

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

- 1. zu dem Antrag der Abgeordneten Michaela Noll, Antje Blumenthal, Thomas Bareiß, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Renate Gradistanac, Clemens Bollen, Angelika Graf (Rosenheim), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 16/6429 –**

Häusliche Gewalt gegen Frauen konsequent weiter bekämpfen

- 2. zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksache 16/6584 –**

Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

A. Problem

Der Aktionsplan der Bundesregierung sowie der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD verfolgen das Ziel, Gewalt gegen Frauen weiterhin zu bekämpfen. Hierzu hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die repräsentative Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse zeigen, dass Frauen aller Altersgruppen, aller Schichten und der unterschiedlichsten ethnischen Zugehörigkeiten im Laufe ihres Lebens in einem hohen Ausmaß von Gewalt betroffen sind. Die Täter sind überwiegend Männer; die Gewalt wird vor allem durch den Partner und im häuslichen Bereich verübt. Ein besonders hohes Risiko besteht in Trennungsphasen und wenn betroffene Frauen bereits in ihrer Kindheit und Jugend Gewalt erlitten haben.

B. Lösung

In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 16/6584:

Annahme des Antrags auf Drucksache 16/6429 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/6429.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 16/6584
den Antrag auf Drucksache 16/6429 anzunehmen.

Berlin, den 26. Mai 2008

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Kerstin Griese
Vorsitzende

Michaela Noll
Berichterstatterin

Renate Gradistanac
Berichterstatterin

Ina Lenke
Berichterstatterin

Jörn Wunderlich
Berichterstatter

Irmingard Schewe-Gerigk
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Michaela Noll, Renate Gradistanac, Ina Lenke, Jörn Wunderlich und Irmingard Schewe-Gerigk

I. Überweisung der Vorlagen

Die Vorlagen auf den **Drucksachen 16/6584** und **16/6429** wurden in der 119. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. Oktober 2007 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung sowie dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Ausschuss für Arbeit und Soziales, dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie dem Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

1. Antrag auf Drucksache 16/6429

Der Antrag auf Drucksache 16/6429 betrachtet insbesondere die Problematik der häuslichen Gewalt gegen Frauen und erinnert zunächst an bereits getroffene gesetzliche Maßnahmen wie das Gewaltschutzgesetz, das Opferrechtsreformgesetz, das 37. Strafrechtsänderungsgesetz und das Gesetz zur Strafbarkeit beharrlicher Nachstellungen (sog. Stalking). Ebenso erwähnt er das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), das Daphne-Programm der Europäischen Union sowie die Kampagne des Europarates zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen.

Mit Blick auf die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen stellt der Antrag sodann einen Katalog mit zwölf Forderungen auf. Diese betreffen die Fortschreibung des ersten Aktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, die Unterstützung einer aufklärenden und breiten Informationspolitik zum Thema häusliche Gewalt gegen Frauen sowie die Auswertung der Daten über die Inanspruchnahme des Gewaltschutzgesetzes und die Umsetzung des Straftatbestandes beharrlicher Nachstellungen. Weitere Forderungen befassen sich mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen ältere Frauen und Frauen mit Behinderung sowie gegenüber Migrantinnen. Dabei wird auch die Notwendigkeit hervorgehoben, spezielle Frauenunterstützungseinrichtungen wie Frauenhäuser in den Ländern zu erhalten und auch Angebote für minderjährige Mädchen zu schaffen.

2. Unterrichtung auf Drucksache 16/6584

In der Unterrichtung wird zunächst an den 1999 aufgelegten ersten Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen erinnert, in dem die Bundesregierung ein Gesamtkonzept mit Maßnahmen in der Zuständigkeit des Bundes verabredet und umgesetzt hatte. Mit dem Aktionsplan II sollen nunmehr Fragestellungen und Herausforderungen aufgegriffen werden, die sich aus der repräsentativen Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ sowie weiteren wissenschaftlichen Untersuchungen und Hinweisen aus der Praxis ergeben.

Als diese Herausforderungen benennt die Unterrichtung insbesondere folgende Handlungsfelder: „Stärkerer Schutz von Migrantinnen, die von Gewalt betroffen sind“, „Frauen mit

Behinderungen mehr in den Blick nehmen“, „Rechtzeitig an die Kinder denken – Prävention so früh wie möglich“, „Besondere Risiken beachten – Frauen in Trennungssituationen“, „Den Gesundheitsbereich zum Schutz betroffener Frauen aktivieren“, „Weitere Ansprechpartnerinnen und -partner für gewaltbetroffene Frauen adressieren: Justiz und Personen des sozialen Nahraums“, „Für Betroffene einen niedrigschwelligen und einfachen Zugang zu Hilfesystemen ermöglichen“, „Die Täter in die Verantwortung nehmen und auf Verhaltensänderungen hinwirken“ sowie „Die bewährten Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Nichtregierungsorganisationen ausbauen“.

