

# Geschichte der Bekämpfung und der Prävention häuslicher Gewalt und Blick in die Zukunft

**Renate Augstein**

Ministerialdirektorin/Leiterin der Abteilung Gleichstellung, Chancengleichheit, BMFSFJ, Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte mich ganz herzlich für die Einladung zu diesem Seminar bedanken, das der djb anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Gewaltschutzgesetzes durchführt. Ich freue mich darauf, Ihnen heute aus eigenem Erleben die Aktivitäten zur Bekämpfung und zur Prävention von häuslicher Gewalt von den Anfängen in Deutschland bis hin zu den aktuellen Maßnahmen der Bundesregierung aufzeigen zu dürfen. Wie der Titel schon sagt: Es geht in meinem Vortrag ausschließlich um häusliche Gewalt, nicht um Frauenhandel oder sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz etc.

Blicken wir zurück auf das Jahr 1975. Bis dahin war häusliche Gewalt in Deutschland kein Thema. Es gab kein öffentliches Wissen über Art, Ausmaß und Folgen von Partnergewalt, auch privat war sie ein – oft nur vermeintlich – wohl gehütetes Geheimnis. Verletzungen wurden versteckt oder mit Unfällen erklärt, Nachbarn und Familienmitglieder, die etwas mitbekamen, stützten das Tabu und boten selten Hilfe an. Erst 1975, im Rahmen des Internationalen Jahres der Frau, wurde „das Private politisch“ und damit auch die im privaten Bereich ausgeübte Gewalt gegen Frauen.

Im Westen war die alltägliche Gewalt gegen Frauen zunächst ein Thema der Frauenbewegung und der Frauenprojekte, später auch der Frauenpolitik. Doch auch in der damaligen DDR gehörte männliche Gewalt gegen Frauen zu den mit am stärksten tabuisierten Problemen. Offiziell war diese Gewalt nicht existent, denn sie passte nicht in das Bild der sozialistischen Gesellschaft. Dabei war die Familie auch dort kein sicherer Ort für Frauen.

In Westdeutschland entstanden nach 1976 die ersten Frauenhäuser und Notrufe aus Initiativgruppen der autonomen Frauenbewegung, die gemeinnützige Vereine mit dem Namen „Frauen helfen Frauen“ gründeten und sich in langen politischen Verhandlungen eine staatliche finanzielle Unterstützung erstritten. Sie verstanden sich nicht als Ergänzung des sozialen Systems in Deutschland, sondern als „Gegenbewegung“, als praktisch gewordene Kritik an den Institutionen der Gesellschaft, die die alltägliche Gewalt gegen Frauen nicht wahrnehmen und als gesellschaftliche Aufgabe begreifen wollten.

Das erste Frauenhaus in Deutschland entstand 1976 in Berlin als Modellprojekt des Bundesfamilienministeriums und des Berliner Senats. Es wurde wissenschaftlich begleitet von Carol Hagemann-White, Barbara Kavemann und anderen, die auch heute noch im Bereich Gewalt gegen Frauen wissenschaftlich arbeiten. Ihr Abschlussbericht, der unter dem Titel „Hilfen für misshandelte Frauen“ 1981 in der Schriftenreihe

des Bundesfamilienministeriums erschien, wurde zur „Bibel“ der Frauenhausarbeit und hat die nachfolgende Entwicklung in diesem Bereich maßgeblich befördert. Der damals erstellte – auch rechtspolitische – Maßnahmenkatalog wurde letztlich erst in den Jahren nach 1997 durch diverse Rechtsreformen erfolgreich abgearbeitet. Doch dazu später.

Noch sind wir in den Siebzigerjahren, als in allen größeren Städten weitere Frauenhausgründungen durch autonome Projekte stattfanden. Das Bundesfamilienministerium förderte als zweites Frauenhausprojekt das Frauenhaus Rendsburg, um zu zeigen, dass Frauenhäuser auch im ländlichen Bereich gebraucht werden, dort aber mit spezifischen Problemen zu tun haben.

