



Die Ministerin

MGEPA Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An die  
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf



**Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen  
und Mädchen „NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt“**

13 September 2016

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

beiliegend übersende ich Ihnen für die Mitglieder des nordrhein-westfälischen Landtags die neue Publikation "NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt. Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen".

Mit dem Landesaktionsplan legt die Landesregierung eine umfassende Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen vor, beruhend auf einem Beschluss des Landtags vom November 2011.

Bei der beigefügten Druckschrift handelt es sich um den Ausdruck einer pdf-Version, die im Internet auf den Seiten des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW unter der Bestellnummer 215 heruntergeladen werden kann ([www.mgepa.nrw.de/publikationen](http://www.mgepa.nrw.de/publikationen)).

Horionplatz 1  
40213 Düsseldorf  
[www.mgepa.nrw.de](http://www.mgepa.nrw.de)

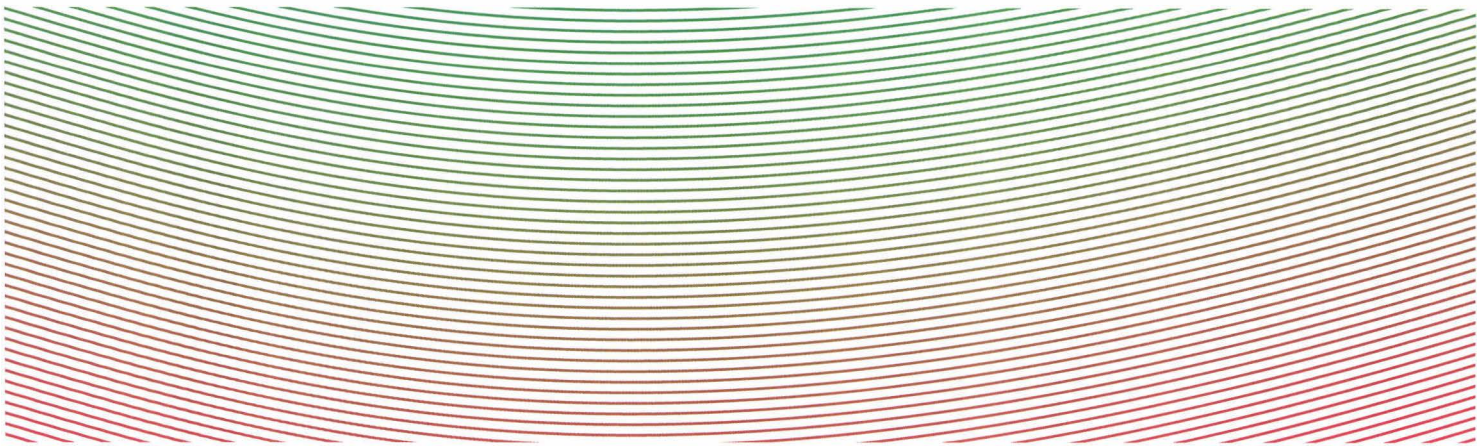
Mit freundlichen Grüßen

Barbara Steffens

Telefon +49 211 8618-4300  
Telefax +49 211 8618-4550  
[barbara.steffens@mgepa.nrw.de](mailto:barbara.steffens@mgepa.nrw.de)

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahn Linien 706, 708  
und 709 bis Haltestelle  
Landtag/Kniebrücke





# **NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt**

Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt  
gegen Frauen und Mädchen.



# **NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt**

## Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen.

Bei dieser Druckschrift handelt es sich um den Ausdruck einer pdf-Version, die im Internet auf den Seiten des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW als Download zur Verfügung steht ([www.mgepa.nrw.de](http://www.mgepa.nrw.de)). Hinter den mit @ gekennzeichneten Textstellen verbergen sich Hyperlinks, die beim Anklicken zu den genannten Studien, Dokumenten und Institutionen führen und somit bei Interesse eine vertiefende Information ermöglichen.



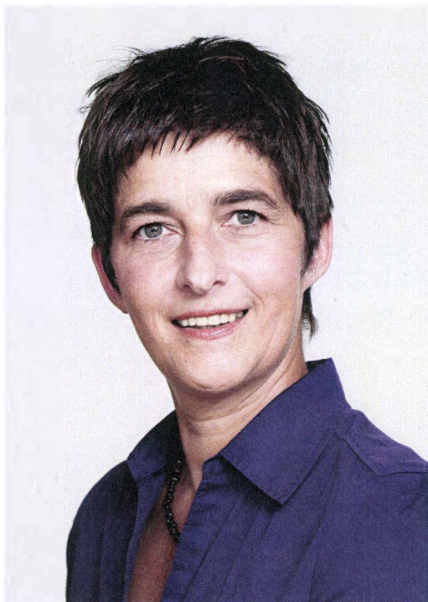
## Inhaltsverzeichnis

	Vorwort Ministerin Barbara Steffens	5
I.	Der Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen - Analysen, Weichenstellungen und Strategien für ein komplexes politisches Handlungsfeld	7
II.	Politischer Auftrag, Grundlagen, Quellen	11
II.1	Politischer Auftrag	11
II.2	Sonstige Quellen	13
II.3	Komplexität des Themenfeldes, Herangehensweise	16
II.4	Dynamik	17
III.	Gewaltformen, Zielgruppen und Handlungsfelder	17
	Einführung in die Thematik	17
III.A	Prävention	19
III.A.1	Definition und Bedeutung	19
III.A.2	Maßnahmen und Projekte mit Schwerpunkt Prävention	19
III.A.3	Prävention durch Sensibilisierung und Fortbildung von Fachkräften und Ehrenamtlichen	21
III.A.4	Empowerment	23
III.A.5	Präventive Wirkung von Täterarbeit	25
III.B	Häusliche Gewalt	26
III.B.1	Definition und Ist-Situation	26
III.B.2	Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf	27
III.B.3	Schutz- und Hilfeangebote	30
	Frauenhäuser	30
	Allgemeine Frauenberatungsstellen	36
	Mädchenhäuser	39
III.B.4	Opferschutz durch Förderung von Kooperationen und Vernetzung	39
III.B.5	Täterarbeit	40
III.C	Sexualisierte Gewalt	41
III.C.1	Definition und Ist-Situation	41
III.C.2	Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf	43
III.C.3	Schutz- und Hilfeangebote	45
	Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt	45
	Gesamtkonzept zur Anonymen Spurensicherung bei sexualisierter Gewalt (ASS)	48
III.D	Zwangsheirat	50
III.D.1	Definition und Ist-Situation	50
III.D.2	Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf	51
III.D.3	Schutz- und Hilfeangebote	52
	Fachberatungsstellen gegen Zwangsheirat	52
	Schutzplätze für Mädchen, die von Zwangsheirat betroffen oder bedroht sind	53
III.E.1	Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung	54
III.E.1.1	Definition und rechtliche Einordnung	54
III.E.1.2	Rechtliche Interventionsmöglichkeiten, Reformansätze	56

III.E.1.3	Schutz- und Hilfeangebote und ihre Weiterentwicklung Beratungsstellen für Frauen und Mädchen, die von Menschenhandel betroffen sind	61 61
III.E.2	Gewalt in der Prostitution	62
III.E.2.1	Definition und Ist-Situation	62
III.E.2.2	Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf	64
III.E.2.3	Schutz- und Hilfeangebote Die Lola-App – <a href="http://www.lola-nrw.de">www.lola-nrw.de</a>	65 66
III.E.3	Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung	67
III.E.3.1	Definition und Ist-Situation	67
III.E.3.2	Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf	69
III.E.3.3	Schutz- und Hilfeangebote	69
III.F	Genitalverstümmelung	71
III.F.1	Definition und Ist-Situation	71
III.F.2	Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf	71
III.F.3	Schutz- und Hilfeangebote	72
III.G	Gewalt im digitalen Raum	74
III.G.1	Definition und Ist-Situation	74
III.G.2	Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf	75
III.G.3	Schutz- und Hilfeangebote	77
III.H.1	Gewalt und Gesundheit	79
III.H.1.1	Notwendigkeit der Implementierung der Thematik	79
III.H.1.2	Strukturelle Verankerung und Vernetzungen	81
III.H.2	Traumatisierung und Pflege	85
III.H.2.1	Notwendigkeit der Implementierung der Thematik	85
III.H.2.2	Strukturelle Verankerung und Vernetzung	86
III.H.2.3	Perspektiven	87
III.I	Gewalt und Flucht	88
III.I.1	Besondere Gewaltbetroffenheit von weiblichen Flüchtlingen, Notwendigkeit gezielter Hilfe	88
III.I.2	Verheiratete weibliche Minderjährige, „Kinderbräute“	89
III.I.3	Vorreiterrolle Nordrhein-Westfalens bei Hilfemaßnahmen	91
III.I.4	Information über neue Medien	93
IV.	Schlussbemerkung	95
V.	Anhang: Einbeziehung der Akteurinnen und Akteure	96



## Vorwort Ministerin Barbara Steffens



Gewalt gegen Frauen und Mädchen hat viele Gesichter und meist lebenslange Folgen. Mit dem Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen (LAP) haben wir erstmals alle Maßnahmen gebündelt, die das Ziel haben, präventiv die Entstehung von Gewalt zu verhindern, betroffenen Frauen und Mädchen frühzeitig zu helfen und Umfeld und Hilfesysteme zu sensibilisieren, die Folgen von Gewalt zu erkennen. Der LAP bietet einen Überblick über Aktivitäten, Weichenstellungen und Handlungserfordernisse.

Ein besonderes Augenmerk des Landesaktionsplans liegt im Bereich Prävention. In zahlreichen Projekten, mit Informations- und Aufklärungsmaßnahmen unterstützen wir vor Ort Einrichtungen darin, Formen der Gewalt zu identifizieren, um sie bereits im Vorfeld zu verhindern. Frühzeitige Prävention beginnt bereits an unseren Schulen. Häufig genug beginnt gewalttätiges Handeln in Jugendjahren – mit Ausgrenzung, Beleidigungen und sexistischen Sprüchen. Unser Präventionsansatz nimmt darüber hinaus Formen struktureller und institutioneller Gewalt in den Blick, so z. B. in der Pflege und gegenüber Frauen und Mädchen mit Behinderungen.

Zur Unterstützung von Frauen und Mädchen, die bereits Gewalt erfahren haben, haben wir die Frauenhilfeinfrastruktur und ihre wichtige Arbeit durch eine verbesserte Finanzierung der Frauenhäuser und der Frauenberatungsstellen gestärkt. Gleichzeitig haben wir ihre qualitative Weiterentwicklung vorangetrieben und spezielle Angebote für unterschiedliche Zielgruppen geschaffen. So wichtig Schutz und Information auf der einen Seite sind, darf auf der anderen Seite Täterarbeit nicht fehlen. Viele männliche Gewalttäter waren als Kinder selbst Opfer von Gewalt oder mussten Gewalt z. B. im Elternhaus miterleben. Das bedeutet: Je eher eine Gewaltspirale durchbrochen wird, desto besser für alle.

Wir wollen bestehende Hilfeangebote stärker bedarfs- und zielgruppengerecht ausrichten. Das wird nur gelingen, wenn sich die verschiedenen Hilfesysteme genauer aufeinander abstimmen und zusammenarbeiten. Einen besonderen Schwerpunkt legen wir im Landesaktionsplan auf die Hilfen für Mädchen und Frauen mit Behinderung, die von Gewalt betroffen sind. Hier stehen wir vor neuen Anforderungen an eine inklusive Leistungserbringung, die von allen Beteiligten einen geschulten Blick auf die besondere Situation von Frauen und Mädchen mit Behinderung erfordert.

Ein weiterer aktueller Fokus des Landesaktionsplans liegt auf den Hilfen für geflüchtete Frauen und Mädchen. Viele von ihnen haben bereits in ihren Heimatländern spezifische Gewalt erleben müssen, die sich während der Flucht fortsetzte. U.a. werden wir deswegen das stark nachgefragte Förderprogramm zur Beratung und Unterstützung traumatisierter geflüchteter Frauen fortführen.

Der Landesaktionsplan befasst sich darüber hinaus mit neuen Themenfeldern wie der Gewalt im digitalen Raum (Cybergrooming, Cyberstalking, Cybersexismus, Cybermobbing). Die verschiedenen Erscheinungsformen digitaler Gewalt treffen in großer Mehrheit Frauen und Mädchen. Deswegen müssen wir darüber verstärkt informieren und aufklären, aber gerade junge Mädchen auch zu einem selbstbewussten Nutzungsverhalten anleiten.

Mit dem nun vorgelegten Landesaktionsplan geben wir eine Antwort darauf, wie Schutz und Hilfe für die Opfer geleistet werden kann und an welchen Stellen sie verbessert werden muss. Vor allem wollen wir Wege aufzeigen, Frauen und Mädchen zu befähigen, Selbstbewusstsein und Kompetenzen aufzubauen. Gerade das digitale Netz bietet eine Menge neuer Möglichkeiten z. B. für Empowerment.

Wenn der Landesaktionsplan dazu beiträgt, den Blick für Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu schärfen und zu entschiedenem Engagement dagegen zu ermutigen, dann hat er aus meiner Sicht ein wichtiges Ziel erreicht.



**Barbara Steffens**

Ministerin für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter  
des Landes Nordrhein-Westfalen

## I. **Der Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen - Analysen, Weichenstellungen und Strategien für ein komplexes politisches Handlungsfeld**

Der vorliegende Landesaktionsplan beruht auf einem Beschluss des Landtags vom November 2011, mit dem die damalige Landesregierung aufgefordert wurde, **eine umfassende Gesamtstrategie zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen** zu entwickeln. Eingang fand dieser Beschluss in den Koalitionsvertrag 2012 – 2017. Damit wurde ein **Prozess auf vielen Ebenen** angestoßen und beflügelt, der nicht nur einen vertieften politischen und fachlichen Diskurs beinhaltete, sondern nachhaltige Auswirkungen zeigte: forderte der Auftrag doch zu einer gründlichen Bestandsaufnahme, der Definition des aktuellen Handlungsbedarfs sowie zu Weichenstellungen und Aktivitäten auf. Es bestand Konsens, mit der Umsetzung notwendiger Maßnahmen begleitend zu beginnen, sobald die Umstände dies geboten und zuließen. Die Tatsache, dass die Arbeit an dem Landesaktionsplan einen **Zeitraum von rund fünf Jahren** erfasste, ermöglichte es, erste Ergebnisse, Erfolge, aber auch neue Fragestellungen zu reflektieren und Konsequenzen zu ziehen. Dabei war die **Dynamik der Entwicklung** bemerkenswert, denn in den letzten Jahren traten Herausforderungen in den Fokus, wie etwa die besondere Gewaltbetroffenheit weiblicher Flüchtlinge, die zu Beginn des Prozesses in dieser Form noch nicht absehbar gewesen waren.

Der Landesaktionsplan speist sich aus unterschiedlichsten Quellen, wobei der Etablierung einer **Steuerungsgruppe** besondere Bedeutung zukam. Dieses Gremium bestimmte maßgeblich die Vorgehensweise bei der Erstellung sowie Schwerpunkte und Struktur des Landesaktionsplans. Das vorliegende Kompendium gibt einen **umfassenden und differenzierten Überblick** über das aktuelle und facettenreiche Politikfeld, der die Komplexität der Materie widerspiegelt. Die von der Steuerungsgruppe entwickelte Perspektive schlägt sich in Aufbau und Inhalt nieder: So wird der ambitionierte Versuch unternommen, sowohl die **Analyse**, als auch die Entwicklung von **Handlungsempfehlungen** nach den Kriterien „**innovativ-inklusiv-nachhaltig**“ auszurichten. Angestrebt wird ein auf gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen zugeschnittenes Angebot, mit dem möglichst viele Frauen und Mädchen in unterschiedlichsten Kontexten erreicht werden, und das statt kurzfristiger Effekte langfristige, strukturell verankerte Veränderungen bewirkt. Ob diese notwendigen **Weiterentwicklungen** bereits erfolgt sind, angestoßen wurden oder perspektivisch als Handlungsnotwendigkeit dargestellt werden, ergibt sich im Landesaktionsplan jeweils aus den **Darstellungen der einzelnen Bereiche**.

Diese Konzeption schlägt sich auch in der **formalen Gestaltung** nieder: Der Landesaktionsplan ist auf eine **digitale Nutzung** ausgelegt, was modernen Rezeptionsformen entspricht. Die im Text integrierte Verlinkung ermöglicht eine vertiefte Befassung mit den jeweils angesprochenen Themen. Insbesondere trägt das Format der Tatsache Rechnung, dass in der Frage der Gewalt gegen Frauen und Mädchen eine hohe Dynamik zu verzeichnen ist – sowohl bei den Problemen, als auch bei den zu entwickelnden

Antworten. So ist der Landesaktionsplan leicht zu aktualisieren und fortzuschreiben, das Format erlaubt eine nachhaltige Nutzung.

Welche wichtigen **Erkenntnisse** bringt der Landesaktionsplan? Während einerseits unverkennbar Fortschritte zu verzeichnen sind – so werden heute etwa sogenannte „Familienstreitigkeiten“ übereinstimmend als häusliche Gewalt bewertet, die ebenso der Ächtung bedarf wie Gewalt im öffentlichen Raum – , so geraten doch andererseits **neue Herausforderungen** in den Fokus. Gewalt im Netz, etwa durch „Hate Speech“, von der im besonderen Maße Frauen betroffen sind, oder die Gewaltbetroffenheit weiblicher Flüchtlinge sind Themen der jüngeren Zeit. Neue Kontexte, neue Gewaltformen verlangen neue Antworten. Allerdings ist sorgfältig zu analysieren, was tatsächlich neu ist, oder ob es nicht solche bzw. vergleichbare Formen der Gewalt bisher auch gegeben hat, sie aber verschwiegen oder geleugnet wurden. Unterscheiden sich die Ereignisse von Silvester 2015/2016 in Köln und anderen Städten tatsächlich von anderen Formen gruppenbezogener sexualisierter Gewalt, wie wir sie bei Volksfesten, großen Sportereignissen oder ähnlichen Situationen kennen? Bei dieser Aufarbeitung stehen wir erst am Anfang.

Ein wichtiger Indikator für die große **Bedeutung dieses Politikfeldes ist die signifikante Erhöhung der Haushaltsmittel im Zeitraum von 2010 – 2016**. So konnte etwa die finanzielle Förderung der Frauenhäuser um rund 70 Prozent aufgestockt werden. Das im Bundesvergleich gut ausgebaute **Schutz- und Hilfeangebot** wurde nicht nur erhalten, sondern sogar **erweitert und qualitativ weiterentwickelt**. Dafür stellte der Landtag sukzessive mehr Geld zur Verfügung. Ermöglicht wurden beispielsweise Qualifizierungsmaßnahmen für die Arbeit mit Kindern in Frauenhäusern oder auch die Förderung der Konzeption und Erprobung von alternativen Wohn- und Betreuungsformen (Second Stage Modelle). Im Rahmen des 15-Punkte-Plans der Landesregierung als Reaktion auf die eben erwähnten Ereignisse in Köln obliegt nunmehr den Fraueninitiativen die Erweiterung und konzeptionelle Weiterentwicklung ihrer Präventionsarbeit zu gruppenbezogener sexualisierter Gewalt; dabei geht es um gestiegene Anforderungen bei Großveranstaltungen, die Analyse örtlicher Angsträume oder die Entwicklung von Schutzkonzepten unter Einbindung auch neuer Akteurinnen und Akteure. Es konnten **besonders innovative Programme und Projekte** auf den Weg gebracht werden. An erster Stelle ist sicherlich das bundesweit viel beachtete Förderkonzept zugunsten von weiblichen Flüchtlingen anzuführen, das 2015 kurzfristig entwickelt wurde und nach wie vor stark nachgefragt wird. Als Pilot für Prävention mit digitalen Mitteln wurde die Lola-App Anfang 2015 ein bundesweites Vorzeigeprojekt: Sie bietet eine niedrigschwellige Information von Prostituierten auch zum Schutz vor Gewalt. Inzwischen haben sich Apps als Instrumente etabliert; zur spezifischen Ansprache von weiblichen Flüchtlingen ist ebenfalls eine App in der Entwicklung.

**Strukturelle Verankerung** von Prävention, Schutz und Hilfe können nur gelingen, wenn sich möglichst viele gesellschaftliche Bereiche der Thematik öffnen. Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA) konnte mit seiner Verantwortung für Emanzipation **und** Gesundheit neue Kooperationen zwischen Frauenhilfstrukturen und Gesundheitswesen auf den Weg bringen. Ärztinnen und Ärzte, Kliniken, aber auch Vertretungen von Kammern, Verbänden usw. wurden sensibilisiert. Mit den

breit angelegten Projekten „Gewinn Gesundheit®“ zur medizinischen Intervention gegen Gewalt an Frauen, begleitet vom Kompetenzzentrum Frauen und Gesundheit NRW, wurden in verschiedenen Regionen – auch durch Zusammenarbeit mit allgemeinen Frauenberatungsstellen - Fortbildungen und Kooperationen zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation Gewalt betroffener Frauen verankert. Auch bei der Anonymen Spurensicherung (ASS) wurden neue Wege der Zusammenarbeit initiiert.

Im Übrigen nahm die Landesregierung vielfach Gelegenheiten wahr, auf **rechtliche Reformen** bei Bundesgesetzen hinzuwirken. Dies geschah zum einen durch Aktivitäten auf der Ebene des Bundesrates, z. B. bei der Reform des Sexualstrafrechts im Sinne von „Nein heißt Nein“, aber auch auf der Ebene der Fachministerkonferenzen, so bei der Frage der sogenannten „Kinderbräute“.

Nicht umsonst steht das Kapitel zur **Prävention** am Anfang des Landesaktionsplans: Denn eine offene demokratische Gesellschaft muss alles dafür tun, Gewalt erst gar keinen Raum zu geben. Dabei kommt einer **aktiven Gleichstellungspolitik**, die auch anderen Diskriminierungen entgegenwirkt, große Bedeutung zu. In Zeiten des **Internets**, das mit unvorstellbarer Dynamik sämtliche Bereiche unserer Gesellschaft erfasst und verändert, muss der digitale Raum auch beim Thema Gewalt gegen Frauen und Mädchen immer mehr Relevanz gewinnen, denn dort erfahrene Gewalt ist nicht virtuell, sondern real, mit allen individuell und gesellschaftlich schädlichen Auswirkungen. Nordrhein-Westfalen kann für sich in Anspruch nehmen, hier schon vor Jahren bundesweit eine Pionierstellung eingenommen zu haben. Mehrere eingebrachte Beschlüsse bei der Fachkonferenz der Gleichstellungsministerinnen und -minister dokumentieren dies. Beim Internationalen Frauentag 2016, der Anstoß für einen Schulterschluss zwischen Netzaktivistinnen und etablierten Akteurinnen der Frauenpolitik gab, wurde auch das Thema „Gewalt im Netz und durch das Netz“ intensiv beleuchtet. Deutlich wurde ein erheblicher Qualifizierungs- und Unterstützungsbedarf im bestehenden Schutz- und Hilfesystem, für dessen Deckung adäquate Maßnahmen entwickelt werden müssen. Das Internet hat aber auch großes Potential als Instrument des Empowerments, mit erfolgreichen Hashtags wie #imzugpassiert oder #neinheißtnein konnte die Öffentlichkeit in kürzester Zeit und in bis dahin kaum gekanntem Ausmaß erreicht werden. Es wird in Zukunft darum gehen, die Wirkmächtigkeit des Internets deutlich mehr zu nutzen.

Auch die eingeleiteten **Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Schutz- und Hilfesystems, dessen zentraler Baustein die Frauenhäuser sind, sind konsequent fortzusetzen.** Die Richtung ist definiert. Vorbildlich dabei sind ambitionierte Pilotprojekte wie etwa vom Frauenhaus Espelkamp, bei dem die Landesregierung die Evaluierung fördert, um Erkenntnisse und Ergebnisse aktiv zu nutzen. Auch von der – Nordrhein-Westfalen durch die Bundesregierung zugesagten – Analyse des Bedarfs von Frauen und Mädchen zum Schutz vor Gewalt (Bedarfsanalyse), die noch in diesem Jahr beginnen soll, sind wichtige Impulse zu erwarten.

Der Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen zeigt das große Gewicht des Themas in Nordrhein-Westfalen. Die Vorlage des Landesaktionsplans ist kein Abschluss, sondern ein in dieser Form bundesweit einzigartiges Zwischenfazit.

Mit Blick auf Artikel 16 der UN-Behindertenrechtskonvention („Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“) liefert der Landesaktionsplan wichtige Impulse für die vom UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der am 17. April 2015 vorgelegten „Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands“ ausgesprochene Empfehlung, „eine umfassende, wirksame und mit angemessenen Finanzmitteln ausgestattete Strategie aufzustellen, um in allen öffentlichen und privaten Umfeldern den wirksamen Gewaltschutz für Frauen und Mädchen mit Behinderungen zu gewährleisten“ (@ vgl. Ziffer 36 – Dokument sowie Stellungnahme des Bundes und der Länder).

Auch weiterhin bieten sich angesichts der in Nordrhein-Westfalen breit vorhandenen Expertise vor Ort **weitere partizipative Beteiligungen** an, wobei verschiedene Formate vorstellbar sind. Möglich wären etwa die Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen oder bestimmte Kontexte und die entsprechende Einbindung von Betroffenen sowie der fachlich und politisch relevanten Akteurinnen und Akteure auf diesem Feld. Grundlage der **Fortschreibungen** sollte eine **intensive fachliche und politische Diskussion** des vorliegenden Landesaktionsplans sein. Mit seiner Fülle an Informationen, der Transparenz der Quellen und seinen fachlichen und politischen Positionierungen lädt er dazu ein, diese Debatte zu führen.

## II. Politischer Auftrag, Grundlagen, Quellen

### II.1 Politischer Auftrag

Um neuen Herausforderungen im Themenfeld „Gewalt gegen Frauen und Mädchen“ und einer gestiegenen Aufgabenvielfalt des bestehenden Schutz- und Hilfesystems zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Nordrhein-Westfalen überzeugend begegnen zu können, forderte der Landtag mit Beschluss vom 11.11.2011 @ – LT-Drucksache 15/1196 – die Landesregierung auf, unter Federführung des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter eine umfassende Gesamtstrategie unter dem Titel „Landesaktionsplan zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen“ zu entwickeln. Der gemeinsame Beschluss der Fraktionen ist Ergebnis eines @ Sachverständigengesprächs des Ausschusses Frauen, Gleichstellung und Emanzipation des Landtags NRW – AFGE – am 13. Mai 2011 zu einem @ Antrag der Regierungsfractionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 25.01.2011.

Die Landesregierung griff diesen politischen Auftrag in Anlehnung an den @ Koalitionsvertrag 2012 – 2017 auf, der vorsieht, den Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Mädchen und Frauen in einem partizipativen Verfahren mit den Akteurinnen und Akteuren in diesem Arbeitsbereich zu entwickeln.

Damit wurde ein umfassender Prozess auf vielen Ebenen angestoßen, bei dem der Etablierung einer Steuerungsgruppe ein zentraler Stellenwert zukam, und der Wirkungen zeigte, die sich auch nach Beendigung der Arbeit der Steuerungsgruppe fortsetzten. Auf die ausführliche Darstellung dieses partizipativen Prozesses im Anhang wird verwiesen.

#### **Leitprinzipien: innovativ - inklusiv - nachhaltig**

Eine der größten Herausforderungen, der sich die Steuerungsgruppe gleich in ihren ersten Sitzungen stellen musste, war die Auswahl und damit Priorisierung besonderer Handlungsfelder und Zielgruppen. Es sollte nicht nur um eine Bestandsaufnahme und das Transparentmachen einzelner Problemstellungen gehen; vielmehr nahm die Steuerungsgruppe die Herausforderung an, bereichs- und zielgruppenübergreifend über eine Weiterentwicklung des bestehenden Schutz- und Hilfesystems nachzudenken. Dabei orientierte sie sich an drei Leitprinzipien:

innovativ – inklusiv – nachhaltig.

„Innovativ“ nimmt die Herausforderung an, das bestehende Schutz- und Hilfesystem auch bei engen fiskalischen Grenzen in seiner Effektivität zu stärken und zu verbessern und neue Ansätze zu verfolgen.

„Inklusiv“ ist weit gefasst und beschreibt die Absicht, unterschiedlichste Zielgruppen in den Blick zu nehmen und mit ihren jeweiligen besonderen Anforderungen zu berücksichtigen; dies gilt vor allem auch für Zielgruppen, die bislang noch keine hinreichende Beachtung gefunden haben.

„Nachhaltig“ sind Maßnahmen und Handlungsansätze, die nicht nur kurzfristig Effekte zeigen, sondern strukturelle Veränderungen langfristig bewirken.

### **Darstellung und Bewertung des Partizipationsprozesses**

In der Gesamtschau kann festgestellt werden, dass sich die Steuerungsgruppe für einen hoch ambitionierten, innovativen und bundesweit einmaligen Prozess entschieden hatte, der große Vorteile, sicherlich aber auch einige Nachteile mit sich brachte. Die Verständigung, nur solche Themen in den Fokus der Agenda zu rücken, bei denen die gewählten Aspekte „innovativ - inklusiv - nachhaltig“ gleichermaßen Anwendung finden konnten, schloss Sitzungen mit ausschließlicher Konzentration auf eine bestimmte Zielgruppe aus. Der Anspruch, für alle behandelten Themen alle möglichen Zielgruppen stets konsequent mitzudenken, wurde geübt, aber sicherlich nicht immer befriedigend umgesetzt (**vgl. III. Gewaltformen, Zielgruppen und Handlungsfelder**). In den einzelnen Sitzungen, die nicht selten durch die Arbeit in Kleingruppen geprägt waren, rangen die Mitglieder um eine möglichst umfassende Sichtweise auf die jeweils besprochene Thematik.

Zudem gestalteten sich die Sitzungen der Steuerungsgruppe sehr unterschiedlich. So wurde etwa in der 7. Sitzung „Welchen Beitrag kann das Gesundheitssystem leisten, um Gewalt zu erkennen, angemessene Hilfe zu leisten und den gesundheitlichen Folgen von Gewalt entgegenzuwirken?“ am 23.05.2013 der Dialog mit den eingeladenen Akteurinnen und Akteuren des Gesundheitswesens als besonders bereichernd und zukunftsweisend erlebt. In anderen Sitzungen wiederum überwog der Anteil der Mitglieder der Steuerungsgruppe, die als Expertinnen und Experten zu Wort kamen und somit ihr Wissen und ihre Erfahrungen für alle nutzbar machten. Insgesamt konnte die Steuerungsgruppe auf den Input aus 36 Vorträgen von insgesamt 29 Expertinnen und Experten, davon 15 externen Sachverständigen aus Wissenschaft und Praxis, zurückgreifen. Als ein großer Gewinn der Arbeit erwies sich zudem eine größere Transparenz über die bereits vor Ort stattfindenden vielfältigen innovativen Ansätze.

Die überaus positive Gesamtbewertung des Prozesses in der Steuerungsgruppe darf nicht ausblenden, dass es bei allem gemeinsamen Engagement auch Enttäuschungen gegeben hat. Ein noch so anspruchsvolles Partizipationsverfahren kann nicht auflösen, was an Konflikten und ungelösten Fragen im politischen Raum steht und an anderer Stelle zu entscheiden ist.

Die Arbeit der Steuerungsgruppe zeigte bereits während der Laufzeit des Gremiums Wirkung. So war das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter bestrebt, Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Sitzungen der Steuerungsgruppe bereits parallel in laufende Prozesse einzuspeisen. Dies ist vielfach gelungen:

Mehr Planungssicherheit konnte 2015 für die landesgeförderte Frauenhilfeinfrastruktur durch mehrjährige Zuwendungsbescheide für Personal- und Sachmittel erreicht werden. Ein weiterer wichtiger Schritt war die Erhöhung der Personalmittel um ca. 1,8 Prozent.



2014 wurde das Thema @ „Bekämpfung von Cybergewalt gegen Frauen und Mädchen“ als eigener Antrag von Nordrhein-Westfalen erstmalig in die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder – GFMK – zur Beratung und Beschlussfassung eingebracht und dort einstimmig angenommen. 2015 knüpfte der @ GFMK-Antrag „Cybergewalt gegen Frauen und Mädchen ist reale Gewalt“ daran an. Nordrhein-Westfalen übernahm damit bundesweit eine Vorreiterrolle für dieses Thema, die nicht zuletzt in den Erkenntnissen aus der Steuerungsgruppe begründet ist.

Auch mit den @ Bausteinen zur anonymen Spurensicherung – ASS griff Nordrhein-Westfalen wichtige Anliegen der Steuerungsgruppe auf.

Es lässt sich als Fazit festhalten, dass mit dem breit angelegten und aufwändigen Beteiligungsverfahren zum Landesaktionsplan die bisherige Partizipation auf diesem Politikfeld einen Qualitätssprung erfahren hat. Diesen gilt es zu nutzen und zu festigen. Es besteht Einigkeit, den Dialog mit den Akteurinnen und Akteuren im Schutz- und Hilfesystem auch nach der Vorlage des Landesaktionsplans fortzusetzen. Angedacht ist eine Fachtagung. Ebenso sind themenbezogene weitere partizipative Formate denkbar, um Schwerpunkte zu vertiefen.

## II.2 Sonstige Quellen

### Weitere partizipative Prozesse

Ein komplexes und anspruchsvolles Vorhaben wie die Weiterentwicklung des bestehenden Schutz- und Hilfesystems zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Kinder in NRW benötigt einen weiten Blick und die Einbeziehung unterschiedlicher Erkenntnisquellen. Über die Empfehlungen der Akteurinnen und Akteure in der Steuerungsgruppe hinaus fanden daher auch Erkenntnisse aus weiteren partizipativen Prozessen mit thematischen Berührungspunkten ihren Niederschlag. Beispielhaft dafür sind zu nennen: @ der NRW-Aktionsplan für Gleichstellung und Akzeptanz sexueller und geschlechtlicher Vielfalt – gegen Homo- und Transphobie mit dem Handlungsfeld „Diskriminierung/Gewalt/Häusliche Gewalt“, @ der Runde Tisch Prostitution NRW mit dem Thema „Schutz vor Gewalt, Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung“ sowie der @ Aktionsplan der Landesregierung „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“ mit dem Aspekt „Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt im Geschlechterverhältnis“.

### Sonstige Gremien

Zudem konnte auf dem Wissen aus zahlreichen Gremien aufgebaut werden, die regelmäßig sowohl auf Landesebene als auch länderübergreifend mit der Thematik befasst sind.

Als Beispiele für Gremien auf Landesebene sind dabei der Runde Tisch „Menschenhandel mit ausländischen Frauen und Mädchen in NRW“ sowie der „Runde Tisch zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen“, beide unter Federführung des Ministeriums für

Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter, zu nennen, außerdem die Expertengruppe Opferschutz sowie im Kontext der Umsetzung des „NRW-Aktionsplans für Gleichstellung und Akzeptanz sexueller und geschlechtlicher Vielfalt – gegen Homo- und Transphobie“ die „Interministerielle Arbeitsgruppe – IMAG – Gewalt-Prävention“, die unter der Federführung des Ministeriums für Inneres und Kommunales zusammengetreten ist. Wichtige Erkenntnisse zum Aspekt „Gewalt und Gesundheit“ sind der @ Landesgesundheitskonferenz (22. EntschlieÙung) zu verdanken.

Auf Bund-Länder-Ebene gibt insbesondere die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder – GFMK – mit ihren Beschlüssen zur Thematik länderübergreifend wichtige Impulse für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des bestehenden Schutz- und Hilfesystems. Darüber hinaus profitiert Nordrhein-Westfalen von der Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“ sowie der @ Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Menschenhandel“.

### **Anhörungen im Ausschuss für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation des Landtags NRW**

Der Ausschuss für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation im Landtag NRW hat sich im Rahmen öffentlicher Anhörungen mit Expertinnen und Experten vertieft mit Fragestellungen zum Themenfeld befasst. Wertvolle daraus gewonnene Erkenntnisse fließen ebenfalls in den Landesaktionsplan ein.

An erster Stelle ist dabei das Sachverständigengespräch @ „NRW schützt Frauen und Mädchen vor Gewalt“ am 13. Mai 2011 zum Antrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – LT-Drs. 15/1196 zu nennen. Das dargestellte Wissen und die vorgetragenen Einschätzungen der Sachverständigen führten im politischen Raum zu einem gemeinsamen Antrag von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie dem politischen Auftrag an das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter zur Entwicklung eines Landesaktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen für Nordrhein-Westfalen (vgl. II. Politischer Auftrag).

Am 11. Dezember 2013 befasste sich der Ausschuss im Rahmen eines Sachverständigengesprächs mit der Frage @ „Oranje Huis – auch ein Konzept für NRW?“ Als Expertinnen waren Vertreterinnen der Frauenhilfeeinfrastruktur NRW eingeladen. Daran anknüpfend ließ sich der Ausschuss in einem weiteren Sachverständigengespräch am 26. August 2015 von den @ „Erfahrungen mit integrierten Konzepten der Frauenhilfeeinfrastruktur“ berichten. Am 1. Juli 2014 fand die @ Anhörung „Wirksame Bekämpfung von Menschenhandel nur in Verbindung mit nachhaltigen Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Betroffenen möglich – richtlinienkonforme Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU“ – LT.-Drs. 16/2891 statt. Die Zielgruppe der von Gewalt betroffenen Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen stand im Fokus der öffentlichen @ Anhörung am 17. September 2014 „Sexuelle Gewalt an Frauen und Männern mit geistiger und/oder körperlicher Behinderung konsequent bekämpfen“.

Vor dem Hintergrund der Ereignisse in der Kölner Silvesternacht 2015/16 führte der Ausschuss für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation am 29. Juni 2016 eine Anhörung zu der Frage durch, mit welchen präventiven Maßnahmen sexualisierter Gewalt entgegengewirkt werden kann; Grundlage waren die Anträge @ „Opfer nicht aus dem Blick verlieren – Täter ermitteln und bestrafen“ (@ LT-Drs. 16/10787) und „Gegen sexualisierte Gewalt und Rassismus. Immer. Überall. #Ausnahmslos (@ LT-Drs. 16/10800).

## Wissenschaftliche Studien

Unverzichtbar sind auch diverse Studien zur Thematik wie vor allem die @ Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland“, 2004, die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend von Prof. Dr. Ursula Müller und Prof. Dr. Monika Schröttle erhoben wurde, sowie der @ Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, 2013.

Im Auftrag des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter erstellte Prof. Dr. Stephan Rixen, Universität Bayreuth, 2013 das Rechtsgutachten @ „Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in NRW – Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume und Regelungsoptionen“, das bundesweit Beachtung fand.

Die Studie @ „Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung“ der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) nahm 2014 die Situation europaweit in den Blick.

Aber auch für spezielle Zielgruppen liegen Untersuchungen vor, auf deren Ergebnisse für den Landesaktionsplan aufgebaut werden konnte. So lenkt die repräsentative „Bielefelder“ Studie „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland“ den Fokus auf die Situation der von Gewalt betroffenen Frauen mit Behinderungen. Die „Bielefelder“ Studie wurde 2012 in einer @ Kurzfassung und 2013 in der @ Langfassung veröffentlicht.

