

Niedersächsischer Aktionsplan gegen Häusliche Gewalt und zur Umsetzung der Istanbul-Konvention – Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsbezogener Gewalt

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
I. Eingangskapitel.....	6
II. Anforderungen, Handlungsbedarfe und Maßnahmen.....	13
A. Gefahrenabwehr und Krisenintervention	13
1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention und gesetzliche Regelungen.....	13
2. Würdigung des Erreichten und bestehende Umsetzungsbedarfe.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern	16
4. Geplante Maßnahmen – Gefahrenabwehr und Krisenintervention.....	17
B. Strafverfolgung und Opferschutzmaßnahmen.....	20
1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention und gesetzliche Regelungen.....	20
2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe	20
3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern	22
4. Geplante Maßnahmen – Strafverfolgung und Opferschutz.....	22
C. Zivilrechtlicher Gewaltschutz	24
1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention und gesetzliche Regelungen.....	24
2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe	24
3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern	25
4. Geplante Maßnahmen– zivilrechtlicher Gewaltschutz.....	26
D. Kinder als (Mit-) Betroffene von häuslicher Gewalt.....	27
1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention.....	27
2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe	27
3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern	29
4. Geplante Maßnahmen – Kinder als (Mit-) Betroffene von häuslicher Gewalt.....	29
E. Schutz und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen	31
1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention und gesetzliche Regelungen.....	31
2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe	32
3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern	37
4. Geplante Maßnahmen – Schutz und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen.....	39
F. Prävention und Bildung	42
1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention.....	42
2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe	42
3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern	45

4.	Geplante Maßnahmen – Prävention und Bildung.....	46
G.	Förderung lokaler Handlungskompetenzen und Vernetzungsstrukturen	49
1.	Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention.....	49
2.	Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe	49
3.	Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern.....	52
4.	Geplante Maßnahmen – Lokale Handlungskompetenzen und Vernetzung.....	53
H.	Landesstrukturen und Ressourcen für ein koordiniertes Vorgehen	54
1.	Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention.....	54
2.	Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe	54
3.	Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern.....	55
4.	Geplante Maßnahmen – Landesstrukturen und Ressourcen.....	56
III.	Literatur.....	57

Abkürzungsverzeichnis

BISS	Beratungs- und Interventionsstelle(n)
CoE	Council of Europe (Europarat)
EU	Europäische Union
FRA	EU Fundamental Rights Agency (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte)
GewSchG	Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (unabhängige Expertengruppe des Europarates für die Überwachung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt)
IMAK	Interministerieller Arbeitskreis
LAB NI	Landesaufnahmebehörde Niedersachsen
LAP	Landesaktionsplan
LKA NI	Landeskriminalamt Niedersachsen
LPR	Landespräventionsrat Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MJ	Niedersächsisches Justizministerium
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
MS	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung
NPOG	Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
Ressort-AG	Ressort-Arbeitsgruppe
SEV	Sammlung der Europäischen Verträge
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

I. Eingangskapitel

Einführung: Relevanz der Thematik

Frauen werden häufig Opfer von Gewalt und sie werden häufig Opfer von schweren Formen von Gewalt. Gewalt gegen Frauen ist eine Menschenrechtsverletzung (Art 2, 3 und 7 der UN-Menschenrechtscharta) und eine Form der Diskriminierung von Frauen. Sie hat einen geschlechtsspezifischen Charakter, d.h. sie richtet sich gegen Frauen aufgrund ihres biologischen oder sozialen Geschlechts und sie ist Ausdruck ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern. Gewalt gegen Frauen kommt in aktuellen und ehemaligen Partnerschaften, in anderen familiären Konstellationen und außerhalb des persönlichen Nahraums vor. Kinder sind vielfach (mit-)Betroffene von partnerschaftlicher Gewalt gegen Frauen.

In Deutschland wird etwa jede dritte Frau im Erwachsenenalter mindestens einmal Opfer von sexueller oder körperlicher Gewalt und knapp jede vierte Frau erfährt diese Formen von Gewalt innerhalb von Partnerschaften. 8 % der Frauen werden jährlich Opfer von körperlicher und sexueller Gewalt sowohl innerhalb von Partnerschaften als auch außerhalb davon (EU-Fundamental Rights Agency (FRA) 2014, S. 9). Hochgerechnet bedeutet das für Niedersachsen, dass im Jahr 2021 etwa 272.500 Frauen Opfer von körperlicher und sexueller Gewalt wurden.¹ Die Opferwerdungsbefragung des LKA NI zu Gewalterfahrungen in Partnerschaften aus dem Jahr 2021 zeigte, dass 6,7 % der befragten Frauen im Jahr 2020 von psychischer, körperlicher sowie sexualisierter Gewalt oder von Stalking in einer aktuellen oder ehemaligen Partnerschaft betroffen waren (LKA NI 2022b, S. 20)². Während solche Befragungen Auskunft darüber geben, wie viele Frauen insgesamt betroffen sind, stellen Daten der PKS nur dar, wie viele Fälle polizeilich bekannt wurden. Die PKS weist für Niedersachsen im Jahr 2021 3.739 weibliche Opfer ab 14 Jahren von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung aus (Polizei Niedersachsen 2022). In Niedersachsen kamen im Jahr 2021 15.809 weibliche Opfer häuslicher Gewalt der Polizei zur Kenntnis, die meisten von ihnen wurden Opfer von Gewalt in aktuellen oder ehemaligen Partnerschaften. Der Anteil von Frauen an allen Opfern häuslicher Gewalt ist mit 71% deutlich höher als der der Männer (LKA NI 2022a).³

Vor dem Hintergrund anhaltend hoher Gewaltbetroffenheit von Frauen sieht das Land Niedersachsen aktuell und zukünftig den Bedarf, geeignete Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen fortzuführen und weiterzuentwickeln. Mit dem vorliegenden LAP IV) bekräftigt die niedersächsische Landesregierung den Anspruch, diese Arbeit voranzutreiben. Die Ministerien des Landes Niedersachsen wollen gemeinsam Gewalt gegen Frauen verhüten und bekämpfen sowie Opfer und (mit-)betroffene Kinder angemessen schützen und unterstützen. Dabei legt die niedersächsische Landesregierung den Schwerpunkt auf das gravierende Problem geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen, erkennt aber an, dass auch Männer Opfer von häuslicher Gewalt werden.

¹ Bei einer weiblichen erwachsenen Wohnbevölkerung von 3.407.881 im Jahr 2021 (Bund-Länder Demografie Portal 2022).

² Abrufbar unter: <https://www.lka.polizei-nds.de/forschung/dunkelfeldstudie/dunkelfeldstudie-vierte-befragung-von-40000-menschen-steht-unmittelbar-bevor-115379.html> (Stand: 28.08.2023).

³ Der Anteil der Delikte, die im Rahmen von aktuellen oder ehemaligen Partnerschaften verübt werden, ist bei den Straftaten gegen das Leben bei 58% und bei den Rohheitsdelikten und Straftaten gegen die persönliche Freiheit bei 68 % (LKA NI 2022a, S. 21).

Weiterentwicklung der Landespolitik – die niedersächsischen Landesaktionspläne gegen Gewalt gegen Frauen

Der erste *Landesaktionsplan zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich* (LAP I) wurde von der niedersächsischen Landesregierung im Jahr 2001 beschlossen. Damit führte das Land Niedersachsen erstmals die Maßnahmen der verschiedenen Ministerien zusammen und legte die Grundlage dafür, dass die Bekämpfung häuslicher Gewalt als eine ressortübergreifende Aufgabe verstanden wird. Diese kann nur dann wirkungsvoll und nachhaltig bearbeitet werden, wenn alle verantwortlichen Einrichtungen und Behörden ihr Handeln koordinieren (Land Niedersachsen 2012, S. 3). Der LAP I flankierte den *Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen* der Bundesregierung. Mit neuen zivilrechtlichen Möglichkeiten sollte der Schutz vor Gewalt und Nachstellungen verbessert und die Überlassung der gemeinsamen Wohnung bei Trennung erleichtert werden. Dies markierte einen Paradigmenwechsel. Das Leitprinzip „Wer schlägt muss gehen“ wurde auf Bundesebene durch verschiedene gesetzgeberische und andere Maßnahmen umgesetzt. Der LAP I enthielt dazu komplementäre Maßnahmen im Bereich Prävention, der polizeilichen Krisenintervention, der Strafverfolgung, des Opferschutzes sowie des zivilrechtlichen Schutzes und zur Unterstützung der betroffenen Frauen. Nach Auswertung des LAP I wurde im Juli 2006 ein weiterer Aktionsplan, der gleichnamige LAP II, von der Landesregierung verabschiedet. Zehn Jahre nach der Initiierung des LAP I wurde das Forschungsinstitut proVal damit beauftragt, in einer Bestandsaufnahme und Evaluation eine systematische Zwischenbilanz des bisher Erreichten zu ziehen (Lobermeier & Strobl 2012). Dabei standen die Entwicklungen und Veränderungen der Arbeit der Institutionen sowie ihre Kooperationen und Netzwerke im Fokus. Die Befunde wurden 2012 vorgestellt und waren Ausgangspunkt für den dritten Landesaktionsplan (LAP III), der von der niedersächsischen Landesregierung im Oktober 2012 verabschiedet wurde.

Der LAP I wurde von einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe unter Federführung des MS und unter Beteiligung des MJ, des MI sowie des LPR erarbeitet. Die Umsetzung des LAP I wurde von einem dafür eingerichteten IMAK gesteuert, der gegenüber dem Niedersächsischen Landtag berichtspflichtig war. Neben den bereits aufgeführten Ministerien gehörte diesem seit Verabschiedung des Aktionsplans II 2006 auch das MK an. Seit 2013 liegt die Koordinierung bei einer Ressort-AG, in die alle beteiligten Ministerien Vertretungspersonen entsandt haben. Die Umsetzung des LAP III wurde durch die Ressort-AG und einen Fachbeirat begleitet. Beteiligt waren Fachleute aus verschiedenen Bereichen des Gewaltschutzes (Frauenhäuser, Interventionsstellen, Frauenberatungsstellen), der Täterarbeit, der Opferhilfe, des LKA NI, der Justiz, des Kinder- und Jugendschutzes und der Kommunen (Gleichstellungsbeauftragte sowie kommunale Spitzenverbände).

Auf Initiative dieser Ressort-AG, gefördert durch das MS und in Kooperation mit dem LPR, evaluierte das sozialwissenschaftliche Institut Zoom e.V. aus Göttingen den LAP III zur Bekämpfung von Gewalt in Partnerschaften aus dem Jahr 2012 (Land Niedersachsen 2012). Die Ergebnisse wurden im Februar 2021 veröffentlicht (Evaluation LAP III 2021). Dabei beschränkte sich die Evaluation nicht auf die Untersuchung der Maßnahmen und Ziele des LAP III. Es wurde überprüft, ob das aktuelle Schutz-, Interventions- und Unterstützungssystem in Niedersachsen insgesamt angemessen und wirksam ist, um auch die **Vorgaben des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)**, zu erfüllen. Auf dieser Grundlage wurden zentrale Handlungsbedarfe identifiziert und mögliche Handlungsansätze für das Land Niedersachsen entwickelt. Sowohl bei der Entwicklung der Befragung als auch an der Diskussion der Befunde und der Entwicklung von Handlungsansätzen haben sich die Mitglieder des Fachbeirates

beteiligt. Die Befunde dieser Evaluation und vorgeschlagenen Handlungsansätze dienten den beteiligten niedersächsischen Ministerien als Grundlage für die Entwicklung des hiermit vorliegenden LAP IV. Eine weitere wichtige Informationsquelle war die von MS geförderte und von Zoom e.V. 2018 bis 2019 durchgeführte Untersuchung des Bedarfes und der Vernetzung der Frauenhäuser im ländlichen Raum (Kotlenga, Nägele 2020). Die Fortschreibung des LAP IV war Gegenstand mehrerer Sitzungen der Ressort-AG.

Istanbul-Konvention und andere (völker-)rechtliche Vorgaben

Die **Istanbul-Konvention** ist ein völkerrechtlich bindender Vertrag, der am 11. Mai 2011 in Istanbul von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet wurde. Im Oktober 2017 ist er in Deutschland ratifiziert worden und am 1. Februar 2018 in Kraft getreten. Er schafft zusätzliche verbindliche Rechtsnormen gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt und nimmt den Rang eines Bundesgesetzes ein. Die Istanbul-Konvention verpflichtet neben dem Bund und den Kommunen auch die Länder umfassende Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer und zur Bestrafung der gewalttätigen Person zu ergreifen. Im hier vorliegenden LAP IV sind jeweils zu den behandelten Themen die relevanten Vorgaben der Istanbul-Konvention aufgeführt. Darüber hinaus gibt es einige wichtige übergreifende Anforderungen der Istanbul-Konvention.

So verpflichtet sie als Querschnittsaufgabe dazu, eine diskriminierungsfreie Umsetzung aller Maßnahmen sicherzustellen (Artikel 4 Absatz 3 Istanbul-Konvention) und die spezifischen Bedarfe von besonders schutzbedürftigen Personen zu berücksichtigen (Artikel 12 Absatz 3 Istanbul-Konvention). Schutz und Unterstützung sollen für alle in angemessener Weise und in ausreichendem Umfang verfügbar sein. Als besonders schutzbedürftige Gruppen gelten z.B. Frauen⁴ mit Behinderungen, Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus, wohnungslose Frauen, Angehörige ethnischer und nationaler Minderheiten, Migrantinnen, ältere Frauen, schwangere Frauen und Frauen mit Kleinkindern sowie Frauen in ländlichen Regionen.

Wesentlich ist auch die Vorgabe eines koordinierten Vorgehens (Artikel 7 Istanbul-Konvention), d.h. alle beteiligten Behörden, Einrichtungen und Organisationen, aber auch die politischen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen müssen wirksam zusammenarbeiten. Für die gesamte Umsetzung weist die Istanbul-Konvention nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft eine besonders wichtige Rolle zu (z.B. Artikel 9 Istanbul-Konvention). Die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen, der Aus- und Aufbau neuer Abstimmungsstrukturen und Angebote sowie der kapazitätsgerechte Ausbau bestehender Angebote erfordert kontinuierliche und ausreichende Ressourcen. Eine zentrale Verpflichtung der Istanbul-Konvention ist es daher auch, angemessene finanzielle Mittel zur Umsetzung bereitzustellen (Artikel 8 Istanbul-Konvention). Eine Besonderheit gegenüber vorhergehenden Konventionen zum Thema Gewalt gegen Frauen liegt in dem strukturellen Gewaltbegriff. Ausweislich der Präambel der Istanbul-Konvention hat Gewalt gegen Frauen als geschlechtsspezifische Gewalt strukturellen Charakter. Eine wirksame Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen muss daher die Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit und die Gleichstellung der Geschlechter umfassen. Folglich sind Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheit und Diskriminierung

⁴ Die Formulierungen in der Istanbul-Konvention sind an dieser Stelle nicht ausschließlich auf Frauen bezogen. Vgl. ausführliches Zitat zum Diskriminierungsverbot Kapitel F.1.

und zum Abbau von Geschlechterstereotypen ein wichtiger Bestandteil zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (Artikel 1b, Artikel 4, Absatz 2, Artikel 12, Absatz 1, Artikel 14 Istanbul-Konvention).

Zahlreiche Vorgaben der Istanbul-Konvention werden in Niedersachsen bereits umgesetzt, aber es gibt noch viele Herausforderungen. Die weitere Umsetzung und der dynamische Aufbau entsprechender Strukturen verlangen auch weiter erhebliche Anstrengungen und Ressourcen, um Gewalt gegen Frauen wirksam zu bekämpfen. Betroffene Frauen und Kinder sind ausreichend zu unterstützen und zu schützen sowie Schutz- und Versorgungslücken für besonders vulnerable Gruppen zu schließen. Die Evaluation des LAP III weist folgende Themen aus, die vor dem Hintergrund der erhobenen Befunde schwerpunktmäßig in Niedersachsen angegangen werden sollten:

- Aufbau von Versorgungsstrukturen und Schließen von Schutzlücken für besonders vulnerable und unterstützungsbedürftige Gruppen (insbesondere akut traumatisierte, psychisch kranke und suchterkrankte Frauen, wohnungslose Frauen, schwangere Frauen und Mütter, Migrantinnen, geflüchtete Frauen, Frauen mit Behinderungen sowie von häuslicher Gewalt (mit)betroffene Kinder und Jugendliche).
- Abbau des Stadt-Land-Gefälles in der Versorgung mit gewaltspezifischen und gesundheitsbezogenen Angeboten, aber auch in Bezug auf polizeiliches Handeln, Kooperationen und Möglichkeiten der Kompetenzaneignung.
- Entwicklung, Auswertung und Verbreitung von Konzepten und Verfahren, um Gewalt- und Kinderschutz zusammenzubringen.
- Anstrengungen im Bereich Prävention und Öffentlichkeitsarbeit, um Betroffene, ihr Umfeld und damit die allgemeine Öffentlichkeit zu sensibilisieren und zu informieren.
- Aufbau einer Koordinierungsstelle nach Artikel 10 Istanbul-Konvention auf Landesebene, die (im Unterschied zur am LPR angesiedelten Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“) das Mandat und die Ressourcen hat, Maßnahmen und Kommunikation für den gesamten Bereich geschlechtsbezogener Gewalt zwischen den niedersächsischen Ministerien verbindlich abzustimmen, zu koordinieren und zu bündeln sowie zwischen Landesebene und kommunaler Ebene zu vermitteln.
- Aufbau eines Monitorings als Grundlage für die kontinuierliche Entwicklung und Bewertung von Maßnahmen.

Die angesprochenen Bedarfe werden auch im ersten Bericht des Expertenausschusses GREVIO aus dem Jahr 2022 für die Bundesrepublik Deutschland als dringlich angemahnt. Für die niedersächsische Landesregierung ist die konsequente Umsetzung und Weiterentwicklung der Aktivitäten des Landes gegen Gewalt an Frauen im Sinne der Istanbul-Konvention ein wichtiges politisches Ziel. Dies haben die Landesverbände Niedersachsen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Koalitionsvertrag der Legislaturperiode 2022 bis 2027 vereinbart (SPD Niedersachsen & Bündnis 90/Die Grünen 2022, S. 92). Hierfür soll u.a. eine Koordinierungsstelle nach Artikel 10 Istanbul-Konvention auf Landesebene eingerichtet und der Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen weiterentwickelt werden.

Neben der Istanbul-Konvention sind weitere völkerrechtliche Verträge für staatliche Maßnahmen im Themenfeld Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt bindend. Dazu gehören die Vorgaben der **Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 25. Oktober 2012** über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (EU-Opferschutzrichtlinie), die Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern im Strafverfahren definieren und spezielle Vorschriften für Geschädigte enthalten, die aufgrund ihrer Beziehung zu und der Abhängigkeit von Gewalt ausübenden Personen besonders gefährdet sind.

Ein weiterer wichtiger Referenzrahmen ist die **UN-BRK**, die Schutz vor Diskriminierung konkretisiert und die universellen Menschenrechte aus der Perspektive der Menschen mit Behinderungen spezifiziert. Daraus lassen sich Inklusion und Teilhabe als Querschnittsaufgaben aller Politikbereiche ableiten. Die UN-BRK wird vom Land Niedersachsen seit 2017 mit eigenen Aktionsplänen Inklusion umgesetzt.

Auch die nationalen Grundrechte begründen die Notwendigkeit zum Kampf gegen Gewalt an Frauen und andere Betroffene geschlechtsbezogener Gewalt. An erster Stelle steht das im **Grundgesetz (GG)** verankerte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 GG), das eine generelle staatliche Pflicht zum Schutz vor Gewalt beinhaltet. Daneben wird das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung aus der Würde des Menschen in Verbindung mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitet (Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 GG). Dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung dienen darüber hinaus die §§ 174 ff. StGB.

Geltungsbereich des LAP IV

In den drei bisherigen Landesaktionsplänen ging es vorrangig um (häusliche) Gewalt gegen Frauen in aktuellen und ehemaligen Partnerschaften. Im vorliegenden LAP IV sollen - neben der häuslichen Gewalt - nun der Istanbul-Konvention entsprechend ausdrücklich alle Formen und Konstellationen von geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen in den Blick genommen werden. Der Begriff geschlechtsbezogene Gewalt wird im Folgenden analog zum Begriff der **geschlechtsspezifischen Gewalt** wie in der Istanbul-Konvention verstanden – und zwar sowohl qualitativ bestimmt als Gewaltformen, die Frauen betreffen, weil sie Frauen sind, als auch quantitativ als Gewaltformen, von denen mehrheitlich Frauen betroffen sind (Artikel 3 lit. d) Istanbul-Konvention).

