



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Aktionsplan der Bundesregierung zur

Bekämpfung
von
Gewalt gegen Frauen

Aktionsplan der Bundesregierung zur

Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

A decorative teal brushstroke graphic that curves under the main title, starting from the left and sweeping towards the right.

Impressum:

Herausgeber:

Bundesministerium für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend
11018 Berlin
E-Mail: broschuerenstelle@bmfsfj.bund.de

Broschürenstelle:

Postfach 201551
53145 Bonn

Bonn, Dezember 1999

Gestaltung:

atw:kommunikation, Siegburg

Druck:

DCM Druck Center Meckenheim GmbH

Gedruckt auf Recyclingpapier

Dezember 1999

Vorwort:

Die alltägliche Gewalt gegen Frauen wird in Deutschland seit dem Internationalen Jahr der Frau (1975) thematisiert. Sie war seitdem Gegenstand vieler Untersuchungen, Modellvorhaben und Kampagnen – sowohl auf kommunaler als auch auf Länder- und Bundesebene. Seit im November 1976 in Berlin das erste Frauenhaus eröffnet wurde, sind über 400 Frauenhäuser in Deutschland gegründet worden. Auch im Bereich der Notrufe und Frauenberatungsstellen hat sich ein fast flächendeckendes Netz gebildet, so dass Deutschland heute eines der dichtesten Angebote an Unterstützungseinrichtungen in Europa aufzuweisen hat.

Diese Maßnahmen – wie auch die Gesetzesänderungen zugunsten der Opfer von Gewalt – haben zwar zu punktuellen Verbesserungen geführt, nicht aber zu einer wirklichen und nachhaltigen Verminderung von Gewalt gegen Frauen in unserer Gesellschaft.

Um Gewalt gegen Frauen wirkungsvoll zu bekämpfen, bedarf es eines umfassenden Gesamtkonzeptes. Mit dem Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen entwirft die Bundesregierung erstmals ein solches Konzept für alle Ebenen der Gewaltbekämpfung. Sie macht damit deutlich, dass es um strukturelle Veränderungen gehen muss, nicht mehr um vereinzelte, punktuelle Maßnahmen, die die Komplexität des Gewaltgeschehens außer Acht lassen.

Ein solches Gesamtkonzept schließt unvermeidlich auch Zuständigkeitsbereiche der Länder und Kommunen mit ein.

Die Umsetzung des Gesamtkonzeptes setzt daher eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern voraus, die durch entsprechende Bund-Länder-Arbeitsgruppen sichergestellt werden soll. Erste – gute – Erfahrungen liegen bereits mit der bundesweiten Arbeitsgruppe zum Thema Frauenhandel vor, eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen soll folgen. Mir ist es wichtig, dass auch die Erfahrungen der Nichtregierungsorganisationen und Frauenberatungsstellen in diese Arbeitsgruppen einbezogen werden.

Ich habe angeregt, dass dieser Aktionsplan der Bundesregierung in Zukunft durch entsprechende Aktionspläne der einzelnen Landesregierungen ergänzt wird. Wenn alle diese Pläne vorliegen, wird erstmals umfassend dokumentiert sein, wie die verschiedenen Ebenen zusammenarbeiten, um die Gewalt gegen Frauen in unserer Gesellschaft nachhaltig zu bekämpfen.



Dr. Christine Bergmann

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend



Inhalt:

I. Vorbemerkung zu den Schwerpunkten des Aktionsplanes	6
a) Bisherige Maßnahmen	6
b) Künftige Maßnahmen	8
c) Zuständigkeiten	9
II. Inhalte des Aktionsplanes der Bundesregierung	11
1. Prävention	11
2. Rechtsetzung durch den Bund	18
a) Gesetzgebung	18
aa) Strafrecht	19
bb) Zivilrecht	22
cc) Familienrecht	23
dd) Ausländerrecht	24
ee) Sozialrecht	24
ff) Arbeitsrecht	24
b) Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz	25
aa) zum Bereich geschlechtsspezifische Verfolgung	25
bb) zum Bereich Frauenhandel	26
3. Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Hilfsangeboten	27
a) im Bereich Kriminalprävention	30
b) im Bereich häusliche Gewalt	30
c) im Bereich Frauenhandel	31
4. Bundesweite Vernetzung von Hilfsangeboten	33
5. Täterarbeit	34
6. Sensibilisierungsmaßnahmen	37
a) Sensibilisierung von Fachleuten: Fortbildung, Schulungen und Richtlinien	37
b) Sensibilisierung der allgemeinen Öffentlichkeit	40
7. Internationale Zusammenarbeit	43
a) Europäische Union	43
b) Europarat	46
c) Lyon-Gruppe der G8	46
d) Vereinte Nationen	46
e) Maßnahmen zugunsten betroffener Frauen im Ausland	49

I. Vorbemerkung zu den Schwerpunkten des Aktionsplanes

a) Bisherige Maßnahmen

Die alltägliche Gewalt gegen Frauen wird in Deutschland seit dem Internationalen Jahr der Frau (1975) thematisiert. Bis dahin war Gewalt gegen Frauen ein Tabuthema, insbesondere die Gewalt durch den Partner, deren Ausmaß, Hintergründe und Folgen bis dahin nahezu unbekannt waren. Mit dem Slogan „Das Private ist politisch“ wurde diese häusliche Gewalt öffentlich benannt und zunehmend enttabuisiert.

Die Bundesregierung nahm frühzeitig dieses Thema auf und förderte die Enttabuisierung sowie die Gewinnung neuer Erkenntnisse entsprechend ihrer Zuständigkeit durch Modellprojekte, wissenschaftliche Untersuchungen, Gesetzgebung und Öffentlichkeitsarbeit.

So wurde am 1. November 1976 in Berlin das erste deutsche Frauenhaus als Modellprojekt der Bundesregierung und des Berliner Senats gegründet, das Frauenhaus Rendsburg als Modell für den ländlichen Bereich folgte. Die Themen Frauenhäuser und häusliche Gewalt blieben zunächst im Mittelpunkt, d. h. die Bundesregierung förderte und veröffentlichte eine Vielzahl von Untersuchungen, Fortbildungsmaterialien und Publikationen zu diesem Bereich, erstellte Berichte und machte Vorschläge zur Frauenhausfinanzierung. In den letzten 10 Jahren kamen Untersuchungen zu Täterarbeit und Interventionsprojekten hinzu.

Neben der häuslichen Gewalt kamen in den 80er- und 90er-Jahren auch andere Gewaltformen in den Blick: die sexuelle Gewalt gegen Frauen und ihre Erfahrungen als Zeuginnen in Vergewaltigungsprozessen, der sexuelle Missbrauch von Mädchen und Jungen, die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, Prostitutionstourismus und Frauenhandel, sexuelle Übergriffe in Therapien, Gewalt gegen ältere Frauen, gegen ausländische Frauen und gegen Behinderte. Auch diese neuen Schwerpunkte wurden jeweils durch Modelle oder Untersuchungen der Bundesregierung begleitet.

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse aus diesen Untersuchungen und Modellvorhaben wurden Gesetzesänderungen insbesondere im strafrechtlichen Bereich zugunsten der Opfer von Gewalt durchgeführt: beispielhaft seien die beiden Opferschutzgesetze sowie die Novellierungen des Sexualstrafrechts erwähnt. Das Beschäftigten-schutzgesetz kam im Rahmen des 2. Gleichberechtigungsgesetzes hinzu.

(Eine Zusammenstellung der Aktivitäten der Bundesregierung zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen ist beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erhältlich.)

Die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung betrafen damit in der Regel Einzelbereiche (z. B. häusliche Gewalt, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, Sexualdelikte etc.) und führten dort auch zu punktuellen Verbesserungen. Themen wie auch Projekte wurden oftmals durch die jeweilige öffentliche Diskussion bestimmt und folgten keiner langfristig angelegten Strategie. Dies mag mit ein Grund dafür sein, dass sich an der Tatsache der Gewalt gegen Frauen bis heute wenig geändert hat.

b) Künftige Maßnahmen

Um Gewalt gegen Frauen wirkungsvoll und nachhaltig zu bekämpfen, bedarf es eines umfassenden Gesamtkonzeptes. Im vorliegenden Aktionsplan wird erstmals ein solches Konzept für alle Ebenen der Gewaltbekämpfung entworfen.

Die Schwerpunkte des Konzeptes liegen in den Bereichen

- Prävention,
- Recht,
- Kooperation zwischen Institutionen und Projekten,
- Vernetzung von Hilfsangeboten,
- Täterarbeit,
- Sensibilisierung von Fachleuten und Öffentlichkeit und
- internationale Zusammenarbeit.

Diese Schwerpunkte orientieren sich an Erfordernissen, die den gesamten Gewaltbereich betreffen, ohne nach den einzelnen Gewaltformen zu unterscheiden. Das Konzept macht damit deutlich, dass es um strukturelle Veränderungen gehen muss, nicht mehr um vereinzelte, punktuelle Maßnahmen, die zusammenhanglos nebeneinander herlaufen und so die Komplexität des Gewaltgeschehens außer Acht lassen.

Die Schwerpunkte berücksichtigen ferner die bisherigen Entwicklungen und Erfahrungen bei der Gewaltbekämpfung in Deutschland: Stand vor 20 Jahren z. B. noch die modellhafte Erprobung von speziellen Hilfsmaßnahmen (wie z. B. Frauenhäuser, Notrufe, Beratungsstellen) im Vordergrund, kann heute auf eine langjährige

Erfahrung in solchen Einrichtungen zurückgegriffen werden. Diese gilt es nunmehr politisch nutzbar zu machen. Daher stehen zum jetzigen Zeitpunkt bundesweite Vernetzungen dieser Einrichtungen im Vordergrund.

c) Zuständigkeiten

Ein solches Gesamtkonzept schließt unvermeidlich auch Zuständigkeitsbereiche der Länder und Kommunen mit ein: Dies betrifft nicht nur die polizeiliche und gerichtliche Praxis und die jeweiligen Gesetzgebungskompetenzen, sondern auch den Bereich der Schulungen und Kooperationen, insbesondere aber den Aufbau und den Erhalt eines möglichst flächendeckenden Netzes an Hilfsangeboten, seien es Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen, Notrufe, spezielle Therapieeinrichtungen, Interventionsstellen u. a.

