entscheidend - die Journalist*innen verstanden die Problematik und das Gewicht des Gesetzes.“

Rossina Guerrero, Peru

Der ersten von ihnen, K.L., wurde der Zugang zu einer legalen Abtreibung verweigert, als sie 17 Jahre alt war, nachdem bei ihr eine tödliche Schädigung des Fötus während der Schwangerschaft diagnostiziert worden war. Sie wurde gezwungen, ihr Kind auszutragen. Ihr Baby starb vier Tage nach der Geburt, und diese Abfolge von Ereignissen hatte schwerwiegende Folgen für ihre physische und psychische Gesundheit. In einer wegweisenden Entscheidung stellte der Menschenrechtsausschuss 2005 fest, dass ihr Recht auf Freiheit von grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und auf Privatsphäre verletzt worden war. Der Ausschuss wies Peru an, K.L. eine Entschädigung zu zahlen und politische Reformen durchzuführen, um sicherzustellen, dass ähnliche Verstöße in Zukunft nicht mehr vorkommen.

Im Jahr 2009 wurde eine weitere internationale Beschwerde gegen Peru eingereicht, diesmal bei CEDAW. Dieser Fall wurde im Namen von L.C. eingereicht, die einen Selbstmordversuch unternommen hatte, nachdem sie vergewaltigt und mit 13 Jahren schwanger geworden war. Sie versuchte, sich das Leben zu nehmen, indem sie von einem Gebäude sprang und zog sich dabei schwere Wirbelsäulenverletzungen zu. Die Ärzte weigerten sich aufgrund der Schwangerschaft jedoch, eine Notoperation bei ihr durchzuführen und verweigerten ihr zudem einen Schwangerschaftsabbruch. L.C. erlitt eine Fehlgeburt und leidet nun unter lebenslangen Wirbelsäulenverletzungen. Im Jahr 2011 entschied die CEDAW, dass ihre Menschenrechte verletzt worden waren, und wies Peru an, L.C. eine Entschädigung zu zahlen und klare Richtlinien und Verfahren festzulegen, die es Frauen ermöglichen, ihren Rechtsanspruch auf Abtreibung durchzusetzen.

Bei den Entscheidungen, in welchen Foren jeweils Beschwerde eingereicht werden sollte, um möglichst überzeugende Ergebnisse zu erzielen, wurden verschiedene Faktoren berücksichtigt. Insbesondere wurde geprüft, ob es sinnvoller ist, vor dem regionalen Menschenrechtssystem oder vor internationalen Menschenrechtsmechanismen Beschwerde einzureichen.

In den Entscheidungen der Ausschüsse in den Fällen K.L./Peru und L.C./Peru wurde der Schaden aufgezeigt, der dadurch verursacht wurde, dass es keine klaren Richtlinien und Verfahren gibt, mit denen Frauen ihren Rechtsanspruch auf Abtreibung durchsetzen konnten. Die Entscheidungen fanden ein großes Echo in den Medien und trugen wesentlich zur öffentlichen Debatte und zur Änderung der öffentlichen Wahrnehmung der Thematik bei. Die Tatsache, dass die Ausschüsse anerkannten, dass die Verweigerung des Zugangs zum Schwangerschaftsabbruch zu Menschenrechtsverletzungen führt, hatte Einfluss auf die öffentliche Meinung, und das Ausmaß des persönlichen Leids, das die Frauen erlebt hatten, erzeugte in der Öffentlichkeit großes Mitgefühl.

Politisches Engagement

Nach der CEDAW-Entscheidung wuchs der Druck auf die Regierung, Maßnahmen zu ergreifen. Es lagen nun zwei internationale Urteile gegen Peru vor. Auch wenn die Regierung sich zunächst geweigert hatte, sich auf die internationalen Beschwerdeverfahren einzulassen, konnte sie die Urteile nun nicht mehr ignorieren. Daher hat das Justizministerium schließlich den verbindlichen Charakter der Ausschussentscheidungen anerkannt. Das Engagement der verschiedenen Interessengruppen bei dem Gesundheitsministerium hat entscheidend dazu beigetragen, die Regierung von der Notwendigkeit der Reform zu überzeugen.