Der Begriff **häusliche Gewalt** wird im Folgenden im Sinne der Istanbul-Konvention in einem weiten Sinne als Gewalt in engen sozialen Beziehungen oder Nahraumgewalt verwendet. Häusliche Gewalt betrifft Gewalt in Familien und gemeinsamen Haushalten sowie Gewalt in aktuellen und ehemaligen Partnerschaften, jeweils unabhängig davon, ob die Personen zusammenleben. Häusliche Gewalt umfasst im Sinne der Istanbul-Konvention hauptsächlich zwei Arten von Gewalt: die Gewalt zwischen Beziehungspartnern, seien es derzeitige oder ehemalige Ehegatten und Partner bzw. Partnerinnen, und die generationenübergreifende Gewalt, zu der es im Allgemeinen zwischen Eltern und Kindern kommt. Es handelt sich hierbei um eine Definition, die gleichermaßen auf beide Geschlechter angewandt wird und Opfer und Täter beiderlei Geschlechts abdeckt. Die Sonderdezernate „Häusliche Gewalt“ bei den Staatsanwaltschaften in Niedersachsen legen eine engere Definition zugrunde. Der LAP IV folgt dem Verständnis, dass Gewalt gegen Frauen physische, psychische, ökonomische und sexuelle Formen haben kann.

In der Istanbul-Konvention steht ein geschlechtsspezifischer Ansatz im Vordergrund. Es ist daher folgerichtig, dass **Frauen die primäre Zielgruppe** des LAP IV sind. Allerdings betont die Istanbul-Konvention, dass auch **Männer und Jungen** Opfer häuslicher Gewalt werden und „ermutigt“ die unterzeichnenden Staaten ausdrücklich, Hilfe- und Schutzmaßnahmen für Männer zu etablieren (CoE 2011, S. 45, Ziffer 37). Auch wenn der LAP IV den Schwerpunkt auf Maßnahmen gegen häusliche Gewalt an Frauen legt, wird im Text jeweils ausgewiesen, welche der Maßnahmen des Landes auch geeignet sind, von häuslicher Gewalt betroffene Männer angemessen zu schützen und zu unterstützen. Die niedersächsische Landesregierung sieht zudem mittelfristig den Bedarf, das Angebot für gewaltbetroffene Männer und Jungen weiterzuentwickeln. Daher wird dem Thema zukünftig größeres Gewicht zuzusprechen sein.

Die Istanbul-Konvention betont, dass der Begriff „Frau“ explizit Mädchen unter 18 Jahren einschließt (Artikel 3 lit. f) Istanbul-Konvention). Zugleich führt der erläuternde Bericht unter Ziffer 154 aus, dass die Istanbul-Konvention nicht dieselben Verhaltensweisen abdecken soll, die andere Europaratsübereinkommen bereits behandeln (wie das Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (SEV Nr. 201, sog. Lanzarote-Konvention). Daher werden im LAP IV keine Maßnahmen aufgeführt, die sich ausschließlich gegen sexualisierte Gewalt gegen Kinder richten. Ebenso sind allgemeine Maßnahmen des Kinderschutzes ohne Zusammenhang zu geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen nicht abgedeckt.

Entscheidungsspielräume eröffnet die Istanbul-Konvention auch für die Frage der Zuständigkeit für **Gewalt aufgrund von sexueller Ausrichtung und Geschlechtsidentität**. Da sich die Istanbul-Konvention nicht nur auf das biologische, sondern auch auf die sozial konstruierte Dimension von Geschlecht bezieht, fallen unter den Anwendungsbereich der Istanbul-Konvention und des LAP IV all diejenigen heterosexuellen, lesbischen oder bisexuellen Frauen und Mädchen, deren Geschlechtsidentität mit dem weiblichen biologischen Geschlecht übereinstimmt, ebenso wie Trans-Frauen und -Mädchen. Ob auch Schwule, Trans-Männer und intergeschlechtliche Menschen eingeschlossen sind, ist dagegen weniger eindeutig (Rabe & Leisering 2018, S. 11). Die Landesregierung erkennt ausdrücklich an, dass auch Schwule, trans- und bisexuelle Männer, intergeschlechtliche und non-binäre Personen Opfer häuslicher Gewalt und Opfer von geschlechtsbezogener Gewalt aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung oder Geschlechtsidentität werden.⁵ Daher wird im LAP IV jeweils erwähnt, wenn sich Maßnahmen der Landesregierung auch gegen Gewalt an diesen Personengruppen richten, oder die Maßnahmen für diese Gruppen geeignet sind.

Die Istanbul-Konvention geht von einem weit gefassten Gewaltbegriff aus und umfasst jegliche Gewalt gegen Frauen. So wird schon in der Präambel häusliche Gewalt neben sexueller Belästigung, Vergewaltigung, Zwangsheirat und Genitalverstümmelung benannt. Gemäß Artikel 1 Istanbul-Konvention sollen Frauen vor allen Formen von Gewalt geschützt werden. Gewalt gegen Frauen bezeichnet alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, sei es im öffentlichen oder privaten Leben (Artikel 3 lit. a) Istanbul-Konvention). **Besondere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt** (wie z.B. Zwangsverheiratung oder Genitalverstümmelung) sind daher teilweise Gegenstand des LAP IV. Erwähnung findet im LAP IV zudem der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung als Form geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, auch wenn die Istanbul-Konvention im

⁵ Der jüngsten niedersächsischen Viktimisierungsbefragung zufolge sind diverse Menschen bzw. solche, die sich nicht zuordnen, deutlich häufiger von den verschiedenen Formen von (Ex-)Partnerschaftsgewalt betroffen als Männer und Frauen (LKA NI 2022b, S. 13).

erläuternden Bericht in Ziffer 154 deutlich macht, dass sie diesen Aspekt von Gewalt gegen Frauen nicht berührt, weil das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (SEV Nr. 197) dies abdeckt (CoE 2011, S. 73).

Grundsätzlich greift der LAP IV daher nicht alle Teile der Istanbul-Konvention auf. Der Fokus liegt auf den Aspekten, für die Einfluss- und Entscheidungskompetenzen auf Landesebene identifiziert wurden.

Der Aufbau des LAP IV

Der LAP IV ist nach den in der Evaluation behandelten Themenkomplexen gegliedert, diese weichen von der Kapitelstruktur der Istanbul-Konvention ab. Diese sind:

- A. Gefahrenabwehr und Krisenintervention
- B. Strafverfolgung und Opferschutzmaßnahmen
- C. Zivilrechtlicher Gewaltschutz
- D. Kinder als (Mit-) Betroffene von Häuslicher Gewalt
- E. Schutz und Unterstützung
- F. Prävention und Bildung
- G. Förderung lokaler Handlungskompetenzen und Vernetzungsstrukturen
- H. Landesstrukturen und Ressourcen für ein koordiniertes Vorgehen

Für jedes dieser Themen sind die zentralen Anforderungen der Istanbul-Konvention beschrieben (1.). Es folgen dann jeweils die Befunde der Evaluation des LAP III, teilweise ergänzt durch aktuelle Daten und Informationen der Ressorts zu den Themen (2.). Neben weiteren Umsetzungsbedarfen wird bislang Erreichtes beschrieben und gewürdigt; allerdings werden aus Platz- und Lesbarkeitsgründen nicht alle aktuellen Aktivitäten zum Thema umfassend oder im Einzelnen dargestellt. Denn der LAP IV soll weniger ein Ausweis des Bestehenden sein, sondern dem Land Niedersachsen als zentrale Grundlage für die zukünftig angestrebte Weiterentwicklung und Anpassung der vorhandenen Strukturen und Maßnahmen auf Landesebene dienen. Ausgehend von den Empfehlungen der Evaluation (3.) und den als relevant identifizierten Handlungsfeldern werden jeweils die von den Ministerien geplanten Maßnahmen beschrieben (4.).

II. Anforderungen, Handlungsbedarfe und Maßnahmen

A. Gefahrenabwehr und Krisenintervention

1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention und gesetzliche Regelungen

Im Themenbereich Gefahrenabwehr und Krisenintervention sind unter anderem folgende Artikel der Istanbul-Konvention relevant:

- Artikel 18 Istanbul-Konvention verpflichtet dazu, dass staatliche und nichtstaatliche Stellen zum Schutz von Gewaltbetroffenen wirksam zusammenarbeiten und dass eine Weiterverweisung von Opfern an spezialisierte Hilfsdienste stattfindet.
- Artikel 51 Istanbul-Konvention „Gefährdungsanalyse und Gefährdungsmanagement“ (in Verbindung mit Ziffer 260 f. des Erläuternden Berichts zur Istanbul-Konvention) sieht vor, Verfahren für eine wirksame Gefährdungsanalyse und Maßnahmen zur Kontrolle des Risikos umzusetzen, insbesondere in sog. Hochrisikofällen, in denen die Gefahr eines Tötungsdelikts besteht.
- Nach Artikel 52 Istanbul-Konvention sollen Eilschutzanordnungen mit einer Länge von mindestens 14 Tagen umgesetzt werden und wirksamen Schutz vor weiterer Gewalt bieten.

Auf Bundesebene ist mit der Einführung des GewSchG im Jahr 2002 der zivilrechtliche Schutz vor Gewalt in Deutschland fest etabliert worden. In jüngerer Zeit kamen neue gesetzliche Regelungen auf Landes- und Bundesebene hinzu, um den Opferschutz weiter zu verbessern. In Niedersachsen ist dies unter anderem die Einführung des NPOG im Jahr 2019. Dieses bildet die Grundlage für die polizeiliche Gefahrenabwehr und den polizeilichen Opferschutz.

- § 17a NPOG ermöglicht eine polizeiliche Wegweisung des Gewaltausübenden aus der gemeinsamen Wohnung für maximal 14 Tage. Diese Frist kann bei Beantragung einer zivilrechtlichen Schutzanordnung um zehn Tage verlängert werden, um keine Schutzlücke entstehen zu lassen.
- § 44 NPOG regelt, dass die Polizei die Kontaktdaten von Gewaltbetroffenen auch ohne deren Zustimmung an die zuständige Beratungs- und Interventionsstelle (BISS) weiterleitet. Deren Aufgabe ist es, pro aktiv Kontakt aufzunehmen und über weitere Schutz- und Hilfemöglichkeiten insbesondere über die Möglichkeit einer zivilrechtlichen Schutzanordnung zu informieren. Ebenso ist eine Weiterleitung der Kontaktdaten des Gewaltausübenden an eine Täter- oder Täterinnenarbeitseinrichtung vorgesehen, um auch hier proaktiv ein Beratungsangebot zu unterbreiten.

2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe

Die Umsetzung der in der Istanbul-Konvention geforderten **Maßnahmen der Gefahrenabwehr** in Niedersachsen wurde in der Evaluation von fast allen Beteiligten positiv bewertet.

Aktuelle Vorgangszahlen der Polizei belegen, dass die statistisch erfassten Wegweisungszahlen seit Einführung des NPOG im Jahr 2019 gestiegen sind, gegenüber 2018 um 88 % auf 3235 Fälle. Dies ist

zum einen auf die gesetzlichen Klarstellungen zu Wegweisungen in Fällen häuslicher Gewalt durch das NPOG im Jahr 2019 zurückzuführen, zum anderen auf eine erleichterte statistische Erfassung (und Sichtbarkeit) der erfolgten Wegweisungen seit 2021.

Die Zielsetzung des LAP III, die Kontrolle von Platzverweisungen/Wegweisungen und den **Umgang mit der Ambivalenz** von Geschädigten zu verbessern, ist nach wie vor relevant. Die Evaluation hat gezeigt, dass der individuelle Umgang mit ambivalentem Verhalten von Geschädigten die polizeiliche Praxis stark beeinflusst. Die Antworten der Polizei zeigten eine starke Varianz bei der Kontrolle von Platzverweisungen/ Wegweisungen und ein Gefälle zwischen großstädtischen und kleinstädtisch / ländlich geprägten Räumen.

Die positive Bewertung der polizeilichen Arbeit insgesamt und der Interventionsverläufe ist wesentlich auf das niedersächsische Modell der **proaktiven Beratung der Opfer** zurückzuführen. Dies wird insbesondere dadurch ermöglicht, dass die Opferdaten nach Einzelfallprüfung auch ohne die Zustimmung des Opfers durch die Polizei an die BISS übersandt werden dürfen. Dadurch wird das Opfer im Rahmen eines polizeilichen Einsatzes zu häuslicher Gewalt nicht mit der zusätzlich belastenden Situation konfrontiert, in diesem Kontext eine Entscheidung über die Wahrnehmung eines Hilfe- und Unterstützungsangebots treffen zu müssen. Auch ist die Vermittlung der entsprechenden Informationen in einer polizeilichen Einsatzsituation schwierig, insbesondere, wenn Sprachbarrieren und Verständigungsprobleme bestehen.

Zusätzlich wurden Kooperationsvereinbarungen zwischen den örtlich zuständigen Polizeidirektionen und den BISS geschlossen, wodurch in Niedersachsen eine insgesamt **enge und stabile Kooperation** zwischen Polizei und Hilfesystem etabliert werden konnte.

Dass dies für die Erreichung der Zielgruppe ein entscheidender Erfolgsfaktor ist, belegt die **Fallstatistik**. Die BISS konnten in den letzten Jahren einen hohen Anteil an Gewaltbetroffenen, die Kontakt mit der Polizei hatten, mit ihrem Hilfe- und Informationsangebot erreichen und informieren. Die Statistik zeigt, dass dies in deutlich mehr als der Hälfte der vermittelten Fälle gelang, dies entspricht zudem mehr als einem Drittel aller von der Polizei erfassten Fälle.⁶ Die veränderte Datenvermittlungspraxis durch Einführung des NPOG führte jedoch teilweise zu Unsicherheiten auf Seiten der Polizei, unter welchen Bedingungen und welche Daten an die BISS weitergeleitet werden sollen. Hierzu gab und gibt es entsprechende Problemanzeigen der BISS, die für die Kontaktaufnahme auf bestimmte Angaben angewiesen sind. So zeigt die folgende Zeitreihe einerseits die nach wie vor hohen Vermittlungszahlen, zugleich aber auch einen Rückgang sowohl der vermittelten Fälle als auch der Quote der kontaktierten Frauen.

Anzahl polizeilich erfasster Fälle, Wegweisungen und Weitervermittlungen an BISS 2018 bis 2021

Jahr	Anzahl Fälle bei der Polizei (Straftaten)	Anzahl Wegweisungen	Anzahl Protokolle an BISS	Anzahl der Fälle, mit telefonischem oder aufsuchendem Erstkontakt	Anteil der telefonischen + aufsuchenden Erstkontakte an allen vermittelten Fällen
2018	19.479	1.717	14.773	8.815 + 260	61,4 %
2019	20.166	2.049	15.184	8.202 + 286	55,9 %
2020	21.509	1.821	13.249	7.066 + 212	52,4 %

⁶ Die Anzahl der betroffenen Personen liegt vermutlich niedriger, zudem beinhalten die PKS-Zahlen auch Straftaten gegen betroffene Männer, die jedoch in der Regel nicht an die BISS vermittelt werden.

2021	20.932	3.235	13.896	7.283 + 199	53,8 %
2018-2021	+ 3,8 %	+ 88,4 %	- 6 %	- 1593	- 7,6 %

Quelle: Statistische Erfassung MS und MI (PKS und Vorgangsdaten)

Die Fallzahlenentwicklung zur Weitervermittlungspraxis an die BISS sowie zur nachfolgenden proaktiven Kontaktaufnahme der Betroffenen zeigt, dass diese Nahtstelle zwischen Polizei und Hilfesystem in Zukunft verstärkt in den Blick genommen werden sollte, um den Erfolg des Niedersächsischen Interventionsmodells auch in Zukunft sicherzustellen.

Als zukünftige Grundlage für die Umsetzung polizeilicher Arbeit im Bereich Gefahrenabwehr und Opferschutz bei häuslicher Gewalt dient die neue „**Handreichung für die Polizei zum Umgang mit häuslicher Gewalt (III. Auflage)**“, die Ende 2022 veröffentlicht wurde. Sie stellt umfassende Informationen für Führungskräfte, Einsatzkräfte und Ermittlungskräfte zur Verfügung und dient der Standardisierung und Qualitätssicherung polizeilicher Arbeit. Die Anforderungen der Istanbul-Konvention sind expliziter Bezugspunkt. Auch die in der Evaluation angesprochenen Handlungsbedarfe im Bereich Gefahrenabwehr, Krisenintervention und Weiterleitung von Opferdaten werden angesprochen. Die Handreichung macht insbesondere Vorgaben zur Umsetzung der Wegweisung gemäß § 17a NPOG und zur Weitervermittlung an BISS und Täterarbeit. Psychosoziale Aspekte, insbesondere die häufig wahrgenommene Ambivalenz vieler Opfer und deren mögliche Ursachen werden eingehend erläutert und die Polizei dazu angehalten, „konsequent professionell“ zu agieren und empathisch auf die Betroffenen einzugehen.

Mit der „Handreichung für die Polizei zum Umgang mit häuslicher Gewalt (III. Auflage)“ ist in Niedersachsen die **bundeseinheitliche Definition „Häusliche Gewalt“** für die Polizei eingeführt worden. Für die Verwendung einer bundeseinheitlichen Definition hatte sich die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) in der 215. Sitzung im Dezember 2021 ausgesprochen. Die aktuell gültige Definition wurde durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe der IMK erarbeitet und lautet wie folgt (LKA NI 2022a, S.14):

„Häusliche Gewalt beinhaltet alle Formen körperlicher, sexueller oder psychischer Gewalt und umfasst familiäre sowie partnerschaftliche Gewalt. Häusliche Gewalt liegt vor, wenn die Gewalt zwischen Personen stattfindet, die in einer familiären oder partnerschaftlichen Beziehung zusammenwohnen. Sie liegt auch vor, wenn sie unabhängig von einem gemeinsamen Haushalt innerhalb der Familie oder in aktuellen oder ehemaligen Partnerschaften geschieht.“

Verfahren des Hochrisikomanagements sind in Niedersachsen mittlerweile an mehreren Orten etabliert. Seit 2017 haben der LPR mit seiner Geschäftsstelle im MJ und das MS durch Veranstaltungen und Fortbildungen wichtige Impulse gesetzt, um die Umsetzung des sogenannten Osnabrücker Modells für ein interdisziplinäres Fallmanagement zu verbreiten. Die Evaluation zeigte, dass dies positive Effekte für die Fallbearbeitung hatte und zudem Impulse für eine Intensivierung der Vernetzung auch außerhalb von Hochrisikofällen gesetzt hat. Die flächendeckende Umsetzung, insbesondere in ländlichen Gebieten steht noch aus. Die fortgeschriebene „Handreichung für die Polizei zum Umgang mit häuslicher Gewalt (III. Auflage)“ stellt die fachliche Grundlage dafür dar.

Infokasten Femizide und Hochrisikofälle

In Deutschland wird fast jeden Tag eine Frau Opfer eines versuchten oder vollendeten Tötungsdelikts durch den Ehemann, Partner oder Ex-Partner, an circa jedem dritten Tag mit Todesfolge. Für das Jahr 2021 weist das BKA 305 versuchte oder vollendete Tötungsdelikte an Frauen im Rahmen von Partnergewalt aus, 113 Frauen starben dabei (Bundeskriminalamt 2022). Aus der Forschung ist bekannt, dass in vielen Fällen Polizei und Hilfeeinrichtungen vorher von bestehender Gewalt wussten. Vor diesem Hintergrund entstand der Wunsch, Risiken einer schweren Eskalation oder eines Tötungsdelikts rechtzeitig zu erkennen (Hochrisikomanagement), um diese zu verhindern. Der Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe Frauen gegen Gewalt e.V. (bff) bietet umfangreiche Informationen zum Thema Hochrisikomanagement (www.frauen-gegen-gewalt.de).