Von Gewalt betroffene Lesben, bisexuelle Frauen und Trans\* stehen im Mittelpunkt der Studien @ „Gewalt gegen Lesben und Häusliche Gewalt in lesbischen Zusammenhängen. Auswertung der Erhebungsbögen der Lesbenberatungsstellen und Lesbentelefone, 2006“ von Constance Ohms sowie der @ LesMigraS Studie „Erfahrungen mit Gewalt und Mehrfachdiskriminierung von lesbischen/bisexuellen Frauen und Trans\*“ Berlin, 2012. Die @ FRA Studie (2013) „Erfahrungen von LGBT(LSBT)-Personen mit Diskriminierung und Hasskriminalität in der EU und Kroatien“ beschäftigt sich vorrangig mit Hasskriminalität und Gewalt gegen LGBT(LSBT) aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Minderheit, macht aber auch deutlich, dass diese äußeren Bedrohungen nach dem Minderheiten-Stress-Modell auch zu häuslicher Gewalt in lesbischen Beziehungen führen.

Erkenntnisse zu dem Aspekt „Folgen von Gewalt auf die Gesundheit“ lieferten die @ RKI-Studie Hornberg/Schrötle/u.a. „Gesundheitliche Folgen von Gewalt – Unter besonderer Berücksichtigung von häuslicher Gewalt“, 2008 sowie das @ Gutachten der Enquete-Kommission „Zukunft einer frauengerechten Gesundheitsversorgung in NRW“, Kapitel „Anforderungen an Professionelle im Gesundheitswesen im Problembereich Gewalt gegen Frauen und Mädchen“, 2003.

## **Projekte**

In den letzten Jahren haben sich bereits nicht wenige Einrichtungen erfolgreich auf den Weg gemacht, innovative und inklusive Schutz- und Hilfeangebote zu erproben, so etwa das Modellprojekt „Richtungswechsel – sichtbar-sicher-selbstbestimmt“ des @ Frauenhauses in Espelkamp. Auch von dem Interventions-Programm gegen Gewalt @ „GEWINN GESUNDHEIT®“ in derzeit vier Regionen Nordrhein-Westfalens gehen wichtige Impulse aus. Erkenntnisse und Erfahrungen aus den genannten und weiteren Modellprojekten zur Thematik einschließlich ihrer Evaluationen finden in dem vorliegenden Landesaktionsplan ihren Niederschlag (vgl. III. Gewaltformen, Zielgruppen und Handlungsfelder).

## **Sonstige Erkenntnisse**

Über die genannten Quellen hinaus speist sich der Landesaktionsplan aus Erfahrungen im administrativen Alltag, seien es Eingaben, Petitionen oder der Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern.

## **II.3 Komplexität des Themenfeldes, Herangehensweise**

Der bereits in der Arbeit der Steuerungsgruppe angelegte Blick über die einzelnen Problemstellungen und Zielgruppen hinaus impliziert für den Landesaktionsplan den Anspruch, den gesamten Bereich Gewalt gegen Frauen und Mädchen in seiner Fülle zu erfassen. Dabei gibt es vielfältige Überschneidungen – innerhalb des Themenfeldes, aber auch hin zu anderen Bereichen -, die es transparent zu machen gilt.

Die Vielzahl der unterschiedlichsten Quellen reichert die Materie an und weist andererseits auf andere Kontexte hin, in denen Dargestelltes vertieft nachgelesen werden kann. Da es ein unmögliches Unterfangen gewesen wäre, sämtliche Probleme sowie Aktivitäten dazu im Einzelnen lückenlos benennen zu wollen, strukturiert sich der Landesaktionsplan nach wesentlichen Gewaltformen und Handlungsfeldern, wobei Zielgruppen immer wieder inklusiv in den Fokus genommen werden.

Angestrebt wurde, besonders Wichtigem im Sinne der Leitziele entsprechend Raum zu geben, Maßnahmen und Projekte beispielhaft aufzuführen und die Grundlinien sowie Weichenstellungen einer konsistenten Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu verdeutlichen.

## II.4 Dynamik

Die Entscheidung, schon während der Arbeit der Steuerungsgruppe mit der Umsetzung von Empfehlungen zu beginnen oder Maßnahmen fortzusetzen, hatte wesentlichen Einfluss auf den Charakter des Landesaktionsplanes. Vorstellbar wäre auch gewesen – und der Name legt eine solche Annahme nahe –, zunächst einen Plan mit einem Bündel von Maßnahmen durch das Kabinett zu verabschieden und dem Landtag vorzulegen, um auf dieser Grundlage die Umsetzung vorzunehmen.

Dieser Weg war zum Beispiel mit dem Aktionsplan gegen Trans\* und Homophobie beschriftet worden.

Eine solche Vorgehensweise wäre für den Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen wenig sachgerecht gewesen. Denn in diesem großen Bereich gibt es ein seit Jahrzehnten gewachsenes, hoch differenziertes Schutz- und Hilfesystem, eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren, große Expertise für die unterschiedlichsten Bereiche bei Ressorts wie NGOs gleichermaßen und eine seit Jahrzehnten tradierte und fortentwickelte Politik auf Bundes- wie auf Landesebene, die mit einem solchen „Neuanfang“ nicht beflügelt, sondern eher gehemmt worden wären. So wurde der Landesaktionsplan stattdessen auf eine fortwährende Aktualisierung angelegt.

Bestätigt wurde die gewählte Vorgehensweise durch die Dynamik in einzelnen Bereichen. Die Notwendigkeit etwa, weibliche Flüchtlinge unmittelbar in den Fokus zu nehmen, (vgl. III.I Gewalt und Flucht), war zur Zeit der Arbeit der Steuerungsgruppe in der heutigen Dringlichkeit und Aktualität noch nicht gegeben und auch nicht absehbar. Ebenso haben die Ereignisse in der Silvesternacht 2015/2016 die gesellschaftliche Diskussion über sexualisierte Gewalt fundamental verändert; eine neue Form der Gewaltausübung verlangt nach neuen politischen und fachlichen Antworten (vgl. III.C Sexualisierte Gewalt). Auch das Thema Gewalt im digitalen Raum steht erst in den letzten Jahren, nicht zuletzt durch die besonderen Aktivitäten Nordrhein-Westfalens, auf der politischen Agenda; die Dynamik des digitalen Wandels beeinflusst auch das Themenfeld Gewalt gegen Frauen und Mädchen (vgl. III.G Gewalt im digitalen Raum).

## III. Gewaltformen, Zielgruppen und Handlungsfelder

### Einführung in die Thematik

Gewalt gegen Frauen und Mädchen tritt in unterschiedlichen Formen auf. Es bietet sich an, sie über die bestehenden Straftatbestände zu definieren. Relevant sind im Strafgesetzbuch der Dreizehnte Abschnitt (Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, §§ 174 – 184h), der Sechzehnte Abschnitt (Straftaten gegen das Leben, §§ 211 – 222), der Siebzehnte Abschnitt (Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit, §§ 223 – 231) und der Achtzehnte Abschnitt (Straftaten gegen die persönliche Freiheit, §§ 232 – 241 a). Diese rein juristische Betrachtungsweise wird der Komplexität des Themas jedoch nicht gerecht.

Erforderlich ist vielmehr ein übergeordneter Blick, der das Auftreten von geschlechtsspezifischer Gewalt in den verschiedenen Lebensbereichen erfasst und gleichzeitig zielgruppendifferenziert betrachtet. Gewalt ist nicht gleich Gewalt. Jedes Delikt muss entsprechend dem Gesamtkontext bewertet werden. Häusliche Gewalt, Sexualisierte Gewalt, Gewalt auf der Flucht, in der Prostitution, im Netz – die Rahmenbedingungen könnten unterschiedlicher nicht sein.

Die Konzeption innovativ-inklusiv-nachhaltig (vgl. II.1 Politischer Auftrag) ist sehr ambitioniert und bei der Umsetzung mit nicht wenigen Schwierigkeiten verbunden. Eine der größten Herausforderungen ist es, bei der inklusiven Betrachtung in ausreichender und angemessener Form der Spezifik einzelner Zielgruppen angemessene Rechnung zu tragen. Die Steuerungsgruppe hat am Anfang des Prozesses den Versuch unternommen, ihre Aufmerksamkeit auf bisher vernachlässigte Zielgruppen zu richten, um den Blick zu schärfen. Dabei nutzte das Gremium fachliche Inputs und vertiefte das Gehörte in einem intensiven Austausch.

Es wurde zu Frauen in der Pflege, Frauen in Wohnungsnotlagen, Frauen in Haft, Frauen ohne Papiere, transsexuelle Frauen, Frauen und Mädchen mit Behinderungen (mit besonderem Augenmerk auf gehörlose und taubblinde Frauen) und zu Mediennutzerinnen referiert. In Ergänzung dazu befasste sich die Steuerungsgruppe im Kontext häuslicher Gewalt besonders mit den Zielgruppen lesbische Frauen und Mädchen, Mädchen mit Lernbehinderungen und Frauen mit höheren Bildungsabschlüssen. Für die Zielgruppen junge Erwachsene, Frauen und Sucht, Frauen mit höherem Bildungsstand und höherem Einkommen und ältere Frauen stellten sich Mitglieder der Steuerungsgruppe als Themenpatinnen zur Verfügung. Durch diese separate Befassung gelang es in unterschiedlicher Weise, mehr Expertise zu erwerben und diese bei den späteren Sitzungen zu nutzen.

Wichtig war die Erkenntnis, dass den meisten genannten Zielgruppen eine erhöhte Vulnerabilität gemeinsam ist, die sich durch Abhängigkeiten und Diskriminierungen verstärkt. Das Sichtbarmachen der besonderen Gewaltbetroffenheit ist der notwendige erste Schritt zur Verbesserung der Lage.

Durch dieses Vorgehen der Steuerungsgruppe wurde der Blick geweitet. Viele Erkenntnisse haben Eingang in den Landesaktionsplan gefunden. Dies ist ein großer Gewinn. Es bestand Konsens, dass ergänzend eine vertiefte Befassung mit der Lage einzelner Zielgruppen notwendig ist, wie sie zum Teil schon geschieht, um für spezifische Gruppen und Kontexte passgenaue Lösungen bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu entwickeln.

## III.A Prävention

### III.A.1 Definition und Bedeutung

Eine offene demokratische Gesellschaft lässt keine Gewalt zu, auch nicht in privaten Beziehungen. Dies ist ein Gebot unserer Verfassung, insbesondere der darin enthaltenen Grundrechte. Der Staat hat die Verpflichtung, das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Entfaltung seiner Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen. Das Gewaltmonopol des Staates gehört zu den Fundamenten unseres Rechtsstaates, es gibt ihm die notwendigen Spielräume und Instrumente zur Intervention und Sanktionierung. Aber auch unabhängig von diesen rechtlichen Grundlagen muss eine Gesellschaft an einem gewaltfreien Zusammenleben höchstes Interesse haben. Wie die Bundesstudie @ „Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen. Eine sekundäranalytische Auswertung zur Differenzierung von Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt“ (Schröttle/Ansorge, BMFSFJ, 2009) darlegt, führt hohe Gewaltbetroffenheit zu hohen ökonomischen Folgekosten im Gesundheitswesen und setzt sich in Gewaltdreiecken im eigenen Lebensverlauf sowie von Generation zu Generation fort. Dabei ist festzustellen, dass das öffentliche Bewusstsein gewachsen ist: Galt noch vor einigen Jahren etwa „Häusliche Gewalt“ als „Familienstreitigkeit“, die am besten intern geregelt wurde, ist es heute Konsens, dass jede Gewalt – in den privaten Wänden ebenso wie im öffentlichen Raum – zu ächten und zu sanktionieren ist.

Die Komplexität des Themenspektrums „Gewaltprävention“ korrespondiert mit der Breite und Vielzahl unterschiedlicher Gewaltformen und Handlungsfelder, wie sie auch in dem vorliegenden Landesaktionsplan zum Ausdruck kommen. Dabei muss der Begriff „Prävention“ umfassend verstanden werden.

So kommt dem Strafrecht eine gewaltpräventive Wirkung zu. Aber auch Maßnahmen wie z. B. Wegweisungen nach dem Polizeigesetz dienen der Abschreckung und damit der Prävention. Ebenso präventiv wirkt zum Beispiel die engagierte Aufklärungs- und Beratungsarbeit der zielgruppenspezifischen Infrastruktur in den Kommunen. Ein weiteres Beispiel für Prävention sind Maßnahmen, die Frauen und Mädchen in ihrem Selbstverständnis und in ihrer eigenen Wehrhaftigkeit stärken („Empowerment“). Die Selbststärkung von Mädchen ist ein weiterer Baustein in dem Themenfeld Gewaltprävention und ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der LAG autonome Mädchenhäuser/feministische Mädchenarbeit. Die Landesregierung versteht „Gewaltprävention“ zum Schutz von Frauen und Mädchen als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe.

### III.A.2 Maßnahmen und Projekte mit Schwerpunkt Prävention

Unabhängig von dem weiten Verständnis, das der Definition von Prävention zu Grunde liegen muss, hat sich die Steuerungsgruppe in einer eigenen Sitzung mit der Frage befasst, inwieweit es möglich ist, unmittelbar präventiv durch gezielte Maßnahmen der Gewalt entgegenzuwirken.

Ein solcher Ansatz wird etwa durch Kampagnen verfolgt.

„Warnsignale häuslicher Gewalt – erkennen und handeln“ heißt eine Präventionskampagne, die der Dachverband autonomer Frauenberatungsstellen NRW entwickelt hat. Ziel der Kampagne ist, die betroffenen Frauen und mögliche Bezugspersonen darin zu unterstützen, eine mögliche Gewaltdynamik frühzeitig zu erkennen und Wege aus der Gewalt aufzuzeigen. Die Kampagne umfasst eine @ **Ausstellung**, die auch ausgeliehen werden kann, @ **verschiedene Vorträge und Seminare** sowie diverse @ **Materialien**.

Während sich diese Kampagne vorwiegend an bereits engagierte oder zumindest interessierte Personen richtet, wird mit Aktionen wie @ „**Gewalt kommt nicht in die Tüte**“ der Versuch unternommen, Bürgerinnen und Bürger in alltäglichen Kontexten anzusprechen. Die Idee, schon beim morgendlichen Brötchenkauf für Gewalt zu sensibilisieren, wurde 2001 zum ersten Mal in Saarbrücken umgesetzt. Seither wurde die Aktion bundesweit von zahlreichen Aktionsbündnissen aus örtlichen Gleichstellungsstellen, der Fraueninfrastruktur und Bäckereien aufgegriffen. Auch in Nordrhein-Westfalen haben sich 2015 zahlreiche Städte beteiligt, zum Beispiel Paderborn, Mettmann, Erkrath, Hilden und Haan. Ziel der Aktion ist, Bäckertüten zu nutzen, um das Thema „Häusliche Gewalt“ verstärkt ins öffentliche Bewusstsein zu rücken.

Ein weiteres Beispiel betrifft die Prävention gegen sexuellen Missbrauch. So unterstützt das Ministerium für Schule und Weiterbildung die Kampagne @ „**Kein Raum für Missbrauch**“, die auf Initiative des „Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs“ zurückzuführen ist, und bewirbt sie im @ **Bildungsportal** sowie im Amtsblatt Schule NRW. Darüber hinaus unterstützt das Ministerium für Schule und Weiterbildung aktiv das neue Projekt „Schule gegen sexuelle Gewalt“ des „Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs“.

Die Wirksamkeit solcher Kampagnen ist nur schwer abzuschätzen. Wie die Kampagne „Ein Nein ist ein Nein“ (vgl. III.C Sexualisierte Gewalt) zeigt, lassen sich durchaus kurzfristige Effekte für ein konkretes Ziel ausmachen. Es ist aber zweifelhaft, ob ein längerfristiger Effekt erreicht werden kann. In der Steuerungsgruppe wurde die Empfehlung ausgesprochen, mit der Einbindung von Personen des öffentlichen Lebens eine größere Wirkkraft zu erzielen, die zudem Möglichkeiten der Identifikation bietet.

In diese Richtung geht etwa die @ **Aktion „Rote Karte gegen Homo- und Trans\*phobie“** im Rahmen der Akzeptanzkampagne „anders und gleich-Nur Respekt wirkt“ in Kooperation mit der NRW-Fachberatungsstelle „gerne anders“, bei der sich Prominente öffentlich gegen Diskriminierung aussprechen, und die Gewaltprävention auch für lesbische und Trans\*frauen darstellt. Die Aktion gelangte rasch auf Platz 8 der Twitter-Charts.

Angesichts der großen Bedeutung von YouTube für Jugendliche und damit junge Frauen kommt dieser Form der Aufklärung zunehmende Bedeutung zu. YouTube ist aktuell die beliebteste Social-Media-Videoplattform und neben Facebook und Google die weltweit meistbesuchte Webseite. Die YouTube-Kultur ist eine diverse, thematisch stark ausdifferenzierte Szene, die unzähligen Subkulturen Raum gibt. Laut Prof. Nicola Döring (TU Ilmenau) setzt sich die männliche Dominanz der herkömmlichen Massenmedien aber auch auf YouTube fort. So sind die populärsten YouTube-Videos und -Kanäle von männlichen YouTubern geprägt. Dieser Trend gilt auch für die Online-Video-Produktion



generell; viermal so viele Jungen wie Mädchen veröffentlichen eigene Videos. Die mangelnde Sichtbarkeit von Mädchen und jungen Frauen auf YouTube liegt dabei weniger an fehlendem technischem Interesse, als an fehlenden weiblichen Vorbildern. Zudem erfahren Mädchen und Frauen, die an eine breite digitale Öffentlichkeit treten, oftmals feindselige bis hin zu sexistischen Reaktionen (vgl. III.G Gewalt im digitalen Raum).

YouTube ist ein entscheidendes Medium für die Identitätsarbeit heranwachsender Menschen. Deshalb ist es wichtig, hier eine Vielfalt an Perspektiven, Identitäten und Kulturen vertreten zu wissen. Die Relevanz von YouTube hat die Landesregierung NRW bereits erfasst. Um die Mechanismen und Auswirkungen auf Nutzer und Nutzerinnen noch besser verstehen zu können, fördert das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter die Untersuchung „Chancen und Risiken des Internets für die Mädchengesundheit“ von Prof. Nicola Döring (vgl. III.A.4 Empowerment).

Vielfach wird auch versucht, eine zielgruppengerechte Ansprache durch Filme zu erreichen, die in besonderer Weise bestimmte Personen adressieren. So wird in dem @ europäischen Kooperationsprojekt LARS unter Koordination des deutschen Vereins „Broken Rainbow“ im Rahmen eines Films, der sich an Lesben, bisexuelle Frauen und Trans\* wendet, das hochtabuisierte Problem häuslicher Gewalt angesprochen.

### **III.A.3 Prävention durch Sensibilisierung und Fortbildung von Fachkräften und Ehrenamtlichen**

Besonderen Stellenwert haben darüber hinaus Sensibilisierung, Aufklärung, Fortbildung und Qualifizierung all derer, die mit (potentiellen) Opfern professionellen Kontakt haben.

Dabei kommt den Schulen eine ganz besondere Verantwortung zu. So hat die Bezirksregierung Arnsberg die @ Broschüre „Sexualisierte Gewalt in der Schule – Ein Leitfaden zum Umgang mit Verdachtsfällen sexueller Grenzverletzungen, Übergriffe und Straftaten durch Lehrkräfte und weitere Beschäftigte in der Schule“ veröffentlicht.

Überdies hat das Institut für Soziale Arbeit in Kooperation mit dem Ministerium für Schule und Weiterbildung und dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport weitere Materialien zum Kinderschutz erstellt und bietet entsprechende Fachveranstaltungen für Lehr- und pädagogische Fachkräfte an. Alle an (Ganztags-) Schulen tätigen Berufsgruppen können sich damit über rechtliche Zusammenhänge, Handlungsmöglichkeiten in Schule und Jugendamt sowie Prozessabläufe bei Anhaltspunkten für Kindeswohlgefährdung informieren. Die Materialien können auch für interne Veranstaltungen in Schulen oder bei Jugendhilfeträgern zum Thema @ „Kinderschutz in Schule“ genutzt werden. Hilfreiche Informationen stehen im Bildungsportal und unter @ [www.ganztag-nrw.de](http://www.ganztag-nrw.de) bereit.

Darüber hinaus bietet das vom Institut für Soziale Arbeit e.V. und dem Deutschen Kinderschutzbund Landesverband NRW e.V. gemeinsam betriebene Portal @ [www.kinderschutz-in-nrw.de](http://www.kinderschutz-in-nrw.de) ebenfalls wichtige Informationen.

Die Schlüsselstellung des Gesundheitswesens bei der Bekämpfung von Gewalt an Frauen und Mädchen und die daraus resultierende Notwendigkeit von Sensibilisierung und Kompetenzerweiterung wurde an anderer Stelle bereits ausführlich dargestellt (vgl. III.H.1 Gewalt und Gesundheit).

Der @ „NRW-Aktionsplan für Gleichstellung und Akzeptanz sexueller und geschlechtlicher Vielfalt – gegen Homo- und Transphobie“ enthält eine Fülle von beispielhaften Maßnahmen, die darauf zielen, Fachleute aus Polizei, Gesundheits- und Beratungsinfrastruktur sowie aus Schulen und Jugendeinrichtungen für die spezifischen Anliegen lesbischer, trans\* und inter\* Frauen und Mädchen zu sensibilisieren und zu qualifizieren.

Angebote wie @ [www.zwangsheirat-nrw.de](http://www.zwangsheirat-nrw.de) und @ [stop mutilation e.V.](http://stopmutilation.de) (vgl. III.D Zwangsheirat) wenden sich nicht nur an Betroffene, sondern gerade auch an Fachkräfte und Menschen, die sich bei der Bekämpfung dieser Gewaltformen engagieren wollen. Beide Projekte sind Beispiele dafür, wie notwendig es ist, neben dem „guten Willen“ ein hohes Maß an Wissen und Kultursensibilität zu zeigen, um in adäquater Form Hilfe anzubieten und zu vermitteln.

Dies gilt auch für die Fortbildung von Menschen, die im beruflichen oder ehrenamtlichen Kontext mit Flüchtlingen in Kontakt sind, und für die Aufklärung und Fortbildung über geschlechtsspezifische Gewalt unverzichtbar sind (vgl. III.I Gewalt und Flucht). Die Gefahr, unbeabsichtigt bei den Betroffenen Re-Traumatisierungen etwa durch unbedachte Äußerungen, der Frage nach Erfahrungen auf der Flucht usw. hervorzurufen, ist groß.

Darüber hinaus ist ein geschultes Auge erforderlich, um die Gefahr neuer Gewaltanwendungen etwa in Einrichtungen zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken. Eine Fortbildung bzw. Supervision ist darüber hinaus oft sinnvoll, um eigene Traumatisierungen zu verhindern; das Leid anderer kann zur großen seelischen Belastung für Helfende werden, sich davor zu schützen ist auch ein Stück Prävention.

Auch in Wohneinrichtungen und Werkstätten für Menschen mit Behinderungen ist die erste Aufgabe, Gewaltanwendungen zu erkennen und zu benennen. Die sogenannte „Bielefelder Studie“ (vgl. II. Politischer Auftrag, Grundlagen, Quellen) hat gezeigt, dass das Personal in Einrichtungen der Behindertenhilfe in Deutschland sensibilisiert und qualifiziert fortgebildet werden muss, um diese Aufgabe bewältigen zu können. Nordrhein-Westfalen hat sich daher mit Hessen bereits 2012 mit der Einbringung eines @ [Beschlussantrages \(TOP 9.3\)](#) in der 22. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) dafür eingesetzt, dass in Einrichtungen der Behindertenhilfe und in Schulen Präventionskonzepte gegen sexuelle Gewalt aufgelegt werden. Eine stichprobenhafte @ [Erhebung bei nordrhein-westfälischen Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen 2014](#) hat ergeben, dass zwar 98 Prozent gewaltpräventive Maßnahmen für Frauen in ihren Einrichtungen anbieten, jedoch nur rund 50 bis 60 Prozent über eine Fachkraft für Gewaltprävention, Ansprechpartnerinnen für von Gewalt betroffene Frauen, Leitlinien zur Gewaltprävention oder Aufsichts- und Kontrollgremien verfügen. Viele Träger haben sich also auf den Weg gemacht, die Gewaltprävention in ihren Einrichtungen

zu verbessern, es gibt aber noch keine Standards, wie ein wirksames, auf die jeweilige Einrichtung auch angepasstes und praktikables Gewaltpräventionskonzept aussehen muss. Um hier weitere Fortschritte zu erzielen, fördert das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter derzeit (2015-2017) die @ **Recherche, Darstellung und landesweite Diskussion von exzellenten Praxis-Beispielen**, die bei der genannten stichprobenhaften Erhebung gefunden wurden.

Der Gewaltprävention in Werkstätten für Frauen mit Behinderungen soll auch das Konzept „Gleichstellungsbeauftragte in Einrichtungen“ dienen. Als Ergebnis von @ **zwei bundesweit durchgeführten Projekten** hat sich das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entschlossen, das Institut einer „Gleichstellungsbeauftragten“ in der @ **Werkstättenmitwirkungsverordnung (WMVO)** rechtlich zu verankern. Zu den Fragen, ob dieses Institut eine geeignete Maßnahme ist bzw. wie es ausgestattet werden muss, damit es seinen Zweck erfüllen kann, hat in NRW ein erster Diskussionsprozess begonnen.

Für geschlechtsspezifische Gewaltprävention in Pflegeeinrichtungen in NRW hat das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter eine rechtliche Grundlage geschaffen: In das Wohn- und Teilhabegesetz NRW (WTG), das am 16.10.2014 in Kraft getreten ist, wurde mit § 8 eine Vorschrift aufgenommen, die nicht nur grundsätzlich zur Prävention vor „Gewalt in Pflegeeinrichtungen/Einrichtungen in der Eingliederungshilfe“ auffordert. Darüber hinaus verpflichtet sie Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter (also Einrichtungsbetreiberinnen und -betreiber, aber auch Inhaberinnen und Inhaber ambulanter Dienste) zu geeigneten Maßnahmen zum Schutz vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch einschließlich der geschlechtsspezifischen Aspekte.

### **III.A.4 Empowerment**

Ein anderer Ansatzpunkt von Prävention, mit dem sich auch die Steuerungsgruppe beschäftigt hat, ist ein Blick auf Gewalt begünstigende Faktoren. Gewalterfahrungen in der Kindheit oder auch von Eltern oder Großeltern, die über Generationen hinweg fortwirken, das Leben in Abhängigkeiten, die hin zu einem krassen Macht- Ohnmachts-Gefälle reichen können, Verunsicherungen in der Geschlechterrolle; eine schwache gesellschaftliche Ächtung von Gewalt – diese und andere Faktoren begünstigen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Gewalt ist nie „neutral“, sie ist stets vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Strukturen, Machtverhältnisse und Bewertungen zu verstehen. In diesem Sinne sind alle Maßnahmen, die auf eine Überwindung der nach wie vor bestehenden strukturellen Benachteiligung von Frauen zielen, nicht nur im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG) geboten; sie sind auch ein Beitrag zur Gewaltprävention. Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang auch Maßnahmen gegen Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität, wie sie insbesondere das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz zum Ziel hat.

Je stärker Mädchen und Frauen um ihre eigenen Rechte wissen, desto selbstbewusster können sie für ihre eigenen Rechte eintreten und sich gegen Übergriffe verwehren.

Ein wichtiger Ort, dies zu vermitteln, ist wiederum die Schule. So ist ein Themenschwerpunkt im Bereich der @ schulischen Sexualerziehung „Sexueller Missbrauch und sexuelle Gewalt“. Hier wird das Ziel definiert, „Autonomie und Handlungskompetenz von Mädchen (und Jungen) zu steigern, ihre Abwehrmöglichkeiten gegenüber sexuellem Missbrauch und sexueller Gewalt zu entwickeln sowie ihre Persönlichkeit und ihr Selbstwertgefühl zu stärken.“ Diese Vorgaben gelten unabhängig von der Zusammensetzung der Klasse bzw. Lerngruppe, die in diesem Themenbereich unterrichtet wird. Lehrkräfte, die Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen und/oder sonderpädagogischem Förderbedarf in Sexualkunde unterrichten, gestalten ihren Unterricht in eigener Verantwortung alters- und entwicklungsangemessen, z. B. auch in medialer Hinsicht. Hier nutzen sie bei Bedarf auch die Möglichkeit, auf die Angebote externer schulischer Partner zurückzugreifen.

Beispielhaft ist hierfür das @ Projekt SCHLAU NRW zu nennen, ein inklusives Bildungs- und Antidiskriminierungsprojekt ehrenamtlicher Teams zu geschlechtlichen Identitäten und sexuellen Orientierungen. Auch Mädchen mit Behinderungen haben mit der @ Online-Plattform SUSE eine Möglichkeit, sich Unterstützung und Stärkung für ihre Fragen zu dem Thema Gewalt zu holen.

Die @ NRW-Fachberatungsstelle „gerne anders!“ unterstützt Einrichtungen, freie Träger und Kommunen darin, junge Lesben, Schwule, Bisexuelle sowie Trans\*Personen verstärkt als Zielgruppe der Jugendarbeit in den Blick zu nehmen, bedarfsgerechte Angebote für sie zu gestalten, Zugangsbarrieren bei bestehenden Angeboten abzubauen und Maßnahmen zum Abbau gegen Heterosexismus, Homo- und Transphobie zu ergreifen. Hierfür wurde von „gerne anders!“ speziell die Arbeitshilfe „JETZT! SELBST! WAS TUN! SEXUELLE VIELFALT & JUGENDHILFE“ – mit Praxisideen und Methoden zur Unterstützung der Fachkräfte in der Jugendarbeit entwickelt.

Ebenso hervorzuheben ist das Projekt @ Mabilda e.V., das auch aus dem Kinder- und Jugendförderplan NRW gefördert wird. Mabilda steht für Mädchenbildungsarbeit e.V. und ist ein kleines Mädchenzentrum in Duisburg-Obermarxloh. Mabilda plant, organisiert und macht auch Mädchenprojekte an zahlreichen Duisburger Schulen zu den Themen Selbstbehauptung, Gewaltprävention, Konflikttraining, Prävention von Cyber-Mobbing, Medienkompetenzbildung, Liebe, Sexualität und Gesundheit.

Schließlich leistet die durch das Jugendministerium geförderte Landesarbeitsgemeinschaft autonome Mädchenhäuser/feministische Mädchenarbeit einen Beitrag zum Empowerment von Mädchen insbesondere durch themenbezogene Präventionskurse.

Der Frage, ob sich die Gesundheit von Mädchen durch das Internet steigern lässt, geht eine Untersuchung nach, die Prof. Nicola Döering & Mag. Yvonne Prinzellner von der Technischen Universität Ilmenau durchgeführt haben. Gesundheit wird hier in einem umfassenden Sinn verstanden, nämlich gemäß WHO-Definition nicht nur als Abwesenheit von Krankheit, sondern als ein „Zustand des völligen körperlichen,

geistigen und sozialen Wohlbefindens“. Im Sinne der Salutogenese kann Mädchengesundheit gefördert werden, indem auf individueller und gesellschaftlicher Ebene die krankheitserzeugenden Faktoren reduziert und die gesundheitsfördernden Faktoren erkannt und gestärkt werden. Eine ganzheitliche Förderung der Mädchengesundheit erfordert die zielgruppenspezifische Stärkung ihrer Ressourcen, Selbstverantwortung und Handlungsmacht (Empowerment) sowie die Förderung ihrer Widerstandsfähigkeit gegenüber negativen Folgen der im Leben unvermeidbaren Belastungen und Krisen (Resilienz). Stehen in den öffentlichen und akademischen Debatten rund um die Internet- und Handy-Nutzung von Mädchen bislang meist Risiken im Fokus, ist Gegenstand der Untersuchung erstmalig eine systematische Erforschung der Chancen der Internet-Kommunikation für die Mädchengesundheit in Deutschland. Im Sinne der Salutogenese und des Empowerments wird der Blick auf das Internet als Ressource für die Mädchen-gesundheit gerichtet.

Unabhängig von den Erkenntnissen im Detail ist bereits heute deutlich, dass das Internet das bevorzugte Medium ist bzw. zumindest immer mehr sein wird, um möglichst viele Menschen zu erreichen. Hier kommt der Erlangung von Medienkompetenz besondere Bedeutung zu, um es zu nutzen (vgl. III.G Gewalt im digitalen Raum). Ein Augenmerk wird längerfristig darauf zu richten sein, wie die vielfältigen Angebote zur Aufklärung und Schulung von Medienkompetenz noch besser gebündelt und miteinander verzahnt werden können.

### **III.A.5 Präventive Wirkung von Täterarbeit**

Wenn es um die Prävention von Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie die nachhaltige Verringerung der damit verbundenen gesundheitlichen Folgen geht, müssen auch männliche Opfer und Täter von Gewalt in den Blick genommen werden (vgl. III.B.5 Häusliche Gewalt/Täterarbeit).

Es kann davon ausgegangen werden, dass männliche Gewalttäter zu einem großen Teil selbst Opfer von Gewalt sind und diese Gewalterfahrungen einen Einfluss auf ihre eigene Gesundheit sowie ihr gewaltaffines Verhalten haben. Daher können ein frühzeitiges Erkennen sowie frühzeitige medizinische Interventionen zur Vermeidung eines gewaltaffinen Verhaltens von gewaltbetroffenen Männern beitragen; dies ist gleichzeitig ein wichtiger Präventionsbeitrag zur Verringerung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Dazu forscht die RWTH Aachen als eines der @ **Siegerprojekte im Leitmarktwettbewerb „Gesundheit.NRW“**.

## III.B Häusliche Gewalt

### III.B.1 Definition und Ist-Situation

Häusliche Gewalt ist kriminelles Unrecht. Sie kommt unabhängig von Alter, Geschlecht, sexueller Identität, sozialer Schicht oder Herkunft vor. Dabei können bestimmte Gruppen von Frauen besonders gefährdet bzw. betroffen sein, so Frauen mit Behinderungen, Menschen mit besonderem Pflegebedarf, Frauen aus anderen Kulturkreisen, Menschen mit nicht heteronormativer Identität, aber auch Frauen, die über einen höheren Bildungsabschluss oder eine höherrangige berufliche Stellung als ihre Lebenspartner verfügen.

Häusliche Gewalt ist ein Dauer- bzw. Wiederholungsdelikt. Jede vierte Frau in Deutschland hat in ihrem Leben schon einmal Gewalt in der Partnerschaft erfahren müssen (@ Müller/Schröttle: Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“, 2004). Umgerechnet auf die weibliche Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen sind zwei Millionen Frauen betroffen. Die @ Polizeiliche Kriminalstatistik NRW 2015 verzeichnet ca. 26.500 Strafanzeigen im Kontext häuslicher Gewalt. Die @ FRA-Studie „Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung“ von März 2014 kommt zu dem Ergebnis, dass jede dritte Frau seit ihrem 15. Lebensjahr körperliche und/oder sexualisierte Gewalt erfahren hat (EU-Schnitt: 33 Prozent, D: 35 Prozent); 24 Prozent der Frauen in Deutschland haben seit ihrem 15. Lebensjahr Stalking erlebt (EU-Schnitt: 18 Prozent).

Die Fallzahlen häuslicher Gewalt sind im Hellfeld von 2006 bis 2012 kontinuierlich von 19.348 auf 27.380 Fälle gestiegen. Der Fallzahlenanstieg ist vor allem auf eine Aufhellung des Dunkelfeldes durch Aufklärung und polizeiliche Maßnahmen zurückzuführen. Seit dem Jahr 2012 sind die Fallzahlen jedoch leicht rückläufig und betragen im Jahr 2015 26.464 Fälle. Trotz aller Maßnahmen ist aber weiterhin von einem hohen Dunkelfeld auszugehen.

Die Polizei NRW registriert darüber hinaus Fälle von Häuslicher Gewalt, bei denen ein hohes Risikopotential besteht (sogenannte „Hochrisikofälle“). Hochrisikofälle von „Häuslicher Gewalt“ sind bislang nicht einheitlich definiert. Ein Hochrisikofall ist jedoch anzunehmen, wenn die konkrete Gefahr eines Tötungsdelikts besteht. Für das Vorliegen einer solchen Gefahr kann sprechen, dass sich die betroffene Person (und ihre Kinder bzw. der neue Lebenspartner oder die Lebenspartnerin) mit dem Tode bedroht fühlt, dass der Gefährder konkrete und ernst zu nehmende Todesdrohungen gegenüber der Betroffenen bzw. Dritten geäußert hat oder aus Sicht der in den Fall involvierten Behörden und Institutionen tatsächliche Anhaltspunkte für diese Bedrohung vorliegen. Weitere Anhaltspunkte für das Vorliegen einer solchen Gefahr können sich auch konkludent aus der Art und Intensität aktueller oder früherer Handlungen ergeben.

Jedes Jahr kommen auch in Nordrhein-Westfalen Frauen durch häusliche Gewalt zu Tode. Die Zahl der durch Häusliche Gewalt zu Tode gekommenen Frauen ist seit dem Jahr 2006 kontinuierlich rückläufig (2006: 65 / 2015: 20).

Die Erscheinungsformen häuslicher Gewalt beschränken sich nicht auf physische Übergriffe, obwohl diese den überwiegenden und äußerlich am ehesten sichtbaren Teil

ausmachen. Die Ausübung psychischen Drucks, Bedrohungen, das Aufrechterhalten eines Klimas der Angst sowie Nachstellungen (Stalking) zählen ebenso zu den relevanten Tathandlungen. Die Tat muss im Kontext einer häuslichen Gemeinschaft, die entweder noch besteht, in Auflösung befindlich oder bereits aufgelöst ist, begangen werden; hierzu zählen familiäre Gemeinschaften aller Art, auch homosexuelle Verbindungen.

Die Mehrheit der polizeilich registrierten Tatverdächtigen ist männlich. Es steht außer Frage, dass häusliche Gewalt auch von Frauen verübt wird. Hinsichtlich der Größenordnung und des Verletzungspotenzials ist jedoch eine differenzierende Betrachtungsweise vonnöten. @ Die Pilotstudie zu Gewalt gegen Männer, die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2003/2004 erstellt wurde, zeigt, dass sich die Intensität der Gewalt gegenüber Frauen und gegenüber Männern signifikant unterscheidet. Bei Gewalt durch Frauen handelt es sich überwiegend um leichtere Formen mit einem durchweg geringen Verletzungsrisiko wie wütendes Wegschubsen, leichte Ohrfeigen, schmerzhafte Tritte oder Beißen/Kratzen.

Die Polizei NRW toleriert häusliche Gewalt nicht. Sie schöpft bei ihrem Handeln die rechtlichen Möglichkeiten konsequent aus. In mehr als der Hälfte der Fälle von Häuslicher Gewalt werden Wohnungsverweisungen für die Täter ausgesprochen und die Rückkehrverbote kontrolliert.

