

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen zum Entwurf des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen: „Schutz vereint: Nordrhein-Westfalen-Pakt gegen Gewalt“

Grundsätzlich wird die Bündelung der landesweiten Maßnahmen der geschlechtsspezifischen Antigewaltarbeit in eine Gesamtstrategie durch die Freie Wohlfahrtspflege NRW begrüßt. Wir beteiligen uns gerne an dem Prozess, eine gemeinsame Zielsetzung zu definieren, denn die damit verbundene qualitative und quantitative Weiterentwicklung der Maßnahmen gegen die geschlechtsspezifische Gewalt ist uns ein großes Anliegen.

Wir sehen jedoch in Bezug auf die Gewichtung und Ausgestaltung des Papiers einen deutlichen Nachbesserungsbedarf. Die derzeit noch bestehenden gesellschaftlichen Realitäten führen zu geschlechtsspezifischen Unterschieden. So hat die Initiative Equal Measures2030¹ in einer Studie über die aktuellen Bemühungen zur weltweiten Gleichstellung der Geschlechter und Benachteiligung resümiert, dass in keinem Land der Welt das Ziel erreicht ist oder auch nur kurz vor der Realisierung steht.

Einen wesentlichen Faktor für diese negative Bewertung bildet der Gender-Pay-Gap. Jährlich verdeutlicht dieser, dass in der Bundesrepublik Deutschland Frauen systematisch im Bereich der finanziellen Teilhabe benachteiligt sind. Ein weiterer Indikator für die schlechte Bilanz ist der mangelnde Zugang zur politischen Teilhabe, der sich in dem niedrigen – und zunehmend zurückgehenden – Anteil von Frauen im Deutschen Bundestag abbildet.

Ebenso sind in Bezug auf Gewaltphänomene deutliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen zu konstatieren. Die hohe Gewaltbetroffenheit von Frauen* wurde in den letzten Jahren immer wieder durch verschiedene repräsentative Studien belegt.

Untersuchungen bestätigen, dass bspw. Männer vielfach Gewalt im öffentlichen Raum erleben, wohingegen Frauen in erster Linie physische und psychische Gewalt im sozialen Nahraum - insbesondere häusliche und sexualisierte Gewalt in Beziehungen mit Männern - erleiden. Da Gewaltformen, Wirkungen und Schweregrade geschlechtsspezifisch unterschiedlich ausgeprägt sind, gilt es, diese zu beleuchten und differenziert darzustellen.

Wir regen daher an, den Fokus auf das Thema Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder und auf häusliche Gewalt - wie es die Istanbul-Konvention fordert - zu richten, und eine gebotene Differenzierung vorzunehmen. Ergänzend sollten Helffeld- und Dunkelfeldzahlen für eine Gesamtschau der Gewaltdimensionen aufgenommen werden

Nach unserer Auffassung sollte der Pakt gegen Gewalt so ausgestaltet sein, dass der geschlechtsspezifische Blick auf die Antigewaltarbeit im Land NRW und die unterschiedliche Gewichtung ganzheitlich und umfassend dargestellt wird.

Grundsätzlichen Überarbeitungsbedarf sehen wir in folgenden Punkten:

- Neben der Interventionsarbeit ist ein wesentlicher Punkt der geschlechtsspezifischen Antigewaltarbeit der Bereich der Prävention. **Diese Präventionsarbeit und Maßnahmen sowie Stufen der Weiterentwicklung sind in den Pakt gegen Gewalt aufzunehmen.** Hierzu müssten die Maßnahmen beispielsweise im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit, Eingliederungshilfe und Migrationsarbeit aufgeführt werden. Insbesondere sollten

¹ Equal Measures 2030 (2019). Harnessing the power of data for gender equality. Introducing the 2019 EM2030 SDG Gender Index

(gesetzliche) Präventionsmaßnahmen in den Institutionen sowie spezifische Präventionsangebote der Familienhilfe und –bildungsarbeit und der (außerschulischen) Bildungsarbeit aufgeführt werden. Der Bereich der institutionellen Gewalt bzw. des institutionellen Schutzes wird hier nicht beleuchtet.

- **Die zugrunde gelegten Bezugsgrößen zur flächendeckenden Versorgung der Frauenhausplätze stellen eine unzureichende Ermittlungsgröße dar.** Die genannten Eckdaten lassen keine valide Ermittlung der flächendeckenden Versorgung zu.

Die Kriminalstatistik der Polizei umfasst ausschließlich gemeldete Straftaten. Vielfach werden (aus unterschiedlichen Gründen) keine Strafanzeigen gestellt oder Ermittlungen bei gewaltgeprägten Beziehungen initiiert. Mit Blick auf die notwendigen Schutzangebote kann dies daher nur einer von mehreren Indikatoren sein.

