

Stellungnahme der BAG zum Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

Die 13. Bundeskonferenz der Kommunalen Frauenbeauftragten begrüßt den Aktionsplan der Bundesregierung als überfälligen Beitrag zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Männergewalt wird hier endlich als Problem der inneren Sicherheit in Deutschland ausgewiesen und entsprechend eine gesamtgesellschaftliche Verantwortungsübernahme durch ein koordiniertes Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen angestrebt.

Angesichts bisheriger Erfahrungen aus der praktischen Arbeit der kommunalen Frauenbeauftragten gibt es aber auch Kritik am Aktionsplan. Die Analyse der Probleme ist nicht ausreichend, die vorgeschlagenen Maßnahmen sind trotz vieler guter Ansatzpunkte zu unbestimmt und zu unkonkret.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen Frauenbeauftragten begreift daher den Aktionsplan als einen allgemeinen Rahmen, der durch die Entwicklung entsprechender Maßnahmen präzisiert und ausgefüllt werden muss. Hieran ist für die kommunalen Frauenbeauftragten der Aktionsplan letztlich zu messen.

Die BAG der Kommunalen Frauenbeauftragten wird diesen Prozess der Konkretisierung kritisch begleiten und bietet ihre Mitarbeit an. Dennoch weisen wir schon jetzt auf einige Aspekte hin, bei denen wir Handlungsbedarf erkennen, ohne dies jedoch abschließend zu tun.

1. Perspektivenwechsel: Die Opferperspektive angemessen einbinden und Hilfesysteme entwickeln und absichern

Die BAG begrüßt, dass im Aktionsplan und mit dem Referentenentwurf des Wegweisungsgesetzes der Blick erweitert wird und die Täter zur Verantwortung gezogen werden sollen. Dies entspricht Forderungen, die sowohl von den kommunalen Frauenbeauftragten als auch der Frauenbewegung seit vielen Jahren formuliert wurden.

Die In-Verantwortungnahme der Täter ist eine notwendige Ergänzung zu Maßnahmen des Opferschutzes und darf keinesfalls alternativ oder als Ersatz hierfür betrachtet werden.

1.1. Kritik am Referentenentwurf

Der Referentenentwurf stellt einen wichtigen Schritt in Richtung eines verbesserten Schutzes vor Gewalt, besonders im häuslichen Bereich dar. Dennoch ist er an einigen zentralen Punkten zu verändern, wenn er dem o.g.

Anspruch gerecht werden soll. Die Bundeskonferenz verweist auf die von der BAG im Mai erarbeitete differenzierte Stellungnahme zum Referentenentwurf. Deshalb werden an dieser Stelle nur wenige Forderungen beispielhaft genannt:

- Gewaltschutzvorschriften sollten ins BGB eingegliedert werden.
- Die Integrierung des Persönlichkeitsrechtes sollte durch eine ausdrückliche Erwähnung im BGB oder durch die Aufnahme ins GewSchG sichergestellt werden.
- Gesetzliche Folgen sollten nicht nur bei vorsätzlicher, sondern auch bei fahrlässiger Begehung von Verstößen greifen.
- Die Formulierung „Beweiserleichterung„ in § 2 GewSchG und in § 1361 Abs. 2 BGB sind nicht geglückt und sollten überarbeitet werden.
- Es wird befürchtet, dass es in der Praxis Schwierigkeiten mit der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der unbilligen Härten § 2 Abs. 2 GewSchG geben wird. Deshalb ist hier eine eindeutige Definition notwendig.

1.2. Kindschaftsrecht

Das novellierte Kindschaftsrecht enthält keine befriedigende Regelung zum Schutz der Kinder vor Männergewalt in der Familie. Partnergewalt hat in der Regel Auswirkungen auf Mädchen und Jungen. Diese werden bei der praktischen Umsetzung unzureichend berücksichtigt.

Jede psychische oder physische Gewalt, auch wenn sie sich nicht explizit gegen das Kind richtet, muss künftig zur Einschränkung oder zur Aufhebung, zumindest jedoch zur Überprüfung des Umgangs- und Sorgerechts des Täters führen.

1.3. Hilfesysteme / Unterstützungsstruktur

Das Hilfesystem muss auf qualitativ gutem Niveau abgesichert und flächendeckend ausgebaut werden. Es ist im Hinblick auf Lücken zu überprüfen und im Kontext verbesserter polizeilicher und rechtlicher Interventionsmöglichkeiten weiterzuentwickeln.

Für die Opfer von Gewalttaten muss ein **Rechtsanspruch** auf begleitende Hilfen formuliert werden. Hierzu zählen therapeutische Hilfe, Rechtsbeistand und Rechtsberatung im Vorfeld genauso, wie die soziale Absicherung (wie z. B. Maßnahmen der Kinderbetreuung bei Aufenthalt im Frauenhaus).