Die „Handreichung für die Polizei zum Umgang mit häuslicher Gewalt (III. Auflage)“ (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2022) enthält umfangreiche Ausführungen zu Hochrisikofällen, d.h. zu Fällen von häuslicher Gewalt, bei denen Frauen und ihre Kinder dem Risiko ausgesetzt sind, Opfer einer (versuchten) Tötung zu werden, mit Waffen oder gefährlichen Gegenständen bedroht zu werden, schwere (wiederholte) Verletzungen usw. zu erleiden (S. 70): „Hochrisikofälle zu erkennen und schwerste Gewalteskalationen zu verhindern ist seit einigen Jahren ein Schwerpunktthema in der polizeilichen Befassung mit häuslicher Gewalt. Bereits während des polizeilichen Einsatzes erfolgt eine systematisierte Risikoanalyse. Zu unterscheiden sind dabei die im Einsatz vorliegende Gefahrenlage [...] von einer zukünftigen Gefährdung, der mittels systematischer und strukturierter Prognoseinstrumente und interdisziplinärer Einschätzung begegnet wird. Eine Gefährdungseinschätzung erfolgt

- mittels Beurteilung und Bewertung aller potenziell risikokennzeichnenden, risikoe erhöhenden und risikosenkenden Faktoren,
- im konkreten Fall,
- durch alle in die Fallbearbeitung involvierten Fachpersonen und bei Bedarf unter Hinzuziehung weiterer erforderlicher Institutionen und Behörden.

Ein Hochrisikofall von häuslicher Gewalt/Stalking ist anzunehmen, wenn die konkrete Gefahr der Begehung eines Tötungsdeliktes besteht.“

Die Evaluation hat zudem gezeigt, dass die Berücksichtigung besonderer Schutzbedürfnisse von Geschädigten aus Sicht der Befragten stärker auch als Aufgabe durch die Justiz verstanden und wahrgenommen werden sollte als dies bisher der Fall ist. Neben der Istanbul-Konvention fordert auch Artikel 22 EU-Opferschutzrichtlinie die „individuelle Begutachtung der Opfer zur Ermittlung besonderer Schutzbedürfnisse“ (vgl. B.1).

3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern⁷

⁷ Vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 93.

- Die Befunde zeigen, dass „ambivalentes Verhalten“ von Gewaltbetroffenen einen relevanten Einfluss auf das polizeiliche Handeln hat. Maßgeblich für Wegweisungen und Platzverweisungen sowie deren Kontrolle und Weitervermittlungen an das Hilfesystem sollte jedoch die Gefährdungslage sein. Regelmäßige Schulungen für die Polizei sind wichtig, um zu den Dynamiken von Partnergewalt zu sensibilisieren und die starke Signalwirkung polizeilicher Wegweisungen für Täter und Opfer zu verdeutlichen. Schulungen sollten flächendeckend und regelmäßig umgesetzt werden.
- Schulungen bei der Polizei zum Thema Wegweisung und Weitervermittlung sollten ebenfalls kontinuierlich unter Beteiligung der BISS durchgeführt werden. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen Schulungen, Anzahl von Wegweisungen und Weitervermittlungen gibt.
- Im Bereich Hochrisikomanagement besteht die besondere Herausforderung darin, Lösungen für die Etablierung und sichere Verfügbarkeit von Expertinnen und Experten für solche Verfahren in der Fläche zu finden, da die Verfahren in kleineren Städten und Landkreisen noch wenig etabliert sind.
- Beim Thema Gefährdungsanalyse ist der Einbezug oder die Sensibilisierung von Gerichten und Staatsanwaltschaften wichtig. Mit dem Instrument der Opferberichterstattung durch die Gerichtshilfe hat die Strafjustiz ein Instrument in der Hand, um wichtige Informationen zu besonderen Schutzbedürfnissen einzuholen und ggf. die erforderlichen Maßnahmen zu initiieren (vgl. Mundt & Goldmann 2017; Kotlenga et al. 2016, S. 13 f). Erfahrungen mit dem Einsatz dieses Instruments sollten in der Praxis des Geschäftsbereichs verbreitet werden.

4. Geplante Maßnahmen – Gefahrenabwehr und Krisenintervention

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

- Regelmäßige Überprüfung der „Handreichung für die Polizei zum Umgang mit Häuslicher Gewalt“ (III. Auflage) und ggf. Identifizierung von Fortschreibungsbedarf
- Die mit dem Thema häusliche Gewalt befassten Polizeibeamtinnen und -beamten sollen ihr Wissen zukünftig im Rahmen interdisziplinär angelegter Fortbildungen vertiefen. Dies soll die Reflexion des polizeilichen Rollenverständnisses beinhalten, „um mögliche Gewöhnungs- und Abstumpfungseffekte zu vermeiden sowie den empathischen Umgang mit heterogenem oder ambivalentem Opferverhalten zu fördern.“ Fortbildungen im Einsatz- und Ermittlungsbereich sollen u.a. durch Mitarbeitende der BISS sowie weiterer Netzwerkpartnerinnen und -partner im Rahmen von Dienstunterricht fortlaufend mitgestaltet werden.
- Ebenso sollen bestehende Wissensdefizite über die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen einer Weitergabe der Kontaktdaten an die BISS mit der Veröffentlichung behoben werden. Es wird klargestellt, dass „die Datenübermittlung in Bezug auf die BISS nicht abhängig von der Zustimmung der Beteiligten“ ist (S. 66).
- Die Handreichung beinhaltet detaillierte Vorgaben für die Durchführung von systematischen Gefährdungsanalysen und Hochrisikomanagement, welches damit flächendeckend und verbindlich vorgegeben ist. „Als Risikoeinschätzungsinstrument kommt in Niedersachsen die

Danger Assessment Scale (DAS) bei jedem polizeilichen Einsatz in Verbindung mit häuslicher Gewalt zur Anwendung (...). Signalisiert das Ergebnis der polizeilichen Gefährdungseinschätzung, dass von einem Hochrisikofall ausgegangen werden muss, ist ein sofortiges interdisziplinäres Handeln erforderlich. Jeder Hochrisikofall ist in eine [interdisziplinäre] Fallkonferenz einzubringen.“

(S. 74). Zur Umsetzung der Gefährdungsanalysen und des Hochrisikomanagements aus der „Handreichung für die Polizei zum Umgang mit häuslicher Gewalt (III. Auflage)“ stehen kontinuierlich fortzuschreibende E-Learning Module der Polizeiakademie für die Polizei zur Verfügung.

Polizeiliche Informationen und Öffentlichkeitsarbeit

Das MI wird die bisherigen Maßnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention fortsetzen, insbesondere Maßnahmen zum Schutz von Opfern, zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und internen Maßnahmen der Aus- und Fortbildung. Auf Seiten des LKA NI wird über polizeiliche und zivilrechtliche Schutzmöglichkeiten für Gewaltbetroffene informiert und auf Beratungsmöglichkeiten verwiesen. Die Internetseite „Gegen Gewalt in Paarbeziehungen“⁸ bündelt entsprechende Informationen und Links zu polizeilichen und externen Seiten. Zudem ist geplant, 2023/2024 die bisherige Ausstellung „Gegen Gewalt in Paarbeziehungen“ des LKA zu aktualisieren. Sie wurde seit 2005 landesweit an Netzwerke gegen häusliche Gewalt, Kommunen, Schulen, Polizeidienststellen etc. ausgeliehen, unterstützte vor Ort die interdisziplinäre Netzwerkarbeit und sensibilisierte die Bevölkerung für Gewalt in (ehemaligen) Paarbeziehungen. Es ist geplant, mit der Aktualisierung die neuen Medien einzubeziehen und die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Fokus zu nehmen. Diese sollen durch die Ausstellungsinhalte frühzeitig über toxisches Beziehungsverhalten aufgeklärt werden, um in ersten Paarbeziehungen bereits eine Entwicklung als auch die Verfestigung von Opfer- und Täterrollen zu verhindern.

Niedersächsisches Justizministerium

- Im Bereich Hochrisikomanagement soll die Netzwerkarbeit der Sonderdezernate häusliche Gewalt bei den Staatsanwaltschaften ausgebaut werden. Diese nehmen bereits individuell an Fallkonferenzen in Hochrisikofällen teil. Als Maßnahme ist vorgesehen, eine Leitlinie bzw. Handreichung für die Zusammenarbeit in Fallkonferenzen in Hochrisikofällen für diese Gruppe zu erarbeiten. Die Koordinierung liegt bei MJ unter Beteiligung des MS und des MI. Eine Mitwirkung der Gerichte an konkreten Einzelfallkonferenzen kommt nicht in Betracht. Um die Netzwerkarbeit dennoch auszubauen, soll eine freiwillige organisatorische und konzeptionelle Einbindung unter Berücksichtigung der richterlichen Unabhängigkeit geprüft werden.
- Die interdisziplinären sowie justizinternen Fortbildungsveranstaltungen des MJ und des LPR in Kooperation mit MS zum Thema Hochrisikomanagement sollen fortgesetzt werden. Hierbei soll zukünftig die „Handreichung für die Polizei zum Umgang mit häuslicher Gewalt (III. Auflage)“ und das dortige Braunschweiger Modell berücksichtigt werden. Ebenso wird eine allgemeine Sensibilisierung der Strafjustiz zu diesem Thema als sinnvoll erachtet; dies soll durch die Möglichkeit zur Teilnahme an entsprechenden Fortbildungen gefördert werden.

⁸ Abrufbar unter: <https://www.lka.polizei-nds.de/praevention/aktuellewarnmeldungen/gewalt-an-frauen-in-der-beziehung-113393.html> (Stand: 28.08.2023).

- Für die Beurteilung einer besonderen Schutzbedürftigkeit durch die Justiz sollen die Fachkräfte des Ambulanten Justizsozialdienstes Niedersachsen (AJSD), die Staatsanwaltschaften und Gerichte verstärkt auf die Möglichkeiten der Gerichtshilfe zur Beurteilung einer besonderen Schutzbedürftigkeit und der Beauftragung der Opferhilfe hingewiesen werden, u.a. um eine Beiordnung der psychosozialen Prozessbegleitung auf Grundlage von § 406g Abs. 3 Satz 2 StPO zu begründen. Ergänzend ist eine entsprechende Überarbeitung des Merkblatts „Gerichtshilfe“ vorgesehen.

B. Strafverfolgung und Opferschutzmaßnahmen

1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention und gesetzliche Regelungen

Die Istanbul-Konvention enthält zahlreiche Ausführungen und Artikel zur Umsetzung von Strafverfolgung und Opferschutz. Einzelne Artikel sollen hier aufgeführt werden.

- Nach Artikel 46 Istanbul-Konvention soll wiederholte Gewalt im Rahmen von aktuellen oder ehemaligen Partnerschaften strafscharfend berücksichtigt werden können.
- Nach Artikel 48 Istanbul-Konvention „Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile“ soll die Teilnahme an Schlichtungsverfahren (Täter-Opfer-Ausgleich) unbedingt freiwillig sein.
- In Artikel 56 Istanbul-Konvention „Schutzmaßnahmen“ werden verschiedene Maßnahmen aufgelistet, z.B. der Schutz vor Vergeltung und Einschüchterung, um den Kontakt zwischen Opfern und Tätern in den Räumlichkeiten des Gerichts zu vermeiden oder um den Zugang zu geeigneten Hilfsdiensten und Übersetzung sicherzustellen. Für Kinder als Zeuginnen und Zeugen bzw. als Opfer sollten besondere Schutzmaßnahmen ergriffen werden.

Nach Artikel 36 Istanbul-Konvention sollen zudem nicht explizit einvernehmliche sexuelle Handlungen strafbar sein. Hieraus ergab sich gesetzgeberischer Handlungsbedarf in Deutschland. Als wesentliche gesetzliche Änderung in Deutschland trat der reformierte und erweiterte § 177 StGB Ende 2016 in Kraft.

Ein weiterer wichtiger Bezugspunkt ist zudem die EU-Opferschutzrichtlinie. Diese enthält für EU-Staaten verbindliche Vorgaben zu Mindeststandards zum Opferschutz, u.a. soll die Erhebung und Berücksichtigung von Schutzbedarfen Bestandteil jeder Justizmaßnahme sein. Eine zentrale Maßnahme zur Umsetzung der Opferschutzrichtlinie ist die psychosoziale Begleitung von Opferzeuginnen und Opferzeugen (vgl. Amesberger et al. 2016). Die landesweite Ausweitung der psychosozialen Prozessbegleitung durch die Stiftung Opferhilfe war eine der zentralen Maßnahmen des LAP III für den Justizbereich. Die psychosoziale Prozessbegleitung ist mittlerweile bundesgesetzlich eingeführt worden (§ 406g StPO).

2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe

Beim Opferschutz hat das Land Niedersachsen in den vergangenen Jahren viele Aktivitäten entfaltet. Bei der psychosozialen Prozessbegleitung ist die Zielsetzung des LAP III, das damalige Modellprojekt zu einer flächendeckenden Struktur auszuweiten, weitgehend gelungen. Das Landesjustizportal listet Ende 2022 44 Fachkräfte auf, die nach den hohen niedersächsischen Qualitätsstandards ausgebildet und als psychosoziale Prozessbegleiterinnen und Prozessbegleiter anerkannt sind.⁹ Die Evaluation ergab, dass bei einem relevanten Teil – bei mehr als einem Viertel – der Fachkräfte bei der Polizei, den Gerichten und den Staatsanwaltschaften Informationsbedarf über die Einsatzmöglichkeiten und Anlaufstrukturen besteht (vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 42). Im Rahmen von Fortbildungen zu „Opferrechten im Strafverfahren“ innerhalb der Proberichterfortbildungen wird nach Angaben des MJ

⁹ Abrufbar unter: <https://justizportal.niedersachsen.de/Prozessbegleitung/psychosoziale-prozessbegleitung-in-niedersachsen-160951.html> (Stand: 28.08.2023).

regelmäßig auf das Instrument hingewiesen. Für die psychosoziale Prozessbegleitung stehen umfangreiche Materialien in insgesamt 12 Sprachen zur Verfügung. Für Kinder steht seit 2022 die Broschüre „Hilfe im Strafverfahren – Deine psychosoziale Prozessbegleitung“ zur Verfügung.

Positiv ist hervorzuheben, dass die schon weit vor Einführung eines Bundesgesetzes in Niedersachsen etablierten hohen Qualitätsstandards, die niedrigschwelligen Zugangsmöglichkeiten und die gut ausgebauten Strukturen beibehalten und finanziell unterstützt werden. Die hohe Anzahl an Opferzeuginnen und Opferzeugen, die psychosoziale Prozessbegleitung in Anspruch nehmen, ohne dass diese gerichtlich beigeordnet und entsprechend finanziert wird, zeigen den hohen Bedarf insbesondere für Betroffene langjähriger Partnergewalt. Bei diesen liegen die gesetzlich vorgesehenen „Beordnungsgründe“ – die sich aus der Schwere der Delikte ableiten - oftmals nicht vor. Die Schutzbedürftigkeit und der Unterstützungsbedarf hängen also nicht allein vom Delikt ab, sondern ergeben sich aus den meist langjährigen Gewalterfahrungen und individuellen Ressourcen. Die Befunde zeigen, dass die Anzahl der Beordnungen aufgrund der gesetzlich engen Voraussetzungen begrenzt ist, hier wären entsprechende Ausweitungen – ausgehend von den individuellen Schutzbedarfen – sinnvoll. Neben dem Wunsch nach mehr (kostenlosen) Beordnungen findet auch der mögliche Einsatz psychosozialer Prozessbegleitung für zivilrechtliche Verfahren (vgl. Kapitel C) von fast allen Befragten hohe Zustimmung. Die Übertragbarkeit von strafrechtlichen Opferrechten auf andere Rechtsgebiete, insbesondere das Zivilrecht wird in einem Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz bejaht (vgl. Kilchling 2018, S. 55 f).

Infokasten Opferhilfe

Die umfangreiche Seite der Opferhilfe Niedersachsen bündelt alle relevanten Informationen zum Thema Opferschutz, Opferrechte und zu Unterstützungsmöglichkeiten für Betroffene unterschiedlicher Straftaten sowie für Fachkräfte: <https://www.opferhilfe.niedersachsen.de>.

Seit Anfang des Jahres 2022 steht die Broschüre „Hilfe im Strafverfahren“ auch für Kinder zur Verfügung. Auf dieser Grundlage wurde ein Informationsfilm für Kinder erstellt, der im Januar 2023 veröffentlicht werden soll. Ein Informationsfilm für Erwachsene ist ebenfalls geplant (vgl. Maßnahmen).

Unter <https://justizportal.niedersachsen.de/Prozessbegleitung> finden sich alle relevanten Informationen zur psychosozialen Prozessbegleitung und eine Liste von anerkannten Fachkräften. Die Seite ist in zwölf Sprachen und in leichter Sprache verfügbar.

Die Evaluation zeigte eine überwiegende Zufriedenheit mit der Umsetzung von Opferrechten in Strafverfahren, v.a. in Bezug auf den kommunikativen Umgang mit den Opferzeuginnen. Bei der konkreten Umsetzung von Schutzmaßnahmen fanden sich auch kritischere Einschätzungen. Mit Bezug auf die Vorgaben von Artikel 56 Istanbul-Konvention „Schutzmaßnahmen“ und von Artikel 19 EU-Opferschutzrichtlinie „Recht des Opfers auf Vermeidung des Zusammentreffens mit dem Straftäter“ besteht aus Sicht der Befragten größerer Handlungsbedarf bei der Vermeidung von Kontakten zwischen verletzter und tatverdächtiger Person, z.B. durch den Einsatz von Videoübernehmungen beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen. Seit dem Jahr 2020 sind nach aktuellen Angaben des MJ

derartige richterliche audiovisuelle Vernehmungen niedersachsenweit an allen Amts- und Landgerichten sowie den Staatsanwaltschaften technisch problemlos möglich. Sollte eine justizeigene Aufnahme- und / oder Übertragungstechnik ausnahmsweise einmal nicht zur Verfügung stehen, besteht eine Kooperationsvereinbarung mit der Polizei, die über 60 baugleiche mobile Anlagen verfügt. Es kann ohne nennenswerten Aufwand auf diese Anlagen zurückgegriffen werden. Nach aktuellen Angaben des MJ wurden für die Jahre 2020 und 2021 schätzungsweise insgesamt 426 richterliche Videovernehmungen durchgeführt, in der Mehrzahl der Fälle mit Kindern.

3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern¹⁰

- Wissen über psychosoziale Prozessbegleitung sollte kontinuierlich und verstärkt bei Polizei und Justiz verbreitet werden. Hier besteht nach wie vor ein hoher Informationsbedarf. Diese Institutionen fungieren als wichtige Vermittlungsinstanzen. Das Instrument als solches und auch konkrete Anlaufstrukturen sollten flächendeckend bekannt sein.
- Die beiordnungsfähigen Delikte für die Inanspruchnahme der psychosozialen Prozessbegleitung sollten ausgeweitet werden (Verantwortung Bund).
- Gerichte und Staatsanwaltschaften sollten für die Themen häusliche und sexualisierte Gewalt, digitale Gewalt und Traumafolgen verstärkt sensibilisiert werden. Dies umfasst insbesondere die Berücksichtigung besonderer Schutzbedürfnisse und von Opferrechten in der Verfahrensgestaltung (z.B. Vermeidung der Begegnung mit dem Tatverdächtigen, Beauftragung von Opferberichten und Einsatz von richterlichen Videovernehmungen).
- Der Einsatz und die Einsatzmöglichkeiten von richterlichen Videovernehmungen sollten gefördert werden, insbesondere auch bei Kindern, die Opfer, Zeuginnen oder Zeugen von häuslicher Gewalt oder geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen geworden sind.

4. Geplante Maßnahmen – Strafverfolgung und Opferschutz

Niedersächsisches Justizministerium

Psychosoziale Prozessbegleitung

- Um das Wissen über psychosoziale Prozessbegleitung zu verbreiten, sollen die Maßnahmen zur Sensibilisierung der Polizei und Justiz durch Informationsmaterialien, Vorträge und Informationsveranstaltungen kontinuierlich fortgesetzt werden. Zusätzlich ist geplant, einen Informationsfilm zur psychosozialen Prozessbegleitung zu erstellen, der auf Internetseiten und in Social Media verwendet werden kann. Dies soll voraussichtlich 2024 umgesetzt werden.
- Im Rahmen der Justizministerkonferenz (JuMiKo) sowie in bundesweiten Austauschtreffen der Länder setzt sich das MJ für eine bundesgesetzliche Regelung in Erweiterung des § 406g StPO dafür ein,

¹⁰ Vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 94 f.

