



Alternativbericht der Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands

zum 6. Bericht der
Bundesregierung Deutschland
zum Übereinkommen
der Vereinten Nationen
zur Beseitigung jeder Form
der Diskriminierung der Frau (CEDAW)

SPERRFRIST 15. Dezember 2008, 15.00 Uhr

Berlin, November 2008

Impressum

Herausgegeben von der

Redaktionsgruppe der Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands

Redaktionsgruppe

Katrin Adams	KOK - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.
Marion Böker	Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin (GBI)
Dr. Elisabeth Botsch	Deutscher Frauenring e.V.
Henny Engels	Deutscher Frauenrat e.V.
Katja Grieger	bff- Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe - Frauen gegen Gewalt e.V.
Renate H. Rampf	LSVD - Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e.V.
Dr. Katja Rodi	Deutscher Juristinnenbund e.V.

Kontakt

Marion Böker: marion.boeker@gmx.de
Henny Engels: h.engels@frauenrat.org
Renate H. Rampf: presse@lsvd.de

www.cedaw-alternativbericht.de

Auflage

500 Stück

Übersetzung ins Englische

Nathalie Pijollet

© 2008 Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands

Alternativbericht zum 6. Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Inhalt

1	Einleitung.....	5
2	Grundlegende Anmerkungen zur Gleichstellungspolitik der Bundesregierung (Art 1 und 2 CEDAW)	5
2.1	Allgemeiner Diskriminierungsschutz	5
2.2	Gender-Mainstreaming und Gender-Budgeting	6
2.3	Armut	8
2.4	Mädchen im Strafvollzug.....	9
3	Arbeitsmarkt – Gleichstellung im Berufsleben	10
3.1	Grundlagen	10
3.1.1	Die Arbeitsmarktsituation von Frauen – Erwerbstätigkeit	10
3.1.2	Die spezielle Arbeitsmarktsituation von Frauen mit Behinderung.....	11
3.2	Arbeitsmarktreformen	12
3.2.1	Nichtleistungsbeziehende.....	13
3.2.2	Frauen in Notsituationen.....	14
3.2.3	Auswirkungen des SGB II auf Schwangere und Familienplanung	15
3.3	Arbeitsförderung	15
3.3.1	JOB-AQTIV-Gesetz	15
3.3.2	Berufsberatung	16
3.3.3	Berufliche Weiterbildung.....	17
3.3.4	Spezielle Förderung von Berufsrückkehrerinnen.....	17
3.4	Entgeltgleichheit.....	17
3.5	Atypische Beschäftigungsverhältnisse.....	19
3.6	Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Gleichstellung von Frauen und Männern	21

3.7	Steuer und Rente	22
3.7.1	Zur Einkommensbesteuerung.....	22
3.7.2	Alterssicherung: Erhöhung des Renteneintrittsalters – Rente mit 67	23
4	Gesundheit/Pflege.....	24
4.1	Gender-Mainstreaming und frauenspezifische Belange in der Gesundheitspolitik..	24
4.1.1	Gesundheitsreform 2007	24
4.1.2	Gesundheitsberichterstattung und Gesundheitsinformationen	25
4.1.3	Beteiligung von Frauen.....	25
4.2	Frauengesundheitsforschung	26
4.3	Gesundheitliche Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen	27
4.4	Gesundheitsversorgung von Frauen mit Behinderung	28
4.4.1	Fehlende Barrierefreiheit	28
4.4.2	Fehlende Kenntnisse	28
4.5	Frauen und Sucht	29
4.5.1	Rauchen und Frauengesundheit	29
4.5.2	Frauen und Medikamentenabhängigkeit	29
4.6	Gesundheitliche Situation der Frauen im Alter	29
4.7	Pflege.....	30
4.8	Schwangerschaft und Pränataldiagnostik.....	30
5	Rollenstereotype	31
5.1	Rollenstereotype prägen weiterhin die Lebenswirklichkeit in Deutschland.....	31
5.2	Gleichstellungspolitik zur Überwindung von Rollenstereotypen	32
5.3	Medien und Rollenmodelle	33
5.4	Sexistische und sexistisch-rassistische Werbung.....	33
5.4.1	Der Werberat	34
5.4.2	Wirksame Maßnahmen zur Eindämmung sexistischer Werbung	34
6	Familienpolitik	35
6.1	Familienförderung.....	35
6.1.1	Elterngeld.....	35

6.1.2	Kindergeld/Kinderfreibetrag	35
6.1.3	Kindertageseinrichtungen	36
6.2	Regelungen nach Trennung und Scheidung	36
6.2.1	Unterhaltsregelungen	36
6.2.2	Güterrecht	37
6.3	Die geplante Reform des Familienverfahrensgesetzes und die Verschärfung des Umgangs- und Sorgerechts	37
6.4	Regenbogenfamilien	38
6.5	Zwangsheirat	39
7	Gewalt gegen Frauen	40
7.1	Häusliche Gewalt	41
7.1.1	Gewaltschutzgesetz	41
7.1.2	Strafrechtliche Sanktionierung	42
7.1.3	Opferschutz im Strafverfahren	43
7.1.4	Stalking	43
7.2	Sexualisierte Gewalt gegen Mädchen und Frauen	44
7.3	Spezifische Auswirkungen von Gewalt für Frauen mit Behinderung	46
7.4	Frauenhandel	46
7.4.1	Fußball-Weltmeisterschaft	46
7.4.2	Rechtliche Regelungen im Zuwanderungsgesetz	47
7.4.3	Alimentierung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	48
7.4.4	Prostitutionsgesetz (6. Staatenbericht, Kap. 6.6)	48
7.4.5	Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft	48
7.4.6	Ausländische Haushaltshilfen in Diplomatenhaushalten	49
7.4.7	Prävention gegen Menschenhandel als Verpflichtung von Zielländern	49
7.5	Spezifische Auswirkungen auf Migrantinnen/migrationsspezifische Problematiken	50
7.5.1	Situation von Migrantinnen und Minderheiten angehörenden Frauen	50
7.5.2	Residenzpflicht	50

7.6	Instrumentalisierung des Themas „Gewalt gegen Migrantinnen“ zum Zwecke der Migrationsbeschränkung.....	50
7.7	Finanzierung des Schutzes und der Unterstützung für gewaltbetroffene und bedrohte Frauen und ihre Kinder	51
7.7.1	Finanzierungsstruktur	51
7.7.2	Frauenhäuser	52
7.7.3	Ambulante Beratung und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen ..	52
7.8	Artikel 8 CEDAW.....	53
7.8.1	UN-Null-Toleranz-Richtlinie zur sexuellen Ausbeutung und zum Missbrauch (SEA).....	53
7.8.2	Die Umsetzung der UN-Sicherheitsrats-Resolution 1325 in Deutschland	54

1 Einleitung

Am 14.9. 2007 wurde dem CEDAW-Ausschuss der 6. Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) zugeleitet. Im Dezember 2007 bzw. im Februar 2008 haben sich 28 Frauenverbände, -organisationen und -initiativen zusammengeschlossen, um mit einem Alternativbericht diesen Bericht zu kommentieren, kritisch zu bewerten und zu ergänzen. Damit wurde eine auch schon in der Kommentierung und Ergänzung des 5. Staatenberichts bestehende Kooperation verstärkt und strukturell verfestigt.

Generell stellen die Autorinnen des Alternativberichtes fest, dass die Gleichstellungspolitik der Bundesregierung im letzten Berichtszeitraum nur teilweise Wirkungen gezeigt hat. Wesentliche Forderungen aus den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zum 5. periodischen Staatenbericht sind von Deutschland nach wie vor nicht erfüllt. In bedeutsamen Lebensbereichen ist sogar eine Verschlechterung der Situationen der Frauen zu verzeichnen, wie dieser Alternativbericht in den einzelnen Kapiteln aufzeigen wird.

Die Bundesregierung verfolgt ganz offensichtlich keine zielorientierte Gleichstellungspolitik und konzentriert sich fast ausschließlich auf Familienpolitik; eine Familienpolitik, die zudem nicht durchgängig gleichstellungsorientiert ist und besonders auf Geringverdienende retraditionalisierend wirkt.

Bei der Erstellung des Staatenberichts erfolgte entgegen den Empfehlungen in den Abschließenden Bemerkungen (Ziffer 40) keine Beratung mit unabhängigen Frauenorganisationen. Maßnahmen der Bundesregierung, die zu einer Förderung des Bekanntheitsgrades des Übereinkommens geführt haben könnten, sind nicht ersichtlich. Zudem beschränkt sich der Staatenbericht leider fast ausschließlich auf Maßnahmen auf der Bundesebene; die Landesebene, die regelmäßig für die verwaltungsmäßige Umsetzung von Gesetzen verantwortlich ist, findet sich in dem Bericht nicht wieder.

Bei der Verfassung des Alternativberichts haben sich die Beteiligten entschieden, in allen Kapiteln so weit wie möglich die Situation bestimmter Gruppen in besonderer Weise zu beachten; dies gilt z.B. für die Gruppe der Migrantinnen oder der Frauen mit Behinderung.

Der hier vorgelegte Bericht ist verknüpft mit zusätzlichen Einzelberichten über die Situation intersexueller und transsexueller Menschen. Beide Phänomene sind getrennt voneinander zu betrachten, da sie sehr unterschiedliche menschenrechtliche Gefährdungslagen mit spezifischen Rechtsansprüchen (bzw. Rechtserfordernissen) umfassen. Intersexualität beschreibt die Situation ursprünglich zweigeschlechtlicher Menschen, denen chirurgisch und medikamentös ohne ihre wirksame Zustimmung ein Geschlecht zugewiesen wird (meist das weibliche). Transsexualität beschreibt hingegen Menschen, die mit von ihrem Geburtsgeschlecht abweichenden Merkmalen geboren werden. Als Autorinnen des vorliegenden Alternativberichts unterstützen wir die Anliegen dieser Berichte, die notwendig sind, weil sie sehr spezifische Anliegen zweier marginalisierter Gruppen behandeln, zu denen nur wenige Informationen und ein geringer Kenntnisstand vorausgesetzt werden können.

2 Grundlegende Anmerkungen zur Gleichstellungspolitik der Bundesregierung (Art 1 und 2 CEDAW)

2.1 Allgemeiner Diskriminierungsschutz

Frauenrechte als Menschenrechte verpflichten den Staat, wirksamen Schutz gegen Diskriminierung durch staatliche und private Akteure zu gewährleisten und den rechtlichen und institutionellen Rahmen zu schaffen, damit Betroffene sich wirksam gegen Diskriminierung wehren können. Die Bundesrepublik Deutschland setzte in der vergangenen Berichtsperiode Anti-Diskriminierungs-Richtlinien der Europäischen Union um, die sich explizit auch auf das Geschlecht beziehen. Dabei entspricht allerdings die Definition von Diskriminierung nicht in vollem Umfang der des CEDAW-Abkommens. Besonders bei der Umsetzung durch das All-

gemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) lassen sich deutliche Mängel feststellen. Dies betrifft insbesondere den Anspruch auf gleiches Entgelt für gleiche bzw. gleichwertige Arbeit unabhängig vom Geschlecht, der im bundesdeutschen Recht derzeit nicht effektiv umgesetzt ist.¹ Weiterhin wurde bisher keine Norm geschaffen, die die Arbeitgeberseite zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz sowie beim Zugang zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg auffordert.² Mit Inkrafttreten des AGG am 18.8.2006 wurde die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)³ eingerichtet. Als Autorinnen des vorliegenden Berichts begrüßen wir dies grundsätzlich. Wir sind jedoch in höchstem Maße besorgt, was die Unabhängigkeit und Wirksamkeit dieser Stelle angeht. Die deutsche Öffentlichkeit ist bislang weder ausreichend informiert über die Existenz und Arbeitsweise der ADS, noch sind ihre Angebote bei den verschiedenen Betroffenengruppen ausreichend bekannt. Offen ist überdies, in welcher Weise die ADS in den 16 deutschen Bundesländern tätig werden will. Da die Amtszeit der Leitung an die Legislaturperiode gekoppelt ist, kann der Eindruck entstehen, dass sie von den jeweiligen politischen Mehrheiten abhängig ist.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die ADS durch entsprechende Maßnahmen mit zusätzlichen Untersuchungsfunktionen auszustatten, verbunden mit Auskunftsrechten auch gegenüber Privaten und Schiedsstellenfunktionen;*
- *Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer verstärkten Wirkung der ADS in den Bundesländern beitragen.*

2.2 Gender-Mainstreaming und Gender-Budgeting

Die 2004 vom CEDAW-Ausschuss für die Umsetzung von Gender-Mainstreaming gelobte Bundesregierung hat sich inzwischen von der Gleichstellungsstrategie Gender-Mainstreaming verabschiedet und fällt weit hinter die im 5. Staatenbericht geweckten Erwartungen zurück. Gender-Mainstreaming wird von der derzeitigen Bundesregierung nicht mehr pro-aktiv verfolgt (6. Staatenbericht, Teil A.I. „Gleichstellungspolitik als Erfolgsstrategie“). Damit kommt sie ihrer Verantwortung nicht nach, die sie gemäß CEDAW Artikel 2 verpflichtet, „unverzüglich“ eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen. Zudem zeichnet der 6. Staatenbericht ein völlig unzureichendes Bild der Aktivitäten, die es zur Umsetzung von Gender-Mainstreaming und Gender-Budgeting auf den verschiedenen Ebenen der föderalen Struktur in Deutschland gibt.

Die derzeitige Bundesregierung gibt vor, eine Neuausrichtung der Gleichstellungspolitik zu entwickeln. Sie schaffte dazu die Arbeitsstruktur⁴ ab, die bis dahin ministerienübergreifend die Umsetzung von Gender-Mainstreaming koordinierte. Diese Neuausrichtung der Gleichstellungspolitik gründet sich nicht auf eine Analyse bisheriger Politikstrategien und Ergebnisse. Auch die notwendigen Veränderungen der strukturellen Rahmenbedingungen werden nicht als Ziel benannt.

Ein besonders prominentes Beispiel für die derzeitige Politik der Bundesregierung zeigt sich im Umgang mit der Gleichstellungsstrategie Gender-Budgeting. Trotz der Absichtserklärung von 2004 bezüglich Gender-Budgeting und der von der neuen Bundesregierung im Juni 2007⁵ im Rahmen der Deutschen EU-Ratspräsidentschaft ausgerichteten europäischen Fachkonferenz dazu sowie der vorliegenden Machbarkeitsstudie⁶ sind bis heute keine Aktivitäten zur Umsetzung von Gender-Budgeting im Bundeshaushalt zu erkennen. Die in

¹ Gemeint ist hier Art. 4 der Richtlinie 2006/54/EG.

² So fordert es Art. 21 der RL 2006/54/EG. Zu denken wäre zumindest an Publikationspflichten für Betriebe zum Anteil von Frauen und Männern auf den unterschiedlichen Ebenen des Betriebes und zur geschlechtsspezifischen Entgeltverteilung im Betrieb. Weitere Ausführungen vgl. Kap. 3.

³ Vgl. 6. Staatenbericht, Kap. 2.1.

⁴ Interministerielle Arbeitsgruppe Gender-Mainstreaming und das Referat Gender-Mainstreaming im BMFSFJ.

⁵ Dokumentation [in DE, E, F] unter <http://www.bmfsfj.bund.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/Publikationen.did=101658.html>, besucht am 26.4.2008.

⁶ BMFSFJ (Hrsg.): „Machbarkeitsstudie Gender-Budgeting auf Bundesebene“, Berlin 2007. Veröffentlicht: <http://www.bmfsfj.bund.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/Publikationen.did=101104.html>, besucht am 26.4.2008.

Deutschland laufenden Implementierungsprozesse insbesondere im Bundesland Berlin⁷, aber auch in den Städten München⁸, Freiburg⁹ und Köln bleiben unerwähnt.

Durch Gender-Mainstreaming konnten, wenn auch in geringem Maße, gleichstellungspolitische Erfolge erzielt werden. Dass dies oft verschwiegen wird, ist ein beredtes Zeugnis dafür, dass die weitere Umsetzung grundsätzlich verhindert wird. Die Abkehr von Gender-Mainstreaming und die Nichteinführung von Gender-Budgeting stehen im Widerspruch zu vielen außen- und entwicklungspolitischen Aktivitäten der Bundesregierung. Denn im Entwicklungszusammenhang fördert und finanziert sie als Geberland die Umsetzung von Gender-Mainstreaming und Gender-Budgeting in anderen Ländern.

Wir fordern die Bundesregierung auf, Gender-Mainstreaming und Gender-Budgeting gemäß den internationalen Vereinbarungen der EU und der UN¹⁰ unverzüglich in den Mittelpunkt ihrer Arbeit zu stellen.¹¹

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *Gender-Budgeting „unverzüglich“¹² auf nationaler Ebene einzuführen und konkrete Umsetzungsschritte zu unternehmen, wobei sie auf den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie Gender-Budgeting aufbauen und die Erfahrungen aus dem Bundesland Berlin aufgreifen soll;*
- *eine aktive Arbeitsstruktur zu installieren, die die Umsetzung von Gender-Budgeting und Gender-Mainstreaming ministerienübergreifend koordiniert;*
- *die Verantwortung über das Steuerungsgremium des Gender-Budgetings dem Bundesfinanzministerium zu übertragen;*
- *in den Steuerungsgremien auch Vertreter/innen des Parlaments, der Zivilgesellschaft (NGOs) und Expert/innen einzusetzen;*
- *den Prozess der Umsetzung von Gender-Budgeting und Gender-Mainstreaming durch eine hochrangige Anbindung auf der Ebene des Kanzler/innenamtes und im Kabinett, eine Struktur der Arbeitsebene, eine Regelung der Verantwortlichkeiten, einen langfristigen Arbeitsplan, Ressourcen und die Berichtspflicht im Parlament so anzulegen, dass er über mehrere Legislaturperioden hinaus eine kontinuierliche Arbeit sicherstellt;*
- *das Haushaltsaufstellungsdokument des Bundes umfassend mit Gender-Daten anzureichern, damit Gender- und Wirkungsanalyse durchgeführt werden können und sichergestellt werden kann, dass die Finanzpolitik aller Ressorts und das gesamte Haushaltsvolumen für die Gleichstellung eingesetzt werden;*
- *durch Gender-Budgeting als Verfahren modernen haushaltspolitischen Verwaltungs- und Politikhandelns zu gewährleisten, dass durch die Haushaltsaufstellung und Ausgaberealität direkte und indirekte Diskriminierung für alle Individuen ausgeschlossen werden;*
- *sich innenpolitisch unverzüglich wieder zur Gender-Mainstreaming-Strategie zu bekennen und die gleichstellungsorientierte Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen als Zielsetzung in den Mittelpunkt ihrer Politik zu stellen: Dazu gehört, Gender-Mainstreaming in der GGO¹³ (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) zu belassen und*

⁷ <http://www.berlin.de/sen/gender/gender-budget/index.html>, besucht am 7.5.2008 (zwei englische Dokumente)

⁸ http://www.muenchen.de/cms/prod2/mde/de/rubriken/Rathaus/40_dir/frauengleichstellung/broschueren/kiel_endfassung.pdf, besucht am 17.5.2008.

⁹ http://www.freiburg.de/servlet/PB/menu/1148777_12/index.html.

¹⁰ EU-Richtlinie zu Gender-Mainstreaming (1997), Amsterdamer Vertrag (1999), UN-Ebene: Peking Aktionsplattform (1995, 2000 ff.), Monterrey Consensus (2002), CSW (2008).

¹¹ Unter www.gender-budgets.de sowie unter www.cedaw-alternativbericht.de kann eine Langfassung dieser Ausführungen zu Gender-Budgeting und Gender-Mainstreaming abgerufen werden.

¹² Artikel 2 CEDAW.

¹³ Gender-Mainstreaming wurde 2000 in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien Artikel 1, § 2 festgeschrieben. In Deutschland wird ausschließlich in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) die Zusammenarbeit der Bundesministerien geregelt. Das heißt ein auf die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung der Frau (und aufgrund des Geschlechts/Gender) gerichteter Prozess der gesamten Bundesregierung muss hierin festgelegt werden.

<http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/GGO.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/GGO.pdf>, besucht am 7.5.2008.

die positiven Ansätze zur Umsetzung von Gender-Mainstreaming in den Ministerien und auf Länderebene und kommunaler Ebene anzuerkennen und darauf aufzubauen;

- *die Prozesse der Umsetzung der Gleichstellungsstrategien Gender-Budgeting und Gender-Mainstreaming sinnvoller Weise miteinander zu verknüpfen (siehe § 2 GGO), wozu konkrete Prozess- und Ergebnisziele zu benennen sind, die mit klar messbaren Kriterien der Zielerreichung sowie Zeithorizonten auszustatten sind;*
- *zu veranlassen, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend seine derzeit am Mittelstand orientierte Familienpolitik konsequent einer Gender-Analyse unterzieht und gleichstellungsorientiert ausrichtet, wobei darauf zu achten ist, dass negative und retraditionalisierende Wirkungen auf Geringverdienende in Zukunft vermieden werden.*

2.3 Armut

Armut ist auch in der reichen Bundesrepublik ein zunehmendes Problem, das in besonderem Maße Frauen betrifft. Wider besseres Wissen bleibt dies aber im Staatenbericht unerwähnt. Waren es im Jahr 2000 noch 12% aller Männer und 15% aller Frauen, die unter die Armutsrisikogrenze (60% des mittleren Einkommens aller Personen) fielen, so gehörten im Jahr 2005 schon 16% aller Männer und 21% aller Frauen dazu.¹⁴ Unerwähnt bleibt auch das besonders hohe Armutsrisiko von Kindern¹⁵ und die zu befürchtende Altersarmut von Frauen,¹⁶ die mit dem hohen weiblichen Anteil an Langzeitarbeitslosen zusammenhängt.¹⁷ Dabei sind vor allem Menschen (meist Frauen) von Armut bedroht, die pflegende, helfende, erziehende, erhaltende Arbeiten in dieser Gesellschaft verrichten, ohne damit ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen (vgl. Kap. 3). Deshalb stieg entgegen dem europäischen Trend auch die Armutsquote von Erwerbstätigen 2005 auf 12%¹⁸ und nahm die Ungleichverteilung der Einkommen in den letzten Jahren deutlich zu. Insofern ist der Hinweis der Bundesregierung im 6. Staatenbericht haltlos, dass die Auswirkungen der sogenannten Arbeitsmarktreformen seit 2002 erst noch wissenschaftlich evaluiert werden müssten (Artikel 11.2).

Dennoch wird das Thema Armut im 6. Staatenbericht zu CEDAW lediglich zweimal erwähnt: in Kap. A I bezogen auf Altersarmut sowie in den Ausführungen zu Art. 13 bezogen auf Familien (vgl. Kap. 3 und 6). Eine weitere aufgrund der Tatsachen angemessene geschlechts-, generations- und regionspezifische (Ost, West) oder im Blick auf ethnische Gruppen differenzierte Problematisierung fehlt. Damit distanziert sich die Regierung von der selbst formulierten „durchgängigen Herausforderung“, „der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung in der Familie und im Erwerbsleben“ (Kap. A I) besonderes Augenmerk zu schenken. Denn die Zusammenhänge zwischen gesellschaftlicher Arbeitsteilung einerseits und Armut andererseits sind hinreichend beschrieben, nicht zuletzt in offiziellen Sozialberichten, die von der Regierung selbst in Auftrag gegeben und teilweise zustimmend kommentiert wurden.¹⁹

Wenn die Regierung allerdings aus der Kenntnis prekärer Beschäftigungsverhältnisse ableitet (Kap. A I, Artikel 10.1; Artikel 11.5), dass Frauen schon mit der „richtigen“ Berufswahl geholfen wäre, dass sie sich also lediglich gegen eine Erwerbstätigkeit in Berufen mit geringem Entgelt und geringen Aufstiegschancen, z.B. im personennahen Dienstleistungsbereich, entscheiden müssten, dann ist das eine unzulässige Umkehrung des Ursache-Wirkungs-Mechanismus'. Bekanntlich ist für alle OECD-Länder nachweisbar, dass Berufe erst dann zu Berufen mit geringen Einkommens- und Aufstiegschancen werden, wenn mehrheitlich Frauen sie ergreifen, und dass andererseits Berufe gesellschaftlich aufgewertet werden, wenn

¹⁴ Vgl. 3. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 294.

¹⁵ Nach dem 3. Armuts- und Reichtumsbericht (S. 294) 26%. Darüber hinaus wird das Thema ausführlich in den von der Regierung in Auftrag gegebenen Kinder- und Jugendberichten (1998, 2002, 2006) behandelt.

¹⁶ Hier wird der Gender-Datenreport (S. 417) konkret.

¹⁷ Nach dem 3. Armuts- und Reichtumsbericht (S. 310) waren 2006 von allen arbeitslosen Frauen 43,5% langzeitarbeitslos.

¹⁸ Ebd., S. 308.

¹⁹ Vgl. 7. Familienbericht 2005 mit regierungsamtlicher Stellungnahme vom April 2006, „Kommentierter Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland“ von 2005, dem die Regierung entgegen dem ursprünglichen Versprechen eine Stellungnahme versagte, sowie die drei Armuts- und Reichtumsberichte aus den Jahren 2001, 2005 und 2008.

sich Männer dafür interessieren. Unbestreitbar gibt es in Deutschland, wie in allen patriarchalen Gesellschaften, eine gesellschaftliche Missachtung weiblicher Tätigkeitsfelder, auch im Rahmen der Familienarbeit.

2.4 Mädchen im Strafvollzug

Wir möchten den Ausschuss auf das Thema²⁰ der Diskriminierungen von Mädchen im Jugendstrafvollzug²¹ Deutschlands hinweisen. Diesem kommt zunehmend Bedeutung zu; weil das Thema im weiteren Verlauf des Berichts nicht aufgegriffen wird, soll es an dieser Stelle kurz²² dargestellt werden.

Ungefähr 270 Mädchen befinden sich im Jahresdurchschnitt in Jugendhaft. Mädchen werden im Strafvollzug nicht in eigenständigen Mädchenstrafvollzugsanstalten untergebracht, die ihren Bedürfnissen Rechnung tragen, wie es internationale Rechtsvorschriften und Empfehlungen²³ oder Fachverbände²⁴ fordern. Sie werden in den Jugend- oder Frauenstrafvollzug für Erwachsene verbracht. Wenige Strafvollzugsanstalten verfügen über Jugendabteilungen mit eigenständiger Abteilungsleitung und über für Jugendbetreuung ausgebildete Teams und Fachdienste. Da es an Jugendgefängnissen fehlt und es nur fünf eigenständige Frauenstrafanstalten in der BRD gibt, werden viele inhaftierte Mädchen doppelt benachteiligt²⁵: Während der Frauenvollzug von den Kriterien des männlichen Strafvollzugs dominiert wird, ist der Mädchenstrafvollzug dem Frauenvollzug untergeordnet. Das äußert sich in nicht ausreichender psychosozialer und gesundheitlicher Versorgung und beim Recht auf (Aus-)Bildung und Arbeit, wo die Mädchen benachteiligt werden. Erfolge des Strafvollzugs werden durch mangelnde Nachversorgungsangebote zerstört: So werden viele Mädchen häufig rückfällig und kommen aus dem Kreislauf nicht mehr heraus. Expert/innen raten, den geschlossenen Vollzug für diese Gruppe zugunsten eines generell offenen Vollzuges überhaupt aufzugeben. Die Mädchen hätten eine Chance, wenn sie die Gefährdung in den Elternhäusern (Drogen, Gewalt) hinter sich lassen könnten und genug Zeit zur Stabilisierung und zum Lernen des Lernens hätten, wenn das Vollzugspersonal genug Zeit zum „Fördern und Fordern“ hätte, damit die betroffenen Mädchen sich in die Gesellschaft (re-)integrieren könnten.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die auf die männliche Kriminalität ausgerichtete Vollzugsstruktur aufzulösen und zu reformieren; das Vollzugspersonal in Gender-Kompetenz zu schulen;*
- *den Zugang zu Sozialtherapie für Mädchen und junge Frauen zur Wiederherstellung physischer und psychischer Gesundheit sicherzustellen und dazu externe Angebote einzubinden;*
- *eine Unterbringung im eigenständigen Wohngruppenvollzug, der nicht an den Erwachsenenvollzug gebunden ist, als Regelangebot zu ermöglichen;*
- *den Zugang zur schulischen und beruflichen Bildung sowie zu Arbeit unter Berücksichtigung der geschlechtstypischen Lebenswirklichkeit für Mädchen/junge Frauen sicherzustellen;*

²⁰ Staatsbürgerinnen-Verband-NRW e.V.: Der Bericht beruht auf Besuchen in der JVA Vechta und Köln, Expert/innengesprächen und der Fachtagung „Einbahnstraße Jugendhaft“ vom August 2008.