Im Zuge der Entwicklung von effektiven Strategien der Interessenvertretung in der Politik wurde zunächst eine Bestandsaufnahme durchgeführt, um die Positionen der Akteure in den wichtigsten Regierungsministerien und im Kongress zu bestimmen. Auf dieser Grundlage konnten die Aktivist*innen potenzielle Verbündete erkennen und ihre Aktivitäten auf die Interessen und die Situation der jeweiligen Zielgruppen und Zielpersonen abstimmen. So ergab die Bestandsaufnahme beispielsweise, dass manche Akteure, die selbst gar keine Verfechter*innen der reproduktiven Rechte waren, forderten, dass Maßnahmen ergriffen werden, weil sie der Auffassung waren, Peru müsse die Entscheidungen von internationalen Menschenrechtsmechanismen umsetzen. Die Zusammenarbeit mit Verbündeten im Kongress eröffnete zudem wichtige Möglichkeiten, den Druck auf die Ministerien zu erhöhen. Sie konnten Aufgaben der parlamentarischen Aufsicht wahrnehmen, über formelle und informelle Kanäle Fragen stellen und Informationen anfordern, und so mehr Druck aufbauen als die Zivilgesellschaft allein erzeugen könnte. An verschiedenen Stellen spielte auch das proaktive Engagement von Fachleuten aus dem Gesundheitsbereich eine besondere und wichtige Rolle in der politischen Überzeugungsarbeit. Sie konnten die Thematik als eine Angelegenheit der Gesundheitsversorgung darstellen und insbesondere auch im Rahmen von Parlamentsdebatten die Notwendigkeit von Reformen in diesem Zusammenhang ansprechen.

Im Jahr 2014 wurden nach jahrelangem Druck neue nationale Leitlinien für den Schwangerschaftsabbruch verabschiedet. In den Jahren 2016 und 2019 entschuldigte sich die Regierung offiziell bei L.C. und K.L. und entschädigte beide Frauen.



DEMUS

Philippinen

Verabschiedung einer Politik zur Regelung der Nachsorge nach einem Schwangerschaftsabbruch

„Als Anwält*innen sollten wir immer furchtlos und authentisch sein.“

Rostom Deiparine, Philippinen

Kontext und Erfolge

Schätzungen zufolge werden auf den Philippinen jedes Jahr fast eine Million Schwangerschaftsabbrüche durchgeführt. Wegen der äußerst restriktiven Gesetzgebung und Vorschriften zum Schwangerschaftsabbruch handelt es sich bei einem Großteil dieser Eingriffe um unsichere Abbrüche. Das hat zur Folge, dass jedes Jahr zehntausende Frauen hospitalisiert werden und hunderte Frauen sterben. Die COVID-19-Krise hat die Herausforderungen, die Frauen aufgrund des äußerst restriktiven Rechtsrahmens für Schwangerschaftsabbrüche bewältigen müssen, weiter verschärft.

Bis 2016 wurde vielen Frauen, bei denen es nach einem unsicheren Schwangerschaftsabbruch zu Komplikationen kam, der Zugang zur Nachsorge im Rahmen der Gesundheitsversorgung verweigert, oder sie wurden schikaniert und respektlos behandelt, wenn sie sich auf der Suche nach lebensrettender Hilfe an Gesundheitseinrichtungen wandten. Obwohl die Legalität der medizinischen Nachsorge nach einem Schwangerschaftsabbruch durch mehrere zwischen 2000 und 2012 verabschiedete Gesetze und politische Maßnahmen bestätigt wurde, führte die Stigmatisierung des Schwangerschaftsabbruchs und das Fehlen einer umfassenden frauenorientierten politischen Rahmenregelung für die Nachsorge nach

Zeitleiste der Ereignisse

- **2012**
Gesetz zur reproduktiven Gesundheit verabschiedet.
- **2015**
CEDAW veröffentlicht einen Bericht über die Untersuchung der Philippinen.
- **2016**
CEDAW veröffentlicht einen Bericht über die Untersuchung der Philippinen.

einem Schwangerschaftsabbruch dazu, dass Frauen, die diese Leistungen benötigten, vor großen Herausforderungen standen. Die restriktive gesetzliche Regelung des Schwangerschaftsabbruchs hatte zur Folge, dass viele im Gesundheitswesen Beschäftigte Angst hatten, medizinische Nachsorge zu leisten, und dass viele Frauen, die eine medizinische Nachsorge nach einem Schwangerschaftsabbruch benötigten, Gesundheitseinrichtungen nicht oder erst spät aufsuchten, da sie regelmäßig Misshandlungen im Gesundheitswesen erfuhren und befürchten mussten, angezeigt und strafrechtlich verfolgt zu werden.