So weit im vorliegenden Aktionsplan Maßnahmen angesprochen sind, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, beschränkt sich die Bundesregierung auf eine allgemeine Beschreibung, um die erforderliche Gesamtstrategie deutlich zu machen.

Detailliert aufgeführt werden diejenigen Maßnahmen, die im Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung liegen.

Die Umsetzung des Gesamtkonzeptes setzt eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern voraus, die es in dieser Form bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen bisher nicht gibt. Die Bundesregierung beabsichtigt daher, neben der bereits bestehenden bundesweiten Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Frauenhandels eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von

häuslicher Gewalt gegen Frauen einzuberufen. Ausgehend von der im vorliegenden Aktionsplan dargestellten Gesamtstrategie soll sich diese Arbeitsgruppe auf den konkreten Handlungsbedarf verständigen, die notwendigen Maßnahmen festlegen und deren Umsetzung begleiten. Nichtregierungsorganisationen werden in diese Arbeit einbezogen werden.

II. Inhalte des Aktionsplanes der Bundesregierung

1. Prävention

Gewalt gegen Frauen ist Ausdruck sowohl noch vorhandener Strukturen einer patriarchalen Gesellschaft als auch individueller Erfahrungen und Konfliktlösungsmuster. Daneben spielen die konkreten Lebensbedingungen wie Armut, Arbeitslosigkeit, beengte Wohnverhältnisse, ferner Alkoholmissbrauch sowie der Umgang mit und die Vorstellung von Gewalt in der Gesellschaft insgesamt eine nicht unerhebliche Rolle. Prävention muss sowohl bei den gesamtgesellschaftlichen als auch bei den individuellen Ursachen ansetzen.

Gesamtgesellschaftliche Prävention umfasst alles, was geeignet ist,

- a) ein gesellschaftliches Klima zu schaffen, in dem Gewalt gegen Frauen geächtet wird. Zu dieser Ächtung gehört, dass Frauen effektiv vor männlicher Gewalt geschützt und die Täter mit staatlichen Reaktionen rechnen müssen.
- b) das Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen zu beheben und Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu schaffen.
- c) den Kreislauf der Gewalt über die Generationen hinweg zu durchbrechen.

Zu den Maßnahmen im Bereich a) gehören alle Vorhaben, die in diesem Aktionsplan enthalten sind. Sie zielen in ihrer Gesamtheit darauf ab, dieses gesellschaftliche Klima der Gewaltächtung zu schaffen.

Zu den Maßnahmen im Bereich b) gehören alle Vorhaben der Gleichstellungspolitik der Bundesregierung. Sie sind damit, ohne hier explizit aufgezählt zu werden, ebenfalls Teil dieses Aktionsplanes.

Individuelle Prävention umfasst alles, was geeignet ist, den Kreislauf der Gewalt über die Generationen hinweg zu durchbrechen (Bereich c). Gewalt wird gelernt: in den Familien, in den Medien, im allgemeinen gesellschaftlichen Umgang. Dieses Lernen kann langfristig nur dadurch verändert werden, dass Eltern, Erzieher/innen und Lehrer/innen, aber auch die Medien Beispiele setzen durch gewaltfreie Konfliktlösungsstrategien – sowohl im eigenen Leben und Umgang der vermittelnden Personen, als auch in Form von entsprechender Wissensvermittlung.

Zur Durchbrechung des Gewaltkreislaufs und zur Förderung einer gewaltfreien Erziehung müssen die präventiven Maßnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern ansetzen. Die gesetzliche Verankerung des Rechts des Kindes auf gewaltfreie Erziehung im Bürgerlichen Gesetzbuch (vgl. unten II.2.a)cc) gehört ebenso dazu wie die Förderung von Untersuchungen und folgender Einzelmaßnahmen:

- die Veröffentlichung spezieller Elternbriefe zur Gewaltthematik,
- die Veröffentlichung eines umfangreichen Handbuchs zur Gewaltprävention,
- die Erstellung einer Neuauflage des Handbuchs „Kindesmiss-handlung – Erkennen und Helfen/Eine praktische Anleitung“,

- die Durchführung einer breit angelegten Kampagne in Begleitung der gesetzlichen Verankerung des Rechts des Kindes auf gewaltfreie Erziehung zur entsprechenden Sensibilisierung von Medien, Multiplikatoren/innen, Eltern, Kindern und Jugendlichen,
- die Entwicklung eines neuen Medienpaketes zu Gewalt gegen Mädchen und Frauen für Lehrer/innen,
- die Förderung des Ausbaus der Kinder- und Jugend-Krisen-Telefone sowie des Aufbaus von Elterntelefonen,
- die Förderung von Projekten aus der Jungenarbeit, in denen die als typisch geltenden Rollenbilder von Jungen hinterfragt werden,
- die Fortführung des Bundesmodellprogramms „Mädchen in der Jugendhilfe“,
- eine Vielzahl von Projekten im Jugendbereich, auch das „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ dienen der generellen Ächtung von Gewalt und damit der allgemeinen Gewaltprävention in unserer Gesellschaft.

Die Ansprache von Kindern und Jugendlichen ist ein zentraler Arbeitsschwerpunkt auch der **Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung**. Der ihren Maßnahmen zugrunde liegende Kommunikationsansatz bezieht sowohl die Informationsvermittlung als auch die Stärkung von Selbstbewusstsein, Eigenverantwortung und Konfliktfähigkeit ein. Die Überwindung von Rollenklischees und das Einüben von Konfliktverhalten sind in allen Rahmenkonzepten der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung und den Maßnahmen für Jugendliche und Multiplikatoren/innen integriert.

So werden verschiedene praxisnahe Modellprojekte zur geschlechtsspezifischen Sexualaufklärung durchgeführt, die den Jugendlichen die Möglichkeit bieten, sich mit dem Thema Sexismus und Gewalt

auseinanderzusetzen. Die Themen Grenzverletzungen, Gewalt, Missbrauchserfahrungen und deren Kontext sind Teil der Forschungsvorhaben, Expertisen und Publikationen in diesem Bereich. Im Jahr 2000 ist eine sexualpädagogische Mädchentagung geplant, die in einem Workshop u. a. neue Wege in der Gewaltprävention diskutieren wird.

Ferner fördert die Bundeszentrale das Modellprojekt „Partnerschaftlich handeln – Vereinbarkeit von Beruf und Familie und partnerschaftliches Verhalten am Arbeitsplatz“. Im Rahmen dieses Projektes wird eine umfassende Arbeitshilfe für die berufliche Aus- und Weiterbildung entwickelt, in der u. a. Bausteine zu den Themen Frauen- und Männerrolle, Gleichstellung, geschlechtsspezifische Benachteiligung, Umgang mit Konflikten und sexuelle Gewalt enthalten sein werden. Kooperationspartner sind derzeit Großbetriebe wie z. B. Volkswagen AG. Klein- und Mittelbetriebe sollen in einem weiteren Projektabschnitt erreicht werden. In Zusammenarbeit mit der Deutschen Bahn AG wurde bereits ein Trainerhandbuch zum Thema „Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz und Mobbing“ erstellt.

Auch der **schulische Bildungsbereich** muss mit seinen spezifischen Möglichkeiten zur Prävention von Gewalt gegen Frauen und Mädchen beitragen. Hierbei arbeiten Bund und Länder im Rahmen der verfassungsmäßigen Aufgabenverteilung eng zusammen.

So wurde im Rahmen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung in den letzten Jahren eine Vielzahl von Schulprojekten durchgeführt, die Ansatzpunkte und Lösungsmöglichkeiten in der Gewaltprävention aufgezeigt haben. Dabei wurden auch schulische Präventionsmaßnahmen gegen sexuelle Gewalt entwickelt.

Im Rahmen eines vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projektes „Schule der Toleranz, der Verständigung und der Lebensperspektive“, das mit Unterstützung und Beratung von Landesministerien und besonders des Hessischen Kultusministeriums durchgeführt wurde, sind die Ergebnisse der Modelle der Bund-Länder-Kommission ausgewertet und einer breiten Öffentlichkeit unter dem Titel „Schulprogramm Gewaltprävention – Ergebnisse aktueller Modellversuche“ zugänglich gemacht worden.

Im Rahmen eines bis Ende 1999 laufenden Modellversuchs „Netzwerk Verantwortungsübernahme und Gewaltprävention“ sind die Ergebnisse auch über das Internet (www@Verantwortung.de) zugänglich. Es ist geplant, nach Ablauf dieses Modellversuchs in Zusammenarbeit mit den Ländern ein Anschluss-Projekt zur Entwicklung, Erprobung und Verbreitung eines an Schülerinnen orientierten Gewaltpräventions- und Fortbildungskonzeptes für allgemein bildende und berufsbildende Schulen durchzuführen. Dabei sollen die geschlechtsspezifischen Formen des Gewaltverhaltens im Mittelpunkt stehen und Schülerinnen und Schüler, Lehrerinnen und Lehrer sowie Eltern beteiligt werden. Hierfür wird das entstandene Netzwerk genutzt werden, in dem 40 Schulen, Projektstellen in 5 Bundesländern sowie die länderübergreifende Koordinierungsstelle in Wetzlar zusammenarbeiten.