Auch entstanden die ersten Notrufe zur Unterstützung von Frauen, die sexuelle Gewalt erfahren hatten. Der Notruf Mainz sowie diverse Gerichtsprozesse zu Vergewaltigungen wurden im Auftrag des Bundesfamilienministeriums wissenschaftlich ausgewertet. Dabei wurde deutlich, dass es sich entgegen der vorherrschenden Annahmen weniger um fehlgeleitete männliche Sexualität handelte, sondern um „sexualisierte“ Gewalt, ein Begriff, der auch heute gerne noch als Unterscheidung gebraucht wird. Die Prozessbeobachtung erbrachte ferner, dass die Frauen sowohl in der Gesellschaft wie auch in den Verfahren weniger als Opfer denn als Verursacherrinnen oder Mitschuldige betrachtet wurden.

1984 fand in Bonn die erste große Fachtagung der Bundesregierung zu Gewalt gegen Frauen statt, auf der die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der Frauenhäuser Berlin und Rendsburg und des Notrufs Mainz vorgestellt wurden. Mit über 400 Teilnehmenden fand diese Konferenz einen unerwartet hohen Zuspruch und der damalige Bundesfamilien-



▲ Renate Augstein (links), Leiterin der Abteilung Gleichstellung, Chancengleichheit im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, referierte über die Geschichte von Bekämpfung und Prävention häuslicher Gewalt in Deutschland mit Blick in die Zukunft. Rechts im Bild: Dagmar Freudenberg, Vorsitzende der Kommission Strafrecht des djb (Foto: djb).

minister Heiner Geißler ließ es sich nicht nehmen, selbst dort aufzutreten und sich anschließend bei den kommunalen Spitzenverbänden persönlich für Kostenerstattungsvereinbarungen bei Frauenhausaufenthalten einzusetzen.

Etwa zu dieser Zeit (Ende der Siebziger-/Anfang der Achtzigerjahre) entstanden die ersten Frauenschutzhäuser von Trägern der privaten Wohlfahrt, die damals so genannten „Gegenhäuser“. Zwischen beiden Einrichtungsformen gab es in den Folgejahren heftige Konkurrenzen. Das Bundesfamilienministerium, obwohl nach 1982 immer wieder zur Parteidurchgreifung gegen die autonomen Frauenhäuser aufgefordert, hatte sich aus diesem Streit herausgehalten, obwohl die damalige Regierung eine größere Nähe zu den Frauenhäusern der Wohlfahrtsverbände aufwies. Stattdessen wurden die Notwendigkeit von pluralen Angeboten und die Neutralitätspflicht des Staates betont – mit der Folge, dass beiden Seiten Projekte finanziert wurden, ohne eine zu bevorzugen. Letztlich war dies keine rein positive Vorgehensweise, denn sie war weniger den betroffenen Frauen geschuldet als den unterschiedlichen Akteurinnen.

Im rechtlichen Bereich bewegte sich noch nicht allzu viel, auch wenn das Opferschutzgesetz von 1987 den Rechtsschutz von Opfern von Sexualdelikten erstmals verbesserte.

In diese etwas festgefahrene Situation kam die deutsche Einheit. Anfang der Neunzigerjahre wurden – noch in der DDR und dann in den neuen Bundesländern – ca. 125 Frauenhäuser gegründet, anfangs gefördert durch entsprechende Anschubfinanzierungen der Bundesregierung, ferner durch ABM und kommunale Mittel. Die Begegnungen der frauenbewegten Frauenhausmitarbeiterinnen West mit den pragmatischen Frauen des Ostens, die solche feministischen Diskussionen nicht kannten, waren überaus spannend und auch angespannt, auf beiden Seiten blieb viel Unverständnis für die jeweilige andere Seite.