Die konzertierten Bemühungen um eine Reform der Abtreibungsgesetze auf den Philippinen begannen im Jahr 1998. Die Verabschiedung einer soliden politischen Regelung der medizinischen Nachsorge nach dem Schwangerschaftsabbruch, die das Recht auf respektvolle Behandlung und Versorgung anerkennt und verhindert, dass Frauen nach einem Schwangerschaftsabbruch den Behörden gemeldet werden, wurde als ein wichtiger Meilenstein in diesem Prozess erkannt. Mehr als zehn Jahre lang haben zivilgesellschaftliche Organisationen Forschungsergebnisse und Beweise zur Situation von Frauen, die nach einem Schwangerschaftsabbruch Leistungen der medizinische Nachsorge in Anspruch nehmen wollten, verbreitet, Netzwerke und Allianzen aufgebaut und internationale Rechenschaftsstrategien angewandt.

Als Ergebnis ihrer Bemühungen wurde 2016 eine zukunftsweisende politische Regelung der Nachsorge nach einem Schwangerschaftsabbruch eingeführt. Insbesondere wurde das Recht auf eine mitfühlende Versorgung nach dem Schwangerschaftsabbruch anerkannt, die Verpflichtung der Gesundheitsdienstleister bekräftigt, die Privatsphäre der Patientinnen zu schützen, und betont, dass Angehörige der Gesundheitsberufe sich nicht weigern dürfen, Nachsorge nach einem Schwangerschaftsabbruch zu leisten. Diese politischen Maßgaben wurden im Jahr 2018 noch einmal überarbeitet und etwas eingeschränkt, doch die wesentlichen Garantien der Politik von 2016 wurden in dem neuen Rahmen von 2018 beibehalten.

Der Schwangerschaftsabbruch selbst ist auf den Philippinen zwar weiterhin eingeschränkt, doch hat die erzielte Verabschiedung einer verbesserten Regelung der Nachsorge von Schwangerschaftsabbrüchen den Aktivist*innen Auftrieb gegeben und sie darin bestärkt, ihren Kampf für rechtliche und politische Änderungen zur Beseitigung der Abtreibungsbeschränkungen fortzusetzen.

Strategien und Maßnahmen

Mehr als ein Jahrzehnt lang hat sich eine vielfältige Koalition von Akteuren aus der Zivilgesellschaft für die Verabschiedung einer umfassenden Regelung der medizinischen Nachsorge nach dem Schwangerschaftsabbruch eingesetzt, die den Zugang zu einer respektvollen und nicht diskriminierenden Gesundheitsversorgung für Frauen gewährleistet.

Internationale Strategien zur Rechenschaftspflicht

Seit 2007 haben sich mehr als 20 zivilgesellschaftliche Organisationen zusammengeschlossen, um internationale Strategien zur Rechenschaftspflicht zu entwickeln und umzusetzen, die darauf abzielen, auf eine Reihe von Verletzungen der reproduktiven Rechte auf den Philippinen aufmerksam zu machen und internationalen Druck zu erzeugen, um rechtliche und politische Veränderungen herbeizuführen. Ein zentraler Pfeiler dieser Strategien war die Einreichung eines Antrags auf Einleitung einer Untersuchung beim Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), in dem dieser aufgefordert wurde, eine offizielle Untersuchung der Verstöße gegen das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (das Übereinkommen) durchzuführen, die durch restriktive Gesetze und politische Maßnahmen betreffend die reproduktiven Rechte auf den Philippinen verursacht werden. Nachdem im Zeitraum 2008 bis 2012 umfangreiches Beweismaterial vorgelegt worden war, gab die CEDAW dem Untersuchungsantrag statt. Dies war bahnbrechend, denn es war das erste Mal, dass CEDAW einen Antrag auf Einleitung einer Untersuchung zu reproduktiven Rechten angenommen hat.