²¹ Vgl. CEDAW-Artikel 10, insbesondere die Abschnitte (g), 11, und 15 (2).

²² Unter www.gender-budgets.de sowie unter www.cedaw-alternativbericht.de kann eine Langfassung dieser Ausführungen abgerufen werden.

²³ UN Minimum Standards for The Treatment of Prisoners: Art. 6 (1), 8, 8 (a), 8 (d), 58-78;

Council of Europe Recommendations Rec (2006)2 of the Committee of the Ministers to member states on the European Prison Rules: Article 18.8.b. und 18.8.c.; 34.1; 34.2.; 81.1.-4; 81.3., 81.4. 85.

²⁴ Erklärung der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen (DVJJ) über „Mindeststandards für den Jugendstrafvollzug“ vom 13.2.2007, <http://www.dvjj.de/artikel.php?artikel=842>, besucht am 7.9.2008), vgl. Forderung 14: Mädchen als Minderheit im Strafvollzug Rechnung zu tragen und in eigenen Anstalten oder Häusern unterzubringen; Bastick, Megan; Townhead, Laurel: Women in prison. A commentary on the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, ed. by the Quaker United Nations Office, Geneva June 2008.

²⁵ Jansen, Irma: „Gender Mainstreaming im Jugendstrafvollzug“, in: Jugendstrafvollzug in Deutschland, hrsg. von Walkenhorst, Philipp, Mönchengladbach, 2008, S. 243. Die Wissenschaftlerin wurde für den Bericht zurate gezogen. Die Forschung bestätigt die Feststellungen des Frauenverbandes.

- *spezielle Angebote der Nachversorgung sicherzustellen, sodass die Mädchen im Anschluss an die Entlassung eine erfolgreich begonnene Therapie, Schul-/Ausbildungszeit und Orientierung abschließen können; sichere Orte (Wohngruppen) bereitzustellen, die verhindern, dass sie in den kriminellen Kreislauf zurückkehren.*

3 Arbeitsmarkt – Gleichstellung im Berufsleben

3.1 Grundlagen

3.1.1 Die Arbeitsmarktsituation von Frauen – Erwerbstätigkeit

Allen bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen und freiwilligen Vereinbarungen zum Trotz erfahren Frauen gegenüber Männern erhebliche Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt. Der Anstieg der Frauenerwerbsquote in den letzten Jahren geht einher mit einem Anstieg an Teilzeitarbeit bei Frauen – nicht mit einer Zunahme des Frauenanteils am Volumen von Erwerbsarbeit.

Auch an der horizontalen Segregation des Arbeitsmarktes in Frauen- und Männerbranchen hat sich seit dem 5. Staatenbericht nichts geändert. Während nach wie vor Männer in besser zahlenden Branchen wie Industrie, Handwerk und industrienahen Dienstleistungen arbeiten, finden sich Frauen eher in niedriger entlohnenden Branchen, in sozialpflegerischen Berufen, in Erziehungsberufen und haushaltsnahen Dienstleistungen wieder.

Die bereits im Schattenbericht zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung 2003 beklagte Entsicherung von Beschäftigungsverhältnissen hat weiter zugenommen. Diese Entwicklung bezieht sich auf zunehmende zeitliche Befristungen sowie Arbeitnehmerüberlassung und – besonders in den letzten Jahren – zunehmende Volontariate und unentgeltliche Praktika. Auch die arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die im Zuge der Reformen am Arbeitsmarkt in den Jahren 2003 bis 2005 neu installiert bzw. massiv gefördert wurden (marginale Teilzeit mit eingeschränkter Partizipation an den Sozialversicherungssystemen – sogenannte Mini-Jobs oder Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung), tragen zur fortschreitenden Prekarisierung entscheidend bei. Sie zusammen machen nunmehr einen bedeutenden Teil des Arbeitsmarktes aus (ca. 40%). Vor allem Frauen wurden und werden in diese Beschäftigungsformen abgedrängt und damit nachhaltig in der geschlechtergerechten Partizipation beeinträchtigt.

Der Zuwachs der Beschäftigung im Niedriglohnsektor ist besonders erschreckend. 64,1% der Frauen in sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung arbeiten zu Niedriglöhnen, der Frauenanteil unter Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten ist überproportional hoch. Werden alle Beschäftigungsverhältnisse zusammengerechnet, also auch Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung, beträgt der Frauenanteil am Niedriglohnbereich insgesamt 69,6%. 75% der Betroffenen verfügen über einen qualifizierten Berufsabschluss.²⁶

Während von den Studienanfänger/innen im Jahre 2007 bereits 49,8 % weiblich waren²⁷, lag der Anteil von Frauen im Topmanagement der größten deutschen Unternehmen Anfang 2008 bei 5,5% (Vergleich: Anfang 2007 noch bei 7,5%)²⁸. Dies, obwohl die rechtlichen Vorgaben für die tatsächliche Geschlechtergleichstellung vorhanden sind: in der Verfassung wie im EG-Vertrag und nicht zuletzt in Artikel 3 des CEDAW-Übereinkommens.

Migrantinnen sind unverändert in stärkerem Maße als männliche Migranten und als Frauen und Männer ohne Migrationshintergrund von Arbeitslosigkeit und prekären Arbeitsverhältnissen betroffen.²⁹ Faktoren wie Aufenthaltsstatus, Geschlecht, Herkunft, Religion und/oder

²⁶ Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia: IAQ-Report 2008-01, S. 7f.

²⁷ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Hochschulstatistik.

²⁸ Hoppenstedt: Kurzauswertung „Frauen im Management“, 2008.

²⁹ 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Dezember 2007.

fehlende Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen bringen Migrantinnen besondere Erschwernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes schnellstmöglich zu verankern und in dem Zusammenhang auch eine Beteiligung an den Sozialversicherungssystemen als Grundlage für existenzsichernde Ansprüche bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter und Pflegebedürftigkeit zu gewährleisten.*

3.1.2 Die spezielle Arbeitsmarktsituation von Frauen mit Behinderung

Die Faktoren Behinderung und Geschlecht beeinflussen die Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt negativ, sodass Frauen mit Behinderung häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Männer mit Behinderung oder nicht behinderte Menschen.

Wenngleich sich die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Frauen im Zeitraum 2003 bis 2005 um 4% verbessert hat und somit 2005 der Frauenanteil an der Gesamtzahl beschäftigter schwerbehinderter Menschen bei 41,5% lag, stieg die Anzahl arbeitsloser schwerbehinderter Frauen in den Jahren 2005 bis 2006 um 3,5%. Dies ist ein überproportional hoher Anstieg, denn bei schwerbehinderten Menschen insgesamt ist lediglich ein Anstieg von 1,8% zu verzeichnen; die Zahl aller arbeitslos gemeldeten Menschen sank hingegen um 7,7%.³⁰ Ein aktueller monatlicher Vergleich der Beschäftigungs- und Arbeitslosenzahlen schwerbehinderter Frauen ist nicht möglich, da trotz langjähriger Forderung der Interessenvertretung behinderter Frauen die monatliche Statistik der Bundesanstalt für Arbeit für schwerbehinderte Menschen nicht geschlechtsdifferenziert herausgegeben wird.

Der Mikrozensus aus dem Jahr 2003 belegt, dass 31% der Frauen mit Behinderung mit einem persönlichen Nettoeinkommen von unter 700 Euro leben müssen, während dies nur auf 12% der Männer mit Behinderung zutrifft.³¹

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren viele Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation schwerbehinderter Menschen gestartet. So wurde 2001 das Schwerbehindertenrecht im neuen Sozialgesetzbuch (SGB IX) geregelt. Im SGB IX gibt es gute Ansätze zur Stärkung der Teilhabe behinderter Frauen. Allerdings mangelt es an der bedarfsgerechten Umsetzung. Das gilt sowohl für die vorgesehene Schaffung wohnortnaher und in Teilzeit nutzbarer Rehabilitationsangebote wie für die Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme für schwerbehinderte Frauen durch die Bundesanstalt für Arbeit. Dies ist vermutlich ein Grund für den geringen Frauenanteil von ca. 30% in speziellen Rehabilitationsausbildungsstätten für behinderte Menschen. Spezielle Arbeitsmarktprogramme zur Förderung der Beschäftigung schwerbehinderter Frauen hat die Bundesanstalt für Arbeit in den letzten Jahren trotz hoher Arbeitslosigkeit nicht durchgeführt.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales führt seit 2004 die Kampagne „Jobs ohne Barrieren – job“ mit Partnern aus der Wirtschaft, Gewerkschaften und Behindertenverbänden durch. Im Rahmen dieser Kampagne werden u.a. Projekte zur Förderung der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen gefördert. Die Gender-Relevanz spielt bei der Kampagne eine untergeordnete Rolle, obwohl eine „angemessene Beteiligung behinderter und schwerbehinderter Frauen und geschlechtsspezifische Differenzierung bei der Evaluation der Projekte“³² vorgesehen sind. In den Jahren 2004 bis 2006 wurden 41 Projekte gefördert, davon lediglich drei für die Zielgruppe Frauen mit Behinderung.

Die mittelbaren geschlechtsspezifischen Benachteiligungen der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt treffen behinderte Frauen besonders: Die Teilnahme an Qualifizierung und Weiterbildung wird durch die Einführung von Vermittlungsgutscheinen zusätzlich erschwert, da behinderten Frauen diese nur selten bewilligt werden. Insbesondere die Vor-

³⁰ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Instrumente zur Sicherung von Beschäftigung und zur betrieblichen Prävention, Berlin 27.6.2007.

³¹ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Auszug aus Wirtschaft und Statistik. Behinderung und Einkommen. Ergebnisse des Mikrozensus 2003, Wiesbaden 2005.

³² ebd. S. 71.

gabe einer Verbleibsquote (Erfolgsquote) von 70% minimiert die Chancen von Frauen mit Behinderungen an beschäftigungsfördernden Maßnahmen teilzunehmen, da ihre Chancen auf Arbeitsmarktintegration geringer eingeschätzt werden. Stattdessen werden sie auf Midi- und Mini-Jobs als „Ersatz“ für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verwiesen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *zur Beseitigung der Erwerbslosigkeit von Menschen mit Behinderungen gesonderte und geschlechtersensible Programme auf Landes- und Bundesebene einzuführen;*
- *gesetzliche Regelungen auf mittelbare Diskriminierung hin zu untersuchen;*
- *aus Kann-Regelungen bezogen auf Qualifizierung und Weiterbildung einklagbare Rechtsansprüche zu formulieren.*

3.2 Arbeitsmarktreformen

Die gesetzlichen Grundlagen der Arbeitsmarktförderung unterliegen ständigen Veränderungen. Bis zur Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes am 1.1. 2002 hatte das Arbeitsförderungsgesetz vom 1.7. 1969 mehr als 100 Änderungen und eine Neukodifikation im Jahr 1998 erfahren – welche ihrerseits in vier Jahren mehr als 30 Mal geändert worden war. Ziel des Gesetzgebers war stets, das Recht für Anwender/innen und Betroffene transparent und verständlich zu machen. Es ist zweifellos richtig, dass die im Rahmen des am 1.1. 2005 in Kraft getretenen Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) erfolgte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (Grundlage ist das Sozialgesetzbuch II – SGB II) gewisse Verbesserungen für die bisherigen Empfängerinnen von Sozialhilfe gebracht hat. Demgegenüber stehen jedoch gravierende Verschlechterungen für die Mehrzahl der Frauen, insbesondere für jene, die vor Januar 2005 Arbeitslosenhilfe bezogen haben.

So hat sich die eigenständige, von einem Ernährer unabhängige Existenzsicherung vieler arbeitsloser Frauen mit dem Systemwechsel von der lohnbezogenen Individualleistung zur bedarfsgeprüften Minimalsicherung verschlechtert. Die finanzielle Abhängigkeit vom Ehemann oder Partner verstärkte sich mit der Einführung der sogenannten Bedarfsgemeinschaften. Dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft liegt die Prämisse zugrunde, dass Personen, die besondere persönliche oder verwandtschaftliche Beziehungen zueinander haben und die in einem gemeinsamen Haushalt leben, sich in Notlagen gegenseitig materiell unterstützen und ihren Lebensunterhaltsbedarf gemeinsam decken. Das führt in der Realität dazu, dass das Einkommen der im Haushalt lebenden erwerbstätigen Personen in vollem Umfang bei der Ermittlung der Hilfebedürftigkeit angerechnet wird. Einerseits führt dies zu dem rechtlich bedenklichen Zustand, dass Personen, die eigentlich ihren Lebensunterhalt aus dem eigenen Einkommen bestreiten könnten, selbst zu Hilfebedürftigen werden. Andererseits fallen bestimmte Personen aus dem Kreis der Hilfebedürftigen heraus, wenn das Partnereinkommen zur Grundversorgung der Bedarfsgemeinschaft ausreicht, und werden damit zu sogenannten Nichtleistungsbeziehenden.

Trotz der geschlechtsneutralen Formulierungen diskriminieren die Gesetze Frauen mittelbar, weil sie die unterschiedlichen Lebens- und Arbeitsmarktsituationen von Frauen und Männern nicht berücksichtigen. Hierzu zählen vor allem die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung zwischen Erwerbs- und Familienarbeit und die geschlechtstypische vertikale und horizontale Segmentierung des Arbeitsmarktes³³, die für Frauen eine durchschnittlich längere Arbeitslosigkeitsdauer, schlechtere berufliche Positionen und niedrigere Entlohnung mit sich bringen.

Neben diesen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind weitere Ursachen für die mittelbare Diskriminierung von Frauen „auch ein relativ geringer Institutionalierungsgrad von Gleichstellung und Gender-Mainstreaming und die geringe Verbreitung von gleichstellungs-

³³ Bothfeld, S.; Klammer, U.; Klenner, C.; Leiber, S.; Thiel, A.; Ziegler, A. (Hrsg.): WSI FrauenDatenReport 2005 – Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen, Berlin 2006.

orientierter Steuerung und Controlling“³⁴ bei den für die Umsetzung der Arbeitsmarktreformen zuständigen Institutionen.

Der 6. Staatenbericht informiert, dass für die Evaluation der Wirkungen des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) ein eigenes Forschungsvorhaben zur „Bewertung der SGB-II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“ vorbereitet wird. Diese Entscheidung ist dem politischen Engagement der Frauenbewegung mitzuverdanken. Der Bericht soll bis Juni 2009 vorliegen; im Oktober 2007 wurde von dem Forschungskonsortium ein Zwischenbericht veröffentlicht. In Anbetracht der Stellungnahme zu den abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zum 5. Staatenbericht (Ziffer 28 und 29) erscheint es den NGOs zu lange, mit der Auswertung des o.g. Berichtes bis zum nächsten Staatenbericht in vier Jahren zu warten. Deshalb soll auf gravierende, im genannten Zwischenbericht bereits aufgezeigte Probleme im Nachfolgenden hingewiesen werden.

3.2.1 Nichtleistungsbeziehende

Nichtleistungsbeziehende sind Personen, die nach dem SGB II aus dem Kreis der Hilfebedürftigen herausfallen, da das Einkommen des Partners/der Partnerin zur Bedarfsdeckung herangezogen wird. Von diesen 546.000 Arbeitslosen ohne Leistungsbezug sind 347.000 oder 63% Frauen. Unter den Langzeitarbeitslosen ohne Leistungsbezug sind Frauen mit 74% noch deutlicher in der Überzahl³⁵.

Nichtleistungsbeziehende werden durch die Agenturen für Arbeit im Rechtskreis des SGB III verwaltet. Damit haben sie kaum eine Chance, an einer geförderten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilzunehmen. Ihnen ist damit der Zugang zu den speziellen Eingliederungshilfen aus dem SGB II in den Arbeitsmarkt verwehrt. Dies gilt für Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Eingliederungs- und Einstellungszuschüsse als Starthilfe in Arbeit sowie Einstiegsgeld zur Existenzgründungsförderung oder als Anreiz zur Aufnahme einer gering bezahlten Arbeitnehmer/innentätigkeit.

Nichtleistungsbeziehende sind damit nicht in der Lage, einen eigenen, wenn auch kleinsten Beitrag zur Existenzsicherung zu erwirtschaften; sie sind finanziell völlig von einem Partner abhängig. Da sie keine Leistungen beziehen, gehören sie nicht zu dem Personenkreis, der dem versicherungsfinanzierten Budget der Arbeitsagentur zur Last fällt und daher schnell wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden muss, den sogenannten „arbeitsmarktnahen Personen“. Ihre Vermittlung und Beratung ist betriebswirtschaftlich uninteressant und wird deshalb nicht forciert betrieben. Dies alles führt zu einer Verfestigung der Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt mit der Folge sozialer Isolation. Die Statistiken der Arbeitsagenturen führen nur die Nichtleistungsbeziehenden, die die Behörde regelmäßig, d.h. mindestens einmal in drei Monaten, kontaktieren. Wer dem nicht nachkommt, „verschwindet“ in der sogenannten Stillen Reserve und trägt dazu bei, dass die statistisch erfasste Arbeitslosigkeit zurückgeht.

Aus dem Rechtskreis des SGB II liegt eine, wenn auch nur bedingt für Vergleiche zum Ausmaß der Stillen Reserve zu nutzende, Statistik vor. Diese verzeichnet Gründe für den Abgang aus der Arbeitslosigkeit. Etwa jeder vierte Mann geht in die Nichterwerbstätigkeit, häufigster Grund ist die fehlende Verfügbarkeit oder Mitwirkung. Mit einem Anteil von 31,5% ist die Abmeldung in die Nichterwerbstätigkeit bei westdeutschen Frauen der häufigste Abgangsgrund.¹¹

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *endlich die in ihrer Gemeinsamen Geschäftsordnung eingegangene Selbstverpflichtung umzusetzen, alle Gesetzesvorhaben auf ihre unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer hin zu prüfen und entsprechend differenziert zu gestalten sowie bereits beschlossene Gesetze entsprechend nachzubessern;*

³⁴ IAQ, FIA, GendA (5.10.2007) (Projekt-Nr. 03/06: Bewertung der SGB-II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht, Jahresbericht 2007 des Gender-Projekts – Kurzfassung.

³⁵ Statistik der Bundesagentur für Arbeit – Juni 2007.

- *Frauenverbände und andere betroffene Nichtregierungsorganisationen frühzeitig und angemessen im Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen;*
- *das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft dringend zu überprüfen;*
- *für die Nichtleistungsbeziehenden einen Rechtsanspruch auf Arbeitsmarktförderung durch Aktivierungsprogramme zu verankern.*

3.2.2 Frauen in Notsituationen

Seit Inkrafttreten des SGB II erhalten Frauen in unterschiedlichen Notsituationen Leistungen wie alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Allerdings wurde versäumt, dabei die besonderen Belange von Frauen in bestimmten Lebenssituationen zu berücksichtigen, so z.B. die Belange von Schwangeren, Alleinerziehenden, von Gewalt betroffenen Frauen, Migrantinnen oder Frauen mit Behinderungen.

Zwar wurde der monatliche Regelsatz um 16% erhöht und es wurden höhere Freibeträge eingeräumt. Gleichzeitig wurde aber die Verpflichtung eingeführt, aus diesen Regelleistungen Rücklagen für alle Sonderausgaben – bis auf einige Ausnahmen – zu bilden. Dies ist angesichts des trotz der o. e. Erhöhung immer noch sehr geringen Regelsatzes eine unbillige Härte.

Mit dem Rechtsanspruch auf Sozialhilfe war eine einfache Antragstellung beim früheren Sozialamt verbunden. Wenn auch mit diesem Rechtsanspruch ein für die Betroffenen oftmals schwieriger und in Teilen entwürdigender Umgang verbunden war, ist im Vergleich dazu der Zugang zu ALG-II-Leistungen weitaus schwieriger. Das Antragsverfahren wurde stark formalisiert, wobei die entsprechenden Formulare für viele Antragsteller/innen, besonders für Migrant/innen, nur schwer verständlich sind. Zudem häufen sich die Fälle, in denen Frauen in Notsituationen monatelang auf die Bewilligung warten müssen. Die gesetzlichen Regelungen berücksichtigen in viel zu geringem Ausmaß die besonders schwierige Situation gewaltbetroffener Frauen (vgl. Kap. 7). Die Erfahrungen seit Inkrafttreten der Hartz-Gesetze belegen, dass gerade diese Frauen ihre Ansprüche vielfach nicht realisieren können. So ist z.B. eine zeitnahe und bedarfsgerechte finanzielle Hilfe für Frauen nach der Trennung von einem gewalttätigen Partner nicht gewährleistet. Bei einer Flucht ins Frauenhaus können Frauen häufig weder Bargeld noch Ausweispapiere, geschweige denn andere Unterlagen mitnehmen. Leistungen nach SGB II werden aber erst ab Antragstellung und eben nicht ab Eintritt der Notlage gewährt. Frauen, die beispielsweise erst nach einer Woche in der Lage sind, unter Vorlage eines Ausweises ALG II zu beantragen, stehen so für diese Woche keine Mittel zum Lebensunterhalt zur Verfügung. Es gibt keine Vorschusskassen mehr und keine rückwirkende Bewilligung. Besonders betroffen sind Migrantinnen mit einer räumlichen Beschränkung ihres Aufenthaltstitels. Wenn diese auf der Flucht vor einem gewalttätigen Partner den ihnen erlaubten Aufenthaltsbereich verlassen, erhalten sie oftmals keine Leistungen. Vergleichbare Einschränkungen gelten für Frauen aus den neuen EU-Beitrittsländern.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *durch Gesetzesänderung sicherzustellen, dass Mehrbedarfe, die durch besondere Situationen entstehen oder bei Kindern und Jugendlichen wachstumsbedingt sind, als einmalige Beihilfen finanziert und nicht aus den Regelleistungen erbracht werden müssen;*
- *die Antragsverfahren zu vereinfachen und sicherzustellen, dass Frauen in besonderen Lebenssituationen ein sachgerechtes und ausreichendes Beratungsangebot zur Verfügung steht; bei Häuslicher Gewalt eine einheitliche Härtefallregelung zu schaffen, die allen betroffenen Frauen bei Mittellosigkeit unabhängig von Herkunft, Alter, Einkommen und Aufenthaltsstatus sofortige finanzielle Unterstützung und freien Zugang zu Frauenunterstützungseinrichtungen ermöglicht;*
- *gewaltbetroffenen Frauen eine Schonfrist zuzubilligen, in der sie von der Verpflichtung befreit sind, schnellstmöglich eine Arbeit aufnehmen zu müssen.*

3.2.3 Auswirkungen des SGB II auf Schwangere und Familienplanung

Grundsätzlich positiv ist die gesetzliche Klarstellung, dass die Baby-Erstausrüstung auch Kinderwagen und Kinderbett umfasst. Doch die Einlösung dieses Rechtsanspruchs ist von Ort zu Ort sehr unterschiedlich. Teilweise wird auf Kleiderkammern und Gebrauchtmöbellager verwiesen, ohne dass dort der erforderliche Bedarf gedeckt werden kann. Mancherorts sind die bewilligten Pauschalen so niedrig, dass die notwendigen Gegenstände davon nur teilweise finanziert werden können. Zudem wird Schwangeren bzw. werdenden Familien entgegen der Rechtsprechung häufig die Anmietung einer angemessenen Wohnung für sich, das Kind und ggf. auch für den Kindsvater vor der Geburt versagt. Seit dem 1.8.2006 führt zudem die Aufnahme einer Partnerschaft bzw. Eheschließung mit einem Menschen zwangsläufig zu der Verpflichtung, für dessen Kind aufzukommen. (Das Bürgerliche Gesetzbuch – Unterhaltsrecht – kennt eine derartige Verpflichtung nicht.) Nicht nur das Einkommen der Eltern, sondern auch das der Stiefeltern und der Lebensgefährten des Elternteils wird angerechnet, bevor die Behörden Sozialleistungen gemäß dem Bedarf der Kinder bewilligen.

Besonders schwierig ist die Situation für Auszubildende und Studentinnen, die in Zusammenhang mit Schwangerschaft und Mutterschaft Sozialleistungen beantragen. So haben sie als Auszubildende mit grundsätzlicher BAföG-Berechtigung (Bundesausbildungsförderungsgesetz) nur dann Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (ALG II), wenn die Ausbildung bzw. das Studium wegen der Schwangerschaft und Geburt unterbrochen werden. Einmalleistungen (z.B. die Erstausrüstung) und Leistungen für das Kind können dagegen von allen in Anspruch genommen werden. Ausländische Studentinnen aus Nicht-EU-Ländern geraten im Falle einer Schwangerschaft in eine extrem prekäre Situation. Ihre Aufenthaltsgenehmigung dient ausschließlich der Ausbildung und setzt voraus, dass sie für ihren Lebensunterhalt selbst aufkommen. Auch im Falle einer Schwangerschaft haben sie keinen Anspruch auf soziale Leistungen.

Von den hier beschriebenen Einschränkungen bei den Leistungen ist auch die Familienplanung betroffen. Während nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) die Kosten für Kontrazeptiva und Sterilisationen vom Sozialamt erstattet wurden, müssen diese nach Inkrafttreten des SGB II in Verbindung mit dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz – in Kraft getreten am 1.1.2004 – nun aus den Regelsätzen beglichen werden. Diese hohe Kostenbelastung, verbunden mit dem Risiko, bei unsicherer Verhütung ungewollt schwanger zu werden, stellt eine besondere Benachteiligung von Frauen im Leistungsbezug nach SGB II und SGB XII und AsylbLG (Asylbewerberleistungsgesetz) dar. Zudem widerspricht diese Praxis den sexuellen und reproduktiven Rechten, die bereits 1994 durch Beschluss der internationalen UN-Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung als Menschenrechte fest verankert wurden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *sicherzustellen, dass im Zusammenhang mit einer Geburt eine bedarfsgerechte Erstausrüstung bewilligt wird;*
- *im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Mutterschaft die Sicherung des Lebensunterhalts mit Beihilfen zu gewährleisten – auch für Auszubildende und Studentinnen sowie für ausländische Studentinnen aus Nicht-EU-Ländern im Rahmen der bei Geburt üblichen Urlaubssemester;*
- *die Übernahme der Kosten für Sterilisationen und (zumindest für ärztlich verordnete) Kontrazeptiva wieder gesetzlich zu verankern.*

3.3 Arbeitsförderung

3.3.1 JOB-AQTIV-Gesetz

Die quantitative Beteiligung von Frauen an der aktiven Arbeitsförderung orientierte sich bis 2001 an dem jeweiligen Anteil der Frauen an den Arbeitslosen. Mit der Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes zum Januar 2002 wurde eine Zielförderquote für den Frauenanteil in Arbeitsmarktfördermaßnahmen eingeführt, die neben dem Anteil an den Arbeitslosen auch die Arbeitslosenquote (relative Betroffenheit) berücksichtigt. Für Deutschland lag die alte Quote

bei 44,2%. 2005 kommt man mit der neuen Berechnungsformel nur auf einen Frauenförderanteil von 41,5%. Damit stellt die neue Quote selbst schon einen geringeren Zielförderanteil für Frauen dar.

Im Jahr 2005 beträgt die Zielförderquote in Westdeutschland 41,1% und in Ostdeutschland 41,8%. Diese Quote wurde 2005 in Westdeutschland bei allen Maßnahmen mit 36,5% deutlich unterschritten, mit 44,1% in Ostdeutschland gering überboten. Ein detaillierter Blick auf einzelne Maßnahmen zeigt in Westdeutschland, dass insbesondere die Quoten bei den Eingliederungszuschüssen mit 25,5% und beim Einstiegsgeld mit 27,5% (d.h. bei den Maßnahmen, die den größten Erfolg beim Zugang in den ersten Arbeitsmarkt garantieren) gravierend unterschritten wurden. In Ostdeutschland kommen die ausgewiesenen 2,3% „Übererfüllung“ nur durch eine Quotierung von 45,6% bei den Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen und einem Frauenanteil von 45,7% in den Arbeitsgelegenheiten zustande – Maßnahmen mit relativ geringem Erfolg bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Gerade bei den arbeitsmarktnahen Maßnahmen „Berufliche Weiterbildung“ wird die Zielförderquote mit 38,7%, bei den „Eingliederungszuschüssen“ mit 40,7% und dem „Einstiegsgeld“ mit 35,4% unterschritten.³⁶

Begründet wird die Nichtinanspruchnahme der aktiven, arbeitsmarktnahen Förderinstrumente für Frauen durch die Arbeitsagenturen mit dem Einstellungsverhalten der Unternehmen: Da diese nach wie vor Männer bevorzugen, sei es unwirtschaftlich, Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung oder Eingliederungszuschüsse an Frauen zu vergeben.