Hier sollten die Zahlen aus dem Landescontrolling einfließen. Beispielsweise weist das jährliche Berichtswesen in der Zeit von 2015-2018 aus, dass zw. 0,9-1,6 % der aufgenommenen Frauen über 60 Jahre alt sind. Dies ist der Nachweis, dass auch ältere Frauen von Gewalt betroffen sind und Unterstützungsbedarf benötigen.

Wir sprechen uns gegen eine Altersbeschränkung bei der Berechnung der Platzbedarfe aus. Die demografische Entwicklung der nächsten Jahre wird aufgrund der geburtenstarken Jahrgänge vermutlich zu einer Steigerung der Aufnahmegesuche von älteren Frauen führen.

Die **Bedarfsermittlung der Frauenhausplätze** im „Pakt gegen Gewalt“ entspricht nicht den Anforderungen der Istanbul-Konvention. Diese legt eine Berechnung von einem Familienplatz pro 10.000 Einwohner*innen zugrunde. In dem vorliegenden Entwurf wird sich bei der Berechnung nur auf die weibliche Einwohnerschaft bezogen.

- **Die Finanzierungsstruktur bedarf einer gesetzlichen Grundlage** auf Schutz und Hilfe und damit einer auskömmlichen und angemessenen Versorgung für alle von Gewalt betroffenen Frauen (Menschen) und ihren Kindern.

- **Des Weiteren sind die besonderen Bedarfe und passgenauen Angebote für Frauen (Menschen) mit Behinderungen oder Migrant*innen in dem Entwurf nicht differenziert genug dargestellt.** Kultur- und Sprachmittler*innen müssen in die Beratungsstrukturen der Frauenhilfeinfrastrukturen eingebunden sein, da ca. 50% der hilfe- und schutzsuchenden Frauen einen Migrationshintergrund haben. Dies stärkt die Qualität und die Bekanntheit der Angebote.

Bei den Familien- und Mädchenberatungsstellen ist für den Bereich der Mädchen und jungen Frauen das MKFFI hinzuzuziehen. Kinder und Jugendliche müssen ebenso als eigenständige „Opfer von häuslicher Gewalt“ akzeptiert werden, deren Interessen und Schutz maßgeblich vor elterlichen Ansprüchen (z. B. auf Umgangsrecht) stehen.

- Grundsätzlich gelten etablierte Termini in der Unterstützungsstruktur für gewaltbetroffene Frauen (Menschen). **Wir sprechen uns daher gegen die Begrifflichkeit „stationäre und ambulante Angebote“ aus.**

- **Eine generelle Zentralisierung von Unterstützungsangeboten in sog. „Powerhäusern“ steht im Widerspruch zu Trägerautonomie und Angebotsvielfalt.** Die Trägerhoheit und -autonomie ist Grundlage des Entwicklungsprozesses. Den differenzierten Bedarfen der Betroffenen wird gerade durch die Trägervielfalt entsprochen. Hilfen aus einer Hand anzubieten ist an vielen Stellen sinnvoll, allerdings gibt es auch viele Gründe, die an

manchen Stellen dagegensprechen (regionale Unterschiede, großer Flächenkreis, Mobilitätseinschränkungen, etc.). Die Freiwilligkeit der Zusammenführung muss unter diesen Gesichtspunkten gewahrt bleiben. Wenn Frauenhäuser sich in dieser Weise öffnen, bedeutet dies eine Neuausrichtung der Konzeption insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit. Für sogenannte hochrisikogefährdete Frauen muss die Möglichkeit der Anonymität als Sicherheitsvorkehrung weiterhin gewahrt bleiben. Ein niedrigschwelliger Zugang zu Schutz, Hilfe und Unterstützung muss gegeben sein. **Wir sprechen uns gegen eine Verwendung des Titels „Powerhaus“ aus, da es für die Ratsuchenden kein eindeutiger und hinweisgebender Begriff ist.**