- dass Staatsanwaltschaften künftig ein Antragsrecht zur Beiordnung einer psychosozialen Prozessbegleitung erhalten. Dies ist insbesondere in Fällen häuslicher Gewalt von besonderer Relevanz;
- dass der Katalog der beiordnungsfähigen Delikte für die psychosoziale Prozessbegleitung insbesondere auf Delikte der häuslichen Gewalt ausgeweitet wird.

Weitere Opferschutzmaßnahmen und Einsatz von Videovernehmungen

- Im Rahmen der Digitalisierung der Justiz sollen sukzessive noch weitere Sitzungssäle und separate Vernehmungsräume mit Präsentations- und Videokonferenztechnik für Videoverhandlungen und auch Videovernehmungen ausgestattet werden. Ein Vergabeverfahren zur weiteren Ausstattung von niedersächsischen Gerichten ist derzeit in Vorbereitung.
- Seit dem Jahr 2022 richtet Niedersachsen im Rahmen der Deutschen Richterakademie zweimal jährlich die einwöchige Online-Live-Tagung „Grundlagen des Jugendstrafrechts“ aus, u.a. zum Thema Videovernehmung. Die Fortbildung richtet sich an Jugendrichterinnen und Jugendrichter, Jugendstaatsanwältinnen und Jugendstaatsanwälte sowie Dezernatswechslerinnen und Dezernatswechsler.
- Seit Januar 2023 wird das Thema „Opferschutz“ in die juristische Ausbildung integriert. Neben Kenntnissen über bestehende Vorschriften zum Opferschutz werden den angehenden Volljuristinnen und Volljuristen im Rechtsreferendariat erste praktische Kompetenzen im Umgang mit Opferzeuginnen und Opferzeugen vermittelt.
- Die Fachstelle Opferschutz im LPR strebt in Abstimmung mit den zuständigen Ressorts eine neue Opferschutzkonzeption für Niedersachsen an, in welcher neue Entwicklungen des Opferschutzes auf EU-Ebene sowie auf Niedersächsischer Ebene aufgenommen werden können.

Sensibilisierung Strafjustiz

Für ein tieferes Verständnis sollen die Fortbildungsangebote zu aktuellen Aspekten im Themengebiet häusliche und sexualisierte Gewalt und Opferrechte für Strafrichterinnen und Strafrichter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte fortlaufend weiterentwickelt werden. Hierbei sollen die Erkenntnisse der Evaluation und die dort geäußerten Bedarfe (z.B. im Bereich digitale Gewalt und Traumafolgen) besondere Berücksichtigung finden. Auch die kontinuierliche Vernetzung der Justiz mit Netzwerkpartnerinnen und Netzwerkpartnern in Fortbildungen und Austauschformaten soll fortgesetzt und gefördert werden. Dazu zählt zum Beispiel der jährliche Erfahrungsaustausch der Sonderdezernentinnen und Sonderdezernenten „Häusliche Gewalt“ bei den Staatsanwaltschaften mit anderen Fachkräften, insbesondere aus dem Bereich Opferhilfe. Veranstaltungen und Angebote von anderen Institutionen aus dem Kooperationsnetzwerk sollen den Gerichten und Staatsanwaltschaften auch weiterhin bekannt gemacht werden. Weitere Möglichkeiten zur Förderung der Vernetzung der Justiz sollen geprüft werden.

C. Zivilrechtlicher Gewaltschutz

1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention und gesetzliche Regelungen

Der zentrale Bezugspunkt ist Artikel 53 Istanbul-Konvention „Kontakt- und Näherungsverbote sowie Schutzanordnungen“. Dieser sieht vor, dass entsprechende Rechtsinstrumente „für den sofortigen Schutz und ohne eine unangemessene finanzielle oder administrative Belastung für die Opfer zur Verfügung stehen“ müssen und dies „unabhängig von oder zusätzlich zu anderen Gerichtsverfahren“.

Lange vor Unterzeichnung der Istanbul-Konvention ist in Deutschland zum 1. Januar 2002 das Gesetz zur Verbesserung des zivilgerichtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung in Kraft getreten, das den in Artikel 53 Istanbul-Konvention geforderten zivilrechtlichen Schutz gewährt.

Das Leitprinzip „Wer schlägt, muss gehen“ ist in diesem Gesetz umgesetzt worden. Opfer von Gewalt können nicht nur Schutzanordnungen – wie beispielsweise Annäherungs- und Kontaktverbote beim Amtsgericht - Familiengericht - erwirken –, sondern ihnen kann befristet auch die zuvor gemeinsam genutzte Wohnung zur alleinigen Nutzung zugewiesen werden. Schutzanordnungen können nicht nur bei häuslicher Gewalt, sondern auch bei Nachstellungen z.B. durch den Ex-Partner und fremde Personen angeordnet werden. Dieser Schutz wird bei besonderer Eilbedürftigkeit im Wege der einstweiligen Anordnung hergestellt, sogenanntes Eilverfahren. Eine gerichtliche Gewaltschutzanordnung setzt immer einen Antrag beim Amtsgericht - Familiengericht - voraus. Die Angaben zum Tathergang und zu den Verletzungshandlungen und Verletzungsfolgen müssen im Eilverfahren durch die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung glaubhaft gemacht werden.

2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe

Die Befunde der Evaluation legen nahe, dass die Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes die Anforderungen der Istanbul-Konvention und auch des Schutzziels des Gesetzgebers nicht vollumfänglich erfüllen. Nach Einschätzung der Mehrheit der in der Evaluation Befragten ist die Antragstellung bei Gericht zwar weitgehend unkompliziert und werden Anträge in weniger als einer Woche bearbeitet (vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 45).

Infokasten Gewaltschutzverfahren in Niedersachsen

Eine statistische Auswertung des MJ zeigt, dass in Niedersachsen zwischen 2018 und 2021 jährlich ca. 4000 Gewaltschutzverfahren erledigt wurden, die ein Kontakt- und Näherungsverbot betrafen (§ 1 GewSchG), und ca. 600, die sich auf die Überlassung der Wohnung (§ 2 GewSchG) bezogen. Davon wurden ca. 90 % im Wege eines einstweiligen Anordnungsverfahrens – also im Eilverfahren – erledigt. Die Statistik weist allerdings nur die Anzahl der erledigten Verfahren, nicht den Ausgang dieser Fälle aus, also z.B. die Zahl der antragsgemäß ergangenen Gewaltschutzanordnungen bzw. der Zurückweisungen. Auch wird nicht statistisch erfasst, ob der Entscheidung eine mündliche Verhandlung vorausging. Nur in sehr wenigen Fällen (unter 1 %) kam es in der Vergangenheit zu einer Beschwerde gegen eine Gewaltschutzanordnung.

Die Evaluation und vorherige Befragungen von Rechtsantragstellen und Familiengerichten in Niedersachsen ergaben dennoch Hinweise darauf, dass dieses Schutzinstrument aus Sicht der Befragten in der Praxis nicht für alle und überall gleichermaßen umgesetzt wird, wie es die Istanbul-Konvention verlangt. Zum einen besteht nach mehrheitlicher Ansicht der Befragten in der mangelnden Verfügbarkeit von Sprachmittlung eine Hürde für viele Betroffene. Zum anderen gibt es Hinweise darauf, dass die Umsetzungspraxis zwischen den Gerichten und insbesondere zwischen großstädtischen und anderen Gebieten unterschiedlich ist. Dies ergaben sowohl Befragungen von Familienrichterinnen und Familienrichtern als auch Abfragen von Zahlen zur Erledigungspraxis (vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 44 ff; Gabler et al. 2016, S. 35). Während der größere Teil der Fälle im einstweiligen Anordnungsverfahren erledigt wird, in dem ein richterlicher Beschluss gefasst wird, werden von manchen Familienrichterinnen und Familienrichtern fast ausschließlich Vereinbarungen nach einer – auch von vornherein angesetzten – gemeinsamen Anhörung getroffen. Eine uneindeutige Sachlage und die Berücksichtigung zukünftiger Umgangskontakte werden als Begründungen dafür angegeben, beide Elternteile gemeinsam einzuladen. Hinzu kommt, dass es nach Ansicht der Befragten bislang keine angemessene Lösung gibt, um Gewaltschutzanordnungen auch bei bestehenden oder zu treffenden Umgangsregelungen zur wirksamen Umsetzung zu bringen. Die mangelnde Berücksichtigung des Schutzes vor weiterer Gewalt im Zuge von Umgangs- und Sorgeverfahren wird auch im aktuellen GREVIO-Bericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland angemahnt (vgl. GREVIO 2022, S. 71 ff).

Verhandlungen – sei es von vornherein oder auf Antrag des Antragsgegners angesetzt – werden nahezu ausschließlich als gemeinsame Anhörungen durchgeführt. Hier stellt sich die Frage nach der Berücksichtigung der Schutzbedarfe von Gewaltbetroffenen. Dies kann sich zudem indirekt als Zugangshürde erweisen, da Gewaltbetroffene unter diesen Umständen möglicherweise von einem Antrag absehen, weil sie sich nicht in der Lage sehen, dem Gewaltausübenden zu begegnen (vgl. Gabler et al. 2016, S. 31).

3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern¹¹

- Die Umsetzungspraxis zum Gewaltschutzgesetz sollte kontinuierlich statistisch erfasst werden, um Hinweise zur Erledigungspraxis und auch zur Wirksamkeit zu bekommen. Sinnvoll wäre, auf dieser Grundlage einen fachlichen Austausch zur Umsetzungspraxis anzuregen. Auch für die Problematik gemeinsamer Anhörungen im Kontext von Partnergewalt sollten Familiengerichte verstärkt sensibilisiert werden. Zudem ist es wichtig, die Umsetzung und Wirksamkeit der 2017 eingeführten Strafbewehrung eines Verstoßes gegen Vereinbarungen in den Blick zu nehmen.
- Auf Landesebene sollte der Einsatz psychosozialer Prozessbegleitung auch in zivilrechtlichen Gewaltschutzverfahren erwogen werden, um Geschädigte zu unterstützen.
- Um zu verhindern, dass Umgangskontakte die Anwendung des zivilrechtlichen Gewaltschutzes unterlaufen bzw. mit Schutzanordnungen konfliktieren, sollten eigenständige Lösungen für die Vereinbarkeit von Gewaltschutzanordnungen und Umgangskontakten entwickelt werden (vgl. Kapitel D). Familienrichterinnen und Familienrichter sollten hinsichtlich aktueller und möglicher

¹¹ Vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 96.

Gefährdungslagen im Kontext von Umgangs- und Sorgeregelungen sensibilisiert werden. Gefährdungseinschätzungen sollten im familiengerichtlichen Verfahren berücksichtigt werden.

4. Geplante Maßnahmen– zivilrechtlicher Gewaltschutz

Niedersächsisches Justizministerium

- Es soll von Seiten des MJ darauf hingewirkt werden, dass auf Bundesebene die Möglichkeit einer Erweiterung der verfügbaren Daten aus der F-Statistik zur Erledigungspraxis in Gewaltschutzsachen geprüft wird. Die Ergebnisse der F-Statistik bilden Geschäftsanfall und -erledigung bei den Familiengerichten ab, können aber daneben auch wichtige Hinweise zur Verbesserung des zivilrechtlichen Gewaltschutzes geben.
- Die Fortbildungsangebote zu aktuellen Aspekten im Themengebiet häusliche Gewalt für Familienrichterinnen und Familienrichter insbesondere zu Risiko- und Gefährdungseinschätzungen und zu Fragen der Verhandlungsführung sollen fortgesetzt und weiterentwickelt werden.
- Eine Ende 2021 eingerichtete Arbeitsgruppe soll Handlungsempfehlungen für psychosoziale Prozessbegleiterinnen und Prozessbegleiter zur Unterstützung Betroffener bei der Inanspruchnahme des zivilrechtlichen Schutzes nach dem GewSchG und zur Information über weitere familiengerichtliche Verfahren erarbeiten und veröffentlichen.

D. Kinder als (Mit-) Betroffene von häuslicher Gewalt

1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention

- Artikel 31 Istanbul-Konvention „Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit“ legt fest, dass die miterlebte Partnergewalt „bei Entscheidungen über das Besuchs- und Sorgerecht betreffend Kinder berücksichtigt werden.“ Zum anderen muss sichergestellt werden, „dass die Ausübung des Besuchs- oder Sorgerechts nicht die Rechte und die Sicherheit des Opfers oder der Kinder gefährdet“. Das bedeutet, dass das Miterleben von Partnergewalt gegen ein Elternteil als potenziell Kindeswohlgefährdend berücksichtigt werden muss und das Umgangs- und Sorgerecht die Sicherheit des gewaltbetroffenen Elternteils und der Kinder nicht aushebeln darf. Hier gibt es Überschneidungen mit der Umsetzung des zivilrechtlichen Gewaltschutzes (vgl. Kapitel C). Der Konflikt zwischen Umgangsrecht und Gewaltschutz besteht darin, dass von Gewalt Betroffene einerseits die Möglichkeit haben, zum eigenen Schutz ein Kontakt- und Näherungsverbot zu beantragen, andererseits über die Regelungen des Umgangs vielfach dazu gezwungen werden, Kontakt mit der gewaltausübenden Person zu haben, was eine erneute bzw. fortgesetzte Gefährdung mit sich bringen kann.
- Die Istanbul-Konvention verpflichtet weiterhin dazu, Kinder als eigenständige Gruppe bei Maßnahmen mitzudenken und versieht sie mit eigenen Ansprüchen. So fordert Art. 26 Istanbul-Konvention „Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind“ das Vorhalten einer altersgerechten psychosozialen Beratung für diese Zielgruppe.

2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe

Bereits im LAP III wurde die Unterstützung von Kindern misshandelter Mütter als Handlungsbedarf und zukünftiger Schwerpunkt angeführt. Ebenso wurden verbindliche Vereinbarungen zwischen Gewaltschutzeinrichtungen, Kinderschutz und Jugendämtern angeregt und darauf hingewiesen, dass das Miterleben von Gewalt als potenziell Kindeswohlgefährdend einzustufen ist (vgl. Land Niedersachsen 2012, S. 47). Der nicht gedeckte Bedarf an spezifischen Unterstützungsangeboten für Kinder war der Anlass, ein Modellprojekt „Kinder als Zeugen häuslicher Gewalt“ durchzuführen. Dieses sollte der besseren Verzahnung der Gewaltschutzstrukturen und der im Aufbau befindlichen Koordinierungszentren für Kinderschutz dienen.

Infokasten Umgangsausübung und Gefährdungslagen für Frauen und Kinder

Eine bundesweite Repräsentativerhebung zur Betroffenheit von Frauen von Gewalt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ergab, dass in einem Drittel aller von Müttern berichteten Gewaltfälle minderjährige Kinder direkt involviert waren, als sie versucht haben, die Mutter zu schützen (25 %) oder sogar direkt mit angegriffen wurden (10 %) (Müller & Schröttle 2004, S. 277). Eine neuere Untersuchung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) (vgl. Stiller & Neubert 2020) zum Umgang des Jugendamtes mit polizeilichen Meldungen zu häuslicher Gewalt weist aus, dass in der Hälfte (48 %) aller untersuchten Fälle die Kinder direkt und in einem Viertel (27 %) der Fälle mit in der Wohnung anwesend waren (vgl. Stiller 2022). Es besteht eine „gesicherte Befundlage“, dass miterlebte Gewalt negative Auswirkungen auf die

Entwicklung des Kindes hat. „Kinder sind abhängig von denjenigen, die sie betreuen und versorgen. Deswegen erleben sie eine körperliche Bedrohung gegenüber einem betreuenden Elternteil, meist der Mutter, auch als Bedrohung gegen sich selbst“ (Meysen & Lohse 2021, S. 24). Partnergewalt geht zudem oftmals mit Kindesmisshandlung einher, Längsschnittstudien zeigen ein vierfach erhöhtes Risiko für Kindesmisshandlung in Fällen von Partnergewalt (vgl. Ziegenhain et al. 2021, S. 82).

Dass es in Fällen von häuslicher Partnergewalt auch nach einer Trennung im Rahmen von Umgangskontakten zu Gewalthandlungen kommen kann, war ein weiteres Ergebnis der bundesweiten Repräsentativerhebung des BMFSFJ. Hier gaben – in Abhängigkeit vom Schweregrad der vorherigen Partnergewalt – 10 % bis 40 % der befragten von Gewalt betroffenen Frauen an, im Rahmen von Umgangs- und Besuchskontakten körperlichen Angriffen ausgesetzt gewesen zu sein (vgl. Müller & Schröttle 2004, S. 290 ff).

Im Vergleich zum Jahr 2012 haben die Befragten die Kooperationen zwischen Polizei, Gewaltschutzeinrichtungen und Jugendämtern deutlich besser bewertet. Dies ist zum einen auf das 2012 eingeführte Bundeskinderschutzgesetz und das damit zusammenhängende Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) zurückzuführen, an einzelnen Standorten konnten auch durch das Modellprojekt „Kinder als Zeugen häuslicher Gewalt“ nachhaltige Impulse gesetzt werden. Begrüßenswert sind zudem die an manchen Standorten entwickelten spezifischen Kooperationen und Verfahren, die das Zusammenspiel von Gewaltschutz und Kinderschutz systematisieren sollen; sie bleiben bislang aber Ausnahmen. Zwischen den beteiligten Akteuren gibt es individuell und professionsbedingt unterschiedliche Einschätzungen zum Thema Umgangsrecht und Gewaltschutz und nur vereinzelt eine Verständigung darüber, wie konkret Partnergewalt Berücksichtigung finden sollte, wenn es um die Regelung von Umgang und Sorge geht. Relevante Akteursgruppen (v.a. Familiengerichte) sind an solchen interdisziplinären Netzwerken in der Regel auch nicht beteiligt. Neben der Frage des eigenen Fachverständnisses („richterliche Unabhängigkeit“) und des persönlichen Engagements benötigt Vernetzung auch ausreichende Ressourcen.

Vor dem Hintergrund der Anforderungen der Istanbul-Konvention, Partnergewalt bei der Beurteilung des Kindeswohls systematisch zu berücksichtigen und Unterstützungsangebote für mitbetroffene Kinder vorzuhalten (Artikel 26 Istanbul-Konvention), zeigen die Evaluationsbefunde Veränderungsbedarfe auf. So steht der Ausbau ausreichender und eigenständiger Unterstützungsstrukturen für Kinder und Jugendliche, die von Partnergewalt (mit) betroffen sind, noch weitgehend aus. Dies wurde von den Befragten in der Evaluation am häufigsten als großer Verbesserungsbedarf genannt (vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 85).

Auch die Anforderung aus Artikel 31 Istanbul-Konvention „Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit“, dass Gewaltschutz durch Regelungen zu Sorge- und Umgangsrecht nicht ausgehebelt werden darf, ist oftmals nicht erfüllt. Wo es Ansätze der Systematisierung von Gewaltschutz und Kinderschutz bzw. eine stärkere Verzahnung der damit befassten Institutionen gibt, wird auch die Praxis der Gerichte und Jugendämter deutlich positiver beurteilt. Und umso eher – so die Einschätzung – wird dann auch dem Gewaltschutz in Umgangs- und Sorgerechtsverfahren Rechnung getragen. Kooperationen und Absprachen zum Vorgehen hängen bislang stark von einzelnen engagierten Personen ab, die Einbindung der „ganzen“ Institution ist eine besondere Herausforderung. Dies gilt aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit insbesondere für die Familiengerichte.

Die Evaluation zeigte auch, dass zum Thema Dynamiken häuslicher Gewalt allgemein und in Bezug auf das Thema Umgangsrecht, Kinderschutz und Gewaltschutz im Speziellen ein hoher Bedarf an Kompetenzaneignung besteht (vgl. Abschnitt I). Dies gilt insbesondere für Familiengerichte und bzgl. spezialisierter Kenntnisse zum Thema Umgangsrecht und Gewaltschutz im geringeren Maße auch für Polizei, Jugendämter und Gewaltschutzeinrichtungen.¹² Hierbei gab es deutliche Unterschiede zwischen größeren und kleineren Städten.