Allerdings zögerte die Regierung anfangs, dem Ersuchen der CEDAW, im Rahmen ihrer Untersuchung einen offiziellen Länderbesuch

durchführen zu dürfen, stattzugeben. Durch umfangreiche Medienarbeit und bilaterale Lobbyarbeit wurde Druck auf die Regierung ausgeübt bis diese dem Besuch zustimmte, und 2012 wurde die Durchführung des Länderbesuchs schließlich gestattet.

Im Jahr 2015 veröffentlichte die CEDAW ihren offiziellen Bericht. Darin stellte sie fest, dass nationale und lokale Gesetze und Strategien, die den Zugang zu Informationen und Dienstleistungen auf dem Gebiet der reproduktiven Gesundheit einschränken, zu schwerwiegenden und systematischen Verstößen gegen die Konvention führen. Der Bericht forderte die Regierung auf, umfassende rechtliche und politische Reformen durchzuführen, um den Zugang zu einem umfassenden Angebot an Dienstleistungen auf dem Gebiet der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und zu diesbezüglichen Informationen zu gewährleisten. In einer spezifischen Empfehlung wurde gefordert, dass Frauen Zugang zu einer vertraulichen und hochwertigen medizinischen Nachsorge nach einem Schwangerschaftsabbruch erhalten und dass wirksame Verfahren eingeführt werden, die es Frauen ermöglichen, Beschwerden betreffend die Gesundheitsversorgung nach einem Schwangerschaftsabbruch einzureichen, ohne Repressalien befürchten zu müssen.

Die Ergebnisse und Empfehlungen der CEDAW-Untersuchung waren ein wichtiger Anstoß für rechtliche und politische Veränderungen und legten den Grundstein für solide politische Engagementstrategien.

Beweismaterial zu den Schäden und Erfahrungen von Frauen

Ein wichtiger Bestandteil der Reformbemühungen war die Dokumentation und Offenlegung der schädlichen Auswirkungen der restriktiven Abtreibungsgesetze und der Zugangsbarrieren zu einer hochwertigen medizinischen Nachsorge nach dem Schwangerschaftsabbruch.

Diese Tätigkeiten haben entscheidend zum Erfolg der Strategien der internationalen Interessensvertretung beigetragen und eine Grundlage für das politische Engagement auf der nationalen Ebene geschaffen. Entscheidend war auch, dass die Erfahrungen der Frauen ausschlaggebend waren für die Formulierung der rechtlichen und politischen Ziele und die Strategien der Interessenvertretung.

Um Beweismaterial zusammenzutragen, wurden Interviews mit betroffenen Frauen und mit Fachkräften aus dem Gesundheitswesen geführt, die die schädlichen und die unverhältnismäßig starken Auswirkungen auf vulnerable Bevölkerungsgruppen aus erster Hand erfahren hatten. Es wurden auch Fokusgruppengespräche zum Thema gesundheitliche Versorgung nach einem Schwangerschaftsabbruch geführt, um Informationen über die Verweigerung der medizinischen Versorgung und die Androhung der strafrechtlichen Verfolgung, die betroffene Frauen erfahren hatten, zu sammeln. Im Jahr 2010 veröffentlichten zivilgesellschaftliche Organisationen einen Bericht, der die Erfahrungen von Frauen dokumentierte und der in der Folgezeit zu einem zentralen Bezugspunkt für die Interessenvertretung wurde.

„Steh für dich ein, wenn du weißt, dass du im Recht bist.“

Claire Padilla, Philippinen

Die von der Zivilgesellschaft gesammelte Evidenz und der CEDAW-Untersuchungsbericht von 2015 veranlassten die philippinische Menschenrechtskommission, die nationale Menschenrechtsinstitution des Landes, im Jahr 2016 eine eigene unabhängige nationale Untersuchung zu den reproduktiven Rechten durchzuführen, insbesondere auch zu den berichteten Misshandlungen von Frauen, die sich nach einem Schwangerschaftsabbruch an Einrichtungen der Gesundheitsversorgung wandten, um medizinische Nachsorge zu erhalten. In ihrem richtungsweisenden

offiziellen Bericht empfahl die Kommission dem Kongress, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, um diese Situation zu verbessern. Die Kommission forderte nicht nur eine Reform und Verbesserung der Regelung der Gesundheitsversorgung im Bereich der medizinischen Nachsorge nach einem Schwangerschaftsabbruch, sondern empfahl erstmals auch eine Reform des restriktiven Abtreibungsgesetzes im Land.