### **III.B.2 Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf**

Die diversen Ausprägungen häuslicher Gewalt im engeren Sinne lassen sich nicht unter einen einzigen Strafrechtstatbestand des @ Strafgesetzbuches – StGB subsumieren. Es gibt keinen speziellen Straftatbestand „Häusliche Gewalt“. Erfasst werden unter dem Begriff üblicherweise Straftaten, die im Rahmen einer häuslichen Lebensgemeinschaft begangen werden, insbesondere Körperverletzungsdelikte (§§ 223 ff. StGB), Nötigung (§ 240 StGB), Nachstellung (§ 238 StGB), Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (§§ 174 ff. StGB) sowie u.U. Beleidigungsdelikte.

Bei den Staatsanwaltschaften des Landes sind in der Regel Sonderdezernate eingerichtet, die sich speziell mit strafrechtlich relevanten Formen der häuslichen Gewalt befassen, soweit nicht andere Sonderdezernate (z. B. bei Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung) zuständig sind.

Opfer dieser Straftaten können in einem ersten Schritt über § 34a des nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes (PolG NRW) die Verweisung des Täters aus der Wohnung sowie ein Rückkehrverbot für zehn Tage erreichen („Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher Gewalt“). Die Entscheidung und Verantwortung dafür liegt ausschließlich bei der Polizei. Es besteht kein Rechtfertigungsdruck für das Opfer. Die Wegweisung des Täters gibt dem Opfer Zeit zum Nachdenken und für eine Entscheidung.

Lesbische Frauen wissen oft nicht, dass § 34a PolG NRW auch ihnen die Möglichkeit bietet, sich bei häuslicher Gewalt zur Wehr zu setzen. Der Flyer „Liebe ohne Gewalt“

der vom Land geförderten @ **Landeskoordination der Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule in NRW** sensibilisiert für die Rechte bei Partnerinnengewalt.

Weitere polizeirechtliche Befugnisse sind die Ingewahrsamnahme nach § 35 PolG NRW, das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen nach § 41 PolG NRW, das Durchsuchen von Personen und Sachen nach §§ 39, 40 PolG NRW, die Sicherstellung nach § 43 PolG NRW sowie das Androhen von Zwangsmitteln, insbesondere Zwangsgeld nach § 53 PolG NRW bei Verstoß gegen das Rückkehrverbot. Die aktuell noch gültige @ **Handreichung „Häusliche Gewalt und polizeiliches Handeln“** des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Inneres und Kommunales enthält einen Praxisleitfaden zum Umgang mit Fällen häuslicher Gewalt. (vgl. Reformbedarf in diesem Kapitel)

Beantragt das Opfer im Zeitraum des polizeilichen Rückkehrverbots zivilrechtlichen Schutz nach dem im Jahr 2002 in Kraft getretenen @ **Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (GewSchG)**, verlängert sich das Verbot um (längstens) weitere zehn Tage. Mit dem GewSchG sind in erster Linie die zivilrechtlichen Möglichkeiten für Opfer häuslicher Gewalt umfassend verbessert worden. Nach § 1 GewSchG hat auf Antrag der verletzten Person das Gericht (Familiengericht) die zur Abwendung weiterer Verletzungen erforderlichen Maßnahmen zu treffen, insbesondere anzuordnen, dass der Täter es unterlässt, die Wohnung zu der verletzten Person zu betreten oder sich in einem bestimmten Umkreis der Wohnung aufzuhalten.

## **Reformbedarf**

§ 4 GewSchG stellt das Zuwiderhandeln gegen solche gerichtlichen Anordnungen unter Strafe. In mündlichen Verhandlungen, die nach dem Erlass einer einstweiligen Anordnung nach §§ 1 und 2 GewSchG durchgeführt werden, wird jedoch häufig ein Vergleich geschlossen. Ein Verstoß gegen einen Vergleich ist nach § 4 GewSchG nicht strafbar, so dass es in diesen Fällen zu einer Schutzlücke für die Antragstellerin bzw. den Antragsteller kommt. Die 25. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren (GFMK) hat im Jahr 2015 auf Initiative Nordrhein-Westfalens unter @ **TOP 7.2 den Beschluss** gefasst, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) zu bitten, eine Erweiterung des Straftatbestandes nach § 4 GewSchG um Verstöße gegen gerichtliche Vergleiche zu prüfen. Eine Strafbarkeit bei Zuwiderhandeln auch gegen gerichtliche Vergleiche könnte neben der repressiven Funktion zusätzlich präventive Wirkung entfalten.

Im Juli 2016 hat das Bundeskabinett den @ **Entwurf eines Gesetzes des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen** verabschiedet, der auch das GewSchG in dem oben dargestellten Sinne reformiert.

Die Polizei leistet Opferschutz und vermittelt Opferhilfe insbesondere durch intensive Netzwerkarbeit vor Ort. Aktuell hat das nordrhein-westfälische Ministerium für Inneres und Kommunales eine Landesarbeitsgruppe „Polizeiliches Handeln in Fällen häuslicher Gewalt“ eingerichtet und diese beauftragt, auf Basis einer aktuellen Analyse des



Einsatz- und Ermittlungsverhaltens der Kreispolizeibehörden in Fällen häuslicher Gewalt Vorschläge für den Entwurf eines Erlasses sowie einer Rahmendienstanweisung „Polizeiliches Handeln in Fällen von Häuslicher Gewalt“, die die Handreichung „Häusliche Gewalt und polizeiliches Handeln“ ersetzen soll, zu erarbeiten.

Nach Einschätzungen der Steuerungsgruppe sind die vor über einem Jahrzehnt in Kraft getretenen Regelungen des Gewaltschutzgesetzes und die damit korrespondierenden Regelungen des Polizeigesetzes als hilfreich und positiv zu bewerten. Es wird kein unmittelbarer legislatorischer Reformbedarf gesehen. Zwar sei es unbefriedigend, dass psychische Gewalt tatbestandlich nicht erfasst ist, doch wird die Schwierigkeit einer Beweisführung nicht verkannt. Konsens bestand in der Einschätzung, dass insbesondere der Gesetzesvollzug aufmerksam beobachtet werden muss.

Dies betrifft zum einen die Frage, inwieweit eine Inanspruchnahme dieser wichtigen Interventionsmöglichkeit tatsächlich allen Betroffenen offensteht. Zum Teil fehlt es am Wissen, dass es sich bei häuslicher Gewalt nicht um eine privat zu bereinigende Familienstreitigkeit handelt, sondern um Gewalt, die der Staat nicht duldet. So haben etwa Migrantinnen mit Sprachproblemen nicht selten Angst, die Polizei zu rufen. Auch können besondere Umstände die Anwendung erschweren; genannt sei beispielhaft die Konstellation häuslicher Gewalt durch Mitbewohner oder Assistenzgeberinnen und –geber gegenüber Frauen mit Behinderungen, die mit dem Täter in häuslicher Gemeinschaft leben und auf Unterstützung angewiesen sind; hier muss anderweitige Assistenz kurzfristig sichergestellt werden.

Sind die betroffenen Frauen Mütter, so besteht die große Herausforderung darin, im Gesetzesvollzug den Belangen von Müttern und Kindern gleichermaßen Rechnung zu tragen. Kinder sind von häuslicher Gewalt immer mitbetroffen, sei es, dass sie unmittelbar selbst körperliche Gewalt erleiden, sei es, dass sie Augenzeugen werden. Dies bedeutet eine große psychische Belastung, die in der Regel das weitere Leben mitprägt. Ist der Vater der Täter, kann ein Zielkonflikt zwischen dem Schutzbedürfnis der Frau vor dem Täter auf der einen Seite und dem Umgangs- und Sorgerecht für das Kind auf der anderen Seite hinzukommen. Notwendig ist ein ganzheitlicher Blick auf die Situation.

In diesen Fällen ist es erforderlich, dass in enger Abstimmung mit dem zuständigen Jugendamt Verfahrensabsprachen getroffen werden, die einen ungefährdeten – begleiteten – Kontakt zwischen dem Vater und den Kindern ermöglicht. Sollte dieser Schutz nicht gewährleistet werden können, muss das Jugendamt das zuständige Familiengericht über die Gefährdungssituation informieren und die Aussetzung des Umgangs vorschlagen. In diesen Fällen geht der Schutz der Kinder und der Mutter dem Umgangsrecht des Vaters vor.

In der Steuerungsgruppe wurde allerdings darauf hingewiesen, dass dieses Verfahren in der Praxis immer wieder auf Probleme stößt. Die Landesregierung wird dem weiter nachgehen.

In diesem Kontext ist auch der Straftatbestand der Nachstellung (§ 238 StGB) von Relevanz: In der Vergangenheit kam es häufig nicht zu Verurteilungen, da nur dann eine

Erfüllung des Tatbestandes gegeben war, wenn die Lebensgestaltung des Opfers durch die Nachstellungen des Täters tatsächlich beeinträchtigt wurde. Ein solcher Nachweis ist schwer zu führen. Mittlerweile hat die Bundesregierung einen [@Gesetzentwurf zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen](#) (vgl. weiter oben in diesem Kapitel) verabschiedet, der die Umwandlung des Tatbestandes des § 238 Abs. 1 StGB von einem Erfolgs- in ein Eignungsdelikt vorsieht. Künftig soll es danach zur Tatbestandsverwirklichung ausreichen, dass die Handlung des Täters objektiv dazu geeignet ist, bei der oder dem Betroffenen eine gravierende Beeinträchtigung der Lebensgestaltung herbeizuführen; auf eine tatsächliche Beeinträchtigung kommt es nicht mehr an. Des Weiteren wird mit dem Gesetzentwurf die in der Strafprozessordnung (StPO) vorgesehene Möglichkeit, Stalking-Verfahren auf den Privatklageweg zu verweisen, gestrichen.

Bemerkenswert an diesem Reformschritt ist, dass er auch das Resultat einer starken frauenpolitischen Bewegung ist, die das Internet als Forum und Verstärkung nutzte. Mit dem Blog [@„eigentlichJedenTag“](#) dokumentierte eine Netzaktivistin die täglichen Übergriffe, schrieb ein Buch dazu und initiierte eine [@Online-Petition](#), die mit rund 90.000 Unterschriften dem Bundesjustizminister persönlich übermittelt werden konnte.

### III.B.3 Schutz- und Hilfeangebote

#### Frauenhäuser

Die Aufnahme in ein Frauenhaus bietet Frauen die Möglichkeit, sich aus ihrer Gewalt-situation zu lösen und vorübergehende Zuflucht in einer spezialisierten Einrichtung zu finden. Die Anschriften der Frauenhäuser sind in der Regel anonym, damit die Betroffenen und ihre Kinder in einer geschützten Umgebung zur Ruhe kommen können. Während des Aufenthaltes erhalten sie professionelle Begleitung durch soziale Fachkräfte. Die Mitarbeiterinnen der Frauenhäuser beraten und unterstützen die betroffenen Frauen entsprechend ihrer spezifischen Bedarfe, arbeiten gezielt mit den aufgenommenen Kindern und sind Begleiterinnen auf dem Weg der Frauen in ein selbstbestimmtes Leben.

Frauenhäuser sind eine Errungenschaft der autonomen Frauenbewegung der siebziger Jahre. Mit dem Ansatz „Frauen helfen Frauen“ wurde eine Einrichtung geschaffen, in der Frauen nicht nur Schutz vor Gewalt finden, sondern in denen ihnen parteilich geholfen wird. Gewalt gegen Frauen wurde politisch als „strukturell im Geschlechterverhältnis begründet“ definiert. Das erste Frauenhaus in Nordrhein-Westfalen wurde vor ca. 40 Jahren in Köln eröffnet. Mit steigender Nachfrage erhöhte sich die Anzahl dieser Einrichtungen sukzessive. Mittlerweile verfügt NRW über ein breites Netz von ca. 70 Zufluchtsstätten, von denen 62 Einrichtungen bereits seit vielen Jahren mit Landesmitteln gefördert werden. Die Verteilung der Frauenhäuser ist flächendeckend d.h. in allen 53 Kreisen bzw. kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen gibt es mindestens eine landesgeförderte Einrichtung. Einen aktuellen Überblick, ob im Bedarfsfall ein Frauenhaus im näheren Umkreis der Betroffenen über freie Plätze verfügt, bietet das [@Fraueninfo-netz gegen Gewalt](#). Hierbei handelt es sich um eine Datenbank, die von der [@Landesarbeitsgemeinschaft Autonomer Frauenhäuser NRW](#) zur Verfügung gestellt wird.

## Weiterentwicklung innovativ, inklusiv, nachhaltig

### Gesicherte Finanzierung

Es ist das Ziel der Landesregierung, bei häuslicher Gewalt jeder Frau und jedem ihrer Kinder kostenlose Zuflucht in einem Frauenhaus zu gewährleisten, unabhängig von Herkunft, Wohnort, Einkommen, Aufenthaltsstatus, sexueller Identität oder Behinderung. Hierfür bedarf es auch einer nachhaltig gesicherten Finanzierung.

Die Finanzierung der Frauenhäuser setzt sich aus Landesmitteln, kommunalen Zuschüssen, Eigenmitteln der Träger und einer Einzelfallfinanzierung im Rahmen von Sozialleistungen zusammen. Die Finanzierung aus Landesmitteln erfolgt auf der Basis von **@ Förderrichtlinien**. Zur Sicherstellung der Unterstützung und Beratung von Zuflucht suchenden Frauen und ihren Kindern muss ein landesgefördertes Frauenhaus über mindestens acht Frauenplätze verfügen und mit einem Team von mindestens drei hauptberuflichen Kräften ausgestattet sein. Das Land bezuschusst die Kosten für maximal vier Personalstellen je Frauenhaus. Die Träger der Einrichtungen beklagen den aus ihrer Sicht hohen Aufwand sowie eine mangelnde Transparenz und fehlende Verlässlichkeit dieser Mischfinanzierung. Sie fordern deshalb seit einigen Jahren eine gesetzlich verankerte, einzelfallunabhängige und bedarfsgerechte Finanzierung der Frauenhäuser aus einer Hand und haben dies beispielsweise durch die bundesweite Kampagne **@ „Schwere Wege leicht machen“** zum Ausdruck gebracht.

Da eine von der Fachöffentlichkeit präferierte bundeseinheitliche Lösung für die Finanzierung der Frauenhäuser nicht realisierbar erschien, vergab die Landesregierung 2013 ein **@ Rechtsgutachten an Prof. Dr. Rixen** von der Universität Bayreuth, um die verfassungsrechtlichen Handlungsspielräume und Möglichkeiten einer landesgesetzlichen Regelung in Nordrhein-Westfalen ausloten zu lassen. Das Gutachten bietet eine umfassende Aufarbeitung der rechtlichen Möglichkeiten, zeigt aber auch die Hürden der Umsetzbarkeit auf. Zwar bescheinigte Prof. Dr. Rixen der Landesregierung einen gesetzlichen Gestaltungsspielraum, allerdings wäre eine Realisierung der von ihm präferierten Vorschläge mit erheblichen Mehrkosten für das Land verbunden, ohne dass dies mit einer Ausweitung des Angebots verbunden gewesen wäre; eine solche Option ist angesichts knapper finanzieller Ressourcen nicht zu rechtfertigen. Stattdessen entschloss sich die Landesregierung dazu, im Hinblick auf eine Verbesserung der Situation der Frauenhäuser alternative Wege zu gehen und hierbei die Erkenntnisse des Rechtsgutachtens mit einzubeziehen.

Der Landesregierung ist es gelungen, die Förderung der Frauenhäuser von 2010 bis 2016 von 5,43 Millionen Euro auf 9,27 Millionen Euro zu erhöhen; dies entspricht einer Steigerung von rund 70 Prozent.

Zum einen konnte die Zuwendungsförderung erweitert und auf verlässliche Füße gestellt werden: So wurden die Fördermittel für Frauenhäuser erstmalig im Haushaltsjahr 2015 über das Haushaltsjahr hinaus für einen Zeitraum von insgesamt vier Jahren bewilligt. Mit diesem wichtigen Schritt konnte die Planungssicherheit der Einrichtungen erheblich verbessert werden. Parallel dazu wurden 2015 die jährlichen Förderpauschalen erhöht.

Für das Haushaltsjahr 2016 hat der Haushaltsgesetzgeber erneut zusätzliche Mittel für das Förderprogramm Frauenhäuser bereitgestellt. Die aktuelle Mittelerhöhung von 1 Million Euro auf 9,27 Millionen Euro ist für mehrere Maßnahmen vorgesehen: So werden spezielle Fortbildungsmaßnahmen zur Traumapädagogik gefördert, die sich mit der Stabilisierung und Stärkung der Kinder in Frauenhäuser befassen. Darüber hinaus ist die Förderung von Second-Stage-Projekten vorgesehen. Nach dem Frauenhausaufenthalt sollen Frauen in einer zweiten Stufe der Hilfe ressourcenorientiert und nachhaltig unterstützt werden. Beide Förderbereiche sind im folgenden Abschnitt zur qualitativen Weiterentwicklung ausführlicher dargestellt.

Im Übrigen erhalten Frauenhäuser mit überdurchschnittlicher Belegungsquote, deren Einrichtung über elf oder mehr Plätze für Frauen verfügt, auf Antrag ab dem 1. Juli 2016 zusätzliche Fördermittel für eine halbe Stelle einer Sozialarbeiterin oder Sozialpädagogin.

### **Qualitative Weiterentwicklung**

Ziel der Landesregierung ist, das vorhandene Angebot veränderten Bedingungen flexibel anzupassen. Deshalb setzt sie ihren Fokus darauf, gemeinsam mit den Akteurinnen der Frauenhäuser Impulse zur Weiterentwicklung der Frauenhäuser zu setzen, die darauf ausgerichtet sind, das Frauenhausangebot innovativ, inklusiv und nachhaltig zu gestalten.

Die Verantwortung dafür kann jedoch nicht allein bei den Frauenhäusern liegen. Ein guter Austausch sowie die Kooperation auf Augenhöhe mit anderen Hilfe- und Unterstützungseinrichtungen wie z. B. Frauenberatungsstellen, Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt, der Polizei, der Jugendhilfe etc. sind wichtige Wegbereiter in diesem Weiterentwicklungsprozess. Die Landesregierung wird gemeinsam mit den Trägern der Frauenhausinfrastruktur prüfen, inwieweit dieser Prozess weiter unterstützt und befördert werden kann.

### **Bedarfsanalyse**

Es gibt bislang keine Analyse des im Einzelnen bestehenden Bedarfs zum Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt. Bereits die Frage, mit welchen Instrumenten dieser Bedarf adäquat erfasst werden kann, verlangt nach einer fachlichen Durchdringung; daneben gilt es gemeinsame Bewertungskriterien zu entwickeln. Da es sich hier um grundsätzliche Fragestellungen handelt, plant die Bundesregierung ein Modellprojekt, bei dem gemeinsam mit den Ländern und Kommunen erprobt werden soll, wie der Bedarf an Beratung und Schutz für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder unter unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen ermittelt werden kann. Nordrhein-Westfalen wird an dem Vorhaben mitwirken und als Modellregion zur Verfügung stehen. Der Bund hat auf der GFMK 2016 (15./16. Juni) signalisiert, mit dem Modellprojekt noch im laufenden Jahr zu beginnen.

## **Neue Formen, strukturelle Weiterentwicklung**

Bei der qualitativen Weiterentwicklung des bestehenden Schutz- und Hilfesystems kommt den Frauenhäusern als zentralem Baustein eine besondere Bedeutung zu.

Ein Beispiel für eine strukturelle Weiterentwicklung eines Frauenhauses mit systemischem Ansatz ist das Modellprojekt „Richtungswechsel-sichtbar-sicher-selbstbestimmt“ des @ Frauenhauses in Espelkamp, das seit April 2015 im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter evaluiert wird. Ein Schwerpunkt des Projektes ist, das Frauenhaus aus der Anonymität zu holen; so wurde die Adresse öffentlich gemacht. Ein Risikoscreening zu verschiedenen Zeitpunkten des Aufenthalts im Frauenhaus sowie bauliche und technische Vorkehrungen sorgen gleichwohl für die Sicherheit der Frauen und ihrer Kinder. Der Frauenhausaufenthalt wird in verschiedene Phasen eingeteilt; das bietet Strukturierung und dient zusammen mit einem Perspektivplan den Bewohnerinnen als Orientierungshilfe. Im Interesse besonderer Nachhaltigkeit sollen im Frauenhaus Problemlösungsstrategien erlernt werden, die zu einer selbstbestimmten Lebensgestaltung auch nach dem Auszug verhelfen sollen. Auch mitgebrachte Kinder werden mit ihren speziellen Bedürfnissen als eigenständige Zielgruppe besonders in den Blick genommen. Für Einzelgespräche mit ihnen werden besondere Instrumente entwickelt und eingesetzt. Die Einbindung von Männerberatung schließlich soll bei Bedarf eine systemische Arbeit auch mit den gewalttätigen Partnern ermöglichen. Von den Ergebnissen des Modellprojektes verspricht sich die Landesregierung wichtige Anregungen und Impulse für andere Einrichtungen.

## **Second-Stage-Projekte zur Begleitung von Frauen in die Selbständigkeit**

Im Sinne der Nachhaltigkeit ist es erforderlich, noch stärker als bisher die besonders schwierige Phase im Anschluss an den Frauenhausaufenthalt in den Blick zu nehmen. So gilt es dem „Drehtüreffekt“ entgegen zu treten, nach dem Aufenthalte in einem Frauenhaus wiederholt erfolgen, ohne dass eine Veränderung der Gewaltsituation längerfristig gelingt. Auch sollte das Frauenhaus als Ort der akuten Krisenintervention nicht Aufgaben der Stabilisierung übernehmen, die durch andere Wohnformen oder auch durch ambulante Angebote besser bewältigt werden könnten. Aus den im Haushalt 2016 vom Landtag für das Förderprogramm Frauenhäuser zusätzlich bereit gestellten Ansatzmitteln von 1 Million Euro, steht ein Betrag von 450.000 Euro zur Verfügung, um Second Stage Projekte aufzulegen. Dabei geht es um die gezielte Unterstützung der Frauen bei der Wohnungsfindung und beim Auszug im Sinne eines Übergangsmangements, aber auch bei der sonstigen Bewältigung des Alltagslebens. Diese gestaltet sich nach einem Frauenhausaufenthalt in der Regel besonders schwierig, viele Frauen weisen multiple Problemlagen auf. Ein weiteres Ergebnis solcher Projekte könnte die Schaffung freier Kapazitäten in Frauenhäusern für ihre wichtige Arbeit als akute Kriseneinrichtungen sein. Auf der Basis von Fachgesprächen mit den Trägervertretungen der Frauenhäuser hat das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter Fördergrundsätze erarbeitet, die auf modellhafte Maßnahmen mit unterschiedlichen Schwerpunkten setzen.

## **Fortbildungen zur Traumapädagogik für die Arbeit mit Kindern in Frauenhäusern**

Zur Verbesserung der Hilfen für Kinder in Frauenhäusern und die verstärkte Berücksichtigung ihrer besonderen Bedarfe werden in diesem Jahr 330.000 Euro aus den im Haushalt 2016 zusätzlich eingestellten Ansatzmitteln von 1 Million Euro zur Verfügung gestellt. In diesem Bereich der qualitativen Weiterentwicklung fördert die Landesregierung spezielle Fortbildungen zur Traumapädagogik. Ziel ist eine flächendeckende Wirkung. Die Fortbildungsmaßnahmen sollen die Mitarbeiterinnen der Frauenhäuser befähigen, Traumatisierungen von aufgenommenen Kindern zu erkennen und ihnen bedarfsgerecht stabilisierende Hilfe und einen sicheren Rahmen zu bieten bzw. weitergehende Hilfen zu vermitteln. Mit Unterstützung der Trägervertretungen der Frauenhäuser können die ersten Fortbildungen im zweiten Halbjahr 2016 anlaufen.

### **Neue Zielgruppen**

Die Klientel der Frauenhäuser hat sich über die Jahre hinweg verändert. Heute ist ein hoher Anteil von Migrantinnen zu verzeichnen, denen aufgrund der in der Praxis erworbenen Kompetenzen gute Unterstützung durch die Mitarbeiterinnen geleistet werden kann. Dabei kommen Kultursensibilität und Sprachmittlung eine besondere Bedeutung zu. Die Landesregierung fördert deshalb seit 2011 bei Frauenhäusern auch Sachausgaben u.a. für Sprachmittlung.

Es zeigt sich allerdings, dass immer wieder neue Zielgruppen mit ihren spezifischen Bedarfen in den Fokus gelangen. Dass sie sichtbar werden, liegt an unterschiedlichen Faktoren – sei es, dass sich wissenschaftliche Untersuchungen vertieft einer Zielgruppe widmen oder dass Projekte diese besonders ansprechen; oder aber es ist – wie bei den weiblichen Flüchtlingen – aktuellen politischen Entwicklungen geschuldet. In jedem Fall hat sich eine pragmatische Herangehensweise bewährt, die sich zunächst an unmittelbaren Handlungserfordernissen orientiert, dann aber auf Systematisierung und Vertiefung angelegt ist.

### **Frauen und Mädchen mit Behinderungen**

Für Mädchen und Frauen mit Behinderungen gibt es besondere Hürden beim Schutz vor akuter Gewalt. Dies wird auch im @ „[Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kindern](#)“ (2013) festgestellt, auch wenn davon ausgegangen wird, dass Frauen mit Beeinträchtigungen in der Praxis in vielen Fällen in Frauenhäusern aufgenommen werden. Neben einem erhöhten Betreuungsbedarf besteht die Schwierigkeit schon darin, dass sich diese Zielgruppe in viele unterschiedliche Gruppen ausdifferenziert; so brauchen Frauen mit körperlichen Beeinträchtigungen, insbesondere Einschränkungen der Mobilität, einen räumlich barrierefreien Zugang. Frauenhäuser mit rollstuhlgerechter Ausstattung befinden sich nach Information der @ [Frauenhauskoordination e. V.](#) unter anderem in Bocholt, Dorsten, Espelkamp, Essen, Hagen, Unna und Wuppertal.

Auch andere Formen der Behinderung, etwa psychische Belastungen, erfordern einen differenzierten Blick. So unterscheidet Frau Prof. Barbara Kavemann in der Untersuchung @ „Die Weiterentwicklung des Berliner Unterstützungssystems bei häuslicher Gewalt gegen Frauen“ (2015) einerseits zwischen temporären psychischen Belastungen, die regelhaft als Folgeproblem des Gewalterlebens auftreten, und andererseits psychisch besonders belasteten bzw. erkrankten Frauen.

### **Lesbische, inter- und transsexuelle Frauen**

Studien, insbesondere aus Großbritannien, legen nahe, dass Gewalt in lesbischen Beziehungen mindestens so häufig vorkommt wie in gegengeschlechtlichen Beziehungen („Alltag der Heldinnen“, Interview mit Dr. Constance Ohm, Queerverlag, 2015). Besonders Trans\*frauen erleben psychische und physische Gewalt im häuslichen Kontext. (Fuchs, Ghattas u.a., Lesben- und Schwulenverband-Landesverband NRW e.V., @ Studie über die Lebenssituation von Transsexuellen in Nordrhein-Westfalen, 2012).

Grundsätzlich sieht die Mehrheit der Frauenhäuser (70 Prozent) ihre Einrichtung als geeigneten Schutzraum für Lesben. Für Trans\* wird dies von einem Fünftel (21 Prozent) bestätigt (@ Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, 2013). Besondere Handlungsbedarfe bestehen in Fortbildungen sowie der Sensibilisierung der allgemeinen Fraueninfrastruktur für eine lesben- und trans\*spezifische Lebensweise einschließlich ihrer Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen. Wichtig dabei ist, den Interpretationsrahmen Gewalt im Geschlechterverhältnis zu verlassen und die bisherige Täter-Typologie zu erweitern. Hilfreich ist die Nutzung der Fachkompetenz der @ Landeskoordination der Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule in NRW.

### **Möglichkeiten und Grenzen einer Öffnung für Zielgruppen**

Bei der Frage, welchen Zielgruppen sich Frauenhäuser weiter öffnen sollen, ist es notwendig, den jeweiligen Unterstützungsbedarf, die beim Frauenhaus vorhandene bzw. noch zu erwerbende Expertise, die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit und Aufgabenteilung mit anderen Schutz- und Hilfeangeboten sowie finanzielle und zeitliche Ressourcen zu bedenken. Eine solche Abwägung kann durchaus, je nach Gegebenheiten, regional oder temporär, und auch je nach Frauenhaus zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. So kann z. B. die Aufnahme von suchtkranken Frauen die Fachkräfte der Frauenhäuser ebenso wie seine Bewohnerinnen überfordern, hier ist eher an ein adäquates Angebot der Suchthilfe zu denken. Sinnvolle Kooperationen vor Ort mit anderen Einrichtungen und Angeboten können einerseits eine Aufnahme möglich machen, andererseits sie auch überflüssig werden lassen.

## Allgemeine Frauenberatungsstellen

Konkrete Hilfen bei allen Formen von Gewalt finden Frauen in den allgemeinen Frauenberatungsstellen in Nordrhein-Westfalen. Als niedrigschwellige Angebote nehmen die Beratungsstellen im Schutz- und Hilfesystem des Landes Nordrhein-Westfalen wichtige Aufgaben wahr und leisten in diesem Bereich auch präventive Arbeit. 2015 gab es in Nordrhein-Westfalen 58 landesgeförderte Frauenberatungsstellen in 48 Kreisen, kreisfreien Städten und der Städteregion Aachen. 51 autonome Frauenberatungsstellen haben sich im [@ Dachverband autonomer Frauenberatungsstellen NRW e. V.](#) zusammengeschlossen. Betroffenen Frauen steht damit ein nahezu flächendeckendes Angebot an Beratungsstellen zur Verfügung.

Das Angebot der Frauenberatungsstellen steht grundsätzlich allen Frauen in den verschiedensten Problemlagen offen. Es ist kostenlos, parteipolitisch und konfessionell unabhängig und anonym. Hilfe und Unterstützung für Frauen, die von physischer, psychischer, ökonomischer und sexualisierter Gewalt betroffen sind, bilden einen wesentlichen Schwerpunkt der Tätigkeit der Frauenberatungsstellen. Daneben gibt es weitere Angebote für Frauen in besonderen Lebenskrisen und Notsituationen wie zum Beispiel bei Trennung und Scheidung, für Frauen mit Migrationshintergrund in spezifischen Problemlagen oder in Fällen von Essstörungen. Nach einer polizeilichen Wegweisung im Rahmen des § 34 a Polizeigesetz sind Frauenberatungsstellen wichtige Anlaufstellen für Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind.

Die allgemeinen Frauenberatungsstellen arbeiten nach dem Prinzip „von Frauen für Frauen“. Die Mitarbeiterinnen unterliegen nach [@ § 203 StGB](#) der Schweigepflicht, die auch gegenüber Familienangehörigen der Klientinnen gilt. Die Beratungsgespräche finden in Räumen statt, die nur Frauen zugänglich sind.

## Weiterentwicklung innovativ, inklusiv, nachhaltig

### Gesicherte Finanzierung

Nordrhein-Westfalen unterstützt die Arbeit der allgemeinen Frauenberatungsstellen finanziell auf der Grundlage von Förderrichtlinien. Danach werden Zuwendungen für die Beschäftigung von hauptamtlich angestellten Fachkräften sowie deren Vertretungen oder von Fachkräften mit Stundenvergütung gewährt.

Der Landesregierung ist es gelungen, die für Frauenberatungsstellen und Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt bestimmten Ansatzmittel von 2010 bis 2016 von 4,85 Millionen Euro auf 8,87 Millionen Euro zu erhöhen. Dies entspricht einer Steigerung von rund 80 Prozent.

Zu einer erheblichen Verbesserung der Planungssicherheit führte, dass im Haushaltsjahr 2015 die Bewilligungen für die Frauenberatungsstellen über das Haushaltsjahr hinaus für einen Zeitraum von insgesamt vier Jahren ausgesprochen werden konnten. Weitere Verbesserungen stellen die Erhöhung der jährlichen Förderpauschalen zur Förderung von 1,5 Fachkraftstellen sowie die Einführung einer Sachmittelpauschale dar.



## Qualitative Weiterentwicklung

Die Angebote der allgemeinen Frauenberatungsstellen haben sich bewährt. Fachliche Kompetenz und langjährige Erfahrung befähigen die Einrichtungen, sich immer wieder auf neue Themen und Zielgruppen einzustellen. Dies gilt zum Beispiel für Fälle im Bereich von digitaler Gewalt (vgl. III.G Gewalt im digitalen Raum) und aktuell in besonderem Maße auch für die Beratung von Flüchtlingsfrauen und die Sensibilisierung haupt- und ehrenamtlich Tätiger im Bereich der Flüchtlingshilfe (vgl. III.I Gewalt und Flucht).

Wo diese Kompetenz nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann bzw. weiterentwickelt werden muss, bedarf es gezielter Unterstützung, die die Landesregierung leistet (vgl. III.G Gewalt im digitalen Raum und III.I Gewalt und Flucht). Leitvorstellung für die Zukunft muss eine noch stärkere Vernetzung und Kooperation der allgemeinen Frauenberatungsstellen mit den Partnern und Partnerinnen vor Ort bzw. in der Region sein. So bietet sich zum Beispiel eine Verzahnung der Angebote von Frauenhäusern, Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt und allgemeinen Frauenberatungsstellen etwa im Rahmen von Runden Tischen (vgl. III.B.4 Häusliche Gewalt/Opferschutz durch Förderung von Kooperationen und Vernetzung) für die Erarbeitung regionaler Anti-Gewalt-Konzepte (vgl. III.C Sexualisierte Gewalt) an. Eine besondere Lotsenfunktion können die allgemeinen Frauenberatungsstellen auch durch Kooperation und Vernetzung mit den Spezialberatungsstellen für LSBTI\* in NRW wahrnehmen.

Ein gutes Beispiel für eine mögliche Weiterentwicklung ist die @ **Frauenberatungsstelle der AWO für den Kreis Höxter**. Das Konzept sieht verbindliche Kooperationsvereinbarungen mit regional vorhandenen spezialisierten Beratungseinrichtungen vor. Einerseits soll dadurch ermöglicht werden, dass sich die Frauenberatungsstelle auf „Gewaltberatung“ als Kernaufgabe fokussieren und ressourcenorientiert arbeiten kann. Andererseits soll sichergestellt werden, dass fachspezifische Kompetenzen der spezialisierten Beratungseinrichtungen für eine nachhaltige Hilfe genutzt werden. Betroffene Frauen sollen auf diese Weise in ihrer Gesamtheit gestärkt werden und ihrer jeweiligen Lebenssituation entsprechend umfassend und qualifiziert Hilfe erfahren.

## Neue Zielgruppen

Eine wesentliche Aufgabe der allgemeinen Frauenberatungsstellen wird für die Zukunft eine noch bessere Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen sein.

## Frauen und Mädchen mit Behinderungen

Handlungsbedarf besteht nach wie vor bei der Weiterentwicklung von Angeboten für Mädchen und Frauen mit Behinderungen. Ein Schwerpunkt muss dabei wie bei den Frauenhäusern auf einem erleichterten Zugang zu den Beratungsangeboten der allgemeinen Frauenberatungsstellen liegen (vgl. III.B.3 Häusliche Gewalt/Frauenhäuser). Für Frauen mit eingeschränkter Mobilität gibt es barrierefreie Einrichtungen beispielsweise in Düsseldorf, Beckum, Wesel, Gütersloh, Detmold und Hagen. Bei einer Vielzahl

weiterer Frauenberatungsstellen bestehen Kooperationen mit barrierefreien Einrichtungen vor Ort, die ihre Räumlichkeiten auf Anfrage für eine Beratung zur Verfügung stellen. Neben der räumlichen Barrierefreiheit von Einrichtungen sind auch barrierefreie Materialien sowie innovative Angebote wie mobile Beratung und Online-Beratung wichtig. Durch Kooperationen wird auch vielfach vor Ort der Einsatz von Gebärdendolmetscherinnen ermöglicht.

Ein gelungenes Beispiel ist die Kooperation von @ **GESINE – Netzwerk Gesundheit.EN** zur Intervention gegen häusliche Gewalt und dem @ **Frauenheim Wengern**, einem Wohnheim mit Werkstatt für Menschen mit geistigen und psychischen Behinderungen in Wetter. Dort wurde anfangs das betreuende Fachpersonal des Frauenheims zum Thema häusliche Gewalt geschult; die Bedeutung des Themas für die Bewohnerinnen wurde erkannt. Nunmehr ist ein Konzept entwickelt und umgesetzt, bei dem sich die Bewohnerinnen mit ihren Erfahrungen und Vorstellungen einbringen können. Wesentlicher Bestandteil ist ein ressourcenorientierter Ansatz, der Frauen – etwa durch Selbstbehauptungskurse – vor weiterer Gewalt bewahren und es ihnen ermöglichen soll, mit der leidvollen Vergangenheit versöhnt zu leben. GESINE übernimmt dabei die Prozesskoordination. Dabei wurde z. B. auch eine @ **Informationsbroschüre** zum Thema „Häusliche Gewalt“ in leichter Sprache entwickelt.

Auch gegenseitiger Informationsaustausch und Kooperation mit Beratungsstellen der Behindertenhilfe sind notwendig, um adäquate Hilfe leisten zu können. Wichtige Partner können dabei die @ **Kompetenzzentren selbstbestimmtes Leben (KSL)** sein, die im Rahmen des Aktionsplans „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“ die Beratung nach dem Peer-to-Peer-Konzept für Menschen mit Behinderungen in NRW realisieren, und zu deren Beratungs-Portfolio auch spezifische Frauenfragen und Fragen im Kontext von Gewalterfahrungen gehören.

### **Lesbische, inter- und transsexuelle Frauen**

Als besonderer Handlungsbedarf wurde auch die Qualifikation und Sensibilisierung für die Arbeit mit Lesben sowie mit inter- und transgeschlechtlichen Frauen erkannt. Bisher gibt es kaum qualifizierte Fortbildungsangebote für Frauenberatungsstellen, um eine geschlechtersensible Beratungsarbeit unter Berücksichtigung von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität zu leisten. Dies könnte einer der Gründe sein, die viele Lesben und Trans\*Frauen davon abhalten, sich im Fall von Gewalt- oder Diskriminierungserfahrungen Information und Unterstützung bei den Frauenberatungsstellen einzuholen.

Die @ **Frauenberatungsstelle Düsseldorf** hat sich mit dem Projekt „Entwicklung eines Fortbildungskonzepts zur Arbeit mit Lesben bei Gewalt und Diskriminierung für Frauenberatungsstellen in NRW sowie Entwicklung einer thematischen Einführung in die Arbeit mit Trans\*frauen bei Gewalt und Diskriminierung für Frauenberatungsstellen“ auf den Weg gemacht, diese Lücke in der Beratungsarbeit zu schließen. Das Projekt, das unter der Leitung der Sozialwissenschaftlerin Dr. Constanze Ohms steht, wird vom Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter finanziell gefördert und ist bis Februar 2017 befristet.