3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern¹³

- Spezifische Angebote für Kinder und Jugendliche, die von Partnergewalt mitbetroffen sind, sollten landesweit aufgebaut und dauerhaft etabliert werden, als eigene Angebote oder im Kontext von umfassenden Kinderschutzangeboten, die auch andere Formen von Gewalt gegen Kinder aufgreifen. Hierfür sind vor allem auch Zuständigkeiten bzgl. der Finanzierung und der institutionellen Anbindung und Organisationsform zu klären. Beim Aufbau entsprechender Unterstützungsangebote sollten Frauenfacheinrichtungen eine zentrale Rolle spielen¹⁴, um Expertise im Bereich geschlechtsbezogene und häusliche Gewalt einzubringen. Für Frauenhäuser sollten psychosoziale Unterstützungs- und Beratungsangebote für Kinder als Standard festgelegt und entsprechend ausgestattet werden.
- Auf Landesebene sollten die vor Ort bestehenden Modelle spezifischer Verfahren und Kooperationen zum Thema Umgangsrecht und Gewaltschutz näher untersucht und in der Fläche verbreitet werden (z.B. über Fachtage). Die Entwicklung der Strukturen zum Hochrisikomanagement könnten als Modell auf diesen Bereich der Kooperation übertragen werden.
- Es besteht ein hoher ungedeckter Bedarf an Kompetenzaneignung zum Thema häusliche Gewaltdynamiken und Kinderschutz, insbesondere bei den Familiengerichten, aber in geringerem Ausmaß auch bei den Jugendämtern. Da entsprechende Kompetenzen bislang nicht im Rahmen der juristischen Ausbildung vermittelt werden, sollten entsprechende Fortbildungen für Familienrichterinnen und Familienrichter ausreichend verfügbar sein und thematische Kenntnisse nachgewiesen werden müssen. Eine Fortbildungsverpflichtung (vgl. Niedersächsisches Justizministerium 2017, S. 33) könnte die erforderlichen Impulse für eine Befassung mit der Thematik in der Fläche und unabhängig vom persönlichen Engagement sicherstellen.

4. Geplante Maßnahmen – Kinder als (Mit-) Betroffene von häuslicher Gewalt

Niedersächsisches Justizministerium

- Die fortlaufenden und an den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen ausgerichteten Fortbildungsformate für Familienrichterinnen und Familienrichter in Kinderschutzverfahren sollen

¹² So gaben bei der Befragung über 59 % der Beteiligten aus Familiengerichten an, sich weder im Rahmen der Ausbildung noch im Rahmen von Fortbildungen mit dem Thema häusliche Gewalt / Partnergewalt befasst zu haben, bei den Jugendämtern waren dies 17 % (Evaluation LAP III 2021, S. 11 und 14).

¹³ Vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 93.

¹⁴ Beispielhaft sei auf das neue Kinderschutzzentrum in Göttingen in Trägerschaft von Frauennotruf, AWO und Caritas verwiesen. Abruf unter: <https://www.caritas-suedniedersachsen.de/aktuelles/kinderschutzzentrum-f%C3%BCr-stadt-und-landkreis-g%C3%B6ttingen-kommt> (Stand: 28.08.2023).

den fachlichen Diskurs um das Thema Gewalt in der Elternbeziehung besonders in den Blick nehmen. Das Thema Gewalt soll bereits in der verpflichtenden, auf die Tätigkeit im Familiengericht vorbereitende Fortbildung für Dezernatswechslerinnen und Dezernatswechsler aufgegriffen werden.

- Daneben sollen die Fortbildungen für Familienrichterinnen und Familienrichter zum Thema Risikolagen und Gefährdungseinschätzung in Zusammenarbeit mit dem LPR fortgesetzt werden.
- Gemeinsam mit dem LPR soll ein interdisziplinärer Fachtag organisiert werden mit dem Ziel, einen Prozess zum strukturierten Erfahrungsaustausch und zur Entwicklung neuer Kooperationsmodelle in diesem Themenbereich auf Landesebene zu anzustoßen.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung

- Das MS plant, eine Broschüre zum Thema Gewaltschutz und Kinderschutz in Bezug auf Umgangs- und Sorgerechtsfragen zu entwickeln und bei den Jugendämtern zu verbreiten. Dies soll in Kooperation mit den entsprechenden Fachabteilungen erfolgen.¹⁵ Eine Verknüpfung mit den geplanten Aktivitäten der Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ (s.o.) zum Thema soll hergestellt werden.
- Ein Konzept zur Umsetzung von Artikel 26 Istanbul-Konvention (psychosoziale Beratung für Kinder als Zeuginnen und Zeugen häuslicher Gewalt) soll entwickelt werden, um flächendeckend Unterstützungsstrukturen für mitbetroffene Kinder aufzubauen. Der Prozess soll zu Beginn der Legislaturperiode begonnen werden. Erfahrungen bisheriger Modellprojekte und aktuelle Erfahrungen der Kinderschutzzentren sollen eingespeist werden. Unter Einbezug von Strukturen des Gewaltschutzes, des Kinderschutzes, der Kommunen und des Landes sollen Zuständigkeiten, Finanzierung und organisatorische Anbindung geklärt werden.

¹⁵ Vorbild können dabei die Empfehlungen der Landesjugendämter NRW zur Mitwirkung der Jugendämter in familiengerichtlichen Verfahren sein (Landschaftsverband Westfalen-Lippe / Landschaftsverband Rheinland 2022: Kinder und Jugendliche als Mitbetroffene von Gewalt in Paarbeziehungen. Empfehlung für Jugendämter. Münster, Köln).

E. Schutz und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen

1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention und gesetzliche Regelungen

In der Istanbul-Konvention werden viele Anforderungen für das Schutz- und Unterstützungssystem für Betroffene von geschlechtsbezogener und häuslicher Gewalt benannt. Im Ergebnis fordert die Konvention die staatliche Gewährleistung von Schutz und Hilfe für alle von Gewalt Betroffenen. Die Angebote sollen ausreichend, schnell und niedrigschwellig erreichbar und geeignet sein.

- Artikel 20 Istanbul-Konvention „allgemeine Hilfsdienste“ verlangt den Zugang zu ausreichenden Sozial- und Gesundheitsdiensten, die zur Genesung nach Gewalt beitragen.
- Artikel 22 Istanbul-Konvention fordert allgemein die Einrichtung ausreichender „spezialisierter Hilfsdienste“ für Gewaltbetroffene für sofortige, kurz- und langfristige Hilfen. Darunter fallen gemäß Artikel 23 Istanbul-Konvention „Schutzunterkünfte“, die sofort verfügbar ausreichend und leicht zugänglich sein sollen. Artikel 25 Istanbul-Konvention „Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt“ sieht ausreichende sofort verfügbare Angebote zur gerichtsmedizinischen Untersuchung und zur Traumahilfe vor.
- Eine Besonderheit der Istanbul-Konvention gegenüber vorherigen Abkommen ist Artikel 4 Istanbul-Konvention „Grundrechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung“. Dieser sieht ein explizites Diskriminierungsverbot vor (vgl. Rabe & Leisering 2018, S.12). Das heißt, die oben genannten Angebote und Leistungen sollen prinzipiell allen gleichermaßen, insbesondere aber den besonders vulnerablen und schutzbedürftigen Gruppen zur Verfügung stehen. Der diskriminierungsfreie Zugang wird für folgende Gruppen gefordert: „Behinderte Personen, einschließlich Personen mit kognitiven oder geistigen Einschränkungen; in ländlichen oder abgeschiedenen Gegenden lebende Personen, Konsumenten toxischer Substanzen, Prostituierte, Angehörige einer ethnischen oder nationalen Minderheit, Migrantinnen und Migranten – insbesondere Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge ohne Papiere, Homosexuelle, Bisexuelle oder Transsexuelle, sowie HIV-positive Personen, Obdachlose, Kinder und alte Menschen“ (CoE 2011, Ziffer 87, S. 58).

Die UN-Behindertenrechtskonvention konkretisiert den Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen.

- In der Präambel der UN-BRK und Artikel 6 UN-BRK heißt es: „Frauen und Mädchen mit Behinderungen sind sowohl innerhalb als auch außerhalb ihres häuslichen Umfelds oft in stärkerem Maße durch Gewalt, Verletzung oder Missbrauch, Nichtbeachtung oder Vernachlässigung, Misshandlung oder Ausbeutung gefährdet“.
- Artikel 16 UN-BRK stellt die Anforderung, wirksame Schutzmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen „vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschließlich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte“ in und außerhalb von Einrichtungen/der Wohnung zu ergreifen bzw. Zugang zu Schutz und Unterstützung zu gewährleisten.
- Artikel 17 UN-BRK besagt: „Jeder Mensch mit Behinderungen hat gleichberechtigt mit anderen das Recht auf Achtung seiner körperlichen und seelischen Unversehrtheit.“

2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe

Die Evaluation hat gezeigt, dass es in Niedersachsen bereits ein engmaschiges Netz an Hilfen für Gewaltbetroffene gibt. Die Angebote reichen von Frauenhäusern über BISS und Gewaltberatungsstellen bis hin zu Notrufen.¹⁶

Hilfs- und Unterstützungsangebote

Aktuell fördert das MS 45 Frauenhäuser mit 419 Frauen- und 650 Kinderplätzen, 29 BISS sowie 46 Gewaltberatungsstellen und Notrufe, die über die Erstintervention hinaus Beratung und Begleitung zu sexualisierter und anderen Formen von Gewalt anbieten. In einer Kartenansicht auf <https://www.frauenhaeuser-niedersachsen.de/karte> sind alle Frauenhäuser, BISS sowie Gewaltberatungsstellen und Notrufe online einsehbar inklusive der Kontaktdaten.

Darüber hinaus ist die Stiftung Opferhilfe Niedersachsen mit insgesamt 11 Opferhilfebüros in niedersächsischen Städten vertreten. Diese stellen psychosoziale Beratung und Unterstützung für alle Opfer von Straftaten und ihre Angehörigen unabhängig von ihrer Geschlechtsidentifizierung zur Verfügung. Frauen, die von sexualisierter Gewalt betroffen sind, machen einen hohen Anteil der Beratenen aus. Ein Schwerpunkt liegt auf der psychosozialen Prozessbegleitung während eines Strafverfahrens. Weiterhin ist auch die Beantragung finanzieller Hilfen möglich.

Eine wichtige Unterstützungsstruktur stellen auch die Untersuchungsstellen der ProBeweis-Kliniken zur vertraulichen Spurensicherung dar. Hier können von sexualisierter und häuslicher Gewalt Betroffene verfahrensunabhängig und rechtssicher klinische Beweise dokumentieren und mindestens drei Jahre aufbewahren lassen. Diese können dann ggf. in einem späteren Strafverfahren genutzt werden.¹⁷ Schließlich ist auf die 33 Trauma-Ambulanzen in Niedersachsen hinzuweisen. Hier sollen Gewaltbetroffene (Erwachsene und Kinder) bei einem psychischen Trauma schnelle Hilfe erhalten.

Für einen **leichten Zugang** zu den passenden Schutz- und Unterstützungsangeboten müssen diese in der Öffentlichkeit und vor allem bei Fachkräften verschiedener Einrichtungen bekannt sein. Die Evaluation ergab, dass Kenntnisse über Frauenhäuser bei fast allen befragten Institutionen vorhanden sind. Auch über die BISS und über das Angebot der verfahrensunabhängigen Beweissicherung konnten drei Viertel der Befragten Auskunft geben. Trauma-Ambulanzen sind hingegen nur bei einem Drittel der Befragten bekannt (vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 98f). Noch weniger haben Kenntnisse über die Fachberatungsstellen bei sexualisierter Gewalt (vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 60). Auch bei den gewaltbetroffenen Frauen besteht oftmals Unkenntnis über das gewaltspezifische Hilfesystem. Daher sind Informationen über das allgemeine Hilfesystem – in verschiedenen Sprachen und in leichter Sprache – besonders wichtig.

¹⁶ Abruf unter: https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/frauen_gleichstellung/beratungs_und_serviceangebote/ (Stand: 28.08.2023).

¹⁷ Weitere Informationen sind unter www.probeweis.de abrufbar.

Die **vertrauliche Spurensicherung** in Niedersachsen (ProBeweis) ist wie im LAP III angestrebt, seit 2012 von einem Modellprojekt mit einzelnen Kliniken hin zu einem Netzwerk mit flächendeckendem Angebot ausgeweitet und etabliert worden – es wurde federführend vom Institut für Rechtsmedizin der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) gemeinsam mit dem MS aufgebaut und wird von dort bis heute koordiniert. Dem Netzwerk ProBeweis sind Stand September 2022 43 Untersuchungsstellen an 37 Partnerkliniken angeschlossen. Diese verfügen über eine Gynäkologie und Unfallchirurgie und ein Versorgungsangebot an sieben Tagen die Woche 24 Stunden. Für einen Großteil der Bevölkerung in Niedersachsen sind diese innerhalb von 45-60 Minuten erreichbar. Positiv hervorzuheben ist, dass das Angebot über die Vorgaben der Istanbul-Konvention hinaus auch Betroffenen häuslicher und nicht nur sexualisierter Gewalt offensteht. Die Evaluationsbewertung war überwiegend positiv in Bezug auf Aspekte der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Niedrigschwelligkeit. Es bestehen nach den Ergebnissen der Evaluation allerdings Unterschiede der Bekanntheit und der Kapazitätseinschätzungen zwischen klein- und großstädtischen Gebieten. Seit dem 01.03.2020 haben gesetzlich Versicherte gemäß § 27 Absatz 1 Satz 6 SGB V einen Anspruch auf Leistungen zur vertraulichen Spurensicherung im Rahmen der Krankenbehandlung. Über die Erbringung der Leistungen schließen die Krankenkassen oder ihre Landesverbände gemeinsam und einheitlich auf Antrag des jeweiligen Landes mit dem Land sowie mit einer hinreichenden Anzahl von geeigneten Einrichtungen oder Ärztinnen und Ärzten Verträge über die Erbringung (§ 132k SGB V). Die Verhandlungen zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der MHH, Gesetzlichen Krankenversicherung und MS wurden 2023 erfolgreich beendet. Ab dem 1. Januar 2024 können erstmalig in Niedersachsen gesetzlich Versicherte die Leistungen zur vertraulichen Spurensicherung als Krankenbehandlung in Anspruch nehmen.

Das im LAP III gesetzte Ziel, die **Trauma-Ambulanzen** verstärkt auch für Betroffene häuslicher Gewalt zugänglich zu machen, ist nicht erreicht worden und weiterhin relevant. Um eine relevante Versorgungsstruktur für Betroffene geschlechtsbezogener und häuslicher Gewalt zu schaffen, müsste das Angebot bei den Berufsgruppen, die als erste Kontaktpersonen Betroffene darauf aufmerksam machen könnten, besser bekannt sein, vor allem bei Polizei und Justiz. Zudem besteht Unsicherheit darüber, ob die Trauma-Ambulanzen nur von denjenigen in Anspruch genommen werden können, die einen Antrag auf Opferentschädigungsleistungen stellen.

Beim **gewaltspezifischen Hilfesystem** für Frauen sind die Kapazitäten der **Frauenhäuser** vor allem in Ballungsgebieten ausbaubedürftig. Dies wird auch von vermittelnden Fachkräften außerhalb des gewaltspezifischen Hilfesystems so eingeschätzt. Die Einrichtung eines rund um die Uhr erreichbaren Frauenhauses für eine gesicherte Akutaufnahme (24 / 7) in der Region Hannover ist ein Schritt zur Verbesserung gewesen. Weitere Standorte wären sinnvoll.

Während ein Teil der Frauen aus Sicherheitsgründen möglichst weit weg vom ehemaligen Wohnort Schutz suchen muss, ist es für einen großen Teil der Frauen wichtig, dass sie wohnortnah einen Frauenhausplatz finden, um die Anbindung an Arbeit, soziales Umfeld, Schule oder Kindergarten aufrecht erhalten zu können. Neben den Kapazitäten ist es daher wichtig, dass Schutzunterkünfte flächendeckend und auch dezentral zur Verfügung stehen. Die Bedarfserhebung zu Frauenhäusern in Niedersachsen hat zudem ergeben, dass in vielen Frauenhäusern die Unterbringungssituation, die bauliche und räumliche Ausstattung (Größe, Barrierefreiheit, Anzahl Bäder und Küchen) und teilweise auch die Sicherheitsausstattung verbesserungswürdig sind (vgl. Kotlenga & Nägele 2020).

Auch **Fachberatungsstellen** müssen flächendeckend zur Verfügung stehen, um niedrigschwellig zugänglich zu sein. Dies ist in einem Flächenland wie Niedersachsen eine Herausforderung. Hier

betragen die Abstände zwischen Einrichtungen in einzelnen ländlichen Regionen bis zu 100 Kilometer. Die Notwendigkeit des Ausbaus von Anlaufstellen in der Fläche ist auch durch eine Regionalstudie der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in ländlichen Gebieten dargelegt worden (Brensell & Eckhardt 2022). Die COVID-19-Pandemie hat eine starke Entwicklung digitalisierter Angebote bewirkt, die fast alle Beratungsstellen nutzen. Dies stellt eine Erleichterung für den Zugang für bestimmte vor allem jüngere Zielgruppen und in entlegenen Gebieten dar. Jedoch kann das digitale Angebot für viele Betroffene die persönliche Beratung nicht ersetzen. Zudem müssen eine bessere Erreichbarkeit und die Ausweitung von Zugangsmöglichkeiten auch mit einem Ausbau von Beratungskapazitäten einhergehen, um den Ratsuchenden ausreichende Beratung und Unterstützung zukommen lassen zu können.

Für manche Frauen bestehen hohe Hürden, um Hilfs- und Unterstützungsangebote - beispielsweise die Aufnahme in ein Frauenhaus - wahrzunehmen. Teilweise ergeben sich diese aus einem **besonderen Unterstützungsbedarf**. Die Befragungen in Niedersachsen in den Jahren 2018 und 2019 ergaben für psychisch erkrankte, suchterkrankte und traumatisierte Frauen, Frauen mit Behinderungen, wohnungslose Frauen sowie für Frauen mit unsicherem Aufenthaltsstatus den größten Handlungsbedarf, da für sie keine angemessenen Angebote des gewaltspezifischen Unterstützungssystems zur Verfügung stehen. Zugleich werden sie in den Regelstrukturen wie Kliniken und Wohnungslosenhilfe oft nicht angemessen unterstützt (vgl. auch Kotlenga & Nägele 2020, S. 106).

Frauen mit älteren Söhnen finden in der Regel keine Aufnahme im Frauenhaus. Ebenso schließt die sozialleistungsbezogene Finanzierung Frauen vom Schutz aus (zum Beispiel Studentinnen, EU-Bürgerinnen oder Frauen mit einem eigenen Einkommen). Teilweise müssen sich Frauen für einen Frauenhausaufenthalt verschulden bzw. es besteht ein hohes Kostenrisiko der Frauenhäuser, dass die Aufenthalte nicht refinanziert werden (vgl. ebd.). Das System der Wohnungslosenhilfe als das niedrigschwelligste Hilfeangebot sollte eigentlich das Auffangsystem für diejenigen Personen sein, die entweder keinen Zugang zu spezialisierten Angeboten gefunden haben oder aufgrund eines komplexen Begleitungsbedarfs eine einzelfallbezogene und koordinierende Unterstützung benötigen. Allerdings ist dieses System noch viel zu selten auf die Bedarfe von Frauen ausgerichtet. Frauenhäuser gaben in der Evaluation zudem mehrheitlich an, dass sie auch nicht für suchterkrankte Frauen und Frauen mit Mobilitätseinschränkungen und körperlichen Behinderungen geeignet sind (vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 65).