Doch mit ihrer zunehmenden Etablierung hatte sich die Arbeit auch in den westlichen Frauenhäusern und Beratungsstellen verändert: Die Generation der frauenbewegten Gründerinnen wurde abgelöst von Fachfrauen, bei denen der politische Veränderungsanspruch gegenüber der täglichen professionellen Beratungsarbeit in den Hintergrund trat. Deutschland bekam das europaweit dichteste Netz an Unterstützungsseinrichtungen, doch gleichzeitig nahm die Gewalt gegen Frauen ganz offensichtlich nicht ab. Die Gewaltdebatte stagnierte. Gesellschaft und Frauenunterstützungsprojekte schienen sich miteinander eingerichtet zu haben.

Neue Bewegung kam auf, als Ende der Achtzigerjahre die Kunde von erfolgreichen Interventionsprojekten in den USA nach Deutschland kam, bei denen es Kooperationen von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen gab sowie Täterangebote. Das Bundesfrauenministerium beauftragte zunächst „Männer gegen Männergewalt“ in Hamburg mit einer Erkundungsreise, anschließend 1988 den Notruf Gladbeck, die Übertragbarkeit des amerikanischen Kooperationskonzeptes DAIP (Domestic Abuse Intervention Project in Duluth) auf Deutschland zu prüfen. Trotz positiver Resultate dieser Studie

war die Zeit aber noch nicht reif für einen solchen kooperativen, pragmatischen Ansatz in Deutschland, weder auf der Seite der Frauenorganisationen, noch auf der Seite der staatlichen Institutionen. Das Misstrauen war auf beiden Seiten groß, um sich auf eine Kooperation einzulassen.

Erst viele Fachtagungen später konnte Mitte der Neunzigerjahre das erste deutsche Kooperations- und Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt in Berlin starten. Dieses Projekt „BIG“ lief als gemeinsames Modellprojekt des BMFSFJ und der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen (SenASF) von Oktober 1995 bis Ende 1999. Es basierte auf einem gemeinsamen Vorgehen von Behörden und Projekten zur wirksamen Unterstützung von betroffenen Frauen.

Erstmals übernahmen neben den Frauenunterstützungseinrichtungen und der Frauenpolitik auch andere Institutionen ihre jeweilige Verantwortung für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, insbesondere Polizei, Justiz, Jugendhilfe und der Gesundheitsbereich. Damit dies auch gelang, erfolgte die Steuerung durch einen Runden Tisch auf höchster Ebene des Landes Berlin, also top-down. In der Folge gab es in mehreren Bundesländern und Städten Interventionsprojekte nach dem Berliner Vorbild.

Was die Wenigsten wissen: Im Rahmen von BIG wurden auch die Vorarbeiten für das Gewaltschutzgesetz geleistet. Ein interdisziplinär besetztes Fachgremium von BIG hatte einen Vorschlag für eine Reformierung im zivil- und zivilprozessualen Bereich erarbeitet – u.a. unter Auswertung des österreichischen Gesetzes zum Schutz gegen Gewalt in der Familie.

Mit dem Regierungswechsel auf Bundesebene 1998 nahm dieses Vorhaben an Fahrt auf und das BMJ konnte allmählich für eine solche Reform erwärmt werden. Im Mai 1999 wurde der Vorschlag von BIG auf einer bundesweiten Fachkonferenz, die gemeinsam von BMFSFJ und BMJ ausgerichtet wurde, vorgestellt. 1999, unter deutscher EU-Präsidentenschaft, folgte eine große EU-Konferenz in Köln, an der erstmals die jeweiligen Frauenminister/innen, aber zusätzlich auch die Innen- und Justizminister/innen teilnahmen. Auch da ging es um polizeiliche und gerichtliche Interventionen zum Schutz von Frauen vor Partnergewalt.