Der Aktionsplan legt sodann für die Bereiche

- Prävention
- Rechtsetzung durch den Bund
- Hilfesystem zur Unterstützung und Beratung gewaltbetroffener Frauen
- Bundesweite Vernetzung im Hilfesystem
- Kooperationen zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Hilfsangeboten
- Arbeit mit Tätern und Täterinnen
- Qualifizierung und Sensibilisierung
- Forschung
- Europäische und sonstige internationale Zusammenarbeit
- Unterstützungsmaßnahmen für Frauen im Ausland

die bereits getroffenen und die noch vorgesehenen Maßnahmen der Bundesregierung dar.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Antrag auf Drucksache 16/6429

Der **Innenausschuss** hat in seiner 67. Sitzung am 7. Mai 2008 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. die Annahme des Antrags empfohlen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 99. Sitzung am 7. Mai 2008 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Antrags empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 86. Sitzung am 7. Mai 2008 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Antrags empfohlen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 59. Sitzung am 7. Mai 2008 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Antrags empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 68. Sitzung am 7. Mai 2008 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Antrags empfohlen.

2. Unterrichtung auf Drucksache 16/6584

Der **Innenausschuss**, der **Rechtsausschuss**, der **Ausschuss für Arbeit und Soziales**, der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** sowie der **Haushaltsausschuss** haben jeweils in ihren Sitzungen am 7. Mai 2008 die Kenntnisnahme der Unterrichtung empfohlen.

IV. Inhalt der Beratung im federführenden Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Der Ausschuss hat die Vorlagen in seiner 55. Sitzung am 7. Mai 2008 beraten. In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 16/6584 empfiehlt er mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Antrags.

In der Ausschussberatung führte die **Fraktion der CDU/CSU** aus, jede vierte Frau in Deutschland werde Opfer von körperlicher oder psychischer Gewalt; allein 50 000 flüchteten sich jährlich ins Frauenhaus. Oft finde die Gewalt in sogenannten sozialen Nahbeziehungen statt. Auch Männer würden zunehmend Opfer von Gewalt, überwiegend seien allerdings Frauen betroffen. Hier bestehe nach wie vor dringender Handlungsbedarf. Allein in Nordrhein-Westfalen habe es im letzten Jahr 20 400 Einsätze wegen häuslicher Gewalt gegeben, davon 9 500 Hausverweisungen. Es sei allerdings nicht unbedingt von einem Anstieg der Fälle auszugehen, sondern eher von einer höheren Anzeigebereitschaft infolge einer stärkeren Sensibilisierung durch das Gewaltschutzgesetz. Auch das im März 2007 in Kraft getretene Gesetz zur Strafbarkeit beharrlicher Nachstellungen – besser bekannt unter dem Begriff „Stalking“ – habe dazu geführt, dass allein in Berlin im letzten Jahr 1 000 Fälle zur Anzeige gebracht worden seien; in 110 Fällen habe dies zur Anklage geführt.

Der Aktionsplan der Bundesregierung zeige ausführlich die bereits getroffenen und die noch geplanten Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen auf. Der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD konzentriere sich ebenfalls auf den noch bestehenden Handlungsbedarf. Dies betreffe zum einen insbesondere Gewalt gegen Migrantinnen, denn bei ihnen sei der Anteil der betroffenen Frauen noch weitaus höher als in anderen Bevölkerungsgruppen. Hier würden niedrigschwellige und mehrsprachige Angebote benötigt, wobei auch die Wahrung der Anonymität sehr wichtig sei. Zum anderen müsse man verstärkt auf die Täterarbeit setzen und versuchen, die Täter rechtzeitig zu einem anderen Verhalten anzuregen.

Die **Fraktion der FDP** bemerkte, der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD schildere in seiner Präambel die Problematik sehr ausführlich; Ähnliches gelte für den Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen. Allerdings zeige der vorliegende Antrag auch,

dass auf Bundesebene nur sehr begrenzt tatsächlich durchgreifende Maßnahmen getroffen werden könnten; in vielen Punkten fordere deshalb der Antrag lediglich ein Einwirken auf die Länder. Insgesamt sei die Zielsetzung des Antrags richtig, er bleibe jedoch in vielen Teilen zu unkonkret und zu substanzlos. Wenn beispielsweise im vorletzten Punkt gefordert werde, bei den Ländern auf einen Ausbau der gezielt aufsuchenden Beratungsangebote hinzuwirken, müsse auch nach der Bereitschaft gefragt werden, hierfür Mittel in den Haushalt einzustellen. Die Fraktion der FDP hob weiterhin die Notwendigkeit einer gesicherten Finanzierung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen hervor und forderte insoweit eine bundesweite Bewertung. Da gerade Migrantinnen in einem hohen Maß auf den Schutz durch Frauenhäuser angewiesen seien, müsse im Rahmen der Zuwanderungsdebatte die Finanzierung von Frauenhäusern als flankierende Maßnahme hervorgehoben werden.