Ferner ist – auf einen entsprechenden Vorschlag der Bundesregierung hin – vorgesehen, das Thema „Schule ohne Gewalt – pädagogische Konzepte für die Gewaltprävention“ auf dem 5. Deutschen Präventionstag im November 1999 zu behandeln.

Maßnahmen zur Gewaltprävention müssen auch an der besonderen Situation von

- behinderten Mädchen und Frauen,
- älteren Frauen und
- ausländischen Mädchen und Frauen

ansetzen:

Für **Frauen mit Behinderung** haben die unterschiedlichen Aspekte der strukturellen Gewalt eine noch weitergehende Bedeutung als für nicht behinderte Frauen. Eine Untersuchung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie ein internationales Symposium behinderter Frauen haben entsprechende Erfahrungen im Alltagserleben von behinderten Mädchen und Frauen, insbesondere auch im Bereich von Gesundheitsdiensten, deutlich gemacht.

Zu einer entsprechenden Prävention gehört, die Aufmerksamkeit im Umfeld behinderter Frauen zu wecken. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird entsprechende Einzelmaßnahmen und Veröffentlichungen sowie gezielte Untersuchungen zu den Gewalterfahrungen behinderter Mädchen und Frauen unterstützen. Ab Ende 1999 wird eine bundesweite Organisationsstelle gefördert, die Koordinierungs- und Beratungsaufgaben für behinderte Frauen übernehmen soll.

Die Bundesregierung misst ferner der Ächtung und Bekämpfung von **Gewalt gegen Ältere** eine große Bedeutung zu. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass der Anteil von Gewalterfahrung mit zunehmendem Alter steigt. Die häufigsten Erscheinungsformen sind dabei neben der körperlichen und seelischen Misshandlung

die finanzielle Ausnutzung, die Vernachlässigung sowie Freiheitseinschränkungen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hatte auf einer internationalen Fachtagung zum Thema „Gewalt gegen Ältere zu Hause“ Ursachen und Bedingungen für diese Gewalt sowie Ansätze einer speziellen Prävention diskutiert. Die Erkenntnisse dieser Tagung mündeten in folgenden Projekten, die u. a. dazu beitragen sollen, der Gewalt gegen Ältere vorzubeugen:

- Modellprojekt „Gewalt gegen Ältere im persönlichen Nahraum“, das bis 2001 in Hannover gefördert wird,
- Modellprojekt „Betreuungsrechtliche Praxis in Einrichtungen der stationären Altenhilfe“.
- Geplant ist ferner ein Modellprogramm „Altenhilfe – Strukturen der Zukunft“ zur Verbesserung von Kooperation, Vernetzung und Koordination in der Altenhilfe. Dieses Programm soll den geplanten Abbau des erheblichen Reformstaus im Bereich der rechtlichen Vorschriften für ältere Menschen, durch deren Verbesserung ebenfalls der Gewalt in der Altenhilfe vorgebeugt werden soll, praxisnah begleiten. Der Anfang ist mit dem Altenpflegegesetz gemacht.
- Forschungsprojekt „Wege aus dem Burnout, zur Prophylaxe bei Altenpflegekräften“.

Für **ausländische Frauen und Mädchen** ist es besonders schwierig, sich gegen Gewalt zu wehren. Dies hat sowohl rechtliche als auch soziale Gründe. Sie brauchen begleitende Unterstützung und Hilfe im Bereich der Rechtsberatung und der Lebensplanung. Es gibt keine religiöse oder kulturelle Rechtfertigung für Gewalt und Gewaltanwendung. Deshalb darf es auch keine Akzeptanz für Gewalt geben, die kulturell oder religiös begründet wird.

Die Bundesregierung fördert bundesweite Veranstaltungen sowie einzelne Projekte mit Migrations- und Integrationsinhalten, die u. a. dazu beitragen sollen, der Gewalt in ausländischen Familien vorzubeugen. So wird das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei den in Deutschland lebenden ausländischen Mädchen und (insbesondere älteren) Frauen eine Erhebung zu ihrer Lebenssituation und Zukunftsplanung durchführen.

2. Rechtsetzung durch den Bund

a) Gesetzgebung

Die Bundesregierung wird prüfen, inwieweit durch gesetzgeberische Maßnahmen der Schutz von Frauen vor Gewalt verbessert werden kann. Der Rechtsstaat hat dafür zu sorgen, dass seine Bürgerinnen und Bürger so gut wie möglich vor Gewalt geschützt werden. Dies gilt in besonderem Maße für den Schutz von Frauen vor allen Erscheinungsformen der gegen sie gerichteten Gewalt: der häuslichen und der sexuellen Gewalt sowie den Frauenhandel.

Den Schutz der Frauen durch das Recht haben alle Rechtsgebiete zu leisten: das Strafrecht, das Zivilrecht und das öffentliche Recht. Ziel ist, die gegen die Frau gerichtete Gewalt zu beenden und ihre Sicherheit zu gewährleisten. Der Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften in der Praxis kommt dabei ein ganz besonderes Gewicht zu. Nur wenn die gesetzlichen Möglichkeiten auch tatsächlich genutzt werden, kann die Gewalt gegen Frauen wirksam bekämpft werden.

aa) Die Strafverfolgung der Täter ist ein notwendiges Element bei dem Bemühen, Gewalt zu verhindern. Der Täter wird für das von ihm zu verantwortende Unrecht bestraft; er erfährt somit unmittelbar die Folgen seiner Tat. Die Bestrafung des Täters macht aber auch der Allgemeinheit deutlich, dass das geahndete Verhalten von der staatlichen Gemeinschaft nicht geduldet wird. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Täter häuslicher Gewalt wie die Täter, die ihre Taten in der „Öffentlichkeit“ begehen, zu verfolgen sind und mit staatlichen Sanktionen zu rechnen haben. Häusliche Gewalt gegen Frauen ist keine innerfamiliäre Angelegenheit, in die sich der Staat nicht einzumischen hat.

Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich wird von den Strafvorschriften des Strafgesetzbuches (StGB) erfasst. Je nach Einzelfall können namentlich die Voraussetzungen einer Körperverletzung, einer Nötigung oder Vergewaltigung erfüllt sein. Vor dem Hintergrund ausländischer Erfahrungen wird die Bundesregierung prüfen, ob es sich empfiehlt, einen neuen Tatbestand der fortgesetzten häuslichen Gewalt einzuführen. Sie hält es für wichtig, hierzu den Sachverstand der Praxis, der Gerichte, Staatsanwaltschaften, Rechtsanwälte, aber auch der bereits bestehenden Beratungsstellen für Opfer häuslicher Gewalt einzubeziehen.

Nach Auswertung der Erfahrungen der strafgerichtlichen Praxis wird ferner zu beurteilen sein, ob die gegenwärtige Rechtslage zur Verfolgung der „einfachen“ Körperverletzung als Folge häuslicher Gewalt den Interessen der Opfer ausreichend gerecht wird. Nach geltendem Recht ist die einfache Körperverletzung ein Privatklagedelikt. Die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) ermöglichen die Bejahung eines öffentlichen Interesses

an der Strafverfolgung im Wege der öffentlichen Klage auch dann, wenn der Rechtsfrieden über den Lebensbereich des Verletzten hinaus nicht gestört worden ist, dem Verletzten wegen einer persönlichen Beziehung zum Täter jedoch nicht zugemutet werden kann, die Privatklage zu erheben, und die Strafverfolgung ein gegenwärtiges Anliegen der Allgemeinheit ist. Diese Regelungen, nach denen in Fällen häuslicher Gewalt aufgrund des Beziehungsgeflechts zwischen Täter und Opfer eine Verweisung auf den Privatklageweg in der Regel nicht zu erfolgen hat, sind auf ihre praktische Bewährung zu überprüfen.

Die Bundesregierung wird darüber hinaus das gesamte Sexualstrafrecht auf den Prüfstand stellen und untersuchen, ob es die strafwürdigen Sachverhalte lückenlos erfasst und zu in sich stimmigen Strafandrohungen führt. Erste Expertengespräche hierzu sind bereits geführt worden.

In diese Prüfung wird auch die Vorschrift des § 179 StGB einbezogen, die den sexuellen Missbrauch widerstandsunfähiger Personen unter Strafe stellt. In seinem Bericht zum 33. Strafrechtsänderungsgesetz hat der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages die Bundesregierung aufgefordert, im Mai 2000 zu berichten, inwieweit § 179 StGB nach der Neufassung des § 177 StGB (Sexuelle Nötigung; Vergewaltigung) noch einen Anwendungsbereich in der gerichtlichen Praxis hat. Neben der Prüfung einer Strafbarkeitslücke soll in dem Bericht ebenso die Stimmigkeit der unterschiedlichen Strafrahmen in §§ 177 und 179 StGB untersucht werden. Zur Vorbereitung des Berichts an den Rechtsausschuss werden die Landesjustizverwaltungen bis Ende 1999 zur Frage einer Aufhebung, Änderung oder Anpassung des § 179 StGB befragt.

Im Strafverfahren muss die schwierige Situation der von Gewalt betroffenen Frauen, die als Zeuginnen am Verfahren beteiligt sind, besonders berücksichtigt werden. Die Justiz hat der Frau als Opfer Verständnis und Einfühlungsvermögen entgegenzubringen. Nur dann wird die Frau aktiv am Verfahren teilnehmen und zur Verurteilung des Täters beitragen können. Die Bundesregierung wird prüfen, ob sich die Regelungen des Zeugenschutzgesetzes vom 30. April 1998, das am 1. Dezember 1998 in Kraft getreten ist, bewährt haben oder ob noch weitergehender Änderungsbedarf besteht.