Stärkung der Basis und zivilgesellschaftliche Allianzen

Das Engagement der Gemeinschaft und die Stärkung der Basis spielten ebenfalls eine wichtige Rolle bei den Bemühungen um Veränderungen. Die Fokusgruppensitzungen und Interviews, die in den Gemeinschaften durchgeführt wurden, um Beweise zusammenzutragen, boten eine einzigartige und wichtige Gelegenheit, für reproduktive Rechte zu sensibilisieren, über diese Rechte zu informieren, und mit Frauen, Gemeinschaftsorganisator*innen und Frauenrechtsaktivist*innen gemeinsam zu erörtern, wer welche Rolle im Kampf um rechtliche und politische Veränderungen spielen kann. Diese Treffen ermutigten die Mitglieder der Gemeinschaften und motivierten sie, sich an der Interessenvertretung zu beteiligen und von der Regierung Maßnahmen zu fordern.

Sehr wirkungsvoll war auch der Aufbau von zivilgesellschaftlichen Bündnissen und Netzwerken. Im Jahr 2015 wurde eine zivilgesellschaftliche Koalition gegründet, das philippinische Netzwerk PINSAN (Philippine Safe Abortion Advocacy Network), das sich für die Förderung der Abtreibungsrechte auf den Philippinen einsetzt. Das Netzwerk brachte Organisationen aus unterschiedlichen Bereichen zusammen, Rechts-, Menschenrechts-, Gesundheits- und gemeinschaftliche Organisationen, und veranstaltete Diskussionen in den Gemeinschaften, formelle Schulungen und Workshops, öffentliche Kampagnen und Medienarbeit - und stärkte so das Bewusstsein für die schädlichen Auswirkungen der Abtreibungsgesetze.

Zudem ermöglichte es den Ausbau der Allianzen und Partnerschaften mit Angehörigen der Gesundheitsberufe.

Strategien für politisches Engagement

Die Veröffentlichung des CEDAW-Untersuchungsberichts im Jahr 2015 ebnete den Weg für die verstärkte Interessenvertretung in der Politik, die im Jahr 2016 schließlich zur Verabschiedung einer neuen Politik der medizinischen Versorgung nach einem Schwangerschaftsabbruch führte.

Die NROs begannen einen förmlichen Austausch mit der philippinischen Frauenkommission, der nationalen Gleichstellungsbehörde. Diese setzte sich daraufhin bei mehreren Regierungsstellen, darunter das Gesundheitsministerium und das Nationale Implementierungsteam (NIT), das für die Umsetzung des philippinischen Gesetzes über reproduktive Gesundheit zuständig ist, ein, um diese zum Handeln zu bewegen.

Gleichzeitig drängte die Zivilgesellschaft die Regierung durch bilaterale Gespräche mit Regierungsvertreter*innen und dem NIT, eine neue Regelung der medizinischen Versorgung nach einem Schwangerschaftsabbruch zu verabschieden. Im Rahmen von Partnerschaften mit einem großen Krankenhaus konnten parallel dazu neue Kontakte zur medizinischen Gemeinschaft geknüpft und in Gesprächen und Veranstaltungen vermehrt auch Angehörige der Gesundheitsberufe für die Unterstützung der Reformen gewonnen werden. Ihre Aufforderung an die Regierung, eine neue Politik der Gesundheitsversorgung nach dem Schwangerschaftsabbruch zu verabschieden, stärkten die Reformbemühungen.

Ende 2015 richtete das NIT, eine fachliche Arbeitsgruppe ein, an der auch Vertreter*innen der Zivilgesellschaft beteiligt wurden, die mit der Überarbeitung der Regelungen zur medizinischen Versorgung nach einem Schwangerschaftsabbruch

aus dem Jahr 2000 beauftragt wurde. Die CEDAW-Untersuchungsempfehlungen und die WHO-Leitlinien zur Nachsorge nach einem Schwangerschaftsabbruch waren dabei wichtige Bezugspunkte.