Die **Fraktion der SPD** beklagte, jede vierte Frau in Deutschland habe Gewalterfahrungen. Diese dramatische Zahl werde mit der nun vorliegenden repräsentativen Studie endlich belegt. Die Frauenbewegung habe dies bereits seit 40 Jahren so dargestellt; es sei jedoch immer als „nicht ganz so schlimm“ abgetan worden. Die Vertreterin der Fraktion der SPD erklärte weiterhin, sie sei stolz darauf, dass der erste Aktionsplan der Bundesregierung mit dem Schwerpunkt Gewaltschutzgesetz eine so gute Umsetzung erfahren habe. Viele Frauen nähmen nach Gewalterfahrungen in ihren Beziehungen Zuflucht in ein Frauenhaus, weil sie aufgrund des erlittenen Traumas nicht in der häuslichen Umgebung bleiben wollten. Ihnen sei jetzt aber auch die Möglichkeit präsent, die Männer aus der häuslichen Umgebung verweisen zu lassen. Tatsächlich zeige die Erfahrung, dass diese Männer sich in der Regel dem Haus nicht mehr näherten, wenn ihnen von der Polizei oder den Gerichten die „rote Karte“ gezeigt worden sei. Das Gesetz habe auch internationale Anerkennung hervorgerufen.

Zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD betonte die Vertreterin der Fraktion der SPD, dort werde die Bundesregierung aufgefordert, sich mehr mit den Themen „Gewalt gegen Migrantinnen“ und „Gewalt gegen ältere Frauen“ zu beschäftigen. Gerade im letzteren Bereich vermute man eine hohe Dunkelziffer und warte noch auf das Ergebnis einer von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studie. Schließlich müssten die Zuständigkeiten in einem föderal aufgebauten Staat beachtet werden; deshalb enthalte der Antrag auch Aufforderungen an die Länder, vor Ort für ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Beratungsstellen zu sorgen. Der Aktionsplan II sei nicht nur eine reine Fortschreibung des ersten Aktionsplans, sondern lege im Bereich der Prävention ein stärkeres Gewicht auf Kinder, die in Gewaltbeziehungen lebten. In dem Aktionsplan seien über 130 Maßnahmen benannt, von denen einige sich bereits in der Umsetzung befänden. Dies sei ein sehr ehrgeiziges Projekt, für das Deutschland auch europäisch und international Anerkennung erhalte. Die Vertreterin der Fraktion der SPD betonte abschließend die besondere Schutzbedürftigkeit von Migrantinnen und wandte sich in diesem Zusammenhang gegen Bestrebungen, Verschlechterungen beim eigenständigen Aufenthaltsrecht ausländischer Ehegattinnen herbeizuführen. Auch sie hob die Wichtigkeit einer gesicherten Finanzierung von Frauenhäusern hervor.