Nur wenig vorher – nämlich im Juli 1997 – war es nach fast 20-jähriger Debatte endlich zur Reform des § 177 StGB gekommen mit der Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe – und zwar ohne Widerspruchsrecht der Ehefrau. Vorangegangen waren diverse Gesetzentwürfe in mehreren Legislaturperioden, manche davon stark beeinflusst von der Strafrechtskommission des djb. Ich bin sicher, dass sich einige von Ihnen noch sehr gut an die damaligen Debatten erinnern, die teilweise unsäglich waren. Wenn man sie heute nachliest, graust es einen immer noch!

Jedenfalls folgte eine politisch sehr intensive Zeit, gerade auch zum Thema Gewalt gegen Frauen. Im Dezember 1999 verabschiedete die Bundesregierung ihren ersten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, den das BMFSFJ erstellt hatte. Angelehnt an die Erfahrungen aus den Interventionsprojekten formulierte die Bundesregierung darin erst-

mals ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen für alle staatlichen Ebenen. Für die Bundesregierung selbst enthielt der Aktionsplan ein umfassendes verbindliches Maßnahmenpaket, darunter die Ankündigung der ersten repräsentativen Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen und das Gewaltschutzgesetz.

- Bei diesem Aktionsplan ging es der Bundesregierung darum,
- ihre diversen konkreten Maßnahmen in den Rahmen eines Gesamtkonzeptes zu stellen, um sie aus der Zufälligkeit und Beliebigkeit herauszuholen und sie in eine langfristige Strategie einzubetten,
- mit diesem Gesamtkonzept auch die Landes- und regionale Ebene zu adressieren und die jeweilige Verantwortlichkeit aufzuzeigen,
- die Kooperationserfordernisse zwischen den entscheidenden Akteur/inn/en (Bund – Länder – Nichtregierungsorganisationen) herauszustellen und
- hierfür Gremien einzusetzen bzw. fortzuführen (Bund-Länder-Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Unterstützungsseinrichtungen und NGOs).

Bereits 1997 hatte das BMFSFJ eine Bund-Länder-AG „Frauenhandel“ eingerichtet, im April 2000 kam die Bund-Länder-AG „Häusliche Gewalt“ dazu, in der auch der djb mitarbeitet. Beide Arbeitsgruppen tagen regelmäßig bis heute und werden von den Teilnehmenden sehr geschätzt.

Mit dem Aktionsplan wurde erstmals auch der politische Wille zur Unterstützung der bundesweiten Vernetzung der Unterstützungsseinrichtungen festgeschrieben. Da die Möglichkeiten des Bundes begrenzt sind, durch Modellprojekte Unterstützungsseinrichtungen zu fördern, wollte das BMFSFJ vermehrt in langfristige, bundesweite unterstützende Strukturen investieren. Dabei ging es um die Einrichtung von bundesweiten Koordinierungsstellen, die vom BMFSFJ finanziell gefördert werden sollten. Bereits seit 1997 hatte das Ministerium die Frauenhauskoordinierung als Projekt gefördert, 1999 kam der bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess (KOK) dazu und 2005 der Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff). Alle drei werden bis heute gefördert.

Nach dem Vorbild des Aktionsplans der Bundesregierung haben in der Folgezeit alle Bundesländer eigene Pläne zum Themenbereich häusliche Gewalt verabschiedet und Lenkungsausschüsse eingesetzt.

Gut vorbereitet durch die bereits erwähnten Fachtagungen legte die Bundesregierung im März 2000 den Entwurf des Gewaltschutzgesetzes (GewSchG) vor, der am 8. November 2001 einstimmig (!) im Bundestag verabschiedet wurde. Es trat am 1. Januar 2002, also vor zehn Jahren, in Kraft.

Ein Jahr später, im Mai 2001, sprachen sich die Innenminister der Länder für eine verstärkte Wegweisung der Täter aus, um die Opfer vor Gewaltanwendung besser zu schützen und ihnen die Inanspruchnahme des verbesserten zivilgerichtlichen Schutzes zu ermöglichen. Außerdem sollte das polizeiliche Einschreiten in Fällen häuslicher Gewalt in Leitlinien geregelt und die polizeiliche Aus- und Weiterbildung in diesem

Bereich weiter intensiviert werden. Für solche polizeilichen Leitlinien hatte BIG ein gutes Vorbild entwickelt.