Filipino Freethinkers

Ruanda

Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs und Beseitigung schädlicher Verfahrenshindernisse

„Wir wussten, dass wir für schrittweise Veränderungen eintreten mussten oder Gefahr liefen, alles zu verlieren.“

Aflodis Kagaba, Ruanda

Kontext und Erfolge

1998 wurde in Ruanda der Schwangerschaftsabbruch legalisiert in Situationen, in denen eine ernsthafte Gefahr für das Leben der schwangeren Frau besteht. In allen anderen Fällen blieb der Schwangerschaftsabbruch jedoch illegal. Der restriktive Charakter des Gesetzes hatte verheerende Folgen. Die meisten Frauen, die einen Schwangerschaftsabbruch benötigten, hatten keinen Anspruch auf einen legalen Abbruch und mussten daher auf eine illegale und oftmals unsichere Abtreibung zurückgreifen. Dies führte zu vermeidbar hohen Müttersterblichkeits- und -morbidityraten, zudem wurden in Ruanda viele Frauen wegen eines Schwangerschaftsabbruchs strafrechtlich verfolgt und inhaftiert.

Konzertierte Bemühungen um eine umfassendere Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs begannen 2009, und 10 Jahre lang verfolgten Aktivist*innen vielfältige Strategien, um eine rechtliche und politische Reform zu erreichen. In einem aufgrund der starken Stigmatisierung des Schwangerschaftsabbruchs eher schwierigen Umfeld entwickelte sich mit der Zeit eine Dynamik zugunsten der Reform, und 2012 wurde der Schwangerschaftsabbruch aus drei weiteren Gründen legalisiert - wenn eine Gefahr für das Leben der Frau besteht, wenn die Schwangerschaft die Folge eines sexuellen Übergriffs ist und wenn die Schwangerschaft die Folge einer Zwangsheirat ist.

Zeitleiste der Ereignisse

- **1998**
Abtreibung legalisiert, wenn das Leben einer schwangeren Frau gefährdet ist.
- **2012**
Abtreibung legalisiert in Fällen von Gesundheitsgefährdung, Vergewaltigung oder Zwangsheirat.
- **2018**
Legalisierung der Abtreibung für alle schwangeren Minderjährigen ohne Angabe von Gründen und Aufhebung schädlicher Verfahrensvorschriften, die eine gerichtliche Anordnung der Abtreibung erfordern.

Zwar war dies ein Meilenstein, aufgrund der verfahrensrechtlichen Bestimmungen musste jedoch nach wie vor jede Person, die einen Schwangerschaftsabbruch vornehmen lassen wollte, zunächst eine richterliche Entscheidung einholen. Dies stellte ein erhebliches Zugangshindernis dar und untergrub die positiven Auswirkungen der Gesetzesreform. In den folgenden sechs Jahren konzentrierten sich die Reformbemühungen daher auf die Abschaffung der Vorschriften betreffend

die richterliche Entscheidung. Im Jahr 2018 wurden diese aufgehoben. Außerdem wurde der Schwangerschaftsabbruch für alle Jugendlichen unter 18 Jahren ohne Angabe von Gründen legalisiert. Dieses Ergebnis war ein bedeutender Fortschritt in den Bemühungen, den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch in Ruanda zu legalisieren. Die Bemühungen um die Gewährleistung der reproduktiven Rechte in Ruanda werden fortgesetzt, und eine breite Koalition von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Aktivist*innen arbeitet derzeit gemeinsam daran, die laufenden rechtlichen und politischen Reformen voranzutreiben.

Strategien und Maßnahmen

Im Jahr 2009 begann in Ruanda eine kleine Gruppe von zivilgesellschaftlichen Organisationen und SRGR-Expert*innen, sich für eine Reform des äußerst restriktiven Abtreibungsgesetzes einzusetzen. Zunächst versuchten sie, in einem Klima, in dem Abtreibung stark stigmatisiert war, auf den Schaden aufmerksam zu machen, der durch die restriktiven Gesetze verursacht wurde, und eine breitere Basis für die Unterstützung rechtlicher und politischer Veränderungen durch Akteure der Zivilgesellschaft aufzubauen.