Alle Maßnahmen und Hilfen gegen geschlechtsbezogene und häusliche Gewalt müssen auch für **Menschen mit Behinderungen** gleichermaßen auffindbar, zugänglich, nutzbar - vollumfänglich barrierefrei - und inklusiv ausgerichtet sein. Unter Barrierefreiheit darf nicht nur die räumliche/bauliche Barrierefreiheit gefasst werden. Es ist notwendig, die Barrierefreiheit in all ihrer Vielfalt als Querschnittsaufgabe zu denken. Es muss darauf hingewirkt werden, dass im Rahmen von partnerschaftlicher Zusammenarbeit und Interdisziplinarität sowie Multiprofessionalität flächendeckende, bedarfsgerechte, diskriminierungsfreie und inklusiv ausgerichtete Hilfsangebote geschaffen, auf- und ausgebaut werden. Hierbei sind immer die spezifischen und individuellen Bedarfe der Menschen, die Gewalt erfahren haben, sowie die Sozialraumorientierung zu berücksichtigen. Menschen in Wohnangeboten der Eingliederungshilfe sind derzeit nicht ausreichend vor Gewalt geschützt. Insbesondere Frauen und Mädchen mit Behinderungen sind betroffen. Vor diesem Hintergrund haben sich das Land Niedersachsen und die Kommunalen Spitzenverbände (Niedersächsischer Landkreistag und Niedersächsischer Städtetag) mit den Verbänden der Leistungserbringer darauf geeinigt, dass diese sowohl Konzepte zur Gewaltprävention als auch zur

Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung vorzuhalten haben¹⁸. Daneben wurde die Verpflichtung zur Vorlage von Führungszeugnissen durch das Personal sowohl vor Einstellung als auch im dreijährigen Abstand vereinbart.

Im Rahmen des **Bundesinvestitionsprogramms** „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ stehen Niedersachsen rund 10,86 Mio. EUR für den Aus-, Um-, Neubau und Kauf sowie die Sanierung von Frauenhäusern und Fachberatungsstellen zur Verfügung. Sieben Projekte konnten bewilligt und deutliche Verbesserungen erzielt werden. Die weitere Förderung (kleinerer) Barrieren reduzierender Umbaumaßnahmen in Frauenhäusern ist darüber hinaus fortlaufend auf Grundlage der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die allgemeine Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben und für außergewöhnliche Maßnahmen im sozialen Bereich“ möglich. Bisher wurden 13 Anträge bewilligt.

Der Zugang zu effektivem Schutz und Hilfe wird zudem auch durch angrenzende Rechtsgebiete beeinflusst, wie zum Beispiel Umgangsregelungen, die die Schutzbedarfe nicht berücksichtigen (vgl. Kapitel D) oder auch aufenthaltsrechtliche Regelungen für **geflüchtete Frauen**, die aufgrund einer Wohnsitzauflage eine Umsiedlung an einen sicheren Ort erschweren. So ergab die Befragung von 110 Frauenhausbewohnerinnen in Niedersachsen, dass mehrere Frauen aufgrund aufenthaltsrechtlicher Restriktionen und wegen unklarer Perspektiven teilweise länger als ein halbes Jahr im Frauenhaus verbrachten. Dies betraf 11 % der Befragten (Kotlenga & Nägele, S. 44). Aus einem Schattenbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (Pro Asyl, Landesflüchtlingsräte und Universität Göttingen 2021) in Bezug auf geflüchtete Frauen und Mädchen geht hervor, dass die Unterbringung in einer Sammelunterkunft mit einem erhöhten Risiko einhergeht, Gewalt zu erfahren. Hier werden insbesondere in kommunalen Unterkünften standardisierte und effektive Maßnahmen zur Gewaltprävention benötigt.

Für die LAB NI, in der Geflüchtete nach Ankunft in Niedersachsen als erstes untergebracht werden, wurde bereits 2015 ein verbindliches „Konzept zum Schutz geflüchteter Menschen in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes Niedersachsen“ mit Maßnahmen zum Schutz vulnerabler Geflüchteter, insbesondere Frauen und Kinder entwickelt. Dieses wurde zuletzt nach einer Evaluation Anfang 2022 fortgeschrieben. Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung hat ein digitales Gewaltschutzmonitoring für die LAB NI entwickelt, das dabei helfen soll, das Schutzkonzept umzusetzen und dies zu evaluieren. Es wird derzeit erprobt und soll perspektivisch auf alle Standorte ausgeweitet werden. Laut Angaben des MI ist die Umsetzung polizeilicher Maßnahmen bei der derzeitigen Unterbringungssituation von Geflüchteten in der LAB NI nicht wirksam, weil vor allem bei hoher Belegung aufgrund der unübersichtlichen Situation der Täter jederzeit an den jeweiligen Standort zurückkehren kann. Deshalb wird in diesen Fällen nur die Unterbringung in einem Frauenhaus als einzige beste Schutzmöglichkeit betrachtet. Auch das GREVIO-Komitee mahnt sichere Unterkünfte für asylsuchende Frauen und Mädchen an (vgl. GREVIO 2022, S. 128).

Die Fachstelle Opferschutz im LPR hat einen Flyer für **Schutzsuchende aus der Ukraine** herausgegeben, in dem spezialisierte Beratungsstellen für Betroffene von Ausbeutung, Misshandlung und Verschleppung aufgeführt sind.

¹⁸ Jeweils § 7 Nr. 2d Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Niedersachsen und Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Niedersachsen für Kinder und Jugendliche.

Fast alle befragten Berufsgruppen (Polizei, Justiz) gaben an, dass die Verfügbarkeit von **Sprachmittlung** ausbaufähig sei.

Für **Betroffene von Zwangsheirat, Menschenhandel sowie Genitalverstümmelung** gab und gibt es bislang eher vereinzelte Aktivitäten in den niedersächsischen Ministerien. Zur Regelung der Zusammenarbeit zum Schutz von Betroffenen des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung und Zwangsprostitution wurde 2022 eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung, MI, MJ, MS, dem Niedersächsischen Finanzministerium, dem Zoll (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) sowie der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossen. Gesetzliche Regelungen in diesem Bereich bieten keinen ausreichenden Schutz. Für Schulen wurde von Seiten des MK ein Schulungskonzept und eine Handreichung für Lehrkräfte entwickelt. Von Zwangsheirat Betroffene aus Niedersachsen können sich seit 2007 anonym an das Niedersächsische Krisentelefon gegen Zwangsheirat wenden. Neben individueller Beratung ist Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit ein wesentlicher Baustein der Arbeit des Krisentelefon. Ebenfalls erfolgt insbesondere vor den Sommerferien eine landesweite Information inkl. Plakate für Schulen. Die Schutzeinrichtung Ada bietet eine anonyme Wohngruppe und Schutzeinrichtung für Mädchen und junge Frauen mit und ohne Migrationshintergrund an, die von Zwangsverheiratung betroffen sind. Die Förderung erfolgt durch das MS. Die Koordinierungs- und Beratungsstellen der Vereine KOBRA e.V. und Solwodi e.V. haben sich auf die Beratung zum Thema Menschenhandel spezialisiert. Diese setzen sich für die Rechte von ausländischen Frauen in Deutschland ein, die Not und Gewalt erfahren haben, seien es Opfer von Menschenhandel, sexueller Ausbeutung und Prostitution, Zwangsheirat oder sonstiger Gewalt. Solwodi e.V. bietet jeweils eine Schutzwohnung in Braunschweig und Osnabrück an.

Innerhalb der niedersächsischen Ministerien und in der Praxis gibt es teilweise spezialisierte Strukturen für lesbische, schwule, bisexuelle, trans, inter und queere Personen (**LSBTIQ***). Bei der niedersächsischen Polizei gibt es in jeder Polizeidirektion spezialisierte Ansprechpersonen für diejenigen, die in dieser Hinsicht von Straftaten betroffen sind. Ziel ist, die Hemmschwellen zur Meldung von LSBTIQ*-feindlichen Straftaten zu senken. Um diese Ansprechstrukturen bekannt zu machen, nehmen die Ansprechpersonen der Polizei teilweise auch an einschlägigen Öffentlichkeitsaktionen wie beispielsweise dem Christopher-Street-Day teil. Im MS ist die Querschnittszuständigkeit für LSBTIQ* im Referat Familienpolitik, sexuelle und geschlechtliche Vielfalt verortet. Im MK bestehen derzeit Überlegungen, eine bereichsübergreifende Arbeitsgemeinschaft LSBTIQ* mit dem Ziel der Verbesserung des niedrigschwelligen Umgangs mit dem Thema Vielfalt in Schulen und anderen pädagogischen Einrichtungen einzurichten.

In den Befragungen der Evaluation sahen sich die gewaltspezifischen Angebote in Niedersachsen unterschiedlich gut aufgestellt für Trans-Menschen. Trans-Frauen finden vereinzelt Aufnahme im Frauenhaus. Jedoch sieht sich nur ein Viertel der Frauenhäuser als bedingt geeignet an, um Transfrauen aufzunehmen. Die Beratungsstellen betrachten sich zu 80 % als eher oder teilweise geeignet, um transgeschlechtliche Menschen zu beraten (vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 65 f.).

Die Verfügbarkeit von Unterstützungsangeboten für **gewaltbetroffene Männer** wird von 61 % der Befragungspersonen als großer Handlungsbedarf bewertet (ebd., S. 85). Bislang können sich Männer an die Opferhilfebüros wenden und vereinzelt auch an die BISS, die sie dann weiterleiten. In Bezug auf sexualisierte Gewalt gibt es vereinzelt Angebote für gewaltbetroffene Jungen (Beratungsstelle Violetta in Lüchow).

Um den Anspruch der Istanbul-Konvention zu erfüllen, allen von Gewalt betroffenen Frauen niedrigschwellig, diskriminierungsfrei und kostenlos Zugang zu Schutz und Hilfe zu gewähren, stehen trotz vieler Erfolge und Fortschritte der vergangenen zehn Jahre noch weitere Aufgaben an. Diese betreffen vor allem die Zugangsvoraussetzungen, Kapazitäten und Ausstattung des gewaltspezifischen Hilfesystems. Es betrifft auch die Strukturen der Regelsysteme im Bereich der sozialen kommunalen Dienste und der Gesundheitsversorgung, sowie den Vorrang des Gewaltschutzes in angrenzenden Rechtsgebieten. Als Maßstab für Bedarfsdeckung darf nicht nur die Nachfrage, sondern auch das Ausmaß der Gewaltbetroffenheit herangezogen werden. Hier ist auf der Grundlage von repräsentativen Dunkelfeldbefragungen von 272.500 gewaltbetroffenen Frauen in Niedersachsen auszugehen. Auch wenn nicht alle Hilfe in Anspruch nehmen wollen und brauchen, sollte das Hilfesystem so ausgestattet sein, dass Betroffene die Möglichkeit haben, davon zu erfahren und dieses bei Bedarf zu nutzen.

3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern¹⁹

- Um einen niedrigschwelligen Zugang sicherzustellen sind kontinuierliche landesweite und regionale Informations- und Öffentlichkeitskampagnen zur Ansprache der allgemeinen Öffentlichkeit sowie von Fachkräften aus verschiedenen Bereichen erforderlich. Ebenfalls sollten berufsgruppenspezifische Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt werden (z.B. Jobcenter, Gesundheitswesen). Die Sensibilisierung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren vor Ort benötigt zudem ausreichende Ressourcen für die Vernetzung.
- Die Ausweitung von Unterstützungsstrukturen in der Fläche sollte im Sinne der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse verstärkt angegangen werden. Das gilt für Frauenhäuser (dezentrale Schutzmöglichkeiten), Gewaltberatungsstellen, psychosoziale Prozessbegleitung, Pro-Beweis-Kliniken und Trauma-Ambulanzen. U.a. sollten Strukturen für Fachberatung aufgebaut oder alternativ Konzepte für dezentrale Anlaufstellen der Gewaltberatungsstellen entwickelt werden. Die COVID-19-Pandemie hat den Ausbau digitaler Beratungsformate beschleunigt. Dies ersetzt nicht die notwendige Verfügbarkeit in der Fläche, zumal auch eine lokale Anbindung und Vernetzung der Gewaltschutzeinrichtungen erforderlich ist.
- Im Bereich der Beratungsstellen sollte der Aufbau von Angeboten psychologischer Beratung und Traumaberatung ermöglicht werden. Zum anderen sollte das Land seine Einflussmöglichkeiten auf das Gesundheitssystem nutzen, um die zielgruppenspezifischen Regelsysteme (z.B. psychiatrische Kliniken) für Unterstützungsbedarfe von gewaltbetroffenen Frauen zu sensibilisieren.
- Eine akute Traumahilfe sollte allen Opfern sexualisierter und allen anderen Formen von Gewalt wie in der Konzeption vorgesehen niedrigschwellig zur Verfügung stehen, unabhängig von einem möglichen Antrag auf Leistungen nach dem Sozialen Entschädigungsgesetz. Die Trauma-Ambulanzen sollten als Teil der Unterstützungsstruktur für Gewaltbetroffene angesprochen und bei Justiz und Polizei besser bekannt gemacht werden.

¹⁹ Vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 100 ff.

- Die Verfügbarkeit von Angeboten der Sprachmittlung sollte ausgeweitet werden. Hierbei ist nach gesetzlichem Auftrag und der Möglichkeit, Sprachmittlungsangebote in Anspruch zu nehmen, zu unterscheiden.
- Um den komplexer werdenden Unterstützungsbedarfen von gewaltbetroffenen Frauen gerecht zu werden, sind bei den Frauenberatungsstellen und Frauenhäusern Qualitätsverbesserungen durch Schaffung stabiler und auskömmlicher Finanzierungsstrukturen erforderlich. Gemäß der Istanbul-Konvention muss der Zugang zu Schutz vor Gewalt in einer Schutzeinrichtung allen gewaltbetroffenen Frauen unabhängig vom Schutzbedarf möglich sein. Es sollte ein Rechtsanspruch auf einen Frauenhausplatz gesetzlich geregelt werden. In einem moderierten Prozess mit Bund, Land, Kommunen, und Trägern sollte ein Konzept für eine landesweite Pauschalfinanzierung und einen Finanzausgleich zur Frauenhausfinanzierung erarbeitet werden (z.B. analog Hamburg, Schleswig-Holstein).
- Erforderlich ist die Entwicklung von Konzepten für eine inklusive Ausstattung des Hilfesystems und zur Beseitigung von Schutzlücken für besonders vulnerable und unterstützungsbedürftige Frauen. Dies betrifft vor allem wohnungslose Frauen, Frauen mit Behinderungen sowie Frauen mit Suchterkrankungen und psychischen Erkrankungen.

Das Land sollte zum einen Barrierefreiheit zum anderen spezifische Kompetenzen in Frauenfacheinrichtungen fördern, um eine Aufnahme bzw. eine inklusive Beratung und Hilfe zu ermöglichen. Dies bedeutet in Bezug auf Frauenhäuser ggf. auch eine Erweiterung des Prinzips der Gemeinschaftsunterbringung. Zum anderen sollte das Land seine Einflussmöglichkeiten auf das Gesundheitssystem nutzen, um die zielgruppenspezifischen Regelsysteme (z.B. psychiatrische Krankenhäuser) für Unterstützungsbedarfe von gewaltbetroffenen Frauen zu sensibilisieren.

- Die Gewaltberatungsstellen sollten mit Einrichtungen der Behindertenhilfe stärker vernetzt werden. Gewaltberatungsstellen könnten z.B. niedrigschwellige Informationsveranstaltungen in Wohneinrichtungen oder Werkstätten für Menschen mit Behinderungen durchführen. Gewaltberatungsstellen sollten für die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen eine finanzielle Förderung erhalten können, um eine Vernetzungsarbeit mit dem Bereich der Eingliederungshilfe aufnehmen zu können mit dem Ziel, dem Personenkreis Unterstützung bei Gewalt anbieten zu können.
- Der Schutz vor Gewalt sollte bei der Anwendung und Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Wohnsitz- und Residenzpflichten regelmäßig zum Tragen kommen und sichergestellt werden, um allen Frauen Zugang zu Schutz zu gewähren. Dies bedeutet, Opfern von häuslicher Gewalt im Rahmen von Verfahren zur Änderung von Wohnsitz- oder Residenzaufgaben regelmäßig eine gefahrenabwehrende räumliche Trennung von Tätern oder Täterinnen zu ermöglichen. Für Umverteilungsanträge nach § 12a Absatz 5 Aufenthaltsgesetz wurde die Anerkennung von häuslicher Gewalt als Härtefallgrund durch einen Erlass des Bundesministeriums des Innern und für Heimatschutz vom 14. Februar 2020 klargestellt (vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimatschutz 2020). Die Information sollte auf Landesebene thematisiert werden. Es wäre sinnvoll, hierzu bei den Ausländerbehörden regelmäßig Informationen zur Antragsbearbeitung zu erheben.

4. Geplante Maßnahmen – Schutz und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen

Niedersächsisches Justizministerium

- Die landesweite Etablierung des Projekts „Stadtteile ohne Partnergewalt“ (StoP) soll durch die Geschäftsstelle des LPR geprüft werden, ggf. in Kooperation mit dem MS. Das Konzept von StoP basiert auf einem nachbarschaftsbezogenen Ansatz und ist verankert in der Gemeinwesenarbeit. Das Ziel ist die niedrigschwellige Sensibilisierung und Aktivierung der Zivilgesellschaft sowie die Verknüpfung von Hilfesystem und Zivilgesellschaft im Themengebiet Häusliche Gewalt. Zentrale Punkte des Konzepts sind die Schaffung von Beziehungen zwischen verschiedenen lokalen Akteuren und die Förderung und Nutzung sozialer Netzwerke in Quartieren. Insofern soll eine Verknüpfung zur Quartiersentwicklung angestrebt werden (Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen, SiPa).
- Der LPR will Maßnahmen zur Prävention von Gewalt an Frauen und Mädchen in kommunalen Sammelunterkünften für Geflüchtete fördern, ggf. in Kooperation mit weiteren Ministerien. Ansätze können hierbei beispielsweise Empowerment-Arbeit mit geflüchteten Frauen und Mädchen, Installation von Schutzkonzepten in Unterkünften, Fortbildung und Sensibilisierung des Personals in Unterkünften, bessere Vernetzung und Kooperation der Einrichtungen mit den Fachberatungsstellen und weiteren wichtigen Akteuren vor Ort sein.
- Die Fachstelle Opferschutz im LPR hat ein Konzept zur Verbesserung des Zugangs von Menschen mit Migrationsgeschichte zu Opferunterstützungseinrichtungen verfasst. Für das Jahr 2024 ist als Meilenstein die Durchführung eines Workshops geplant.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung

- Um Zugangswege zum Hilfesystem zu vereinfachen, sollen landesweit eine Informationskampagne und eine Reihe von Workshops mit allen relevanten Akteuren des allgemeinen Hilfesystems – u.a. Jobcenter und Jugendämter, Gemeinwesenarbeit, Wohnungslosenhilfe und andere potenzielle Schnittstellen – durchgeführt werden. Ziel ist die Sensibilisierung und Information, aber auch die Vereinbarung von Zuständigkeiten und Interventionsabläufen.
- Zudem sollen im Rahmen einer landesweiten Kampagne Materialien für die Öffentlichkeitsarbeit zum Thema geschlechtsbezogene Gewalt, Istanbul-Konvention und Hilfemöglichkeiten erstellt werden. In Zusammenarbeit mit den Gleichstellungsbeauftragten und Präventionsräten sollen regionalisierte Öffentlichkeitskampagnen durchgeführt werden.
- Eine nutzerinnenfreundliche Überarbeitung und Aktualisierung der Webübersicht zu den Hilfeangeboten ist geplant.
- Ein bedarfsgerechter Ausbau und eine finanziell bessere Ausstattung der Gewaltschutzberatungsstellen werden angestrebt. Über das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich soll eine verlässliche Finanzierungsgrundlage geschaffen werden. Eine Ausweitung im ländlichen Raum soll Erreichbarkeit und Zugang sicherstellen. Sinnvoll ist eine Anbindung an niedrigschwellige vorhandene Strukturen.