Nach anfänglicher Zurückhaltung haben mittlerweile alle Bundesländer bis auf Bayern, das mit der polizeilichen Generalklausel arbeitet, explizite polizeirechtliche Eingriffsbefugnisse für polizeiliche Wegweisungen sowie spezielle Leitlinien und Schulungen.

Das GewSchG wurde im Jahr 2005 im Auftrag des BMJ evaluiert. Seitdem wurden einzelne Kritikpunkte an den gesetzlichen Regelungen und einige Empfehlungen der Bundesländer-AG vom BMJ aufgegriffen und durch verschiedene Rechtsvorhaben umgesetzt:

Durch das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit von 2009 wurde u.a. die Zuständigkeit für alle Beteiligten einfacher geregelt; für alle Verfahren nach dem GewSchG ist nun das Familiengericht zuständig.

Trotz dieser positiven Veränderungen werden weiterhin Probleme und Schwachstellen in der Praxis beobachtet und vor allem über die Vernetzungsstellen an uns herangetragen. Die geschilderten Probleme resultieren größtenteils nicht aus den bestehenden gesetzlichen Regelungen, sondern aus der Umsetzung in der Praxis. So fehlt es an vielen Stellen nach wie vor an der notwendigen Sensibilität für den Umgang mit häuslicher Gewalt und den Betroffenen.

So wird von der Praxis u.a. vorgeschlagen, dass es für die Familiengerichte ebenso wie für die Strafgerichte eine ausdrückliche gesetzliche Möglichkeit geben sollte, Täter in Täterprogramme zu weisen, damit diese an ihrem Verhalten arbeiten. Denn oft wollen sich die Frauen nicht trennen, sondern wünschen sich, dass ihr Ehemann/Lebensgefährte aufhört, sie zu schlagen.

Das nach den Praxisrückmeldungen größte und gravierendste Problem zeigt sich, wenn Opfer und Täter gemeinsame Kinder haben und der Schutz der Mutter und das Recht des Vaters auf Umgang kollidieren. Dieses Spannungsfeld wird durch das im FamFG enthaltene Beschleunigungsgebot in Fällen häuslicher Gewalt oft noch verschärft. Denn häufig ist es kontraproduktiv, bei häuslicher Gewalt schnelle Termine beim Familiengericht anzuberaumen, ohne dass ausreichend Zeit bestand, sich mit dem Sachverhalt und der Situation und den Bedarfen aller Familienmitglieder auseinanderzusetzen. Es besteht die Gefahr, dass es zu überstürzten Umgangsvereinbarungen kommt, die den Schutzzintessen der Frauen und der Kinder, die häusliche Gewalt miterleben mussten, nicht gerecht werden und die dem Kindeswohl nicht entsprechen.

Nach diesen Praxisrückmeldungen aus dem Frauenunterstützungssystem erwarten wir mit Spannung die Ergebnisse der Abfrage 2011 der Fachkommission Gewalt gegen Frauen und Kinder des djb!

Die Bund-Länder-AG „Häusliche Gewalt“ hat im Übrigen eine Arbeitshilfe zum neu gestalteten Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit bei Vorliegen häuslicher Gewalt erstellt, die ich Ihnen sehr ans Herz legen möchte.

Doch weiter zur geschichtlichen Entwicklung:

2004 stellte das BMFSFJ seine im ersten Aktionsplan angekündigten Studien zu den Interventionsprojekten, zur Täterarbeit, zum Ausmaß von Gewalt gegen Frauen in Deutschland und eine Pilotstudie zu Gewalt gegen Männer auf einer großen Fachtagung in Hannover vor. Sie alle kennen die Ergebnisse der repräsentativen Studie: Jede vierte Frau hat Partnergewalt erlebt, jede sechste Frau sexualisierte Gewalt; Gewalt kommt in allen sozialen Schichten vor und sie hat schwerwiegende Folgen.