Forschung und Beweise

Verschiedene Formen von Beweismaterial und Informationen spielten im gesamten Reformprozess eine wichtige Rolle. Zu Beginn führten zivilgesellschaftliche Organisationen wissenschaftliche Untersuchungen durch, um die Auswirkungen des Verbots zu erfassen. Im Jahr 2009 veröffentlichten sie einen einflussreichen Bericht, in dem die Aussagen und Erfahrungen der Frauen ausgewertet wurden. Im darauffolgenden Jahr wurde ein internationales Gutachten veröffentlicht, in dem die Anzahl der unsicheren Abtreibungen in Ruanda auf bis zu 60 000 pro Jahr geschätzt wurde. Diese Untersuchungen

und Beweise spielten eine entscheidende Rolle bei der Feststellung des Reformbedarfs und bildeten die Grundlage für die Interessenvertretung und die politische Arbeit.

Nach den Reformen von 2012 spielten Forschung und Beweise erneut eine zentrale Rolle, als es darum ging, die negativen Auswirkungen der Vorschriften betreffend die für einen Schwangerschaftsabbruch erforderliche richterliche Entscheidung aufzuzeigen.

Die Dokumentation der Zivilgesellschaft zeigte, dass es für die meisten Frauen in der Praxis schwierig bis unmöglich war, sich in dem Gerichtssystem zurechtzufinden, und dass sich viele Frauen überhaupt nicht bei den betreffenden Stellen meldeten. Selbst wenn Frauen das Verfahren befolgten, war das System oft zu langsam, so dass die Entscheidungen nicht rechtzeitig erteilt wurden, um die Durchführung eines Schwangerschaftsabbruchs im Rahmen der Gesundheitsversorgung zu ermöglichen. Diese Forschungsergebnisse bildeten wiederum einen wichtigen Bezugspunkt für die anschließende Lobbyarbeit und dienten als Grundlage für die Zusammenarbeit mit internationalen Menschenrechtsmechanismen.

Zusammenarbeit und Bündnisse in der Zivilgesellschaft

Zu Beginn der Bemühungen um gesetzliche und politische Änderungen waren viele zivilgesellschaftliche Organisationen und Aktivist*innen aufgrund der starken Stigmatisierung des Schwangerschaftsabbruchs zunächst zurückhaltend, die Forderungen nach Reformen zu unterstützen. Die Akteure, die sich für die Veränderungen einsetzten, wussten, dass es ohne breite Unterstützung für Reformen schwierig werden würde, den nötigen politischen Willen herzustellen. Sie mussten Wege finden, das Thema so zu formulieren, dass es von einer breiteren Öffentlichkeit unterstützt und mitgetragen

werden konnte. Also klärten sie die Öffentlichkeit über die Auswirkungen des Gesetzes auf. Sie erklärten, welche schwerwiegenden Folgen es hatte, dass Frauen starben, inhaftiert waren oder unter gesundheitlichen Beeinträchtigungen litten.

Sie gingen auch auf die Zusammenhänge zwischen Schwangerschaftsabbrüchen und anderen Fragen ein, darunter insbesondere der Zugang zu Familienplanungsangeboten oder das Thema Schwangerschaft bei Jugendlichen. Sie verwiesen auf die Bestimmungen über den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch, die im Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker über die Rechte der Frauen in Afrika (bekannt als Maputo-Protokoll) verankert sind. Sie argumentierten, dass es nicht richtig wäre, sich für die Umsetzung aller im Maputo-Protokoll verankerten Verpflichtungen einzusetzen – mit Ausnahme der Verpflichtungen zum Schwangerschaftsabbruch. Im Laufe der Zeit entstand eine breitere Basis der Unterstützung für rechtliche und politische Reformen.

Allianzen und die Zusammenarbeit mit religiösen Organisationen und Führungspersonen erwiesen sich ebenfalls als wichtig. Da die katholische Kirche Reformen strikt ablehnte, konzentrierten sich die Bemühungen auf die Zusammenarbeit mit religiösen Führungspersonen anderer Religionen und Kirchen. Viele von ihnen waren nicht gegen eine Gesetzesreform, sie würden die Forderungen nach rechtlichen und politischen Änderungen zwar nicht aktiv unterstützen, sich den Reformen aber auch nicht in den Weg stellen. Als deutlich wurde, dass es ein breites Spektrum an religiösen Ansichten zum Thema Schwangerschaftsabbruch gibt, verloren die religiösen Argumente, die aus katholischer Sicht gegen die Reform sprachen, an Gewicht. Dies wiederum hatte großen Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger*innen, die erkannten, dass sie mit deutlich weniger Widerstand seitens der religiösen Gruppen rechnen mussten, als sie befürchtet hatten.