Der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen lag 2004 bei 44% und entsprach damit in etwa ihrem Anteil an den Erwerbstätigen. Die Wiederbeschäftigungsquote liegt bei Frauen jedoch niedriger als bei Männern. Ostdeutsche Frauen finden noch eher eine neue Beschäftigung als westdeutsche Frauen.³⁷ Aber sie brauchen dafür deutlich mehr Zeit als die wenigen westdeutschen Frauen sowie allgemein die Männer: 2004 waren ostdeutsche Frauen durchschnittlich 16 Wochen länger arbeitslos als Männer und westdeutsche Frauen.³⁸

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *eine durchgängig geschlechtsspezifisch differenzierte Erfassung aller für die Arbeitsmarktpolitik notwendigen Daten sicherzustellen;*
- *die Beschäftigungschancen von Frauen in Männerdomänen weiter zu verbessern und ihre Aufstiegschancen überall, selbst in Frauendomänen, weiter zu verstärken;*
- *die Zielförderquote für Frauen in den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konsequent und speziell in den tatsächlich qualifizierenden und zielführenden (arbeitsmarktnahen) Maßnahmen einzuhalten; frauenspezifische Angebote notwendigerweise zu entwickeln und zur Erfolgskontrolle Gender-Budgeting einzuführen (vgl. Kap. 2.2 Gender-Mainstreaming und Gender-Budgeting).*

3.3.2 Berufsberatung

Der Einfluss der Agenturen für Arbeit auf Entscheidungen zur Berufswahl ist signifikant.

80% aller Schulabgänger/innen nehmen eine persönliche Einzelberatung in Anspruch. Die von den Arbeitsagenturen herausgegebenen Materialien werden in den Schulen eingesetzt. Überlastung und Kürzungen sowie die häufig unzureichende Einbindung der Berufsberatung in lokale gleichstellungspolitische Netzwerke behindern Qualitätsverbesserungen. Häufig nicht geschlechtsdifferenziert ausgestaltete Materialien sowie eine einseitige Ausrichtung tragen zu Geschlechterstereotypisierungen bei und beeinflussen in diesem Sinne die Entscheidungen von Berufseinsteigerinnen allzu häufig gegen Naturwissenschaft und Technik und für die klassischen Frauenberufe. Diese Defizite behindern ein Aufbrechen der horizontalen Segregation der Arbeitsmärkte in Frauen- und Männerbranchen.

³⁶ IAQ, FIA, GendA: Bewertung der SGB-II-Umsetzung – Kurzfassung, S. 14.

³⁷ WSI: FrauenDatenReport 2005, S. 158.

³⁸ Statistisches Bundesamt: Frauen in Deutschland 2006, S. 34.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *eine geschlechtssensible Berufsberatung sicherzustellen und hierzu die aktive Zusammenarbeit der Agenturen für Arbeit mit lokalen gleichstellungspolitischen Akteuren zu fördern;*
- *zudem eine gendersensible Weiterqualifizierung der in der Beratung tätigen Mitarbeiter/innen sowie die Optimierung der von der Berufsberatung herausgegebenen Materialien sicherzustellen.*

3.3.3 Berufliche Weiterbildung

Die Bundesregierung berichtet, dass in den Jahren 2003 ein Anteil von 50,9% und 2004 ein Anteil von 52,2% Frauen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung bei der Agentur für Arbeit in Anspruch genommen haben. Damit habe die Arbeitsagentur die Zielquote des Frauenanteils nach ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit übertroffen.

Den Verfasserinnen des Alternativberichtes liegen dazu Zahlen aus dem Jahr 2005 vor. Bei einer Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen wurden in Westdeutschland mit 39,2% (-1,9%) wie auch in Ostdeutschland mit 38,7% (-3,1%) die für das Jahr 2005 geltenden Zielförderquoten (West 41,1%, Ost: 41,8%) deutlich verfehlt.³⁹

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *darzulegen, welche Maßnahmen sie ergreift, um die Zielquote zu erreichen, und für verbessertes Datenmaterial zu sorgen.*

3.3.4 Spezielle Förderung von Berufsrückkehrerinnen

Der 6. Staatenbericht legt dar, dass mit einer expliziten Regelung für Berufsrückkehrerinnen durch das JOB-AKTIV-Gesetz „sichergestellt“ werde, dass diese den Notwendigkeiten entsprechende Förderung erfahren. Der Bericht verschweigt aber, dass durch dasselbe Gesetz bereits bestehende erfolgreiche Fördermaßnahmen zurückgefahren worden sind.

Mit Inkrafttreten des SGB III war eine spezielle Vorschrift eingeführt worden, die Frauen, die überwiegend die Betreuung von Kindern und Pflege von Angehörigen übernehmen und erfahrungsgemäß nach Familienzeiten besondere Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt haben, diese Rückkehr erleichtern sollte. Bis zum 1.1.2004 sah das Gesetz vor, dass diese Personen als „besonders förderungsbedürftige Personengruppe“ entsprechend ihrem Anteil an den Gesamtbeschäftigten auch bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung vertreten sein sollen, u.a. durch einen Rechtsanspruch auf einen Eingliederungszuschuss bei der Einarbeitung. Mit der Neuordnung entfiel die besondere Förderung dieser Personen mit problematischer Eingliederungsprognose.

Gleichzeitig wurde für die berufliche Weiterbildung eine Rahmenfrist für die notwendige Vorbeschäftigungszeit eingeführt – mit der der bis dahin nahezu uneingeschränkte Zugang der Rückkehrerinnen zur beruflichen Weiterbildung erschwert wurde.

Flankiert werden die Maßnahmen der Arbeitsagenturen durch Projekte aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). In den entsprechenden Operationellen Programmen der Bundesländer wird explizit Bezug auf die Einbeziehung von Berufsrückkehrerinnen genommen. Häufig beziehen diese Frauen weder Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) noch aus dem SGB III (Arbeitsförderung). Die sachlich zuständigen Agenturen für Arbeit übernehmen für diesen Personenkreis nicht in jedem Fall die ergänzenden Leistungen, wie Fahrt- und Kinderbetreuungskosten, sodass Frauen, die knapp über der Bedürftigkeitsgrenze nach SGB II leben, der Zugang zu den Maßnahmen de facto verwehrt bleibt.

3.4 Entgeltgleichheit

Das Verbot der Entgeltdiskriminierung ist für die Bundesrepublik zuletzt einfachgesetzlich durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz 2006 geregelt worden. Damit sind jedoch

³⁹ IAQ, FIA, GendA (5.10.2007): Bewertung der SGB-II-Umsetzung, – Kurzfassung, S. 14.

die EU-Standards nicht korrekt umgesetzt worden. Diese Rechtsvorgaben, die überwiegend seit mehr als 50 Jahren bestehen, haben es jedoch nicht vermocht, die erheblichen Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern zu beseitigen. Insoweit wurde auch der Empfehlung des CEDAW-Ausschusses vom 7.3.1989 (CEDAW A/44/38) noch nicht Rechnung getragen.

Frauen verdienen in Deutschland deutlich weniger als Männer. Die EU-Kommission geht von einer durchschnittlichen Entgeltlücke von 22% aus.⁴⁰, das Statistische Bundesamt benennt im August 2008 sogar 24% Unterschied.⁴¹ Damit liegt Deutschland europaweit – hier beträgt der Unterschied durchschnittlich 15% – auf dem viertletzten Platz. Hinzu kommt, dass diese Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern in Deutschland seit 1995 sogar um 1% angewachsen sind, während sie sich europaweit um 2% verringert haben.

Diese Entgeltdifferenzen haben eine Fülle von Ursachen auf verschiedenen Ebenen. Erwerbstätigkeit in den bevorzugt von Frauen gewählten Berufen wird immer noch schlechter entlohnt, Frauen weisen in ihren Erwerbsbiografien größere berufliche Unterbrechungen auf und arbeiten verstärkt in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Aber selbst wenn sämtliche bekannte Gründe wie geschlechtsspezifische Unterschiede in Ausbildung, Beruf, Branche etc. unberücksichtigt bleiben, verbleibt eine Differenz, die nach übereinstimmender Meinung aller Expert/innen eine Lohndiskriminierung allein aufgrund des Geschlechts darstellt.

Es bestehen noch viele Vorurteile gegenüber Frauen, vor allem in qualifizierten Positionen und männlich geprägten Branchen, sowie stereotype Vorstellungen, wie ein bestimmter Arbeitsplatz ausgefüllt werden muss, die zu Benachteiligungen bei der Bezahlung führen. So haben Frauen, die in Teilzeit arbeiten, kaum Chancen auf eine Führungsfunktion. Es gibt einen traditionellen Zusammenhang von niedriger Bezahlung und Frauendominanz einer Tätigkeit, der sich auch dann fortsetzt, wenn Frauen „neue“ Berufe oder Hierarchien erobern.

So sinkt das allgemeine Lohnniveau im mittleren Management, wenn Frauen verstärkt entsprechende Positionen besetzen.

Die Zusammenhänge sind nicht nur vielschichtig, sondern bedingen sich gegenseitig: Solange Frauen in schlecht bezahlten Berufen auf niedrigen Positionen arbeiten, erscheint ihr Einkommen eher verzichtbar als das ihres Partners. Hinzu kommen die steuerlichen Fehlanreize des Staates, etwa durch das Ehegattensplitting, die Förderung von Mini-Jobs oder die beitragsfreie Mitversicherung von nicht bzw. geringfügig erwerbstätigen Ehepartnern.

Das Tarifsystem ist ebenfalls nicht geschlechtsneutral. In der Arbeitsbewertung stecken vielfältige Diskriminierungspotenziale, indem z.B. Anforderungen, die an frauendominierten Arbeitsplätzen auftreten, nicht bewertet werden, oder durch die unverhältnismäßig hohe Gewichtung von Kriterien, die vor allem auf männerdominierte Tätigkeiten zutreffen.⁴² Aber auch die Eingruppierung auf betrieblicher Ebene – abweichend vom Tarifvertrag, durch Nutzung von Spielräumen oder durch außertarifliche Entgelte – kann die geschlechtsspezifischen Unterschiede verstärken.

Die Entwicklung der letzten Jahre hin zu mehr Projektarbeit, Outsourcing-Prozessen und Privatisierung, häufig verbunden mit dem Wegfall der Tarifbindung, verstärkt diese Tendenz, denn dort, wo keine Tarifverträge gelten, sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede größer.

Um diesem ruinösen Wettlauf Einhalt zu gebieten, braucht es die Durchsetzung eines Mindestlohnes und ein umfassendes dem EU-Standard entsprechendes Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft, das die Unternehmen anhält, verbindlich Lohngleichheit herzustellen, und Betroffenen wirksame Sanktionsmaßnahmen sowie den Gewerkschaften und Antidiskriminierungsverbänden ein umfassendes Verbandsklagerecht eröffnet.

⁴⁰ Mitteilung der EU-Kommission vom 18.7.2007.

⁴¹ Statistisches Bundesamt, Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern. Destatis 26.8.2008.

⁴² Vgl. BT-DS 14/8952 vom 25.4.2002.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *im Entgeltsektor eine diskriminierungsfreie Arbeitsbewertung sicherzustellen und als Gesetzgeber ihren Teil zur Durchsetzung einer geschlechtergerechten Entgeltfindung in tariflichen und betrieblichen Entgeltsystemen zu leisten.*

3.5 Atypische Beschäftigungsverhältnisse

Die Bundesregierung berichtet im 6. Staatenbericht (Artikel 11, 11.1.), dass die Erwerbstätigenquote von Frauen (Anteil der erwerbstätigen Frauen an der weiblichen Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren) bei 59,3% (2000: 57,7%) liegt. Damit sei das für 2005 anvisierte Ziel der Europäischen Beschäftigungsstrategie von 57% weit überschritten, und man sei auf gutem Weg, die Vorgabe von 60%, gesetzt vom Europäischen Rates von Lissabon im März 2000⁴³, bis zum Jahr 2010 umsetzen zu können. Die von der Bundesregierung berichtete Steigerung der Frauenerwerbstätigkeitsquote wurde allerdings überwiegend durch Umverteilung des Arbeitsvolumens unter Frauen, die überproportional oft in Teilzeit – insbesondere in marginaler Teilzeit mit bis zu 18 Wochenstunden – arbeiten, erfüllt. Rechnet man die Beschäftigungsquote von Frauen in Vollzeitbeschäftigung um, so lag sie 2008 nach EU-Angaben bei lediglich 48,2%.⁴⁴

Mit anderen Worten: Die Bundesregierung berücksichtigt in ihrem Bericht nicht ausreichend, dass aufgrund der nach wie vor herrschenden geschlechterhierarchischen Arbeitsteilung Frauen überproportional in atypischen, d.h. nicht dem Normalarbeitsverhältnis entsprechenden Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Mit diesen sind in der Regel keine Einkommen zu erzielen, die die eigenständige Existenzsicherung gewährleisten. Die dabei häufig zu beobachtende Kopplung von Teilzeittätigkeiten mit einer Befristung der entsprechenden Verträge oder einer Tätigkeit im Bereich von Mini- oder Midi-Jobs verstärken die mit jedem dieser Beschäftigungsverhältnisse ohnehin verbundenen negativen Auswirkungen.

Teilzeitbeschäftigung ist nicht immer freiwillig gewählt. Zum einen fehlen in weiten Teilen des Landes Vollbeschäftigungsangebote für Frauen bzw. in den von ihnen überwiegend wahrgenommenen Berufen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes vom Mai 2006 stieg der Anteil der Unterbeschäftigten im Verlaufe des Jahres 2005 auf 13,9% aller Erwerbstätigen. Frauen sind davon besonders betroffen. Hinzu kommt, dass die vorhandenen Rahmenbedingungen Frauen vielfach keine Vollerwerbstätigkeit erlauben. Da die Sorge für die Kinder weitgehend ihnen zugeschrieben wird, sind sie auf ein ausreichendes, qualifiziertes und bezahlbares Angebot an entsprechenden Kindertageseinrichtungen angewiesen, die zudem mit der Erwerbsarbeit kompatible Öffnungszeiten haben. Dieser Notwendigkeit steht entgegen, dass in Westdeutschland das entsprechende Angebot nach wie vor unzureichend ist. In Ostdeutschland ist die entsprechende Infrastruktur zwar wesentlich besser; dort muss aber ein umfassender Umbruch am Arbeitsmarkt festgestellt werden, der die Prekarisierung ganzer Branchen, vor allem im Dienstleistungssektor, betrifft sowie für einen Rückgang stabiler und existenzsichernder vollzeitnaher Beschäftigungsverhältnisse sorgt. Zudem können in Ostdeutschland viele Familien die Beiträge für die Kindertageseinrichtungen nicht aufbringen.

Gerade Branchen, die in hohem Maß Frauen beschäftigten, nutzen verstärkt Teilzeitarbeit. Dies ist sowohl im Einzelhandel wie auch in den sozialpflegerischen Berufen und den Reinigungsberufen vermutlich dem spezifischen Arbeitszeitbedarf verbunden mit immensem Kostendruck geschuldet. So setzen beispielsweise Pflegedienste mit erhöhtem Arbeitsanfall in den Morgen- und Abendstunden eher auf zwei geringfügig Beschäftigte, als über den ganzen Tag eine Vollzeitkraft anzustellen. Auch im Einzelhandel ist verstärkt zu beobachten, dass Vollzeitstellen durch eine oder mehrere Teilzeitstellen ersetzt werden; die Unternehmen setzen dabei die Teilzeitbeschäftigten entsprechend der jeweiligen Umsatzstärke unterschiedlicher Zeiten bedarfsgerecht ein. Die damit für die Beschäftigten verbundenen negativen Auswirkungen werden billigend in Kauf genommen. Ein Blick in eine aus dem Bundesland Sachsen-Anhalt vorliegende Statistik verdeutlicht, was dies im Hinblick auf die Einkommenssitua-

⁴³ http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

⁴⁴ http://europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/2008compendium_en.pdf, besucht am 8.10.2008.

tion der Frauen bedeutet: Während im Bereich der sozialpflegerischen Berufe, in denen der Frauenanteil der Beschäftigten in diesem Bundesland bei 87,7% liegt, eine Teilzeitquote von 51,4% festgestellt wurde, liegt der Teilzeitanteil bei Schlossern und Mechanikern mit einem Frauenanteil der Beschäftigten von 5,2% bei lediglich 1,3%.

Gleichzeitig werden diese Beschäftigungsverhältnisse vorrangig in Branchen begründet, die auf den Niedriglohnsektor setzen. Auch hier vermögen Daten aus Sachsen-Anhalt das Beschriebene deutlich darzulegen: Dort verdient z.B. eine Friseurin 3,05 Euro/Stunde, eine Gebäudereinigerin 5,79 Euro/Stunde und eine Systemgastronomin 6,14 Euro/Stunde.⁴⁵

Auch Mini- (bis zu einem Einkommen von 400 Euro) und Midi-Jobs (mit einem Einkommen zwischen 401 und 800 Euro) sind eine Domäne der Frauen. Besonders ausgeprägt ist das bei den Midi-Jobs, hier machen Frauen einen Anteil von 75,2% aus. Bei den ausschließlich geringfügig entlohnnten Beschäftigten (bis 400 Euro) betrug der Frauenanteil 67,1%; bei den Beschäftigten, die den Mini-Job als Nebenbeschäftigung ausüben, betrug er 56,9%. Von allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren dagegen nur 45,6% Frauen.⁴⁶ Vermutlich würde die tatsächliche Situation noch deutlicher, würden die entsprechenden Angaben nach Bundesländern differenziert dargestellt.

Die im Folgenden abgebildete und im September 2008 vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Statistik verdeutlicht die Entwicklung der geschlechterdifferenzierten Entwicklung bei den atypischen Arbeitsverhältnissen:

Anteil atypisch Beschäftigter nach Geschlecht 1997–2007
15–64-Jährige, nicht in Bildung oder Ausbildung⁴⁷

Jahr	Atypisch Beschäftigte			
	Teilzeit	geringfügig / befristet		Zeitarbeit
	%			
	Männer			
1997	2,0	1,4	5,8	-
1999	2,3	1,5	6,8	-
2001	2,6	1,6	6,5	-
2003	3,2	2,0	6,5	-
2005	3,9	3,0	8,0	-
2007	4,1	3,7	8,4	2,6
	Frauen			
1997	23,6	8,4	6,9	-
1999	25,9	11,2	8,0	-
2001	27,3	11,5	7,6	-
2003	28,9	12,1	7,2	-
2005	30,1	14,6	8,7	-
2007	30,2	15,3	9,3	1,4

Ergebnisse des Mikrozensus – Personen in ihrer Haupterwerbstätigkeit. Bis einschließlich 2003 beziehen sich die Ergebnisse auf eine Berichtswoche im Frühjahr, ab 2005 handelt es sich um Jahresdurchschnittsergebnisse.

Zeigen diese Zahlen schon eine erschreckende Tendenz, ist die Realität vermutlich noch

⁴⁵ DGB Sachsen-Anhalt, Abteilung Frauen- und Gleichstellungspolitik: „Von Arbeit muss Frau leben können“, 8.3.2008.

⁴⁶ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Mini- und Midi-Jobs in Deutschland, Nürnberg, Mai 2007.

⁴⁷ Statistisches Bundesamt, Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Wiesbaden 2008, S. 15.

problematischer. Die in der Tabelle aufgeführten Zahlen beruhen nämlich auf Befragungen und weichen von anderen Erhebungen in Teilen deutlich ab. So benennt die Bundesagentur für Arbeit anstatt der im hier zitierten Bericht benannten 2,8 Mio. geringfügig Beschäftigter 7 Mio. Diese Abweichungen sind im Übrigen ein weiterer Hinweis auf die im Bereich der atypischen Arbeitsverhältnisse vorzufindende unzureichende Datenlage.

Die hier beschriebenen Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse führen dazu, dass trotz Arbeit immer mehr Personen als „Aufstocker“ ergänzende Leistungen nach dem SGB II beziehen müssen. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren dies 2005 im Durchschnitt 880.000 Erwerbstätige. Dies entspricht 17,5% der erwerbsfähigen Leistungsbezieher. Bei den langfristig Leistungen Beziehenden (mehr als 9 Monate) ist das Verhältnis von Frauen zu Männern mit 44% zu 56% etwa entsprechend dem Beschäftigtenanteil, bei den für kurze Zeit Leistungen Erhaltenden überwiegt der Anteil der Männer.⁴⁸

In dem hier erläuterten Zusammenhang muss noch Erwähnung finden, dass durch die ausufernde Befristung von Beschäftigungsverhältnissen der Kündigungsschutz für Schwangere (Mutterschutz) zunehmend unterlaufen wird. So werden junge Frauen nach Abschluss von Ausbildung bzw. Studium häufig nur befristet beschäftigt. Wenn sie schwanger werden, läuft das Arbeitsverhältnis aus, selbst wenn ursprünglich eine Weiterbeschäftigung beabsichtigt war.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die bisher nicht vorhandenen Daten zu Vollzeit- und Teilzeitquoten für alle Branchen geschlechterdifferenziert und nach Bundesländern unterteilt zu erheben und regelmäßig zu veröffentlichen;*
- *die berufliche Förderung von Frauen in bislang überwiegend von Männern wahrgenommenen Berufen weit mehr als bisher zu fördern;*
- *Maßnahmen zu ergreifen, die die weitere Ausbreitung von Teilzeitbeschäftigung ohne existenzsichernde Einkommen verhindern;*
- *dafür Sorge zu tragen, dass das Abdrängen von Frauen in atypische Arbeitsverhältnisse gestoppt wird;*
- *Arbeitgeber/innen, die eine Schwangere nach Ablauf der Befristung nicht weiter beschäftigen, zum Nachweis zu verpflichten, dass die Befristung sachlich gerechtfertigt war; gelingt dies nicht, sie zu verpflichten, die Schwangere weiter zu beschäftigen.*

3.6 Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Gleichstellung von Frauen und Männern

Frauenverbände fordern seit langem ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft, welches die Chancen gut ausgebildeter Frauen auf Zugang zu den gehobenen und besser bezahlten Stellen in den Unternehmen erhöht. Stattdessen hat es die Bundesregierung vorgezogen, zusammen mit den Spitzenverbänden der Deutschen Wirtschaft im Jahr 2001 eine „Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ auf freiwilliger Basis abzuschließen. Im 6. Staatenbericht wird dargelegt (Artikel 11, Pkt. 11.7), dass diese Vereinbarung zwischenzeitlich zwei Mal evaluiert wurde. Die seit April 2008 vorliegende 3. Bilanz Chancengleichheit belegt aber erneut, dass mit der Vereinbarung keine wirklichen Fortschritte erzielt wurden. So findet sich 2008 nur noch eine Frau in einem Vorstand der 100 größten deutschen Unternehmen (zum Vergleich: 2004 waren es noch vier). Werden auch die untergeordneten Führungsebenen dem Management zugerechnet und wird beispielsweise eine einfache Marktleiterin eines Einzelhandelsunternehmens zur Führungsebene gerechnet, so wird für Deutschland ein Anteil von Frauen in Führungspositionen mit 26,5% ausgewiesen (EU: 32,3%). Deutschland liegt damit im unteren Drittel der europäischen Staaten.⁴⁹ Erschwerend kommt hinzu, dass die bisher vorliegenden Bilanzen sich nicht aufeinander beziehen und damit Schlussfolgerungen zu den Konsequenzen der mit der Vereinbarung verbundenen Maßnahmen wenig bis gar nicht zulassen.

⁴⁸ Kurzbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit – Nr. 22, 30.11.2007.

⁴⁹ 3. Bilanz Chancengleichheit, April 2008, S. 29.

Frauenverbände fordern weiter, das Vergaberecht zur Förderung gleichstellungspolitischer Ziele zu nutzen. Da die Bundesregierung und die Bundesländer jährlich für mehr als 300 Mrd. Euro Aufträge an private Firmen vergeben, können sie gegenüber potenziellen Auftragnehmer/innen machtvoll Anreize setzen, Geschlechtergerechtigkeit zum Bestandteil der Unternehmenspolitik zu machen. Die EU-Vergaberichtlinie (EURIL 2004/18/EG) gibt öffentlichen Auftraggeber/innen die Möglichkeit, dem Auftragnehmer zusätzliche Bedingungen – die insbesondere soziale und Umwelt bezogene Aspekte betreffen – für die Ausführung des Auftrags vorschreiben. Zu den sozialen Kriterien zählt auch die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. Nach dem Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums sollen diese zusätzlichen Bedingungen nur dann zulässig sein, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Die Frauenverbände lehnen die geplante Einschränkung über den Sachzusammenhang mit Blick auf das in der Verfassung verankerte „Staatsziel Gleichstellung“ ab.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *dem Gesetzgeber den Entwurf eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft vorzulegen;*
- *dafür Sorge zu tragen, dass eine gesetzliche Regelung für eine Quotierung der Vorstands- bzw. Aufsichtsratsmandate zugunsten von Frauen fest verankert wird;*
- *entsprechend den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses (Ziffer 25) zum 5. Staatenbericht ihre Anstrengungen zur Förderung der De-facto-Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, einschließlich ihres Zuganges zu Vollzeitbeschäftigung, zu verstärken.*

3.7 Steuer und Rente

Abschließend soll auf zwei Problemkreise eingegangen werden, die im 6. Staatenbericht keine Berücksichtigung gefunden haben, aber unmittelbaren Einfluss auf die Chancengleichheit von Frauen am Arbeitsmarkt haben.

3.7.1 Zur Einkommensbesteuerung

Das derzeitige Steuersystem, insbesondere die gemeinsame Steuerveranlagung von Ehepaaren bei der Einkommenssteuererklärung, das sogenannte Ehegattensplitting, bietet unter bestimmten Voraussetzungen, speziell der Steuerklassen-Wahl III/V, wenig Anreize für eine Arbeitsmarktbeteiligung verheirateter Frauen. Da auch alle Lohnersatzleistungen wie Kranken-, Eltern- und Arbeitslosengeld auf der Basis des Nettoentgelts ermittelt werden, kommt es durch die höhere Lohnsteuerbelastung für Frauen in der Steuerklasse V zu einer doppelten Benachteiligung. Das stereotype Modell des männlichen Familienernährers wird verfestigt. Deshalb hatte der CEDAW-Ausschuss bereits im Jahr 2000 empfohlen, „die derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen zur Besteuerung von Ehepaaren (‘Ehegattensplitting’) und ihre Auswirkungen auf die Verfestigung stereotyper Erwartungen an verheiratete Frauen zu überprüfen“⁵⁰. Auch die OECD weist in ihrem Wirtschaftsbericht Deutschland 2008⁵¹ auf die negativen Beschäftigungsanreize des Ehegattensplittings für die Zweitverdienerin hin und empfiehlt die Einführung einer Individualbesteuerung mit übertragbarem zweitem Grundfreibetrag.

Die Bundesregierung hat im 6. Staatenbericht keine Stellungnahme zu ihren Reformbemühungen abgegeben. Tatsächlich sollen ausschließlich die schlimmsten Negativeffekte, die dadurch entstehen, dass Lohnersatzleistungen (Eltern-, Kranken-, Arbeitslosengeld) an das Nettoeinkommen anknüpfen, kompensiert werden. Sachlich geboten ist hier die Abschaffung der Lohnsteuerklassen-Kombination III/V, welche durch Übertragung der Freibeträge auf den Partner mit der Lohnsteuerklasse III den „Splittingvorteil“ auslöst. Die Bundesregierung ist zu diesem konsequenten Schritt offensichtlich nicht bereit und erarbeitet stattdessen Zwischen-

⁵⁰ CEDAW/C/2000/I/CRP.3/Add.7.