Das Recht hat nicht nur die Opfer, sondern auch die Täter im Blick. Der Gewaltkreislauf kann nur unterbrochen werden, wenn der Täter sein Verhalten ändert. Soziale Trainingskurse können zu einer Verhaltensänderung der Täter beitragen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur strafverfahrensrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs (Bundesrats-Drucksache 325/99) sieht die Öffnung des bislang abschließenden Kataloges für die Einstellung des Strafverfahrens bei Erfüllung von Auflagen und Weisungen in § 153 a der Strafprozessordnung vor. Damit kann ein Strafverfahren unter der Auflage eingestellt werden, dass der Beschuldigte an einem sozialen Trainingskurs teilnimmt.

Weiteren Verbesserungsvorschlägen aus der Praxis im Bereich des Straf- und des Strafverfahrensrechts steht die Bundesregierung aufgeschlossen gegenüber. Es ist an dieser Stelle aber zu betonen, dass die Bestrafung nicht alleiniges Mittel der staatlichen Reaktion auf begangenes Unrecht ist. Auch andere Maßnahmen, wie z. B. der Täter-Opfer-Ausgleich, können ihren Beitrag bei der Lösung von Gewaltkonflikten im sozialen Nahbereich leisten.

bb) Die Bundesregierung sieht den Schwerpunkt bei den gesetzgeberischen Maßnahmen darin, den zivilrechtlichen Schutz der von familiärer Gewalt betroffenen Frauen zu verbessern und abzusichern. Mit einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung zu den Folgen häuslicher Gewalt werden Unsicherheiten bei den betroffenen Frauen und auch bei den professionellen Rechtsanwendern, den Gerichten und den Angehörigen der rechtsberatenden Berufe, abgebaut. Das Zivilrecht kann auf bereits begangene Gewalt reagieren, aber auch vorbeugend wirken und weitere Gewalttaten im sozialen Nahbereich vermeiden helfen.

Das Bundesministerium der Justiz wird in Kürze den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Gewalt vorlegen. Dieser Entwurf wird neben der schon seit längerem diskutierten vereinfachten Zuweisung der Ehwohnung auch ausdrückliche gesetzliche Regelungen für ein Kontakt-, Belästigungs- und Näherungsverbot enthalten.

Bei der Neuregelung der Wohnungszuweisung bei Getrenntleben der Ehegatten sollen die Ergebnisse der nunmehr vorliegenden rechtstatsächlichen Untersuchung berücksichtigt werden. Dem Grundsatz, dass der Ehepartner, der Gewalt anwendet, die gemeinsame Wohnung zu verlassen hat, soll zur Geltung verholfen werden. Die (vorläufige) Wohnungszuweisung soll aber nicht nur bei Ehepaaren, sondern auch in den anderen Fällen häuslicher Gemeinschaften möglich sein. Das geltende Recht hatte hier – unbeabsichtigt – Hindernisse für die Regelung der Nutzung im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes aufgebaut, die Eilmaßnahmen nur bei der so genannten verbotenen Eigenmacht gestatteten (§ 940 a der Zivilprozessordnung). Bei anderen als ehelichen häuslichen Gemeinschaften kann die Wohnungszuweisung allerdings nur von begrenzter Dauer sein.

Der Schutz von Gewaltopfern, namentlich von Frauen und Kindern, vor weiterer Gewaltanwendung kann es im Einzelfall auch gebieten, dem Täter aufzugeben, die Wohnung des Gewaltopfers nicht wieder zu betreten, diesem nicht an der Arbeitsstelle, bei Behördengängen, an der Schule der Kinder oder an anderen Orten aufzulauern und keinen Kontakt zu suchen. Besonderes Augenmerk soll darauf gelegt werden, wie solche Schutzanordnungen in der Praxis schnell und wirksam durchgesetzt werden können.

Die neuen Regeln des materiellen Rechts werden durch die erforderlichen Verfahrensvorschriften flankiert. Es bietet sich an, da es um häusliche Gemeinschaften geht, diese Fälle den Familiengerichten zuzuweisen und das Verfahren den Regeln des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit zu unterwerfen.

Zivilrechtlicher Rechtsschutz wird aber selbst bei bestmöglicher Organisation der Gerichte nicht sofort zu erhalten sein, um eine konkrete Gefahrensituation zu beenden. Hier muss das Polizeirecht, das in der Kompetenz der Länder gestaltet wird, eingreifen.

Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz werden daher im Rahmen der Vorbereitung des Gesetzentwurfs zur Verbesserung des zivilrechtlichen Schutzes vor häuslicher Gewalt gemeinsam mit den Bundesländern klären, ob und ggfs. wie polizeirechtliche und polizeiliche Schutzmaßnahmen den zivilrechtlichen Rechtsschutz unterstützen und begleiten können.

cc) Die gesetzliche Festschreibung des Rechts des Kindes auf gewaltfreie Erziehung im Bürgerlichen Gesetzbuch versteht sich nicht nur als Maßnahme zum Schutz des Kindes und zur Stärkung seiner

Rechtsposition, sondern auch als präventive Maßnahme zur Verhinderung von Gewalt. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass Kinder, die in ihrer Familie schwer geschlagen oder misshandelt worden sind, später vermehrt selbst gewalttätig werden, und zwar zwei- bis dreimal so häufig wie Kinder, die ohne Gewalt erzogen worden sind. Die Gesetzesinitiative zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung will hier ansetzen und das Bewusstsein der Eltern dafür schärfen, dass der „Kreislauf der Gewalt“ durch geeignete Erziehungsmaßnahmen durchbrochen werden kann. Das Vorhaben kann auf diese Weise auch einen Beitrag dazu leisten, die Kinder- und Jugendkriminalität zu verringern.

dd) Ferner wird § 19 AuslG, der das eigenständige Aufenthaltsrecht von Ehegatten regelt, novelliert werden: Die allgemeine Wartezeit soll von 4 auf 2 Jahre herabgesetzt und die Härteklausele so umgestaltet werden, dass unerträgliche Lebenssituationen der Betroffenen angemessen berücksichtigt werden können. Dazu gehören insbesondere das Erleiden von physischer und psychischer Gewalt durch den Ehemann sowie die Ausübung von physischer und psychischer Gewalt durch den Ehemann gegenüber den Kindern der ausländischen Frau.

ee) Im Rahmen der vorgesehenen Gesetzgebung zur Ausführung des Benachteiligungsverbot von Behinderten (Art. 3 Abs. 3 GG) und zum Sozialgesetzbuch IX werden auch Maßnahmen geprüft werden, die zum Schutz behinderter Mädchen und Frauen vor Gewalt beitragen können.

ff) Die Umsetzung des Beschäftigtenschutzgesetzes in Verwaltungen, Betrieben und in der Rechtsprechung wird im Laufe des Jahres 2000 bundesweit überprüft werden. Eine erste Voruntersuchung

bei den obersten Bundesbehörden hat ergeben, dass dieses Gesetz zum Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in der Praxis noch kaum Anwendung findet. Eine bundesweite Rechtstatsachenforschung soll jetzt Hinweise auf einen eventuellen Novellierungsbedarf bringen.

Die vorhandenen und angestrebten gesetzlichen Regelungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt müssen, soweit erforderlich, in den Bundesländern ergänzt werden durch

- gezielte Fortbildungen in den betroffenen Fachbereichen,
- Handlungsanweisungen und Richtlinien, wie bei häuslicher Gewalt zu verfahren ist,
- den Einsatz spezialisierter Fachleute oder von Sondereinheiten, sowie
- durch institutionalisierte Kooperationsformen zwischen den beteiligten Institutionen und Projekten (Runde Tische, Interventionsstellen).

(vgl. insoweit unten Kapitel II.4 und II.6).

b) Verwaltungsvorschriften

aa) Geschlechtsspezifische Verfolgung

Der Bundesrat hat der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz mit der Maßgabe von 160 Änderungen zugestimmt. Darunter hat der Bundesrat Formulierungsvorschläge zu §§ 53 und 54 Ausländergesetz unterbreitet, die geschlechtsspezifische Rechtsgutgefährdungen und -verletzungen, wie z. B. Genitalverstümmelungen

oder systematische Vergewaltigungen, ausdrücklich benennen. Diese Änderungsvorschläge bedürfen noch der Abstimmung mit weiteren beteiligten Ressorts und der Verabschiedung durch das Kabinett.

bb) Frauenhandel

Zur Bekämpfung des Frauenhandels sind Verurteilungen der Menschenhändler unabdingbar. Die Praxis zeigt, dass es zu einer gerichtlichen Überführung der Täter nur aufgrund von Zeugenaussagen kommen kann. Diese Beweisführung wird erschwert bzw. unmöglich, wenn die Opfer von Menschenhandel sofort in ihr Herkunftsland abgeschoben werden, weil sie sich illegal in Deutschland aufhalten. Notwendig ist deshalb, dass Frauen, die Opfer von Menschenhandel sein könnten, eine Abschiebefrist von mindestens 4 Wochen erhalten. In dieser Zeit können die Strafverfolgungsbehörden und Fachberatungsstellen gemeinsam mit der betroffenen Frau klären, ob sie als Zeugin in Betracht kommt und sich auch für Zeugenaussagen während des Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens zur Verfügung stellen will. Bleibt sie als Zeugin in Deutschland, erhält sie eine Duldung und es wird von Polizei und Fachberatungsstellen geprüft, ob sie in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden muss.

Sollte die betroffene Frau nicht als Zeugin zur Verfügung stehen, kann die Abschiebefrist von den Fachberatungsstellen dazu genutzt werden, z. B. durch Kontaktaufnahme mit Nichtregierungsorganisationen im Herkunftsland der Frau deren sichere Rückkehr vorzubereiten. Hierzu ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörden und Fachberatungsstellen wünschenswert.