## **Nicht landesgeförderte Beratungsstellen zum Thema Gewalt**

Neben den landesgeförderten Frauenberatungsstellen gibt es weitere, vom Land nicht geförderte, örtlich initiierte Beratungseinrichtungen mit Schwerpunkt Gewalt, deren Fachkompetenz beispielsweise im Rahmen der Vernetzungsförderung des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter in das bestehende Schutz- und Hilfesystem des Landes einfließen kann (vgl. III.B.4 Häusliche Gewalt/Opferschutz durch Förderung von Kooperationen und Vernetzung).

### **Mädchenhäuser**

Leitziel der Landesregierung ist der besondere Schutz von Mädchen vor häuslicher und sexualisierter Gewalt.

Die Mädchenhäuser in Bielefeld und Düsseldorf beraten und unterstützen Mädchen ab 12 Jahren und junge Frauen, die sich in einer schwierigen oder bedrohlichen Lebenslage befinden. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt in der Unterstützung von Mädchen und jungen Frauen, die sexualisierte, körperliche und seelische Gewalt erlebt haben. Darüber hinaus sollen Mädchen und junge Frauen darin gestärkt werden, für sich neue Zukunftsperspektiven zu entwickeln. Beratung für Angehörige und Bezugspersonen von Mädchen, sowie Fallsupervision für Fachkräfte gehören ebenso zum Angebot der Mädchenhäuser, wie die Unterstützung im Umgang bei Verdacht auf sexualisierte Gewalt.

Beide Träger sind interkulturell ausgerichtet.

Das Mädchenhaus Bielefeld hat sich auch verstärkt mit den Bedürfnissen von Mädchen mit Behinderungen befasst. In diesem Zusammenhang wurden u.a. Umbauten vorgenommen, um Barrierefreiheit für Mädchen mit Gehbehinderungen zu schaffen.

## **III.B.4 Opferschutz durch Förderung von Kooperationen und Vernetzung**

Gewaltopfern kann schneller und effektiver geholfen werden, wenn vor Ort alle bestehenden Hilfeangebote gut miteinander vernetzt sind. Um die vielen Aspekte der Gewalt gegen Frauen zu erfassen und ineinander greifende Hilfskonzepte für die Opfer zu entwickeln, bedarf es einer interdisziplinären intensiven Kooperation aller beteiligten Stellen. Gleichstellungsbeauftragte, Polizei, Frauenberatungsstellen, Frauenhäuser, Jugendämter, Justiz sowie der Gesundheitsbereich müssen wirkungsvoll zusammenarbeiten.

Wie schon in den vergangenen Jahren unterstützt das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter die Arbeit der Runden Tische, Arbeitskreise und Kooperationen gegen Gewalt an Frauen bei ihrer Professionalisierung und beim Aufbau von Vernetzungsstrukturen durch Bereitstellung jährlicher Fördermittel.

Seit vielen Jahren stoßen diese „Vernetzungsmittel“ auf große Nachfrage vor Ort. Sie ermöglichen es, mit kleinen Summen das große Engagement der Beteiligten zu unterstützen. Etwa 1.200 Vernetzungsprojekte mit einem Fördervolumen von 2,6 Millionen Euro konnten auf diese Weise bereits realisiert werden. Die Bandbreite der bisher realisierten Maßnahmen ist groß. Eine Vielzahl von Fortbildungen und Schulungen zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten und Zielgruppen im Kontext von Gewalt gegen Frauen konnte auf diese Weise bereits auf regionaler Ebene realisiert werden. Weitere förderfähige Bausteine der regionalen Netzwerke sind z. B. die Erstellung von Flyern und Broschüren mit Kontaktadressen der örtlichen Hilfeeinrichtungen sowie die Durchführung von Fachtagungen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

Unter anderem als Reaktion auf die Vorkommnisse in der Silvesternacht werden in diesem Jahr vorrangig Maßnahmen zum Thema „Sexualisierte Gewalt“ gefördert. Diese Schwerpunktsetzung schließt die Bewilligung von Projekten zu anderen Themenfeldern jedoch nicht aus.

### III.B.5 Täterarbeit

Häusliche Gewalt ist in aller Regel kein einmaliges Ereignis. Häufig liegt ihr ein Kreislauf zugrunde, der von wiederholten Gewalttaten geprägt ist, deren Häufigkeit und Intensität meist zunehmen („Gewaltspirale“). Die Bereitschaft des Täters, Gewalt zur Durchsetzung seiner Interessen anzuwenden, entwickelt sich hierbei zu einem Element der Beziehung und verfestigt sich. In solchen Gewaltbeziehungen ist die Möglichkeit der Gewaltanwendung allgegenwärtig und für die Opfer eine ständige, latente Bedrohung.

Täterarbeit fördert auf individueller Ebene bei den Tätern die Entwicklung eines Problem- und Unrechtsbewusstseins. Das wesentliche Ziel von Täterarbeit besteht darin, den Verursacher von Partnergewalt mit seinem Verhalten zu konfrontieren, ihn in die Verantwortung zu nehmen und auf diese Weise weitere Gewalttaten zu verhindern. Die Studie zur Wissenschaftlichen Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt (@ Hagemann-White, BFSFJ, „Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Kooperation, Intervention, Begleitforschung“, WiBIG-Studie) kommt bereits im Jahr 2004 zu der Erkenntnis, dass die Teilnahme an Täterprogrammen Verhaltensmodifikationen bewirken kann, die eine Beendigung oder zumindest Verringerung der Anwendung physischer Gewalt in der Partnerschaft begünstigen.

Aus Mitteln des Justizministeriums fördert die Landesregierung seit dem Jahr 2011 Projekte freier Träger, die Angebote zur Arbeit mit männlichen Tätern im Rahmen von interinstitutionellen Kooperationsbündnissen gegen häusliche Gewalt (Täterarbeit) enthalten. Ziel der Förderung ist der Aufbau eines möglichst flächendeckenden Angebots von Maßnahmen der Täterarbeit nach den Standards und Empfehlungen der @ Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit häusliche Gewalt e. V. in Ergänzung der bereits von den sozialen Diensten der Justiz (Bewährungshilfe, Gerichtshilfe, Führungsaufsicht) und vom Strafvollzug angebotenen Beratungsmöglichkeiten.

Gefördert werden gewaltzentrierte und konfrontative Unterstützungs- und Beratungsangebote zur Verhaltensänderung für gewalttätige Männer (Täterprogramme), deren Kernziel die Vermeidung weiterer Gewaltausübung ist. Die Angebote sollen sich an in Deutschland lebende erwachsene männliche Täter richten, die gegenüber ihren (ehemaligen) Partnerinnen gewalttätig geworden sind, sofern für die Kosten ein externer Kostenträger nicht aufkommt.

### III.C Sexualisierte Gewalt

#### III.C.1 Definition und Ist-Situation

Das Problem der Sexualisierten Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist nicht neu. Nach der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlichten @ Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ von 2004 antworteten die Befragten, dass der weit überwiegende Teil sexualisierter Gewalt in der eigenen Wohnung und dann – mit einigem Abstand – in der Wohnung von anderen Personen stattgefunden hat. Vergleichsweise selten wurden öffentliche Orte als Tatorte genannt. Entsprechendes gilt für die Täter. Jede vierte der befragten Frauen gab an, mindestens einmal in ihrem Leben körperliche oder sexuelle Gewalt oder beides durch einen Beziehungspartner erlebt zu haben, seltener durch unbekannte oder flüchtig bekannte Personen.

Frauen mit Behinderungen sind aufgrund ihrer Behinderungen und der damit häufig einhergehenden höheren Abhängigkeit von sozialer und finanzieller Unterstützung in besonderem Maße von sexualisierter Gewalt betroffen. Sowohl als Kinder und Jugendliche als auch als Erwachsene erleben sie zwei bis dreimal häufiger sexualisierte Gewalt als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt. Hierbei unterscheiden sich die Häufigkeiten jedoch nach der Art der Behinderung sowie der Lebenssituation. So sind gehörlose, stark geistig und/oder körperlich eingeschränkte Frauen sowie Frauen mit Behinderungen, die in Partnerschaften oder Einrichtungen leben, insgesamt am häufigsten von sexualisierter Gewalt betroffen. (@ Schröttle/Hornberg/u.a. „Bielefelder Studie“: „Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland“ 2011 und @ 2012)

Zu erwähnen ist auch die homophobe und transphobe Gewalt, die als sexualisierte Gewalt ausgeübt wird. Aufgrund ihrer Identität erlebten einer vergleichenden Studie zufolge 44 Prozent der befragten Lesben sexualisierte Gewalt (@ Constance Ohms: *Gewalt gegen Lesben. Eine vergleichende Studie*, 2006). Die hohe Gewaltbetroffenheit von Trans\*Personen dokumentiert die @ FRA Studie „Erfahrungen von LGBT-Personen mit Diskriminierung und Hasskriminalität in der EU“, 2013.

Sexualisierte Gewalt ist in hohem Maß tabuisiert, sowohl von den Betroffenen und ihren Beziehungspersonen, als auch vom sozialen und gesellschaftlichen Umfeld. Häufig werden die Vorfälle bagatellisiert oder den Opfern wird nicht geglaubt. Oder es kommt sogar zum sogenannten „Victim blaming“, den Opfern wird die Schuld für die erlebte Gewalt zugeschrieben. Auch „Vergewaltigungsmythen“ führen dazu, die Integrität

des Opfers aufzuheben und sexuelle Gewalthandlungen zu legitimieren, so etwa die viel beschworene Gefahr von Falschanschuldigungen sowie auch die immer noch sehr verbreitete Vorstellung, dass das „Nein“ einer Frau als eine versteckte Zustimmung zu sexuellen Handlungen zu werten sei. So fehlt betroffenen Frauen häufig der Mut, sich an die Polizei oder an andere Hilfeeinrichtungen zu wenden, um sexuelle Gewalt zur Anzeige zu bringen. Von einer großen Dunkelziffer muss ausgegangen werden.

Die Vorfälle in Köln und in anderen Städten in der Silvesternacht 2015/2016, bei denen Frauen gezielt von Männergruppen bedrängt, bestohlen und zum Teil auch ausgeraubt und gezielt mit sexualisierter Gewalt angegriffen wurden, stellen eine neue Dimension von sexualisierter Gewalt dar. Eine neue Qualität erhalten die Übergriffe in der Silvesternacht dadurch, dass die Taten im öffentlichen Raum von einer großen Menge an Angreifern verübt wurden. Das wirft viele Fragen auf und erfordert neue Handlungsstrategien auf der Basis einer umfassenden Aufklärung und Analyse. Durch die Geschehnisse in Köln hat in jedem Fall ein Stück Enttabuisierung sexualisierter Gewalt stattgefunden: Viele Frauen, die sich für eine Anzeige entschieden haben, beschreiben, es seien nicht die ersten Erfahrungen von sexueller Belästigung gewesen, die sie erlebt haben. Aber sie wandten sich zum ersten Mal an die Polizei, erstatteten Anzeige und berichteten, wie sie Bedrohungen und Gewalterfahrungen erlebt haben und diese Teil ihres Lebens geworden sind. Es wurde eine breite gesellschaftliche Diskussion, nicht zuletzt über die sozialen Netzwerke, in Gang gesetzt, die das Thema in den Fokus öffentlicher Wahrnehmung gerückt hat.

Sexualisierte Gewalt beinhaltet eine Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung und hat häufig eine Traumatisierung der Opfer zur Folge. Das bestehende Schutz- und Hilfesystem sieht sich mit Blick auf neue Themenfelder und Zielgruppen immer wieder vor neue Herausforderungen gestellt. Beispielhaft zu nennen sind in diesem Zusammenhang Sexualgewalttaten im Zusammenhang mit der Verabreichung von K.O.-Tropfen, Stalking und digitaler Gewalt mit dem Phänomen der Veröffentlichung von Bildern und Videos der Vergewaltigung im Internet („rapevideos“) (vgl. III.G Gewalt im digitalen Raum). Auch im Kontext von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung (vgl. III.E.1 Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung) und Zwangsheirat (vgl. III.D Zwangsheirat) tritt diese Gewaltform auf. Auch die Verstümmelung weiblicher Genitalien ist hier zu nennen (vgl. III.F Genitalverstümmelung), wenngleich die Einordnung dieser speziellen Thematik schwierig ist: Während es bei sexualisierter Gewalt um sexuell ausgerichtete Tathandlungen geht, ist Genitalverstümmelung in einen bestimmten kulturellen Kontext eingebettete massive physische Gewalt, die zudem vorwiegend von Frauen (Verwandte des Opfers oder örtliche „Beschneiderinnen“) verübt wird. Beiden Bereichen gemeinsam ist aber der gravierende Eingriff in die sexuelle Selbstbestimmung, der häufig mit Traumatisierungen und langfristigen Auswirkungen auf Sexualität und Gesundheit verbunden ist.

### III.C.2 Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf

Strafrechtlich relevant sind in erster Linie die Straftaten des Dreizehnten Abschnitts des @ **Strafgesetzbuches - StGB** („Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung“) sowie § 240 Abs. 4 StGB (Nötigung zu einer sexuellen Handlung, Achtzehnter Abschnitt des StGB „Straftaten gegen die persönliche Freiheit“). Von besonderer Bedeutung ist § 177 StGB (Sexuelle Nötigung; Vergewaltigung), der für die Tathandlung entweder die Anwendung von Gewalt, die Drohung mit einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben oder das Ausnutzen einer schutzlosen Lage voraussetzt. Ob diese Tatmodalitäten der Lebenswirklichkeit gerecht werden, ist in Rechtsprechung und Literatur stark umstritten (vgl. Ausführungen zum Reformbedarf). Auch in Fällen sexualisierter Gewalt greifen je nach Konstellation die Schutzmechanismen des § 34a PolG NRW („Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher Gewalt“) sowie des @ **Gewaltschutzgesetzes**.

Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren“ (3. OpferrechtsreformG) hat der Bundesgesetzgeber die @ **Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten** sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (Opferschutzrichtlinie) umgesetzt. Mit dem Gesetz wird zudem die psychosoziale Prozessbegleitung im deutschen Strafverfahrensrecht – in § 406g der Strafprozessordnung und einem eigenständigen @ **Gesetz über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren** (PsychPbG) – verankert. Das PsychPbG regelt die Grundsätze der psychosozialen Prozessbegleitung, die grundlegenden Anforderungen an die Qualifikation psychosozialer Prozessbegleiterinnen und Prozessbegleiter sowie deren Vergütung bundesweit einheitlich.

Das gesetzliche Leitbild der psychosozialen Prozessbegleitung entspricht den bundeseinheitlichen „Mindeststandards für die psychosoziale Prozessbegleitung“, die eine interdisziplinär besetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Auftrag der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister erarbeitet hat und die durch @ **Beschluss der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25./26. Juni 2014** bestätigt worden sind.

Psychosoziale Prozessbegleitung ist eine besondere Form der nichtrechtlichen Begleitung für besonders schutzbedürftige Verletzte vor, während und nach der Hauptverhandlung. Sie umfasst die Betreuung und Unterstützung im gesamten Strafverfahren mit dem Ziel, die individuelle Belastung der Verletzten zu reduzieren, ihre Sekundär-  
viktimisierung zu vermeiden und ihre Aussagetüchtigkeit zu fördern. Insbesondere Kinder und Jugendliche, die Opfer schwerer Sexual- oder Gewaltdelikte geworden sind, erhalten einen Rechtsanspruch auf kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung. Für andere Opfer insbesondere von schweren Gewalt- und Sexualstraftaten, so auch Betroffene von Menschenhandel, besteht dieser Anspruch, wenn ihre besondere Schutzbedürftigkeit dies erfordert. Die Regelungen zur psychosozialen Prozessbegleitung treten am 01. Januar 2017 in Kraft. Der Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren (AGPsychPbG, @ **Drucksache 16/12365**) ist Ende Juni 2016 dem Landtag übersandt und in der ersten Lesung am 7. Juli 2016 einstimmig an den Rechtsausschuss überwiesen worden.

Im Fokus des Entwurfs steht das Verfahren zur Anerkennung von psychosozialen Prozessbegleiterinnen und Prozessbegleitern und der für deren Tätigkeit erforderlichen Aus- und Weiterbildungen. Der Entwurf orientiert sich dabei eng an den vorgenannten „Mindeststandards für die psychosoziale Prozessbegleitung“, in denen die Bund-Länder-Arbeitsgruppe auch die für die Begleitung einzelner Opfergruppen erforderlichen spezifischen Kenntnisse in den Blick genommen hat.

## Reformbedarf

Es ist bemerkenswert, dass vor dem Hintergrund einer durch die Ereignisse in Köln ausgelösten Debatte eine stark gewachsene Sensibilität der Bevölkerung für das Rechtsgut der sexuellen Selbstbestimmung zu verzeichnen ist. Dies hat zu neuem politischem Druck zur Reformierung der entsprechenden Straftatbestände geführt.

In einer @ Fallstudie hatte bereits der @ Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe in Deutschland (bff) zahlreiche Beispiele aufgeführt, die nach deutschem Strafrecht bislang nicht als sexuelle Nötigung oder Vergewaltigung strafbar sind. Hierzu zählen insbesondere Fälle, in denen die Frau keinen Widerstand geleistet hat (z. B. wegen Schockstarre, Überraschens oder aus Angst vor einer anderen Bedrohung als der von Leib und Leben) oder in denen die schutzlose Lage vom Opfer nur vermutet wurde, objektiv aber nicht vorlag (nach Rechtsprechung des BGH muss die schutzlose Lage objektiv gegeben sein). Daraus wird deutlich, dass die Strafbarkeit des Täters oft vom Verhalten des Opfers abhängig ist. Nach dem @ „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ (Istanbul-Konvention), das die Bundesrepublik Deutschland am 11. Mai 2011 unterzeichnet hat, müssen die Staaten jede nicht einvernehmliche sexuelle Handlung unter Strafe stellen und verfolgen (Art. 36). Nach vielfacher Meinung (u. a. des @ Deutschen Juristinnenbundes) wird die aktuelle Gesetzeslage diesen Anforderungen nicht gerecht.

Mit dem Hashtag #ausnahmslos verdeutlichen Feministinnen online wie offline, dass sexualisierte Gewalt keineswegs nur ein Thema anderer Kulturen ist, sondern auch in der Gesellschaft der Bundesrepublik ein virulentes Problem darstellt. Auch Emanzipationsministerin Barbara Steffens unterzeichnete den Hashtag (@ [www.mgepa.nrw.de](http://www.mgepa.nrw.de)).

Im Landtag NRW wurden das Thema Sexualisierte Gewalt sowie die Frage eines bestehenden legislativen Handlungsbedarfs intensiv erörtert; sie waren auch Gegenstand parlamentarischer Anfragen. Am 29. Juni 2016 führte der Ausschuss für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation eine Anhörung von Expertinnen und Experten zu dieser Thematik durch.

Im Januar 2016 legte das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) den @ „Referentenentwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung“ vor. Durch die hierin vorgesehenen Änderungen wurden zwar verschiedene Schutzlücken geschlossen, ein großer Paradigmenwechsel im Sinne eines „Nein heißt Nein“ wurde jedoch nicht vollzogen.



Nordrhein-Westfalen ist deshalb einer @ **Bundesrats-EntschlieÙung** beigetreten, mit der eine umfassende Reform des Sexualstrafrechts im Sinne der Istanbul-Konvention gefordert wird. Zudem hat sich Nordrhein-Westfalen im Bundesratsverfahren zu obigem Gesetzentwurf entsprechend positioniert, den weiteren Reformbedarf betont und verschiedene Anträge unterstützt, die auf die Schließung von Strafbarkeitslücken gerichtet sind. U.a. sollen auf Initiative von NRW die Schaffung eines Tatbestandes für sexuelle Belästigung („Begrapschen“) und somit die Erheblichkeitsgrenze des § 184 h StGB für strafwürdige sexuelle Handlungen geprüft werden. Daneben soll eine mögliche Strafbarkeit für Angriffe aus Gruppen heraus in den Blick genommen werden; auch dem hat NRW zugestimmt. Strafbarkeitslücken dürfen bei Angriffen gegen die Ehre, die Würde und die Selbstbestimmung von Frauen nicht hingenommen werden. NRW hat die besondere Bedeutung einer strafrechtlichen Reform in einer @ **Protokollerklärung** zur Plenarsitzung des Bundesrates am 13. Mai 2016 verdeutlicht.

Der Bundestag hat dem großen Reformbedarf mittlerweile Rechnung getragen und den Gesetzentwurf im Rahmen einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (@ **BT-Drs. 18/9097**), stark verschärft. Künftig sollen auch Fälle, in denen ein Übergriff gegen den erkennbaren Willen einer Person stattfindet, strafbar sein. Außerdem werden Straftatbestände für Fälle sexueller Belästigung („Begrapschen“) und für Angriffe aus Gruppen heraus geschaffen. Mit den Änderungen wird nun der Paradigmenwechsel hin zu einer „Nein-heit-Nein“-Lösung vollzogen. Potentielle Opfer werden durch die Änderungen umfassender strafrechtlich geschützt; für eine Strafbarkeit ist es damit nicht mehr notwendig, die eigene sexuelle Integrität wehrhaft zu verteidigen.

### **III.C.3 Schutz- und Hilfeangebote**

#### **Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt**

Konkrete Hilfe nach sexualisierter Gewalt erhalten Frauen und Mädchen durch die Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt, die Frauen-Notrufe und die Wildwasserberatungsstellen. Akute Krisenintervention, psychosoziale Beratung, Begleitung zu Ärztinnen und Ärzten, Polizei, Gerichten und anderen Einrichtungen zählen zu den Angeboten. Häufig hat die Erfahrung von sexualisierter Gewalt Traumatisierungen zur Folge, die sich erschwerend auf die gesamte Lebenssituation auswirken. Ziel sind daher eine individuelle und ganzheitliche Beratung und Stärkung der betroffenen Frauen. Entsprechend der spezifischen Problemlagen kann dies Hilfe und Unterstützung bei Arbeitsunfähigkeit, ausländerrechtlichen Fragestellungen, Drogenkonsum, etc. einschließen. Je nach örtlichem Schwerpunkt bieten die Frauen-Notrufe darüber hinaus auch Beratung für Angehörige und Fachkräfte oder sie sprechen gezielt Migrantinnen an.

Die Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt sind wie die Frauenhäuser und die Frauenberatungsstellen in den 1970er-Jahren aus der autonomen Frauenbewegung hervorgegangen. Ziel der feministischen Organisationen war es, Frauen, die sexualisierte Gewalt erfahren hatten, Hilfe von Frauen zu bieten. Ihre Arbeit erfolgte anfangs häufig ehrenamtlich. 1997 erhielten sie erstmals eine Landesförderung. Inzwischen werden

in Nordrhein-Westfalen 47 Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt in 43 Kreisen, kreisfreien Städten und der Städteregion Aachen gefördert. 37 Fraueninitiativen sind in allgemeine Frauenberatungsstellen integriert. Bei 10 Einrichtungen handelt es sich um reine Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt. Die Angebote der Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt stehen allen Frauen offen und sind kostenlos, anonym und parteilich im Sinne der Opfer.

Die Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt verfügen nicht nur über eine ausgewiesene Expertise zum Thema sexualisierte Gewalt, sie sind auch erfahren in der Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit. Als Beispiel dafür steht die @ **Kampagne zu K.O.-Tropfen „K.O.cktail? Fiese Drogen im Glas“**. Auch die Durchführung von Fortbildungen und Sensibilisierungsmaßnahmen zählt zum Angebot dieser Einrichtungen.

## **Weiterentwicklung innovativ, inklusiv, nachhaltig**

### **Gesicherte Finanzlage**

Die Landesregierung unterstützt und fördert die Beratungsstellen gegen sexualisierte Gewalt nachhaltig auf der Grundlage von Förderrichtlinien durch Zuwendungen für die Beschäftigung hauptberuflich angestellter Fachkräfte der Einrichtung. Trotz schwieriger Haushaltssituation erfolgte 2011 und 2015 eine Erhöhung der Jahrespauschalen, zusätzlich gewährt das Land seit dem Haushaltsjahr 2011 eine Sachmittelpauschale.

### **Qualitative Weiterentwicklung**

Die Landesregierung bestärkt und unterstützt die Frauenhilfeeinfrastruktur darin, die bereits bestehenden Angebote mit Blick auf neue Herausforderungen auch inhaltlich weiterzuentwickeln. Dabei handelt es sich um einen offenen und sich entwickelnden Prozess, der auch in Zukunft partizipativ gestaltet werden soll. Die nachstehend genannten Beispiele können daher auch nicht abschließend sein, vielmehr verdeutlichen sie Themen, die aktuell besonders im Fokus stehen.

### **Ausbau der Präventionsarbeit der Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt nach den sexuellen Übergriffen an Silvester 2015/2016**

Als aktuell neue Form der sexualisierten Gewalt ist die Tatbegehung durch Männergruppen im öffentlichen Raum an Silvester 2015/2016, begangen in Köln und an anderen Orten der Bundesrepublik, zu nennen (vgl. III.C.1 Sexualisierte Gewalt/Definition und Ist-Situation). Bereits wenige Wochen später, im Karneval 2016, sahen sich die Beratungsstellen gegen sexualisierte Gewalt herausgefordert, sich auf mögliche neue vergleichbare Übergriffe – bei einer Großveranstaltung - einzustellen. Auf sogenannten „Security-Points“ in Köln und Düsseldorf, die vom Land gefördert wurden, standen sie an Weiberfastnacht und Rosenmontag an zentralen Stellen zur Beratung von Frauen zur Verfügung.

Zudem wurde im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter für die Karnevalstage 2016 die Web-App @ [www.sicher-feiern.nrw.de](http://www.sicher-feiern.nrw.de) entwickelt, um im Ernstfall schnelle Hilfe zu ermöglichen. Die Anwendung ließ sich auf jedes Smartphone kostenlos herunterladen. Für die Karnevalshochburgen Köln und Düsseldorf bot die App einen Link zu den örtlichen Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt sowie eine Navigationsfunktion zu den „Security-Points“ und den Polizeidienststellen. Mit nur einem Klick konnten Notfall-Nummern aufgerufen und gewählt werden. Neben dem zentralen Polizeinotruf war auch die Nummer des bundesweiten Hilfefonns „Gewalt gegen Frauen“ installiert, bei dem im Bedarfsfall eine Dolmetscherin zugeschaltet werden kann. Außerdem enthielt die App zahlreiche Links zu Themen aus dem Bereich Gewaltschutz von Frauen und LSBTI\* (z. B. K.O.-Tropfen, Anonyme Spurensicherung etc.).

Die Ereignisse in Köln veranlassten die Landesregierung zu einem @ **15-Punkte-Plan**, der unter anderem eine Erhöhung der Präventionsprogramme gegen sexualisierte Gewalt beinhaltet. Im Rahmen des ersten Nachtragshaushalts 2016 stellte der Landtag dafür zusätzlich 3 Millionen Euro bereit. Damit sollen dort, wo es bislang noch kein Angebot gibt, zusätzliche Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt gefördert werden. Außerdem wird die Anhebung der Förderung aller landesgeförderten Fraueninitiativen gegen sexualisierte Gewalt von bislang einer halben auf 1,5 Stellen ermöglicht. Mit dieser erheblichen Mittelaufstockung wird eine deutliche Ausweitung der Aufgaben bei den Fraueninitiativen verbunden sein, die den geänderten Anforderungen z. B. bei Großveranstaltungen Rechnung trägt, örtliche Angsträume in den Fokus nimmt und mit Informationskampagnen oder Schulungsangeboten verstärkt zur Sensibilisierung beiträgt.

Im Rahmen des Nachtrags stellte der Landtag darüber hinaus weitere 2,75 Millionen Euro für die Förderung von pädagogischen Projekten im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit und im Kinderschutz zum Thema sexualisierte Gewalt bereit. Das Förderkonzept wird aktuell erarbeitet.

## **K.O.-Tropfen**

In den letzten Jahren sind Sexualstraftaten zunehmend in die Wahrnehmung der Öffentlichkeit gerückt, die unter dem Einfluss sogenannter K.O.-Tropfen begangen werden. Die meist flüssigen Substanzen werden den Opfern heimlich verabreicht, häufig werden sie in Getränke gemischt. Die Wirkung der Tropfen ist unterschiedlich, je nach Substanz. So verspüren einige Opfer Übelkeit und Schwindel, andere fühlen sich völlig enthemmt. Zeitverzögert führen alle Substanzen in der Regel zu einer tiefen Bewusstlosigkeit, aus der die Opfer erwachen, ohne dass sie sich erinnern können, was ihnen passiert ist. Besteht der Verdacht einer Sexualstraftat, ist es wichtig, schnellstmöglich Blut- und Urinproben sicherstellen zu lassen. K.O.-Tropfen werden vom Körper schnell abgebaut und sind nur für wenige Stunden nachweisbar. Es wird von einer hohen Dunkelziffer an Fällen ausgegangen, die nicht zur Anzeige gebracht werden.

Fraueninitiativen wie zum Beispiel die @ Frauenberatungsstelle Düsseldorf e.V. und der @ Frauennotruf Aachen engagieren sich im Rahmen der Kampagne „K.O.-Cocktail. Fiese Drogen im Glas“, um über die Gefahren von K.O.-Tropfen aufzuklären und über die Möglichkeiten, wie man sich schützen kann, zu informieren.

Das Justizministerium NRW hat ein @ Faltblatt „K.O.-Tropfen. Tipps und Hinweise, die dich schützen können“ veröffentlicht; es enthält Informationen, was im Notfall getan werden kann. Der Film „K.O.-Tropfen“, der im Auftrag des Justizministeriums im Rahmen einer Reihe von Beiträgen für den Rechtskundeunterricht erstellt wurde, vermittelt dieses Wissen über ein anderes Medium.

## **Neue Zielgruppen**

Ziel der Landesregierung ist, bei der Weiterentwicklung des bestehenden Schutz- und Hilfeangebots verstärkt auch Zielgruppen in den Blick zu nehmen, die bislang nicht im Fokus standen.

## **Frauen und Mädchen mit Behinderungen**

Im Rahmen der Förderung der örtlichen Vernetzungen gegen Gewalt an Frauen und Mädchen wurden 2013 vorrangig Maßnahmen zum Thema „Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Behinderungen“ gefördert. Neben zahlreichen Broschüren in einfacher Sprache allgemein zum Thema Gewalt gegen Frauen sind dabei auch einige Broschüren in leicht verständlicher Sprache zu sexualisierter Gewalt erstellt worden. Darüber hinaus wurde 2013 ein Filmprojekt des Frauen-Notrufs Bielefeld gefördert, bei dem Filme in Gebärdensprache erstellt wurden, die Hörbeeinträchtigte ermöglichen, sich über Sexualisierte Gewalt und die Hilfeeinrichtungen zu informieren (vgl. III.B.4 Häusliche Gewalt/Opferschutz durch Förderung von Kooperationen und Vernetzung).

## **Entwicklung eines flächendeckenden und bedarfsgerechten Gesamtkonzeptes zur Anonymen Spurensicherung bei sexualisierter Gewalt (ASS)**

Von sexualisierter Gewalt betroffene Frauen sind häufig im direkten Anschluss an die Gewalthandlung nicht in der Lage, die Tat anzuzeigen. Ohne Strafanzeige werden Tatspuren im Regelfall jedoch nicht gesichert und stehen damit auch nicht als Beweismittel für ein späteres Strafverfahren zur Verfügung. Eine spätere Aussage der Opferzeugin ist für die Anklageerhebung oft nicht ausreichend, so dass der Täter nicht zur Rechenschaft gezogen werden kann.

Vor diesem Hintergrund bildeten sich vor einigen Jahren regionale Netzwerke und entwickelten die ersten Angebote zur Anonymen Spurensicherung – ASS in Nordrhein-Westfalen. Diese Angebote verfolgen das Ziel, Opfer in ihrer Ausnahmesituation einerseits nicht zu überfordern und dennoch wichtige Tatspuren für ein mögliches späteres Strafverfahren zu sichern. Gleichzeitig gewähren sie den betroffenen Frauen durch

Weitervermittlung an kompetente Beratungseinrichtungen Schutz und Hilfe und tragen somit zur Verhinderung gesundheitlicher und psychosozialer (Langzeit-)Folgen sexualisierter Gewalt bei.

Die Landesregierung strebt in Anlehnung an den Koalitionsvertrag 2012 – 2017 die Erstellung eines Gesamtkonzeptes für ein bedarfsgerechtes, flächendeckendes Angebot zur ASS bei sexualisierter Gewalt an. Die Konzeptentwicklung erfolgt in einem abgestuften Verfahren, dem eine umfangreiche Evaluierungs- und Entwicklungsphase vorangestellt wurde.

Ein erster Schritt war hierbei die Installierung eines bislang bundesweit einmaligen Modellprojektes zur Entwicklung des EDV-gestützten Gewaltopfer-Beweissicherungs-Informationssystems @ GOBSIS im Januar 2014. Die Federführung für dieses Projekt wurde dem Institut für Rechtsmedizin in Düsseldorf übertragen. GOBSIS ermöglichte behandelnden Ärztinnen und Ärzten, onlinegestützt durch ein standardisiertes Verfahren gerichtsfeste Dokumentationen zu erstellen und Spuren zu sichern. Ergänzend wurde eine rechtsmedizinische „on-demand“-Beratung rund-um-die-Uhr eingerichtet, um bei Bedarf ratsuchenden Ärztinnen und Ärzten bei der Spurensicherung passgenaue Hilfestellung zu gewähren. Die Geschädigten wurden durch das System in die Lage versetzt, ihre Befunde/Asservate im Bedarfsfall jederzeit abrufen zu können. Der Umgang mit hochsensiblen Daten in einem vernetzten Umfeld erforderte bei der Installierung von GOBSIS hohe Anforderungen an den Datenschutz und die Sicherheitsarchitektur des gesamten Systems.

Nach zweijähriger erfolgreicher Laufzeit wurde GOBSIS im März 2016 durch das Folgeprojekt @ „Intelligentes Gewaltopfer-Beweissicherungs- und Informationssystem“ – kurz: iGOBSIS-live – mit dem Ziel abgelöst, GOBSIS in eine gesicherte mobile IT-Anwendung weiterzuentwickeln und die Möglichkeit zu schaffen, es flächendeckend für ein landesweites Gesamtkonzept nutzbar zu machen.

Um einen Überblick über die regionalen ASS-Modelle in NRW zu erhalten, vergab die Landesregierung im Frühjahr 2015 einen wissenschaftlichen Untersuchungsauftrag an die Universität Bielefeld. Im Rahmen dieser Studie wurden auch Best-Practice-Beispiele anderer Bundesländer in den Blick genommen und erste Empfehlungen für ein landesweites ASS-Konzept entwickelt. Der @ Endbericht dieser Bestandsaufnahme liefert eine sehr gute fachliche Analyse über die Vielfältigkeit und Heterogenität der bestehenden ASS-Netzwerke in NRW. Darüber hinaus gibt er zahlreiche Anregungen zur fachlichen Optimierung und regionalen Verteilung eines Angebots zur ASS in NRW und stellt somit für die Landesregierung eine wichtige Erkenntnisquelle und Arbeitshilfe dar. Als vordringlichste Aufgabe hat sich hierbei die Entwicklung landesweiter Standards herausgestellt, um die anonyme Spurensicherung möglichst beweissicher zu gestalten und damit zur Rechtssicherheit in Verfahren beizutragen. Die Kernelemente aus dem standardisierten Verfahren von GOBSIS bieten hierfür eine wichtige Grundlage.

Als weiteren Baustein auf dem Weg zu einem flächendeckenden ASS-Gesamtkonzept installierte die Landesregierung für die Übergangsphase eine temporäre ASS-Landeskoordinierungsstelle. Projektnehmer ist der Frauen-Notruf Aachen – stellvertretend

für den Landesverband autonomer Frauen-Notrufe e.V. in NRW. Das Aufgabenfeld dieser Einrichtung ist vielfältig und umfasst u.a. die Beratung regionaler ASS-Netzwerke sowie ein Angebot regionaler Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen. Daneben widmet sich die Landeskoordinierungsstelle auch überregionalen Fragestellungen zur ASS und unterstützt die Landesregierung durch besondere fachliche Expertise. In Anlehnung an die Erkenntnisse aus der ASS-Bestandsaufnahme gehört es im Jahr 2016 u.a. zu den Aufgaben der Einrichtung, Hindernisse und Erfolgsfaktoren zur Etablierung von ASS im ländlichen Raum zu eruieren und die Entwicklung von Lösungsansätzen im Hinblick auf ein flächendeckendes ASS-Gesamtkonzept zu unterstützen.

In der Übergangsphase bis zur Umsetzung des ASS-Gesamtkonzeptes unterstützt die Landesregierung die vorhandenen regionalen Kooperationen zur ASS in NRW sowie auch Neugründungen in bisher nicht versorgten Gebieten mit jährlichen Fördermitteln.

### **III.D Zwangsheirat**

#### **III.D.1 Definition und Ist-Situation**

Zwangsverheiratungen sind Eheschließungen, die gegen den Willen eines oder beider Heiratenden stattfinden und zu denen mindestens einer der zukünftigen Ehepartnerinnen und Ehepartner durch eine Drucksituation gezwungen wird. Zwangsheirat manifestiert sich in erster Linie darin, dass in Deutschland lebende Migrantinnen Mädchen oder junge Frauen aus ihren Heimatländern zu sich holen, um sie hier zu heiraten. Daneben gibt es die Formen der „Ferienverheiratung“ oder der „Verheiratung für ein Einwanderungsticket“. Eine weitere Kategorie ist die Kinderheirat, die vor dem Erreichen der Ehemündigkeit der Partner geschlossen wird.

Die Beweggründe der Eltern, ihre Kinder zur Eheschließung zu zwingen, sind vielfältig. Meist spielt die Orientierung an traditionellen Familienstrukturen und Ehrbegriffen eine maßgebliche Rolle. Zwangsverheiratungen werden zur Disziplinierung und als Kontrollmaßnahme eingesetzt, wenn Eltern befürchten, dass die Lebenspläne ihrer Kinder von den tradierten Rollen abweichen. Opfer von Zwangsheirat sind Mädchen und junge Frauen, die ein selbstbestimmtes Leben führen wollen oder beispielsweise Töchter und Söhne mit gleichgeschlechtlicher sexueller Orientierung. Die Sicherung des Aufenthaltsstatus oder materielle Interessen sind weitere mögliche Gründe.

Fälle von Zwangsheirat werden seit dem 01.12.2011 in der Polizeilichen Kriminalstatistik bundesweit erfasst. Die Erkenntnislage zum Anzeigeverhalten oder zur Strafverfolgungspraxis ist insgesamt jedoch weiterhin eher unbefriedigend, wie z. B. auch die [@ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – BT-Drs. 18/7749](#) zeigt. Statistische Zahlen zu Asylanträgen wegen einer im Herkunftsland drohenden Zwangsheirat und Anträgen auf Wiedereinreise nach § 37 Absatz 2 a [@ Aufenthaltsgesetz](#) werden nicht erhoben. Die Landesregierung wird sich auf Bundesebene für eine verbesserte Datenlage einsetzen.