Besondere Zielgruppen

Die Bundeskonferenz begrüßt, dass ein besonderer Augenmerk auf spezielle Zielgruppen von Frauen gelegt wird, um deren jeweiliger besonderer Situation Rechnung zu tragen. Auch hier fehlen notwendige Präzisierungen und Verbindlichkeiten, von denen im Folgenden einige benannt werden.

Da **Frauen mit Behinderungen** noch häufiger Opfer von Gewalt werden und viele Aspekte von struktureller Gewalt in deren Alltagsleben eine große Rolle

spielen, müssen Maßnahmen der Gewaltprävention die Situation von behinderten Mädchen und Frauen besonders berücksichtigen. Das Unterstützungssystem für von Gewalt betroffene Frauen muss auf die spezifischen Bedürfnisse von Mädchen und Frauen mit unterschiedlichen Behinderungen hin überprüft und verändert werden. Beispielsweise sind Mittel für Gebärdensprachen-Dolmetscherinnen zu sichern.

Migrantinnen

Die Situation von Migrantinnen ist bei sämtlichen Maßnahmen des Aktionsplanes als Querschnittsthema zu berücksichtigen.

Die Härtefallregelung für Migrantinnen, deren Ehebestandszeit die erforderlichen zwei Jahre noch nicht überschritten hat, muss eine „erhebliche Verletzung von Rechtsgütern“ durch den Ehegatten zwingend einbeziehen.

Ein sofortiger, eigenständiger Aufenthaltsstatus von Migrantinnen nach § 19 des AusländerInnengesetzes muss das Ziel kommender Novellierungen sein.

Muttersprachliche Beratung ist sicherzustellen. Die einschlägigen Beratungs- und Hilfeeinrichtungen benötigen einen Anspruch auf Kostenersatz für anfallende Dolmetsch-Dienste.

Asylsuchende Frauen

Die Anerkennung geschlechtsspezifischer Flucht- und Verfolgungsgründe im Asylverfahren ist im Asylgesetz bisher nicht durchgesetzt, die Formulierungen im Aktionsplan hierzu sind sehr vage. Diesem Thema ist hohe Priorität einzuräumen.

Die Anerkennung geschlechtsspezifischer Fluchtgründe bei Frauen muss in das Asylrecht integriert werden.

Frauenhandel

Deutschland ist Hauptziel- und Durchgangsland des internationalen Frauenhandels. Zur effektiveren Bekämpfung des Frauenhandels muss neben der Realisierung eines Opfer- und Zeuginnen-Schutz-Programms ein dichteres Netz an Fachberatungsstellen zur Unterstützung der Opfer eingerichtet werden. Die Ermittlungen der Polizei sollten sich verstärkt gegen Menschenhändler richten (bisher schwerpunktmäßig auf die Schleuser konzentriert).

2. Effektive Intervention

2.1. Änderung des Strafrechts

Zusätzlich zu den im Gewaltschutzgesetz geplanten Maßnahmen sind Strafrechtsänderungen erforderlich. Einfache Körperverletzung infolge häuslicher Gewalt muss grundsätzlich als Officialdelikt geahndet werden. Durch die Einführung eines Straftatbestandes „fortgesetzte häusliche Gewalt“, sollte dieses Vergehen endlich in angemessene Relation zur „schweren Körperverletzung“ gesetzt werden.

2.2. Änderung der Polizeigesetze

Die Ermächtigungsnormen für die Polizei sollten wie in Österreich auf sieben Tage (ohne richterliche Prüfung) erweitert werden. Zu diesem Zweck muss eine Abgleichung und Vereinheitlichung des Polizeirechtes erfolgen (Beschluss der InnenministerInnen-Konferenz).

Verfahrensvorschriften für Kontakt-, Belästigungs- und Annäherungsverbote bzw. Ingewahrsamnahme und Festnahme müssen entwickelt werden. Ebenso sollten die Handlungsanweisungen für PolizeibeamtInnen, die Einsätze bei häuslicher Gewalt leisten, weiterentwickelt, verbreitet und umgesetzt werden.

2.3. Überwachung der Wegweisung – Ahndung bei Nichtbeachtung

Die BAG unterstützt und unterstreicht die Notwendigkeit, die vorläufige Wohnungszuweisung an von Gewalt Betroffene zum Regelfall in ehelichen und nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften zu machen. Das Wohl des Kindes ist dabei besonders zu berücksichtigen.

Verstöße gegen die „Wegweisung“ des Täters oder gegen ein Näherungsverbot müssen überwacht und entsprechend geahndet werden.

Es muss jedoch die freie Entscheidung der Frau bleiben, ob sie in der Wohnung bleiben will oder nicht. Für manche Frauen ist der Verbleib in der Wohnung zu gefährlich oder derart unerträglich, dass sie einen Neuanfang machen und die Wohnung verlassen wollen.