- Das Programm „Worte helfen Frauen“ soll fortgeführt werden. Die Nutzung u.a. des SAVD-Übersetzungsdienstes neben persönlichen Vorsprachen von Sprachmittlerinnen und Sprachmittlern soll in Abhängigkeit vom Haushaltsbudget weiterhin ermöglicht werden.
- In Abhängigkeit von den Ergebnissen des derzeit laufenden Forschungsprojektes des KFN zur Gewaltbetroffenheit von Männern (2023) sollen ggf. weitere Überlegungen zu möglichen Angeboten für Männer als Zielgruppe angestellt werden.
- Das Niedersächsische Krisentelefon gegen Zwangsheirat und ADA für Betroffene von Zwangsheirat sollen fortgesetzt werden.
- Zur Vernetzung und zur fachlichen Unterstützung von Akteuren im Bereich Beratung/Gesundheitsberufen wurde durch MS der Runde Tisch Weibliche Genitalverstümmelung/Female Genital Mutilation/Cutting FGM/C ins Leben gerufen, der seit 2019 – als Nachfolgeinstitution des Arbeitskreises FGM – mehrmals im Jahr zusammenkommt. Mitglieder des Runden Tisches sind Organisationen, die von FGM/C betroffene Frauen unterstützen (unter anderem baobab - zusammensein e.V., kargah e.V.), aber auch Ärztinnen und Ärzte, Hebammen und Entbindungspfleger sowie Verbände der Freien Wohlfahrtspflege.
- Auf dem Internetportal „Kinderschutz in Niedersachsen“ wird unter dem Punkt „Hilfe bei akuter Gefahr für Kinder“²⁰ seit mehreren Jahren auf den Notruf Genitalverstümmelung hingewiesen.
- Die Arbeit des Vereins Phoenix e.V., basierend auf einer zielgruppenorientierten Beratung für Prostituierte in Niedersachsen, sowie dessen Teilprojekt La Strada – Beratungsangebot für drogengebrauchende Frauen, die der Sexarbeit nachgehen, sowie der Beratungsschwerpunkt Café Nachtschicht – Beratung und aufsuchende Arbeit am Straßenstrich Hannover, sollen im Rahmen einer laufenden Landesfinanzierung gesichert und gegebenenfalls ausgebaut werden.
- Die Angebote der drei Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel von KOBRA e.V. und SOLWODI e.V., die gefährdeten Geflüchteten (etwa aus der Ukraine) weitreichende Unterstützung bieten, sollen fortgesetzt und im Hinblick auf die Anzahl der Beratungsfälle finanziell angepasst werden.
- Die Erstellung und Verfügbarmachung von Materialien in leichter Sprache für Beratungskontexte soll geplant werden.
- In Kliniken der psychiatrischen Versorgung sollen Sensibilisierungskampagnen und Fortbildungsangebote für Ärztinnen und Ärzte sowie für pflegerisches Personal durchgeführt und Informationsmaterial für Kliniken erstellt werden.
- Für die Gruppe der wohnungslosen gewaltbetroffenen Frauen sollen Informations- und Austauschangebote zwischen Wohnungslosenhilfe und Frauenhäusern geplant werden. Ziel ist die Definition der Schnittstellen und Vereinbarungen von Kooperationen zwischen Gewaltschutz für Frauen und Wohnungslosenhilfe.

²⁰ Abrufbar unter: <https://www.kinderschutz-niedersachsen.de/rat-und-hilfe-fuer-eltern-und-bezugspersonen/hilfe-bei-akuter-gefahr-fuer-kinder> (Stand: 28.08.2023).

Bei der Umsetzung der im Landesrahmenvertrag zwischen den Leistungserbringern, den örtlichen Trägern der Sozialhilfe und dem Land Niedersachsen vereinbarten Weiterentwicklung des Hilfesystems für Menschen in sozialen Schwierigkeiten sollen die Bedarfe wohnungsloser oder von Wohnungslosigkeit bedrohter Frauen besondere Berücksichtigung finden. Das bereits bestehende flächendeckende System ambulanter und stationärer Hilfsangebote soll im Zusammenspiel der Akteure so ausgerichtet werden, dass es künftig landesweit spezifische Angebote für Frauen gibt.

F. Prävention und Bildung

1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention

Die Istanbul-Konvention legt ein starkes Gewicht auf den Aspekt der Verhütung von Gewalt. Herausragendes Merkmal ist, dass Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt als Ausdruck eines gesellschaftlich dominanten Macht- und Ungleichheitsverhältnisses zwischen den Geschlechtern und von Diskriminierungsstrukturen gesehen wird: „...in Anerkennung der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen als geschlechtsspezifische Gewalt strukturellen Charakter hat, sowie der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen einer der entscheidenden sozialen Mechanismen ist, durch den Frauen in eine untergeordnete Position gegenüber Männern gezwungen werden“ (Coe 2011, S. 3). Die nach wie vor vorhandenen Geschlechterstereotype werden als ideologischer Hintergrund dieser Verhältnisse angenommen und deren Auflösung als ein Schlüssel betrachtet, Gewalt zu verhindern. Daher kommt den Bereichen Bildung und Öffentlichkeitsarbeit eine Schlüsselrolle für die zukünftige Verhinderung von Gewalt im Geschlechterverhältnis zu.

- In Artikel 12 Istanbul-Konvention „Allgemeine Verpflichtungen“ wird als Ziel formuliert, „Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern mit dem Ziel zu bewirken, Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männer beruhen, zu beseitigen.“ Hierbei sollen auch Männer und Jungen angesprochen werden.
- In Artikel 13 Istanbul-Konvention „Bewusstseinsbildung“ werden die Vertragsstaaten aufgefordert, Maßnahmen und Kampagnen zu initiieren, um die Öffentlichkeit über den Zusammenhang zwischen Gleichheit und Gewaltfreiheit zu informieren.
- In Artikel 14 Istanbul-Konvention „Bildung“ wird Gewaltfreiheit und Gleichheit als Maßgabe in der Wertevermittlung in Bildungs- und Betreuungseinrichtungen gefordert.
- In Artikel 16 Istanbul-Konvention „vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme“ werden Maßnahmen gefordert, „die darauf abzielen, Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt zu lehren, in zwischenmenschlichen Beziehungen ein gewaltfreies Verhalten anzunehmen, um weitere Gewalt zu verhüten und von Gewalt geprägte Verhaltensmuster zu verändern.“, das gleiche gilt für Sexualstraftäter und Sexualstraftäterinnen.

2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe

Im Bereich **allgemeine Öffentlichkeitsarbeit** leisten die verschiedenen niedersächsischen Ministerien und die Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ zahlreiche Beiträge und führen landesweite Aktionen zur Information und Bewusstseinsbildung durch. So haben z.B. MS und der LPR zu Beginn der COVID-19-Pandemie die Plakatkampagne „Hast du das auch gehört?“²¹ ins Leben gerufen, die große Unterstützung durch die lokalen Vernetzungsgremien erfahren hat und sogar im weiteren Bundesgebiet aufgegriffen wurde.

²¹ Abruf unter: <https://lpr.niedersachsen.de/nano.cms/koordinierungsstelle-haeusliche-gewalt?XA=details&XID=225> (Stand: 28.08.2023).

An einzelnen Standorten (Braunschweig und Oldenburg) wurde das Projekt „StoP - Stadtteile ohne Partnergewalt“ implementiert. Zudem wurde der Präventionsrat Oldenburg im Jahr 2022 mit dem Niedersächsischen Preis für kommunale Prävention seitens des LPR für dessen Arbeit im Bereich der Prävention häuslicher Gewalt ausgezeichnet. Auch die Gewaltschutzeinrichtungen leisten mit eigenen Präventions- und Fortbildungsangeboten in Einrichtungen wie Schulen und Kindertagesstätten einen wichtigen Beitrag zur Prävention vor Ort.

Eine 2019 durchgeführte landesweite Abfrage der Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ bei und zu den lokalen Netzwerkstrukturen und ihren Aktivitäten ergab zudem, dass die Planung gemeinsamer Aktivitäten für die Öffentlichkeit (z.B. „Brötchentütenaktion“) einen besonders großen Anteil an den Aktivitäten der Runden Tische und Netzwerke zum Thema Häusliche Gewalt einnimmt.

Auch die niedersächsischen Polizeidirektionen beteiligen sich im Rahmen der lokalen Vernetzung an regelmäßigen Öffentlichkeitsaktionen und sind im Bereich der Prävention sehr aktiv. So führen sie eigene Fortbildungen und Kampagnen zu bestimmten Themen durch oder beteiligen sich daran. Für die Region Braunschweig führt die dortige Polizeidirektion in Verbindung mit der 2018 eingerichteten interdisziplinären Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ regelmäßig Fachtagungen und weitere Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit durch. Die Polizeidirektion Hannover hat sich während der COVID-19-Pandemie mit einem Infoflyer an die Schulleitungen gewandt, um für das Thema häusliche Gewalt zu sensibilisieren. In Göttingen wurde ein Tatortsszenario im Kontext häuslicher Gewalt im öffentlichen Raum dargestellt. Mit Informationstafeln stellten sich die beteiligten Institutionen mit ihren Aufgaben im Hinblick auf die Bekämpfung häuslicher Gewalt vor. Viele weitere Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Polizeidirektionen ließen sich anführen.

Auch im Sinne eines erleichterten Zugangs zum Hilfesystem ist es notwendig, derartige Öffentlichkeitskampagnen kontinuierlich durchzuführen. Weitgehend ausstehend ist die von der Istanbul-Konvention mit ihrem **strukturellen Gewaltbegriff** nahegelegte Thematisierung von geschlechtsbezogener Gewalt in Verbindung mit anderen Aspekten der Geschlechtergerechtigkeit bzw. der Diskriminierung. Die Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen Ungleichheit und Gewalt kann weder in der Öffentlichkeit noch bei den Beteiligten des Interventions- und Schutzsystems vorausgesetzt werden. Vielmehr sind unterschiedliche Annahmen zu häuslicher Gewalt und Hintergründen teilweise auch ein Faktor für unterschiedliche Handlungslogiken und Verständigungsschwierigkeiten zwischen den professionell Handelnden.

Eine besondere Rolle für Prävention kommt den Bildungseinrichtungen, insbesondere den **Schulen** zu. Gegenüber 2012 sind in der Befragung deutliche Verbesserungen festzustellen. So gibt es deutlich mehr Kooperationen mit und von Schulen zum Thema Gewaltschutz und Prävention, z.B. mit Jugendämtern, Gewaltschutzeinrichtungen und vor allem der Polizei. Hier hat die Umsetzung des Bundeskinderschutzgesetzes und die Verpflichtung zur Kooperation wichtige Vernetzungsimpulse gesetzt. Auch von dem Gemeinsamen Runderlass „Sicherheits- und Gewaltpräventionsmaßnahmen in Schulen in Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaft“ 2016 gingen Impulse aus. Die Strukturen und Umsetzungsaktivitäten im Bereich schulischer Prävention wurden dennoch nach wie vor von allen Professionsgruppen als verbesserungswürdig eingeschätzt, um angemessen mit dem Thema und mit gewaltbetroffenen Schülerinnen und Schülern umzugehen.

Die Befragung schulpsychologischer Dezernentinnen und Dezernenten der Krisen- und Notfallteams – die externe Unterstützung für Schulen anbieten – ergab, dass diese nach wie vor Fortbildungsbedarf

zum Thema häusliche Gewalt und Gewaltschutz sehen, ebenso wie den Bedarf an einem schulbezogenen Fachaustausch (vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 76 ff).

Die Stärkung der Prävention im Schulkontext ist nicht nur unter dem Aspekt der Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen von der Partnergewalt gegen einen Elternteil relevant, sondern auch unter dem Aspekt eigener **Teenager-Beziehungen**. In einer durch den LPR und MK mitfinanzierten repräsentativen Befragung von Teenagern in Niedersachsen wurde stabil ein Anteil von 20 – 23 % der Schülerinnen und Schüler der 6. – 11. Klassen ermittelt, der mindestens eine Form von Partnergewalt in ihren Teenagerbeziehungen in den letzten 12 Monaten erlebt hat. In der aktuellen Jugendbefragung 2021/2022 betrug dieser Anteil sogar 31,7 % (vgl. Soellner, R., Schlüter, H. & Kollek, M. 2023, S.37). Eine Analyse im Auftrag des LPR zeigt, dass es an Präventionsangeboten fehlt, die sich in der sensiblen Altersspanne (ca. 11 – 17 Jahre) an alle Jugendlichen richten und geschlechtsbezogene Gewalt angemessen thematisieren.

Gemäß des Ziels des LAP III ist seit 2012 das Angebot „**Täterarbeit** Häusliche Gewalt in Niedersachsen“ von 6 auf 11 Täterarbeitseinrichtungen ausgeweitet worden.

Bei der Weitervermittlung an Täterarbeitseinrichtungen ist ein deutliches Stadt-Land-Gefälle zu verzeichnen. Das Aufzeigen von Entwicklungs- bzw. Aufbaupfaden ist ein wesentlicher Faktor für die notwendige Vernetzung und Kooperation der Täterarbeit mit der Polizei und anderen Einrichtungen. Dies fußt auf den Voraussetzungen zur Umsetzung der Vorgaben des NPOG und den zur andauernden Weitervermittlung von Betroffenen.

Es wird von allen befragten Gruppen ein großer Bedarf gesehen, den Bereich weiterzuentwickeln. Die Einschätzungen zur Relevanz von Täterarbeit für den Opferschutz sind, insbesondere auch bei den Frauenschutzeinrichtungen, deutlich positiver als noch vor einigen Jahren.

Infokasten Täterarbeit

Täterarbeit kann im Kontext von Weisungen im Strafverfahren zum Einsatz kommen oder auch vom Jugendamt empfohlen werden. Zugleich kommt der Täterarbeit gemäß NPOG eine Rolle im Rahmen der Interventionskette zu. Durch die Polizei kann im Rahmen der Gefahrenabwehr eine Gefährderansprache durchgeführt werden, um dem Gefährder die Konsequenzen seines Tuns aufzuzeigen (§ 12a Absatz 1 NPOG). Zudem kann die Polizei mit Einverständnis des Täters dessen Daten und die Sachverhaltsdarstellung an eine Stelle für Täterarbeit weiterleiten, um so einen proaktiven Zugang zum Täter zu unterstützen. Schließlich kann Täterarbeit auch als Element der Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen gewertet werden, da viele sich primär ein Ende der Gewalt wünschen, nicht immer eine Trennung vom gewaltausübenden Partner. Die übergreifende zentrale Zielsetzung von Täterarbeit ist die Prävention weiterer Gewaltvorfälle, indem an den gewaltförmigen Verhaltensmustern und an den Motiven des Gewaltausübenden angesetzt wird. Derzeit gibt es elf landesfinanzierte Täterarbeitseinrichtungen in Niedersachsen. Darüber hinaus hat MI per Erlass geregelt, dass weitere kommunal finanzierte Einrichtungen in Kooperation mit örtlichen Polizeidienststellen anerkannt werden können. Die insgesamt 18 vom Land anerkannten Standorte für Täterarbeit sowie weitere Informationen sind einsehbar unter <https://www.taeterarbeit-niedersachsen.de>.

3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern²²

- Neben Schutz- und Präventionskonzepten sollten auch Kompetenzen zu den Themen geschlechtsbezogene und häusliche Gewalt sowie Kinderschutz als Qualitätsstandards für alle pädagogischen Einrichtungen festgelegt werden. Die Befassung damit in Aus- und Weiterbildung sollte als Standard für jegliches pädagogisches Personal definiert werden. Auch zu den Themen Zwangsheirat und Genitalverstümmelung sollten v.a. Lehrkräfte in geeigneter Weise sensibilisiert werden. Fortbildungsmaßnahmen zu den genannten Themen sollten insbesondere auch für alle beratenden Fachkräfte der Regionalen Landesämter für Schule und Bildung durchgeführt werden, die eine wichtige Beratungs- und Multiplikationsfunktion für Schulen haben, sie sollten verstärkt in die Angebote der Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ einbezogen werden. Sinnvoll wäre auch die Durchführung von Maßnahmen zur Sensibilisierung von Fachkräften der Schulsozialarbeit in schulischer Verantwortung.
- In Maßnahmen zur Prävention sollte die Istanbul-Konvention und das darin enthaltene Verständnis von Gewalt als Ausdruck von gesellschaftlichen Ungleichheits- und Dominanzverhältnissen und von geschlechtsbezogener Diskriminierung stärker aufgegriffen werden. Hier könnten auf Landesebene Aktivitäten initiiert werden, um Geschlechterstereotypen in Schulen und Betreuungseinrichtungen sowie Lehrplänen entgegenzuwirken und insbesondere Formen der digitalen geschlechtsbezogenen Gewalt zu thematisieren. Dies betrifft u.a. Lehrinhalte und Materialien sowie die Umgangsweisen der pädagogischen Fachkräfte.
- Weiterhin sollten in Zusammenarbeit mit der Polizei und der Presse Medienpartnerschaften entwickelt werden. Dabei sollen Geschlechterstereotype in der öffentlichen Darstellung abgebaut werden. Einer Bagatellisierung von Gewalt gegen Frauen, insbesondere Femiziden (kein „Familiendrama“ oder „erweiterter Suizid“), soll entgegengetreten werden.
- Häusliche Gewalt wird zunehmend unabhängig von Geschlechterstrukturen thematisiert. Die erforderliche Anerkennung von Männern als Betroffene von häuslicher Gewalt und der Aufbau angemessener Unterstützungsstrukturen darf nicht dafür instrumentalisiert werden, die quantitativ und qualitativ deutlich stärkere Gewaltbetroffenheit von Frauen zu relativieren oder Gewalt gänzlich zu individualisieren. Es besteht starker Verständigungsbedarf über die Verknüpfung dieser Themen und die verwendeten Begriffe. Es ist wichtig, Diskussions- und Verständigungsräume über die Definition häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen in der Istanbul-Konvention zu schaffen.
- Täterarbeit sollte im Hinblick auf Entwicklungs- und Aufbaupfade betrachtet werden. Anlaufstellen sollen niedersachsenweit verfügbar sein. Dabei sind die unterschiedlichen Schwerpunkte von Täterarbeit (für Strafrecht, Gewaltschutz, Opferschutz, Prävention) gleichermaßen zu berücksichtigen. Beim weiteren Aufbau sind die Qualitätsstandards der BAG-

²² Vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 103.

Täterarbeit zu Grunde zu legen, damit die Arbeitsansätze der Täterarbeitseinrichtungen mit den Zielen der Istanbul-Konvention kompatibel bleiben.

4. Geplante Maßnahmen – Prävention und Bildung

Niedersächsisches Kultusministerium

Handlungsansatz: Verbesserung Kooperation Gewaltschutz, Polizei und Schule

- Zur Einführung eines standardisierten Instruments für die Gefährdungsbeurteilung (Gefährdung von Kindern und Jugendlichen durch häusliche und sexualisierte Gewalt) im Rahmen der individuellen Lernentwicklung soll die Einrichtung einer ressortinternen Arbeitsgruppe ab 2023 geprüft werden.
- Zur Erhöhung der Handlungskompetenz von Schulleitungen und pädagogischem Personal an Schulen sollen Fortbildungen zur Etablierung von Schutzkonzepten im Kontext innerschulischer Präventionskonzeptionen durchgeführt werden. Dies ist der bildungspolitische Schwerpunkt im Jahr 2022 und 2023 und geht einher mit pädagogischen Professionalisierungsangeboten zum Schwerpunktthema sexualisierte Gewalt gegen Kinder und Jugendliche. Bezugspunkt ist die Umsetzung des bundesweiten Standards und des Leitfadens zur Erstellung von Schutzkonzepten. In die 2023 anstehende Neufassung des Gemeinsamen Runderlasses des MI, MJ und MK „Sicherheits- und Gewaltpräventionsmaßnahmen in Schulen in Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaft“ soll die Empfehlung zur Entwicklung eines Schutzkonzepts gegen sexualisierte Gewalt aufgenommen werden.
- Zur Sensibilisierung der schulischen Fachkräfte für Folgen häuslicher Gewalt und anderer Gewaltformen und im Sinne der Erweiterung der Handlungskompetenzen sollen Fortbildungsmaßnahmen umgesetzt werden. Ab 2022 soll eine Onlinefortbildung aufbauend auf dem Angebot des UBSKM „Was ist los mit Jaron“ fortlaufend durchgeführt werden.
- Zudem sollen 2023 Fachtage auf Ebene der Regionalen Landesämter für Schule und Bildung über die Kompetenzzentren zum Thema „Häusliche Gewalt und Gewaltformen im Kontext“ durchgeführt werden, mit der Zielgruppe Schulleitungen, schulisches Fachpersonal und regionale Vernetzungspartner (Polizei, Beratungsstellen etc.).
- Zum Abbau von Diskriminierung gegenüber LSBTIQ*-Personen und Sensibilisierung zum Thema geschlechtliche und sexuelle Vielfalt soll 2023 eine Onlinefortbildung „Geschlechtergerechte Arbeit und sensibler Umgang mit sexueller Identität in der Schule“ durchgeführt werden. Dies passiert in Zusammenarbeit mit einer bereichsübergreifenden Arbeitsgemeinschaft LSBTIQ* mit dem Ziel der Verbesserung des niedrigschwelligen Umgangs mit dem Thema Vielfalt in Schulen.