### III.D.2 Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf

Zwangsheirat stellt eine Menschenrechtsverletzung dar (z. B. Art. 16 Abs. 2 der @ Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 und ist seit der Verabschiedung des „Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer vor Zwangsheirat sowie Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften“ von 2011 in § 237 StGB als eigener Straftatbestand normiert. Von dieser speziellen Strafvorschrift sollte ein deutliches Signal ausgehen: In Deutschland werden Zwangsverheiratungen strafrechtlich verfolgt!

Im Umfeld von Zwangsheirat kann es zur Verwirklichung weiterer Tatbestände kommen, z. B. Menschenhandel gem. §§ 232, 233 StGB (vgl. III.E.1 Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und III.E.3 Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung), Verschleppung gem. § 234a StGB, Vergewaltigung gem. § 177 StGB, Freiheitsberaubung gem. § 239 StGB, Nötigung gem. § 240 StGB, Bedrohung gem. § 241 StGB oder Körperverletzung gem. §§ 223 ff. StGB. Nach § 37 Abs. 2a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) erhalten Opfer von Zwangsheirat unter bestimmten Voraussetzungen ein Wiederkehrrecht, wenn sie von der Rückkehr nach Deutschland abgehalten werden.

#### Reformbedarf

Nordrhein-Westfalen hat 2015 im Rahmen der Konferenz der Frauen- und Gleichstellungsministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren (GFMK) gemeinsam mit Berlin unter TOP 7.6 einen @ Antrag eingebracht, nach dem die Erweiterung des Straftatbestandes des § 237 StGB um die Eingehung von eheähnlichen Verbindungen geprüft werden soll. Ziel ist es, die Schutzlücke bei Eheschließungen nach kulturellen oder religiösen Riten zu schließen. Der Antrag wurde von der GFMK einstimmig angenommen und zur Prüfung an die Bundesregierung weitergeleitet.

TERRE DES FEMMES e.V. fordert vor dem Hintergrund von Zwangsheirat die @ Reform des Personenstandsgesetzes, insbesondere die Wiedereinführung des im Jahr 2009 abgeschafften Verbots der religiösen Voraustrauung. Das Verbot untersagte eine kirchliche Trauung und die religiösen Feierlichkeiten einer Eheschließung, ohne dass zuvor die Verlobten vor dem Standesamt erklärt hatten, die Ehe miteinander eingehen zu wollen.

Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 1. und 2. Juni 2016 hat dagegen auf der Grundlage des Befundes einer von ihr eingesetzten Länder-Arbeitsgruppe insoweit keinen gesetzgeberischen Bedarf festgestellt. Insbesondere sind in den an der Arbeitsgruppe beteiligten Ländern (u.a. Nordrhein-Westfalen) keine Ermittlungsverfahren bekannt geworden, die nur deshalb eingestellt worden sind, weil lediglich eheähnliche Verbindungen erzwungen worden sind oder erzwungen werden sollten. Die Justizministerinnen und Justizminister haben jedoch die weitere Einschätzung der Länder-Arbeitsgruppe, dass das deutsche Strafrecht gegenwärtig nicht ausreichend in der Lage sei, das Phänomen des sog. Heiratshandels zu lösen, zur Kenntnis genommen und den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz gebeten, sich auf der Basis weiterer empirischer Grundlagen des Phänomens des Heiratshandels mit dem Ziel etwaige Gesetzeslücken zu schließen, anzunehmen.

### III.D.3 Schutz- und Hilfeangebote

#### Fachberatungsstellen gegen Zwangsheirat

Die Zielgruppe der von Zwangsheirat bedrohten oder betroffenen Mädchen und jungen Frauen bedürfen eines spezifischen Beratungs- und Hilfeangebots.

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert seit mehreren Jahren zwei überregional tätige Fachberatungsstellen gegen Zwangsheirat:

Die themenbezogene, mehrsprachige Homepage @ [www.zwangsheirat-nrw.de](http://www.zwangsheirat-nrw.de) der Fachberatungsstelle gegen Zwangsheirat des Mädchenhauses Bielefeld e.V. informiert Opfer von Zwangsheirat, ihre Vertrauenspersonen und Fachleute ausführlich über rechtliche Fragestellungen, Handlungsoptionen und Hilfemöglichkeiten. Die Website mit der dort angeschlossenen Onlineberatung bietet niedrigschwellige Hilfe, die auch von jungen Migrantinnen aus Zuwandererfamilien mit stark kontrollierten Außenkontakten anonym in Anspruch genommen werden kann. Seit 2015 verfügt die Homepage über eine responsive Version für Nutzerinnen und Nutzer mobiler Endgeräte (z. B. Smartphones). Die in mehreren Sprachen angebotene Beratung durch ein interkulturelles Team kann online, telefonisch oder im Einzelfall auch durch ein persönliches Beratungsgespräch erfolgen. Auch Jungen und junge Männer können sich an die Fachberatungsstelle wenden. Bei Bedarf werden Hilfesuchende an Beratungsstellen ihres Wohnortes vermittelt. Zu diesem Zweck verfügt die Einrichtung über eine eigens erstellte Datenbank (vgl. III.B.3 Häusliche Gewalt/Mädchenhäuser).

Hilfen für weibliche Opfer von Zwangsheirat bietet auch die Informations- und Beratungsstelle für Migrantinnen und Flüchtlingsfrauen des @ [Vereins agisra e. V.](http://www.agisra.de) in Köln im Rahmen des Projektes @ „Selbstbestimmte Zukunft – gegen Gewalt im Namen der Ehre“ an. Mädchen und Frauen erhalten psychosoziale Unterstützung durch persönliche und telefonische Beratung und Krisenintervention. Auch Fachkräften aus der sozialen und pädagogischen Arbeit steht das interkulturelle Team als Ansprechpartner zur Verfügung.

Beide Fachberatungsstellen leisten über die Beratungsarbeit hinaus Präventions-, Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Pro Jahr werden mehr als 40 Veranstaltungen in Schulen und Empowerment-Workshops für Mädchen durchgeführt. Informationsveranstaltungen für Arbeitskreise und Seminare für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sensibilisieren Fachkräfte unterschiedlicher Professionen zur Thematik Zwangsheirat.

#### Weiterentwicklung innovativ, inklusiv, nachhaltig

Als wachsende Zielgruppe wird die Gruppe der neu zugewanderten Flüchtlingsfrauen verstärkt in den Blick genommen. Unverheiratete und lesbische, oftmals sehr junge Frauen sehen sich auf der Flucht einem hohen Druck zur Eheschließung ausgesetzt. Der sogenannten „Schutz-Ehe“ liegt das Konzept der Schutzbereitstellung und sozialen Versorgung vor und nach der Einreise zugrunde. Bei der Bekämpfung von Zwangsheirat gilt es, die spezifische Situation der aus Kriegsgebieten geflohenen Frauen zu berücksichtigen. Zum Schutz von verheirateten Minderjährigen wird die Landesregierung ressortübergreifend Maßnahmen zu deren Schutz ergreifen.



Die Gestaltung inklusiver Beratungs- und Hilfeangebote für Opfer von Zwangsheirat ist ein wichtiges Ziel der Landesregierung. Das Mädchenhaus Bielefeld setzt bereits sukzessiv Maßnahmen zur inklusiven Ausrichtung seiner Tätigkeitsfelder um. So befasst sich ein dreijähriges Modellprojekt zu Gewaltprävention und Gewaltschutz speziell mit der Gruppe der Mädchen und jungen Frauen mit Behinderungen oder chronischen Erkrankungen (vgl. III.B.3 Häusliche Gewalt/Mädchenhäuser). Strategien zur Inklusion werden auch von der Fachberatungsstelle gegen Zwangsheirat verfolgt. Für 2016 ist die Ergänzung der virtuellen Beratungsstelle um eine Version in leichter Sprache vorgesehen.

### **Schutzplätze für Mädchen, die von Zwangsheirat betroffen oder bedroht sind**

In Nordrhein-Westfalen werden zur anonymen und sofortigen Aufnahme und Betreuung von Mädchen, die von Zwangsheirat betroffen oder bedroht sind, in drei Jugendhilfeeinrichtungen fünf qualifizierte Notaufnahmepplätze zum Schutz vor Zwangsheirat gefördert. In den jeweiligen Einrichtungen (@ Mädchenhaus Bielefeld, @ evangelische Jugendhilfe Godesheim und Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL), @ Jugendeinrichtung HEIKI) werden den Betroffenen verschiedene Hilfen angeboten.

Als Notaufnahmepplätze werden Plätze in Einrichtungen definiert, deren Konzeption die mit Zwangsverheiratung verbundenen Spezifika berücksichtigt und die darüber hinaus eine sofortige und anonyme Unterbringung unabhängig von einer vorherigen Kostenübernahme sowie eine fachliche Betreuung rund um die Uhr gewährleistet.

Darüber hinaus gibt es für die längerfristige Unterbringung der betroffenen Mädchen in NRW 34 Plätze. Als geeignete Unterbringungsplätze für diese Zielgruppe werden Einrichtungen anerkannt, die eine Konzeption aufweisen, welche die besonderen Belange der von Zwangsverheiratung Betroffenen oder Bedrohten hinsichtlich Schutz und Anonymität sowie Beratung und Betreuung berücksichtigt.

Entsprechend § 41 Abs. 1 SGB VIII können auch von Zwangsheirat betroffene oder bedrohte junge Volljährige (junge Frauen und junge Männer) Unterstützung und Schutz im Sinne des SGB VIII erhalten, um ihnen durch die erforderlichen Hilfen für die Persönlichkeitsentwicklung eine eigenständige Lebensführung zu ermöglichen. Gemäß § 41 Abs. 2 SGB VIII i.V. mit § 34 SGB VIII sind auch stationäre Unterbringungen zum Schutz, notwendiger Unterhalt und insbesondere auch Krankenhilfe möglich.

Für junge Frauen über 21 Jahre müssen jedoch auch andere Hilfemaßnahmen und Unterbringungen in Zuständigkeiten außerhalb der Jugendhilfe angeboten werden. Daher wird in einem bundesweiten länderübergreifenden Konzept zur Krisenintervention bei Zwangsverheiratung in Abschnitt „Frauenhäuser“ empfohlen, spezielle Schutz- und Kriseneinrichtungen zu schaffen.

## III.E.1 Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung

### III.E.1.1 Definition und rechtliche Einordnung

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung – als Straftat gegen die persönliche Freiheit nach @ § 232 Strafgesetzbuch – liegt vor, wenn eine Zwangslage oder die „auslandsspezifische Hilflosigkeit“ einer Person unter anderem dazu ausgenutzt wird, diese zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution zu bringen. Nach der Rechtsprechung gelten Menschen als hilflos, wenn sie durch den Aufenthalt in einem anderen Land so stark in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt sind, dass sie sich der Arbeit in der Prostitution nicht widersetzen können. Indizien für die Hilflosigkeit liegen zum Beispiel dann vor, wenn Betroffene nicht über ihre Ausweispapiere verfügen, kein Deutsch sprechen, mittellos sind, ihre Rechte nicht kennen sowie weder Zugang zum Hilfesystem noch soziale Kontakte in Deutschland haben.

Frauen können auf verschiedenen Wegen Opfer von Menschenhandel werden. Häufig werden sie von den Täterinnen und Tätern über die Arbeit im Zielland getäuscht: sie werden beispielsweise für eine Tätigkeit in der Gastronomie angeworben, dann aber mit physischer oder psychischer Gewalt in die Prostitution gezwungen. Es kommt aber auch vor, dass Frauen sich in ihren Heimatländern freiwillig für eine Tätigkeit in der Prostitution entschieden haben. Hier angekommen werden sie aber mit Arbeitsbedingungen konfrontiert, denen sie nicht zugestimmt haben: sie erhalten beispielsweise nur einen Bruchteil des verdienten Geldes oder können nicht frei über Arbeitszeiten, die Auswahl von Kunden oder Sexualpraktiken bestimmen (vgl. III.E.3 Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung).

Im Gegensatz zu der häufig verbreiteten Sichtweise ist Menschenhandel nicht gleichzusetzen mit Prostitution. Viele Migrantinnen und deutsche Frauen arbeiten freiwillig und selbstbestimmt in der Prostitution. Diese Frauen pauschal zu Opfern zu erklären, würde die vielfältige Realität leugnen (vgl. III.E.2 Gewalt in der Prostitution). Allerdings ist nicht zu verkennen, dass es zwischen der freiwilligen Prostitution und Menschenhandel einen großen Graubereich gibt, der eine Zuordnung erschwert. Auch können sich Umstände ändern und aus einer freiwilligen Entscheidung eine Zwangslage werden und umgekehrt. Der Runde Tisch Prostitution hat sich intensiv mit diesen Abgrenzungsfragen beschäftigt (@ vgl. Abschlussbericht Runder Tisch Prostitution, S. 11 ff).

Es ist weder bekannt, wie viele Frauen in Deutschland selbstbestimmt der Prostitution nachgehen, noch, wie viele durch Zuhälter als Prostituierte wirtschaftlich ausgebeutet werden (§ 181a StGB) oder gar von Menschenhandel (§§ 232 ff StGB) betroffen sind. Belastbare Zahlen über das tatsächliche Ausmaß von Menschenhandel gibt es weder national noch international. Schätzungen über das Ausmaß des Dunkelfeldes unterscheiden sich nach Berechnungsmethode sowie der zugrunde liegenden Definition der zu erfassenden Betroffenenengruppen. Laut einer von der EU-Kommission im Jahr 2013 vorgestellten Studie wurden von 2008 bis 2010 in der EU 23.623 Opfer von Menschenhandel offiziell registriert.

68 Prozent waren Frauen, 12 Prozent Mädchen, 17 Prozent Männer und 3 Prozent Jungen. Zwei von drei Betroffenen wurden zur Prostitution gezwungen (68 Prozent). Andere wurden als Arbeitskräfte ausgebeutet, zu Straftaten gezwungen oder dazu, sich ein Organ entnehmen zu lassen. Die EU-Kommission geht davon aus, dass diese Zahlen @ „nur die Spitze des Eisbergs“ sind (eurostat, @ [Trafficking in human beings, 2013](#)).

Während im allgemeinen Bewusstsein hohe Fallzahlen für Menschenhandel angenommen werden und diese These auch durch entsprechende mediale Berichterstattung immer wieder gestützt wird, bietet die Statistik ein anderes Bild. Das „Hellfeld“ wird durch Statistiken über abgeschlossene polizeiliche Ermittlungsverfahren erfasst, die Grundlage für das jährlich erstellte @ [„Bundeslagebild Menschenhandel“](#) des Bundeskriminalamtes (BKA) sind. In ihnen werden die aktuellen Erkenntnisse zur Lage und Entwicklung im Bereich der Menschenhandeldelikte dargestellt. Nach dem Bundeslagebild Menschenhandel 2014 wurden in diesem Jahr insgesamt 392 Ermittlungsverfahren im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Damit lag die Zahl der Verfahren deutlich unter dem Durchschnittswert der letzten fünf Jahre (452 Ermittlungsverfahren). 90 Prozent der Opfer kamen aus europäischen Ländern; die mit Abstand drei größten Gruppen bildeten Frauen aus Rumänien, Bulgarien und Deutschland.

Der erneut relativ niedrige Stand der Verfahren bedeutet nach Aussage des BKA aber nicht, dass sich die Situation im Bereich des Menschenhandels entspannt hat. Vielmehr sei zu vermuten, dass Probleme der Verfahrensführung in Verbindung mit dem in der Praxis schwierig anzuwendenden Straftatbestand für diese niedrigen Zahlen ursächlich sind und daher auf einfacher anzuwendende Straftatbestände ausgewichen wird. Neben die traditionell herangezogenen Schleusungstatbestände der §§ 96 und 97 des Aufenthaltsgesetzes treten dabei in jüngster Zeit vermehrt die Tatbestände des Wirtschaftsstrafrechts wie Steuerhinterziehung (§ 370 Abgabenordnung) und Veruntreuung von Arbeitsentgelt (§ 266a StGB), seit der Bundesgerichtshof Prostituierte, die fest in einen Bordellbetrieb eingebunden und dabei Verhaltensanweisungen zu Ort und Zeit sowie Preis der sexuellen Dienstleistungen unterworfen sind, als Scheinselbständige klassifiziert hat (BGH, Beschluss vom 22. Juli 2014 - 1 StR 53/14).

Nach dem entsprechenden @ [Lagebild 2015 des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen](#) ermittelten die Strafverfolgungsbehörden in 78 Fällen insgesamt 90 Opfer, von denen die drei stärksten Gruppen Menschen mit bulgarischer, deutscher bzw. rumänischer Staatsangehörigkeit waren.

### III.E.1.2 Rechtliche Interventionsmöglichkeiten, Reformansätze

Die rechtlichen Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen wurden zuerst auf internationaler Ebene entwickelt.

Die erste international anerkannte Definition von Menschenhandel findet sich in Art. 3 des sog. @ „Palermo-Protokolls“ der Vereinten Nationen, das im Jahr 2003 in Kraft trat (Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität). Europarechtlich erfasst und definiert wird der Menschenhandel von der @ Konvention des Europarats gegen Menschenhandel, verabschiedet am 16. Mai 2005 in Warschau, in Deutschland in Kraft seit 1. April 2013. In dem Übereinkommen werden erstmals Schutz und Unterstützung der Betroffenen gleichrangig neben die Strafverfolgung und Bekämpfung von Menschenhandel gestellt. Zum Schutz der Menschenrechte der Opfer von Menschenhandel werden menschenrechtliche Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten des Staates normiert (Art. 1). Als notwendig erachtet werden Maßnahmen in vier Feldern („4 Ps“): prevention (vorbeugende Maßnahmen, Art. 5 - 9), protection (Schutz der Rechte, Art. 10 - 17), prosecution (Strafbarkeit und Strafverfolgung, Art. 18 - 31) und partnership (Zusammenarbeit sowohl international, als auch mit der Zivilgesellschaft, Art. 32 - 35). Verantwortliche Stellen sollen dabei gender-sensitiv, kinder-sensitiv und partizipativ vorgehen. Die Konvention besitzt inzwischen 45 Vertragsparteien und sieht zwei Überwachungsmechanismen vor: GRETA, die „Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings“ (Art. 36, 38) und den Ausschuss der Vertragsparteien (Art. 36 - 38).

Die Gruppe der Expertinnen und Experten des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA besitzt das Mandat zur Überwachung der Umsetzung der Konvention durch die Vertragsstaaten. Für ihren im Juni 2015 veröffentlichten @ Bericht über die Umsetzung der Konvention in der Bundesrepublik Deutschland besuchte GRETA im Juni 2014 unter anderem die Landesregierung Nordrhein-Westfalen und führte hier Interviews mit den zuständigen Ressorts. Basierend auf den Feststellungen von GRETA hat der Ausschuss der Vertragsparteien, ebenfalls im Juni 2015, @ Empfehlungen zur Umsetzung des Übereinkommens durch Deutschland in unterschiedlicher Dringlichkeit formuliert. Als „urges“ benannt wurde, die Definition von Menschenhandel in Übereinstimmung mit der Konvention zu bringen und einen stärkeren Focus auf Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zu richten. Zudem wurde angemahnt, verstärkt ein Bewusstsein für andere Formen der Ausbeutung zu bilden (erzwungene Bettelei, Straftaten, Organentnahme) und einen Mechanismus für die bundesweite systematische Identifizierung und Betreuung von Kindern aufzubauen. Daneben wurden der Ausbau von Beratungsstellen für alle Ausbeutungsformen sowie ein verbesserter Zugang zu Entschädigungsleistungen für alle Betroffenen gefordert.

Auch die EU hat ihre Rechtssetzung im Bereich Menschenhandel weiterentwickelt: Die „@ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates“ enthält

Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich des Menschenhandels sowie Bestimmungen zur Stärkung des Opferschutzes und zur Stärkung der Prävention.

Die Frist zur Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht endete am 6. April 2013. Um ein drohendes Vertragsstrafverfahren beim Europäischen Gerichtshof zu vermeiden, hatten die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und FDP am 4. Juni 2013 den @ „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten“ (BT-Drs. 17/13706) vorgelegt, mit dem die unbedingt zwingenden Vorgaben der EU-Menschenhandelsrichtlinie in nationales Recht umgesetzt werden sollten. Der Gesetzentwurf sah insbesondere die Erweiterung der Strafvorschrift des § 233 StGB auf die Fälle des Menschenhandels zum Zweck der Ausnutzung strafbarer Handlungen und der Bettelei vor; zudem sollte der Menschenhandel zum Zweck des Organhandels ausdrücklich in § 233 StGB unter Strafe gestellt werden. Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Personen, die in der Prostitution tätig sind, sollten Prostitutionsstätten in den Katalog der überwachungsbedürftigen Gewerbe nach der Gewerbeordnung aufgenommen werden, Verbesserungen im Hinblick auf die Rechte der Betroffenen waren dagegen nicht enthalten. Durch Ablauf der Legislaturperiode scheiterte dieses Gesetz am Grundsatz der Diskontinuität, nachdem der Bundesrat am 20. September 2013 auf der Basis einer unter Beteiligung von Nordrhein-Westfalen erarbeiteten Begründung beschlossen hatte, die Einberufung des Vermittlungsausschusses zu fordern (@ BR-Drs. 641/13).

Einen erneuten Anlauf zur Umsetzung der Richtlinie unternahm die Bundesregierung mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates“ (@ BR-Drs. 54/15 vom 13.02.2015). Auf der Basis eines von Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit Berlin erarbeiteten Antrags beanstandete der Ausschuss für Frauen und Jugend des Bundesrates, dass dieser Entwurf dem Ziel, den Menschenhandel zu bekämpfen und den Schutz der von Menschenhandel Betroffenen zu verbessern, nur unzureichend gerecht werde. Angemahnt wurde ein ganzheitliches Konzept zur Umsetzung der Richtlinie, die Einrichtung einer nationalen Berichterstattungsstelle nach Art. 19 sowie die Prüfung der Einführung eines gesetzlichen Zeugnisverweigerungsrechts für Beraterinnen und Berater von Menschenhandelsopfern (@ BR-Drs. 54/1/15). Das Plenum des Bundesrates (1. Durchgang) stimmte dieser Ausschussempfehlung in seiner Sitzung am 27. März 2015 allerdings nicht zu (@ BR-Drs. 54/15 (Beschluss)). Der Gesetzentwurf wurde anschließend dem Bundestag zugeleitet (@ BT-Drs. 18/4613 vom 15.04.2015) und dort am 02.06.2016 vor dem Hintergrund eines angekündigten, formal aber noch nicht im Bundestag eingebrachten Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen in erster Lesung beraten.

Das größte Hindernis bei der Verfolgung von Menschenhandel ist in der Regel die fehlende Aussagebereitschaft der Opfer. Teilweise fehlt das Opferbewusstsein oder es werden Gewaltausübung und Repressalien durch die Täter befürchtet, nicht selten im Heimatland. Für die Stabilisierung der häufig traumatisierten Menschen ist es daher von großer Bedeutung, die Bedrohung durch Täter auszuschalten und eine Aufenthaltsperspektive

zu entwickeln. Dabei kommt der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Polizei und spezialisierten Beratungsstellen besondere Bedeutung zu. Sind für Opfer von Menschenhandel auch Maßnahmen des Zeugenschutzes geboten, obliegt deren Schutz und Betreuung grundsätzlich den spezialisierten Zeugenschutzdienststellen der Polizei. Besonders fortgebildete Beamtinnen und Beamten prüfen für jeden Einzelfall Maßnahmen des Zeugenschutzes und wirken insbesondere auf eine vertrauensvolle Kooperation der Opferzeugin mit den polizeilich und staatsanwaltschaftlich ermittlungsführenden Stellen sowie den spezialisierten Beratungsstellen hin.

Die Polizei-, Sozial- und Ausländerbehörden des Landes nutzen zudem den Leitfaden „Verdachtsschöpfung und Sachbearbeitung bei Fällen des Menschenhandels“, der aktuell überarbeitet wird. Dieser enthält Grundsätze und Handlungsempfehlungen für die polizeiliche Ermittlungsführung und Sachbearbeitung, den polizeilichen Opferschutz und für die Zusammenarbeit aller weiteren relevanten Behörden und Organisationen, insbesondere mit den nichtstaatlichen spezialisierten Fachberatungsstellen.

Eine Vernetzung der Polizei mit den beteiligten Behörden und Organisationen findet darüber hinaus an den sog. Runden Tischen statt, die mehrere Kreispolizeibehörden bereits vor vielen Jahren initiiert haben.

Mit der Novellierung des für Angehörige aus Drittstaaten geltenden Aufenthaltsgesetzes durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (@ BT-Drs. 18/4097) traten für Menschenhandelsopfer ab August 2015 erhebliche Verbesserungen in Kraft. In der bis dahin geltenden Fassung des Gesetzes dienten die Regelungen zum Aufenthaltsrecht vor allem dem Ziel, die Durchführung eines Strafverfahrens gegen Täter zu erleichtern. Einem Opfer von Menschenhandel konnte nach § 25 Abs. 4 a Aufenthaltsgesetz – trotz vollziehbarer Ausreisepflicht – eine Aufenthaltserlaubnis für einen vorübergehenden Aufenthalt erteilt werden. Verlangt wurden die Bereitschaft, als Zeugin oder Zeuge auszusagen, sowie der Abbruch jeglicher Verbindungen zu dem Beschuldigten. Außerdem musste die Anwesenheit der Zeugin/ des Zeugen wegen der Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet werden.

Bei der Behandlung dieses Gesetzentwurfes im Ausschuss für Frauen und Jugend sowie im Plenum des Bundesrats waren mehrere Anträge, die Nordrhein-Westfalen zusammen mit Berlin gestellt hatte, erfolgreich. Insbesondere die Einführung eines Rechtsanspruchs von Opfern von Menschenhandel auf eine Aufenthaltserlaubnis bei Kooperation sowie die Einführung einer Härtefallregelung aus humanitären Gründen unabhängig vom Strafverfahren wurden von der Länderkammer beschlossen (@ BR-Drs. 642/14), fanden aber im Bundestag letztlich keine Mehrheit (Stellungnahme Bundesregierung auf @ Drucksache 18/4199, Protokoll 115. Sitzung Bundestag am 02. Juli 2015).

Die Neufassung von § 25 Absatz 4 a Aufenthaltsgesetz enthält nunmehr die Änderungen, dass zukünftig die Aufenthaltserlaubnis für Menschenhandelsopfer im Zusammenhang mit einem Strafverfahren wegen dieser Tat erteilt werden „soll“ (vorher „Kann-Vorschrift“, s.o.). Im Übrigen soll zukünftig eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis

über das Strafverfahren hinaus erfolgen, „wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers ... erfordern“ (Satz 3). Außerdem wird nunmehr die Aufenthaltserlaubnis im Vorfeld eines Strafverfahrens nicht mehr „vorübergehend“, sondern für ein Jahr erteilt, nach Beendigung des Strafverfahrens wird sie jeweils für zwei Jahre erteilt oder verlängert (Änderung von § 26). Weiterhin wurde die wichtige Möglichkeit des Familiennachzugs für Angehörige von Opfern von Menschenhandel bereits während des Strafverfahrens eingeräumt (§ 29 Abs. 3 Satz 1). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die praktische Relevanz dieser Neuregelungen eher gering sein dürfte: Nach dem Bundeslagebild Menschenhandel 2014 stammten 87 Prozent der Opfer aus Europa und unterfielen damit nicht dem Aufenthaltsrecht, sondern dem Freizügigkeitsgesetz/EU.

Ein wichtiger reformerischer Schritt erfolgte auf Initiative von Nordrhein-Westfalen über die @ **Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder – GFMK**: So ist in der Arbeit der spezialisierten Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel seit langem bekannt, dass eine Rechtsgrundlage zur Gewährung von Sozialleistungen an EU-Bürgerinnen und -Bürger während der Bedenkfrist fehlte – also für diejenigen, die sich als Opfer von Menschenhandel noch nicht entschlossen hatten, als Zeuge oder Zeugin in einem Strafverfahren wegen Menschenhandels auszusagen. Angehörigen von Drittstaaten wird hierfür eine Bedenkfrist von drei Monaten eingeräumt (§ 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz), während der sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten können. Diese Rechtslücke hat ein von Nordrhein-Westfalen gestellter Antrag für die 25. GFMK mit Erfolg aufgegriffen (@ **Beschlüsse GFMK 2015**). Die neuen @ **Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II** wurden inzwischen in Kraft gesetzt und beinhalten unter Kapitel 2.4.7.4 Ausführungen zur Leistungsberechtigung von Unionsbürgerinnen und -bürgern, die Opfer von Menschenhandel geworden sind.

Trotz aller bereits erfolgten Verbesserungen besteht weiterer Handlungsbedarf. Anzustreben sind nach wie vor die Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Aufenthaltserlaubnis bei Kooperation im Strafverfahren sowie die Einführung einer Härtefallregelung aus humanitären Gründen unabhängig von einem Strafverfahren (siehe Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Situation von Opfern von Menschenhandel in Deutschland, @ **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 18/3256 vom 20.11.2014**). Der Aufenthalt und die Leistungen zum Lebensunterhalt sollten zumindest so lange gewährt werden, bis Rechtsansprüche für Betroffene von Menschenhandel – unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft und einer Eignung als Zeugin oder Zeuge in einem Strafverfahren – durchgesetzt sind.

Verbesserungen sind auch im Gesetzesvollzug notwendig. Auf der Grundlage des deutschen Rechts können Opfer von Menschenhandel grundsätzlich Ansprüche auf Schadensersatz gegen die Täter und Täterinnen geltend machen, entweder im Zusammenhang mit einem Strafverfahren oder unabhängig davon in einem Zivilverfahren. Trotz dieser Möglichkeiten umfasst die derzeitige Entschädigungspraxis in Deutschland nur eine quantitativ kleine Gruppe von Betroffenen. Fehlendes Wissen, rechtliche Hürden und eine lange Bearbeitungszeit führen dazu, dass Betroffene in den wenigsten Fällen angemessen entschädigt werden. Der Anwendungsbereich des Opferentschädigungs-

gesetzes erfasst auch Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Die Möglichkeit weiterer struktureller Verbesserungen wird aus Anlass gesetzgeberischer Neuregelungen geprüft.

Vor diesem Hintergrund sollte die auf Bundesebene laufende Reform der Opferentschädigung und des Rechts der Sozialen Entschädigung (SER) aufmerksam beobachtet werden.

Darüber hinaus steht die Umsetzung von Art. 19 der EU-Menschenhandelsrichtlinie aus. Danach treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um nationale Berichtersteller einzusetzen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen. Derzeit wird die Berichterstattungsfunktion lediglich durch die Datenerhebung in der Polizeilichen Kriminalstatistik und in den Lagebildern des Bundeskriminalamtes wahrgenommen. Daten in Bezug auf die Durchsetzung der Rechte der Betroffenen werden beispielsweise nicht systematisch erhoben. Auch erfolgt keine regelmäßige Bewertung der staatlichen Maßnahmen gegen Menschenhandel in Bezug auf ihre Wirksamkeit.

Vor dem Hintergrund, dass der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU (@ BT-Drs. 18/4613) zugleich auch der Umsetzung von im Koalitionsvertrag getroffenen Festlegungen zur besseren Bekämpfung des Menschenhandels dienen soll, hat das Bundesjustizministerium eine @ Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen erarbeitet (Ausschussdrucksache 18(6)217 vom 12. Mai 2016), der am 6. Juni 2016 Gegenstand einer öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz gewesen ist. Hierin ist vorgesehen, die Überarbeitung der §§ 180a, 181a StGB, die die Ausbeutung in der Prostitution betreffen, im Zusammenhang mit der geplanten Überarbeitung des 13. Abschnitts (Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung) vorzunehmen. Der Menschenhandel wird - in Anlehnung an den internationalen Sprachgebrauch – als Rekrutierung der Opfer verstanden und von der eigentlichen Ausbeutung tatbestandlich getrennt. Das Anwerben, Befördern, Weitergeben oder Beherbergen von Personen unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der auslandsspezifischen Hilflosigkeit soll schon dann als „Menschenhandel“ strafbar sein, wenn diese Aktivitäten auf eine Ausbeutung der Person lediglich abzielen. Das sich daran anschließende tatsächliche „Veranlassen der Ausbeutung“ wird als „Zwangsprostitution“ bzw. „Zwangsheirat“ gesondert unter Strafe gestellt. Außerdem ist vorgesehen, einen Paragraphen zur „Freierstrafbarkeit“ bei Zwangsprostitution einzuführen. Mit diesen Inhalten ist der Gesetzentwurf schließlich in der Fassung einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Recht- und Verbraucherschutz (@ Drs. 18/9095) vom Bundestag am 07. Juli 2016 angenommen worden.



### III.E.1.3 Schutz- und Hilfeangebote und ihre Weiterentwicklung

#### Beratungsstellen für Frauen und Mädchen, die von Menschenhandel betroffen sind

Nordrhein-Westfalen fördert acht spezialisierte Beratungsstellen für Frauen und Mädchen, die von Menschenhandel betroffen sind. Dies geschieht auf der Basis von Förder Richtlinien mit Personal-, Honorar- und Unterbringungsmitteln. Damit verfügt Nordrhein-Westfalen seit Jahren über ein bundesweit einzigartiges Netz von Hilfeeinrichtungen. Regelmäßig werden hierfür jährlich Haushaltsmittel in Höhe von rund 1 Mio. Euro eingesetzt. Die Honorarmittel stehen für die Inanspruchnahme von Dolmetscherdiensten, rechtsanwaltlicher Beratung und Begleitung, Finanzierung von Kräften mit Stundenvergütung zwecks Begleitung von Opfern und zur Unterstützung bei Streetwork-Aktivitäten zur Verfügung. Unterbringungsmittel werden zum Schutz vor Menschenhändlern für die anonyme Unterbringung ausländischer Opfer sexueller Ausbeutung eingesetzt.

Auch die spezialisierten Beratungsstellen sind durch die erhebliche Zuwanderung von Flüchtlingen mit neuen Herausforderungen konfrontiert, da Opfer von Menschenhandel nunmehr auch im Asylverfahren in Erscheinung treten. Dies hat eine wesentliche Erweiterung des Arbeitsfeldes zur Folge. Einige Fachberatungsstellen aus Nordrhein-Westfalen haben sich bereits intensiver mit der Thematik befasst, unter anderem im Rahmen des EU-geförderten Projekts zur @ „Identifizierung und Schutz von Opfern von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung im Aufnahmeverfahren in NRW“ oder innerhalb der landesgeförderten Projekte @ „Beratung und Unterstützung von Gewalt betroffener traumatisierter Flüchtlingsfrauen“ (vgl. III.I Gewalt und Flucht).

Eine Frage der Zukunft besteht überdies darin, inwieweit eine stärkere Annäherung an den Bereich „Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ erfolgen soll. Dafür sprechen ein einheitlicher Straftatbestand sowie europäische Vorgaben und Bestrebungen der Bundesregierung. In einem ersten Schritt dürfte sich die Erweiterung des Arbeitsfeldes aber vor allem auf den Transfer der in der Praxis der spezialisierten Beratungsstellen erworbenen Erfahrungen beschränken.

Maßgebliches Forum für Austausch und konzeptionelle Überlegungen für eine Weiterentwicklung ist der Runde Tisch „Internationaler Menschenhandel mit ausländischen Frauen und Mädchen in NRW“ unter Federführung des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter, der bereits 1995 eingerichtet wurde. Zum Teilnehmerkreis gehören Vertretungen von Fachressorts (die Ministerien für Inneres, Justiz, Arbeit sowie die Staatskanzlei), die LAG Kommunale Frauenbüros und Gleichstellungsstellen sowie die Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen.

Darüber hinaus vertritt Nordrhein-Westfalen zusammen mit Berlin die Konferenz der für Gleichstellung zuständigen Ressorts in den Ländern (GFMK) als Mitglied in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel, die federführend beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angesiedelt ist (BMFSFJ). Durch diese guten Vernetzungen gelingt es immer wieder, den fachlichen Dialog voranzutreiben und bundesweit zu beeinflussen.

## III.E.2 Gewalt in der Prostitution

### III.E.2.1 Definition und Ist-Situation

Prostitution ist – im Gegensatz zu Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, der einen Straftatbestand darstellt – eine legale Tätigkeit, die unter die grundgesetzlich geschützte Berufsfreiheit nach Art. 12 GG fällt (@ BVerfG, Beschluss vom 28. April 2009 – 1 BvR 224/07). Mit dem Anfang 2002 in Kraft getretenen „@ Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten“ und der Streichung der Förderung der Prostitution im Strafrecht (@ § 180 a Abs. 1 Nr. 2 StGB a. F.), wurde ein Paradigmenwechsel vom Schutz VOR der Prostitution zum Schutz IN der Prostitution vollzogen.

Die These, dass durch das Prostitutionsgesetz eine Erschwernis der Verfolgung von Menschenhandel, Zwangsprostitution und anderen gewaltförmigen Auswüchsen der Prostitution eingetreten sei, ist nicht belegbar. Dies zeigt bereits der @ Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten.

Auch die im Jahr 2011 unter Federführung der wissenschaftlichen Fakultät Göttingen erstellte Studie „@ Führt Legalisierung von Prostitution zu mehr Menschenhandel“, die häufig als wissenschaftlicher Beleg für einen in Deutschland gestiegenen Menschenhandel zitiert wird, führt nicht zu anderen Ergebnissen, wie die @ Behandlung am Runden Tisch Prostitution NRW (S. 58 f) gezeigt hat, da sie angesichts unsicherer Datenlage, der Untersuchungsmethodik und des Untersuchungszeitraums nicht geeignet ist, einen solchen Zusammenhang zu belegen.

Kein anderes Bild ergibt sich aus den polizeilichen Kriminalstatistiken des Bundes und des Landes NRW: So ist aus der Kriminalstatistik des Landes Nordrhein-Westfalen (@ 2015) kein Zusammenhang zwischen der Einführung des Prostitutionsgesetzes im Jahr 2002 und den statistischen Daten über den Umfang des Menschenhandels in NRW nachweisbar. Auch aus der Strafverfolgungsstatistik NRW lässt sich keine Erschwernis der Bekämpfung des Menschenhandels ablesen.

Im gleichstellungspolitischen, stark polarisierten Diskurs über Prostitution wird die Auffassung vertreten, Prostitution bedeute per se Gewalt gegen die Frau, da sie zum Objekt degradiert und ihrer Würde beraubt werde („@ Appell gegen Prostitution“).

Die Auffassung, dass Prostitution eine geschlechtsspezifische Form männlicher Gewalt gegen Frauen ist, war Grundlage der in Schweden ergriffenen Maßnahmen zur Regulierung der Prostitution. 1998 wurde das Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen als Tatbestand in das Strafgesetzbuch aufgenommen, bestraft wird der Freier (@ Brottsbalk, Kapitel 6, § 11). Die Auswirkungen dieser gesetzlichen Regelung sind allerdings umstritten; der Runde Tisch Prostitution gelangte zu der Auffassung, dass die negativen Effekte überwiegen und die Position von Prostituierten eher geschwächt wird (@ vgl. Abschlussbericht Runder Tisch NRW, S. 11).