⁵¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/27/35/40382005.pdf>, S. 13.

lösungen, deren gleichstellungspolitische Wirkung schon deshalb fragwürdig ist, weil sie fakultativ neben dem gewohnten Splitting angeboten werden sollen. Hinzu kommt, dass einige Lösungsvorschläge datenschutzrechtlich bedenklich sind. Aus der Angabe der zur Berechnung notwendigen Daten können nämlich Arbeitgeber/innen auf das Einkommen des Ehepartners bzw. der Ehepartnerin schließen. Mit diesem Wissen steigt das Risiko von Benachteiligungen, beispielsweise im Rahmen der Sozialplangestaltung.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *eine obligatorische Individualbesteuerung und obligatorische eigenständige Absicherung in allen Zweigen der gesetzlichen Sozialversicherung einzuführen, um den gesetzlichen Rahmen für eigenständige existenzielle Absicherung für Männer und Frauen zu schaffen.*

3.7.2 Alterssicherung: Erhöhung des Renteneintrittsalters – Rente mit 67

Die bereits erwähnten Niedriglöhne und Teilzeitarbeitsverhältnisse in Branchen, die überwiegend Frauen beschäftigen, aber auch Maßnahmen zur Entlastung des Rentenversicherungssystems wirken sich auf die Alterssicherung der Frauen dramatisch aus: Da die gesetzliche Rentenversicherung an das Erwerbseinkommen anknüpft, sind auch die mit Niedriglöhnen erworbenen Rentenanwartschaften gering. Niedriglöhne ermöglichen darüber hinaus auch nur Niedrigbeiträge in private Alterssicherungssysteme (zu denen auch die staatlich geförderte Riester-Rente zu zählen ist) mit gleichfalls niedrigen Rentenanwartschaften. Damit steht zu befürchten, dass derart geringe Renteneinkünfte zunehmend durch Sozialleistungen ergänzt werden müssen, um eine drohende Altersarmut von Frauen abzuwenden.

Seit dem Jahr 2007 werden mit dem Gesetz zur „Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung“ die Anhebung des Renteneintrittsalters („Rente mit 67“) umgesetzt und damit die Rentenbezugszeiten verkürzt. Diese schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters stellt indirekt eine Benachteiligung von Frauen dar. Die mit diesem Gesetz eingeführte Sonderregelung für „besonders langjährige Versicherte“ mit 45 Beitragsjahren diskriminiert Frauen. Frauentypische, durch Familienphasen unterbrochene Erwerbsbiografien bedingen, dass diese 45 Versicherungsjahre überproportional häufig nicht erreicht werden können. Frauen sind damit faktisch von der begünstigenden Regelung ausgeschlossen.

Als Kompensationsstrategie hat der Gesetzgeber vorgesehen, zur Erreichung der Wartezeit von 45 Beitragsjahren neben Beitragszeiten aus Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit auch Zeiten der Pflege und der Kindererziehung bis zum 10. Lebensjahr des Kindes (Berücksichtigungszeiten) rentenwirksam einzubeziehen. Allerdings bewirkt diese Einbeziehung nur eine minimale Verbesserung der Situation der Frauen: Während ohne die Berücksichtigungszeiten nur 2,48% aller versicherten Frauen die 45 Pflichtbeitragsjahre erreichen, sind es mit deren Einbeziehung 4,39%. Bei den Männern erfüllen immerhin ca. 27,2% diese Voraussetzungen.

In Hinblick auf die privaten Rentenversicherungsträger hat das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in diesem Bereich in der Praxis kaum Veränderungen gebracht. Die privaten Rentenversicherungsträger haben bisher – mit Blick auf die im Vergleich zu Männern statistisch höhere Lebenserwartung der Frauen – keine Unisex-Tarife eingeführt. Sie argumentieren, dass Zahlungen an Frauen auf einen längeren Zeitraum gestreckt werden müssten, damit Frauen und Männer aus der Rentenkasse in der Gesamtsumme gleiche Beträge erhielten. Diese Gruppenbilanzierung ändert jedoch nichts daran, dass jede einzelne Frau in jedem einzelnen Monat – unabhängig von ihrer individuellen Lebenserwartung – weniger Rente für den gleichen Beitrag bekommt als jeder Mann. Es handelt sich damit um eine typische Gruppenbenachteiligung von Frauen wegen ihrer Geschlechtszugehörigkeit, also um Geschlechtsdiskriminierung.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *eine grundlegende Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung einzuleiten, die frauentypischen Lebensverläufen Rechnung trägt.*

4 Gesundheit/Pflege

4.1 Gender-Mainstreaming und frauenspezifische Belange in der Gesundheitspolitik

Rechtlich gesehen haben Frauen und Männer in Deutschland gleichen Zugang zu Gesundheitsleistungen (6. Staatenbericht, Kap. 12.1, Abs. 1). Die Ausgestaltung des Angebots ist jedoch in vielfacher Hinsicht an der männlichen Norm orientiert: Frauen sind lediglich die Abweichung davon, sie sind „z.T. von andersartigen Beschwerden“ betroffen, „reagieren z.T. anders auf gesundheitliche Probleme“. Die Lebenswelt von Frauen sowie ihr Verständnis von Krankheit und Gesundheit finden in den Angeboten der Gesundheitsversorgung wenig Entsprechung. Auch gehen Angebote wie z.B. Rehabilitationsmaßnahmen häufig an der Lebensrealität von Frauen mit Familienpflichten vorbei und werden dann von diesen nicht angenommen.

Insofern ist es sehr bedauerlich, dass eine durchgängige geschlechtssensible Strategie im Sinne des Gender-Mainstreaming in der Gesundheitspolitik der Bundesregierung immer noch keinen Eingang gefunden hat. Da sie die gleichstellungspolitische Relevanz bei Gesundheitsreformen ausblendet, unterbleibt auch eine geschlechtssensible Gesetzesfolgenabschätzung.⁵²

4.1.1 Gesundheitsreform 2007

Der letzte Satz im Gesetzentwurf für die Gesundheitsreform 2007 lautet: „Das Gesetz hat keine gleichstellungspolitische Relevanz.“⁵³ Dem ist zu widersprechen, denn durch die zunehmende Privatisierung von Leistungen (Ausgliederung von Leistungen wie bestimmte Medikamente oder Untersuchungen) und Zuzahlungen (z.B. Praxisgebühr, Zuzahlungen zu Medikamenten und Heilmitteln)⁵⁴ werden Frauen aufgrund ihrer häufig niedrigeren Einkommen de facto benachteiligt.⁵⁵ Eine von Frauenverbänden geforderte geschlechtsspezifische Gesetzesfolgenabschätzung unterbleibt, sodass nicht überprüft werden kann, ob der nach dem Gesetz garantierte gleichberechtigte Zugang zu Leistungen der Gesundheitsversorgung in der Realität besteht.

In der Gesundheitsreform wird die „Mitwirkungspflicht“ von Patient/innen eingeführt,⁵⁶ d.h. nicht therapiegerechtes Verhalten kann zu finanziellen Sanktionen führen. Im Pflegeweiterentwicklungsgesetz 2008 erfolgt eine Verschärfung dahingehend, dass die Ärzteschaft verpflichtet wird, den Krankenkassen entsprechend Meldung zu machen.⁵⁷ Hier ist besonders bedenklich, dass bei dem z.T. fehlenden Wissen über geschlechtsspezifische Unterschiede von Therapien (z.B. bei Medikamenten, wo Frauen häufiger unter unerwünschten Arzneimittelwirkungen leiden) Frauen möglicherweise fälschlich eine mangelnde Mitarbeit attestiert wird. In diesen Zusammenhang ist die Einführung einer Verpflichtung zu Früherkennungsuntersuchungen sehr kritisch zu bewerten, so lange keine evidenzbasierten Daten über deren Nutzen vorliegen. Insofern darf eine Nichtteilnahme nicht unbedingt als Fehlverhalten – mit der Folge eines eventuell eintretenden Behandlungsfalles – eingestuft werden. Grundsätzlich bedeuteten solche Regelungen die Abkehr vom Prinzip der mündigen Patientin/des mündigen Patienten sowie den Prinzipien des informed-consent oder des shared decision making.

⁵² CEDAW-General Recommendation No. 24, 1999: § 31 (a),

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm - recom24>, besucht am 25.6.2008, sowie CEDAW/C/2004/I/CRP.3/Add.6/Rev.I: Abschließende Bemerkungen, Deutschland, Nr. 39.

⁵³ www.dip.bundestag.de/btd/16/031/1603100.pdf, S. 213, besucht am 25.6.2008.

⁵⁴ § 28, § 34, § 61 GMG – Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung, 2003 sowie § 242 GKV-WSG – Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung, 2007.

⁵⁵ Wasem, Jürgen; Greß, Stefan: „Geschlechtsspezifische Auswirkungen von Leistungsausgrenzungen und Zuzahlungserhöhungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung“, 2004, http://www.boeckler.de/pdf/wsi_expertise_gkv.pdf, besucht am 25.6.2008.

⁵⁶ § 65a GMG, s.o. sowie § 62 GKV-WSG, s.o.

⁵⁷ Art 6, Nr. 15c PflWG (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz), 2008.

Die Kategorie Geschlecht spielt in der Gesundheitsreform 2007 lediglich eine Rolle als „Risiko“, sie soll in den Risikostrukturausgleich entsprechend einfließen.⁵⁸ Hier erfolgt ein finanzieller Ausgleich zwischen Krankenkassen mit kostenintensiven und Kassen mit weniger kostenintensiven Versicherten. Es werden aber z.B. sämtliche mit Fruchtbarkeit und Gebärfähigkeit verbundenen Kosten versicherungsmathematisch den Frauen zugeschlagen und machen sie unter diesem Gesichtspunkt zum finanziellen „Risiko“. Ein weiteres Zeichen für die Missachtung der Kategorie Geschlecht in der Gesundheitspolitik ist die fehlende sprachliche Repräsentanz von Frauen in diesem und anderen Gesetzen und Richtlinien. Dieser bedauerlichen Praxis folgt auch der Gemeinsame Bundesausschuss, ein Gremium, das in Form von Richtlinien den Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung bestimmt. So führt er in den Richtlinien zur Häuslichen Krankenpflege eine Generalklausel zur sprachlichen Gleichbehandlung ein, dergestalt, dass um der „Verständlichkeit und der Klarheit willen“ auf geschlechtliche Paarformeln verzichtet wird und „dass die in diesen Richtlinien verwendeten Personenbezeichnungen (...) deshalb auch jeweils in ihrer weiblichen Form (gelten)“.⁵⁹ Auf einen NGO-Protestbrief (Deutscher Ärztinnenbund) hin will sich das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) nun um Abhilfe bemühen.⁶⁰

An einem Punkt wirkt sich die Gesundheitsreform 2007 positiv auf frauenspezifische Belange aus: Neu eingeführt wird der Rechtsanspruch auf Mütter-Väter-Kind-Kuren (6. Staatenbericht, Kap. 12.1, Abs. 4). Entsprechend sind laut Müttergenesungswerk die diesbezüglichen Aufwendungen der Krankenkassen seit 2000 erstmalig wieder angestiegen.⁶¹

4.1.2 Gesundheitsberichterstattung und Gesundheitsinformationen

Die Kategorie Geschlecht findet erfreulicherweise verstärkt Zugang in die Gesundheitsberichterstattung (6. Staatenbericht Kap. 12.2), insbesondere die Veröffentlichungen des Robert-Koch-Instituts sind in der Regel geschlechtssensibel gestaltet.⁶² Weitere Unterscheidungen sind zu fordern: So ist z.B. die sinkende Mütter- bzw. Säuglingssterblichkeit 2003 erfreulich (6. Staatenbericht, Kap. 12.1, Abs. 3). Es besteht aber z.B. Bedarf bei der Binnendifferenzierung dieser Zahlen bezüglich der Migrantinnen, die möglicherweise immer noch eine höhere Sterblichkeit als deutsche Frauen aufweisen.⁶³ Weitere Gruppierungen wie z.B. Sinti und Roma, Lesben oder Frauen mit Behinderungen sind zu berücksichtigen.

Die Gesundheitsinformationen des Institutes für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) zu frauenspezifischen Fragestellungen sind zu begrüßen (6. Staatenbericht, Kap. 12.2, Abs. 4). Sie ermöglichen Frauen eine informierte Entscheidung auf der Basis von neutralen Informationen, z.B. zum Thema Wechseljahre. Sie ersetzen aber keinesfalls eine durchgängige Geschlechterperspektive in den anderen Gesundheitsinformationen des Instituts, die überwiegend geschlechtsneutral gehalten sind.⁶⁴

Für die informierte Entscheidung von Frauen ist auch die Broschüre zum Mammografie-Screening einer NGO (Nationales Netzwerk Frauen und Gesundheit) sehr hilfreich.⁶⁵

4.1.3 Beteiligung von Frauen

In Entscheidungsgremien der Gesundheitsversorgung sind Frauen in allen Bereichen unterrepräsentiert. Zum Beispiel finden sich im o.g. sehr wichtigen Gemeinsamen Bundesausschuss

⁵⁸ § 87 e), § 87 b (3), § 266 GKV-WSG, s.o.

⁵⁹ http://www.g-ba.de/downloads/39-261-600/2008-01-17-HKP-Gender_BAnz.pdf, besucht am 25.6.2008.

⁶⁰ Deutscher Ärztinnenbund (Hrsg.): „Was heißt hier – mit gemeint?“, in: ÄRZTIN (55) 3-2008, S. 8.

⁶¹ http://www.muettergenesungswerk.de/cms/Docs/Attachements/9b609d4a-c9e7-4b2e-9876-79ae7461c0d0/GKV_Statistik_2007.pdf, besucht am 25.6.2008.

⁶² <http://www.rki.de/>, besucht am 25.6.2008.

⁶³ David, Matthias: „Aspekte der gynäkologischen Betreuung und Versorgung von türkischen Migrantinnen in Deutschland“, 2001, S. 10 sowie Borde, Theda: „Patientinnenorientierung im Kontext der soziokulturellen Vielfalt im Krankenhaus“, Berlin 2002, S. 55.

⁶⁴ <http://www.gesundheitsinformation.de/>, besucht am 5.9.2008.

⁶⁵ Schindele, Eva; „Brustkrebsfrüherkennung“, hrsg. v. Nationales Netzwerk Frauen und Gesundheit, Hannover 2007 – <http://www.nationales-netzwerk-frauengesundheit.de/downloads/mammografie112007.pdf>, besucht am 5.9.2008.

schuss in vier Beschlussgremien bei 21 Mitgliedern nur jeweils eine Frau, in einem zwei Frauen, im Bereich der psychotherapeutischen Versorgung sieben Frauen bei 16 Männern.

Die Forderung nach paritätischer Besetzung von Entscheidungsgremien in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung und -forschung hat weiterhin hohe Dringlichkeit. Ebenso müssen die Bemühungen um eine Verankerung von gender-, alters- sowie lebenslagenspezifischen Aspekten im Sozialgesetzbuch betreffend die Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V) fortgeführt werden.

Das dreijährige Projekt „Bundeskoordination Frauengesundheit (BKF)“ war sehr erfolgreich, wie auch im 6. Staatenbericht beschrieben (Kap. 12.1, Abs. 2, Kap. 12.4, Abs. 1). Leider ist aber nun dessen Finanzierung beendet worden und damit der Prozess der Etablierung von Frauengesundheitsstrukturen ins Stocken geraten. Auch ist mit einem Abbröckeln der geschaffenen Vernetzungen und des geschlechtssensiblen Bewusstseins zu rechnen. Hier sehen Frauenverbände Rückschritte in den Bemühungen der Politik um eine geschlechtergerechte Gesundheitsversorgung.

4.2 Frauengesundheitsforschung

Mit der Verabschiedung des 12. Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes 2004 ist endlich gesetzlich festgeschrieben, dass bei der klinischen Prüfung von Arzneimitteln nun auch Frauen als Prüfungsteilnehmerinnen angemessen zu berücksichtigen sind. Neben dem Nachweis der Unbedenklichkeit oder Wirksamkeit eines Arzneimittels müssen damit zusätzlich auch eventuelle unterschiedliche Wirkungsweisen bei Frauen und Männern berücksichtigt werden.⁶⁶ Inwieweit dies umgesetzt wird, müssen die Aufsichtsgremien des Bundes und der Länder nun überprüfen und evaluieren.

Weiterhin besteht jedoch in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung noch erheblicher Bedarf an geschlechtsdifferenzierter Forschung und Überprüfung von bereits durchgeführten Studien. So hat z.B. die geschlechtsdifferenzierte Auswertung einer Studie zu Digoxin (Herzmedikament) vollkommen neue Ergebnisse gebracht: Männer profitieren davon, während Frauen eher Nachteile erleiden. Dies ging aber aus der geschlechtsneutralen Gesamtauswertung nicht hervor.⁶⁷ Weiter ist z.B. die Behandlung von HIV-infizierten Frauen sehr problematisch, da die vorrangig an Männern getesteten Medikamente bei Frauen andere Nebenwirkungen haben und möglicherweise eine Dosierungsanpassung erfordern. Auch psychische und psychosoziale Aspekte der Erkrankung sind geschlechtsspezifisch zu erforschen.⁶⁸

Forschungsvorhaben zur Entstehungsgeschichte, Diagnostik und Therapie von Erkrankungen sind bislang nicht konsequent geschlechtsdifferenziert angelegt (6. Staatenbericht, Kap. 12.3, Abs. 1). Hier müssen auch Aspekte des sozialen Geschlechtes (Gender) erforscht werden, wie z.B. Rollenstereotype in der Gesundheitsversorgung⁶⁹, die zu unterschiedlicher – häufig weniger adäquater – Behandlung im Vergleich zu den Männern führen können.⁷⁰

Weiter ist in der Versorgungsforschung dringlich, dass die Kategorie Geschlecht als Kriterium für die Bewertung von Therapien einfließt. Dies berücksichtigt das Institut für Wirtschaftlichkeit und Qualität im Gesundheitswesen (IQWiG) in seinen Berichten leider nicht. Die Nutzenbewertung von z.B. nichtmedikamentösen Behandlungsstrategien (Gewichtsreduktion bei Patienten mit Bluthochdruck) erfolgt für eine geschlechtsneutrale Population.⁷¹ Die Bewer-

⁶⁶ § 42 Abs.1 – 3 AMG (Arzneimittelgesetz).

⁶⁷ Rathore, Saif S. u.a.: „Sex based Differences in the Effect of Digoxin for the Treatment of Heart Failure“, N Engl J Med, Vol. 347, No. 18, October 31, 2002, <http://www.nejm.org/>, S. 1403 ff, besucht am 25.6.2008.

⁶⁸ Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): „Zukunft einer frauengerechten Gesundheitsversorgung in NRW. Bericht der Enquetekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen“, Wiesbaden 2004, S. 199-204.

⁶⁹ <http://www.aerzteblatt.de/v4/news/news.asp?id=32076>, „Studie: Ärztinnen setzten Diabetes-Leitlinien konsequenter um als männliche Kollegen“, April 2008, besucht am 25.6.2008.

⁷⁰ Landtag NRW, S. 186-191.

⁷¹ http://www.iqwig.de/download/A05-21A_Abschlussbericht_Gewichtsreduktion_bei_Bluthochdruck.pdf, besucht am 6.9.2008.

tung des Disease Management Programms (DMP) für Erkrankungen der Herzkranzgefäße wendet sogar „bei der Angabe von Personenbezeichnungen jeweils die männliche Form“ an.⁷²

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *sicherzustellen, dass dem nach wie vor in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung bestehenden erheblichen Bedarf an geschlechtsdifferenzierter Forschung (inklusive der geschlechtssensiblen Überprüfung von bereits durchgeführten Studien) Genüge getan wird. Dies muss ebenso geschehen in den Bereichen der geschlechtssensiblen Gesundheitsförderung, Prävention, Diagnostik, Therapie, Rehabilitation, Pflege und in der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Gesundheitsberufe;*
- *die Forderung von Frauenverbänden nach paritätischer Besetzung von Entscheidungsgremien in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung und -forschung, zu beachten und ihre Bemühungen um eine Verankerung von gender-, alters- sowie lebenslagenspezifischen Aspekten im 5. Sozialgesetzbuch (SGB V, betreffend die Gesetzliche Krankenversicherung) zu verstärken.*

4.3 Gesundheitliche Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen

Die Studie der Bundesregierung „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ von 2004 (vgl. Kap. 7) hat ebenso wie das Projekt S.I.G.N.A.L. (6. Staatenbericht, Teil B zu den Ziffern 22 und 23) positive Impulse gesetzt.

Noch zu erweitern ist der Blickwinkel für Betroffene in besonderen Lebenslagen wie Frauen mit Behinderungen, inter- und transsexuelle Menschen sowie Lesben, Migrantinnen, Pflegebedürftige usw.

Die Bemühungen um zunehmende Sensibilisierung der Institutionen der Gesundheitsversorgung für die gesundheitlichen Folgen von Gewalt zeigen nur langsame Erfolge. Insbesondere die Implementierung in die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Gesundheitsberufe bedarf noch erheblicher Anstrengungen.⁷³

Die Praxis zeigt, dass Betroffene von Frauenhandel nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nur sehr selten eine adäquate medizinische Behandlung erhalten, weil die strengen gesetzlichen Voraussetzungen zur Gewährung dieser Behandlungskosten nicht erfüllt werden. Gemäß § 6 Satz 1 AsylbLG werden „sonstige Leistungen“ dann gewährt, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit „unerlässlich“ sind. Betroffene von Frauenhandel haben in der Regel aufgrund des Erlebten einen speziellen Bedarf an medizinischer Diagnostik und entsprechender Heilbehandlung. Diese notwendige Versorgung wird ihnen durch die bestehenden gesetzlichen Regelungen versagt. Insbesondere werden die Kosten für eine therapeutische Behandlung nur in wenigen Fällen übernommen, was aus humanitären Gründen schwer vertretbar ist.⁷⁴ Die Fachberatungsstellen fordern Nachbesserungen in diesem Bereich.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *den Zugang zu medizinischer und therapeutischer Hilfe für alle gewaltbetroffenen Frauen – insbesondere auch für Betroffene von Menschenhandel – als Rechtsanspruch zu verankern.*

⁷²

http://www.iqwig.de/download/V06_03_Abschlussbericht_Leitlinienrecherche_und_bewertung_fuer_das_DMP_KHK.pdf; S. iii, besucht am 6.9.2008.

⁷³ CEDAW-General Recommendation No. 24, 1999: § 31 (f), s.o.; Landtag NRW, S. 179.

⁷⁴ Landtag NRW, S. 174; KOK e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 5.6.2007; zu finden unter <http://www.kok-buero.de/>, besucht am 5.5.2008.

4.4 Gesundheitsversorgung von Frauen mit Behinderung

Frauen mit Behinderung sind – genauso wie Frauen ohne Behinderung – grundsätzlich von den Problemen der bislang noch ungenügenden Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Unterschiede in der Gesundheitsversorgung betroffen. Darüber hinaus sind sie mit behinderungsbedingten Schwierigkeiten konfrontiert.

4.4.1 Fehlende Barrierefreiheit

Nur ein geringer Bruchteil der ärztlichen Praxen ist für mobilitätseingeschränkte Frauen und Männer zugänglich, darüber hinaus fehlt es – teilweise auch in Kliniken – an rollstuhlgänglichen Toiletten oder Umkleiden sowie höhenverstellbaren Behandlungsliegen oder Untersuchungsgeräten. Informationsmaterialien für blinde oder gehörlose Menschen oder Menschen mit Lernschwierigkeiten sind nicht vorhanden; die Kommunikation ist oftmals insgesamt sehr eingeschränkt, eine informierte Entscheidung erschwert bis unmöglich.

Im Falle einer nicht behinderungsbedingten Erkrankung, aber auch für Vorsorgeuntersuchungen ist es für Frauen und Männer mit Behinderung schwierig bis unmöglich, eine entsprechend barrierefreie Praxis zu finden. Gleiches gilt für die Betreuung von Schwangerschaft und Geburt. Auch Geburtshäuser sind äußerst selten zugänglich, ebenso entsprechende Vorbereitungskurse. Präventionsangebote schließen Frauen und Männer mit Behinderung aufgrund von Barrieren oftmals aus.⁷⁵

4.4.2 Fehlende Kenntnisse

In der Forschung sowie in der medizinischen/therapeutischen Ausbildung werden Frauen und Männer mit Behinderung nicht berücksichtigt. Entsprechend fehlen z.B. Kenntnisse in Bezug auf die Auswirkungen von gängigen Medikamenten, die in Zusammenhang mit einer Akuterkrankung (z.B. Grippe), einer Hormontherapie oder im Rahmen einer Psychotherapie verordnet werden, auf die Behinderung. So wirken sich z.B. manche Hormonpräparate ungünstig auf den Verlauf einer Muskelerkrankung aus. Auch Wechselwirkungen von gängigen Medikamenten mit solchen, die aufgrund der Behinderung eingenommen werden, sind häufig unbekannt.

Hinzu kommt, dass behinderungsbedingte Abweichungen im Verlauf von Krankheiten, aber auch von Schwangerschaft und Geburt (z.B. bei einer Frau mit einer Querschnittslähmung) häufig nicht bekannt sind, und daher falsche Rückschlüsse in der medizinischen Behandlung gezogen werden. Bezogen auf das Erkennen von Gewalterfahrungen bedeutet die Unkenntnis bei medizinischem Personal, dass Hilfe und Unterstützung ausbleiben, denn Auffälligkeiten nach erlebter Gewalt bei Mädchen und Frauen mit Behinderung werden oft als Folgen der Behinderung fehlinterpretiert (vgl. Kap. 7.3 Spezifische Auswirkungen von Gewalt für Frauen mit Behinderung).⁷⁶

Darüber hinaus wird Frauen mit Lernschwierigkeiten zum Teil immer noch, auch von medizinischem Fachpersonal, das Recht auf Sexualität und Mutterschaft abgesprochen.⁷⁷

Und Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten lehnen die Behandlung von Frauen mit Lernschwierigkeiten nach Gewalterfahrung mehrheitlich ab mit dem Argument, dass sie für diese Personengruppe nicht ausgebildet seien (vgl. Kap. 7.3 Spezifische Auswirkungen von Gewalt für Frauen mit Behinderung).

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf barrierefreien Zugang zu medizinischer und therapeutischer Hilfe für alle zu gewährleisten.

⁷⁵ Zur Definition von Zugänglichkeit/Barrierefreiheit siehe UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit einer Behinderung, Artikel 9.

⁷⁶ Landtag NRW, S. 171.

⁷⁷ Ebd., S. 151-166.

4.5 Frauen und Sucht

4.5.1 Rauchen und Frauengesundheit

Der zunehmende und früher beginnende Zigarettenkonsum der weiblichen Bevölkerung korreliert mit steigenden Neuerkrankungsraten von Herzinfarkt und Lungenkrebs bei Frauen im jüngeren und mittleren Lebensalter (6. Staatenbericht, Kap. 12.9, Abs. 5 u. 7). Die Kombination des Zigarettenrauchens mit der Einnahme von oralen Kontrazeptiva steigert das Risiko für Herzerkrankungen um das 40-Fache, was den Frauen häufig nicht ausreichend kommuniziert wird.⁷⁸

Bei der Rauchentwöhnung werden frauenspezifische Bedarfe bislang nur ungenügend berücksichtigt: Im Suchtverhalten zeigen Frauen eine höhere Abhängigkeit von psychosozialen Faktoren als von der Substanz Nikotin. Insofern gestaltet sich die Entwöhnung schwieriger als bei Männern. Frauen neigen vermehrt zu Rückfällen in Situationen, die emotional negativ besetzt sind, wie Stress oder Frustration, Männer dagegen in positiven Zusammenhängen, wie geselligem Beisammensein. Weitere Faktoren, die Frauen die Rauchentwöhnung erschweren, sind die Furcht vor ungewollter Gewichtszunahme und die schlechtere Wirkung der Nikotinersatzbehandlung (Pflaster).⁷⁹ Auch soziale Unterschiede im Rauchverhalten – wie Bildung, Einkommen und Familienstand – sind beschrieben⁸⁰, finden aber bislang ebenfalls nur marginal Eingang in die Rauchentwöhnung.

Präventiv muss Aufklärung ebenfalls geschlechtssensibel sein und alle Bevölkerungsgruppen erreichen. Insbesondere sind geschlechtssensible Konzepte zur Suchtprävention an Schulen zu entwickeln und umzusetzen. Hierbei unterstützen die entsprechenden Broschüren der BZgA (6. Staatenbericht Kap. 12.6 Abs. 1).

Deutschland erfüllt seine Verpflichtungen aus dem Beitritt zur WHO-Rahmenkonvention zur Tabakkontrolle, Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), nur zögerlich. Defizite bei der Regulierung und Durchsetzung des Rauchverbots gefährden die Gesundheit von Frauen (und Männern) durch Passivrauchen.