Wegweisung ist kein Ersatz, sondern eine notwendige Ergänzung anderer Hilfs- und Unterstützungsangebote, da die Loslösung aus einer Misshandlungssituation mehr bedeutet als die Bereitstellung von sicherem Wohnraum. Von Gewalt betroffene Frauen brauchen professionelle Beratung und Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer Rechte, zur Überwindung ihrer traumatischen Erfahrungen und bei der Neuorientierung. Flankierend müssen daher auch für Frauen, die in der Wohnung bleiben wollen, Beratungsangebote eingerichtet und finanziert werden. Frauenhäuser müssen darüber hinaus in vollem Umfang als Zufluchtmöglichkeit erhalten bleiben und institutionell gefördert werden.

Die Möglichkeit der Wegweisung wird von der BAG auch deshalb begrüßt, da sie neben dem größeren Schutz für die betroffenen Frauen auch ein gesellschaftliches Signal setzt, dass Männergewalt nicht toleriert wird und die Täter die Konsequenzen zu tragen haben.

2.4. Systematische Einbeziehung der Opfer in das jeweilige Vorgehen

Um die Sicherheit der Opfer im Prozessfortgang zu gewährleisten, müssen diese in den Prozess mit einbezogen werden und über die verhängten Maßnahmen (wie z. B. über Haftdauer, vorzeitige Entlassung etc.) rechtzeitig informiert werden. Dies gilt in besonderem Maße auch für die Opfer bei sexuellem Missbrauch.

2.5. Anforderungen an die Täterprogramme

Die Aufnahme sozialer Trainingskurse als Maßnahme zur Verhaltensänderung des Täters im § 153 a StPo wird von der BAG begrüßt. Ebenso sollte auf die bereits bestehende Möglichkeit soziale Trainingskurse als Bewährungsaufgabe zu verhängen, hingewiesen werden.

Wichtig ist, dass auf die Einleitung eines Strafverfahrens nicht schon aufgrund der Teilnahme, sondern nur aufgrund der erfolgreichen Absolvierung einer längerfristigen Trainingsmaßnahme, deren Mindest-Qualitätsstandards verbindlich vorgegeben werden müssen, verzichtet werden kann.

Effektivitätssicherung: Die zu entwickelnden Konzepte der Täterarbeit müssen systematisch evaluiert werden. Die Qualitäts- und Erfolgskontrolle der Maßnahmen muss unter Einbeziehung sowohl der betroffenen Frauen als auch der Frauenhäuser, der Frauenbeauftragten, der Beratungsstellen sowie der Beratungseinrichtungen für Männer (sofern sie Anbieter von Täterprogrammen sind) erfolgen.

Zur besseren Koordination der Maßnahmen der Täterarbeit und zur Erfolgskontrolle ist es erforderlich, Verbindungen mit den Einrichtungen der Opferberatung herzustellen und den Ausbau von Netzwerken zu fördern.

Täterarbeit ist eigenständig zu finanzieren und darf nicht zu Lasten der Opferprogramme eingeführt werden.

2.6. Evaluation und aussagefähige Statistik

Die Qualitätssicherung und die Festlegung von Standards in der Arbeit mit betroffenen Frauen, Kindern und Tätern muss auf der Grundlage einer bundesweiten Evaluierung auf den Weg gebracht werden.

Falldokumentationen, Statistiken über Anzahl, Art und Wiederholungen der Straftaten im häuslichen Bereich sowie Verfahrens- und Erfolgskontrollen im polizeilichen und juristischen Bereich sind sowohl vor Ort als auch auf Landes- und Bundesebene regelmäßig zu erstellen.

Für die Weitergabe von Einsatzberichten bei häuslicher Gewalt an die Interventionsstelle müssen die datenrechtlichen Grundlagen geprüft und ggf. verändert werden. Dies gilt auch für die geschützte Weitergabe von Informationen über Opfer und Täter innerhalb von lokalen Netzwerken.

Erforderlich ist die Herausgabe von Bund-Länder-Statistiken und Dokumentationen zu Fällen und Verfahren bei häuslicher Gewalt.

2.7. Fortbildung

Häusliche Gewalt muss ein integraler Bestandteil der Aus- und Fortbildungsinhalte bei Justiz und Polizei sowie in sozialen, pädagogischen und medizinischen Berufen werden. Angesichts aktueller Berichte über das erschreckende Ausmaß von sexueller Belästigung und sexistischer Gewalt

auch innerhalb der Polizei müssen Fortbildungen auch zu diesem Thema erfolgen.

Wichtig wäre die Einführung einer Berichtspflicht der Länder gegenüber dem Bund zum Beispiel zur Anzahl durchgeführter Fortbildungen bei Polizei und Justiz zum genannten Themenbereich.