Die **Fraktion DIE LINKE**. bemerkte, mit der Veröffentlichung des Aktionsplans II der Bundesregierung sei die Hauptforderung aus dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD im Grunde schon erfüllt. In dem Antrag würden zunächst nur die bereits beschlossenen Gesetze aufgezählt, während der Forderungsteil weitgehend dem Aktionsplan der Bundesregierung entspreche. Angesichts der besorgniserregenden Fallzahlen erschienen diese Konsequenzen allerdings zu dürftig. Immer wieder werde ein Einwirken auf die Länder gefordert, während bei der Beratung von Anträgen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN entsprechende Forderungen stets mit einem Hinweis auf die föderale Struktur Deutschlands abgelehnt würden. Eine Auseinandersetzung mit der finanziellen Situation der Frauenhäuser, die die Grundlage für den Schutz von vor Gewalt geflüchteten Frauen bildeten, fehle in dem Antrag völlig. Andere Probleme blieben sowohl in dem Antrag als auch im Aktionsplan der Bundesregierung ausgeblendet, beispielsweise die zeitliche Lücke zwischen Antragstellung und Mittelgewährung oder das Fehlen einmaliger Beihilfen. Auch die Aussagen zur Situation von Migrantinnen seien völlig unzureichend. Sie fokussierten auf die Verhinderung von Zwangsverheiratungen, was allerdings viel zu kurz greife und der tatsächlichen Situation der Frauen nicht gerecht werde. Insgesamt gehe der Antrag zwar von einem richtigen Ansatz aus, werde aber der Komplexität des Kampfes gegen häusliche Gewalt gegen Frauen nicht gerecht.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erinnerte daran, dass der Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen seine Grundlage in dem bewährten ersten Aktionsplan finde, den seinerzeit die ehemalige rot-grüne Bundesregierung auf den Weg gebracht und der zu konkreten gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen geführt habe. Zu nennen seien hier das Gewaltschutzgesetz und das Gesetz zur gewaltfreien Erziehung, außerdem verschiedene Interventionsprojekte und Praxismaterialien für den medizinischen Bereich. Mit dem Gewaltschutzgesetz habe man den Grundsatz „Der Täter geht, das Opfer bleibt“ implementiert und damit einen Perspektivwechsel für den Umgang mit häuslicher Gewalt herbeigeführt. Die nunmehr vorliegenden Studien und Zahlen zeigten, dass damit im Interesse von Frauen und Mädchen tatsächlich ein großer Schritt bei der Bekämpfung von häuslicher Gewalt gelungen sei. Es sei deshalb zunächst positiv zu bewerten, dass der Aktionsplan II auf diesen Grundlagen aufbaue.

Dennoch sei die Frage des Umgangs mit der Lebenssituation von Migrantinnen noch nicht befriedigend gelöst. Während der Aktionsplan II hier auf Modellprojekte hinweise, werde

in den unionsgeführten Bundesländern weiterhin über aufenthaltsrechtliche Verschlechterungen nachgedacht, beispielsweise über die erneute Verlängerung der Frist für einen eigenständigen Aufenthaltsstatus ausländischer Ehepartner. Da die CDU/CSU und SPD auch in allen Bundesländern an der Regierung beteiligt seien, bleibe aus Sicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Frage offen, ob sie angesichts der entgegenstehenden politischen Praxis in den Ländern tatsächlich mit Maßnahmen zugunsten von Migrantinnen politisch aktiv werden wollten. Dies gelte auch für die Frage des notwendigen Beratungs- und Schutzangebots in Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen.

Der Vertreter der **Bundesregierung** wertete es als ein gutes Zeichen, dass über die Grenzen von Legislaturperioden hinaus und über alle Fraktionen hinweg so weitgehende Übereinstimmung in der Zielsetzung der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen bestehe. Am Beispiel der Migrantinnen werde indes deutlich, dass die Probleme oft im Detail lägen. Hier sei eine sensible Herangehensweise erforderlich, denn es sei oft nicht einfach, angemessene Lösungen zu finden. Es sei in der Tat nicht ausreichend, wenn die Politik Betroffenheit zeige, sondern es müssten auf allen Ebenen, auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen, konkrete Handlungen erfolgen. Aus diesem Grund werde das BMFSFJ auch in diesen Fragen weiterhin einen engen Kontakt mit den Ländern pflegen. Die Finanzierung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen bleibe indes eine Sache der Länder.

Der Aktionsplan II der Bundesregierung setze bei den richtigen Handlungsnotwendigkeiten an und dieser Kurs finde auch in dem vorliegenden Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Unterstützung. So sollten Schutzmaßnahmen für Migrantinnen vor Gewalt verstärkt in den Blick genommen werden. Die in Gesundheitsberufen Beschäftigten, vor allem Ärzte und Ärztinnen, sollten bei der Diagnose und Behandlung von Patientinnen mit Gewalterfahrungen unterstützt und für eine aktive Rolle in diesem Kontext gewonnen werden. Ein weiterer Schwerpunkt des Aktionsplans seien praxisgerechte und geeignete Maßnahmen zur Prävention, die noch früher als bisher ansetzen sollten und optimal zwischen Kinder-, Jugend- und Frauenschutz sowie Gesundheitseinrichtungen abgestimmt werden müssten. Mit dem Aktionsplan II verbinde das BMFSFJ erneut die Erwartung, dass alle beteiligten Bundesressorts sowie die Landesregierungen in ihren jeweiligen Zuständigkeiten ihre Aktivitäten zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen fortsetzten und auch die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und Verbänden suchten.

Berlin, den 26. Mai 2008

Michaela Noll
Berichterstatlerin

Renate Gradistanac
Berichterstatlerin

Ina Lenke
Berichterstatlerin

Jörn Wunderlich
Berichterstatler

Irmingard Schewe-Gerigk
Berichterstatlerin