Das Bundeskabinett beschloss im September 2007 den zweiten Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Die konkreten Maßnahmen des Bundes bauten auf den Ergebnissen des ersten Aktionsplans auf und bezogen sich jetzt vor allem auf den Bereich der gesundheitlichen Versorgung und auf die besondere Situation von Migrantinnen und von Frauen mit Behinderungen.

In Umsetzung dieses zweiten Aktionsplans gab es

- 2008 eine Sekundäranalyse zur gesundheitlichen und Gewaltsituation von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland,
- 2010 eine Untersuchung von interkulturellen Onlineberatungen bei Zwangsverheiratungen und Gewalt gegen Frauen,
- 2011 eine Untersuchung zu Zwangsverheiratungen,
- 2011 die Ergebnisse des Modellprojekts zur angemessenen Unterstützung von gewaltbelasteten Frauen in der ambulanten medizinischen Versorgung nebst
- Implementierungsleitfaden zur Einführung der Interventionsstandards in die medizinische Versorgung von Frauen,
- 2012 eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen mit erschreckenden Befunden.

Auf internationaler Ebene neu hinzugekommen ist eine Konvention des Europarates gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, die Deutschland 2011 gezeichnet hat und deren Ratifizierung jetzt vorbereitet wird.

Auch in der Unterstützungsstruktur gab es neue Entwicklungen: Heute bieten etwa 140 Interventionsstellen „zuhrende“ Beratung nach einem Polizeieinsatz wegen häuslicher Gewalt an. Hinzu kommen mobile Interventionseinheiten, die Betroffene zu Hause aufzusuchen und dort beraten. Sie decken den durch die neuen rechtlichen Möglichkeiten entstandenen Bedarf, sie erreichen weitere Zielgruppen und sie senken die Schwelle zur Hilfesuche.

Die Entwicklung der Unterstützungsangebote geht also weiter, und unsere Verantwortung steigt, denn wir wissen heute viel mehr als noch vor zehn oder 15 oder 30 Jahren über das Ausmaß, die Formen und Folgen von Gewalt, über die Bedarfe von Betroffenen, über die Bedarfe und Nöte spezieller Gruppen, über die Hindernisse für den Zugang und die Nutzung von Rechten und von Unterstützungsangeboten. Wir wissen dies u.a. aus dem im August 2012 vorgelegten Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder.

Mit diesem Bericht haben wir erstmals eine bundesweite Bestandsaufnahme des mittlerweile sehr differenzierten Unterstützungssystems, seiner Funktionsweise und seiner unterschiedlichen Finanzierung. Danach gibt es heute in Deutschland ca. 400 Frauenhäuser und ca. 500 Frauenberatungsstellen und Notrufe.

Die Gutachten haben gezeigt,

- wie mühsam, aber auch wie wichtig eine quantitative und qualitative Bestandsaufnahme des Unterstützungssystems in den Ländern und Kommunen ist,
- dass wir wenig wissen über die Bedarfe der Betroffenen und dass es bisher keine regionale Bedarfsplanung gibt,
- wie viele Adressaten – Länder und Unterstützungseinrichtungen – angesprochen werden müssen, um ihre jeweiligen Daten zu erhalten und auswerten zu können.

Und es entstehen neue Angebote, wie z.B. das bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“, das ab März 2013 bundesweit einen niedrigschwälligen Zugang zu Beratung und Unterstützung anbieten wird.