Internationale Interessenvertretung

Zu dieser Zeit war die Regierung Ruandas sehr darum bemüht, sich auf der internationalen Ebene einen guten Ruf zu verschaffen, und hatte sich nachdrücklich und sichtbar zur Förderung der Gleichstellung verpflichtet. Internationales Engagement und Interessenvertretung waren daher wichtige Eckpfeiler der Reformbemühungen. Als eine Schlüsselstrategie erwies sich dabei die Geltendmachung der Verpflichtungen, die Ruanda im Rahmen des Maputo-Protokolls eingegangen ist. Als Vertragspartei des Maputo-Protokolls musste sich Ruanda regelmäßig vor der Afrikanischen Menschenrechtskommission verantworten, und die Zivilgesellschaft erwirkte nachdrückliche Empfehlungen der Kommission für die notwendigen Reformen. Auch die regelmäßigen Überprüfungen durch den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau hatten eine hohe Priorität. Nach den eindeutigen Empfehlungen des Ausschusses verpflichtete sich die Regierung, die notwendigen Reformen durchzuführen.

Politisches Engagement

Eine zentrale Säule der Reformbemühungen waren der kontinuierliche Kontakt und Austausch mit Entscheidungsträger*innen. Wichtige Maßnahmen waren insbesondere bilaterale Treffen, die Bereitstellung von Informationsmaterial sowie Einreichungen und Präsentationen bei parlamentarischen Anhörungen.

Außerdem war es wichtig, Fachleute aus dem Gesundheitswesen zu mobilisieren, die bereit waren, sich für rechtliche und politische Veränderungen einzusetzen. Aufgrund ihrer Fähigkeit, medizinische und öffentliche Gesundheitsperspektiven zum Thema Abtreibung zu liefern wurden sie als legitime und glaubwürdige Quellen von Fachwissen wahrgenommen. Sie konnten einflussreiche Antworten auf sachliche Fragen geben und Falschinformationen ausräumen.

Darüber hinaus war es hilfreich, politischen Entscheidungsträger*innen Informationen über Rechtsvergleiche an die Hand zu geben und Gelegenheiten für den Austausch mit Entscheidungsträger*innen und Expert*innen aus Nachbarländern, in denen Abtreibungsrechtsreformen bereits stattgefunden hatten, zu schaffen. Die Gespräche und Begegnungen mit Parlaments- und Regierungsmitgliedern aus diesen Ländern konnten ein Umdenken bei den Politiker*innen bewirken und sie vergewissern, dass eine Gesetzesreform tatsächlich möglich ist, da sie in anderen Ländern und in einem ähnlichen Kontext bereits durchgeführt wurde.

Bei den Bemühungen, den politischen Willen für die Reform zu stärken, war die Einbindung der Medien stets von zentraler Bedeutung, wenn auch eine Herausforderung. Es war wichtig, Journalist*innen und Medienorganisationen für das Thema zu sensibilisieren - trotz des insgesamt feindseligen Klimas und der Tatsache, dass eine Reihe von Medienkanälen sich gegen die Reform positionierten. Im Laufe der Zeit gelang es, Einfluss zu nehmen auf die Berichterstattung in den Medien. Eine wichtige Rolle spielten dabei die Aussagen und persönlichen Geschichten von Frauen, die von den schädlichen Auswirkungen des Gesetzes in besonderem Maße betroffen waren, insbesondere der Frauen, die wegen eines Schwangerschaftsabbruchs verurteilt und inhaftiert wurden. Um den Akteuren aus der Zivilgesellschaft eine wirksame Kommunikation mit den Medien zu erleichtern, erstellten die Aktivist*innen ein „Handbuch“ mit den von Journalist*innen besonders häufig gestellten Fragen und den von Reformgegner*innen besonders häufig vorgebrachten Argumenten. Das Handbuch lieferte wirksame Antworten und Argumente und wurde damit für die zivilgesellschaftlichen Akteure zu einem wichtigen Hilfsmittel in ihren Bemühungen, die Medien für ihr Anliegen zu gewinnen.

Center for Reproductive Rights

16, Rue du Mont-Blanc

1201 Genf Schweiz

+41 22 552 16 90

www.reproductiverights.org

Geneva@reprorights.org