Einzelne Untersuchungen deuten darauf hin, dass Prostituierte häufiger als andere Bevölkerungsgruppen Gewalt erfahren. Entsprechende Hinweise konnten in Interviews mit 72 Prostituierten festgestellt werden (@ *Lebenssituation Prostitution*, Brückner/Oppenheimer, Helmer Verlag 2006, S. 352 f.). Wie bei der allgemeinen Frauenbevölkerung erlitten diese Frauen als häufigste Gewaltform Ex-Partnergewalt zu Hause, wobei sich Partnerrolle und Zuhälterfunktion nicht differenzieren ließen. Eine amerikanische Studie auf der Basis einer Befragung von 854 Prostituierten in 9 Ländern, davon 54 in Deutschland, kommt zu dem Ergebnis, dass 59 Prozent der Prostituierten in ihrer Kindheit Gewalt erfahren haben (@ *Prostitution and Trafficking in Nine Countries: An Update on Violence and Posttraumatic Stress Disorder*, Melissa Farley et al, 2003). Die erheblichen Unterschiede zwischen den Lebenssituationen von Frauen in der Prostitution einerseits und dem Setting der Untersuchungen andererseits verbieten es allerdings, quantitative oder qualitative Aussagen über Gewalterfahrungen von Prostituierten zu verallgemeinern.

Es ist jedoch nicht zu verkennen, dass die Ausübung von Prostitution eine „gefährdete Tätigkeit“ sein kann, je nach den konkreten Bedingungen mehr oder weniger ausgeprägt. Prostitution wird im Verborgenen ausgeübt, in der Regel ohne Anwesenheit weiterer Personen, so dass bei Gewaltanwendung Hilfe nicht oder nicht schnell genug zu erlangen ist. Oft wird Prostitution von besonders vulnerablen Gruppen ausgeübt (Migrantinnen, suchtkranke Frauen etc.), die in besonderem Maße der Gefahr von Übergriffen ausgesetzt sind. Je nach verlangter Praktik kann es zu Gesundheitsgefährdungen und Körperverletzungen kommen, die in dieser Form von der Prostituierten nicht vorausgesehen wurden und erst recht nicht gewollt waren. Generell ist auf dem Markt für Prostitution eine zunehmende Dominanz von Betriebskonzepten zu erkennen, die auf maximalen Gewinn für die Betreiberseite ausgerichtet sind. Angebotsformen wie „Flat-Rate“ oder „Gang Bang“ können je nach ihrer konkreten Ausgestaltung das sexuelle Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten verletzen und damit die Tatbestände von Strafrechtsnormen erfüllen. Auch hat die zunehmende Transparenz und Dynamisierung des Marktes durch das Internet zu einem erhöhten Konkurrenzdruck geführt, der es Prostituierten schwer macht, auf eine körperschonende Arbeitsweise zu achten und diese auch durchzusetzen.

Als größtes Problem ist die große gesellschaftliche Stigmatisierung zu nennen, die den Zwang beinhaltet, ein Doppelleben zu führen und die damit Isolation mit sich bringt; die Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung einzuholen, sind eingeschränkt. Damit sind Frauen, die in der Prostitution arbeiten, durch Gewalt in besonderer Weise bedroht bzw. von ihr betroffen.

### III.E.2.2 Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat im Februar 2015 eine @ **Kommission zur umfassenden Reform des 13. Abschnittes** des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches eingesetzt, in dem die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung enthalten sind (§§ 174 - 184h StGB). Dieser 13. Abschnitt hat in der Vergangenheit zahlreiche Änderungen erfahren, häufig aufgrund internationaler oder europäischer Vorgaben; durch diese punktuellen Veränderungen geriet ein Gesamtkonzept aus dem Blick. Die Kommission soll sich mit der sinnvollen Neuordnung des 13. Abschnittes befassen, dem Abbau von Wertungswidersprüchen, dem Schließen von eventuellen Strafbarkeitslücken und dem Hinterfragen von möglicherweise überholten Strafvorschriften. Auch am Runden Tisch Prostitution war auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Straftatbestände gegen die sexuelle Selbstbestimmung zu systematisieren (@ **Abschlussbericht, S. 61**).

Die Kommission hat ihre Ergebnisse zwar bislang (Stand: Mai 2016) noch nicht vorgelegt. Dennoch und wohl insbesondere vor dem Hintergrund der Vorfälle aus der Kölner Silvesternacht ist das BMJV mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sexualstrafrechts bereits tätig geworden. Nach Änderungen durch den Bundestag wurde dieser dahingehend verschärft, dass er nun eine umfassende Reform des Sexualstrafrechts enthält, durch die der Grundsatz „Nein heißt Nein“ umgesetzt wird (vgl. III.C.2 Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf).

#### **Entwurf Prostituiertenschutzgesetz vom 23.03.2016**

Nach langen Vorbereitungen und kontroverser Debatte hat die Bundesregierung im Kabinett am 23. März 2016 den @ **Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG)** verabschiedet.

Der Entwurf wurde von der Bundesregierung mit dem Anspruch vorgelegt, hiermit das Prostitutionsgewerbe umfassend zu regeln. Im allgemeinen Teil der Begründung des Entwurfs wird festgestellt, dass die fehlenden gesetzlichen Maßstäbe der Prostitutionsstätten und andere Erscheinungsformen des Prostitutionsgewerbes sowie das bestehende Defizit an behördlichen Aufsichtsinstrumenten insgesamt die Erhaltung intransparenter und kriminogener Strukturen begünstigen würden. Sie erschwerten die Bekämpfung von Menschenhandel und behinderten die Implementierung gesundheitlicher arbeitsschutz- und sicherheitsbezogener Mindestanforderungen.

Geäußertes Ziel des Gesetzgebers sind Maßnahmen, die effektiv und praxistauglich sind, um die in der Prostitution Tätigen besser zu schützen und ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken. Es sollen fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit für die in der Prostitution Tätigen geschaffen werden, auch, um Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen.

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs sind zum einen gewerberechtliche Bestimmungen zur Regulierung des Gewerbes; sie beziehen sich insbesondere auf die Schaffung besserer Arbeitsbedingungen sowie auf die Zuverlässigkeit der Betreiber. Der zweite Teil des Gesetzentwurfs sieht als Spezialrecht für Prostituierte eine Anmeldepflicht sowie eine vorherige Pflicht zu gesundheitlicher Beratung vor. In dem Gesetzentwurf ist auch eine gesetzliche Kondompflicht enthalten.

Der Gesetzentwurf wurde vom Bundesrat am 13. Mai 2016 im ersten Durchgang behandelt.

In den vorangegangenen Ausschussberatungen hatte Nordrhein-Westfalen eine Fülle von Änderungsanträgen in den federführenden FJ-Ausschuss sowie in weitere Ausschüsse eingebracht, die sämtlich Eingang in die Ausschussempfehlungen fanden, @ BR-Drs. 156/1/16. Im Plenum erhielt allerdings nur ein Teil der Empfehlungen eine Mehrheit, @ BR-Drs. 156/16.

Im parlamentarischen Verfahren wurde am 6. Juni 2016 eine @ öffentliche Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführt, in der die Leiterin des Runden Tisches Prostitution NRW als Sachverständige gehört wurde. Am 7. Juli 2016 hat der Bundestag den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (BT-Drs. 18/8556) in der vom federführenden Ausschuss verabschiedeten Fassung angenommen (Beschlussempfehlungen BT-Drs. 18/9036 (neu) und 18/9080). Der zweite Durchgang des Bundesrates ist für den 23. September 2016 vorgesehen.

### III.E.2.3 Schutz- und Hilfeangebote

In Nordrhein-Westfalen gibt es eine erfolgreiche Praxis, die zeigt, wie weibliche Prostituierte in ihrer spezifischen Lebenslage erreicht werden können. Die @ Beratungsstelle **Madonna** wurde 1991 gegründet und ist die einzige Prostituierten-Selbsthilfe-Organisation in Nordrhein-Westfalen. Frauen, die in der Prostitution arbeiten, gearbeitet haben oder arbeiten wollen, finden sowohl lokal als auch landesweit Unterstützung. 2015 erfolgten über 5000 persönliche Kontakte mit Prostituierten.

Die bereits 1918 gegründete @ **Dortmunder Mitternachtsmission** als Beratungsstelle für Prostituierte, ehemalige Prostituierte und Opfer von Menschenhandel ist eine der ältesten Einrichtungen, die sich in Nordrhein-Westfalen um Sexarbeiterinnen kümmern.

Zu nennen sind aber auch Beratungen durch Gesundheitsämter auf der Grundlage des § 19 Infektionsschutzgesetzes, wie sie seit vielen Jahren etwa in Köln erfolgreich praktiziert werden (@ **Fachdienst STI und sexuelle Gesundheit**; s.a. @ **Abschlussbericht Runder Tisch**, S. 53).

Auch mit kommunalen Konzepten wird versucht, der Vulnerabilität von Prostituierten entgegen zu wirken, etwa durch einen geschützten Straßenstrich (Köln/Essen, Abschlussbericht Runder Tisch, S. 41).

## Weiterentwicklung innovativ, inklusiv, nachhaltig

### Die Lola-App – @ [www.lola-nrw.de](http://www.lola-nrw.de)

In Nordrhein-Westfalen gab es seit dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 vor allem in den großen Städten eine stetig steigende Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus diesen Ländern, davon vielfach Angehörige der Minderheiten der Roma. Diese Menschen verlassen Bulgarien und Rumänien wegen der für sie unerträglichen Lebensverhältnisse. Sie sind oft Diskriminierungen ausgesetzt und leben in ihren Heimatländern in für westeuropäische Verhältnisse unvorstellbarer Armut. Bis zum 31.12.2013 hatten die Zugewanderten aus diesen beiden Ländern in Deutschland nur einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Um ihren Lebensunterhalt zu sichern, arbeiteten Frauen aus den südöstlichen EU-Beitrittsländern in NRW daher auch in der Prostitution.

Diese Zuwanderung hat das „Gesicht“ der Prostitution in NRW erheblich verändert, da auf den Straßen und in den Bordellen ein schrittweiser Verdrängungswettbewerb stattfand. So betrug Mitte des Jahres 2014 beispielsweise der Anteil von Rumäninnen und Bulgarinnen in den Duisburger und Bochumer Bordellen nach Schätzungen von sachverständigen Beraterinnen vor Ort zwischen 70 und 90 Prozent.

Armut, fehlende Bildung bis hin zu Analphabetismus, im Heimatland erfahrene Diskriminierung, schlechter Gesundheitszustand, all diese Faktoren erhöhen die Gewaltgefährdung dieser Gruppe. Beratungsstellen, Kommunen und Polizei sahen sich vor erhebliche Probleme gestellt, da diese Frauen aufgrund von Sprachbarrieren, fremder Sozialisation und fehlendem Vertrauen in hiesige Strukturen kaum zu erreichen waren. Nachdem die Mitarbeiterinnen der Beratungsstelle für Prostituierte Madonna e. V., Bochum, festgestellt hatten, dass die meisten Prostituierten dieser Zielgruppe internetfähige Smartphones besitzen und ihr Umgang damit sehr gekonnt und routiniert ist, entstand die Idee, Smartphones für den Zugang zur Zielgruppe zu nutzen.

Nach der Entwicklung eines entsprechenden innovativen Konzeptes für eine Smartphone-App durch Madonna e. V. fördert das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter das Projekt „Neue Medien in der Beratungsarbeit zur gesundheitlichen Aufklärung und Prävention von Migrantinnen in der Sexarbeit“ seit Mai des Jahres 2014, der Öffentlichkeit vorgestellt wurde die Lola-App im März 2015 durch Ministerin Steffens (@ [Pressemitteilung MGEPA vom 16.03.2015](https://www.pressemitteilung.mgepa.vom.16.03.2015)).

„Lola-NRW“ ist bundesweit die einzige App für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter zur gesundheitlichen Aufklärung und Prävention mit Videoclips u. a. zu den Themen Krankenversicherung, Safer Sex, Safer Work, Verhütung, Schwangerschaft, Ausbeutung und Werbung im Internet. Sie enthält daneben Adressen und Informationen von über 40 Beratungsstellen und Gesundheitsämtern in NRW sowie ein GPS-gestütztes Navigationssystem, vorerst zu Anlaufstellen in Bochum und Duisburg. Die Informationen sind in den Sprachen bulgarisch, rumänisch, türkisch, englisch und deutsch abrufbar. In einem Beratungs-Chat können sich Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter in diesen Sprachen auch online beraten lassen, zusätzlich sind ein Notruf- und Exitbutton installiert.

Das Projekt ist nicht nur bei Prostituierten, sondern landes- und bundesweit auch bei Behörden und NGOs auf positive Resonanz gestoßen. Für das Jahr 2016 wird die Produktion und Veröffentlichung weiterer Videos zu den Themen Gewalt, Verhütung, Schwangerschaft, Steuern, sexuell übertragbare Krankheiten (STI), Recht und die Aufnahme weiterer Adressen von Gesundheitsämtern/Beratungsstellen geplant.

Darüber hinaus wurde der Kommunikations- und Beratungsstelle Kober des Sozialdienst katholischer Frauen in Dortmund (@ SkF Dortmund) der Auftrag erteilt, die Lola-App bei Prostituierten sowie in den Prostitutionsstätten und Beratungseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen bekannt zu machen (Projekt „Die Lola-App – kennen, verstehen und anwenden können“).

Neu ist auch ein seit 2015 bestehendes @ niedrigschwelliges Beratungsangebot beim Gesundheitsamt der Stadt Duisburg mit dem Ziel, eine Arbeitsmarktintegration von Sexarbeiterinnen überwiegend aus Bulgarien und Rumänien vorzubereiten. Ratsuchende sollen durch einen Erstkontakt zum Gesundheitsamt soziale, gesundheitliche und auch arbeitsrechtliche Fragen beantwortet und Möglichkeiten außerhalb der Sexarbeit aufgezeigt werden. Das Projekt wird aus Landesmitteln und Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziert.

### III.E.3 Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

#### III.E.3.1 Definition und Ist-Situation

Der Oberbegriff Menschenhandel umfasst nicht nur die sexuelle Ausbeutung der Opfer (vgl. III.E.1 Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung). Seit dem @ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll) gibt es eine verbindliche internationale Definition von Menschenhandel, die auch Zwangsarbeit und extreme Arbeitsausbeutung, Organhandel oder Kinderhandel einschließt. Das Zusatzprotokoll wird durch die @ Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 ergänzt und fortentwickelt.

Auch in Nordrhein-Westfalen ist Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung existent. Die Anzahl der weiblichen Opfer ist dabei aufgrund der geringen Identifizierungsrate seriös schwer einschätzbar. Der @ Situationsbericht „Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Nordrhein-Westfalen – Erscheinungsformen, Unterstützungsstrukturen und Handlungsbedarf“ des @ Bündnisses gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung von August 2013 kommt zu dem Ergebnis, dass nach der bestehenden Datenlage das Risiko für beide Geschlechter ungefähr gleich groß ist, in ein Arbeitsverhältnis zu geraten, das als Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung qualifiziert werden könnte. Nach Auswertung der @ Polizeilichen Kriminalstatistik (NRW) waren laut Bericht seit 2010 ca. 45 Prozent der Opfer männlich. Nahezu alle Betroffenen stammen aus osteuropäischen oder asiatischen Ländern, wobei besonders viele Opfer aus Rumänien stammen. Weibliche Betroffene befinden sich zumeist in der Gastronomie oder in den Bereichen Haushalt, Kinderbetreuung und Pflege.

Die Anwerbung von Arbeitskräften verläuft auf unterschiedlichen Wegen. Häufig werden die Opfer direkt im jeweiligen Heimatland mit dem Versprechen gelockt, in Deutschland genug zu verdienen, um der Armut entfliehen zu können. Hier angekommen, werden die Opfer gezwungen, ihre Pässe abzugeben und ihre „Schulden“ für Transport, Wohnung und Essen durch die geleistete Arbeit zurückzuzahlen. Zum Teil erfolgen auch Versuche, Frauen in die Prostitution zu bewegen. Eine andere Form von Anwerbung erfolgt über sogenannte Vermittler und Vermittlerinnen, die bereits länger in Deutschland leben. Für die Vermittlung eines Arbeitsvertrages lassen sie sich mit überdurchschnittlich hohen Pauschalhonoraren bezahlen.

In den Bereichen „Haushalt und Kinderbetreuung“ und in der Gastronomie werden vor allem Frauen Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Dabei ist in der Branche „Haushalt und Kinderbetreuung“ die Gefahr von Mehrfachabhängigkeiten besonders hoch, da diese Tätigkeiten zumeist abgeschottet in privaten oder in Diplomatenhaushalten ausgeübt werden und die Betroffenen zum großen Teil dort auch wohnen. Andererseits wird diese Branche von vielen Frauen ohne gültige Aufenthalts- und Arbeitsdokumente bevorzugt, weil die Gefahr der Entdeckung gering ist. Das Gefährdungspotenzial ist jedoch hoch: Verweigerung des Lohnes, Ausweitung der vereinbarten Arbeitszeiten, Isolation und Freiheitsberaubung kommen ebenso vor wie Fälle von körperlichen und sexuellen Übergriffen.

Frauen sind als Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung aber auch in Branchen wie (Gebäude-)Reinigung, Hotelwesen, Tabledance, Landwirtschaft, Altenpflege, Bettelerei, Fleischverarbeitung, Kosmetik (Friseur + Nagelstudio), Zeitungsverkauf etc. tätig.

Die betroffenen Frauen stammen sowohl aus der EU als auch aus Drittstaaten wie Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Brasilien, Philippinen, Vietnam, Saudi-Arabien, Äthiopien.

In nicht wenigen Fällen sind Frauen nicht nur Opfer. Auch als Beschuldigte und Täterinnen sind sie regelmäßig auffällig (vgl. III.E.2 Gewalt in der Prostitution sowie III.F Genitalverstümmelung).



### III.E.3.2 Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf

Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ist in Deutschland nach @ § 233 Strafgesetzbuch (StGB) strafbar und kann mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft werden. Bereits der Versuch ist strafbar.

Seit Einführung des Straftatbestandes im Jahr 2005 kam es nur in sehr wenigen Fällen zu Ermittlungsverfahren und Gerichtsverfahren.

Die Anzahl der Menschen, die in Deutschland Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung werden, ist verlässlich kaum bestimmbar, da von einer hohen Dunkelziffer auszugehen ist. Nur sehr selten kommt es zu Ermittlungsverfahren und Gerichtsverhandlungen. Laut @ Bundeslagebild Menschenhandel 2014 des Bundeskriminalamtes (BKA) wurden bundesweit 2014 lediglich 11 Ermittlungsverfahren im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft abgeschlossen. Hierbei wurden 16 Tatverdächtige registriert und 26 Opfer des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ermittelt. Die überwiegende Anzahl der Opfer im Jahr 2014 stammte aus Bulgarien (9), gefolgt von rumänischen und vietnamesischen (jeweils 5) Staatsangehörigen und wurde überwiegend auf dem Bau (9) und in der Gastronomie (8) eingesetzt.

#### Rechtlicher Reformbedarf

Welche Rechtsreformen zur Verbesserung des Schutzes und zur Stärkung der Rechte von Menschenhandelsopfern bereits erfolgt sind und welche weiter als notwendig erachtet werden, wurde bereits im Kapitel III.E.1 „Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung“ beschrieben. Dabei kommt der Frage, wie die finanzielle Entschädigung der Opfer für ihre Arbeitsleistung sichergestellt werden kann, im hier vorliegenden Kontext eine besondere Bedeutung zu.

### III.E.3.3 Schutz- und Hilfeangebote

Die Landesregierung hat sich u.a. im Beirat des Projektes „@ unsichtbar – Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ gemeinsam mit den Ländern Rheinland-Pfalz und Brandenburg sowie mit weiteren Partnern gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung eingesetzt.

In Nordrhein-Westfalen gibt es keine spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. In Fällen, die durch Ermittlungsbehörden auffällig werden, wenden sich diese teilweise auch im Bereich der Arbeitsausbeutung an die acht spezialisierten Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, die vom Land finanziell gefördert werden (vgl. III.E.1 Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung). Nahezu alle Fachberatungsstellen sind auch für den Bereich der Arbeitsausbeutung sensibilisiert und offen. Im Gegensatz zu den besonderen Hilfeangeboten für Formen sexueller Ausbeutung umfasst die Landesför-

derung in Fällen von Arbeitsausbeutung jedoch grundsätzlich nicht die Kosten für eine geschützte Unterbringung, für Sprachmittlung oder für einen Rechtsbeistand. In begründeten Einzelfällen können die Beratungsstellen jedoch in Absprache mit dem Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter ihre Fördermittel auch für diesen Personenkreis einsetzen.

Auch Frauenhäuser stehen als Schutzunterkünfte für die kurzfristige Versorgung außerhalb der Fachberatungsstellen zur Verfügung.

Zudem erfolgt im Einzelfall eine Vernetzung mit dem vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales im Rahmen der ESF ko-finanzierten Landesarbeitspolitik geförderten Projektvorhaben „@ Arbeitnehmerfreizügigkeit in NRW fair gestalten“, das „Arbeiten und Leben DGB/VHS NRW“ gemeinsam mit dem DGB NRW, Ver.di, der NGG und der IG Bau umsetzt.

### **Weiterentwicklung innovativ, inklusiv, nachhaltig**

Aussagen über das Ausmaß von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Nordrhein-Westfalen, über vorhandene Strukturen und sich daraus ergebende notwendige Maßnahmen können zum jetzigen Zeitpunkt wegen unzureichender Datenlage seriös nicht getroffen werden. Bislang stehen nahezu ausschließlich Daten aus den Kriminalstatistiken zur Verfügung, die nur die polizeilich bekannten Fälle betrachten.

Die Datenlage sowie der Austausch über Fälle im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung muss durch eine konsequente statistische und inhaltliche Begleitung der Thematik in den Bereichen der Strafverfolgung, bei Gerichten, bei den Ausländerbehörden, aber auch bei den Beratungs- und Kontaktstellen weiter verbessert und nachhaltig unterstützt werden. Vor diesem Hintergrund haben die Generalstaatsanwältinnen und der Generalstaatsanwalt in Düsseldorf, Köln und Hamm ein Netzwerk von Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern bei den Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen aufgebaut, die in Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in den zehn Finanzämtern für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Mindestlohnverstöße aufklären und die einschlägigen Sachverhalte ggf. auch unter dem rechtlichen Gesichtspunkt des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung verfolgen sollen.

Die Ergebnisse des abgeschlossenen Projektvorhabens „@ unsichtbar – Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ fließen in die Arbeit der 2015 gebildeten @ Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, an der das Ministerium für Arbeit, Integration AIS NRW stellvertretend für das Land Nordrhein-Westfalen teilnimmt, ein. Ziel der Bund-Länder AG ist es, bis zum Herbst 2016 die wichtigsten strategischen Ziele für die kommende Legislaturperiode in einem Konzeptpapier zu bündeln. Das Konzept soll im Herbst 2016 auf einer bundesweiten Fachkonferenz zur Diskussion gestellt werden.

## III.F Genitalverstümmelung

### III.F.1 Definition und Ist-Situation

Weibliche Genitalverstümmelung (engl. Female Genital Mutilation; FGM) bezeichnet das vollständige oder teilweise Abschneiden oder Schädigen des äußeren weiblichen Genitals. Nach Angaben des Kinderhilfswerks @ UNICEF sind weltweit mindestens 200 Millionen Frauen und Mädchen betroffen. Deutschlandweit sind nach @ Schätzung der Frauenrechtsorganisation @ TERRE DES FEMMES e. V. 35.700 Frauen Opfer von Genitalverstümmelung und rund 6000 Mädchen davon bedroht (Schätzung 2015).

Die weibliche Genitalverstümmelung verlangt weltweite Ächtung. Bei der Beschneidung von Mädchen handelt es sich um eine schwere Menschenrechtsverletzung, die gegen das Recht auf körperliche Unversehrtheit verstößt. Eine selbstbestimmte, unbeschwerter Sexualität ist nach der Beschneidung kaum noch möglich. Oftmals erleiden die Betroffenen lebenslange schwere physische und psychische Einschränkungen und Traumatisierungen, die einen Zugang und Umgang auch professionellen Helferinnen und Helfern erschweren.

Die Flüchtlings- und Zuwanderungsbewegung hat auch vermehrt Frauen aus Prävalenzländern nach Nordrhein-Westfalen gebracht. Durch die schwierige politische Lage weltweit und dem damit verbundenen Anstieg der Flüchtlingszahlen ist das Problem von besonderer Aktualität (vgl. III.C Sexualisierte Gewalt und III.I Gewalt und Flucht).

### III.F.2 Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf

Seit 2013 gibt es mit @ § 226 a Strafgesetzbuch (StGB) in Deutschland einen eigenen Straftatbestand, der die Verstümmelung weiblicher Genitalien erfasst. Danach wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft, wer die äußeren Genitalien einer weiblichen Person verstümmelt. Das Höchstmaß der Strafe kann 15 Jahre betragen.

Im Zusammenhang mit weiblicher Genitalverstümmelung kommen weitere Straftatbestände in Betracht, die je nach Fall relevant sind: @ § 225 StGB (Misshandlung von Schutzbefohlenen), @ § 227 StGB (Körperverletzung mit Todesfolge) sowie @ § 171 StGB (Verletzung der elterlichen Fürsorgepflicht).

Zudem kann die Tat aufenthaltsrechtliche (Ausweisung), asylrechtliche (Widerruf der Flüchtlingsanerkennung) und familienrechtliche (teilweise oder vollständige Entziehung der elterlichen Sorge) Konsequenzen haben.

Eine Einwilligung der verletzten Person nach @ § 228 StGB und damit eine Rechtfertigung der Tat sind nicht möglich, da die Tat immer als sittenwidrig eingestuft werden muss. Die entsprechenden Schutzrechte von Kindern sind in @ Art. 24 der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK), in @ § 1631 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), im @ Sozialgesetzbuch (SGB) VIII sowie im @ Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) geregelt. Letzteres normiert die Befugnis bestimmter Berufsgruppen

zur Mitteilung an das Jugendamt, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Zu den Gruppen gehören Ärztinnen und Ärzte, Hebammen, Psychologinnen und Psychologen, Beraterinnen und Berater, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Sonderpädagoginnen und -pädagogen sowie Lehrerinnen und Lehrer. Die Handlungspflichten sind gemäß @ § 4 KKG in Form eines 4-Stufen-Modells festgelegt (Bekanntwerden gewichtiger Anhaltspunkte für Kindeswohlgefährdung, Hinwirken auf Inanspruchnahme von Hilfen, Einbeziehung einer Fachkraft, Information des Jugendamtes) und müssen in jedem Einzelfall dokumentiert werden.

Die ärztliche Schweigepflicht ist in @ § 203 StGB und in @ § 9 Berufsordnung der Ärztekammern Nordrhein und Westfalen-Lippe geregelt. Nach Güter- und Interessenabwägung kann eine Offenbarung zum Schutz eines höherrangigen Rechtsgutes im Einzelfall - wie etwa bei einer bevorstehenden Beschneidung oder ähnlich gravierenden Eingriffen - gerechtfertigt sein (@ § 34 StGB „Rechtfertigender Notstand“). Die Information an das Jugendamt oder die Polizei setzt voraus, dass nicht nur eine Vermutung, sondern ein konkreter Verdacht besteht, die Offenbarung das angemessene Mittel zur Gefahrenabwehr darstellt und andere Maßnahmen ausscheiden. Betroffene müssen darüber vorab nicht informiert werden.

Nach Inkrafttreten des - auch von Nordrhein-Westfalen unterstützten @ 49. Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches am 27.01.2015 erfasst § 226a StGB regelmäßig auch Fälle der sogenannten „Ferien- und Urlaubsbeschneidung“. Nach § 5 Nr. 9b StGB, der durch das Änderungsgesetz eingefügt wurde, gilt das deutsche Strafrecht in den Fällen des § 226a StGB, wenn der Täter zur Tat Deutscher ist oder wenn die Tat sich gegen eine Person richtet, die zur Zeit der Tat ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthaltsort in Deutschland hat.

### III.F.3 Schutz- und Hilfeangebote

Genitalverstümmelung ist ein weltweites Problem, das grundsätzlich zunächst in den Herkunftsländern bekämpft werden muss. Aber auch in Deutschland muss die Prävention von Genitalverstümmelung oberstes Ziel sein. Auch wenn die Rechtslage eindeutig ist, fällt die tatsächliche Strafverfolgung häufig schwer. Dennoch ist die präventive Wirkung der Rechtslage nicht zu unterschätzen.

Darüber hinaus hat die Landesregierung geeignete Maßnahmen ergriffen, um hier lebenden Frauen und Mädchen zu helfen, die von Genitalverstümmelung betroffen oder bedroht sind:

In Nordrhein-Westfalen ist @ stop mutilation e. V. die einzige Beratungsstelle für Frauen und Mädchen, die von Genitalbeschneidung betroffen oder bedroht sind. Die Beratungsstelle bietet Hilfe für Betroffene, Familienangehörige, Freundinnen und Freunde und andere soziale Kontaktpersonen. Zum Angebot zählen ebenfalls eine gynäkologische Sprechstunde sowie die Vermittlung von Beratung zur Wiederherstellung weiblicher Genitalien. Auch Informationen und Sensibilisierungsmaßnahmen für pädagogische, medizinische und juristische Fachkräfte gehören zum Aufgabenspektrum. In den

vergangenen Jahren hat der Verein insgesamt drei Fachtagungen für Berufsgruppen organisiert, die Kontakt zu betroffenen Frauen und gefährdeten Mädchen haben. Dies waren eine @ Fachtagung für pädagogische Fachkräfte (2012), eine @ Fachtagung für Ärzte, Hebammen und Pflegekräfte in Kooperation mit der Ärztekammer Nordrhein (2013) sowie eine @ Fachtagung für Polizei, Justiz und Behörden in Kooperation mit der Landeszentrale für politische Bildung NRW (2015). Aktuell ist eine Fachtagung „Weibliche Genitalbeschneidung – Beratung und Hilfe für Flüchtlingsfrauen“ geplant.

Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter fördert stop mutilation e. V. seit 2011.

Der „@ Runde Tisch NRW gegen Beschneidung von Mädchen“ ist der maßgebliche Arbeitskreis zu diesem Thema auf Landesebene. Gastgeber ist das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Moderation liegt bei @ Aktion weißes Friedensband e. V.. Zweck des Gremiums ist der Austausch zwischen Behörden, Fach- und Berufsverbänden, gesellschaftlichen Organisationen und Politik. Es geht um die Verbesserung der medizinischen, sozialen und rechtlichen Situation betroffener Frauen und den Schutz von Mädchen vor Beschneidung. Eine zentrale Frage dabei ist, wie die Betroffenen angesprochen und erreicht werden können. Die Forderungen des Gremiums beziehen sich beispielsweise auf die Fortbildung des medizinischen Personals, um die gesundheitliche Versorgung Betroffener zu verbessern. Auch die Aufklärung von Asylbewerberinnen über Genitalverstümmelung bei der Einreise nach Deutschland ist Bestandteil des Forderungskatalogs.

Die Landesregierung hat das Thema darüber hinaus auf unterschiedliche Weise aufgegriffen wie durch die Förderung @ der Broschüre „Nicht mit mir“ sowie der @ Erarbeitung eines Ratgebers für Fachkräfte des Gesundheitswesens in Zusammenarbeit mit Kammern und Verbänden. In Fortbildungsangeboten der Akademie für das öffentliche Gesundheitswesen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Gesundheitsdienstes findet das Thema ebenfalls Berücksichtigung.

## III.G Gewalt im digitalen Raum

### III.G.1 Definition und Ist-Situation

Das Internet verändert in unvorstellbarer Dynamik alle Bereiche unserer Gesellschaft und unseres Zusammenlebens. Online und offline sind dabei keine getrennten Welten, sondern gehören zusammen und beeinflussen einander. Frauen nutzen das Internet mittlerweile fast so intensiv wie Männer, allerdings mit anderen Schwerpunkten. Nach der @ [ARD/ZDF-Onlinestudie 2015](#) sind 76 Prozent der deutschen Frauen und 83 Prozent der deutschen Männer regelmäßig im Netz.

Allerdings verläuft noch immer ein Generationengraben „Digital Divide“ im Netz: Während für viele Menschen in den mittleren Lebensjahren und später das Internet mehr oder weniger Teil des Alltags ist, insbesondere im beruflichen Kontext oder als Medium der privaten Kommunikation und Recherche, ist es für die Altersgruppe der Jungen und Mädchen zwischen 14 und 20 Jahren absolut dominant: 100 Prozent dieser Altersgruppe surft, chattet und bloggt.

Die ursprüngliche Leitidee des Internets – das Netz als ein für alle zugänglicher offener Raum, der ein gleichberechtigtes Agieren möglich macht – ist in der Realität in vielfacher Hinsicht nicht gegeben oder bedroht. Im Netz spiegeln sich Machtverhältnisse, Disparitäten und Diskriminierungen der „Offline-Welt“. Damit ist auch Gewalt gegen Frauen und Mädchen im digitalen Raum ein erhebliches Problem und eine große Herausforderung. Gewalt im digitalen Raum betrifft zum einen Gewaltformen, die überwiegend im Netz stattfinden, etwa „Hate Speech“, worunter nicht nur Beleidigungen, sondern auch Vergewaltigungs- und Todesdrohungen zu verstehen sind. Diese Gewalt erfährt eine Fortsetzung außerhalb des Netzes – sei es, dass tatsächlich Gewalthandlungen erfolgen, sei es, dass das Opfer massiv und dauernd unter den Folgen der digitalen Gewalt leidet. Andererseits können auch Gewalthandlungen in der realen Welt, etwa eine Vergewaltigung, durch ihre Veröffentlichung im Internet eine völlig neue Dimension der Gewalt erreichen; die Demütigung des Opfers wird öffentlich, sie ist allgegenwärtig, kann nicht mehr örtlich oder zeitlich begrenzt werden. Damit ist Opfern eine Bewältigung der Tat und ihrer Folgen fast nicht möglich.

Die verschiedenen Erscheinungsformen digitaler Gewalt treffen in großer Mehrheit weibliche Opfer, insbesondere Frauen, die mit feministischen Themen in Erscheinung treten oder zudem wegen ihrer sexuellen Identität, Behinderung oder ihres Migrationshintergrunds weitere Angriffspunkte bieten. Cybergrooming, die Online-Anbahnung von sexualisierter Gewalt gegen Kinder durch Erwachsene, wird mehrheitlich durch männliche Täter durchgeführt (über 90 Prozent), der Anteil weiblicher Opfer liegt bei ca. 75 Prozent. Cyberstalking, das beharrliche, unerwünschte Online-Verfolgen, Kontaktieren oder Bedrohen einer Person, betrifft zu 80 Prozent Frauen. Von der Gewaltausprägung des Cybersexismus sind fast ausschließlich Frauen und Mädchen betroffen, insbesondere, wenn sie sich politisch äußern oder gar Fragen zum Geschlechterverhältnis thematisieren. Der sogenannte „Online-Enthemmungseffekt“ bietet hier die Basis für besonders brutale Angriffe. Weit verbreitet ist generell im Zusammenhang mit digitaler Gewalt – wie auch im analogen Raum – das „Victim blaming“, auch genannt

„Täter-Opfer-Umkehr“ d.h. die Schuldzuweisung an die Opfer. Dieses Phänomen lässt sich anhand der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht abbilden, da es sich nicht um anzeigefähige Deliktshandlungen der eigentlichen Opfer handelt. Vielmehr geht es um ein moralisch geprägtes Verantwortlichmachen der Betroffenen in der Öffentlichkeit, häufig auch unterstützt durch die Medien.

### III.G.2 Rechtliches Instrumentarium, Reformbedarf

Diese Gewalt im digitalen Raum lässt sich nicht durch eine einzelne Norm des @ **Strafgesetzbuches-StGB** erfassen, da die Tatmodalitäten stark variieren. Je nach Tat kommt eine Subsumtion unter die Beleidigungsdelikte (Vierzehnter Abschnitt des StGB), die Delikte betreffend die Verletzung des persönlichen Lebens- und Geheimnisbereichs (Fünfzehnter Abschnitt des StGB) oder die Delikte gegen die persönliche Freiheit (Achtzehnter Abschnitt des StGB) in Betracht. Cybergrooming, ist strafbar gemäß § 176 Abs. 4 Nr. 3 StGB („Sexueller Missbrauch von Kindern“), Cyberstalking gemäß § 238 StGB („Nachstellung“). Ferner können Verletzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts oder des Kunsturhebergesetzes auftreten. Die Schutzmöglichkeiten durch Polizeirecht und das @ **Gewaltschutzgesetz – (GewSchG)** bestehen grundsätzlich auch in Fällen von digitaler Gewalt.

#### Reformbedarf

Auf Initiative von Nordrhein-Westfalen hat die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren (GFMK) in den Jahren @ 2014 und @ 2015 zwei Beschlüsse zur Bekämpfung von digitaler Gewalt gefasst.

Diese enthalten u.a. die Forderung an den Bund, das Strafrecht im Hinblick auf die Besonderheiten digitaler Gewalt zu prüfen und ggf. zu erweitern, auch bezüglich des Strafrahmens. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich angesichts der Dynamik, mit der die Digitalisierung alle Bereiche der Gesellschaft erfasst, generell die Frage stellt, welche Weiterentwicklungsanforderungen an unser Rechtssystem mit diesen fundamentalen Veränderungen einhergehen müssen. Hier kommt der Wahrung von Persönlichkeitsrechten ein besonderer Stellenwert zu. Bei den Prüfbitten der GFMK geht es darum, ob die Einführung eines Straftatbestandes „Cyberbeleidigung/Cybermobbing“ möglich ist. Zudem stellt die GFMK die Fragen, ob § 1 GewSchG um das Regelbeispiel „Cyberstalking“ erweitert werden soll, ob die Möglichkeit gerichtlicher Sperr- oder Löschanordnungen von Internetseiten geschaffen werden kann, ob die Normierung von Schadensersatzansprüchen gegen Betreiberinnen und Betreiber von Internetseiten für materielle und immaterielle Schäden der Nutzerinnen und Nutzer möglich ist und ob die Impressumspflicht bzw. die Pflicht zur Angabe von Privatadressen für Blogbetreiberinnen und -betreiber aufgehoben werden kann. Daneben bittet die GFMK das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) u.a., im Rahmen seines Runden Tisches zu Gewalt im Digitalen Raum mit Netzbetreiberinnen und -betreibern zu diskutieren, wie die zur Abwehr von Internetangriffen notwendigen Identitätsfeststellungen rechtlich sichergestellt werden können.

Das BMJV hat zu den Forderungen der GFMK Stellung genommen. Größtenteils werden von Seiten des Ministeriums keine Regelungslücken gesehen. Außer Acht gelassen wird dabei der Aspekt einer Signalwirkung, die von einer Normierung ausgehen könnte. Zudem ist die Weigerung des BMJV, Genderaspekte in den Runden Tisch mit Netzbetreiberinnen und -betreibern einzubeziehen, schwer nachvollziehbar. Nordrhein-Westfalen wird sich deshalb weiterhin im Rahmen der GFMK in den Dialog mit der Bundesregierung zu einer stärkeren Sanktionierung dieser Gewaltform einbringen.