Hintergrund für dieses Angebot sind die Erkenntnisse aus der repräsentativen Studie des BMFSFJ zu Gewalt gegen Frauen, wonach ca. 80 Prozent der Frauen, die Gewalt erlebt haben, aus unterschiedlichen Gründen beim bestehenden Hilfesystem nicht oder nicht früh genug ankommen. Viele Opfer von häuslicher Gewalt erdulden die Gewalt des Partners über lange Zeit, bevor sie sich an eine Unterstützungseinrichtung wenden. Viele Opfer, insbesondere Opfer von sexueller Gewalt, wenden sich weder an Polizei und Justiz, noch an bestehende Beratungsangebote. Bei Opfern von Frauenhandel, Zwangsverheiratung und Genitalverstümmelung sieht es nicht viel anders aus. Sehr viele Betroffene finden nicht den Weg in die Beratungseinrichtungen.

Hierfür gibt es mehrere Gründe: Hinderlich können die Rahmenbedingungen der Einrichtungen selbst sein (nicht barrierefrei, keine Dolmetschung). Manchmal sind die bestehenden Unterstützungsangebote den Betroffenen nicht bekannt, außerdem haben sie in der Regel die allgemein üblichen Öffnungs- und Telefonzeiten und damit nur eingeschränkte Erreichbarkeiten. Wenn gewaltbetroffene Frauen Mitarbeitende in Unterstützungseinrichtungen nicht direkt erreichen, hat dies häufig zur Folge, dass erneute Versuche nicht oder erst sehr viel später unternommen werden.

Aber auch subjektive Faktoren können dafür verantwortlich sein, dass der direkte Weg in die Unterstützungseinrichtung nicht gangbar ist. Für viele Frauen stellt es eine große Überwindung dar, sich nach außen zu wenden und dort um Hilfe und Unterstützung zu bitten. Entscheidend für sie ist, dass sie in dem Moment, in dem sie die Kraft und den Mut sowie die Gelegenheit haben, sich nach außen zu wenden, einfach und unmittelbar eine qualifizierte Ansprechperson erreichen können. Dies gilt in besonderem Maße auch für Frauen, die Opfer von Menschenhandel, Genitalverstümmelung oder Zwangsverheiratung zu werden drohen oder bereits geworden sind, und für Frauen, deren Bewegungsfreiheit oder Kommunikationsfähigkeit aufgrund von Behinderung oder Sprachschwierigkeiten eingeschränkt sind.

Angesichts des hohen Ausmaßes an geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und dieser Zugangsschwierigkeiten zum bestehenden Unterstützungssystem hat die Bundesregierung beschlossen, ein bundesweites Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ beim BAFzA in Köln einzurichten. Das Gesetz hierzu ist im März 2012 in Kraft getreten.

Das Hilfetelefon wird ein auf Dauer angelegtes, kostenloses telefonisches Erstberatungs- und Weitervermittlungsangebot für Frauen in allen Gewaltsituationen sein, aber auch für deren soziales Umfeld und die (Fach-)Öffentlichkeit. Unter einer einheitlichen Rufnummer wird es täglich rund um die Uhr entgeltfrei erreichbar, mehrsprachig und barrierefrei sein. Die Beratungen sind grundsätzlich anonym.

Das Hilfetelefon baut konzeptionell auf dem bestehenden Hilfesystem auf und setzt ein Netz von Unterstützungseinrichtungen vor Ort voraus. Es vervollständigt das Unterstützungssystem, indem es für betroffene Frauen die Schwelle zu Erstberatung, Unterstützung und Informationen senkt und sie ins Hilfesystem vor Ort führt. Diese Erstberatung wird durch erfahrene qualifizierte weibliche Fachkräfte erfolgen.

Nach dieser Tour durch die Geschichte jetzt zur Frage: Wie geht es weiter?

Für die Zukunft plant das BMFSFJ die Einführung eines bundesweiten Monitorings auf der Bundes- und Länderebene. Mit diesem sollen kontinuierlich und in regelmäßigen Abständen Ausmaß, Formen und Folgen von häusli-

cher und sexueller Gewalt sowie die Wirkungen der Anti-Gewalt-Politik gemessen werden. Langfristiges Ziel ist es, eine fundierte daten- und wissensbasierte Politik im Bereich Gewalt gegen Frauen in Bund, Ländern und vor Ort zu ermöglichen.