Einige Bundesländer verfahren bereits in dieser Weise und haben dies durch Kabinettsbeschlüsse sichergestellt. Die Bundesregierung verfolgt das Anliegen, dass bundesweit so verfahren wird und prüft, auf welche Weise insbesondere Folgendes ermöglicht werden kann:

- die Mindestfrist von 4 Wochen für die Abschiebung von potentiellen Menschenhandelsopfern,
- die Kooperation von Ausländer-, Strafverfolgungsbehörden und Fachberatungsstellen mit entsprechenden gegenseitigen Informationspflichten,
- den Aufenthaltsstatus der betroffenen Frau für den Zeitraum, in dem sie als Zeugin in Deutschland bleibt,
- ein evt. weiteres Bleiberecht, sofern die betroffene Frau nach ihrer Rückkehr in ihr Heimatland weiter bedroht wäre.

Die Länder müssten begleitend dafür Sorge tragen, dass die betroffenen Frauen während dieser Abschiebefrist entsprechend ihren besonderen Bedürfnissen untergebracht und geschützt werden.

3. Kooperationen zwischen staatlichen Institutionen und nicht-staatlichen Hilfsangeboten

Die Probleme bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sind äußerst komplex. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der häuslichen Gewalt und des Frauenhandels. Gesetzliche Regelungen allein reichen hier nicht aus, es müssen vielmehr Kooperationen zwischen den unterschiedlichen beteiligten Behörden und den nicht-staatlichen Hilfsangeboten dazukommen.

Solche Kooperationen sind ein Prozess, der nur gelingen kann, wenn u. a. folgende Grundvoraussetzungen erfüllt sind:

- die politisch und administrativ Verantwortlichen müssen sich klar für eine solche Kooperation aussprechen und sie in ihrem jeweiligen Einflussbereich nachhaltig unterstützen (politischer Wille),
- die Kooperation muss institutionalisiert werden,
- Entscheidungsträger müssen eingebunden sein, damit Schritte und Maßnahmen verbindlich beschlossen werden können und es nicht nur zu einem unverbindlichen Austausch von Meinungen kommt,
- Institutionen und nicht-staatliche Projekte müssen in einem angemessenen Verhältnis vertreten sein,
- eine Stelle muss die Verantwortung für die Koordinierung tragen und für Kontinuität in der Arbeit sorgen,
- die Schnittstellen müssen organisiert werden (Bestimmung von Zuständigkeiten und von Ansprechpartnern).

Für die inhaltliche Arbeit gilt:

- alle Beteiligten erarbeiten gemeinsam eine Problemanalyse,
- sie verständigen sich auf ein gemeinsames Oberziel sowie auf die Teilschritte, wie sie diesem Ziel näher kommen wollen,
- die Umsetzung dieser einzelnen Schritte wird laufend überprüft,
- alle Schritte und Maßnahmen werden im Konsensprinzip erarbeitet,
- es gibt eine klare Rollen- und Aufgabenverteilung.

Diese Art der Zusammenarbeit zur wirkungsvollen Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen hat in Deutschland in der Anti-Gewalt-Arbeit keine Tradition. Erst seit kurzem wird zunehmend die Notwendigkeit von Kooperation gesehen und steigt die Bereitschaft, sich auf entsprechende Modelle einzulassen. Es bestehen noch viele Vorbehalte der einzelnen Beteiligten untereinander, insbesondere aber zwischen den Institutionen und den nicht-staatlichen Hilfsprojekten. Diese Probleme dürfen nicht unterschätzt werden, und es bedarf einer kompetenten Moderation sowie einer verantwortlichen Stelle, die den Kooperationsprozess unterstützt. Wichtig ist, dass alle Beteiligten ihre jeweilige Fachkompetenz anerkennen und bereit sind, voneinander zu lernen.

Zur wirksamen Bekämpfung der häuslichen Gewalt müssen u. a. kooperieren:

Polizei, Strafjustiz, Zivil- und Familiengerichte, Rechtsanwälte/innen, Gleichstellungsbeauftragte, Jugendämter, Ausländerbeauftragte, Einrichtungen zur Unterstützung der Frauen und Einrichtungen zur Arbeit mit gewalttätigen Männern.

Zur Bekämpfung des Frauenhandels müssen u. a. kooperieren:

Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte, Ausländerämter, Sozialämter, Fachberatungsstellen, Landesministerien, ferner Behörden und Nichtregierungsorganisationen in den Herkunftsländern.

Diese Kooperationen müssen kontinuierlich erfolgen und daher institutionalisiert werden. Sie sind entsprechend der jeweiligen Zuständigkeiten auf verschiedenen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) erforderlich.

Folgende Kooperationsformen sind auf Bundesebene bereits eingerichtet bzw. sollen eingerichtet werden:

a) Durch ein bundesweites Präventionsgremium, das mit hochrangigen Vertretern aus Bund, Ländern, Kommunen und anderen gesellschaftlichen Kräften besetzt ist, sollen Strategien zur Kriminalprävention, insbesondere Gewaltprävention, entwickelt werden. Das zurzeit im Gründungsstadium befindliche Deutsche Forum für Kriminalprävention wird diese Aufgabe übernehmen.

b) Zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt wird die Bundesregierung eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einberufen, in der die fachlich betroffenen Bundesministerien, die Fachkonferenzen der Bundesländer sowie Nichtregierungsorganisationen vertreten sein werden. Ausgehend von der in diesem Aktionsplan dargestellten Gesamtstrategie soll sich diese Arbeitsgruppe auf den konkreten Handlungsbedarf verständigen, die notwendigen Maßnahmen festlegen und deren Umsetzung begleiten.

Seit einigen Jahren gibt es in Deutschland verschiedene Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt, die auf kommunaler bzw. Landesebene entsprechende Kooperationen institutionalisiert haben. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert zurzeit das Berliner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt zusammen mit der Berliner Senatsverwaltung und ist auch am dortigen Runden Tisch vertreten.

In Schleswig-Holstein beginnt zurzeit ein Interventionsprojekt, das erstmals entsprechende Kooperationen auch für ein Flächen-

land installiert. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird dieses Interventionsmodell zusammen mit dem Frauenministerium des Landes Schleswig-Holstein finanzieren.

Die wissenschaftliche Begleitung, die die bestehenden Interventionsprojekte im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend untersucht und vergleicht, wird die Vor- und Nachteile der verschiedenen Kooperationsformen und -ansätze sowie ihre jeweilige Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte beschreiben. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird erste Ergebnisse Anfang 2000 veröffentlichen und verbreiten. Ziel ist, in möglichst vielen Bundesländern und Kommunen die Entstehung solcher institutionalisierter Kooperationen und Interventionsstellen anzuregen.

c) Zur besseren Bekämpfung des Frauenhandels hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die bundesweite Arbeitsgruppe „Frauenhandel“ eingerichtet, an der die verschiedenen Bundes- und Länderministerien, das Bundeskriminalamt sowie die Fachberatungsstellen beteiligt sind. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist

- die gegenseitige Information über Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels,
- die Analyse der Probleme, die einer wirksamen Bekämpfung des Frauenhandels entgegenstehen,
- die Erarbeitung von gemeinsamen Aktionen und Vorschlägen,
- die Vorbereitung deutscher Stellungnahmen im Rahmen internationaler Maßnahmen.

Die Arbeitsgruppe hat u. a. Vorschläge zu den Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz sowie ein Kooperationskonzept zum Schutz von Opferzeugen/innen in Menschenhandelsprozessen erarbeitet, das derzeit in der Innenministerkonferenz beraten wird. Dieses spezielle Zeuginnenschutzkonzept baut auf einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fachberatungsstellen auf und ist damit seinerseits ein weiteres Beispiel für solche Kooperationen.

Die Arbeitsgruppe Frauenhandel hat ferner die Inhalte von Informationsmaterialien zur Verteilung in den Hauptherkunftsländern bestimmt (die Broschüren wurden mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend übersetzt, gedruckt und verteilt) sowie die Inhalte einer Kampagne gegen Frauenhandel diskutiert. Auf der Tagesordnung stehen u. a.:

- die Implementierung des erarbeiteten Zeuginnenschutzkonzeptes, Klärung der Frage seiner Finanzierung,
- die Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz,
- die Frage der Arbeitsmöglichkeiten bzw. Schulung von Frauen, die sich als Zeuginnen mehrjährig in Deutschland aufhalten,
- das geplante Gesetz zur verbesserten Gewinnabschöpfung,
- das VN-Zusatzprotokoll zu Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Kinderhandel, das derzeit erarbeitet wird,
- evt. eine Untersuchung zur Abschiebungspraxis bei möglichen Opfern von Frauenhandel in den einzelnen deutschen Bundesländern,
- Fragen im Zusammenhang mit neuen Medien, Internet.

Eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen Behörden und Fachberatungsstellen im In- und Ausland ist ferner hilfreich für eine sichere Rückreise der ausländischen Frauen in ihre Heimatländer.

Dies geschieht beispielsweise in dem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Rückkehrerinnenprojekt, das von der Organisation „Solidarity with Women in Distress“ (SOLWODI) durchgeführt wird. Das Projekt wendet sich an Frauen aus Entwicklungsländern, die unter falschen Versprechungen nach Deutschland gelockt wurden und ohne Kenntnis von Sprache, Kultur und geltendem Recht hier Gewalt erfahren haben und in Abhängigkeit geraten sind. Die Frauen werden beraten und durch gezielte Ausbildungsmaßnahmen und Unterstützung bei der Existenzgründung auf den Wiederanfang in der Heimat vorbereitet.