Am 1. und 2. Juni 2016 hat sich auch die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder des Problems angenommen und den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz gebeten, in Zusammenarbeit mit der Task Force „Umgang mit rechtswidrigen Hassbotschaften im Internet“ zu prüfen, inwieweit Betreibern von Social-Media-Plattformen, Anbietern von Instant-Messaging-Diensten und Microbloggern Auskunftspflichten und Sicherungspflichten im Hinblick auf die Identität solcher Nutzer auferlegt werden können, die die Möglichkeiten anonymer Kommunikation im Netz für Hasskriminalität missbrauchen. In Anlehnung an das europarechtliche Marktortprinzip könnten unter Umständen auch solche Dienstanbieter in die Pflicht genommen werden, die im Inland nicht geschäftsansässig, wohl aber wirtschaftlich aktiv sind.

Auch etwaige Erkenntnisse, Auswertungen und Erfahrungen der Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime (@ ZAC NRW) könnten in die weitere rechtspolitische Diskussion auf Bundesebene im Rahmen der Task Force einfließen. Die ZAC NRW bei der Staatsanwaltschaft in Köln ist ein landesweit zuständiges Kompetenzzentrum für herausgehobene Ermittlungsverfahren im Bereich der Cyberkriminalität. Eine wesentliche Aufgabe der ZAC NRW ist die Mitwirkung bei regionalen und überregionalen Aus- und Bildungsmaßnahmen.

Am 28. Juni 2016 stellten die Fraktion der SPD und die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN des nordrhein-westfälischen Landtags den Antrag @ „Chancen der Digitalisierung nutzbar machen und Cybergewalt gegen Frauen und Mädchen entschieden entgegentreten.“ Dessen Zielrichtung wurde von allen Landtagsfraktionen in der Plenarsitzung am 8. Juli 2016 begrüßt und den zuständigen Ausschüssen zur Bearbeitung übergeben. Der Antrag verdeutlicht, dass Frauen und Mädchen überproportional stark von digitaler Gewalt betroffen sind und betont die Relevanz von Gegenmaßnahmen. Damit bestätigt der Antrag die in diesem Kapitel beschriebene Pionierarbeit der Landesregierung.

Immerhin nennt auch der @ Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 18. Legislaturperiode zwischen SPD, CDU und CSU das Vorhaben, das Strafrecht im Bereich der Cyberkriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes von Beleidigungen in sozialen Netzwerken und Internetforen, anzupassen. Daneben wurde 2015 das @ 49. Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs auf den Weg gebracht zur Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht; betroffen ist u.a. § 176 Abs. 4 StGB (Cybergrooming). Erfasst werden nun auch neue Trägermedien (Informations- und Kommunikationstechnologien) neben dem bisherigen Merkmal „Schrift“. Zudem wird der Tatbestand der Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereichs (§ 201 a StGB) durch Bildaufnahmen insofern erweitert, als nun auch bloß-



stellende Aufnahmen oder Aufnahmen von unbedeckten Personen unabhängig vom Aufenthaltsort des Opfers erfasst sind. Nordrhein-Westfalen hat dem Gesetz zugestimmt.

### III.G.3 Schutz- und Hilfeangebote

Angesichts der Vielfalt und Schwere der Gewalt im digitalen Raum sind Information und Aufklärung vordringlich. Sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene existieren zahlreiche Hilfeangebote für Betroffene. Hierzu zählen das Informationsportal @ [www.polizei-beratung.de](http://www.polizei-beratung.de) mit dem Medienpaket „@ Verklickt!“ der Polizeilichen Kriminalprävention der Länder und des Bundes und dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, der Verbund „Safer Internet DE“ mit den Programmen @ [www.klicksafe.de](http://www.klicksafe.de), @ [www.internet-beschwerdestelle.de](http://www.internet-beschwerdestelle.de), @ [www.jugendschutz.net](http://www.jugendschutz.net) und „@ Nummer gegen Kummer“, das „@ Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen“ sowie weitere Angebote. Auf NRW-Ebene sind insbesondere das Programm des Mädchenhauses Herford „@ Cybermobbing – Mädchen sagen NEIN“ zu nennen.

Da die Entwicklungen im Internet hoch dynamisch sind, müssen Angebote immer wieder neu justiert und angepasst werden. Im Übrigen hängt ihr Erfolg maßgeblich davon ab, ob sie adressatengerecht und niedrigschwellig angelegt sind. Zudem sollte das Augenmerk darauf gerichtet sein, dass die Verantwortung beim Täter verbleibt und keine Rollenstereotype vermittelt werden. Mindestens so wichtig wie die Information der (potenziellen) Opfer ist die Aufklärung gegenüber (potenziellen) Tätern, die verdeutlicht, dass das Internet kein rechtsfreier Raum ist, insbesondere die Persönlichkeitsrechte uneingeschränkten Schutz genießen. Hier kommt auch den Schulen und der Jugendhilfe besondere Verantwortung zu.

Daher hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung bereits zum 01.02.2015 die @ [Landespräventionsstelle gegen Gewalt und Cybergewalt an Schulen in NRW \(LPS\)](http://www2.duesseldorf.de/lps/) geschaffen. Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler sowie ansonsten Betroffene können hier gezielt Informationen und Hilfestellungen abfragen. Die Hilfeangebote der LPS sind unter @ [www2.duesseldorf.de/lps/](http://www2.duesseldorf.de/lps/) abzurufen.

Die Herausforderungen der zunehmend mediatisierten Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen bedarf auch der stetigen Entwicklung passender Angebote des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes gem. § 14 SGB VIII. Um einerseits Fachkräfte für einen differenzierten Umgang mit neuen medialen Trends zu befähigen sowie junge Menschen und ihre Eltern über Gefährdungen und Risiken aufzuklären, bieten Jugendämter und freie Träger der Jugendhilfe vor Ort Angebote der Medienkompetenzförderung und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes an. Die geförderten Projekte setzen hierbei auch einen Fokus auf die Sensibilisierung für Phänomene wie „Hate Speech“, „Cybermobbing“, „Cybergrooming“ oder „Shitstorms“. Junge Menschen sollen mit diesen Angeboten einerseits befähigt werden, sich vor gefährdenden Einflüssen zu schützen. Andererseits soll ihre Kritik- und Entscheidungsfähigkeit wie auch die Verantwortung gegenüber ihren Mitmenschen gestärkt werden. Zu diesen Angeboten zählen z. B.: der Medienpass NRW sowie das Projekt Medienscouts.

## Weiterentwicklung innovativ, inklusiv, nachhaltig

Gewalt gegen Frauen im digitalen Raum ist ein sichtbares und eindrückliches Beispiel dafür, dass sich Frauen im Netz nicht gleichberechtigt bewegen können; es ist notwendig, dass sie sich digitale Räume schaffen. Dafür ist die Erlangung von Medienkompetenz ein zentraler Faktor, die befähigt, selbstbewusst, aber auch im Wissen um mögliche Gefahren im Netz souverän zu agieren. Digital lassen sich neue Bündnisse schließen und innovative Aktionsformen erproben und anwenden.

So hat Nordrhein-Westfalen zum Internationalen Frauentag (IFT) eine Veranstaltung zu Gleichstellung im Netz ausgerichtet (@ „Online trifft offline – Feministische Diskurse und Strategien“) bei der auch ein Schwerpunkt auf der Problematik digitaler Gewalt lag. Deutlich wurde dabei die Bedeutung medialer Gegenstrategien, ihre Schnelligkeit, Sichtbarkeit und Reichweite. Digitale Kampagnen werden im Netz in kürzester Zeit aufgegriffen und weiter getrieben, sie finden Niederschlag in Printmedien, Funk und Fernsehen, was wiederum Auswirkungen auf die Verbreitung im Netz hat. So fahren Netzaktivistinnen mit Hashtags digitale Gegenkampagnen und erleben sich dabei als wirkmächtig. Öffentlichkeitswirksame feministische Hashtags waren beispielsweise #Aufschrei gegen Alltagssexismus (2013), #imzugpassiert zur Sichtbarmachung sexualisierter Gewalt in Zügen (2016) und #wasichlernte zur Beschreibung von Geschlechterklischees (2016). Auch Kampagnen wie #ausnahmslos gegen sexualisierte Gewalt und Rassismus (2016) oder #OrganisierteLiebe gegen Hass im Netz (2016) stellen eine solche mediale Gegenwehr dar. Ministerin Barbara Steffens unterstützte – wie viele weitere Frauenpolitikerinnen und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens – den @ #ausnahmslos-Aufruf und bekräftigte ihre Unterstützung der Forderungen dieser Kampagne in einem eigenen Blogbeitrag.

Auch Plattformen gegen Gewalt im Netz gewinnen international zunehmend an Bedeutung. Auf den amerikanischen Webseiten Crash Override und HeartMob bieten ehemals von digitaler Gewalt Betroffene oder interessierte Nutzerinnen und Nutzer praktische Unterstützung in akuten Bedrohungssituationen. Vergleichbare Webseiten fehlen bisher im deutschsprachigen Raum.

Auf Initiative von NRW hat die GFMK 2016 das Thema „Gleichstellung im Netz“ und dabei auch die frauenpolitischen Möglichkeiten medialer Gegenwehr erörtert. Anzustreben ist ein Schulterschluss von frauenpolitischen Akteurinnen und einer starken und kampagnenfähigen feministischen Netzgemeinde, die die Instrumente medialer Gegenwehr nicht nur beherrscht, sondern deren Spektrum stetig erweitert und gestaltet. Innovative Formen der Selbstbehauptung und gemeinschaftlichen Unterstützung tragen dazu bei, dass sich Frauen und Mädchen nicht aus Foren und sozialen Netzwerken zurückziehen, sondern - unterstützt durch starke Bündnisse - den Angriffen entgegenzutreten können. Außerdem lassen sich mit digitalen Strategien frauenpolitische Aktionen offline initiieren, koordinieren und verstärken. Das Netz erhöht darüber hinaus die Möglichkeiten zur Inklusion: So ermöglicht es etwa Frauen mit Einschränkungen der Mobilität eine volle Teilhabe an digitalen frauenpolitischen Aktionen; diese Chancen werden auch offensiv wahrgenommen.

Der IFT 2016 war ein gelungener Auftakt, um Akteurinnen und Strategien medialer Präsenz und Gegenwehr im Internet kennenzulernen, kann aber nur der Beginn eines Prozesses sein. Über einen strukturierten Dialog auf der Plattform @ [www.gleichstellung-imnetz.nrw](http://www.gleichstellung-imnetz.nrw) mit unterschiedlichsten frauenpolitischen Akteurinnen sollen zukünftig auch Mitarbeiterinnen des Schutz- und Hilfesystems Gewalt gegen Frauen und Mädchen erreicht werden. Es wird darum gehen, gemeinsam notwendige und spezifische Fortbildungsangebote zu entwickeln und die sehr unterschiedlich vorhandene Expertise zu erhöhen und nutzbar zu machen. Schon in der Sitzung der Steuerungsgruppe zu dieser Thematik hatten Vertreterinnen der Frauenhäuser von neuen Problemstellungen durch den intensiven Gebrauch von Smartphones durch die Bewohnerinnen berichtet (Möglichkeit der Ortung des Frauenhauses; Versuche von Tätern, weiter auf die Frauen einzuwirken usw.). Auch Vertreterinnen der Beratungsstellen schilderten die Ängste von Opfern sexualisierten Missbrauchs, denen K. O.-Tropfen verabreicht worden waren, vor einer Veröffentlichung der an ihnen verübten Gewalt im Internet. Diese Erfahrungen, aber auch die profunde Expertise etwa im Bereich Online-Beratungen, wird das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter bei der Konzeption weiterer Maßnahmen miteinbeziehen.

### III.H.1 Gewalt und Gesundheit

#### III.H.1.1 Notwendigkeit der Implementierung der Thematik

Erlittene Gewalt bleibt nicht ohne Folgen: Gewalt gegen Frauen ist ein globales Gesundheitsproblem (@ WHO, [Global and regional estimates of violence against women, 2013](#)). Belegt werden die vielfältigen Auswirkungen erlebter Gewalt auf die Gesundheit von betroffenen Frauen auch durch eine deutsche @ [Prävalenzstudie](#) (Müller/Schröttle, Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“, 2004) sowie jüngste @ [Studien der EU](#). Daraus erwächst dem Gesundheitssystem eine wichtige Verantwortung in der bedarfsgerechten Versorgung der von Gewalt betroffenen Frauen und Mädchen. Bereits in ihrem Bericht in 2004 verweist die @ [Enquetekommission „Zukunft einer frauengerechten Gesundheit in NRW“](#) darauf, dass Gewalt als relevante Vorgeschichte für keinen Bereich von Gesundheitsproblemen auszuschließen ist.

Gewalterfahrungen können massive kurz- und langfristige negative Folgen für die körperliche, psychische und reproduktive Gesundheit von Frauen und Mädchen haben. Erwiesen ist durch Studien inzwischen, dass die Langzeitfolgen der psychischen Gewalt ebenso gravierend sind wie die der körperlichen Gewalt (@ [Kompetenzzentrum Frauen und Gesundheit NRW, 2016](#)). Auch wenn körperliche und sexualisierte Gewalt als häufigste Gewaltformen benannt werden, gehen diese oftmals mit psychischer Gewalt und ökonomischen und sozialen Abhängigkeiten einher, was verdeutlicht, dass Frauen in vielen Fällen von mehreren Arten der Gewaltausübung gleichzeitig betroffen sind.

Für eine Vielzahl von gesundheitlichen Störungen sind der Zusammenhang von Gewalt- und Gesundheitsbelastungen sowie eine Risikoerhöhung, durch Gewalt daran zu erkranken, inzwischen durch internationale @ [Studien](#) (Dillon, Hussein u. a. [Mental and Physical Health and Intimate Partner Violence against Women: A Review of the](#)

Literature, 2013) nachgewiesen. Im Bereich der psychischen und psychosomatischen Störungen sind dies vor allem @ **Depressionen** (3,3-faches Risiko), posttraumatische Belastungsstörungen (2,5 bis 3-fach höhere Häufigkeit), Angstzustände, Panikattacken, Schlafstörungen, Verlust von Selbstvertrauen, Konzentrationsstörungen sowie chronische Schmerzzustände, gastrointestinale Beschwerden, kardiovaskuläre Erkrankungen, Asthma und Essstörungen. Kennzeichnend für eine sexuelle Traumatisierung in der Kindheit kann u. a. selbstverletzendes Verhalten bei Frauen sein.

Bei körperlichen Misshandlungen finden sich häufig direkte Folgen wie Stich- und Hiebverletzungen, Schnitt- und Brandwunden, Prellungen, Hämatome und Würgemale, Frakturen, Zahn- und Kieferverletzungen aber auch bleibende Behinderungen wie z. B. Einschränkung der Seh- und Hörfähigkeit. Auswirkungen von Gewalt auf die reproduktive Gesundheit können insbesondere Zyklusstörungen, Blutungen, ungeklärte Unterbauchschmerzen, sexuell übertragbare Infektionen, ungewollte Schwangerschaften, ein erhöhtes Fehlgeburtsrisiko, ein erhöhtes Risiko für eine Plazentaablösung, eine vorzeitige Geburt und ein stark erhöhtes Risiko für postpartale Depressionen sein.

Das @ **Kompetenzzentrum Frauen und Gesundheit NRW** verweist darüber hinaus auf weitere gesundheitsbezogene Hinweise einer möglichen Gewaltbelastung, so Substanzmissbrauch/Abhängigkeitserkrankungen, Verletzungen mit unbestimmter Erklärung, eine hohe Zahl körperlicher und/oder psychischer Beschwerden, eine Mehrzeitigkeit von Verletzungen, häufige Praxisbesuche und Nichteinhalten von Terminen.

Bei der Frage, wie die Situation von Gewalt betroffenen Frauen verbessert werden kann, kommt dem Gesundheitswesen eine entscheidende Bedeutung zu. Für Frauen, die Gewalt erlitten haben und die auf Grund von Verletzungen oder anderen Folgeerkrankungen häufig Gesundheitsversorgungen in Anspruch nehmen, sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gesundheitswesens oftmals der erste und einzige professionelle Kontakt, den sie aufnehmen. Allerdings berichten die misshandelten Frauen selten von sich aus über die erlebte Gewalt - aus Angst vor dem Täter, vor Stigmatisierung oder aus Scham. Außerdem ist den Betroffenen der Zusammenhang zwischen den Gewalterfahrungen und den daraus für sie resultierenden Gesundheitsbelastungen nicht immer bewusst, da sich viele Symptome erst lange nach den Gewalterlebnissen zeigen.

Aber auch Ärztinnen und Ärzte sprechen eine Gewaltbelastung als möglichen Hintergrund für vorhandene Symptome eher selten an. Es kann ihnen an Wissen fehlen, diesen Zusammenhang zu erkennen, oder an ausreichender Zeit, um in einem sensiblen und umfänglicheren Beratungsgespräch darauf einzugehen. Dies ist umso bedauerlicher, als von den tatsächlichen Möglichkeiten her dem Gesundheitssystem bei Prävention, Milderung der Folgen und bedarfsgerechter weiterer Hilfe eine Schlüsselstellung zukommen könnte: Nur das Erkennen von Gewalt ermöglicht eine bedarfsgerechte Behandlung und eine wirksame Reduktion gewaltbedingter Gesundheitsbelastungen. Darüber hinaus kann das Gesundheitswesen Bedeutung im Hinblick auf die Diagnose und gerichtsverwertbare Dokumentation von gewaltbedingten Verletzungen gewinnen. In jedem Fall stellt es auch bei einer notwendigen Weitervermittlung von betroffenen Frauen etwa an eine Beratungseinrichtung ein wichtiges Glied in der angemessenen Versorgung von Gewaltopfern dar.

Durch den @ **Beschluss der 67. Weltgesundheitsversammlung** „Stärkung der Rolle des Gesundheitssystems im Umgang mit Gewalt, speziell der Gewalt gegen Frauen, Mädchen und Kinder“ (2014) wird diese Bedeutung erneut betont. Als Hilfestellung und Behandlungsgrundlage bietet die WHO seit 2014 in ihren @ **Leitlinien** Gesundheitsfachkräften erstmals evidenzbasierte Empfehlungen zur angemessenen Versorgung von Frauen, die Gewalt in Paarbeziehungen oder sexuelle Gewalt erlitten haben, einschließlich klinischer Intervention und emotionaler Unterstützung.

Doch trotz eines erheblichen Erkenntnisgewinns in den letzten Jahren und vieler Bemühungen zur Sicherstellung einer angemessenen Versorgung gewaltbetroffener Patientinnen wird diesem Thema in der medizinischen Theorie und Praxis immer noch nicht die Aufmerksamkeit zuteil, die dem Ausmaß angemessen wäre. Gesundheitsfolgen von Gewalt müssen mehr in die Aus-, Fort- und Weiterbildung von medizinischem Fachpersonal integriert werden, um eine Fehl- und Unterversorgung zu vermeiden. Das frühzeitige Erkennen und die angemessene Behandlung gewaltverursachter Verletzungen kann auch eine Reduzierung der Kosten in der Gesundheitsversorgung zur Folge haben.

### **III.H.1.2 Strukturelle Verankerung und Vernetzungen**

Es ist erklärtes Ziel der Landesregierung, Opfer von Gewalt im Rahmen der gesundheitlichen Versorgung näher in den Blick zu nehmen. Dabei geht es um die Entwicklung umfassender und passgenauer Hilfen für die betroffenen Frauen und Mädchen; wichtig sind auch ein sensibler Umgang mit Befunden und Traumata. Entscheidend für eine Verbesserung der Situation ist die Vernetzung der Hilfesysteme, insbesondere des Gesundheitswesens mit der Frauenhilfeinfrastruktur. Die Landesregierung hat hier auf verschiedenste Weise Austausch, Vernetzung und strukturelle Kooperationen vorangetrieben.

Im Rahmen des Internationalen Frauentages veranstaltete das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter in 2012 den @ **Fachtag** „Frauen.Gesundheit.NRW“. In Vorträgen und Diskussionen wurden die Möglichkeiten und Chancen einer frauengerechten Gesundheitsversorgung erörtert. Durch einen Vortrag einer Vertreterin von GESINE Netzwerk Gesundheit.EN wurde die Relevanz des Themas Häusliche Gewalt und Gesundheit vorgestellt und so einem breiten Fachpublikum zugänglich gemacht.

Auch die Steuerungsgruppe hat sich im Rahmen des partizipativen Prozesses in einer Sitzung explizit mit dem Themenbereich gesundheitliche Folgen von Gewalt befasst (vgl. V. Anhang: Einbeziehung der Akteurinnen und Akteure) und sich dabei als wichtiges Dialogforum erwiesen. In dieser Sitzung waren Vertreterinnen und Vertreter der Gerichtsmedizin Düsseldorf, des Kompetenzzentrums Frauen und Gesundheit NRW, der Ärzte- und Zahnärztekammern Nordrhein und Westfalen-Lippe, der Kassenärztlichen Vereinigung Nordrhein, des Verbandes der Ersatzkassen Landesvertretung NRW (VEdK), der Krankenhausgesellschaft NRW, des Berufsverbandes der Frauenärzte Landesverband Nordrhein und des Landesentrums Gesundheit NRW beteiligt.

Wesentliches Ergebnis der Sitzung war ein breiter Konsens über die Notwendigkeit der Kooperation von Gesundheitswesen und Schutz- und Hilfeeinrichtungen. In der Praxis wurden jedoch auch einige Hindernisse identifiziert, die bisher der erfolgreichen Zusammenarbeit entgegenstehen, z. B. die knappen Zeitressourcen der Ärzteschaft und der Bedarf an dementsprechend schnell lesbaren, aber fachlich fundierten Materialien zu dem Thema. In Folge der Sitzung hat daher das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter das Kompetenzzentrum Frauen und Gesundheit NRW beauftragt, eine solche @ **Materialsammlung** auf seiner Website zur Verfügung zu stellen. Dies konnte bis zum Dezember 2013 umgesetzt werden.

Mit der Finanzierung des @ **Kompetenzzentrums Frauen und Gesundheit NRW** hat die Landesregierung wichtige Weichen gestellt, um frauengesundheitspolitische Fragestellungen zu stärken und innovative frauenspezifische Konzepte zu entwickeln. Das bundesweit einzigartige Projekt zeichnet sich durch eine enge Verknüpfung von Forschung und Praxis aus.

Häusliche Gewalt und ihre gesundheitlichen Folgen zählen zu den Schwerpunkten seiner Arbeit. Ab 2016 werden als zwei neue Schwerpunkte im Querschnitt die gesundheitliche Lage von Frauen mit Behinderungen und von Heranwachsenden bearbeitet, also auch der Themenschwerpunkt gesundheitliche Folgen von Gewalt aus der Perspektive dieser beiden Zielgruppen betrachtet. Darüber hinaus werden auch lesbische und bisexuelle sowie trans- und intergeschlechtliche Mädchen und Frauen in den Blick genommen.

Als ein besonders wichtiges Kooperationsprogramm, das durch das Kompetenzzentrum begleitet wird, ist @ „**GEWINN GESUNDHEIT**®“ zur medizinischen Intervention gegen Gewalt an Frauen zu nennen. Vom Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter wurden bzw. werden fünf Projekte in den Städten Bielefeld und Wuppertal sowie dem Kreis Siegen-Wittgenstein, dem Rhein-Kreis Neuss und dem Rheinisch-Bergischen Kreis gefördert. Projektträger sind die örtlichen Frauenberatungsstellen (vgl. III.B.3 Häusliche Gewalt/Allgemeine Frauenberatungsstellen). Ziel ist es, vor Ort die gesundheitliche Versorgung gewaltbetroffener Frauen zu verbessern und Kooperationen von Gesundheitsbereich und Hilfeeinrichtungen auf- und auszubauen. Mit Unterstützung der Ärztekammern Nordrhein und Westfalen-Lippe werden Ärztinnen und Ärzte in den Regionen für solche Kooperationen geworben, und können sich dann für den Umgang mit Gewaltopfern vertiefend qualifizieren. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die Vermittlung gewaltsensibler Gesprächskompetenzen gelegt. Zusätzlich erhalten Teilnehmerinnen und Teilnehmer Materialien zum Thema „Gewalt“ als Information auch für betroffene Patientinnen. Durch die Vernetzung der Ärztinnen und Ärzte mit den Unterstützungseinrichtungen kann eine effektive Weitervermittlung im Sinne kurzer Wege für die Patientinnen gewährleistet werden.

Im Rahmen des Projekts wurden bis Ende 2015 140 Ärztinnen und Ärzte unterschiedlicher Fachrichtungen fortgebildet, 131 beteiligten sich an dem jeweiligen regionalen Netzwerk; diese hohe Resonanz hat die Erwartungen deutlich übertroffen. Darüber hinaus haben weitere Berufsgruppen der Gesundheitsversorgung sowie Einrichtungen der Rehabilitation in den fünf Regionen Interesse an Fortbildungen und Vernetzung im Themenfeld bekundet.

Auf Einladung des Kompetenzzentrums fand 2014 ein Implementierungsworkshop zum Thema @ „**Medizinische Intervention bei häuslicher und sexualisierter Gewalt**“ statt. Vertreterinnen und Vertreter von Ärzte- und Zahnärztekammern, Kassenärztlichen Vereinigungen, Krankenkassen, Kliniken, Praktikerinnen und Praktiker aus der Gewaltopferversorgung und des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter tauschten sich bei dem Workshop über die bisher vorliegenden Erkenntnisse und die notwendigen weiteren Handlungsschritte in der medizinischen Intervention bei häuslicher und sexualisierter Gewalt aus. Auf dieser Grundlage veranstaltete die Ärztekammer Nordrhein in Kooperation mit der Ärztekammer Westfalen-Lippe und dem Kompetenzzentrum Frauen und Gesundheit NRW am 27.09.2014 eine @ **Fachtagung zum Thema „Häusliche Gewalt**“. Teilnehmerinnen und Teilnehmer erörterten gemeinsam, wie die Versorgung von Gewaltopfern verbessert werden kann. Dabei ging es auch um Interventionsmöglichkeiten und -pflichten bei Gewalterkennung und Opferansprache, Befunddokumentation und Spurensicherung sowie niedrigschwellige Vermittlungen in das Hilfesystem. An dieser Veranstaltung nahmen unterschiedlichste Akteurinnen und Akteure aus dem Gesundheitswesen und der Frauenhilfeeinfrastruktur teil. Die Fachtagung bildet einen wichtigen weiteren Schritt zur Vernetzung der verschiedenen Akteurinnen und Akteure und zur Sichtbarkeit des Themenbereiches „Gewalt“ im Gesundheitswesen.

Mit dem praxisbezogenen Forschungsvorhaben, das vom Trägerverbund der Universitätsklinik der RWTH Aachen und der Frauenberatungsstelle „Frauen helfen Frauen e.V.“ in Aachen entwickelt und an der Klinik für Psychiatrie, Psychotherapie und Psychosomatik der Medizinischen Fakultät an der @ **RWTH Aachen** umgesetzt wurde, hat die Landesregierung weitere wichtige Erkenntnisse zu den Folgen von Gewalt gewinnen können. Mittels einer standardisierten Routinebefragung wurden über 5000 Patienten und Patientinnen nach ihren Gewalterfahrungen und deren Auswirkungen auf ihre Gesundheit befragt. Im Rahmen des Wettbewerbs @ **IuK&Gender.Med.NRW** wurde das Projekt aus Mitteln der EU und des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter gefördert. Das Projekt hatte unter anderem zum Ziel, aufbauend auf den Befragungs- und Untersuchungsergebnissen Grundlagen für eine geschlechtergerechte Beratung und Behandlung zu entwickeln sowie durch Vernetzung mit bereits bestehenden Beratungs- und Versorgungsstrukturen vor Ort die Hilfe für die Betroffenen zu verbessern. Im Rahmen des Projektes wurde auch ein Beratungsangebot in der Klinik eingerichtet, das betroffene Männer und Frauen geschlechtsspezifisch adressiert.

Als ein erfolgreiches Beispiel für eine Vernetzung der regionalen Hilfestrukturen ist auch das vom Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter geförderte Angebot zur anonymen Spurensicherung bei Sexualisierter Gewalt mit Einlagerung der Spuren in den rechtsmedizinischen Instituten zu werten (vgl. III.C.3 Sexualisierte Gewalt/Gesamtkonzept zur Anonymen Spurensicherung bei sexualisierter Gewalt (ASS)).

Ein gutes Beispiel für eine aktive Einbindung von Akteurinnen und Akteuren des Gesundheitswesens ist der entwickelte Befundbogen forensische Zahnmedizin. Die Aktion „Gemeinsam gegen Häusliche Gewalt – Befundbogen forensische Zahnmedizin“ der Zahnärztekammer in 2011 hatte das Ziel, den Blick der rund 11.000 Zahnärztinnen und Zahnärzte in Nordrhein-Westfalen für die Opfer von häuslicher Gewalt zu schärfen.

Im Rahmen der Aktion konnten Zahnärztinnen und Zahnärzte an Fortbildungen zur sicheren Erkennung von Verletzungen durch häusliche Gewalt teilnehmen. Zudem wurde ein spezieller @ „Befundbogen forensische Zahnmedizin“ zur umfassenden und vor Gericht verwertbaren Dokumentation typischer Anzeichen häuslicher Gewalt entwickelt, der den Zahnärztinnen und Zahnärzten auf den Seiten der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Nordrhein zum Download zur Verfügung steht. Die Sensibilisierung von Zahnärztinnen und Zahnärzten für dieses Thema ist nach Angaben der Zahnärztekammer Nordrhein sehr wichtig, da 60 bis 80 Prozent aller Verletzungen aufgrund von häuslicher Gewalt im Mund-Kiefer-Gesichtsbereich diagnostiziert werden könnten. Aus Scham oder Angst verzichten oft viele Opfer von häuslicher Gewalt auf sofortige medizinische Hilfe. Im Unterschied beispielsweise zu Prellungen oder Verbrennungen heilen abgebrochene Zähne und Brüche im Kieferbereich jedoch nicht, wenn sie unbehandelt bleiben. Daher bekommen Zahnärztinnen und Zahnärzte in manchen Fällen als Einzige die Schädigungen bei den Opfern von häuslicher Gewalt zu Gesicht.

### **Weiterentwicklung innovativ, inklusiv, nachhaltig**

Die begonnenen Aktivitäten zeigen erste Erfolge, bedürfen jedoch einer konsequenten Fortführung. Wichtig sind insbesondere die Verankerung des Themas in Aus-, Fort- und Weiterbildung von Ärztinnen und Ärzten sowie des medizinischen Personals.

Wichtige Weichen sind gestellt, engagierte Akteurinnen und Akteure gewonnen. Mit dem Kompetenzzentrum Frau und Gesundheit und den Projekten „GEWINN GESUNDHEIT®“ ist es gelungen, das Thema für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie für weitere Akteurinnen und Akteure des Gesundheitswesens sichtbar zu machen. Um diese Erfolge beizubehalten und auszubauen, muss es in den kommenden Jahren u. a. darum gehen die „GEWINN GESUNDHEIT®“-Projekte in den bestehenden und in neuen Regionen nachhaltig zu verankern.

Als Grundlage für eine zielführende und bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Implementierung des Themas „Gewalt“ in das Handlungsfeld „Gesundheitswesen“ kommt auch der wissenschaftlichen Forschung eine besondere Rolle zu. Es gilt, Wissenslücken zum Zusammenhang von Gewalt und Gesundheitsbelastungen schließen. Es gilt, Instrumente zu entwickeln, mit denen die Ergebnisqualität gemessen werden kann. Notwendig ist zudem eine valide Datenbasis zum Versorgungsbedarf.



## III.H.2 Traumatisierung und Pflege

### III.H.2.1 Notwendigkeit der Implementierung der Thematik

Im Zusammenhang mit der gesundheitlichen Versorgung und Pflege alter und hochaltriger Frauen rücken die Spätfolgen von traumatisierenden Gewalterfahrungen ebenso wie die Nachfrage nach bedarfsgerechten Unterstützungsangeboten zunehmend in den Blick.

Zurückliegende Gewalterfahrungen alter und hochaltriger Frauen unterliegen auf gesellschaftlicher und persönlicher Ebene häufig einem Tabu. Frauen dieser Altersgruppen werden als potentielle Opfer sexualisierter Gewalt kaum wahrgenommen. Vielen Betroffenen fällt es zudem schwer, über ihre Erfahrungen, die zumeist mit eigenen Scham- und Schuldgefühlen verbunden sind, zu reden. Stattdessen wird das Erlebte verdrängt. Im Alter – insbesondere bei Demenz – funktionieren diese Schutzmechanismen oft nicht mehr. Pflegehandlungen wie das Berühren oder das Waschen des Körpers oder das Legen eines Katheters können Re-Traumatisierungen und Abwehrreaktionen in unterschiedlichem Ausmaß auslösen. Von den Bezugs- und Pflegepersonen wird das Verhalten der Betroffenen wegen fehlender Informationen und Sensibilisierung für das Thema oft als Auswirkungen einer Demenzerkrankung fehlinterpretiert. Die gesundheitliche Versorgung und Pflege der betroffenen Frauen kann dadurch vor erhebliche Probleme gestellt werden.

Bei den heute hochaltrigen Frauen zählen das direkte Erleben und Miterleben von Gewalt im und nach dem Zweiten Weltkrieg zu den häufigsten Traumata. Unzählige Mädchen und Frauen wurden damals Opfer oder Zeuginnen von Massenvergewaltigungen ebenso wie von Zwangsprostitution und Verschleppung. Allein von 1944 bis 1945 wurden nach Schätzungen in ganz Deutschland ca. zwei Millionen Frauen vergewaltigt. Auch ältere Frauen mit Migrationsgeschichte, die aus ihrer Heimat vor Krieg und Gewalt geflohen sind, können unter Spätfolgen von traumatisierenden Gewalterfahrungen leiden.

Die heute alten und hochaltrigen Lesben waren zusätzlich aufgrund ihrer Lebensweise in der NS-Zeit ständig mit Kriminalisierung oder dem Tod bedroht, haben Ausgrenzung und Gewalt erfahren. Nach dem Krieg mussten sie bis 1992 mit dem Stigma leben, pathologisiert zu werden, weil Homosexualität bis dahin als psychische Krankheit galt.

Die Themen „Häusliche und Sexualisierte Gewalt“ wurden lange Zeit nahezu ausschließlich im Zusammenhang mit jüngeren Frauen gesehen und in ihrer Dimension unterschätzt. Bereits im [@ Bericht der Enquetekommission](#) des Landtages NRW „Zukunft einer frauengerechten Gesundheitsversorgung in NRW“, 2004, wird mit einer vorsichtigen Gesamtschätzung der Prävalenz darauf verwiesen, dass bis zu 22 Prozent aller Frauen im Verlauf ihres Lebens geschlechtsbezogene Gewalt in einer Ausprägung erleiden, die ihre Gesundheit beeinträchtigen. Bestätigt wurde diese Annahme durch die [@ Studie zur „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zur Gewalt gegen Frauen in Deutschland“](#) (Müller/Schröttle; BMFSFJ, 2004). Danach hat jede vierte Frau im Alter von 16 bis 85 Jahren in

einer Partnerschaft mindestens einmal körperliche bzw. sexuelle Gewalt erlebt. Die auf der Studie von 2004 aufbauende @ Studie „Gewalt gegen Frauen in Partnerschaften“ (BMFSFJ, 2014) kommt zu dem Ergebnis, dass in durchaus relevanten Teilen die Opfer schwerer körperlicher, sexueller und psychischer Misshandlungen älter als 60 Jahre alt sind.

### III.H.2.2 Strukturelle Verankerung und Vernetzung

Die Nachfrage nach bedarfsgerechten Unterstützungsangeboten für alte und hochaltrige Frauen, die von Gewalt betroffen waren oder sind, wird im demografischen Wandel weiter steigen. Bei der Zielgruppe handelt es sich nicht um eine homogene Gruppe, sondern um einen breit gefächerten Personenkreis mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen und unterschiedlichen Lebensverläufen. Bedarfsgerechte Unterstützungs- und Beratungsangebote sollten sich daran orientieren. Aber auch die Sensibilisierung, Information und Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sozial- und Gesundheitswesen sowie für pflegende Bezugspersonen müssen in den Blick genommen werden.

Bislang gibt es in Nordrhein-Westfalen kein durchgängig bedarfsgerechtes Angebot, das sich an den speziellen Bedürfnissen der von Gewalt betroffenen alten und hochaltrigen Frauen sowie an den Bedürfnissen ihrer pflegenden Bezugspersonen bzw. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sozial- und Gesundheitswesen orientiert. Die Landesregierung hat den Handlungsbedarf erkannt und das Thema zum Inhalt zielorientierter Fördermaßnahmen gemacht.

So wurde @ das Projekt „Unterstützung für Frauen ab 60. Bedarfsgerechte Unterstützung für von Gewalt betroffene oder traumatisierte ältere bis hochaltrige Frauen in Form einer Konzeptentwicklung für traumasensible Begleitung, Beratung, Pflege und Therapie“ des @ Vereins Paula e. V. – Beratungsstelle für Frauen ab 60 in Köln im Rahmen des Projektauftrages „Altersgerechte Versorgungsmodelle, Produkte und Dienstleistungen“ des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2013 bis 2015 realisiert und mit Mitteln der EU gefördert. Ziel war es, die Lebenssituation alter Frauen, die Traumata und Gewalt erlebten oder aktuell erleben, durch traumasensible bedarfsgerechte Unterstützung zu verbessern und so ein möglichst selbstbestimmtes, aktives und würdevolles Leben zu fördern. Dazu wurden geeignete Fort-, Aus- und Weiterbildungskonzepte für die Arbeit in Hospizen, mit demenziell Erkrankten, für Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten sowie für Pflegende aus Alten- und Gesundheitshilfe entwickelt. Im Fokus standen Themen wie Kriegstraumatisierungen, sexualisierte und häusliche Gewalt sowie Re-Traumatisierungen, etwa durch eine beginnende Pflegebedürftigkeit, Gewalt in der Pflege und Traumatisierungen durch Erkrankungen. Unterstützungsangebote für besondere Zielgruppen wie Frauen mit Migrations-, Flucht- oder Verfolgungshintergrund, lesbische und bisexuelle Frauen, Transsexuelle und Transgender wurden ebenfalls in den Blick genommen. Paula e. V. beschreibt seine erfolgreichen Erfahrungen der traumasensiblen Unterstützung in einem, ebenfalls u. a. vom Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter geförderten Buch @ „Ich fühle mich zum ersten Mal lebendig ...“ und gibt so Anregungen zu Möglichkeiten der Stärkung und Stabilisierung

gewaltbetroffener älterer Frauen. Weitere Aufbereitungen der Arbeitsergebnisse des Projektes, z. B. in Form eines Kartenfächers mit Pflegeanleitungen, sind in Planung.

Ältere Menschen mit nicht heteronormativer Identität sind häufig durch Verfolgung aufgrund des § 175 StGB und seine stigmatisierende Wirkung traumatisiert. Die landesgeförderte @ Publikation „Kultursensible Pflege für Lesben und Schwule“ soll dazu beitragen, eine wertschätzende kultursensible Pflegesituation herzustellen, um Re-Traumatisierungen zu vermeiden.