Von der Jahrestagung der Drogenbeauftragten der Bundesregierung zu Frauen und Rauchen im Oktober 2008 werden weitere Impulse erwartet.⁸¹

4.5.2 Frauen und Medikamentenabhängigkeit

Im Zusammenhang mit den bekannten Daten zu Medikamentenmissbrauch/-abhängigkeit von Frauen sind neben geschlechtssensiblen Behandlungsstrategien insbesondere auch präventive Maßnahmen erforderlich (6. Staatenbericht, Kap. 12.6, Abs. 3, Kap. 12., Abs. 4 u. 6). Die Bewerbung von psychotropen Medikamenten oder anderer Arzneimittel mit abhängigkeitsförderndem Potenzial sollte eingeschränkt werden. Weiter können Aufklärung und Gesundheitserziehung, bereits im Kindergarten beginnend, einen wichtigen Beitrag zu einem adäquaten Umgang mit Medikamenten und nichtmedikamentösen Alternativen bei Beschwerden oder Problemen leisten. Besonderes Augenmerk ist auf die Sensibilisierung der Beteiligten im Gesundheitswesen zu richten, die ihre Informations- und Verordnungspraxis reflektieren und Patientinnen über andere Behandlungsmethoden informieren können. Im weiteren Sinne trägt auch die Schaffung von gesundheitsförderlichen Lebensbedingungen zur Prävention von Medikamentenabhängigkeit bei.⁸²

4.6 Gesundheitliche Situation der Frauen im Alter

Frauen mit „anderen“ Symptomen beim Herzinfarkt als Männer – wie im 6. Staatenbericht,

⁷⁸ Ebd., S. 188.

⁷⁹ Ortner, Romana u.a.: „Nikotin – Frauen sind anders abhängig“, Pneumologisch Nr. 5, 2001, S. 10-11.

⁸⁰ Robert-Koch-Institut (Hrsg.): „Bundes-Gesundheitssurvey. Soziale Unterschiede im Rauchverhalten und in der Passivrauchbelastung in Deutschland“, Berlin 2006.

⁸¹ <http://www.ctw-congress.de/frauen-rauchen08>, besucht am 25.6.2008.

⁸² Landtag NRW, S. 85-89.

Kap. 12.9, Abs. 2 und 3 beschrieben – sind im Alter möglicherweise zahlenmäßig eher die „Norm“. Leider ist auch in dem erwähnten Bericht zur „Gesundheitlichen Prävention von Frauen in der 2. Lebenshälfte“, der zwischenzeitlich vorliegt, diese Sichtweise vorherrschend: Die Bezugsgröße ist der Mann, an dem die Frauen gemessen werden.⁸³ Es ist beachtlich, was in diesem Bericht an Daten zusammengetragen wurde. Gleichwohl ist zu kritisieren, dass bei der Prävention insbesondere Frauen in den Blick genommen werden, die Früherkennungsangebote sowieso häufiger nutzen als Männer, und dass das weibliche Geschlecht als ein Risikofaktor dargestellt wird.⁸⁴

4.7 Pflege

Frauen sind sehr häufig diejenigen, die Pflegeleistungen erhalten und erbringen. Als Letzteren wird ihnen durch die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements (PflEG) – vgl. 6. Staatenbericht, Kap. 12.10 – und die mit dem Pflegeweiterentwicklungsgesetz (PfWG) 2008 eingeführte Pflegezeit wiederum die unbezahlte Care-Arbeit zugedacht. Eine gewisse soziale Absicherung durch die Pflegeversicherung greift nicht in allen Fällen und gleicht nicht Einkommensverluste durch Einschränkung oder Aufgabe der Erwerbsarbeit aus. Das kann zu Altersarmut beitragen (vgl. Kap. 3.7.2 Alterssicherung: Erhöhung des Renteneintrittsalters – Rente mit 67). Die Stellungnahme des Deutschen Frauenrates im Gesetzgebungsverfahren zum PfWG macht diese und weitere Punkte deutlich.⁸⁵ So müssen auch Pflegende, die nicht zur Familie gehören, von den Regelungen des PfWG ebenso profitieren wie pflegende Familienangehörige. Ebenfalls ist die langjährige Forderung der Wahlfreiheit der Pflegebedürftigen in Bezug auf die Pflegenden immer noch nicht realisiert. Insbesondere Wünsche bezüglich des Geschlechts der Pflegeperson werden in der Praxis durch die Auslegung der „berechtigten Wünsche“ des §9 SGB IX häufig nicht berücksichtigt. Auch Gewalt in der Pflege muss thematisiert und erforscht sowie durch geeignete Maßnahmen verhindert werden.

4.8 Schwangerschaft und Pränataldiagnostik

Die Pränataldiagnostik ist inzwischen untrennbar mit der Schwangerenvorsorge verbunden. Die Mutterschaftsrichtlinien sehen eine spezielle Abfolge pränataler Untersuchungen vor. Die ärztliche Aufklärung zu den Erstuntersuchungen lautet nach Aussage schwangerer Frauen in der Regel: „Wir wollen mal schauen, ob alles in Ordnung ist.“ Der Ultraschall („Babyfernsehen“) erfreut sich laut einer repräsentativen Umfrage einer hohen Akzeptanz in der Bevölkerung.⁸⁶ Entsprechend wird er von den meisten schwangeren Frauen unhinterfragt genutzt.

Zu ethischen und moralischen Problemen kommt es im Zusammenhang mit Pränataldiagnostik immer dann, wenn „auffällige Befunde“ festgestellt werden. Aus diesem Grund wird – auch von der Bundesregierung – eine Aufklärung und Beratung vor Inanspruchnahme pränataler Untersuchungen gefordert. NGOs, die der Pränataldiagnostik kritisch gegenüberstehen, wie das Netzwerk gegen Selektion durch Pränataldiagnostik, sehen jedoch ein Problem in der Aufklärung. Sie fordern eine Aufklärung und Einwilligung der Schwangeren vor jeder einzelnen Maßnahme. Dies ist derzeit jedoch nicht möglich, da die Mutterschaftsrichtlinien z.B. die ersten drei Ultraschalluntersuchungen „im Paket“ vorsehen und daher keine gesonderten Einwilligungen bei der zweiten und dritten Untersuchung vorgesehen sind. Entsprechend fordert das Netzwerk eine Entkopplung der Schwangerenvorsorge und der Pränataldiagnostik. Hierzu müssten die Mutterschaftsrichtlinien verändert werden.⁸⁷

⁸³ BMG (Hrsg.): Gesundheitlichen Prävention von Frauen in der 2. Lebenshälfte, Band 2, S. 9, 13, 22
www.bmg.bund.de/nm_822814/SharedDocs/Publikationen/Forschungsberichte/, besucht am 25.6.2008.

⁸⁴ BMG, S. 28 u. 38.

⁸⁵ http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a14/anhoerungen/071_072_074_075/stellungn_SV/Dt_Frauenrat.pdf, besucht am 3.9.2008.

⁸⁶ Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.): Schwangerschaftserleben und Pränataldiagnostik. Repräsentative Befragung Schwangerer zum Thema Pränataldiagnostik, Köln 2006.

⁸⁷ Netzwerk gegen Selektion durch Pränataldiagnostik (Hrsg.): Rundbrief 13. Sonderheft Rechtsgutachten zur Betreuung schwangerer Frauen nach den Mutterschafts-Richtlinien, Düsseldorf 2002.

Ein großes ethisches und gesellschaftliches Problem besteht im Zusammenhang mit sogenannten Spätabbrüchen lebensfähiger Embryonen. Wenn im letzten Drittel der Schwangerschaft eine vermutliche Erkrankung oder Behinderung des Embryos festgestellt wird und die Schwangere erklärt, dass sie sich nicht in der Lage sieht, diese Situation zu bewältigen, kann aufgrund der Diagnose „Gefahr für die Schwangere“ straffrei ein Spätabbruch vorgenommen werden. Quer durch alle Parteien wurde in den Jahren 2005 und 2006 über die Vermeidung von Spätabbrüchen diskutiert. Wenngleich die ethische Frage von Spätabbrüchen öffentliche Diskussionen auslöst, wird die vorgeschaltete z.T. unhinterfragte Praxis der Pränataldiagnostik bedauerlicherweise nicht in Frage gestellt.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *dafür Sorge zu tragen, dass bei der Pränataldiagnostik das Recht auf informierte Zustimmung (informed consent) vor jeder diagnostischen Maßnahme gewahrt wird, ebenso wie das Recht auf Nichtwissen;*
- *Frauen zu ermöglichen, auf eigenen Wunsch nur therapierelevante Informationen über das werdende Kind zu erhalten.*

5 Rollenstereotype

5.1 Rollenstereotype prägen weiterhin die Lebenswirklichkeit in Deutschland

Die Verwirklichung von Gleichberechtigung in der Gesellschaft ist eng verbunden mit einem umfassenden Prozess des Abbaus von Rollenstereotypen.⁸⁸ In den abschließenden Bemerkungen zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung äußerte sich der CEDAW-Ausschuss besorgt über das Fortbestehen der allgegenwärtigen stereotypen und konservativen Ansichten über die Rollen und Aufgaben von Frauen und Männern in Deutschland und empfahl die Verstärkung der politischen Maßnahmen und die Durchführung von Programmen, u.a. von Bewusstseinsförderungs- und Bildungskampagnen für Frauen und Männer.⁸⁹ Im 6. Staatenbericht legt die Bundesregierung dar, dass die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in Familie und Erwerbsleben nach wie vor die Lebenswirklichkeit von Frauen und Männern in Deutschland prägt und Ursache vieler Ungleichbehandlungen ist. Ein traditionelles Rollenverständnis, das Frauen die Hauptverantwortung für die Familienarbeit zuschreibt und Männern die Zuständigkeit für den Familienunterhalt, stehe dem Ziel entgegen, gleiche Chancen für Frauen und Männer in allen Lebensbereichen herzustellen (vgl. 6. Staatenbericht Teil A.I.). Im Regierungsbericht werden einzelne von der Regierung unterstützte Maßnahmen und Projekte vorgestellt, mit denen die tradierten Rollenbilder in der Bildungs- und Familienpolitik, im Familienrecht und in den Medien bekämpft werden sollen (vgl. 6. Staatenbericht, Artikel 5 und Teil B).⁹⁰ Aber ein Gesamtkonzept liegt nicht vor, und ein gesamtgesellschaftlicher Diskurs über die Ursachen der Rollenstereotype und ihr hartnäckiges Fortbestehen findet nicht statt.

Die Bundesregierung zeigt in ihrem Bericht Einzelmaßnahmen auf, die einen punktuellen Beitrag zur Überwindung der tradierten Rollenmodelle leisten können, aber den Kern der Problematik nicht treffen. So wird in der Einführung des Elterngeldes die zentrale Maßnahme zur Überwindung der tradierten Vorstellung des Alleinernährermodells gesehen. Die NGOs begrüßen die Einführung des Elterngeldes als ersten Schritt zu einem Erwerbsmodell, in dem beide Elternteile gemeinsam zum Unterhalt der Familie beitragen. Doch zur Überwindung von Rollenstereotypen reichen finanzielle Anreize, wie das Elterngeld sie bietet, nicht aus. Strukturelle Ungleichheiten, die auf dem modifizierten Alleinernährermodell beruhen, dauern fort und benachteiligen weiterhin die Mehrheit der verheirateten Frauen, die in Teilzeitstellen oder in Mini-Jobs arbeiten (vgl. Kap. 3.5 Atypische Beschäftigungsverhältnisse).

⁸⁸ BMFSFJ (Hrsg.): Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18. Dezember 1979, S. 19. CEDAW basiert auf dem Bewusstsein, „dass sich die traditionelle Rolle des Mannes und die Rolle der Frau in der Gesellschaft und in der Familie wandeln müssen, wenn die volle Gleichberechtigung von Mann und Frau erreicht werden soll“.

⁸⁹ CEDAW-Ausschuss, Abschließende Bemerkungen: Deutschland, nicht redigierte Vorabfassung, 30.1.2004, S. 4.

⁹⁰ Die Thematik Rollenstereotype und Migrantinnen wird im Regierungsbericht nicht angesprochen.

Die Anzahl der Väter, die in der Mehrzahl zwei, selten mehr Erziehungsmonate in Anspruch nehmen, stieg zwar von 3,5% im Jahr 2006 auf 9,6% im Jahr 2007 (BMFSFJ, Dezember 2007). Aber junge Väter sehen sich immer noch Vorurteilen in ihren Unternehmen gegenüber, wenn sie Familienpflichten übernehmen wollen.

Auch in den Stellungnahmen zu den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zählt die Bundesregierung einzelne Maßnahmen zur Überwindung tradiert Rollenmodelle auf. Es ist jedoch keine Strategie erkennbar, wie ein gesellschaftlicher Dialog initiiert und unterstützt werden könnte. Eine strukturelle Herangehensweise und eine umfassende Strategie zur Implementierung eines breit angelegten Diskurses über die Wirkung von Rollenstereotypen, an dem sich alle gesellschaftlichen Kräfte beteiligen, sind aber dringend notwendig.

Rollenstereotype bestehen aus Zuweisungen von Eigenschaften in Abhängigkeit von der Geschlechtszugehörigkeit. Sie erfolgen aufgrund biologischer Gegebenheiten und historisch-kulturell gewachsener Strukturen und legen sowohl weibliche wie auch männliche Rollenbilder fest. Will man Diskriminierungen von Frauen aufgrund eines tradierten Rollenbildes beseitigen, müssen weibliche und männliche Rollenstereotype überdacht und neue Lebensentwürfe für beide Geschlechter ausgehandelt werden. Die NGOs begrüßen den Ansatz der Bundesregierung, Männer als Partner und Adressaten der Gleichstellungspolitik anzusprechen zur Überwindung von Rollenstereotypen. Die Bemühungen des BMFSFJ, Männer- und Jungenarbeit zu etablieren, sind positiv, und deutliche Fortschritte sind in diesem Bereich erzielt worden. Jedoch sind auch Lebensentwürfe vieler junger Frauen noch geprägt durch tradierte weibliche Verhaltensweisen.

Die Ergebnisse einer qualitativen Studie zu Lebensentwürfen, Rollenbildern und Einstellungen von 20-Jährigen, die im Auftrag des BMFSFJ erstellt wurde⁹¹, zeigen deutlich, dass bei jungen Erwachsenen vor allem Rollenstereotype und vorgelebte Rollenbilder für die Vorstellungen eines weiblichen und männlichen Lebens und für ihr Mutter- und Vaterbild wirksam sind. Geschlecht, Bildung und soziales Milieu wirken sich auf diese Vorstellungen aus. Frauen mit höherer Bildung halten den Gleichstellungsprozess für nicht abgeschlossen und wollen ihn fortsetzen. Dagegen sehen sich Frauen mit niedriger oder mittlerer Ausbildung von einer Forderung nach mehr Gleichstellung in ihrer Lebensvorstellung von Teilzeitarbeit und Mutterschaft bedroht. Männer mit niedrigem Bildungsabschluss greifen auf traditionelle Rollenverteilungen zurück und wollen eine Partnerin, die für Haus und Familie verantwortlich ist. Junge Abiturienten sprechen sich zwar für Gleichberechtigung aus, fühlen sich aber unsicher in Bezug auf junge selbstbewusste Frauen, die ein modernes Rollenbild leben. Ihnen fehlen positive männliche Rollenvorbilder. Konsequenzen werden aus diesen Ergebnissen nur unzureichend gezogen. Die Bundesregierung sollte Jungen- und Männerarbeit viel stärker fördern.

Neue diskriminierungsfreie, egalitäre und partnerschaftliche Rollenmodelle müssen in Erziehung, Schule und Ausbildung sowie im Arbeitsleben und im gesellschaftlichen Diskurs erarbeitet werden. Die Bundesregierung sollte grundsätzlich Initiativen fördern, die neue zukunftsgerichtete Rollenmodelle für Frauen und Männer entwickeln und deren Akzeptanz fördern. Dabei ist darauf zu achten, dass Männerarbeit gleichstellungsorientiert und diskriminierungsfrei ist. Konzepte zur Überwindung von Rollenstereotypen und die Chancen ihrer Umsetzung sollten erarbeitet werden.

5.2 Gleichstellungspolitik zur Überwindung von Rollenstereotypen

Die Bemühungen der Bundesregierung zur Überwindung von Rollenstereotypen konzentrieren sich auf die Familienpolitik, die nicht durchgängig gleichstellungsorientiert ist.⁹² Rollenstereotype beziehen sich auf tradierte verschiedene soziale Rollen von Frauen und Männern, die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern hervorrufen und sich dem politischen Ziel der

⁹¹ Sinus Sociovision: 20-jährige Frauen und Männer heute. Lebensentwürfe, Rollenbilder, Einstellungen zur Gleichstellung. Eine qualitative Untersuchung von Sinus Sociovision für das BMFSFJ, Heidelberg, Februar 2007.

⁹² Vgl. Einführende Bemerkungen, S. 3.

Gleichstellung widersetzen. Eine konsequente Gleichstellungspolitik ist deshalb Voraussetzung für deren Bekämpfung.

Die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), die im Auftrag der Bundesregierung agiert und teilweise in Kooperation mit Trägern der Erwachsenenbildung breite Zielgruppen erreicht, wäre eine geeignete Institution, um Bildungsprogramme zur Überwindung von Stereotypen für breite gesellschaftliche Zielgruppen aufzulegen. Zurzeit ist das Bildungsangebot im Bereich von Gender und Gleichstellung eher rückläufig. Gerade die BpB mit ihrem Netz von Landeszentralen in jedem Bundesland könnte hier verstärkt tätig werden.

Auch Gender-Budgeting wäre ein geeignetes Instrument zur Entwicklung von neuen Rollenbildern (vgl. Kap. 2.2 Gender-Mainstreaming und Gender-Budgeting).

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *in der föderalen Bundesrepublik zielgerichteter gegen Rollenstereotype vorzugehen, wozu sie einen breiten gesellschaftlichen Diskurs über diskriminierungsfreie, egalitäre und partnerschaftliche Rollenmodelle in Gang setzen und führen muss.*

5.3 Medien und Rollenmodelle

Medien spielen eine sehr große Rolle in der Vermittlung von Rollenmodellen an eine breite Öffentlichkeit. Insbesondere das Fernsehen fördert ein Frauenbild, das häufig nicht kompatibel ist mit einem egalitären und partnerschaftlichen Rollenmodell. Großer Beliebtheit erfreuen sich Shows der Privatsender, die Frauen auf äußere weibliche Attribute reduzieren wie „Germany’s Next Topmodell“ oder „Deutschland sucht den Superstar“. Frauen mit Migrationshintergrund sind mehrfachen Diskriminierungen ausgesetzt. Filmrollen werden häufig mit ausländischen Frauen besetzt, die Stereotype bedienen wie z.B. die sanfte asiatische oder die temperamentvolle lateinamerikanische Frau. Infolge ihres anderen Aussehens rufen sie häufig stereotype archaische Bilder hervor, werden als Opfer von Gewalttaten oder als Haushaltshilfen und Servicekräfte gezeigt und herablassend und verletzend behandelt.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass sie aufgrund der demokratischen Verfassung keine Einflussmöglichkeit hat, die Medien zur Vermittlung eines positiven Frauenbildes zu verpflichten. Sie führt an, dass u.a. eine wachsende Anzahl von Fernsehmoderatorinnen und Fernsehkommissarinnen zu einer Bewusstseinsschärfung beim Abbau von Rollenstereotypen beitragen. Die Entscheidungen über Programmgestaltung und Entwicklung neuer Formate liegen immer noch mehrheitlich in der Hand von männlichem Führungspersonal. Die Bundesregierung und die Länderregierungen könnten im Bereich der öffentlich-rechtlichen Sender dafür Sorge tragen, dass Frauen in Führungspositionen der Sendeanstalten besser vertreten sind. Derzeit stehen nur zwei Frauen an der Spitze von insgesamt neun Landesrundfunkanstalten. Ein angemessener Anteil von Frauen in Positionen auf Entscheidungsebenen könnte positive Rückwirkungen auf das Programmangebot haben. Die Einführung einer Frauenquote würde sich als hilfreich erweisen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *Wege zu finden, um auf öffentlich-rechtliche Medien einzuwirken, mit dem Ziel, in diesem Bereich den Abbau von Rollenstereotypen herbeizuführen;*
- *bei der Besetzung von Führungspositionen in den Sendeanstalten eine Frauenquote einzuführen.*

5.4 Sexistische und sexistisch-rassistische Werbung

Im letzten Alternativbericht von 2003 haben die NGOs das Problem sexistischer Werbung in Deutschland ausführlich beschrieben. Nach wie vor stellt sexistische Werbung ein gravierendes Problem der stereotypen Darstellung von Frauen in deutschen Medien und im öffentlichen Raum dar. Sexismus ist so weit verbreitet, dass er oft nicht mehr als störend empfunden wird. So übernehmen vor allem Kinder und Jugendliche Stereotype als kulturelle Vorstellung von Männlichkeit und Weiblichkeit.

5.4.1 Der Werberat

Nach Einschätzung der NGOs ist die Zahl der Beschwerden gegen sexistische Werbung, die von Personen und Organisationen der Zivilgesellschaft verfasst wurden, weiterhin gestiegen. Viele Beschwerden werden direkt an die werbenden Firmen gerichtet. Wie 2003 und in früheren Jahren schon beschrieben, erscheint der Deutsche Werberat, die Selbstkontrollereinrichtung der Werbewirtschaft, als ungeeignetes Gremium zur Verfolgung sexistischer Werbung.⁹³ Es ist umso überraschender, dass die Bundesregierung in ihrem Bericht 2007 zu dem Schluss kommt, dass die Anzahl der Eingaben wegen sexistischer Werbung rückläufig sei. Dabei führt sie an, dass 2004 noch 347 Beschwerden vom Werberat registriert und bearbeitet wurden, 2005 dagegen nur noch 216 (6. Staatenbericht Teil B., Zu den Ziffern 20 und 21, „Bekämpfung stereotyper Rollenbilder in den Medien“).

Auch nach aktueller Auskunft des Werberats geht die Anzahl der Beschwerden wegen sexistischer Werbung kontinuierlich zurück. Protestschwerpunkt war auch 2007 der Vorwurf der Frauendiskriminierung. 33% (89 Fälle) der kritisierten Werbeaktivitäten fielen im Berichtsjahr in diese Rubrik – ein leichter Rückgang gegenüber dem Vorjahr mit 38 Prozent. Der Werberat sprach jedoch zwei Drittel vom Vorwurf der Frauendiskriminierung frei.

Er begründete die Ablehnung von Beschwerden mit dem Argument, dass für die „häufig überzogene Bürgerkritik“ meist „eine Überinterpretation des optischen oder textlichen Gehalts der betreffenden Werbemaßnahme“ verantwortlich sei.⁹⁴ Der Werberat beruft sich auf die im Grundgesetz verankerte Meinungs- und Pressefreiheit und die dort nicht eindeutig definierten Einschränkungen. Insbesondere mit Artikel 5, Absatz 3 GG („Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“) wurden in der Vergangenheit Texte und Sendungen mit pornografischem Inhalt legitimiert. Hauptargument ist dabei die Berufung auf den Kunstbegriff als ursprüngliche Bezeichnung für jedes Können höherer und besonderer Art. Dieser Argumentation folgt auch der Werberat, der sich in den Werberichtlinien auf die freiwillige Selbstverpflichtung und seine Freiheit bei der Bildung seiner Meinung beruft. An Weisungen ist er nicht gebunden. Deshalb erscheint er als ungeeignet, sexistische Werbung zu unterbinden. Auch auf der EU-Ebene ist in den europäischen Werberegulungen die Werbefreiheit zwar garantiert, aber ein allgemeines europäisches Werberecht fehlt gänzlich.

5.4.2 Wirksame Maßnahmen zur Eindämmung sexistischer Werbung

Zur Eindämmung sexistischer Werbung könnten folgende Maßnahmen zum Erfolg führen: Eine genauere Definition von sexistischer Werbung würde Klarheit darüber schaffen, welche Werbung als sexistisch einzustufen ist. Die NGOs erachten es als sehr wichtig, dass eine Institution außerhalb des Werberates zur Bekämpfung sexistischer Werbung eingerichtet wird, da der existierende Werberat nur für die Wirtschaft zuständig ist. Da der deutsche Werberat keine Vorprüfung von Werbemaßnahmen vornimmt, ist zudem eine Forderung nach einer Vorprüfung dringend geboten. Einzurichtende Entscheidungsgremien müssten mit Expertinnen besetzt werden, darunter Juristinnen, damit die Sachkompetenz gewährleistet ist.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *eine wirksame unabhängige Kontrolle außerhalb des Werberats einzurichten und die Privatwirtschaft in diese Bemühungen einzubeziehen, um sexistische und rassistische Werbung zu unterbinden;*
- *Sanktionen empfindlicher finanzieller Art gegen sexistische und rassistische Werbung zu verhängen, die nicht ausgesetzt werden dürfen.*

⁹³ Vgl. Schattenberichte zum 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, 2003 zu CEDAW, S. 28ff.

⁹⁴ <http://www.werberat.de/>, besucht am 8.6.2008.

6 Familienpolitik

6.1 Familienförderung

6.1.1 Elterngeld

Dass die Bundesregierung seit 2007 Elterngeld finanziert (vgl. Kap. 5.1 Rollenstereotype prägen weiterhin die Lebenswirklichkeit in Deutschland), wird grundsätzlich begrüßt, und es wird der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass mehr Väter als bisher (lediglich 15%) Elternzeit nehmen. Leider können einzelne Gruppen von Migrantinnen hiervon nicht profitieren, weil ihr – legaler – Aufenthaltstitel sie nicht berechtigt, Elterngeld zu beantragen.⁹⁵

Die vom Gesetzgeber avisierte Regelung eines Betreuungsgeldes für die Nichtinanspruchnahme einer staatlich geförderten Kinderbetreuung und für die Betreuung im Haushalt ist aus familienpolitischer Sicht unsinnig. Hier wird einseitig ein Familienmodell gefördert, in welchem die Mutter zugunsten der Kinderbetreuung auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet. Hiermit wird die Gleichberechtigung der Frau verhindert statt gefördert, eine solche „Herdprämie“ ist daher völlig abzulehnen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *auch Migrantinnen uneingeschränkt den Zugang zur Leistung des Elterngelds zu ermöglichen;*
- *von der Einführung einer staatlichen Förderung für die Betreuung von Kindern in der Familie abzusehen.*

6.1.2 Kindergeld/Kinderfreibetrag

Das Kindergeld ist nach wie vor in Deutschland zu niedrig und erreicht nicht das Existenzminimum der Kinder. Auch die Anrechnung des Kindergeldes im Rahmen der Sozialhilfeleistungen widerspricht dem Wohl des Kindes, und insbesondere alleinerziehende Frauen, die immer noch 85% aller alleinerziehenden Elternteile darstellen, werden durch diese Regelung benachteiligt. Zwischen dem Kindergeld in Höhe von 154 Euro und der höchsten steuerlichen Entlastung für Gutverdiener in Höhe von 230 Euro klafft eine erhebliche Lücke.

Auch die steuerliche Behandlung der Kinderbetreuungskosten in Deutschland ist verfassungswidrig. Die Kosten der Kinderbetreuung sind nur zu einem Teil steuerlich absetzbar.⁹⁶ Für die Förderung der Frauen in ihrer Erwerbstätigkeit ist es aber notwendig, dass Kinderbetreuung, durch die Erwerbstätigkeit erst möglich wird, nicht anders behandelt wird als Fahrt- oder sonstige Kosten, die eine Erwerbstätige durch ihre Erwerbstätigkeit hat. Die erwerbstätige Mutter muss einen Teil der Betreuungskosten aus ihrem Nettoeinkommen aufbringen, die Erwerbstätigkeit der Frau wird anderenfalls behindert (vgl. Kap. 3.5 Atypische Beschäftigungsverhältnisse).⁹⁷

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *das Kindergeld anzuheben und die Anrechnung im Rahmen der sozialhilferechtlichen Regelungen entfallen zu lassen;*
- *die Kinderbetreuungskosten in voller Höhe steuerlich zu berücksichtigen.*

⁹⁵ Dies betrifft Migrantinnen, die lediglich eine Duldung oder Aufenthaltsgestattung, als Studierende oder Auszubildende eine Aufenthaltserlaubnis nur zum Zweck des Studiums oder als Ausländerinnen für einen von vornherein zeitlich begrenzten Arbeitsaufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis besitzen. Auch bei einem Aufenthalt nach § 23a (Härtefallregelung) und §§ 24, 25 Abs. 3 bis 5 (Zeuginnen in Menschenhandelsverfahren bzw. ehemalige Zeuginnen, die aufgrund einer Gefährdung nicht zurückkehren können) besteht ein Elterngeldanspruch nicht. Diese Regelungen sind verfassungswidrig.