- **Wir sprechen uns gegen eine Doppelstruktur bei digitalisierten Zugängen aus.** Bestehende Angebote sind für betroffene Frauen bereits jetzt zugänglich. Für die Sicherstellung von Online- und Chatberatung sollten weitere finanzielle Mittel in die Weiterentwicklung der bereits bestehenden Infrastruktur und in die Personal- und Sachkosten fließen.
- Die fehlende Kenntnis über Hilfsangebote in der Öffentlichkeit sollte u.a. mit entsprechenden Kampagnen gegen Gewalt begegnet werden. **Wie sprechen uns gegen die Zusammenlegung einer gemeinsamen Kampagne Gewalt gegen Frauen* und Männer* aus.**
- In dem vorliegenden Entwurf unterlägen neue Frauenhäuser dem Vorbehalt, mehr als 12 Plätze bereitstellen zu müssen. **Langfristig angelegte Umsteuerungsprozesse sollten in einem gemeinsamen Verständigungsprozess entwickelt werden.** Die Refinanzierung der Frauenhäuser wird vielfach über die Kommunen und Landkreise getragen, die Träger müssen hierzu entsprechende Finanzierungssicherheit erhalten.
- Wir befürworten die Initiative der Landesregierung einer verlässlichen und nachhaltigen Verständigung zur auskömmlichen Finanzierung zwischen Land und Kommune. **Wir unterstützen die Bemühungen einer verbindlichen Finanzierungsstruktur im Bereich des Gewaltschutzes. Grundsätzlich kann es nicht Aufgabe der freien Träger sein, staatliche Pflichtaufgaben finanziell zu gewährleisten. Auftretende Finanzierungslücken dürfen nicht durch die Träger aufgefangen werden müssen.**
- Die Thematik der weiblichen Genitalverstümmelung erreicht unterschiedliche Angebote und Unterstützungsbereiche. Hier sollte eine systematische Struktur hinterlegt werden. In Bezug auf die Interventionsverfahren gegen weibliche Genitalverstümmelung bitten wir, die Schwangerschaftsberatungsstellen bei der Entwicklung von Standards für Interventionsverfahren gegen weibliche Genitalverstümmelung einzubeziehen. Den Beratungsstellen nach § SchKG (Schwangerschaft(konflikt)beratungsstellen) kommt hier eine wesentliche Rolle der Prävention, aber auch der Beratung Betroffener zu. Der Ausbau und die Verstärkung der Sensibilisierungs- und Präventionsarbeit ist nach unserer Ansicht in diesem spezifischen Gewaltbereich notwendig und zielführend. **Eine Landesfachstelle, analog der Landesfachstelle zur Prävention von sexuellem Missbrauch an Kindern, könnte hier eine ausgewiesene Expertise darstellen sowie eine Strahlkraft entwickeln. Auch sollten spezialisierte Beratungsangebote ausgebaut und gemeinsame Standards einwickelt werden.**
- **Beim Thema Zwangsprostitution und Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung handelt es sich um schwere Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Opfern, die**

durch entsprechend geschulten Personals innerhalb der Behörden betreut, unterstützt und an spezialisierte Beratungsstellen vermittelt werden sollten. Oftmals kommen die Personen aus dem Ausland und haben keine Aufenthaltserlaubnis. Es besteht die Notwendigkeit, dass Frauen (Menschen) aufenthaltsrechtlich nicht noch zusätzlich kriminalisiert werden und ein Verfahren wegen illegaler Einreise ausgesetzt wird. An dieser Stelle ist eine Zusammenarbeit mit den Migrationsfachdiensten und Flüchtlingsberatungsstellen zwingend erforderlich. Gesonderte und sichere Unterbringungsmöglichkeiten außerhalb von Sammelunterkünften, umgehende Einschaltung einer spezialisierten Beratungsstelle und geschulte Sprachmittlung sollten standardmäßig erfolgen. Zusätzlich sollte eine psychosoziale Begleitung zur Abwendung re-traumatischer Situationen und zur Bearbeitung der erlittenen Traumata kurzfristig bereitgestellt werden.

- Kinder und Jugendliche sind in zweierlei Hinsicht von Menschenhandel Betroffene: Zum einen als Kinder von Opfern von Menschenhandel. Zum anderen selbst als Opfer von Menschenhandel/Kinderhandel. **In Fällen, in denen Kinder und Jugendliche betroffen sind, sollte immer eine Zusammenarbeit mit dem MKFFI erfolgen, da es sich grundsätzlich um sexuellen Missbrauch handelt.**
- **Bei der Entwicklung der Interventionsketten gegen Zwangsverheiratung sind auch die Fachdienste der Migration einbezogen werden.** Dies erfordert eine Verschränkung mit dem zuständigen MKFFI. Die Migrationsfachdienste haben fundierte Kenntnis und Erfahrungen in der Begleitung der betroffenen Frauen und Mädchen.
- Für den Entwurf „Schutz vereint: Nordrhein-Westfalen-Pakt gegen Gewalt“ wurde die sog. **Dunkelfeldstudie „Sicherheit und Gewalt in NRW“ (LKA NRW / Ministerium des Innern und MHKBG NRW)** zugrunde gelegt. In dieser Studie wurden jedoch keine Bedarfe von gewaltbetroffenen Personen erfasst.

Zur Entwicklung eines gelingenden Pakts ist die Bewertung der Ergebnisse der Bedarfsanalyse gemeinsam mit allen Akteur*innen notwendig und sinnvoll.

Köln, den 21.5.2021