4. Bundesweite Vernetzung von Hilfsangeboten

Für eine effektive Lobbyarbeit zugunsten der von Gewalt bedrohten und betroffenen Frauen, aber auch für bessere und schnellere Informationsweitergabe sowie zur zielgenaueren Einsetzung von Ressourcen (Arbeitsaufteilung) ist es hilfreich, dass sich die Hilfsangebote bundesweit vernetzen. Auch in Anbetracht der zunehmenden internationalen Zusammenarbeit ist es sinnvoll, zentrale Ansprechstellen in Deutschland zu haben.

Die zunehmende Bereitschaft der Projekte aus dem Anti-Gewalt-Bereich, sich bundesweit zu vernetzen, ist eine neue Entwicklung, die von der Bundesregierung sehr begrüßt wird. In Anbetracht der

vielen und ineinander greifenden politischen Maßnahmen, die zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen notwendig sind, ist eine professionelle Lobbyarbeit – auch gegenüber Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat – unverzichtbar.

Nach den Frauenhäusern stehen bundesweite Vernetzungen auch bei den Notrufen und bei den Beratungsstellen gegen Frauenhandel und Gewalt im Migrationsprozess an. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützt die Bundesregierung solche bundesweiten Vernetzungen durch zeitlich befristete Anschubfinanzierungen und die Förderung bundesweiter Vernetzungstreffen.

Für die Frauenhausmitarbeiterinnen wird das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Ende 1999 neue Fortbildungsmaterialien herausgeben.

5. Täterarbeit

Bislang sind es die Frauen und Kinder, die die negativen Folgen vor allem der häuslichen Gewalt tragen. Auch die gesellschaftlichen Reaktionen auf diese Gewalt gegen Frauen hatten fast ausschließlich die Frauen im Blick, schließlich muss ihnen geholfen, muss ihnen Schutz gewährt werden. Frauenhäuser, Notrufe, Frauenberatungsstellen waren die Antwort.

Die Täter dagegen müssen bis heute oft nur in besonders schweren Fällen mit gesellschaftlichen Reaktionen und Sanktionen rechnen, sie werden noch zu selten zur Verantwortung gezogen. Die Frauenprojekte fühlen sich – zu Recht – nicht für sie verantwortlich, und

der Staat behandelt sie immer noch weniger als Straftäter, sondern als Beteiligte eines privaten Familienkonfliktes. Zu einer Intensivierung der strafrechtlichen Verfolgung gehört allerdings auch ein entsprechendes Anzeigeverhalten der betroffenen Frauen. Sie benötigen hierzu Ermutigung und Unterstützung während des Verfahrens.

Nur wenige gewalttätige Männer suchen von sich aus eine Beratung auf. Sie sehen das Problem – sofern es für sie überhaupt eines gibt – auf Seiten ihrer Frau, nicht bei sich. Sie sehen daher keinen Anlass, aktiv und eigenverantwortlich gegen ihre Gewalttätigkeit vorzugehen und sich ggfs. Hilfe zu holen.

Die Erfahrung der letzten 20 Jahre hat gezeigt, dass der Aufbau eines Netzes von Frauenhäusern und Beratungsstellen nicht ausreicht, um Gewalt gegen Frauen abzubauen. Heute setzt sich die Überzeugung durch, dass sich auch der Umgang mit den Tätern gravierend ändern muss. Ihnen muss durch staatliches Einschreiten das Unrecht ihres Handelns vor Augen geführt werden. Dieser Ansatz wird von der Bundesregierung ausdrücklich unterstützt.

Zu diesem neuen Umgang mit den Tätern gehört zum einen, dass der Staat sie als die Straftäter behandelt, die sie sind: Ermittlungsverfahren müssen gegen sie eingeleitet werden und zu einer staatlichen Reaktion führen. Zivilrechtlich muss sichergestellt werden, dass die betroffenen Frauen vor dem Täter ausreichend geschützt sind.

Dies kann im Rahmen der bestehenden und der geplanten Gesetze zum Schutz von Frauen vor Gewalt mit entsprechend zielgerichteter Kooperation aller Stellen (die vorher entsprechend geschult wurden) erreicht werden.

Zum anderen gehört aber auch dazu, bei den Tätern einen Prozess zur Änderung ihres gewalttätigen Verhaltens einzuleiten. Geschieht dies nicht, ist von den üblichen strafrechtlichen Sanktionen (Geldstrafe, Haftstrafe) allein wenig an Verhaltensänderung bei dem jeweiligen Mann zu erhoffen. Die konsequente Durchführung der Verfahren wird zwar generalpräventiv wirken, indem die gesellschaftliche Ächtung eines solchen Verhaltens deutlich wird, nicht aber spezialpräventiv auf das künftige Verhalten des einzelnen Täters.

Zu den unverzichtbaren vorhergehenden und begleitenden opferschützenden Maßnahmen müssen daher täterorientierte Maßnahmen hinzukommen, die auf eine Verhaltensänderung abzielen:

Bereits das geltende Recht gibt den Gerichten die Möglichkeit, die Verhängung einer Bewährungsstrafe mit der Weisung zu verbinden, an einem sozialen Trainingskurs teilzunehmen. Die Teilnahme an einem solchen Kurs kann dem Täter die Gelegenheit geben, Problem- und Unrechtsbewusstsein sowie Empathie mit dem Opfer zu entwickeln und ein Anstoß sein, weitergehende Angebote von (Männer-) Beratungsstellen zu nutzen. Zur Verhaltensänderung können sich auch die durch das materielle Strafrecht eröffneten Möglichkeiten des Täter-Opfer-Ausgleichs und der Schadenswiedergutmachung (§ 46 a StGB, § 10 Abs. 1 Satz 3 Nr. 7, § 15 Abs. 1 Nr. 1 und 2, § 45 Abs. 2 und 3 des Jugendgerichtsgesetzes) anbieten; speziell im Jugendrecht gibt es zudem die Möglichkeit, dem Jugendlichen bzw. Heranwachsenden in Form einer Weisung aufzuerlegen, an einem so genannten Anti-Gewalt-Training teilzunehmen (§ 10 Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 JGG). Solche Kurse werden teilweise auch im Jugendstrafvollzug angeboten.

Spezielle Lern- und Trainingskurse für gewalttätige Partner wurden im Rahmen des Berliner Interventionsprojektes gegen häusliche Gewalt entwickelt und werden derzeit in Berlin erprobt. Die Bundesregierung unterstützt diesen neuen Ansatz der Täterarbeit nachdrücklich. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird die Berliner Erfahrungen mit den speziellen Täterkursen Anfang 2001 veröffentlichen und zur Diskussion stellen.

6. Sensibilisierungsmaßnahmen

a) Sensibilisierung von Fachleuten: Fortbildung, Schulungen und Richtlinien

Schutz von Frauen vor Gewalt und konsequente Verfolgung der Täter können nur verwirklicht werden, wenn bei den hierfür zuständigen Institutionen und Gruppen

- der politische Wille besteht, konsequent und mit allen ihren Möglichkeiten diese Ziele zu verfolgen,
- die Bereitschaft besteht, miteinander so zu kooperieren, dass diese Ziele erreicht werden und
- die ausführenden Personen zielgerichtet geschult sind, um die für erforderlich gehaltenen Maßnahmen auch umsetzen zu können.

Die besten Gesetze führen nicht weiter, wenn sie nicht im Sinne des Gesetzgebers konsequent angewandt werden. Dies geht nicht ohne entsprechende Sensibilisierung der Handelnden:

- sie müssen informiert werden hinsichtlich der Situation und Befindlichkeit der betroffenen Frauen und ihrer Kinder und hinsichtlich der Dynamik von Gewaltbeziehungen,
- sie müssen darin unterwiesen werden, wie sie die Gesetze und ihre Ermessensspielräume zugunsten der betroffenen Frauen einsetzen und nutzen (so sind z. B. für die Polizei klare Vorgaben durch ihre Vorgesetzten hilfreich),
- sie müssen sich auch der Grenzen ihrer jeweiligen professionellen Handlungs- und Einwirkungsmöglichkeiten bewusst, entsprechend entlastet und zur Zusammenarbeit mit anderen Hilfseinrichtungen verpflichtet werden.

Erfahrungen haben gezeigt, dass solche Fortbildungen/Schulungen am sinnvollsten in Kooperation von Fachleuten der jeweiligen Institution mit Vertretern/innen der nicht-staatlichen Hilfseinrichtungen durchgeführt werden.

Gegebenenfalls müssen spezielle Richtlinien und Handlungsanleitungen hinzukommen, um den ausführenden Personen Handlungssicherheit zu geben. Zu prüfen ist ferner, wo sinnvollerweise Spezialfachleute oder -einheiten eingesetzt werden sollten (in Berlin wurde beispielsweise eine spezielle Einheit der Anwaltschaft nur für Delikte im Rahmen häuslicher Gewalt eingerichtet).

Entsprechende Aus- und Fortbildungen, die Erstellung von Richtlinien/Handlungsanleitungen sowie die Einsetzung von Spezialeinheiten gehören in den Zuständigkeitsbereich der Länder und werden dort bereits vielfach verwirklicht. In der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen werden die entsprechenden Erfahrungen ausgetauscht und erfolgreiche Modelle vorgestellt werden.

Die Bundesregierung unterstützt entsprechende Aktivitäten der Länder u. a. durch die Erstellung von Schulungsmaterialien und Handreichungen:

- Lehrgangskonzeption für die Polizei zu männlicher Gewalt gegen Frauen (erschienen)
- Fortbildungsmaterialien zu Frauenhandel (sollen 1999/2000 erarbeitet werden)
- Fortbildungsmaterialien für Frauenhausmitarbeiterinnen (erscheinen Ende 1999)
- bundeseinheitliche Handreichung der Justizminister zum Schutz kindlicher (Opfer-) Zeugen im Strafverfahren (erscheint 2000).