⁹⁶ Vgl. § 35a EStG.

⁹⁷ Kernforderung des djb, vgl. <http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-recht-der-sozialen-sicherung-familienlastenausgleich/sn-26/>.

6.1.3 Kindertageseinrichtungen

Die Kinderfremdbetreuung in Deutschland krankt sowohl hinsichtlich des Angebots wie auch hinsichtlich der Qualität. Die Kinderbetreuungseinrichtungen sind in Deutschland in der Regel in drei Altersklassen aufgeteilt, 0–3 Jahre, 3–6 Jahre und ab 6 Jahren bis zum 12. Lebensjahr. Das Angebot an Krippenplätzen für Kinder unter drei ist nach wie vor, trotz der Bemühungen der Bundesregierung in den letzten Jahren, zu gering.⁹⁸ Für 100 Kinder unter drei Jahren standen Mitte 2005 11,7 Betreuungsplätze zur Verfügung und diese sind konzentriert auf die neuen Bundesländer, während die Betreuungssituation im Westen Deutschlands schlechter ist.⁹⁹

Bei den Kindern zwischen drei und sechs Jahren sieht die Situation quantitativ besser aus. In den alten Bundesländern wurden 85,7% der Kinder betreut, allerdings nur 15% ganztags. In den neuen Bundesländern werden mehr als die Hälfte der Kinder ganztags betreut.¹⁰⁰ Ein Problem bei der Betreuung der Drei- bis Sechsjährigen stellt aber immer noch die häufig unflexible Organisation dar. So müssen z.T. zu Anfang des Kindergartenjahres die Betreuungszeiten, auf Stunden und Tage genau, fest gebucht werden. Buchen zu wenige Mütter Betreuungszeiten vor 8 Uhr morgens, findet die betreffende Betreuung nicht statt. Für Frauen, die nach dem tradierten Bild der Mutterrolle in Deutschland auch heute noch fast ausschließlich als zuständig für die Kinderbetreuung angesehen werden (vgl. Kap. 5.1 Rollenstereotype prägen weiterhin die Lebenswirklichkeit in Deutschland), sind flexible Betreuungszeiten noch wichtiger als für Männer. Die jetzige Situation befördert die Erwerbstätigkeit von Müttern nicht.

Die schlechte Betreuungssituation für Kinder ab dem Schulalter findet zurzeit in Deutschland kaum Beachtung. Entsprechend der im 6. Staatenbericht (Kap. 16.3) erwähnten Reformpläne gibt es seit dem 1.1.2008 ein neues Unterhaltsrecht (vgl. Kap. 6.2.1 Unterhaltsregelungen)¹⁰¹, wonach auch geschiedene Mütter ab dem 4. Lebensjahr der Kinder grundsätzlich zur Vollerwerbstätigkeit verpflichtet sind, weil der Kindsvater keinen Ehegattenunterhalt mehr zahlen muss. Ganztagsschulen sind in Deutschland Mangelware, ebenso sind zu wenige Hortplätze vorhanden. Letztlich beschränkt sich die Nachmittagsbetreuung in der Regel auf die Beaufsichtigung der Kinder, d.h. häufig gibt es weder Mittagessen noch Hausaufgabenbetreuung. Recht und die gesellschaftliche Wirklichkeit klaffen hier eklatant auseinander. Die frauenpolitisch erwünschte Möglichkeit der Erwerbstätigkeit wird hierdurch konterkariert.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *für eine flächendeckende und qualitativ hochwertige Versorgung mit Betreuungsplätzen zu sorgen, und zwar den tatsächlichen Ansprüchen entsprechend für alle Kinder.*

6.2 Regelungen nach Trennung und Scheidung

6.2.1 Unterhaltsregelungen

Grundsätzlich muss für jede Frau die Möglichkeit bestehen, auch mit Kindern eine Erwerbstätigkeit (auch in Vollzeit) auszuüben. Hierfür müssen durch die Regierung die Voraussetzungen geschaffen werden. Die Beschneidung des Ehegattenunterhalts ohne Verbesserung der Betreuungsmöglichkeiten führt zur Doppelbelastung der Frauen, dies ist abzulehnen.

Der Grundsatz der einkommensabhängigen Unterhaltsleistungen führt bei (den meist männlichen) Unterhaltsverpflichteten, die selbstständig arbeiten, zu ungerechten Ergebnissen für die (meist weiblichen) Unterhaltsberechtigten. Durch geschickte Darstellung kann das Ein-

⁹⁸ Zahlenspiegel 2007, Forschungsverband Deutsches Jugendinstitut der Universität Dortmund, <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/Zahlenspiegel2007.property=pdf,bereich=sprache=de,rwb=true.pdf>.

⁹⁹ Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren, Bericht der Bundesregierung, Juli 2006, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/TAG.property=pdf,bereich=rwb=true.pdf>.

¹⁰⁰ Datensammlung Sozialpolitik der Universität Duisburg/Essen; <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/datensammlung/7/ab/abbVII31.pdf>.

¹⁰¹ Allgemein hierzu: <http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-zivil-familien-und-erbrecht/St07-19-EU-Scheidung-Unterhalt/>.

kommen häufig sehr viel niedriger gerechnet werden, als es tatsächlich ist. Auch ist der Straftatbestand des §170 StGB „ein zahnlöser Tiger“. In der Regel werden selbst hartnäckige Unterhaltsverweigerer nicht zur Rechenschaft gezogen. Die Strafbestimmung läuft ins Leere. Im Vergleich zu anderen Ländern, insbesondere den USA, in welchen Unterhaltspflichtverletzung zu einem höchst kriminellen und hart verfolgten Delikt zählt, ist die deutsche Strafbestimmung größtenteils Makulatur.

Wenn Väter keinen Unterhalt zahlen, wird durch das Jugendamt Unterhaltsvorschuss nur bis zum 12. Lebensjahr gezahlt, dann muss das Kind Sozialleistungen beziehen. Sowohl die Beschränkung auf die ersten zwölf Lebensjahre wie auch die Höchstleistungsgrenze von 72 Monaten sind wesentlich zu kurz.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *Anreize durch das Unterhaltsrecht zu setzen, damit Väter sich vermehrt verantwortlich fühlen und Kinderbetreuung tatsächlich übernehmen;*
- *sicherzustellen, dass Müttern, denen durch ihre Erwerbstätigkeit Kinderbetreuungskosten entstehen, die nicht steuerlich berücksichtigt werden, vonseiten der Kindsväter eine Kostenübernahme für die Betreuungskosten erfolgt, da diese Väter durch die Erwerbstätigkeit der Mutter von Unterhaltsleistungen für diese entlastet werden;*
- *bei Einkommensverschleierung eine Auskunftspflicht des Unterhaltspflichtigen gegenüber dem Gericht einzuführen, wobei der Unterhaltspflichtige über Einkünfte und Vermögensverschiebungen in den zurückliegenden Jahren Auskunft zu erteilen hat.*

6.2.2 Güterrecht

Trotz geplanter Änderungen des Güterrechts durch die Bundesregierung, bestehen Manipulationsmöglichkeiten beim Zugewinnausgleich nach wie vor. Solange es nicht eine Auskunftspflicht schon während der Ehe gibt, wird es immer wieder zu Manipulationen beim Vermögensstand zum Ende der Ehe kommen. Frauen haben während der Ehe keine Möglichkeit, Einblick in die Vermögensverhältnisse des Ehemannes zu erhalten, wenn dieser sie nicht freiwillig gewährt. Zum Ende der Ehe ist es entsprechend ein Leichtes, Vermögensteile bei der Auskunft zu verschleiern.¹⁰²

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *der Frau auch während der Ehe die Möglichkeit einer umfassenden Auskunft zum Vermögen des Mannes einzuräumen;*
- *Ehefrauen zum Ende der Ehe ein eigenes Auskunftsrecht gegenüber Dritten einzuräumen.*

6.3 Die geplante Reform des Familienverfahrensgesetzes und die Verschärfung des Umgangs- und Sorgerechts

Die Kindschaftsrechtsreform aus dem Jahr 1998 sollte ursprünglich das Recht des Kindes stärken, um nach einer Trennung den Kontakt zu beiden Eltern zu erhalten. Doch stellt sie einen frauenpolitisch gravierenden Rückschritt in hochstreitigen Sorge- und Umgangsrechtsfällen dar, insbesondere nach dem FGG-Reformgesetz¹⁰³, und verstärkt das Risiko für Mutter und Kind nach der Trennung vom Partner (insbesondere aus einer Gewaltbeziehung), in der Gesundheit gefährdet oder mit dem Tode bedroht zu werden. Ungeachtet dieser wissenschaftlich belegten Tatsache werden von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder bereits unmittelbar nach der Trennung der Eltern durch die Familiengerichte gezwungen, den Kontakt zu einem gewalttätigen oder Gewalt androhenden Expartner und Kindesvater aufrechtzuerhalten. Immer wieder treten Fälle von Verletzungen und Tötungen an Frauen und Kindern durch Expartner im unmittelbaren Kontext der Ausübung des Sorge- und Umgangsrechts auf. Eine statistische Erfassung ist dringend erforderlich.

¹⁰² Vgl. die Stellungnahme des djb in: http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-zivil-familien-und-erbrecht/St_08-02_Zugewinnausgleich/.

¹⁰³ Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, BT-DS 16/6308.

In der Umsetzung des Sorge- und Umgangsrechts wird oftmals der Umgang mit dem Vater, gegen den Willen eines Kindes/der Kinder und trotz massiver Ängste, durchgesetzt. Grundlage der allgemeinen Praxis ist die Auffassung, dass der Kontakt zu beiden Elternteilen dem Kindeswohl entspreche. Damit bleiben Qualität des Kontaktes, Erfahrungen des Kindes und konkretes Verhalten des Vaters unberücksichtigt. Dies widerspricht eindeutig dem Wohl des Kindes, was der Absicht des Gesetzgebers widerspricht, Schutz und Wohl des Kindes Vorrang zu gewähren. Das Umgangsrecht ist so zu einem Recht des Vaters geworden, das höher bewertet wird als das Kindeswohl und der Schutz der Mutter. Damit werden Mütter in vielen Fällen gezwungen, Ängste und Traumatisierungen ihrer Kinder zu neutralisieren und die Kinder nach konflikthafter Umgängen wieder zu stabilisieren. De facto wird dem Kind kein eigenes Recht zugestanden, den Umgang zu verweigern. Sehr häufig gehen Gerichte stattdessen davon aus, dass die willentliche Ablehnung des Kindes eine Folge der manipulativen Einflussnahme der Mutter ist. Verweigern die Mütter den Kontakt zum Kindesvater, um ihr Kind vor weiteren Schädigungen zu schützen, führt dies nicht selten zu gerichtlich angeordneten Zwangsmaßnahmen (z.B. §33 FGG), die von der erzwungenen Herausgabe des Kindes, der Auferlegung von Zwangsgeldern, dem Entzugs des Sorgerechts bis zu einer Zwanghaft reichen können.¹⁰⁴ Während Kinder so ggf. zum Umgang mit dem Vater gezwungen werden, kann ein Vater nach neuerer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Umgang verweigern.¹⁰⁵

Die Erfahrungen der Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen zeigen, dass das Gewaltschutzgesetz durch die sogenannten Sorge- und Umgangsregelungen faktisch außer Kraft gesetzt wird.¹⁰⁶ Das Gewaltschutzgesetz zielt darauf ab, den Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt zu verbessern, und muss Vorrang vor dem erzwungenen Umgang haben. In der Praxis muss der Schutz von Müttern und Kindern vor dem Gewalttäter absolute Priorität haben.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *Häusliche Gewalt im Gesetzestext als nachzulesenden Ausschlussgrund für das Sorge- und Umgangsrecht darzustellen;*
- *dazu eine Gesetzesänderung in §1631 BGB durchzuführen und zu formulieren: „Häusliche Gewalt bedeutet eine Gefährdung des Kindeswohls“.*

6.4 Regenbogenfamilien

Die Bundesregierung stellt in ihrem Bericht auf Seite 40 (Kap. 16.1) die Behauptung auf, mit dem Lebenspartnerschaftsrecht seien weitere Diskriminierungen von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften abgebaut. Sie verschweigt dabei, dass es zwar eine Gleichstellung bei den Pflichten, nicht aber bei den Rechten gegeben hat. Diese fehlende Gleichstellung von gleichgeschlechtlichen Paaren geht vor allem zulasten der Kinder in den sogenannten Regenbogenfamilien. Tausende Kinder wachsen derzeit in Deutschland bei ihren lesbischen Müttern und schwulen Vätern auf. Langjährige Forschung belegt, dass sich diese Kinder in jeder Hinsicht gut entwickeln. Aber die Rechte, die für Familien, in denen die Eltern verheiratet sind, selbstverständlich sind, werden eingetragenen Lebenspartnerinnen mit Kindern weiterhin vorenthalten. Besonders im Finanz- und Steuerrecht und in vielfältigen Facetten der Familienplanung besteht eine eklatante Ungleichbehandlung von homo- und heterosexuellen Familien, die speziell zulasten der Versorgung und Absicherung der Kinder geht. Während einem verheirateten heterosexuellen Paar ohne Kinder das Steuersplitting zusteht, haben Familien mit Kindern, die von zwei Müttern gegründet werden, keine Möglichkeit der gemeinsamen Veranlagung im Einkommenssteuerrecht. So stehen einer Familie aus zwei verpart-

¹⁰⁴ ebd.

¹⁰⁵ Vgl. die Pressemeldung des djb in: http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-zivil-familien-und-erbrecht/PM08-06_Umgangszwang/.

¹⁰⁶ Vgl. die Stellungnahme des djb in: http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-zivil-familien-und-erbrecht/St_08-01_FGG-Reformgesetz/ und Stellungnahme von BIG e.V.: http://www.big-interventionszentrale.de/mitteilungen/pdfs/0803_stellungnahmeFGG.pdf.

nerten Frauen mit einem monatlichen Brutto-Einkommen von 3.000 Euro etwa 300 Euro weniger pro Monat zur Verfügung.

Der soziale Elternteil gilt, auch wenn die Mütter verpartnert sind und die Kinderbetreuung und -erziehung gleichberechtigt aufgeteilt werden, in allen gesellschaftlich und finanziell relevanten Kontexten (z.B. Gesundheits- oder Rentenwesen) als kinderlos. Für die Kinder öffnet diese Konstellation eine große Schutzlücke, etwa hinsichtlich des Unterhalts- und Erbrechts sowie im Falle des Todes des rechtlichen Elternteils. Auch im Abstammungsrecht ist die Gleichberechtigung von eingetragenen Lebenspartnerschaften nicht vorgenommen worden. Wird ein Kind in einer Ehe durch künstliche Befruchtung mit dem Samen eines Dritten gezeugt, gilt es, ungeachtet der biologischen Verbindungen, rechtlich als Kind beider Wunscheltern. Nicht so bei eingetragenen Lebenspartnerschaften, hier muss in diesem Fall eine Stiefkindadoption vorgenommen werden.

Die gemeinsame Adoption ist in Deutschland heterosexuellen, verheirateten Paaren vorbehalten (§1741 II 1 BGB). Lesben und Schwule können als Einzelpersonen Kinder adoptieren, haben hierbei jedoch geringe Chancen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg hat im Januar 2008 zum zweiten Mal geurteilt, dass adoptionswillige Personen nicht aufgrund ihrer sexuellen Orientierung diskriminiert werden dürfen. Alle diesbezüglichen Gesetze und Regelungen verstoßen gegen Art. 14 und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *Lebenspartnerschaften im Einkommens- und Steuerrecht gleichzustellen;*
- *das Abstammungsrecht auf eingetragene Lebenspartnerschaften zu erweitern;*
- *eingetragene Lebenspartnerschaften im Unterhaltsrecht zu berücksichtigen;*
- *Lesben in Lebenspartnerschaften beim Zugang zu den Dienstleistungen von Samenbanken gleichzustellen;*
- *ein gemeinsames Adoptionsrecht für eingetragene Lebenspartnerschaften zu schaffen.*

6.5 Zwangsheirat

Die Bundesregierung stellt in ihrem Bericht auf Seite 48 fest, dass Zwangsverheiratungen eine gravierende Menschenrechtsverletzung darstellen und u.a. die Rechtsstellung der Betroffenen verbessert werden soll. Derzeit werde geprüft, ob dazu Änderungen im Aufenthaltsrecht notwendig seien. Offenkundig verstoßen Zwangsverheiratungen gegen das Recht auf Freiheit der Eheschließung, wie es – neben Art. 16 Abs. (1) CEDAW – auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 (Artikel 16 Abs. 2), im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (Artikel 23 Abs. 3) verankert ist. Auch in Deutschland wird Zwangsverheiratung praktiziert. Gesicherte Zahlen über Zwangsverheiratung in Deutschland gibt es nicht. „Eine erzwungene Verheiratung bedeutet die Verweigerung freiheitlicher Selbstbestimmung in einem zentralen Bereich persönlicher Lebensgestaltung mit weitreichenden Konsequenzen für das Selbstwertgefühl der Betroffenen und ihre Lebens- und Entfaltungschancen.“¹⁰⁷

Eine Zwangsverheiratung, die per definitionem eine Menschenrechtsverletzung darstellt, zieht weitere Menschenrechtverletzungen nach sich. Oft erzählen die betroffenen Frauen, dass sie von ihren Ehemännern vergewaltigt und sexuell missbraucht und damit in ihren Rechten auf sexuelle Selbstbestimmung und körperliche Integrität verletzt werden. Dies kann zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Rechts auf physische und psychische Gesundheit führen. Ferner werden den betroffenen jungen Frauen und Mädchen auch das Recht auf Bildung und das Recht auf freien Zugang zu einem Beruf nicht gewährt.

Wie im 6. Staatenbericht unter 16.2. aufgezählt, hat die Bundesregierung – gerade in der letzten Legislaturperiode – vielfältige Maßnahmen eingeleitet.¹⁰⁸ Es fehlen aber noch viele Schutzmöglichkeiten für die Frauen, die von einer Zwangsverheiratung betroffen sind. So ist

¹⁰⁷ Zwangsverheiratung in Deutschland, Reader des DIMR, S. 14.

¹⁰⁸ Ebd.

die Erteilung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts für nachziehende Ehegatt/innen an das rechtmäßige Bestehen der ehelichen Lebensgemeinschaft für mindestens zwei Jahre geknüpft. Bei gewaltbetroffenen Migrantinnen erschwert dies die Lösung aus der Gewaltsituation. Die bestehende Härtefallklausel¹⁰⁹ wird in der Praxis kaum angewendet. Hier steht die Beweisproblematik immer wieder der Anerkennung eines Härtefalls im Wege (vgl. Kap. 7.1.1 Gewaltschutzgesetz).

Werden Frauen ins Ausland verheiratet, so muss die Frau innerhalb von sechs Monaten wieder ins Bundesgebiet einreisen, weil sie sonst gem. §51 Absatz 1 Nr. 7 AufenthG das vorher rechtmäßig bestandene Aufenthaltsrecht verliert. Das gilt selbst dann, wenn die Frau gegen ihren Willen im Ausland festgehalten wird. Auch die Voraussetzung der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts im Falle einer Wiederkehr stellt ein faktisches Rückkehrverbot für zwangsverheirateten Frauen dar, denn in der Regel stellt die Familie die Sicherung des Lebensunterhaltes. Da die eigene Familie die Frau zwangsverheiratet hat, liegt es auf der Hand, dass kein Lebensunterhalt von der Familie zu erwarten ist.¹¹⁰

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *sich der Aufgabe zu stellen, Zwangsverheiratungen zu unterbinden und, solange es sie gibt, den betroffenen (jungen) Frauen und Mädchen Möglichkeiten des Auswegs aus der Zwangsehe zu eröffnen;*
- *die rechtliche Stellung von (gewaltbetroffenen) Migrantinnen mittels des Strafrechts und durch Reformen zu stärken¹¹¹ und niedrigschwellige Beratungsangebote in der Muttersprache der betroffenen Frauen zu finanzieren und anzubieten;*
- *die wissenschaftliche Aufarbeitung von „Zwangsheirat“ im Rahmen einer Studie fortzusetzen, um nach wie vor lückenhaft vorhandene Informationen über die Ursachen, Erscheinungsformen und das Ausmaß von Zwangsverheiratungen zu verifizieren;*
- *die Zwangsverheiratung als besondere Härte nach §31 Abs.2 AufenthG in den Gesetzestext aufzunehmen, um die Härtefallklausel bei gewaltbetroffenen/zwangsverheirateten Migrantinnen grundsätzlich anzuwenden;*
- *das Rückkehrrecht über die sechs Monate hinaus für den Schutz von Betroffenen von Zwangsheirat zu verlängern.*

7 Gewalt gegen Frauen

Bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen handelt es sich um ein unverzichtbares Vorhaben, wenn es um die Beseitigung von Diskriminierung sowie die Akzeptanz gleicher Rechte und Freiheiten von Frauen geht. Die NGOs begrüßen deshalb die von der Bundesregierung eingesetzten Maßnahmen und Vorhaben wie die Aktionspläne I und II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und erhoffen sich eine umfassende und zeitnahe Umsetzung. Notwendig wäre eine konsequente Evaluierung der einzelnen Maßnahmen.

Auch die bereits umgesetzten Maßnahmen zur Generierung von statistischem Material und Forschung werden begrüßt. Die in der Abschließenden Bemerkung 23 geforderte Vorlage von Informationen und Daten möchten die NGOs nochmals unterstreichen. Ein Defizit an aussagekräftigen Zahlen liegt nach wie vor zu den Bereichen von Tötungsdelikten an Frauen und Kindern im Kontext häuslicher Gewalt sowie zum Ausmaß von häuslicher Gewalt und sexualisierter Gewalt im Hellfeld (Polizei und Justiz einschließlich Verfahrensausgang) vor. Gleiches gilt für aussagekräftige Daten zum tatsächlichen Vorkommen von Zwangsverheiratungen, Genitalverstümmelung sowie Gewalt in Einrichtungen (Behinderteneinrichtungen, Psychiatrien etc.) und in der Pflege.

¹⁰⁹ Nach der von der Voraussetzung des zweijährigen Bestehens einer Ehe ist abzusehen, soweit dies zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist. Als besondere Härte gilt u.a., wenn wegen der Beeinträchtigung der schutzwürdigen Belange das weitere Festhalten an der Ehe unzumutbar ist.

¹¹⁰ § 37 AufenthG knüpft das Recht auf Wiederkehr an bestimmte Voraussetzungen, bspw. die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts.

¹¹¹ Vgl. die Stellungnahme des djb zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU in: <http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-oeffentliches-recht-europa-und-voelkerrecht/St-07-08-Zuwanderung/>.

Die NGOs sehen mit großer Sorge, dass bestehende dringend notwendige Unterstützungsangebote wie Frauenhäuser, ambulante Beratung und spezialisierte Fachberatungsstellen keine nachhaltige Finanzierung erhalten und allzu oft von Kürzungen oder Schließung bedroht sind.

Die Schwerpunktverschiebung der Bundesregierung von Frauenpolitik hin zu Familienpolitik (vgl. Kap.1) kann aus unserer Sicht gerade für gewaltbetroffene Frauen, für die der gefährlichste Ort nicht selten die Familie ist, zu Nachteilen führen.

7.1 Häusliche Gewalt

7.1.1 Gewaltschutzgesetz

Im 6. Staatenbericht wird unter 5.5 eine positive Bilanz zur Einführung des Gewaltschutzgesetzes gezogen. Die Formel „Wer schlägt, der geht“ stimmt mit der Umsetzungspraxis jedoch häufig nicht überein (6. Staatenbericht, ebd.). Wir sehen Hürden für die gewaltbetroffenen Frauen sowohl im materiellen als auch im Verfahrensrecht, weshalb viele Frauen entmutigt auf ihre Rechte verzichten. Die Anforderungen an die Verfahrensführung sind hoch aufgrund der verschiedenen „Stationen“ (polizeiliche Wegweisung, zivilrechtliches Erkenntnisverfahren, Zustellung der Beschlüsse, Vollstreckung bei Verstößen, Strafverfahren). Die Frauen kommen also in vielen Fällen nicht ohne Weiteres „schnell und einfach zu ihrem Recht“ (6. Staatenbericht, Kap. 5.9 „Verfahrensrecht“). Diese Gegebenheiten werden durch ein Motivbündel wie fehlendes Vertrauen in die Justiz, Ambivalenz und Furcht vor weiterer Gewalt begleitet.¹¹² Hinzu kommt ein erheblicher Anteil der Frauen, denen Informationen über ihre Rechte und Unterstützungsmöglichkeiten fehlen.

Die diesen Erkenntnissen folgenden Maßnahmen der Bundesregierung wie Öffentlichkeitsarbeit, Aktionspläne, Gesetzesänderungen und Gremienarbeit sind zu begrüßen, sollten jedoch kontinuierlich ausgebaut werden. Der 6. Staatenbericht verweist unter 5.2 „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ auf den II. Aktionsplan der Bundesregierung. In diesem werden als gesetzgeberische Maßnahmen nur die Vereinheitlichung der gerichtlichen Zuständigkeit, die Einführung eines Straftatbestandes „Stalking“ sowie die Vereinbarkeit von Schutzmaßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz mit kindschaftsrechtlichen Regelungen zum Sorge- und Umgangsrecht¹¹³ angeführt. Gerade der letzte Punkt wird aufgrund gesetzlicher Vorgaben (auch in der bevorstehenden Familienverfahrensreform¹¹⁴) und richterlicher Entscheidungspraxis zugunsten des Umgangsrechts gerade nicht umgesetzt (vgl. Kap. 6.3 Die geplante Reform des Familienverfahrensgesetzes und die Verschärfung des Umgangs- und Sorgerechts).

Weiterhin fehlt eine Beweiserleichterung in Form des sogenannten prima-facies-Beweises, d.h. bei einem bestimmten Sachvortrag wird zunächst von dessen Wahrheitsgehalt ausgegangen. Vielmehr muss nach den Beweislastregeln des Zivilprozessrechts der Antrag abgewiesen werden, wenn sich Aussage gegen Aussage gegenüberstehen. Da diese Konstellation bei Gewalt, die sich hinter verschlossenen Türen abspielt, häufig gegeben ist, bedarf es hier einer Korrektur. Oft gelingt es den betroffenen Frauen zudem nicht, Beweismittel beizubringen, bzw. deren Qualität reicht nicht aus (z.B. ärztliche Atteste), oder sie setzen sich einem hohen Kostenrisiko aus. Die Beiziehung von Polizeiprotokollen durch die Zivilgerichte erfolgt oft nicht oder wird mit dem Hinweis auf laufende Ermittlungen seitens der Staatsanwaltschaft nicht genehmigt. Zu prüfen wäre, ob eine Informationspflicht des Zivilgerichts bei der Polizei oder Staatsanwaltschaft analog der Anhörung des Jugendamts möglich wäre. Der gesetzgeberische Aktionsradius erfasst diese Kritikpunkte nicht.

¹¹² Rupp, Marina, „Rechtstatsächliche Untersuchung zum Gewaltschutzgesetz“, im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, Köln 2005, Zusammenfassung, S. 305 f. (nur in Deutsch).

¹¹³ Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, S. 32-33, Übersetzung auf Englisch vorhanden.

¹¹⁴ Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, BT-DS 16/6308.

Zentrales Problem des Gewaltschutzgesetzes (GewSchG) ist die mangelnde Wirkung gegenüber hartnäckigen und schwer gewalttätigen Tätern. Die Vollstreckung erfolgt nach einem zweiten Verfahren, in dem mit nun Vollbeweis der Verstoß gegen den Beschluss dargelegt werden muss. Hier zeigen sich die Grenzen von Sanktionen im zivilgerichtlichen Verfahren: Oft sind die Täter mittellos, oder das Ordnungsgeld wird aus dem Familieneinkommen – mithin auch vom Geld der Frau – bezahlt. Eine Ordnungshaft wird in der Regel nicht verhängt. Die Strafbewehrung im GewSchG erweist sich als schwaches Druckmittel, da beim Ersttäter keine ernsthaften Folgen zu erwarten sind, beim Mehrfach- und Schwertäter tritt diese Straftat hinter schwerwiegende Taten zurück. Die Voraussetzungen für eine Untersuchungshaft oder andere unmittelbare Konsequenzen liegen in der Regel nicht vor. Die Abwägung der Freiheitsrechte des Gewalttäters gegenüber den Rechten auf körperliche Unversehrtheit geht immer noch zulasten der Gewaltopfer. Hier wären weitere deutliche Gesetzesänderungen nötig, gleichzeitig jedoch auch ein koordiniertes Unterstützungssystem für die betroffenen Frauen.