Die Einführung eines solchen Monitorings wird auch international immer mehr eingefordert, damit Daten nicht mehr nur punktuell im Rahmen einzelner empirischer Studien erhoben werden.

Ein solches Monitoring ist nur möglich, wenn alle Stellen und Organisationen auf Bundes- und Länderebene mitmachen und ihre Daten zur Verfügung stellen bzw. neue Daten erheben. Wir würden uns freuen, wenn der djb uns bei dieser Mammutaufgabe unterstützen könnte.

Was die durch die „Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ zu Tage getretenen Schwachstellen des Hilfesystems angeht, bedarf es ebenfalls des Zusammenwirkens aller maßgeblichen Akteur/inn/e/n in Bund, Ländern und Kommunen. Es ist daher folgerichtig, dass die Gutachten Anforderungen und Empfehlungen enthalten, die in die Zuständigkeit von Bund, Ländern und Kommunen fallen.

Auch hier zählen wir weiterhin auf einen konstruktiven fachpolitischen Austausch mit dem djb!

Vielen Dank.

## Zehn Jahre Gewaltschutzgesetz: Länderumfrage 2011 Erreichtes und neue alte Aufgaben

**Susanne Köhler**

Vorsitzende der Fachkommission Gewalt gegen Frauen und Kinder des djb; Rechtsanwältin, Dresden

### A. „Wer schlägt, muss gehen“

Am 1. Januar 2002 trat das Gewaltschutzgesetz (GewSchG) in Kraft. Es war der in der Gesellschaft weithin sichtbare Meilenstein, der den gesellschafts- und rechtspolitisch gewollten Paradigmenwechsel markierte: Gewalt in Familie und sozialem Nahraum sollte nicht mehr länger Privatsache, die Familie nicht mehr länger ein rechtsfreier Raum sein, in den der Staat sich nicht einzumischen hat.

Zu diesem Zweck wurde eine Interventionskette mit ineinander greifenden Maßnahmen aus verschiedenen Rechtsbereichen konzipiert, die orientiert an der Vorgabe „Wer schlägt, muss gehen“ nicht den erwachsenen und kindlichen Opfern dieses gesellschaftlichen Phänomens das Ausweichen abverlangte, sondern den Täter konsequent verfolgt und mit seiner Verantwortung konfrontiert.

Um den durch diese Interventionskette beabsichtigten Schutz der Opfer vor neuer Gewalt zu erreichen, bedurfte

es der vernetzten Zusammenarbeit der in den verschiedenen Professionen tätigen Akteur/inn/e/n bei Polizei, Staatsanwaltschaft, Amtsgericht in Zivilsachen, Familiengericht und Opferunterstützungseinrichtungen.

Um die Prävention und den Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt weiter aktiv mitgestalten zu können, war und ist es für den djb unerlässlich, sich auf eine möglichst solide Datenbasis zu stützen. Daher führte der djb bereits unmittelbar nach Inkrafttreten des Gewaltschutzgesetzes, in den ersten Wochen des Jahres 2002, eine erste bundesweite Umfrage mit dem Ziel durch, die Vorhaben der Bundesländer zur Umsetzung der neuen Gewaltschutzverfahren von Beginn an zu erfassen. Es zeigte sich seinerzeit, dass in der Bundesrepublik Deutschland noch lange nicht von einer konzertierten Aktion verschiedenster Politik- und Handlungsebenen zur Bekämpfung der Partnergewalt gesprochen werden konnte.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> djb-Umfrage 2002, <[www.djb.de/static/common/download.php?save/45/gewaltschutzgesetz.pdf](http://www.djb.de/static/common/download.php?save/45/gewaltschutzgesetz.pdf)>.