Verschiedene Bundesbehörden führen Schulungen in ihrem Zuständigkeitsbereich durch:

Zu geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen lässt das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge seine Einzelentscheider/innen speziell fortbilden, zu Frauenhandel und zur Zusammenarbeit von Polizei und Fachberatungsstellen führt das Bundeskriminalamt Seminare für Kriminalbeamte durch, zu Menschenhandel und Prostitutionstourismus hat das Auswärtige Amt seine Konsularbeamten und Botschaftsangehörigen geschult, die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung hat Seminare zum Beschäftigtenschutzgesetz angeboten.

Außerdem unterstützt die Bundesregierung Fachtagungen zur Gewaltprävention. Die Bundesregierung wird ferner die schon seit dem Jahre 1988 an der deutschen Richterakademie zu diesem Themenkreis stattfindenden Tagungen weiterhin unterstützen.

Die Bundesregierung fördert außerdem mittelbar durch Modellprojekte (wie das Berliner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt an Frauen) die Entwicklung und Erprobung von Richtlinien und Handlungsanleitungen sowie gezielte Schulungen von Fachpersonal. Sie wird die dort erarbeiteten Materialien und die dort gesammelten Erfahrungen allen Bundesländern zugänglich machen und ihre Anwendung empfehlen.

b) Sensibilisierung der allgemeinen Öffentlichkeit

Neben der Sensibilisierung einzelner Berufsgruppen darf die Sensibilisierung der allgemeinen Öffentlichkeit nicht vernachlässigt werden. Zu dieser Öffentlichkeitsarbeit gehören

- die Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen, Broschüren etc.,
- die Durchführung von Fachtagungen und
- die Durchführung von Aufklärungskampagnen.

Die Bundesregierung plant derzeit im Bereich Gewalt gegen Frauen folgende öffentlichkeitswirksame Maßnahmen:

aa) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird ein neues Medienpaket für Schulen zu Gewalt gegen Frauen in Auftrag geben.

bb) Zum Thema Frauenhandel – auch mit Blick auf die Zielgruppe der männlichen Konsumenten – soll zusammen mit den Fachberatungsstellen eine Kampagne durchgeführt werden.

cc) Im Rahmen der Gesamtüberprüfung des Sexualstrafrechts hat unter Leitung der Bundesministerin der Justiz im Oktober 1999 eine Expertenanhörung stattgefunden.

dd) Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Behinderten wird in einem Werkstattgespräch mit Betroffenen und Verbänden die besondere Problematik der Rehabilitation von behinderten Mädchen und Frauen diskutieren. Dabei wird auch die Gewalt gegen behinderte Mädchen und Frauen angesprochen werden.

ee) Frauen, die aufgrund der an ihnen verübten Gewalt gesundheitliche Schäden erleiden, können auf Antrag Ansprüche nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz – OEG) geltend machen. Zur Information über die nach dem OEG möglichen Leistungen gibt das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eine Informationsbroschüre mit dem Titel „Der Staat hilft Opfern von Gewalttaten“ heraus und verteilt sie an Verbände, Behörden und weitere Interessenten.

ff) Die Bundesregierung hält es für erforderlich, verlässliche statistische Daten zu Gewalt gegen Frauen zu erhalten. Nur so kann die Öffentlichkeit über das wahre Ausmaß informiert werden. So enthält die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) derzeit keine Angaben zur häuslichen Gewalt gegen Frauen. Im Zuge der Neugestaltung der PKS im Rahmen des polizeilichen Informationssystems INPOL-neu sind bei der Fall Erfassung über das Opferalter und Opfergeschlecht hinaus erweiterte Angaben zur Opfer-Tatverdächtigen-Beziehung und zur Tatörtlichkeit vorgesehen, die in ihrer Kombination eine Aussage zur häuslichen Gewalt ermöglichen würden. Da die Polizeiliche Kriminalstatistik nur die Straftaten ausweist, die der Polizei zur Kenntnis gelangen, ist von einem hohen Dunkelfeld auszugehen. Dieses Dunkelfeld soll durch eine repräsentative Umfrage nach dem Vorbild einer entsprechenden kanadischen Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen erhellt werden. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird diese Umfrage im Jahr 2000 in Auftrag geben.

gg) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit die Situation von Kindern, die Gewalt in ihrer Familie miterlebt haben, in den Blick rücken. Eine Fachtagung hierzu hat 1999 in Berlin stattgefunden.

hh) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend prüft zurzeit die Entwicklung zielgruppengerechter Informationen zum Thema Gewalt gegen Frauen für das Internet.

ii) Das Bundesministerium der Finanzen wird eine Sonderbriefmarke zum Thema „Gewalt gegen Frauen“ herausgeben.

jj) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Justiz werden das Gesetz zur Ächtung von Gewalt in der Erziehung, das sich derzeit in der parlamentarischen Beratung befindet, durch umfassende Informationsmaßnahmen begleiten. Durch verschiedene Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit sollen sowohl Multiplikatoren als auch Eltern, Jugendliche und Kinder zu gewaltfreiem Erziehungsverhalten angesprochen werden.

kk) Das Beschäftigtenschutzgesetz schreibt vor, der sexuellen Belästigung in Betrieben und Behörden vorzubeugen. Im Rahmen einer solchen Prävention soll eine mehrjährige Mediation im Geschlechterverhältnis in Betrieben und Behörden erprobt werden. In Deutschland gibt es hierzu bisher keine Erfahrungen. Mehrere Betriebe und eine Behörde haben ihre Bereitschaft bekundet, eine solche Mediation auf eigene Kosten einzuführen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird diese Modelle unterstützen und begleiten und die Erfahrungen allgemein zugänglich machen.

ll) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird das Berliner Modellprojekt S.I.G.N.A.L. wissenschaftlich

begleiten lassen. Das Projekt hat sich zum Ziel gesetzt, durch eine Sensibilisierung des medizinischen Sektors für das Problem Gewalt gegen Frauen eine verbesserte gesundheitliche Versorgung von misshandelten Frauen zu erreichen.

7. Internationale Zusammenarbeit

Das Thema „Gewalt gegen Frauen“ gewinnt auch international zunehmend an Bedeutung. Die Bundesregierung arbeitet in den verschiedenen internationalen Gremien aktiv und engagiert mit, um

- die Interessen der betroffenen Frauen zu vertreten,
- die Lösungsansätze anderer Staaten kennen zu lernen,
- ihrerseits die deutschen Vorgehensweisen zur Bekämpfung dieser Gewalt vorzustellen und
- die Erarbeitung internationaler Resolutionen, Vertragswerke etc. zu unterstützen.

a) Europäische Union

Während der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 haben vielfältige Aktivitäten zu dem Thema Gewalt gegen Frauen stattgefunden. Die Justiz- und Innenminister haben es auf ihrem informellen Treffen im Februar 1999 in Berlin und auf dem Rat am 27. Mai 1999 ausführlich behandelt. Die Kommission hat auf Anregung der deutschen Präsidentschaft einen Bericht zur neuesten Gesetzgebung in den einzelnen Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen vorgestellt. Dieser Bericht soll fortgeschrieben werden.

Ende März 1999 hat die Bundesregierung zusammen mit der EU-Kommission in Köln einen europäischen Fachkongress zur Eröffnung der EU-Kampagne gegen Gewalt an Frauen durchgeführt. Auch die EU-Frauenminister/innen haben sich bei ihrem Treffen im Juni 1999 mit der EU-Kampagne befasst und ihre jeweiligen geplanten Aktivitäten vorgestellt. Die Bundesregierung hat hierbei angeregt, dass die EU-Kommission den EU-Mitgliedstaaten ein Untersuchungsdesign zu Gewalt gegen Frauen nach dem Vorbild der kanadischen Erhebung zur Verfügung stellt, an dem sich die Mitgliedstaaten für ihre künftigen nationalen Untersuchungen orientieren können. Auf diese Weise könnte erreicht werden, dass erstmals EU-weit vergleichbare Daten im Bereich Gewalt gegen Frauen erhoben werden. (Die in Deutschland geplante Umfrage zu Gewalt gegen Frauen wird sich entsprechend an bereits existierenden Umfragen in anderen EU-Mitgliedstaaten orientieren.)

Im Juni 1999 hat der EU-Jugendministerrat den unter deutscher Präsidentschaft erarbeiteten „Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass des Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates zur Annahme eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft über vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen (DAPHNE-Programm)“ verabschiedet. Dieses Programm soll Mittel insbesondere zur Förderung der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen zur Vorbeugung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen für die Jahre 2000-2003 zur Verfügung stellen.

Die Bundesregierung unterstützte mit diesen Aktivitäten nachdrücklich den von der österreichischen EU-Präsidentschaft eingeschlagenen Weg, die Bekämpfung der alltäglichen Gewalt gegen

Frauen zu einem ständigen Thema der EU zu machen. Sie begrüßt die Zusage der finnischen Präsidentschaft, das Thema auf der europäischen Agenda zu halten.

Die Bundesregierung wird einen engagierten Beitrag zur Harmonisierung der Asylpolitik in der Europäischen Union als Arbeitsauftrag des Amsterdamer Vertrages leisten. Nach dem vom Rat der Innen- und Justizminister am 3. Dezember 1996 beschlossenen Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über den Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollen binnen zwei Jahren Mindestnormen für Asylverfahren und binnen fünf Jahren Mindestnormen für die Flüchtlingsanerkennung angenommen werden. Bei der künftigen Harmonisierung des Asylrechts in der EU wird die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass das Thema „geschlechtsspezifische Verfolgung von Frauen“ besonders berücksichtigt wird.