Ein besonderes Problem stellt sich für Migrantinnen, die mit ihrem deutschen oder in Deutschland lebenden Ehemann noch keine zwei Jahre in ehelicher Gemeinschaft leben. Eine Intervention nach dem Gewaltschutzgesetz kann im Hinblick auf den Aufenthaltstitel der Frau kontraproduktiv sein. Mangels ausdrücklicher Härteregelung im Aufenthaltsgesetz kann die Tatsache, dass der Ehemann der Wohnung verwiesen worden ist, als Auflösung der ehelichen Gemeinschaft gewertet werden. Dies führt wiederum dazu, dass der Aufenthaltstitel der Frau durch die Ausländerbehörde befristet bzw. beendet wird. Ein weiteres Problem bei der Umsetzung des GewSchG für Migrantinnen ist der fehlende verbindliche Einsatz von Dolmetscherinnen.

Die spezifischen Bedarfe von Frauen mit Behinderungen werden durch das Gewaltschutzgesetz nicht hinreichend bedacht, insbesondere wenn der Gewalttäter gleichzeitig der Assistenzgeber ist.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die polizeiliche oder zivilgerichtliche Wegweisung so auszugestalten, dass sie den Tatbestand eines Härtefalls nach § 31 Abs. 2 AufenthG (Aufenthaltsgesetz) erfüllt;*
- *die Umsetzung wenigstens durch Einführung einer Regelung in der Durchführungsverordnung zum Aufenthaltsgesetz, besser aber durch Einführung eines Regelbeispiels ins Gesetz durchzuführen;*
- *sicherzustellen, dass ein koordiniertes und qualitativ abgestimmtes Vorgehen zur Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes unter Beteiligung aller relevanten Institutionen und Einrichtungen vor Ort sowie eine Finanzierung der dazu notwendigen Ressourcen gewährleistet sind.*

7.1.2 Strafrechtliche Sanktionierung

Noch immer werden Straftaten im Kontext häuslicher Gewalt u.a. mangels weiterer Beweismittel nach der Inanspruchnahme von Aussageverweigerungsrechten eingestellt oder mangels öffentlichen Interesses auf den Privatklageweg verwiesen. Dies könnte durch eine bessere Begleitung des Opfers im Strafverfahren (vgl. Kap. 7.1.3 Opferschutz im Strafverfahren) verändert werden, aber auch durch die Sicherung unabhängiger Beweismittel. So fehlt es z.B. an einer regelmäßig schnell eingeleiteten rechtsmedizinischen Untersuchung geschulter Mediziner/innen, verbesserter Tatortsicherung, Befragung unabhängiger Zeug/innen sowie zeitnaher Reaktion auf die Tat.

Der im Staatenbericht hervorgehobene Schutz vor Stalking zeigt auf, wie viele verschiedene Delikte bei häuslicher Gewalt und Stalking verwirklicht werden können. (6. Staatenbericht, Kap. 5.8) Diese Dichte und Komplexität würde sich in der Einführung eines Gesamtstraftatbestandes „häusliche Gewalt“ besser abbilden und in der Strafverfolgung zu einer anderen Handhabung führen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *einen Gesamtstraftatbestand „häusliche Gewalt“ einzuführen, in dem sich die Komplexität der Tathandlungen abbildet.*

7.1.3 Opferschutz im Strafverfahren

Die Empfehlung von CEDAW, Opfern von Gewalttaten Rechte zu garantieren, die ihnen Schutz bieten sowie ihre Unverletzlichkeit und Würde achten¹¹⁵, ist nach wie vor nicht ausreichend umgesetzt, was den Opferschutz im Strafverfahren bei häuslicher Gewalt angeht. Ein Strafverfahren stellt für betroffene Frauen nach wie vor eine schwere Belastung dar.

Nicht ausreichend geschulte Mitarbeiter/innen bei Polizei und Justiz tragen zu einer Steigerung dieser Belastung bei. Die Betroffenen bekommen häufig keinen Einblick in die Entwicklung des Verfahrens. Mehrfachvernehmungen der Betroffenen sind eher die Regel als die Ausnahme.

Die Sicherheit und der Schutz der betroffenen Frauen werden in vielen Fällen nicht ausreichend berücksichtigt, wenn sie z.B. ihre Aussage im Beisein des Täters tätigen müssen, wenn sie keine Informationen über Haftprüfungstermine und deren Ausgang erhalten oder darüber, dass ein Haftbefehl außer Kraft gesetzt wurde. In vielen Fällen muss der Täter nach erfolgtem Urteil auf einen Platz in der Haftenrichtung warten. Die Opfer leben weiterhin in Angst, werden erneut bedroht, belästigt, müssen die geschützte Unterkunft in Frauenhäusern nutzen. Die langen Wartezeiten sind für die Betroffenen zermürend.

Gerade in Fällen häuslicher Gewalt steht keine qualifizierte Zeugenbegleitung für die gesamte Dauer des Verfahrens zur Verfügung. Unbedingt angebracht wäre die flächendeckende Einführung kostenloser qualifizierter und professioneller Prozessbegleitung, um die Opfer ab Beginn des Ermittlungsverfahrens sachgerecht über Rechte und prozessuale Abläufe aufzuklären sowie fachkompetent stabilisierend zu unterstützen.

7.1.4 Stalking

Seit dem 31.3.2007 gibt es einen neuen Straftatbestand (§238 StGB, Strafbarkeit beharrlicher Nachstellungen), was zu begrüßen ist und zu einer größeren Sensibilisierung für die Problematik des Stalking in der Öffentlichkeit geführt hat. Bislang liegen noch keine Statistiken zur Anwendung des neuen Straftatbestandes vor. Erfahrungen aus der Beratungspraxis verweisen jedoch auf Schwierigkeiten in der Umsetzung des Gesetzes. Immer noch werden betroffene Frauen bei der Anzeigenerstattung von der Polizei abgewiesen, wenn „noch nichts passiert“ ist, d.h. noch keine körperlichen Übergriffe stattgefunden haben. Ein großes Problem ergibt sich dann, wenn verschiedene angezeigte Übergriffe bei der Polizei nicht zu einem Stalking-Fall zusammengeführt werden, sondern als getrennte einzelne Tathandlungen behandelt werden. Dadurch wird zum einen die Strafverfolgung erschwert, zum anderen können mögliche Gefährdungen der Betroffenen nicht erkannt werden. Es empfiehlt sich dringend, Stalking-Fälle bei der Polizei durch speziell geschulte Expert/innen fallführend in einer Hand zu bearbeiten.

Oft werden die Verfahren von Staatsanwaltschaften und Gerichten nur mit großer zeitlicher Verzögerung bearbeitet, was für die Betroffenen ein Fortdauern der Belästigung bedeutet. Problematisch ist weiterhin, dass das Opferentschädigungsgesetz (OEG), nach dem Opfer von Gewalttaten eine Entschädigung bekommen können, nicht grundsätzlich für Stalking-Fälle gilt, sondern bislang nur für solche, in denen es auch zu einer Körperverletzung kam.

Ähnlich wie in Fällen häuslicher Gewalt birgt das Gewaltschutzgesetz auch bei Stalking Umsetzungsschwierigkeiten in der Praxis, die zu Schutzlücken für die Betroffenen führen können (vgl. Kap. 7.1.1 Gewaltschutzgesetz).

¹¹⁵ Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), Allgemeine Empfehlung Nr. 19, Besondere Empfehlungen Nr. 24 b.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *flächendeckende Fortbildung relevanter Berufsgruppen, vor allem von Polizei und Justiz, zum Phänomen Stalking, den dramatischen Folgen für die Opfer sowie der korrekten Anwendung der rechtlichen Instrumente sicherzustellen;*
- *sicherzustellen, dass Stalking-Fälle bei Polizei und Justiz von speziell geschulten Expert/innen bearbeitet werden;*
- *für eine gesetzliche Klarstellung darüber zu sorgen, dass es sich bei Stalking um einen „tätlichen Angriff“ im Sinne von § 1 des Opferentschädigungsgesetzes (OEG) handelt, damit Stalking-Opfer Entschädigung erhalten können und dieses Gesetz an die Situation von Opfern von Menschenhandel anzupassen.*

7.2 Sexualisierte Gewalt gegen Mädchen und Frauen

Seit Inkrafttreten des Gewaltschutzgesetzes stieg erfreulicherweise das öffentliche Interesse an der Problematik der häuslichen Gewalt. Damit einher ging allerdings ein bemerkenswerter Rückgang der öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit für den Bereich der sexualisierten Gewalt gegen Mädchen und Frauen, der sich auch im 6. Staatenbericht widerspiegelt.

Problematisch ist dies einerseits, weil die Situation der Frauen, denen außerhalb von Partnerschaften sexualisierte Gewalt angetan wird/wurde, immer weniger Beachtung findet. Zum anderen trägt die Fokussierung dazu bei, dass sexualisierte Gewalt in (Ex-)Partnerschaften als Teil häuslicher Gewalt oft von Betroffenen nicht benannt, von Fachkräften nicht erkannt wird und somit im Verborgenen bleibt. Angesichts der psychisch reaktiven Traumafolgen sexualisierter Gewalt ist dies eine im höchsten Maße beklagenswerte Entwicklung, der dringend gegenzusteuern ist. Erwachsene Frauen, die in ihrer Kindheit und/oder Jugendzeit sexualisierte Gewalt erlebt haben oder bis in die Gegenwart hinein erfahren, sowie betroffene Mädchen bedürfen genau wie akut von Vergewaltigung betroffene Frauen dringend spezialisierter psycho-sozialer Unterstützung. Die von CEDAW¹¹⁶ empfohlenen rechtlichen und politischen Maßnahmen zum Schutz von Frauen müssen deshalb uneingeschränkt und spezifisch ausgerichtet auch für den Bereich der sexualisierten Gewalt gelten.

Mädchen und Frauen, die Opfer von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (Vergewaltigung) werden, brauchen eine umgehende medizinische Erstversorgung. Mitunter lange Wartezeiten, oft ungeschultes medizinisches Personal und vielfach ungenügende (und damit bei Gericht nicht verwertbare) Dokumentation bergen das Risiko von Sekundärschädigungen. Fortbildungsangebote für medizinische Fachkräfte sind daher dringend erforderlich.

Die Entscheidung für eine Anzeigenerstattung und für das daraus resultierende Strafverfahren erhöht die physischen und psychischen Belastungen für betroffene Mädchen und Frauen. Um dem Druck einer schnellen Entscheidung entgegenzuwirken, sollte ein – in einigen Regionen der Bundesrepublik bereits erprobtes – Verfahren der anonymen Beweissicherung eingeführt werden. Das Opferrechtsreformgesetz bietet seit 2004 im Rahmen von Anzeigenerstattung und Strafverfahren Möglichkeiten, die das Belastungserleben von Opferzeuginnen mindern helfen (z.B. Anwesenheit einer Vertrauensperson bei der Vernehmung, Videovernehmung, Zeuginnenzimmer). Gleichwohl besteht nach wie vor ein enormes Umsetzungsdefizit der rechtlichen Vorgaben in der Praxis. Dieses Umsetzungsdefizit ist zu beseitigen.

Bei der Begleitung von Frauen im Rahmen von Ermittlungs- und Gerichtsverfahren beobachten spezialisierte Fachberatungsstellen vielfach Verfahrenseinstellungen. Aussagekräftige Zahlen zum Ausmaß liegen bislang nicht vor, sodass eine statistische Erhebung dringend angeraten ist. Gesichertes statistisches Material sowie Forschung sind ebenfalls vonnöten, wenn wir die in den letzten Jahren zunehmende Problematik sexualisierter Gewalt unter dem Einfluss sedierender Substanzen (vor allem K.O.-Tropfen) betrachten.

¹¹⁶ Ebd., Besondere Empfehlungen Nr. 24b-r.

Die besonderen Belange von Kindern¹¹⁷ sollte der „Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“¹¹⁸ berücksichtigen und einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung leisten.

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum o.g. Aktionsplan mit zwei Zusammenkünften pro Jahr wurde installiert. 2007 fanden keine Treffen statt. Nach Verlautbarungen aus dem zuständigen Referat setzt das Ministerium zugunsten anderer Schwerpunkte derzeit keine Priorität auf die Bekämpfung der sexualisierten Gewalt gegen Mädchen und Jungen. Dies zeigt sich an folgenden nicht umgesetzten Vorhaben: Die Evaluation der Präventionskampagne „Hinsehen. Handeln. Helfen!“ (2004) steht nach wie vor aus, und noch immer gibt es keine einheitlichen Qualitätskriterien zur Durchführung von bundesweit arbeitenden Online-Beratungsangeboten. Während bereits bestehende Qualitätssicherungsprojekte in der Arbeit gegen sexualisierte Gewalt¹¹⁹ erfolgreich arbeiten, fanden deren Erfahrungen bei der Umsetzung und Weiterentwicklung von Indikatoren zur Qualitätssicherung bisher keine Berücksichtigung.

Vor allem aber gibt es die im o.g. Aktionsplan ausdrücklich reklamierte dauerhafte und existenzsichernde Finanzierung, die Erhalt und Ausbau eines differenzierten Beratungs- und Therapieangebotes für von sexualisierter Gewalt betroffene Mädchen sichert, nach wie vor nicht. Weder wurde das vorgesehene Curriculum für die Weiterbildung von Fachkräften zum Umgang mit sexualisierter/struktureller Gewalt durch Mitarbeiter/innen in Institutionen noch das im Aktionsplan erwähnte Partizipationsmodell, das sexualisierten Übergriffen präventiv begegnen soll, entwickelt.¹²⁰ Insgesamt ist zu konstatieren, dass Forschungsvorhaben zur Problematik sexualisierter Übergriffe keine finanzielle Förderung erhielten.

Beklagenswert erscheint angesichts der Grundsätze von Gender-Politik die weitgehende Vernachlässigung dieses Aspekts bei allen im „Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“ genannten Maßnahmen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die Entwicklung eines umfassenden staatlichen Handlungskonzeptes zum Schutz von betroffenen Mädchen und Frauen vorzulegen und für dessen konsequente Umsetzung zu sorgen;*
- *die bestehenden Möglichkeiten des Opferschutzes hinsichtlich ihrer Umsetzung zu verbessern;*
- *eine sorgfältige Prüfung des Sachverhalts (kein Zeitdruck/Hinwirken auf Einvernehmlichkeit) bis zur endgültigen Umgangsregelung betroffener Mädchen und Jungen mit der beschuldigten Person im Rahmen des FGG-Reformgesetzes festzusetzen;*
- *Fortbildung für alle Fachkräfte, die mit betroffenen Mädchen und Frauen im Rahmen ihrer jeweiligen Tätigkeit arbeiten, zu finanzieren und bereitzustellen;*
- *aussagekräftige Statistiken und Forschung einschließlich Rechtstatsachenforschung zu sexualisierter Gewalt zu veranlassen und vorzulegen;*
- *die Substanz GBL¹²¹ in das Betäubungsmittelgesetz aufzunehmen und zu regeln, dass die Abgabe dieser Substanz an Privatpersonen unterbunden wird;*
- *die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Schutz von Mädchen und Jungen vor sexualisierter Gewalt und Ausbeutung fortzuführen und die vollständige Umsetzung des „Aktionsplans zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt“ zu gewährleisten;*

¹¹⁷ Im Folgenden wird der Fokus auf Mädchen gelegt, da die Problemlagen von Mädchen und Jungen unterschiedlich sind.

¹¹⁸ BMFSFJ, 2002.

¹¹⁹ Vgl. Qualitätsstandards für die Arbeit in den feministischen Fachberatungsstellen gegen sexualisierte Gewalt.

¹²⁰ Die Förderung eines Projekts der Bundesarbeitsgemeinschaft feministischer Projekte gegen sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen e.V. (BAG FORSA) zum „Grenzwahrenden Umgang von Fachkräften gegenüber Mädchen und Jungen in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe“ wurde im Februar 2008 vom BMFSFJ abgelehnt.

¹²¹ Bei GBL (Gamma-Butyrolacton) handelt es sich um eine Vorläufersubstanz des als „liquid ecstasy“ bekannten GHB (Gammahydroxybuttersäure), die im Körper zu GHB umgewandelt wird. Beide Substanzen können dosisabhängig gefährliche Wirkungen wie z.B. Schläfrigkeit, Erinnerungsverlust, Verwirrtheit, motorische Lähmung bis hin zu Koma oder Tod haben.

- *die Gender-Aspekte bei allen Maßnahmen gegen sexualisierte Gewalt an Mädchen und Jungen zu berücksichtigen und daraus Konsequenzen zu ziehen.*

7.3 Spezifische Auswirkungen von Gewalt für Frauen mit Behinderung

Frauen mit Behinderung sind im besonders hohen Maße, insbesondere von sexualisierter Gewalt betroffen. Bislang liegen für Deutschland jedoch keine repräsentativen Zahlen vor.¹²²

Es fehlt durchgängig an einer barrierefreien Infrastruktur, um Frauen mit Behinderung nach erlebten Gewalterfahrungen zu unterstützen. Frauen mit Behinderung werden nicht als Betroffene von Gewalt wahrgenommen. Dies führt oft dazu, dass keine adäquaten Einrichtungsangebote existieren. Häufig werden Auswirkungen der Gewalt von medizinischem Personal nicht registriert, weil Verletzungen oder auffälliges Verhalten als Teil der Behinderung gewertet werden. In Behinderteneinrichtungen fehlt es an Präventionsprogrammen sowie Maßnahmenkatalogen bei Auftreten von Gewalt. Hinzu kommt, dass lediglich 10% der Frauenhäuser teilweise barrierefrei sind. Ähnlich sieht es bei Frauenberatungsstellen aus. Insgesamt, aber insbesondere für Frauen mit Lernschwierigkeiten, fehlt es nach Gewalterfahrung an geeigneten Therapieangeboten. Sofern es überhaupt zu Strafanzeigen kommt, wird die Aussage von Frauen mit Behinderung häufig angezweifelt.

2003 trat das neue Sexualstrafrecht u.a. mit angepasster Mindeststrafe bei Vergewaltigung widerstandsunfähiger Personen sowie Bestrafung des Personals bei sexuellem Missbrauch in teilstationären Einrichtungen in Kraft. Diese Reform begrüßen die Verfasserinnen sehr.

Im Gewaltschutzgesetz von 2002 und einer ersten repräsentativen Studie aus 2004 sind die Erfahrungen gewaltbetroffener Frauen mit Behinderung nicht berücksichtigt worden. Ab 2008 soll eine gesonderte wissenschaftliche Untersuchung zum Umfang und Ausmaß von Gewalt gegen behinderte Mädchen und Frauen durchgeführt werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die Situation von Mädchen und Frauen mit Behinderung in allen (politischen) Vorhaben zur Bekämpfung der Gewalt von Frauen (Disability Mainstreaming) zu berücksichtigen;*
- *öffentliche Mittel zum Ausbau der Barrierefreiheit von Frauenhäusern, Frauenberatungsstellen etc. bereitzustellen (vgl. Kap. 7.7 Finanzierung des Schutzes und der Unterstützung für gewaltbetroffene und bedrohte Frauen und ihre Kinder);*
- *verbindliche Präventions- und Maßnahmenprogramme für Einrichtungen zu erstellen;*
- *Aufklärung von Mädchen und Frauen mit Behinderung (in der Schule, in Einrichtungen der Behindertenhilfe etc.) über Sexualität, (sexualisierte) Gewalt, eigene Grenzsetzungen sowie Hilfs- und Unterstützungsangebote zu gewährleisten;*
- *für Sensibilisierung und Schulung aller relevanter Berufsgruppen (medizinisch-therapeutisches Personal, Polizei, Staatsanwaltschaft, Richter/innen, Lehrpersonal etc.) zur Lebenssituation behinderter Mädchen und Frauen sowie für die Schulung von Mitarbeiter/innen in Behinderteneinrichtungen zum Umgang mit (sexualisierter) Gewalt zu sorgen;*
- *den Aufbau und die Finanzierung eines flächendeckenden Präventionsnetzes zum Schutz vor Gewalt gegen Mädchen und Frauen mit Behinderung sicherzustellen.*

7.4 Frauenhandel

7.4.1 Fußball-Weltmeisterschaft

Die von der Regierung finanzierten Kampagnen anlässlich der Fußballweltmeisterschaft hatten zum Ziel, bundesweit für das Thema zu sensibilisieren. Zwei davon boten Schutzmaßnahmen durch Hotlines für die befürchtete hohe Zahl betroffener Frauen an. Der Erfolg der Maßnahmen wird kontrovers diskutiert; einige NGOs führen an, die im Vorfeld lancierten Zahlen seien übertrieben hoch und Kampagnen mit anderen Inhalten sinnvoller gewesen.

¹²² Eine österreichische Studie belegt, dass 60% der Frauen, die in Einrichtungen leben, Gewalterfahrungen haben, vgl. Bundeskanzleramt Abt. I/10 (Hrsg.): „Weil das alles weh tut mit Gewalt. Sexuelle Ausbeutung von Mädchen und Frauen mit Behinderung“, Wien 1996.

Die – von der Regierung finanzierte – Auswertung der Hotlines hat gezeigt, dass diese tatsächlich nur wenig genutzt wurden.¹²³

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *dafür zu sorgen, dass die Unterstützung der Arbeit von NGOs sich nicht auf einzelne und ereignisabhängige Kampagnen beschränkt, sondern darauf angelegt sein kann, nachhaltig und kontinuierlich Frauenhandel zu bekämpfen und Betroffene zu schützen.*

7.4.2 Rechtliche Regelungen im Zuwanderungsgesetz¹²⁴

Im August 2007 traten umfassende Änderungen im Zuwanderungsgesetz u.a. zur Implementierung der Richtlinie 2004/81/EG (sogenannte Opferschutzrichtlinie) in Kraft. Ein angemessener Umgang mit betroffenen Frauen wird nach wie vor in Bezug auf aufenthaltsrechtliche Gesichtspunkte nicht gewährleistet.¹²⁵

7.4.2.1 Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige

In § 25 Absatz 4 a Satz 1 AufenthG (Aufenthaltsgesetz) ist vorgesehen, dass Opfern von Menschenhandel, die keine Staatsangehörigen der EU-Staaten sind, eine Aufenthaltserlaubnis gewährt werden *kann*, wenn sie sich bereit erklären, als Zeugin in einem späteren Strafverfahren zur Verfügung zu stehen und die Verbindung zu den beschuldigten Personen abubrechen. Dadurch hat die jeweilige Behörde, auch wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, einen Ermessensspielraum. Problematisch ist zudem, dass dieser Aufenthaltsstatus in den Pässen und Legitimationspapieren vermerkt wird. Es ist damit sofort erkennbar, dass es sich um Betroffene von Frauenhandel handelt. Dies kann zur Gefährdung und Diskriminierung der Personen führen und ist auch datenschutzrechtlich bedenklich.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *für Betroffene einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis einzuführen;*
- *grundsätzlich einen Aufenthaltstitel für Betroffene einzuführen, der nicht von der Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden abhängt, da dies die Strafverfolgung und nicht den Schutz und die Würde der Betroffenen in den Mittelpunkt stellt¹²⁶;*
- *zusätzlich nach Lösungen zu suchen, damit Frauen nicht durch ihre Ausweispapiere als Betroffene von Menschenhandel zu erkennen sind (siehe Hamburg¹²⁷);*
- *in jedem Falle nach dem Gerichtsverfahren ein Bleiberecht einzuräumen.*

7.4.2.2 Bedenk- und Stabilisierungsfrist (§ 50 Absatz 2 a AufenthG)

Eine von Frauenhandel betroffene Drittstaatsangehörige hat nach dem Gesetz mindestens einen Monat Zeit, um zu entscheiden, ob sie aus der Bundesrepublik ausreisen oder mit der Strafverfolgung kooperieren möchte. Zwar ist es erfreulich, dass das Aufenthaltsgesetz jetzt explizit eine Frist zur Entscheidung vorsieht. Damit eine Betroffene aber in Ruhe und überlegt beschließen kann, ob sie ggf. bereit ist, als Zeugin auszusagen, benötigt sie nach den Erfahrungen der Praxis länger.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist von mindestens sechs Monaten mit eindeutigen Erteilungskriterien einzuführen.*

¹²³ Vgl. 6. Staatenbericht, Kap. 6.3 und die Auswertung der Hotlines von IOM; „Trafficking in Human Beings and the 2006 World Cup in Germany“, IOM Migration Research Series Volume 29, zu finden unter <http://www.iom.int/germany/downloads/World%20Cup%20Study%20Report.pdf>; besucht am 5.5.2008, sowie die nicht öffentlich zugängliche Studie der Katholischen Hochschule für Sozialwesen Berlin, erarbeitet von Dr. Kavemann, Barbara; Kretschmann, Johanna und Rabe, Heike.

¹²⁴ Vgl. 6. Staatenbericht, Kap. 6.4.

¹²⁵ Vgl. Aktualisierte Stellungnahme des KOK e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“.

¹²⁶ Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes vom 18.5.2007, S. 7; <http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-oeffentliches-recht-europa-und-voelkerrecht/St-07-08-Zuwanderung>; besucht am 5.5.2008.

¹²⁷ In Hamburg wird in den Ausweispapieren lediglich Aufenthalt gemäß § 25 AufenthG und nicht gemäß § 25 Absatz 4 a AufenthG vermerkt.

7.4.3 Alimentierung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Wie im 6. Staatenbericht unter 6.3 erwähnt, erhalten Opferzeuginnen aus Nicht-EU-Staaten Leistungen nach dem AsylbLG. Diese Leistungen reichen nicht aus, um den Betroffenen eine angemessene und bedarfsgerechte Betreuung zu gewährleisten. Die Erfahrungen der Fachberatungsstellen zeigen, dass die gewährten knapp 200 Euro nicht zum Bestreiten des Lebensunterhalts ausreichen, eine geschützte Unterbringung in Schutzwohnungen häufig nicht vorgesehen ist und die medizinische Versorgung sich auf Notfallbehandlungen beschränkt und nicht ausreicht.¹²⁸ Im Übrigen erhalten die betroffenen Frauen in der Regel keinen Zugang zu Bildungs- und Beschäftigungsangeboten. In vielen Fällen ist der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert.

Außerdem ist die Gewährung von staatlichen Leistungen an Frauen aus den neuen EU-Beitrittsstaaten stark verbesserungswürdig. In der Praxis wird beobachtet, dass in einigen Fällen keine staatlichen Leistungen, in anderen Fällen lediglich Leistungen nach dem AsylbLG gewährt werden. EU-Bürgerinnen haben entgegen der Auffassung vieler Behörden einen Anspruch auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (Arbeitslosengeld) oder VIII (Sozialhilfe).¹²⁹

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *klare bundesweite Regelungen zu schaffen, die eine bedarfsgerechte Versorgung von Betroffenen von Menschenhandel im Hinblick auf ihre Grundversorgung, ihren Lebensunterhalt, ihre Unterbringung und ihre medizinische Versorgung gewährleisten;*
- *den Betroffenen von Frauenhandel den Zugang zu staatlichen Bildungs- und Ausbildungsangeboten sowie zum Arbeitsmarkt und den vorhandenen Förderleistungen zu eröffnen;*
- *dafür Sorge zu tragen, dass die Bestimmungen des Sozialgesetzbuches im Hinblick auf die Gewährung von staatlichen Hilfen an EU-Bürgerinnen, die von Frauenhandel betroffen sind, rechtmäßig angewendet werden.*

7.4.4 Prostitutionsgesetz (6. Staatenbericht, Kap. 6.6)

Die Einführung des Prostitutionsgesetzes (ProstG) hat weder zu einer grundlegenden Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten noch maßgeblich zur Bekämpfung des Menschenhandels beigetragen. Diese Zielsetzungen können auch nicht mit der Einführung eines Straftatbestandes zur „Freierstrafbarkeit“ erreicht werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die Bestimmungen des ProstG in andere Gesetze zu implementieren, dabei die Prostituiertenberatungsstellen bei den weiteren Überlegungen einzubinden, gute und verbindliche Standards für die Arbeitsbedingungen von Prostituierten und ein gutes und flächendeckendes Beratungsangebot zu schaffen sowie entsprechende Hilfen und Unterstützungsmöglichkeiten für ausstiegswillige Prostituierte anzubieten.*¹³⁰

7.4.5 Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft

Fachberatungsstellen berichten von einer wachsenden Zahl von Klientinnen, bei denen starke Anhaltspunkte vorliegen, dass sie von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft betroffen sind. Dies betrifft insbesondere Ausbeutung im informellen Dienstleistungssektor, wie z.B. in der Sex- und Unterhaltungsindustrie, bei Haushaltsdienstleistungen, im Au-pair-Bereich sowie im Gaststättengewerbe. In Deutschland fehlt es an Strukturen, um diesem

¹²⁸ Zuletzt bestätigt durch eine Umfrage der KOK-Mitgliedsorganisationen im Dezember 2007.