Das landesweite Modellprojekt @ „Alte Menschen und Trauma – Unerhörtem Raum geben. Verständnis, Erprobung und Multiplikation von Interventions- und Fortbildungsmöglichkeiten“ (01.09.2013 bis 31.08.2016) entwickelt Unterstützungs- und Hilfsangebote für alte Menschen, die an den Folgen von Kriegstraumata bzw. sexualisierter Gewalt leiden. Neben den unmittelbar Betroffenen werden Pflegekräfte und Angehörige angesprochen. Das Projekt wird von der @ Stiftung Wohlfahrtspflege NRW finanziell gefördert und in Kooperation von @ PariSozial Minden-Lübbecke/Herford, @ ISI – Institut für soziale Interventionen e. V., @ Wildwasser e. V. Bielefeld und @ dip – Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e. V. durchgeführt. Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen fördert die Evaluation des Projekts, dessen Laufzeit im September 2016 endet.

### III.H.2.3 Perspektiven

Auf der Grundlage der Ergebnisse und Erfahrungen aus den Förderprojekten hat sich die Landesregierung zum Ziel gesetzt, eine Landesfachstelle „Traumatisierung und Alter“ mit zwei Standorten in den Regionen Nordrhein und Westfalen-Lippe zu errichten. Aktuell liegen Anträge des Vereins Paula e. V. für Nordrhein und Wildwasser Bielefeld e. V. für Westfalen-Lippe für das Projekt vor, das noch in diesem Jahr gefördert werden soll. Die Landesfachstelle hat zum Ziel, eine landesweite Koordination und Vernetzung im Handlungsfeld „Traumatisierung und Alter“ zu schaffen. Sie soll passgenaue gender- und kultursensible Unterstützungsangebote für traumatisierte alte und hochaltrige Frauen und Männer und ihre (pflegenden) Angehörigen sowie für Fachkräfte in Gesundheit, Pflege und Beratung entwickeln und verbreiten. Des Weiteren soll sie wesentliche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit leisten.

### III.1 Gewalt und Flucht

#### III.1.1 Besondere Gewaltbetroffenheit von weiblichen Flüchtlingen, Notwendigkeit gezielter Hilfe

Weltweit fliehen Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten nach Europa, Deutschland und auch Nordrhein-Westfalen. Sind es vor allem Männer, die den Weg hierhin finden, so ist doch die Situation weiblicher Flüchtlinge zunehmend in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit gelangt. Denn Frauen sind in besonderer Weise von Gewalt betroffen. Vielfach liegen geschlechtsspezifische Fluchtgründe vor wie etwa Entführung und Vergewaltigung als Kriegswaffe, Genitalverstümmelung, Zwangsheirat oder sie haben häusliche oder sexualisierte Gewalt erfahren. Auf ihrer Flucht sind Frauen und Mädchen vermehrt Gefahren ausgesetzt, wobei die Gefährdung alleinreisender Frauen noch weiter erhöht ist. Weibliche Flüchtlinge sind oft gezwungen, sexuelle Übergriffe bis hin zu Vergewaltigungen durch Schlepper, aber auch andere Flüchtlinge zu erdulden, um zu überleben. Zudem sind weibliche Flüchtlinge nicht selten wegen einer Schwangerschaft oder auch der Notwendigkeit, ihre Kinder an das erhoffte sichere Ziel zu bringen, besonders vulnerabel.

Auch nach ihrer Ankunft in Deutschland müssen Frauen nicht selten erleben, dass ihre Gewalterfahrungen eine Fortsetzung finden. Noch sind nicht alle Unterbringungseinrichtungen mit separaten Schlaf- und Waschräumen, abschließbaren Sanitärräumen oder ausreichender Beleuchtung der Verkehrswege ausgestattet. Bei Bauplanungen werden die spezifischen Belange von Frauen in den Blick genommen. Spezielle Schutz- und Rückzugsräume für Frauen sind nicht zwingend vorgeschrieben, inzwischen gleichwohl häufig bis überwiegend gegeben.

Separate Gebäude(teile)/Etagen sind in den Landeseinrichtungen insbesondere für Frauen und Kinder vorhanden bzw. können ggf. kurzfristig organisatorisch hergerichtet werden.

Das Betreuungs- und Wachpersonal verfügt nicht immer über die erforderlichen Kenntnisse und die notwendige Sensibilität im Umgang mit traumatisierten weiblichen Flüchtlingen. Die Problemlage wurde bereits mehrfach beschrieben, u.a. vom Deutschen Institut für Menschenrechte (@ Policy Paper „Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt - auch in Flüchtlingsunterkünften“), vom Gesamtverband des Paritätischen (@ Arbeitshilfe „Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept zum Schutz von Frauen und Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Gemeinschaftsunterkünften“) sowie von @ medica mondiale e.V. und dem Kölner Flüchtlingsrat e.V.

In der Presse finden sich bundesweit immer wieder Berichte über entsprechende Übergriffe in Flüchtlingsunterkünften. Auch der Landtag NRW hat sich wiederholt mit der Situation befasst (z. B. @ LT-Drs.: 16/10333, @ LT-Drs.: 16/11618). Dies stellt auch die nordrhein-westfälische Landesregierung vor besondere Herausforderungen. Es gilt, neben der Förderung der Rekonvaleszenz, Re-Traumatisierungen zu verhindern und den geflüchteten Frauen größtmöglichen Schutz zukommen zu lassen. Dabei sind nicht nur bereits erlebte Übergriffe in den Blick zu nehmen, sondern auch die potentiellen Gefahren nach der Ankunft in Deutschland.

Deshalb soll der Schutz insbesondere von Frauen und Kindern in den Einrichtungen des Landes künftig erhöht werden. Zum einen wird im Rahmen von Vergabeverfahren für Betreuungsleistungen in den Zentralen Unterbringungseinrichtungen des Landes (Ausschreibung 2016) gefordert, dass wöchentlich vor Ort runde Tische stattfinden, Schulungen und Sensibilisierungen des Personals durchgeführt und überprüfte weibliche und männliche Sicherheitskräfte eingesetzt werden. Daneben wird ein Landeshilfskonzept für alle Flüchtlingseinrichtungen des Landes NRW etabliert, das unter der Federführung des Ministeriums für Inneres und Kommunales gemeinsam mit den Ministerien für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter sowie für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport erstellt wurde.

Obwohl bislang noch keine umfassenden Erkenntnisse über die Lebenssituation geflüchteter Frauen vorliegen ([@ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs.: 18/8451](#)), ist es bedeutsam, so schnell wie möglich zielgerichtete Maßnahmen zu ergreifen, um geflüchteten Frauen und ihren Kindern den bestmöglichen Schutz zu bieten.

### **III.1.2 Verheiratete weibliche Minderjährige, „Kinderbräute“**

Im Kontext des Flüchtlingszuzugs sind auch in Nordrhein-Westfalen vermehrt verheiratete, minderjährige Mädchen aus Syrien oder anderen Ländern eingereist; die betroffenen Mädchen begleiten ihre zumeist wesentlich älteren Ehemänner. Die Ehen wurden nach ausländischem Recht geschlossen. In Nordrhein-Westfalen wurden für das Jahr 2015 im Rahmen der Flüchtlingsaufnahme 188 Fälle von verheirateten, minderjährigen Mädchen ermittelt. Die betroffenen Mädchen waren überwiegend 16 bis 17 Jahre alt, in 18 Fällen lag das Alter bei 15 Jahren und zwei Mädchen waren erst 14 Jahre alt. Ähnliche Zahlen werden auch aus Baden-Württemberg berichtet.

Dabei handelt es sich um ein generell zu beobachtendes Phänomen: TERRE DES FEMMES e. V. zufolge soll die Zahl von Kinderheiraten in Flüchtlingslagern in der Türkei, Syrien und Jordanien steigen. So verweist die Organisation darauf, dass im ersten Quartal 2014 nach Angaben des UN-Kinderhilfswerks UNICEF bereits jedes dritte Mädchen im Kinder- und Jugendalter geheiratet hat; die Tendenz ist weiter steigend. Teilweise stimmten die Eltern der Mädchen aus finanziellen oder Sicherheitsgründen einer frühen Heirat zu.

Nach derzeit geltender Rechtslage richtet sich die Frage der Ehemündigkeit grundsätzlich nach dem Recht des Heimatlandes. Wurde dort rechtsgültig eine Ehe geschlossen, kann die Ehe nach derzeit geltendem deutschem internationalem Privatrecht in Deutschland gültig sein. Dies gilt allerdings dann nicht, wenn ein Verstoß gegen [@ Art. 6 EGBGB](#), den sogenannten *ordre public* – Grundsatz, vorliegt: Danach ist eine Rechtsnorm eines anderen Staates nicht anzuwenden, wenn dadurch ein Ergebnis erzielt würde, das mit wesentlichen Grundsätzen des deutschen Rechts offensichtlich unvereinbar ist. Von besonderer Relevanz ist hier die Frage der Vereinbarkeit mit den Grundrechten. Für die Prüfung einer *ordre public* – Widrigkeit sind neben dem Alter weitere Umstände des Einzelfalles von Bedeutung, etwa der Zeitraum, in dem die Beteiligten zusammen gelebt haben, oder auch das Vorhandensein gemeinsamer Kinder.

Die Rechtsprechung zu der Frage, wann ein solcher Verstoß festzustellen ist, gestaltet sich uneinheitlich: So wird teilweise eine Altersgrenze von 15 Jahren angenommen, da es sich um die unterste in Europa anzutreffende Altersgrenze handle (so bspw. KG, FamRZ 1990, 45 (Türkei); AG Hannover FamRZ 2002, 1116, 1117). In einer Entscheidung des Amtsgerichts Tübingen wurde die Eheschließung einer Vierzehnjährigen mit elterlicher Zustimmung nach dem Recht von Uruguay, das eine Ehemündigkeit ab einem Alter von zwölf Jahren vorsieht, als wirksam angesehen (AG Tübingen ZfJ 1992, 48). Aktuell haben das Familiengericht beim Amtsgericht Aschaffenburg und das Oberlandesgericht Bamberg im Falle einer bei Heirat 14-jährigen Jemenitin unterschiedlich entschieden. Das Oberlandesgericht Bamberg hat die – mittlerweile eingelegte – Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof zugelassen, da der Fall grundsätzliche Bedeutung habe. Bisher sei nicht höchstrichterlich entschieden, ob das Kindeswohl im Einzelfall gebieten könne, die Folgen eines *ordre public* – Verstoßes nicht im eigentlich zur Anwendung berufenen fremden Recht zu suchen, sondern von einer Nichtigkeit der nach ausländischem Recht geschlossenen „Kinderehe“ auszugehen.

Mit ihrer @ Kampagne „Frühehen stoppen – Bildung statt Heirat“ setzt sich TERRE DES FEMMES e.V. dafür ein, in Deutschland das gesetzliche Mindestheiratsalter auf 18 Jahre festzulegen und die bisher geltende Ausnahmeregelung, nach der Minderjährige ab 16 Jahren mit Zustimmung des Familiengerichts heiraten dürfen, abzuschaffen. Darüber hinaus fordert TERRE DES FEMMES e.V. die Beschränkung des Ehegattennachzugs von ausländischen Ehegatten. Ein Nachzug soll ohne Ausnahme erst möglich sein, wenn beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben.

Die Problematik ist vom Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter NRW in die Frauenministerkonferenz sowie vom Justizministerium NRW in die Justizministerkonferenz – jeweils im Rahmen der Kamingespräche – eingebracht worden. Dabei nahm die Frage nach einem bestehenden legislatorischen Handlungsbedarf besonderen Raum ein. Die Justizministerinnen und Justizminister der Länder und des Bundes verständigten sich am 1. und 2. Juni in der Konferenz der Justizministerinnen und -minister – JUMIKO – darauf, die Möglichkeiten zur Änderung des EGBGB im Rahmen einer Machbarkeitsstudie – zunächst durch Bayern und Nordrhein-Westfalen, wobei auch die Gründung einer Bund-Länder-AG im Gespräch ist, zu prüfen.

Unabhängig von diesen rechtlichen Aspekten gestaltet sich die Frage, wie die Situation der betroffenen Mädchen und jungen Frauen verbessert werden kann, nicht einfach. Grundsätzlich gelten minderjährige Ehefrauen, die mit volljährigen Ehemännern einreisen, nach den Vorgaben des Jugendhilferechts als unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Demnach ist eine Inobhutnahme durch das örtlich zuständige Jugendamt zwingend, es besteht kein Ermessen. Ob eine Trennung vom Ehepartner erfolgt, ist eine Einzelfallentscheidung und liegt im Ermessen des zuständigen Jugendamtes. Im Verlauf der Inobhutnahme ist zum einen der weitere Jugendhilfebedarf der verheirateten Minderjährigen zu prüfen und zum anderen auch die Frage zu beantworten, ob die jeweilige Ehe von der Minderjährigen freiwillig und in eigenem Interesse geführt wird und eine Kindeswohlgefährdung ausgeschlossen werden kann.

Nicht selten wehren sich die Mädchen gegen eine Trennung, da der Ehemann, mit dem sie nicht zuletzt durch die gemeinsame Fluchtgeschichte verbunden sind, Schutz und Vertrautheit bedeuten kann. Auch besteht bei einer erzwungenen Trennung immer die Gefahr, dass die Paare gemeinsam untertauchen und damit für keinerlei Hilfe mehr zugänglich sind. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass die jeweilige Ehe aus verschiedenen Gründen (Zwangsheirat, Verheiratung im Kindesalter) von der Minderjährigen nicht freiwillig und in eigenem Interesse geführt wird. Nach Erkenntnissen von TERRE DES FEMMES e.V. sind typischerweise junge Mädchen, die mit einem weitaus älteren Ehepartner verheiratet werden, schon durch die Disparität der Beziehung in besonderer Weise gefährdet, häusliche und sexualisierte Gewalt zu erleiden. Eine unterlassene Trennung des Paares könnte hier eine Fortsetzung einer bestehenden Gewaltsituation bedeuten. Dies zeigt bereits, dass ein individueller Blick auf die spezifische Situation der Minderjährigen unabdingbar ist, es eines kontinuierlichen, geschützten Kontaktes mit dem Jugendamt bedarf und die besondere Situation auch bei der Prüfung des Jugendhilfebedarfes berücksichtigt wird. Im weiteren Verlauf der Inobhutnahme prüft das zuständige Familiengericht zudem die Bestellung eines Vormundes.

Die vom Land geförderte psychosoziale @ **Einrichtung „Mäggie“** des Vereins Vive Žene Dortmund in Herdecke ist auch ein mögliches Hilfeangebot für traumatisierte minderjährige Ehefrauen (vgl. III.I.3 Vorreiterrolle Nordrhein-Westfalens bei Hilfemaßnahmen und III.D Zwangsheirat).

Das Phänomen der Kinderbräute kommt nicht ausschließlich bei Flüchtlingen aus den in diesem Kapitel genannten Ländern vor, sondern auch bei anderen Zuwanderungsgruppen, wie bspw. Roma aus Bulgarien, Ungarn und Rumänien. Zu Kinderehen von Menschen, die nicht im Rahmen der Flüchtlingsaufnahme erfasst sind oder zu Menschen, die durch religiöse Voraustrauungen im Kindesalter gebunden, liegen der Landesregierung jedoch gegenwärtig keine Zahlen vor.

### **III.I.3 Vorreiterrolle Nordrhein-Westfalens bei Hilfemaßnahmen**

Aufgrund des virulenten Hilfebedarfs hat Nordrhein-Westfalen noch Ende 2014 als erstes Bundesland für die Gruppe weiblicher Flüchtlinge erste wirkungsvolle Maßnahmen ergriffen. Dies war nur möglich, weil der Landtag die besondere Situation dieser vulnerablen Gruppe würdigte und für das Haushaltsjahr 2015 erstmals 900.000 Euro zur Verfügung stellte. So wurde noch Anfang 2015 ein bundesweit einzigartiges @ **Förderkonzept für traumatisierte Flüchtlingsfrauen** aufgelegt; die finanziellen Mittel wurden mittlerweile auf 1,75 Mio. Euro aufgestockt. Um vorhandene Kompetenzen angemessen einzubeziehen, fand im Dezember 2014 ein Konzeptionierungsgespräch mit Vertretungen der Frauenhilfeinfrastruktur und der Flüchtlingshilfe statt. Daneben gab es zahlreiche bilaterale Kontakte mit Fachleuten. Nach Anpassungen im Zuge der Erprobungsphase besteht das Programm nun aus zwei zentralen Bausteinen:

Modul 1 umfasst die Förderung von Sensibilisierungen und Schulungen von Ehrenamtlichen und Fachkräften sowie die niedrigschwellige Begleitung und Betreuung traumatisierter Flüchtlingsfrauen. Durchführende Stellen sind die Einrichtungen der örtlichen

Frauen- und Flüchtlingshilfeinfrastruktur. Fördervoraussetzung ist eine Kooperation der handelnden Akteurinnen und Akteure. Zudem werden zentrale Maßnahmen und Fortbildungen des Dachverbandes der autonomen Frauenberatungsstellen NRW e.V. unterstützt sowie Schulungen von den Sozialpsychiatrischen Kompetenzzentren Migration.

Mithilfe des Moduls 2 werden akutpsychotherapeutische Maßnahmen durch Traumaambulanzen finanziert. Dieses Element wird perspektivisch in ein Gesamtkonzept zur Unterstützung aller traumatisierten Flüchtlinge, d. h. auch von Männern, überführt. Parallel wird ein Qualifizierungsprogramm zur Stabilisierung traumatisierter Flüchtlingsfrauen implementiert, u. a. mit einem Ansatz der peer-to-peer-Beratung.

Insbesondere Modul 1 des Förderkonzepts erfährt eine starke Nachfrage, die sich im Laufe der Monate sogar noch gesteigert hat. Mit großem Engagement sind auf die örtlichen Gegebenheiten abgestellte umfangreiche Maßnahmenpakete mit vielfältigen Hilfeansätzen bewilligt worden. Daneben hat das Programm wichtige Impulse für nachhaltige Zusammenarbeit gesetzt; die Verzahnung der unterschiedlichen Hilfestrukturen der Flüchtlings- und der Frauenhilfe vor Ort hat in bemerkenswerter Weise funktioniert. Die Angebote gestalten sich entsprechend den lokalen Gegebenheiten sehr unterschiedlich; beispielhaft seien genannt: Aufsuchende Beratung in den Einrichtungen und von dezentral untergebrachten Flüchtlingsfrauen, Beratung in Räumlichkeiten in der Nähe der Einrichtungen, Krisenintervention und Stabilisierungsgespräche in Form von Einzelberatung, Gruppenangebote in den Einrichtungen als niedrigschwellige Angebote und zur Stabilisierung, Unterstützung für ehrenamtlich Tätige in Form von Gruppenangeboten, Einzelsupervision und Schulungen. Das Ministerium für Gesundheit, Pflege und Alter berichtet dem Landtag regelmäßig über den Stand des Programms, zuletzt mit @ Bericht vom 20.11.2015.

Durch die niedrigschwelligen Angebote im Rahmen des 2015 gestarteten Förderprogramms zur Unterstützung und Beratung traumatisierter Flüchtlingsfrauen können auch in Flüchtlingsunterkünften wohnende Opfer von Zwangsheirat besser erreicht und den Betroffenen weitergehende Hilfe vermittelt werden (vgl. III.D Zwangsheirat).

Um adäquate Hilfe zu leisten, fördert Nordrhein-Westfalen zudem 2016 die psychosoziale @ Einrichtung „Mäggie“ des Vereins Vive Žene Dortmund in Herdecke. „Mäggie“ ist eine traumapädagogische Einrichtung für traumatisierte unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Mädchen mit Gewalterfahrungen (vgl. III.I.2 Verheiratete weibliche Minderjährige, „Kinderbräute“).

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit ist die Erarbeitung einer Gewaltschutzkonzeption für Unterbringungseinrichtungen des Landes, die der besonderen Situation weiblicher Flüchtlinge wie auch der vulnerablen Stellung von LSBTI\*-Flüchtlingen Rechnung tragen soll. Bereits Anfang 2016 traten in Nordrhein-Westfalen dazu das Ministerium für Inneres und Kommunales und das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter auf Staatssekretärsebene in einen ersten fachlichen Dialog ein. Auf der Grundlage von Arbeitspapieren beider Ressorts fand am 29. Januar 2016 ein Fachaustausch mit Vertretungen der Frauen-, der LSBTI\*- und der Flüchtlingshilfeinfrastruktur sowie den Leitungen verschiedener Bezirksregierungen statt. Hierbei wurden



Optimierungsmöglichkeiten beim Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften diskutiert und Kooperationen verabredet. Dieser Dialog wird kontinuierlich fortgesetzt. Ziel ist die konzertierte Erarbeitung eines Gewaltschutzkonzepts für Landeseinrichtungen, auch als Modell für die kommunalen Einrichtungen dienen kann. Eine entsprechende Forderung enthält auch der Landtagsantrag der Fraktion der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 19.01.2016 (@ LT-Drs.: 16/10878). Zu den inhaltlichen Leitlinien werden dabei u.a. die Bereitstellung von abschließbaren Zimmern und Sanitärbereichen, die Einrichtung spezieller Frauenräume sowie die Schulung des Personals im Beschwerdemanagement gehören. Das Konzept soll für Einrichtungsleitungen, Betreuungsverbände, Sicherheitsdienste und alle in einer Einrichtung tätigen Personen verbindlich sein.

Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter setzt sich auch im Rahmen der GFMK für den Gewaltschutz von weiblichen Flüchtlingen ein und hat 2016 den Antrag „Wirksamer Schutz von Flüchtlingsfrauen vor Gewalt in Flüchtlingsunterkünften und Unterstützung im Asylverfahren“ eingebracht, der einstimmig beschlossen wurde. Er beschreibt die Problemlage vulnerabler Gruppen im Rahmen der Unterbringung und im Asylverfahren und bringt Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes ein. So enthält er u.a. eine Selbstverpflichtung der Länder zur Etablierung von Gewaltschutzkonzepten und begrüßt die Meseberger Erklärung des Bundeskabinetts zu einem gemeinsamen Vorgehen von Bund und Ländern. Außerdem wird die besondere Berücksichtigung von Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt im Asylverfahren für notwendig erachtet.

Bereits jetzt, noch vor Verabschiedung eines allgemeingültigen Gewaltschutzkonzepts für die Landeseinrichtungen, wird durch Maßnahmen der Gewaltschutz für weibliche Flüchtlinge deutlich erhöht. So werden im Rahmen des Belegungsmanagements Frauen und Kinder in der Regel in eigenen Bereichen untergebracht. Es sind inzwischen mehrere besondere Einrichtungen für schutzbedürftige Personen vorhanden, wie z. B. in Kreuzau/Kreis Düren und Wickede. Der präventive Schutz in den Landeseinrichtungen wurde durch Qualitätsstandards, bestimmte bauliche Maßnahmen, ortsangepasste Sicherheitskonzepte sowie Sensibilisierungen und Schulungen intensiviert.

### **III.1.4 Information über neue Medien**

Schutz vor Gewalt ist generell am ehesten möglich, wenn sich Betroffene bzw. Gefährdete über ihre Rechte, aber auch ihre Möglichkeiten, diese durchzusetzen und ggf. Hilfe zu holen, bewusst sind. Dies gilt auch für weibliche Flüchtlinge, die sich hier nicht nur mit einer schwierigen Unterbringungssituation, sondern auch mit einer völlig anderen Sprache und Kultur konfrontiert sehen. Um Informationen niedrigschwellig und in adäquater Form zu übermitteln, wurden von unterschiedlichsten Akteurinnen und Akteuren Apps entwickelt. Denn Flüchtlinge verfügen in der Regel über Smartphones; mit ihnen wurden Fluchtwege erkundet, und sie ermöglichen den Kontakt mit Angehörigen und wichtigen Bezugspersonen. Auch in Nordrhein-Westfalen wurde dieser Weg beschritten.

So hat die Landesregierung die App „Welcome to North Rhine-Westphalia!“ veröffentlicht. In ihr wird auch das Thema „Gewalt gegen Frauen“ aufgegriffen. Die App gibt Hinweise zu Unterstützungsangeboten wie z. B. Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen. Das bundesweite Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ kann direkt von der App aus angewählt werden. Mit den Themen „Frauen“, „Gleichberechtigung“, „Gesundheit“ und „Familie“ umfasst die App weitere wichtige Informationen speziell für weibliche Flüchtlinge; diese werden in den Sprachen Englisch, Französisch, Hocharabisch und Deutsch angeboten und sind in Teilen auch offline erreichbar. Das neue Online-Angebot kann kostenlos für Android Smartphones im @ [Google Play Store](#) heruntergeladen werden und ist auch als Web-App unter @ [www.welcome-to.nrw](http://www.welcome-to.nrw) abrufbar.

Hinzuweisen ist auch auf die Broschüre @ „[Demokratie für mich. Grundrechte in Deutschland. Ein Leitfaden für geflüchtete & einheimische Menschen](#)“. Diese enthält wichtige Informationen zur Gleichberechtigung von Frau und Mann sowie zum Verbot jedweder Gewalt gegen Frauen. Die Publikation wurde gemeinsam vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales und dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport/Landeszentrale für politische Bildung (LZpB) veröffentlicht und soll Flüchtlinge und ihre Helferinnen und Helfer in einfacher Form mit den Grundrechten und Werten in Deutschland vertraut machen. Die Broschüre ist so konzipiert, dass sie auch als Unterrichtsmaterial genutzt werden kann. Sie liegt inzwischen in sieben Sprachen vor.

Als spezifisches Informations-Tool für weibliche Flüchtlinge bereitet das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter derzeit eine App vor, die bis Ende 2016 fertiggestellt sein soll. Informationsschwerpunkte werden die Themen Gleichberechtigung und Gewaltfreiheit sein, orientiert an der Systematik des Grundgesetzes. Zur Konzeptionierung wurde ein Gespräch mit interkulturell versierten Expertinnen durchgeführt, zu denen u.a. Vertreterinnen des Flüchtlingsrates, der Flüchtlingshilfe Bochum, des Bildungswerks für Friedensarbeit, der Landeszentrale für politische Bildung, der LAG Lesben sowie von Queer Amnesty gehörten. Die App wird voraussichtlich durch ein Redaktionsteam erstellt, das nicht nur über gender-, sondern gleichzeitig über kulturspezifische Expertise verfügt, die sich auch in den Übersetzungen wiederfinden soll. Dabei wird darauf geachtet, dass die Ansprache der weiblichen Flüchtlinge nicht bevormundend erfolgt; vielmehr geht es darum, grundlegende Informationen über ein gelingendes Miteinander auf Augenhöhe weiterzugeben und den Frauen das Gefühl von Hilfe und Unterstützung zu vermitteln.

Daneben fördert das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter seit dem 1. April 2016 ein Projekt beim Flüchtlingsrat NRW (Laufzeit bis Dezember 2016), das der Gewaltprävention im Umgang mit nicht-heteronormativen Flüchtlingen dient. Ziel der Maßnahme ist es, die allgemeinen Strukturen der Flüchtlingshilfe für die besonderen Bedarfe dieser vulnerablen Personengruppe zu sensibilisieren, wozu auch geflüchtete Lesben und Trans\*frauen gehören. Dazu soll ein Infopool rund um das Thema LSBTI\*Flüchtlinge, angedockt an das Internetportal des Flüchtlingsrats NRW, aufgebaut werden.

Mit dem von der aus dem Kinder- und Jugendförderplan NRW geförderten NRW-Fachberatungsstelle „gerne anders!“ entwickelten Flyer „Unsichtbar – Besonders Belastet – Gefährdet“ werden die in der Flüchtlingshilfe tätigen Kräfte für das Thema Homo- und Transphobie sensibilisiert und auf konkrete Hilfestellungen hingewiesen.

Die LAG Mädchenarbeit, die LAG Jungenarbeit, die LAG autonome Mädchenhäuser/ feministische Mädchenarbeit, sowie die Fachstelle FUMA Gender NRW, die aus Mitteln des Kinder- und Jugendförderplans NRW gefördert werden, leisten ebenso einen wesentlichen Beitrag zur Gewaltprävention, in dem Fachkräfte in der Kinder- und Jugendarbeit entsprechend beraten und sensibilisiert werden

#### **IV. Schlussbemerkung**

Der vorliegende Landesaktionsplan gibt den Stand vom 26. August 2016 wieder. Es ist der Landesregierung daran gelegen, dem Parlament eine möglichst tagesaktuelle Fassung zu übermitteln.

Dennoch hat der Prozess der Erarbeitung gezeigt, dass immer wieder auch unerwartete Aktualisierungen erforderlich waren. Dies ist bezeichnend für ein Politikfeld, das von außergewöhnlicher Dynamik gekennzeichnet ist. Dabei erweist sich bei nicht wenigen Problemstellungen eine lebhaftere öffentliche Diskussion, beflügelt durch Medien und soziale Netzwerke, als Motor für Veränderungen. Mit dem Landesaktionsplan liegt erstmalig ein Kompendium vor, das mit seiner Fülle an Informationen, der Transparenz der Quellen und seinen fachlichen und politischen Positionierungen geeignet ist, diese wichtige öffentliche Debatte weiter voranzutreiben.

## V. Anhang: Einbeziehung der Akteurinnen und Akteure

Durch das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter erfolgte eine umfassende Einbindung der Akteurinnen und Akteure im bestehenden Schutz- und Hilfesystem NRW. In insgesamt zwei vorbereitenden Fachtagungen und einem gemeinsamen Brainstorming unter Einbeziehung von Verbänden sowie den zuständigen Vertreterinnen und Vertretern aus den Ressorts wurden Ideen für die den Erarbeitungsprozess begleitende Steuerungsgruppe entwickelt.

### Steuerungsgruppe

#### Zusammensetzung

Die Steuerungsgruppe sollte sich aus Mitgliedern zusammensetzen, die aufgrund ihrer fachlichen Kompetenzen und ihrer Einbindung in wichtige Organisationen besondere Sachnähe zur Thematik besitzen; darüber bestand schnell Einigkeit. Nach Vorgesprächen, zahlreichen Interessenbekundungen für eine Teilnahme und als Ergebnis eines intensiven Abwägungsprozesses gelang eine Zusammensetzung, mit der alle wichtigen Akteurinnen und Akteure auf Landesebene eingebunden wurden.

Als regelmäßige Mitglieder wurden in die Steuerungsgruppe eingeladen:

#### Fraueninfrastruktur

- @ Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Autonomer Frauenhäuser NRW e. V.
- @ LAG autonomer Frauen-Notrufe in NRW
- @ Dachverband der autonomen Frauenberatungsstellen NRW e. V.  
eine Vertreterin der Vernetzung der landesgeförderten Fachberatungsstellen für die Opfer von Menschenhandel in NRW
- @ LAG Autonome Mädchenhäuser/Feministische Mädchenarbeit NRW e. V.
- @ NetzwerkBüro Frauen und Mädchen mit Behinderung/chronischer Erkrankung NRW
- @ agisra Köln e.V.
- @ Landeskoordination Anti-Gewalt-Arbeit für Lesben und Schwule in NRW
- @ LAG kommunaler Frauenbüros/Gleichstellungsstellen NRW
- @ Freie Wohlfahrtspflege – Der Paritätische Nordrhein-Westfalen
- @ Freie Wohlfahrtspflege – Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe e. V.
- @ Freie Wohlfahrtspflege – Landesvertretung der kath. Frauenhäuser in NRW - Caritasverband Diözese Münster
- @ Institut für Rechtsmedizin im Universitätsklinikum Düsseldorf

#### Kommunale Spitzenverbände

- @ Städtetag NRW
- @ Landkreistag NRW
- @ Städte- und Gemeindebund NRW

## Fraktionen im Landtag NRW

- @ SPD
- @ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- @ CDU
- @ FDP
- @ DIE LINKE (bis Mai 2012)
- @ Piratenfraktion (seit 2012)

## Ressorts der Landesregierung NRW

- @ Staatskanzlei
- @ Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
- @ Ministerium für Schule und Weiterbildung
- @ Justizministerium
- @ Ministerium für Inneres und Kommunales
- @ Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport

Die Federführung und die Geschäftsstelle der Steuerungsgruppe lagen beim @ Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Steuerungsgruppe wurde von einer externen Moderatorin begleitet.

## Rollen- und Prozessklarheit

Wie bei jedem partizipativen Prozess kam den Faktoren der Rollen- und Prozessklarheit, und zwar von Anfang an, große Bedeutung zu. Immerhin bedeutete die partizipative Einbindung der vielfältigen Kompetenzen der Akteurinnen und Akteure eine einmalige Chance für die Arbeit in der Steuerungsgruppe, die optimal genutzt werden sollte. Sie war Beratungs-, aber nicht Entscheidungsgremium. Es ist Aufgabe der Landesregierung, auf der Grundlage und unter Würdigung der Empfehlungen der Steuerungsgruppe den Landesaktionsplan zu erstellen, im Kabinett zu verabschieden und dem politischen Auftrag entsprechend dem Landtag vorzulegen.

Den Erkenntnissen und Empfehlungen der Steuerungsgruppe sollte bei der Erarbeitung des Landesaktionsplanes besondere Priorität zukommen. Dieser Stellenwert bestimmte Tiefe und Qualität der Diskussionen. Auch kontroverse Positionen wurden als hilfreich erlebt. Dabei war klar, dass die Arbeiten und Empfehlungen der Steuerungsgruppe nur eine von mehreren Quellen für den Landesaktionsplan sein konnten. Bereits die zeitliche Begrenzung (11 Sitzungen) ließ nur eine Fokussierung auf bestimmte Bereiche und Themenstellungen zu. Die Komplexität des Themenfeldes erforderte, auch die Erkenntnisse aus anderen wichtigen Quellen wie sonstigen Gremien, Gutachten, Rechtsprechung etc. einzubeziehen.

**Leitprinzipien: innovativ, inklusiv, nachhaltig**

Aus den beiden Fachtagungen lag ein umfangreiches Spektrum von insgesamt 174 gemeldeten Themenvorschlägen für die Arbeit in der Steuerungsgruppe vor. Bei einem geplanten Zeitrahmen von zehn moderierten Sitzungen hätte eine sukzessive Befassung mit jedem einzelnen Vorschlag die Arbeit der Steuerungsgruppe zeitlich überfordert und qualitativ in Frage gestellt. Auch hier musste eine zielführende Auswahl getroffen werden.

Schnell wurde deutlich: Jede Auswahl nach dem Kriterium der „Priorität“ hätte eine Abwertung der Dringlichkeit anderer Anliegen beinhaltet, die von niemandem gewollt war. Stattdessen entschied sich die Steuerungsgruppe dafür, den Blick auf die besonderen Stärken des Gremiums zu richten. Die Breite und Tiefe der vorhandenen Kompetenz der Steuerungsgruppenmitglieder, die zum Teil auf jahrzehntelanger Erfahrung beruht, eröffnete die einzigartige Chance, sich von dem Detailblick zu lösen und eine übergeordnete Perspektive zu entwickeln.

Die Steuerungsgruppe entschied sich dafür, bereichs- und zielgruppenübergreifend über eine Weiterentwicklung des bestehenden Schutz- und Hilfesystems nachzudenken. Dabei orientierte sie sich an drei Leitprinzipien: innovativ – inklusiv – nachhaltig (vgl. II.1 Politischer Auftrag).

## 11 Themensitzungen

Von März 2012 bis September 2014 beschäftigte sich die Steuerungsgruppe in insgesamt elf Sitzungen mit den nachstehenden Themen:

1. Konstituierende Sitzung am 01.03.2012
2. Identifizierung bisher vernachlässigter Zielgruppen, Handlungsbedarf am 03.05.2012
3. Vielfalt, Auftrag, Innovation – Einvernehmen über Themenauswahl – am 21.06.2012
4. 10 Jahre Gewaltschutzgesetz und seine Umsetzung im Polizeirecht NRW – am 20.09.2012
5. Schutz, Hilfe und Unterstützung: Welche Zielgruppen erreichen wir nicht (Dunkelfeld und Zugang)? – Möglichkeiten und Grenzen von Inklusion – am 15.11.2012
6. Schutz, Hilfe und Unterstützung – Qualitative Weiterentwicklung der Frauenhilfeeinfrastuktur unter Berücksichtigung enger fiskalischer Grenzen am 31.1.2013
7. Welchen Beitrag kann das Gesundheitssystem leisten, um Gewalt zu erkennen, angemessene Hilfe zu leisten und den gesundheitlichen Folgen von Gewalt entgegenzuwirken? – am 23.05.2013
8. Ursachen und Wirkung - Strategien zur Vermeidung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen – am 19.9.2013
9. Wege und Strategien zur Gewinnung neuer Kooperationspartnerschaften – am 12.12.2013
10. Cybergewalt – am 27.3.2014
11. Abschlusssitzung „Inhaltliche Ergebnisse und Schlussfolgerungen“ am 18.09.2014.

## Verbindlich abgestimmte Protokolle

Die Empfehlungen der Steuerungsgruppe wurden in anonymisierter Form in verbindlich abgestimmten Protokollen dokumentiert. Die Steuerungsgruppe verständigte sich darauf, dass diese nur für den internen Gebrauch bestimmt sind. Es bestand Einigkeit, dass bei der Fülle der eingebrachten Materialien und der Differenziertheit der Diskurse eine detailgenaue Abbildung der jeweiligen Sitzungen nicht möglich sein würde; es sollte aber das als Essenz in den Landesaktionsplan einfließen, was in den Protokollen einvernehmlich festgehalten wurde.

Darüber hinaus waren viele der in die Sitzungen eingebrachten Materialien und Anregungen, die partizipativ erarbeiteten Themen- und Clusterlisten ebenso wie externe Erkenntnisse wichtige Quellen für die Aufbereitung der einzelnen Themenschwerpunkte des Landesaktionsplans.





## Impressum

### Herausgeber

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege  
und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen  
Referat "Reden, Publikationen"  
Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf  
Telefon: 0211 8618-50  
E-Mail: [info@mgepa.nrw.de](mailto:info@mgepa.nrw.de)  
Internet: [www.mgepa.nrw.de](http://www.mgepa.nrw.de)

### Kontakt

Referat "Gewalt gegen Frauen"  
Barbara Meier-Beck  
Telefon: 0211 8618-3584  
E-Mail: [Barbara.Meier-Beck@mgepa.nrw.de](mailto:Barbara.Meier-Beck@mgepa.nrw.de)

### Fotos/Illustrationen

Umschlagseite (hinten): Gebäude des Ministeriums:  
© MGEPA NRW / Ralph Sondermann

### © 2016 / MGEPA 215

Der Landesaktionsplan kann heruntergeladen werden.  
Im Internet: [www.mgepa.nrw.de/publikationen](http://www.mgepa.nrw.de/publikationen)  
Bitte die Veröffentlichungsnummer **215** angeben.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Ministerium für Gesundheit,  
Emanzipation, Pflege und Alter  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf  
Telefon 0211 8618 50  
info@mgepa.nrw.de

[www.mgepa.nrw.de](http://www.mgepa.nrw.de)