Die EU-Arbeitsgruppe „Polizeiliche Zusammenarbeit“ befasst sich derzeit mit der polizeilichen Intervention bei häuslicher Gewalt gegen Frauen. Die Bundesregierung unterstützt nachhaltig die Erarbeitung weiterführender Maßnahmen. Derzeit werden gemeinsam mit Österreich Vorschläge zur weiteren Behandlung dieser Thematik in der EU-Arbeitsgruppe „Polizeiliche Zusammenarbeit“ auf der Grundlage der polizeibezogenen Empfehlungen und Standards der beiden EU-Expertenkonferenzen „Polizeiarbeit gegen Gewalt an Frauen“ in Baden bei Wien und „Gewalt gegen Frauen“ in Köln erarbeitet.

b) Europarat

Im Europarat ist eine „Empfehlung über Maßnahmen gegen Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung“ im Rahmen einer multisektoralen Arbeitsgruppe erarbeitet worden. Der Bericht wird demnächst in den zuständigen Lenkungsausschüssen beraten, bevor sich das Ministerkomitee mit ihm befasst.

c) Lyon-Gruppe der G 8

Die Bundesregierung hat die von der Arbeitsgruppe Frauenhandel erarbeiteten Prinzipien für einen speziellen Zeuginnenschutz in Menschenhandelsverfahren in die Lyon-Gruppe der G 8 eingebracht und empfohlen.

d) Vereinte Nationen

Die Bundesregierung setzt sich auf internationaler Ebene in allen Politikfeldern für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation von Frauen ein. Ziel ist es, auf der Grundlage der Pekinger Beschlüsse den Menschenrechtsschutz von Frauen weiter zu verstärken und durchzusetzen. Die Bundesregierung behandelt Menschenrechtsverletzungen von Frauen auf allen politischen Ebenen und hat mit Nachdruck auf der diesjährigen VN-Menschenrechtskommission (22.03. bis 30.04.1999) die Resolutionen zur „Bekämpfung des Frauenhandels“ und zur „Beseitigung von Gewalt gegen Frauen“ unterstützt und mit eingebracht. Auf deutsche Initiative wurde die menschenunwürdige Praxis der Genitalverstümmelung deutlich in der Resolution zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sowie auch in der Rede der deutschen EU-Präsidentschaft zu den Menschenrechten von Frauen verurteilt.

Die Bundesregierung hat sich zusammen mit ihren EU-Partnern erfolgreich dafür eingesetzt, dass in der diesjährigen Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen das Zusatzprotokoll zum wichtigsten auf Frauenrechte bezogenen Menschenrechtsübereinkommen, dem VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), verabschiedet wurde. Damit werden Frauen auf internationaler Ebene weitgehende Beschwerderechte eingeräumt. Die Bundesregierung wird als nächsten Schritt die Ratifizierung dieses Zusatzprotokolls prüfen.

Die Bundesregierung setzt sich ferner dafür ein, dass das VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von noch mehr Staaten ratifiziert und implementiert wird. Gegen Vorbehalte, die den Zielen des Übereinkommens zuwiderlaufen, legt die Bundesregierung Einspruch ein.

Trotz aktiver Bemühungen gibt es bei der Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes von Frauen und bei der Ächtung von Gewalt gegen Frauen nach wie vor weltweit große Defizite, auf deren Abbau hingearbeitet werden muss. Die Bundesregierung unterstützt in ihrer bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit alle Aktivitäten, die den Menschenrechtsschutz von Frauen durchzusetzen helfen.

Die Bundesregierung hat bei den Verhandlungen zum Internationalen Strafgerichtshof die Aufnahme von geschlechtsspezifischen Verbrechenstatbeständen wie Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Zwangsprostitution, erzwungene Schwangerschaft, Zwangssterilisation und jede andere Form von sexueller Gewalt vergleichbarer Schwere als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsver-

brechen in das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs befürwortet und unterstützt.

Im Rahmen der Verhandlungen zu einer Konvention der Vereinten Nationen gegen die Transnationale Organisierte Kriminalität wird ein Zusatzprotokoll zu Menschenhandel mit besonderer Berücksichtigung von Frauen- und Kinderhandel erarbeitet. Die Bundesregierung unterstützt dieses Vorhaben nachhaltig und beteiligt sich aktiv an den Verhandlungen in Wien. Unter deutschem Vorsitz wurden die Entwürfe zu dem Zusatzprotokoll in EU und G8 vorberaten mit dem Ziel, zu gemeinsamen Positionen für die Verhandlungen zu gelangen.

Im Rahmen der Behandlung des dritten deutschen Berichts über die Anwendung des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vor dem gleichnamigen Ausschuss der Vereinten Nationen hat die Bundesregierung ausführlich zur Problematik der Gewalt gegen Frauen in Deutschland Stellung genommen und die Bemühungen und Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Gewalt erläutert. Sie wird in ihrem noch 1999 vorzulegenden vierten Durchführungsbericht auf die vom Ausschuss hierzu gestellten Fragen und verfassten Schlussfolgerungen eingehen.

Gleiches gilt für die Berichte der Bundesregierung zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).

Wichtige Berichte und Empfehlungen der Vereinten Nationen werden von der Bundesregierung übersetzt und veröffentlicht, so z. B. die Berichte der Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen

und die Empfehlungen „Verbrechensverhütung und strafrechtliche Verfahren zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen“, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend jeweils als Materialien zur Frauenpolitik veröffentlicht wurden.

e) Maßnahmen zugunsten betroffener Frauen im Ausland

Die Bundesregierung fördert die Verwirklichung der Menschenrechte für Frauen durch ihre Entwicklungspolitik in vielfältiger Weise. So hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Ausführung einer Ankündigung auf der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking Mittel in Höhe von ca. 60 Mio. DM zugesagt oder vorgesehen für Projekte der rechtspolitischen Beratung in Entwicklungsländern, die besonders die Interessen von Frauen berücksichtigen.

In Krisen- und Konfliktsituationen sind gerade Frauen und Kinder von Gewalt gegen die Zivilbevölkerung besonders hart betroffen. Hilfsmaßnahmen laufen oft langsam an und konzentrieren sich in erster Linie auf die Sicherstellung des physischen Überlebens von Flüchtlingen und Vertriebenen. Die psychischen Schäden bleiben meistens unbeachtet und unbehandelt. Folgen der erlebten Traumata sind u. a. Depressionen, Suizidneigung sowie psychosomatische Erkrankungen. Außerdem leiden auch die Nachkommen der Opfer unter deren Traumatisierung.

Aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wurden deshalb 1,98 Mio. DM für die psychologische Betreuung von traumatisierten Frauen und Kindern aus dem Kosovo bereitgestellt. Die Maßnahme wird im Rahmen

der Not- und Flüchtlingshilfe in enger Zusammenarbeit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mit dem Kölner Verein Medica mondiale e. V. durchgeführt.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird die Erstellung eines Behandlungskonzeptes für durch Kriegs- und Fluchterlebnisse traumatisierte Frauen unterstützen, in das u. a. die Erfahrungen aus Behandlungen bosnischer Frauen einfließen werden.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Juni 1999 durch Weisung an die Bundesanstalt für Arbeit sichergestellt hat, dass in Fällen, in denen eine Duldung aufgrund einer Traumatisierung erteilt bzw. verlängert wurde, von der Härtefallregelung der Arbeitsgenehmigungsverordnung Gebrauch gemacht wird. Demzufolge ist die besondere Notlage bosnischer Kriegsflüchtlinge, die wegen eines behandlungsbedürftigen Traumas eine Duldung erhalten, in der Weise zu berücksichtigen, dass im Einzelfall bei Erteilung der Arbeitserlaubnis von der Arbeitsmarktprüfung abgesehen wird, wenn die angestrebte Arbeit wesentlicher Bestandteil der Therapie für die behandlungsbedürftige Person ist.

Genitalverstümmelung ist eine Verletzung des Menschenrechts von Mädchen und Frauen auf körperliche Unversehrtheit mit schlimmsten körperlichen und seelischen Folgen. Weltweit sind etwa 130 Millionen Frauen Opfer dieser schädlichen Praktiken, täglich kommen weitere 6 000 Mädchen hinzu. Seit den verschiedenen Weltkonferenzen wird die Schädlichkeit dieser Praktiken in vielen Entwicklungsländern offen diskutiert und deren Überwindung gefordert.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt Maßnahmen einheimischer Regierungen und von Nichtregierungsorganisationen, die auf diesem Gebiet aktiv vorgehen wollen. Über das Weltkinderhilfswerk UNICEF wird in Ägypten eine Aufklärungskampagne finanziert. Ein überregionales Projekt mit dem Schwerpunkt in westafrikanischen Ländern hat 1999 begonnen. Unterstützt werden Organisationen, die im Bereich der Gesundheit, der Bildung, der Frauenförderung und der Menschenrechte tätig sind. Neben Regierungsstellen werden lokale politische Führer, religiöse Autoritäten, Gesundheitspersonal sowie Lehrerinnen und Lehrer eingebunden. Die ersten Maßnahmen laufen in Guinea, Burkina Faso und Mali an. Darüber hinaus wird die Problematik auch in allen sonstigen dafür geeigneten Gesundheits-, Familienplanungs- und Grundbildungsprojekten thematisiert. Voraussetzung für die deutsche Unterstützung ist immer das einheimische Engagement.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unterstützt entsprechende Aufklärungsaktivitäten von Nichtregierungsorganisationen in Deutschland (u. a. durch Förderung der Veröffentlichung von Faltblättern in verschiedenen Sprachen) und hat eine Broschüre über die genitale Verstümmelung bei Mädchen und Frauen veröffentlicht, die Ärzten/innen und Beratern/innen zur Verfügung gestellt wurde.



Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unentgeltlich herausgegeben. Sie ist nicht zum gewerblichen Vertrieb bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel.

Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.