¹²⁹ Dr. Bosse, Rolf; Schmidt, Annette: „Leistungen nach SGB II/XII für Angehörige eines EU-8-Mitgliedstaates, Bulgariens oder Rumäniens, bei denen konkrete Hinweise vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind“, KOOFRA Studie, Juli 2008, zu finden unter www.koofra.de.

¹³⁰ Howe, Christiane: „Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes. Anmerkungen und Empfehlungen für den KOK und seine Mitgliedsorganisationen“, KOK-Studie, Juli 2008, zu finden unter www.kok-buero.de.

Problem zu begegnen, sowie an konkreten Hilfsangeboten und an einer Sensibilisierung für diese Problematik.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *sich der Problematik des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft anzunehmen, den Schutz von Betroffenen zu gewähren und zur Bekämpfung dieses Phänomens geeignete Maßnahmen zu treffen¹³¹;*
- *die Sensibilisierung der zuständigen Behörden, von Arbeitgeber/innen und der breiten Bevölkerung voranzubringen sowie die nötigen Kooperationen und Strukturen zwischen den beteiligten Akteur/innen zu schaffen und zu unterstützen.*

7.4.6 Ausländische Haushaltshilfen in Diplomatenhaushalten¹³²

Die Sorge des Ausschusses über die Situation einiger ausländischer Haushaltshilfen in Diplomatenhaushalten teilen NGOs weiterhin. Auch wir begrüßen die Einführung von Mindestnormen, die Arbeitgeber/innen erfüllen müssen, um Hausangestellte einzustellen. Wenn der Arbeitgeber sich jedoch nicht einsichtig zeigt, sind diese Maßnahmen in der Praxis nicht umsetzbar. Sie reichen nicht aus, um Hausangestellte vor Ausbeutung und/oder Menschenhandel zu schützen. Deutlich wurde dies u.a. in dem Fall der Hausangestellten Frau Hasniati, die nach Inkrafttreten der Schutzmaßnahmen nach Deutschland eingereist ist und dennoch 2,5 Jahre unter Bedingungen arbeiten und leben musste, die der Sklaverei ähneln.¹³³ Trotz zweifelsfreier Ausbeutung wurde der Arbeitgeber vom Auswärtigen Amt nicht zur „Persona non grata“ erklärt – er ist weiterhin Diplomat in Deutschland.

Zudem nennt das Auswärtige Amt widersprüchliche Zahlen über die tatsächliche Anzahl von Hausangestellten in Diplomatenhaushalten in Deutschland. So gab es im März 2008 angeblich 284 Hausangestellte¹³⁴. Gleichzeitig wurde eine Liste veröffentlicht¹³⁵, aus der hervorgeht, dass sich zur selben Zeit 5.955 Mitglieder von Botschaften und Konsulaten in der BRD aufhielten, was die Zahl von nur 284 Hausangestellten eher unwahrscheinlich erscheinen lässt.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *mehr Transparenz über das Ausmaß dieser Form von Ausbeutung von Frauen und besseren Schutz für Opfer herzustellen sowie Konsequenzen für die Täter/innen folgen zu lassen.*

7.4.7 Prävention gegen Menschenhandel als Verpflichtung von Zielländern

Ein Beitrag zur Prävention im Sinne von „Safe and Informed Migration“ war der von der GTZ finanzierte „Deutschlandreiseführer für migrationswillige Ukrainerinnen“, der als ein Beitrag zur Erfüllung der Informationspflicht von Deutschland als Empfangsstaat für Migrant/innen gewertet wurde.¹³⁶ Die Verteilung dieser Broschüre wurde vom Bundesministerium des Inneren gestoppt, es entstand der Eindruck, dass dies mit der nicht vorhandenen moralischen und strafrechtlichen Bewertung einer illegalen Einreise zusammenhing. Einige NGOs sind hierüber sehr besorgt; sie haben Sorge, dass hiermit eine effektive Prävention gegen Menschenhandel verhindert wird.

¹³¹ Betroffene benötigen verbesserten Opferschutz, insbesondere Informationen über und Zugang zu ihren Rechten, Auszahlung von ausstehenden Löhnen und besseren Zugang zu Beratung und Unterstützung. Vgl. Schwarze, Sarah: „Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft“, KOK-Studie, September 2007, zu finden unter www.kok-buero.de.

¹³² Vgl. 6. Staatenbericht, Teil B, „Zu den Ziffern 30 und 31“.

¹³³ Vgl. u.a. <http://afp.google.com/article/ALeqM5gJMe5Iqciauc8-NH2PC6F6DTehvQ>, besucht am 15.4.2008.

¹³⁴ Kleine Anfrage von Irmgard Schewe-Gerigk (Bündnis 90/Die Grünen) u.a., BT-DS 16/8288, März 2008.

¹³⁵ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/VertretungenFremderStaatenA-Z-Laenderauswahlseite.jsp>, März 2008, besucht am 15.5.2008.

¹³⁶ Spieß, Katharina: „Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen. Ein Instrument zur Stärkung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in Deutschland“, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2007, S. 78.

7.5 Spezifische Auswirkungen auf Migrantinnen/migrationsspezifische Problematiken¹³⁷

7.5.1 Situation von Migrantinnen und Minderheiten angehörenden Frauen¹³⁸

Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis wird an die Voraussetzung von Deutschkenntnissen, erworben vor der Einreise, geknüpft (§30 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG). Die Erfahrungen der Praxis zeigen, dass viele Migrant/innen in ihren Herkunftsländern, besonders in ländlichen Gebieten, keine Möglichkeiten haben, Deutschkenntnisse zu erwerben. Hiervon sind insbesondere Frauen betroffen, da die bestehenden Kultur- und Bildungsstrukturen ihnen oftmals den Zugang zu Sprach- und anderen Bildungsangeboten erschweren. Der Nachweis von Deutschkenntnissen für die nachziehenden Ehegatt/innen stellt kein geeignetes Mittel dar, Zwangsverheiratungen zu verhindern oder zu bekämpfen (vgl. Kap. 6.5 Zwangsheirat).¹³⁹

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *flächendeckende Beratungs- und Hilfsangebote zu schaffen, Integrationskurse auszubauen und das Kriterium von ausreichenden Sprachkenntnissen zum Zeitpunkt der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu streichen.*

7.5.2 Residenzpflicht

Migrant/innen, die nur im Besitz einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung sind, unterliegen räumlichen Aufenthaltsbeschränkungen, mit der Folge, dass sie in einem bestimmten Bundesland oder einer Region verbleiben müssen (§61 AufenthG und §56 AsylVerfG). Insbesondere für Migrantinnen, die von Gewalt betroffen sind, stellt diese Residenzpflicht eine große Problematik dar und steht ihrer adäquaten Unterstützung und Hilfe im Wege. In Fällen von häuslicher Gewalt, drohender oder erfolgter Zwangsheirat müssen Betroffene auch außerhalb ihres Wohnortes oder Bundeslandes unterkommen können. Zudem behindert die Residenzpflicht die von der Bundesregierung erwünschte (6. Staatenbericht, Kap. 13.4) Integration von Migrantinnen: Die Arbeitssuche wird erschwert, Freizügigkeit eingeschränkt und soziale und familiäre Kontakte über den Wohnsitz hinaus werden erschwert.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *die Residenzpflicht für Frauen, die von Gewalt betroffen sind und in dem entsprechenden Gebiet gefährdet sein könnten, aufzuheben*

7.6 Instrumentalisierung des Themas „Gewalt gegen Migrantinnen“ zum Zwecke der Migrationsbeschränkung

Mit großer Besorgnis beobachten NGOs, wie das Thema „Gewalt gegen Migrantinnen“ von der Bundesregierung benutzt wird, um migrationsbeschränkende Maßnahmen zu legitimieren, wie zuletzt durch die Verschärfungen des Aufenthaltsgesetz vom 18.8.2007. Unter dem Vorwand, Opfer von Zwangsehen – in der Regel Frauen – schützen zu wollen, wurden einige Maßnahmen verabschiedet, die aus menschenrechtlicher Sicht problematisch sind. Zu diesen Regelungen gehören:

- Die Festlegung eines Nachzugsalters von 18 Jahren gemäß §30 Absatz 1 Nr. 1 AufenthG, wenn in Deutschland Lebende schon im Alter von 16 Jahren mit Zustimmung der Eltern heiraten dürfen. Diese Regelung ist sowohl verfassungsrechtlich als auch menschenrechtlich bedenklich.¹⁴⁰

¹³⁷ Vgl. Kap. 7.5 „Zwangsheirat“.

¹³⁸ Vgl. 6. Staatenbericht, Teil B, Zu den Ziffern 30 und 31.

¹³⁹ Vgl. „Aktualisierte Stellungnahme des KOK e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ vom 5.6.200, zu finden unter www.kok-buero.de, besucht am 5.5.2008.

¹⁴⁰ Vgl. Freudenberg, Dagmar: „Verfangen im Netz des Aufenthaltsrechts. Aufenthaltsrechtliche Liberalisierungen als zentraler Bestandteil von präventions- und interventionsstrategien“; in: BMFSFJ und Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Zwangsverheiratung in Deutschland, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2007, S. 253 f.

- Die Ausnahmen für das Erfordernis von Sprachkenntnissen gemäß §30 Absatz 1 Nr. 2 AufenthG (vgl. Kap. 5.1) für Bürger/innen aus einigen Staaten¹⁴¹, Akademiker/innen¹⁴² und EU-Bürger/innen¹⁴³. Die Logik dieser Regelungen ist nicht nachvollziehbar und diskriminierend.
- Die fehlende Verhältnismäßigkeitsprüfung von Maßnahmen, die Zwangsverheiratungen verhindern sollen, aber gravierend in die Rechte von einer weit größeren Gruppe von Migrant/innen eingreifen.

Es ist bedauerlich, dass das öffentliche und staatliche Interesse an dem Thema Gewalt gegen Migrantinnen nicht zu einer Verbesserung ihrer Situation geführt hat. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass diese Maßnahmen die Migration bestimmter, ohnehin marginalisierter Gruppen zusätzlich erschweren. Anstatt die Unterstützungsangebote und die rechtliche Stellung für Betroffene zu verbessern, wurden Regelungen erlassen, die weder Gewalt an Migrantinnen verhindern, noch Migrantinnen, die Gewalt erlebt haben, adäquat schützen.

7.7 Finanzierung des Schutzes und der Unterstützung für gewaltbetroffene und bedrohte Frauen und ihre Kinder

Obwohl Gewalt gegen Frauen, besonders die häusliche Gewalt, 32 Jahre nach Gründung der ersten Frauenhäuser in Deutschland im allgemeinen politischen Diskurs als ein Problem der gesamten Gesellschaft anerkannt ist, mussten Frauenhäuser und Beratungsstellen aufgrund massiver Mittelkürzungen schließen. Die finanziellen Voraussetzungen der noch bestehenden Schutz- und Unterstützungseinrichtungen erlauben es häufig nicht, allen Frauen mit ihren Kindern in allen Regionen des Landes gleichwertig und ohne Ansehen ihrer Herkunft, ihres Einkommens oder ihres Aufenthaltsstatus Schutz, Beratung und Unterstützung zu gewähren. Das unzureichende Schutznetz lässt weitere Verletzungen der Rechte der Frauen und Diskriminierungen zu. Maßnahmen wie z.B. eine Umgestaltung von Räumlichkeiten zur Barrierefreiheit sind für die meisten Einrichtungen nicht finanzierbar. Ein uneingeschränkter Zugang für gewaltbetroffene Frauen mit Behinderung ist nicht gewährleistet (vgl. Kap. 7.3 Spezifische Auswirkungen von Gewalt für Frauen mit Behinderung).

7.7.1 Finanzierungsstruktur

Bisher gibt es in der Bundesrepublik Deutschland keine bundesweit verbindlichen Regelungen, die Maßnahmen für den effizienten Schutz für Opfer von geschlechtsbezogener Gewalt vorsehen und zu deren verbindlicher, ausreichender und planungssicherer Finanzierung verpflichten. Innerhalb der Föderation sieht sich die Bundesregierung nicht zuständig, für eine Finanzierungsabsicherung der Schutz- und Unterstützungseinrichtungen für von geschlechtsbezogener Gewalt betroffene Frauen Sorge zu tragen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Finanzierung der Frauenhäuser und sonstigen Zufluchtseinrichtungen und Unterstützungsangebote grundsätzlich Sache der Länder und Kommunen ist.¹⁴⁴ Von den Ländern und Kommunen wird die Verantwortung für den Schutz und die Sicherheit gewaltbetroffener Frauen zum Teil als Verpflichtung, zum Teil aber auch als freiwillige Leistung angesehen. Die fehlenden verbindlichen Regelungen stellen die Schutz- und Unterstützungseinrichtungen vor große Finanzierungsschwierigkeiten: Kostendeckungen können z.T. nicht erreicht werden, Finanzierungslücken entstehen, die Finanzierung ist mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden, Planungssicherheit ist nicht gegeben. Die Unterstützungseinrichtungen müssen daher beständig um ihren Fortbestand bangen und können ihre Angebote nicht dauerhaft gesichert vorhalten.

¹⁴¹ Australien, Israel, Japan, Kanada, Südkorea, Neuseeland und die USA.

¹⁴² § 4 Abs. 2 Integrationsverordnung.

¹⁴³ Zentner, Christian; „Sprachanforderungen im Ausländerrecht“ in: Aktueller Begriff, Deutscher Bundestag; Wissenschaftliche Dienste, Nr. 08/08 (2. April 2008), http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/Sprachanforderungen_im_Auslaenderrecht.pdf.

¹⁴⁴ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Ina Lenke, Miriam Gruß u.a. sowie der Fraktion der FDP, Frauen und Kinderschutzhäuser in Deutschland, BT-DS 16/8435.

7.7.2 Frauenhäuser

Nur in einem Bundesland und in zwei Stadtstaaten existiert die seit Jahren geforderte Pauschalfinanzierung der Frauenhäuser und damit der kostenfreie Zugang zu einem Frauenhaus unabhängig vom Einkommen (ohne Eigenbeteiligung) für alle Frauen und Kinder. Häufiger müssen die Opfer von Gewalt individuell für die Finanzierung ihres Frauenhaus-Aufenthaltes aufkommen und im Falle mangelnden Vermögens oder Einkommens die Übernahme der Kosten dafür beantragen.

Der Anspruch leitet sich mittelbar aus Sozialgesetzen ab, die die Aufnahme bzw. Weiterführung einer Erwerbstätigkeit (SGB II) oder die Hilfe in anderen Lebenslagen (SGB XII) zum Ziel haben. Bestimmten Gruppen von Frauen, die keinen Anspruch nach diesen Gesetzen haben, ist der Zugang zu den Frauenhäusern versperrt. Dazu gehören Auszubildende, Studentinnen, volljährige Schülerinnen, Migrantinnen, deren Aufenthaltszweck ausschließlich in der Erwerbssuche besteht, Frauen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus wie z.B. Betroffene von Menschenhandel, die sich noch nicht zu einer Aussage entschieden haben.

Zunehmend werden die Kosten von Frauenhäusern in Form eines Tagessatzes pro Frau umgelegt, deren Übernahme individuell von den Frauen beantragt werden muss. Nicht selten entscheiden sich gewaltbetroffene Frauen – auch aus Angst vor zunehmender Verschuldung – trotz anhaltender Gefährdung gegen den Aufenthalt im Frauenhaus. Zudem ist die Realisierung des Anspruches mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden.

Aufgrund kommunaler Finanzierungsvorgaben können zahlreiche Frauenhäuser keine Frauen aus anderen Kommunen aufnehmen. Für viele Frauen ist es aber aus Sicherheitsgründen dringend notwendig, eine weiter entfernte Schutzeinrichtung aufzusuchen.

Migrantinnen, die eine räumliche Beschränkung in ihrem Aufenthaltstitel haben und die in ein Frauenhaus außerhalb ihres erlaubten Bereichs flüchten müssen, erleben in den Zufluchtsgemeinden immer wieder, dass die Zuständigkeit für Leistungen bestritten wird.

Wenn gewaltbetroffene Frauen die Folgekosten der erlittenen Menschenrechtsverletzungen selbst tragen müssen, verliert die politische Aussage der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Gewalt gegen Frauen sei ein gesellschaftliches Problem, das durch die Zusammenarbeit aller Verantwortlichen verhindert und abgewendet werden muss, an Glaubwürdigkeit.¹⁴⁵

7.7.3 Ambulante Beratung und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen

Dichte, Struktur und Ausstattung von ambulanten Beratungseinrichtungen und spezialisierten Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Mädchen und Frauen sind von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich. Dies führt dazu, dass für gewaltbetroffene Frauen das Hilfesystem mitunter schwer durchschaubar ist. Vor allem in den neuen Bundesländern, aber auch in vielen ländlichen Regionen Deutschlands gibt es kein ausreichendes Netz an Unterstützungseinrichtungen, das für Betroffene gut erreichbar ist.

Mit der Einführung des Gewaltschutzgesetzes entstand ein hoher Bedarf an spezialisierter Gewaltschutzberatung in Akutfällen, der in der Regel von Frauenberatungsstellen abgedeckt wird. Diese zusätzliche und für die Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes enorm wichtige Leistung wird vielerorts ohne zusätzliche Mittel – und damit zulasten anderer Angebote – übernommen. Die Möglichkeit längerfristiger Beratung und Therapie, das Vorhalten von Terminen für akute Krisensituationen sowie eine Palette an niedrigschwelligen und auf Prävention ausgerichteten Angeboten können nicht mehr in ausreichendem Maße angeboten werden.

Ambulante und spezialisierte Beratung und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen sollten keine freiwillige Leistung des Staates, sondern gesetzliche Pflichtaufgabe sein. Ein Netz an spezialisierten Fachberatungsstellen für sexualisierte Gewalt sowie bedarfsdeckende Therapieangebote sind notwendig.

¹⁴⁵ Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, hrsg. vom BMFSFJ, Vorwort, S. 3.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *alle Maßnahmen zu treffen, die notwendig sind, um Mädchen und Frauen mit ihren Kindern wirksam gegen geschlechtsbezogene (häusliche und sexualisierte) Gewalt zu schützen;*
- *darüber hinaus sicherzustellen, dass von Gewalt betroffene Migrantinnen, eingeschlossen die Frauen, die von Frauenhandel betroffen sind, angemessene und an ihren speziellen Bedürfnissen ausgerichtete Unterstützungsangebote erhalten;*
- *zu gewährleisten und zu verhandeln, dass Bund, Länder und Gemeinden bundesweit eine bedarfsgerechte Infrastruktur von Schutz- und Unterstützungseinrichtungen für von geschlechtsbezogener Gewalt betroffene Mädchen und Frauen mit ihren Kindern garantieren, welche die nachfolgend aufgeführten Grundsätze beachtet:*
 - *Verpflichtung des Bundes, der Länder und Gemeinden zur unbürokratischen Bereitstellung pauschal kostendeckender finanzieller Mittel für ein bedarfsgerechtes barrierefreies Hilfenetz*
 - *Keine Abwälzung der Kosten des Hilfesystems auf betroffene Mädchen und Frauen*
 - *Beratung und Unterstützung für von geschlechtsbezogener Gewalt betroffene Mädchen und Frauen als gesetzliche Pflichtaufgabe*
 - *Beachtung von Standards für die sachliche und personelle Ausstattung der Schutz- und Unterstützungseinrichtungen*
 - *Finanzierung von niedrigschwelligen Angeboten und Präventionstätigkeit*
 - *Finanzierung qualitätssichernder Maßnahmen der Schutz- und Unterstützungseinrichtungen*
 - *Berücksichtigung der Vernetzungs- und Koordinierungstätigkeiten sowie der Öffentlichkeitsarbeit der Schutz- und Unterstützungseinrichtungen*
 - *Finanzierung bundesweiter Koordinierungs- und Vernetzungsstellen und von Frauenhäusern.*

7.8 Artikel 8 CEDAW**7.8.1 UN-Null-Toleranz-Richtlinie zur sexuellen Ausbeutung und zum Missbrauch (SEA)**

Obwohl Fakten über die Beteiligung Deutscher Soldaten an erzwungener Prostitution u.a. mit minderjährigen Frauen in Mazedonien/Kosova¹⁴⁶ bekannt geworden sind, führten diese nicht zu Anklagen und Durchführung von geschlechtsspezifischen Sensibilisierungs-Trainings für Deutsche Soldaten. Diese Themen sind Teil des NATO-Trainings-Handbuchs „Trafficking In Human Beings für das Militär“¹⁴⁷. Allerdings finden sie bei der Durchführung der Trainings keine Beachtung. Schlimmer noch, nach Aussagen vonseiten des Militärs wird die Teilnahme deutscher Soldaten an der Prostitution als natürliche Sache bzw. als Kavaliersdelikt betrachtet. Insbesondere Soldaten der unteren Rängen fehlen nach wie vor das Bewusstsein und Fähigkeiten bezüglich einer geschlechtersensiblen und interkulturellen Handhabung sowie das Wissen über internationale menschenrechtliche Standards im Umgang mit Frauen und Mädchen in den Einsatzländern. Ebenso fehlen ein strikt zu befolgender Verhaltenskodex und ein Beobachtungssystem, das an einer ranghohen Stelle innerhalb des Militärs angebunden ist. Soldaten, die solcher Verbrechen beschuldigt sind, werden entweder ohne strafrechtliche Konsequenzen entlassen oder einem anderen Einsatz zugewiesen. Daher werden zivil-militärische und/oder militärische Einsätze zum Aufbau von demokratischen und gewaltfreien Strukturen in Nachkriegsgebieten in hohem Maße zu neuen Menschenrechtsverletzungen an Frauen und Mädchen durch Internationale Akteure des Sicherheits- und Militärssektors im Hinblick auf SEA führen.

¹⁴⁶ Vgl. amnesty-international-Bericht „Does it mean that we have the rights?“, 2004.

¹⁴⁷ Drei E-Learning Module sind auf der Nato-Webseite abrufbar.

7.8.2 Die Umsetzung der UN-Sicherheitsrats-Resolution 1325 in Deutschland

Sowohl das Deutsche Auswärtige Amt als auch Bundeskanzlerin Merkel haben gegenüber *medica mondiale* mehrmals bestätigt, dass sie nicht bereit sind, einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN SC Res 1325 einzuführen. Dies wird damit begründet, dass es bereits zwei Aktionspläne gebe, aus denen entsprechende Maßnahmen umgesetzt werden könnten.¹⁴⁸ Obwohl es diesbezüglich Ansätze zur Umsetzung gibt, fehlt es oft an der Nachhaltigkeit der einzelnen Maßnahmen, da sie nur auf kurze Dauer Unterstützung bieten. Hinzu kommt, dass sie über die verschiedensten staatlichen Mechanismen und Instrumente sowie innerhalb der verschiedenen Ministerien und Akteure, in den Bereichen Konflikt-Prävention, Menschenrechte, Gesundheit, Humanitäre Hilfe und Entwicklung, verstreut sind – ohne klare, intersektorale und aufeinander abgestimmte Konzepte zur Unterstützung von Frauen in bewaffneten Konflikten, vor allem für Überlebende von sexualisierter Gewalt, vorweisen zu können. Die UN SC Res 1325 wird insofern als „roter Faden“ für ein Gesamtkonzept dringend benötigt. Ferner berücksichtigt der deutsche Ansatz nicht, dass der duale Ansatz des Gender-Mainstreaming nur gemeinsam mit zusätzlichen Maßnahmen, die sich ausschließlich an Frauen richten, das ursprüngliche Verständnis von Gender-Mainstreaming sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene darstellt. Nur dieser doppelte Ansatz garantiert Fortschritte im Hinblick auf Geschlechtergleichheit, Gewalt gegen Frauen und das Empowerment von Frauen in Kriegs- und Nachkriegsländern. So ist es unerlässlich, dass von der deutschen Regierung zusätzlich zu den genannten Mechanismen¹⁴⁹ ein 1325-Aktionsplan als Gesamtkonzept erarbeitet wird, an dem sich andere Instrumente orientieren sollen. So wird auch verhindert, dass Maßnahmen, die sich ausschließlich an den Bedürfnissen, Realitäten und Rechten von Frauen/Mädchen in bewaffneten Konflikten ausrichten, nicht durch die Gender-Mainstreaming Praxis selber ausgeschlossen werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- *Sensibilisierungs-Trainings deutscher Soldaten über Zwangsprostitution als Menschenrechtsverletzung zu veranlassen und dabei das NATO-Trainings-Handbuch „Trafficking In Human Beings für das Militär“ zugrunde zu legen;*
- *einen strikt zu befolgenden Verhaltenskodex und ein Beobachtungssystem, das an eine ranghohe Stelle innerhalb des Militärs angebunden ist, insbesondere für Auslandseinsätze einzuführen;*
- *Soldaten, die in Auslands- und anderen Einsätzen gegen Menschen- bzw. Frauenrechte verstoßen, ausnahmslos auch strafrechtlich zu verfolgen und in keine weiteren Einsätze mehr zu entsenden;*
- *einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN SC Res 1325 mit nachhaltiger und verbindliche Umsetzungsvorgaben einzuführen, der intersektorale und aufeinander abgestimmte Konzepte zur Unterstützung von Frauen in bewaffneten Konflikten, vor allem für Überlebende von sexualisierter Gewalt, vorweist;*
- *in allen Dimensionen der Auslandseinsätze wie alle die UN SC Res 1325 betreffenden Bereichen der gesamten Außen-, Militär- und Sicherheitspolitik Gender-Mainstreaming als leitendes Querschnittsprinzip inklusive des Gender-Budgetings umzusetzen.*

¹⁴⁸ Sie beziehen sich auf den Deutschen Aktionsplan zu ziviler Konfliktbearbeitung, Konfliktlösung und Friedensaufbau in Nachkriegsgebieten aus dem Jahre 2004 und den Zweiten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

¹⁴⁹ Plan zu Konfliktprävention, Konfliktlösung und Friedensbildung.

Beteiligte Frauenorganisationen

Agisra e.V. - Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung

AG Frauenrechte im Forum Menschenrechte

BAG-FORSA - Bundesarbeitsgemeinschaft Feministischer Projekte gegen Sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen e.V.

BAG-SHI – Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen e.V.

Ban Ying e.V.– Beratungs- und Koordinierungsstelle gegen Menschenhandel

BIG - Berliner Interventionszentrale bei häuslicher Gewalt e.V.

BIG Budget- Bundesinitiative Gender Budgeting

bff - Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe - Frauen gegen Gewalt e.V.

Deutscher Ärztinnenbund e.V.

Deutscher Frauenrat e.V.

Deutscher Frauenring e.V.

DGB - Deutscher Gewerkschaftsbund / Abteilung Frauen

dfb - Demokratischer Frauenbund e.V.

djb - Deutscher Juristinnenbund e.V.

DStV - Deutscher Staatsbürgerinnen-Verband e.V., Landesverband Nordrhein-Westfalen

EFiD - Evangelische Frauen in Deutschland e.V.

Frauenhauskoordination e.V.

GMEI - Gender Mainstreaming Experts International

Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin

KDFB - Katholischer Deutscher Frauenbund e.V.

KOK - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.

Landesfrauenrat Sachsen-Anhalt e.V.

LSVD - Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e.V.

Medica Mondiale e.V.

mitgedacht e.V. - feministische Perspektiven auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Pro Familia e.V.

TERRE DES FEMMES e.V. - Menschenrechte für die Frau

Weibernetz e.V. - Politische Interessenvertretung behinderte Frauen

ZIF - Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser

Die Ausführungen und Forderungen des Berichtes werden von den diesen Bericht tragenden NGOs entsprechend ihrem jeweiligen Aufgabengebiet und ihrer Zielsetzung getragen.

Übersetzung und Druck des Berichtes gefördert durch:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Marion Böker



boeker-consult

filia
die frauenstiftung...

FORUM
MENSCHENRECHTE



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
GUNDA WERNER INSTITUT
Feminismus und Geschlechterdemokratie