2.8. Einbeziehung aller politischen Ebenen und AkteurlInnen

Die Bekämpfung der Gewalt muss auf allen Ebenen der Politik Querschnittsaufgabe werden und darf nicht auf die Handlungsbereiche des Bundes beschränkt bleiben. Die Umsetzung des Aktionsplans wird wesentlich von den Kommunen und Ländern mitgestaltet.

Die Kooperations- und Interventionsprojekte, die in großer Zahl auf Landes- und kommunaler Ebene entstanden sind, sind als zentrales Instrument für die Umsetzung des Aktionsprogramms von größter Bedeutung. So sollten interdisziplinäre Kooperationen und Vernetzungsstrukturen wie Runde Tische, die auf kommunaler und Landkreis-Ebene bereits erfolgreich arbeiten (oft unter Federführung der Kommunalen Frauenbeauftragten und der Frauenhäuser), durch eine Institutionalisierung und Finanzierung in ihrer Kompetenz gestärkt werden.

Um die verschiedenen Hilfesysteme und Interventionsprojekte sinnvoll zu unterstützen und miteinander zu vernetzen, bedarf es mindestens einer Koordinierungsstelle pro Bundesland.

Wichtig ist auch die Anerkennung und finanzielle wie fachliche differenzierte Unterstützung der zahlreichen bestehenden Hilfesysteme. Hierzu gehört auch eine „Starthilfe„ des Bundes für Vernetzungs-Initiativen. Diese sollte Beratung, Moderation, Fortbildungen, Info-Pakete mit Prozessdokumentationen aus erfolgreichen Interventionsprojekten beinhalten.

2.9. Finanzierung

Die Herstellung einer Transparenz über die Mittelverwendung in den verschiedenen Ministerien, die thematisch mit den Zielen des Aktionsplanes verflochten sind, ist erforderlich.

Entsprechend der Ausweisung des Themas Gewalt als politische Querschnittsaufgabe sind die notwendigen Mittel von den jeweiligen Ministerien wie z.B. (Innen-, Justizministerium) zur Verfügung zu stellen. Keinesfalls sollte das Frauenministerium alleiniger Träger der Maßnahmen-Finanzierung sein.

Die Arbeit, der am Hilfesystem beteiligten Fachstellen muss personell und finanziell dauerhaft abgesichert werden. Zur Qualitätssicherung und Erfolgskontrolle kann die Mittelvergabe an Leistungsvereinbarungen geknüpft werden.

3. Sicherung der dauerhaften Wirksamkeit effektiver Interventionen (Sicherung in die Zukunft)

3.1 Langfristige Sicherung der Projekte

In Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen ist darauf hinzuwirken, dass neben der im Aktionsplan vorgesehenen Anschubfinanzierung von Modellprojekten auch die bereits bestehenden Beratungsstellen, Frauennotrufe und Frauenhäuser kontinuierlich gefördert werden um deren weitere Existenz und erfolgreiche Arbeit zu sichern. Arbeit zur Bekämpfung der Gewalt und zur Betreuung der Opfer sollte nicht zeitlich befristet werden.

3.2 Prävention

Die Voraussetzung für eine wirksame Prävention ist, dass sie sowohl auf gesamtgesellschaftlicher Ebene wie auch der individuellen Ebene ansetzt. So müssen präventive Maßnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern erfolgen um den Kreislauf der Gewalt über Generationen hinweg zu brechen. Hierzu gehören Maßnahmen der Gleichstellungspolitik, ebenso wie die Verankerung gewaltfreier Erziehung im BGB und die Vermittlung von gewaltfreien Konfliktlösungsstrategien in der privaten und öffentlichen Erziehung und in den Medien.

Es ist dabei darauf zu achten, dass bei allen Anti-Gewaltprogrammen die Geschlechterfrage berücksichtigt wird.

Beispielhaft seien folgende notwendigen Vorhaben genannt:

- **Antidiskriminierungsgesetz**

Das seit langem überfällige Antidiskriminierungsgesetz sollte endlich auf den Weg gebracht werden.

- **Ächtung von Gewalt**

Die BAG begrüßt es, dass im Aktionsplan Maßnahmen vorgesehen sind, die darauf abzielen, strukturelle Änderungen zu bewirken und durch ein umfassendes Gesamtkonzept ein gesamtgesellschaftliches Klima der Gewaltächtung zu schaffen. Es werden jedoch konkrete Vorschläge erwartet, die über Image-Kampagnen hinausgehen.

3.3 Verbesserung der Interventionspraxis

Zur Unterstützung von Interventions- und Kooperations-Projekten schlägt die BAG analog zum Bundesaktionsplan die Entwicklung entsprechender Landesaktionspläne vor.