Handlungsansatz: Sensibilisierung zum Thema Zwangsheirat

Mit dem Ziel, den aktuellen Umsetzungsstand und weitere Handlungsbedarfe zu eruieren soll ggf. unter Einbeziehung des MS und des MI 2023 ein zentraler Fachtag für die Sekundarstufe II und die Berufsbildenden Schulen durchgeführt werden. Der Fokus liegt auf dem Schutzstrukturen-Check und der Rolle von Schule im Kontext Prävention/ Intervention.

Handlungsansatz: Fortbildung der Fachkräfte der Regionalen Landesämter für Schule und Bildung mit dem Fokus häuslicher Gewalt

Mit dem Ziel der Aktualisierung des Beratungsverständnisses und Erweiterung der fachspezifischen Beratungsqualifikationen sind verschiedene Maßnahmen vorgesehen:

- Es soll (2022/2023) eine Fortbildung zu Fragen häuslicher Gewalt und sexuellen Missbrauchs für Regionalbeauftragte für Prävention und Gesundheitsförderung und der Beratungsfachkräfte für Gesundheitsförderung durchgeführt werden.
- Die themenbezogenen Kompetenzen sollen in die fachlichen Beratungsstandards und entsprechend in die fachliche Qualifizierung einbezogen werden.
- Beginn der Auftaktplanung im Herbst 2023 eines zentralen Fachtages zu „Häusliche Gewalt und Gewaltformen im Kontext“ für das Fachpersonal der Regionalen Landesämter für Schule und Bildung und für das Niedersächsische Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung. Die Veranstaltung soll im Sommer 2024 umgesetzt werden.

Niedersächsisches Justizministerium

Stärkung von Präventionsmaßnahmen im Bereich Schule und Gemeinwesenarbeit

- Zur stärkeren Berücksichtigung von Aspekten der Geschlechtergerechtigkeit und Diversität in der Breite der Präventionsprogramme der „Grünen Liste Prävention“ sollen durch den LPR Fachveranstaltungen für Programmverantwortliche durchgeführt werden. Damit sollen bereits bestehende gute Ansätze weiterverbreitet und Anregungen für Programmverantwortliche gegeben sowie ihre Materialien entsprechend weiterentwickelt werden. Auch soll dafür ggf. das Format der sogenannten Trägerkonferenzen der Verantwortlichen für die in die „Grüne Liste“ aufgenommenen Programme genutzt werden.
- Der LPR plant, Präventionsmaßnahmen mit Fokus auf Prävention von Gewalt in Teenagerbeziehungen zu etablieren, z.B. durch den Import bereits wirksamkeitsüberprüfter Programme, wie „Herzsprung“ aus der Schweiz. Mögliche Voraussetzungen dafür sollen in Abstimmungen mit MK sowie weiteren relevanten Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern geschaffen werden.
- Der LPR strebt an, dass die Prävention von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt stärker in der Gemeinwesenarbeit in Niedersachsen verankert wird, z.B. im Rahmen des Projekts „StoP – Stadtteile ohne Partnergewalt“ (vgl. Kapitel E).
- Der LPR strebt eine Maßnahme zur Gewaltprävention in Sammelunterkünften an (vgl. Kapitel E).

Öffentlichkeitsarbeit / Pressearbeit

- Ressortübergreifend soll angeleitet durch die Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ ein aufeinander abgestimmter Prozess angeregt werden, um gemeinsam mit der Fachpraxis und in Zusammenarbeit mit Journalistinnen und Journalisten renommierter Zeitungsverlage einen Pressekodex für die landesweite Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen zu entwickeln

(nach dem Beispiel von Schleswig-Holstein) oder für die Anwendung des Pressekodex aus Schleswig-Holstein durch die niedersächsischen Medien zu sensibilisieren.

- Ressortübergreifend sollen außerdem angeleitet durch die Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ weitere Maßnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt werden, wie zum Beispiel Kampagnen oder Ausstellungen, um unter anderem geschlechtsbezogene Gewalt in Verbindung mit anderen Aspekten der Geschlechtergerechtigkeit bzw. der Diskriminierung zu thematisieren.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung

- Durchführung einer Infokampagne und einer Reihe von Workshops mit allen relevanten Akteuren und Schnittstellen (vgl. Kapitel E).
- Das MS erstellt eine „Täterarbeits-Richtlinie“ unter Mitwirkung der Vertreterinnen und Vertreter der Landesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt zur finanziellen Stärkung und Ausweitung der Täterarbeit. Die Ausweitung auf die Arbeit mit Täterinnen wird in diesem Zusammenhang geprüft.

G. Förderung lokaler Handlungskompetenzen und Vernetzungsstrukturen

1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention

- Die Zielsetzungen für den Bereich der lokalen Handlungskompetenzen lassen sich insbesondere aus Artikel 15 Istanbul-Konvention „Aus- und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen“ ableiten. Darin wird die umfassende Verpflichtung der Staaten benannt, „Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zur Verhütung und Aufdeckung solcher Gewalt, zur Gleichstellung von Frauen und Männern, zu den Bedürfnissen und Rechten der Opfer sowie zu Wegen zur Verhinderung der sekundären Viktimisierung“ anzubieten (CoE 2011, Artikel 15). In Ziffern 98 ff. des Erläuternden Berichts zu Artikel 15 Istanbul-Konvention werden Angehörige der Justiz und Polizei ebenso als Zielgruppen genannt wie Fachkräfte aus den Bereichen Bildung und Gesundheit. Sie sollen in die Lage versetzt werden, angemessen und sensibel mit Opfern von Straftaten bzw. geschlechtsbezogener Gewalt umzugehen. Aber auch andere Berufsgruppen sollen die Kompetenz haben, Gewaltbetroffenheit zu erkennen, darauf angemessen zu reagieren und in Hilfsangebote weiterzuvermitteln.
- Sensibilisierung, Information und Wissen zu den Themen geschlechtsbezogene und häusliche Gewalt entsteht auch durch interprofessionellen Austausch und Vernetzung. Die Verpflichtung hierzu lässt sich – indirekt - aus Artikel 18 Istanbul-Konvention „allgemeine Verpflichtung“ ableiten. Dieser fordert die bereichsübergreifende Zusammenarbeit, um Betroffene in allen Phasen des Interventions- und Hilfeprozesses zu schützen und zu unterstützen. Dieser Grundsatz zieht sich durch die verschiedenen Bereiche der Konvention.
- Spezifische Anforderungen an Vernetzung werden in Artikel 7 Istanbul-Konvention „Umfassende und koordinierte politische Maßnahmen“ sowie den diesbezüglichen Erläuterungen formuliert. Über die Beteiligung einzelner Personen hinaus bedarf es demnach verbindliche Beteiligungen und Verfahrensabsprachen (Protokolle) von und zwischen den relevanten Akteuren.

2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe

Lokale Kompetenzen

Die Evaluation des LAP III zeigte bei fast allen Berufsgruppen **Kenntnisse** über Frauenhäuser, BISS und Gewaltberatungsstellen. Dies ist die Voraussetzung für die Vermittlung von Gewaltbetroffenen an die entsprechenden Dienste. Beratungsstellen bei sexualisierter Gewalt, Trauma-Ambulanzen und psychosoziale Prozessbegleitung sind deutlich weniger bekannt. Vor allem Polizei und Gewaltschutzeinrichtungen sehen sich in den verschiedenen Themengebieten im Kontext geschlechtsbezogene und häusliche Gewalt gut aufgestellt. Von Seiten der Polizei wird auf die Notwendigkeit kontinuierlicher und flächendeckender Schulungen hingewiesen, um das erreichte Niveau zu halten (vgl. Evaluation LAP 2021, S. 15).

Vor dem Hintergrund der Anforderungen der Istanbul-Konvention ist der niedrige Anteil der Befragten bei den Gerichten, die sich im Rahmen von Fortbildungen intensiv oder auch nur gering mit dem Thema befassen haben, circa ein Drittel (ebd., S. 11), veränderungsbedürftig. Demgegenüber geht die Spezialisierung der Sonderdezernate „Häusliche Gewalt“ bei den Staatsanwaltschaften mit einer stärkeren Kenntnisaneignung einher. Zwei Drittel der Befragten haben nach eigenen Angaben

entsprechende Fachfortbildungen besucht (ebd.). Eine Spezialisierung und Aufgabenzentralisierung gibt es ebenfalls bei der Polizei. Hier werden im Ermittlungsbereich Ansprechpersonen zu häuslicher Gewalt ausgebildet; ebenso wie Koordinatorinnen und Koordinatoren für die Einsätze zu häuslicher Gewalt. Dementsprechend gaben vier Fünftel der befragten Polizistinnen und Polizisten an, sich im Rahmen von Fortbildungen und Ausbildungen mit dem Thema häusliche Gewalt, Partnergewalt und Unterstützungsmöglichkeiten befasst zu haben. Die übrigen Berufsgruppen haben sich zu ca. vier Fünfteln intensiv (Gewaltschutz, Gleichstellung) oder gering (alle anderen) mit den Themen befasst (ebd.). Neben passenden Angeboten, einer generellen Bereitschaft und einer Aufgabenspezialisierung stellen auch zeitliche Ressourcen zur Fachfortbildung eine relevante Stellschraube dar.

Bedeutung von Fortbildungen und Spezialisierung

Fortbildungen und die Integration des Themas in die Ausbildungen aller Fachkräfte sind wesentlicher Schlüssel zur Erfüllung der Anforderungen in der Handhabung von Fällen bzw. beim Umgang mit Gewaltbetroffenen. Die Befunde zeigen: Die Aneignung von entsprechenden Kenntnissen geht mit einer Verbesserung der Aufgabenerfüllung und Handlungssicherheit einher und mit einer höheren Arbeitszufriedenheit. Es zeigt sich, dass eine Spezialisierung innerhalb der verschiedenen Berufsgruppen das Kompetenzniveau in dem Bereich deutlich fördert bzw. Impulse setzt, sich mit dem Thema eingehender zu befassen. Eine solche Spezialisierung und Aufgabenbündelung gibt es bei den Sonderdezernaten „Häusliche Gewalt“ der Staatsanwaltschaften und in der Sachbearbeitung im Ermittlungsbereich häusliche Gewalt bei der Polizei. Sie wäre auch für andere Bereiche sinnvoll.

Die Zielsetzung des LAP III, ein ressortübergreifendes Fortbildungs- und Informationssystem auf Landesebene zu etablieren, ist erfüllt worden. Die **Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ beim LPR** übernimmt mit ihren Angeboten und ihren Aktivitäten eine wichtige Funktion für die Fortbildung, Informationsvermittlung, Öffentlichkeitsarbeit und auch Vernetzung der lokalen Praxisebene in den verschiedenen Bereichen (Opferschutz, Intervention, Gewaltschutz). Diese Funktion ist seit dem LAP II gestärkt worden. Dies belegten die hohe Bekanntheit und Nutzung dieser Koordinierungsstelle und der Angebote, die im Vergleich zu 2012 deutlich gesteigert werden konnten.

Die zentralen Fortbildungsangebote der Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ sind besonders wichtig für solche Berufsgruppen, für die das Thema nicht zur grundständigen Ausbildung gehört (z.B. für die Sonderdezernentinnen und -dezernenten der Staatsanwaltschaften). Vereinzelt werden bei Gericht auch Inhouse-Schulungen vor Ort durchgeführt. Solche dezentralen Angebote hängen aber stark vom Engagement einzelner Personen ab. Veränderungsbedürftig sind die Unterschiede zwischen großstädtischen und kleinstädtischen Standorten. Die Erreichbarkeit der Landeshauptstadt ist ein naheliegender Faktor. Hier dürfte es mit der zunehmenden Digitalisierung von Angeboten in Zukunft zu einer Angleichung kommen.

Fortbildungsbedarfe werden v.a. in Bezug auf Veränderungen und Trends angemeldet (z.B. ausländerrechtliche Fragen, Schutz vor digitaler Gewalt), ebenso wie zum Thema Kinderschutz, Gewaltschutz und Umgangsrecht. Hier besteht von Seiten der Polizei eher Unsicherheit als Sicherheit im Handeln. Dabei ist die Polizei im Rahmen von Einsätzen mit vielen Fällen konfrontiert, in denen

Kinder im Haushalt leben. Deshalb sind spezielle Fortbildungen zu begrüßen, wie sie z.B. in der Polizeidirektion Oldenburg im Projekt „Kinder nicht allein lassen“ für den Einsatzdienst umgesetzt werden (Umgang mit gewaltbetroffenen Kindern im Einsatz). Ein anderes Beispiel bietet die Polizeidirektion Braunschweig zu Meldungen an das Jugendamt. Umgekehrt wird aus Jugendämtern und dem Bildungsbereich der Wunsch geäußert, mehr Wissen über Möglichkeiten der Intervention und Gefahrenabwehr zu erlangen.

Vernetzung

In den letzten Jahren wurden die Kooperationen von und in Bezug auf fast alle Institutionen intensiviert und die **Kooperationsbeziehungen** werden positiver beurteilt als in der letzten Evaluation, v.a. in Bezug auf Täterarbeit, migrationsbezogene Einrichtungen, Gleichstellungsbeauftragte, Schulen, aber auch in Bezug auf das Gesundheitswesen. Gesetzgebungen, politische Entwicklungen und gezielte Maßnahmen haben wichtige Impulse für Vernetzung und Kooperation gesetzt. Hierunter fallen z.B. das Bundeskinderschutzgesetz mit seinen Kooperationsverpflichtungen, der Ausbau der Täterarbeit und die Aktivitäten des Landes, das Hochrisikomanagement flächendeckend zu etablieren. Auch der Zuzug von Geflüchteten hat Vernetzungsimpulse gesetzt. Die Bedeutung der Gleichstellungsbeauftragten in den lokalen Netzwerken ist in den vergangenen zehn Jahren unter anderem durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und die Ratifizierung der Istanbul-Konvention deutlich gestärkt worden. Sie nehmen vielfach eine koordinierende Funktion in lokalen Netzwerken ein. Diese Wahrnehmung einer Koordinierungsfunktion ist jedoch nicht immer strukturell verankert und finanziert. Die Schlüsselrolle, die auf die Gleichstellungsbeauftragten im Rahmen der Netzwerkarbeit zukommt, stellt oft eine Herausforderung für die Kommunen dar. Entscheidend ist die Vernetzung, um mögliche Parallelstrukturen zu vermeiden sowie Synergieeffekte zu bilden. Im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention sind bereits einige Kommunen, wie der Landkreis Göttingen/Stadt Göttingen, die Stadt Oldenburg und die Stadt Salzgitter, durch Aktionspläne im Bereich Gewalt gegen Frauen und Mädchen und häuslicher Gewalt sowie der Einrichtung von Koordinierungsstellen im Sinne der Istanbul-Konvention aktiv geworden.

Nach wie vor besteht allerdings die **Herausforderung**, die Kooperation zwischen Gewaltschutzeinrichtungen, Gesundheitswesen und Jugendhilfe zu erweitern und die (Familien-) Gerichte und Schulen in lokale Kooperationen einzubeziehen. Dies wird vielfach als Wunsch von Seiten der anderen Institutionen formuliert. Die Ursachen für eine geringe Kooperationsbeteiligung sind vielfältig und liegen u.a. nach wie vor in der „Randständigkeit“ des Themas für den Arbeitsalltag, an geringen Ressourcen im Alltagsgeschäft sowie an einem professionsspezifischen Selbstverständnis.

Die Anforderung der Istanbul-Konvention, Kooperation und **Vernetzung auf struktureller Ebene** verbindlich zu verankern, steht noch aus. Auch wenn der Einbezug von Justiz und Jugendämtern inzwischen verbessert werden konnte und sich Kooperationen positiv entwickelt haben: gelingende Kooperationen mit bestimmten Berufsgruppen hängen derzeit noch stark von persönlichen Kontakten bzw. engagierten Einzelpersonen oder von etablierten örtlichen Strukturen ab, ohne dass die ganze Institution einbezogen ist. Dementsprechend wird oft der Wunsch nach Kooperationsverpflichtungen geäußert. Ein anderer Weg besteht darin, bestimmte Verfahren zu etablieren, wie z.B. das Hochrisikomanagement, welches Absprachen und Kooperationen voraussetzt. Die in Niedersachsen grundsätzlich gute und stabile Kooperation zwischen BISS und Polizei zeigt, dass eine strukturelle Verankerung von Verfahren positive Veränderungen anstoßen kann (vgl. Kapitel A).

Ebenso wie bei den Kompetenzen ist die Teilnahme an Netzwerken zum Thema häusliche Gewalt und Partnergewalt abhängig von der **Größe des Standorts**. In größeren Städten gibt es mehr Netzwerke, mehr Beteiligung und eine stärkere Taktung der Vernetzungstreffen als in Landkreisen.

3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern²³

- Generell sollten Fortbildungsformate weiter ausgebaut werden. V.a. sollten verstärkt diejenigen Berufsgruppen angesprochen und sensibilisiert werden, für die das Thema häusliche Gewalt keine zentrale Rolle spielt, mit denen aber die Betroffenen häuslicher Gewalt häufig zu tun haben. Ein generell hoher Bedarf wurde bei den Themen digitale Gewalt, ausländerrechtliche Fragen sowie in Bezug auf Kinderschutz, Umgangsrechte und Gewaltschutz deutlich.
- Um die Unterschiede zwischen großstädtischen und ländlicheren Gebieten zu verringern, ist es wichtig, themenbezogene Fortbildungsangebote verstärkt auch in der Fläche verfügbar zu machen bzw. regional durchzuführen. Der starke Digitalisierungsschub könnte zudem genutzt werden, um Fachkräfte flächendeckend für eine Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen zu gewinnen. Über barrierefreie niedrigschwellige digitale Angebote auf Landesebene könnten v.a. auch solche Akteursgruppen in die Thematik eingebunden werden, die bisher nicht an lokalen Netzwerken teilnehmen.
- Es wird auf Grundlage der Befunde der Evaluation empfohlen, die Ressourcen und Strukturen der Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ für Fortbildungsveranstaltungen im Hinblick auf neue Zielgruppen und Formate auszuweiten.
- Erforderlich sind strukturell förderliche Bedingungen innerhalb der jeweiligen Institutionen, damit deren Einbindung in lokale Netzwerke nicht vom Engagement einzelner Personen abhängt. Hier ist neben der Kompetenzentwicklung auch die Verfügbarkeit von Ressourcen für Kooperationen angesprochen. Hier hat die Landesebene zumindest in ihren Geschäftsbereichen Einfluss. Es wäre z.B. sinnvoll, für die Familiengerichte entsprechende Ressourcen für Kooperationen bereitzustellen.
- Kooperation muss nicht zwangsläufig eine (regelmäßige) Beteiligung am Runden Tisch bedeuten. Es sollten Modelle entwickelt und verbreitet werden, die eine Einbindung auch unterhalb dieses Formats ermöglichen. Denkbar sind z.B. verbindliche Ansprechpersonen in Institutionen, die Informationen aus dem Netzwerk intern weiterleiten, offen für bilaterale Anfragen aus dem Netzwerk sind und einen Informationsaustausch ermöglichen.
- Die Koordination und Organisation von lokaler Vernetzung sollte gestärkt werden. Es wird basierend auf den Ergebnissen der Evaluation empfohlen, die Aufgabe der Netzwerkkoordination strukturell zu verankern und gegebenenfalls landesseitig finanziell zu unterstützen.
- Die Vernetzung verschiedener Hilfesysteme miteinander muss gestärkt und unterstützt werden. Es bedarf einer noch stärkeren Vernetzung zwischen dem gewaltspezifischen Hilfesystem mit dem Gesundheitssystem, der Behindertenhilfe/Eingliederungshilfe, Beratungsstellen (z.B. auch den Ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatungsstellen), der Suchthilfe, der Rehabilitation, etc. Hilfen sind im Idealfall hilfesystemübergreifend im Verbund zu erbringen. Für die Vernetzung zwischen Hilfesystemen sind sowohl ausreichend finanzielle und personelle, als auch zeitliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Auch für den Auf- und Ausbau von Inklusionskonzepten sind

²³ Vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 89 - 91.

Finanzen und zeitliche Kapazitäten in Konzepten und Projekten gezielt einzuplanen und umzusetzen.

4. Geplante Maßnahmen – Förderung lokaler Handlungskompetenzen und Vernetzungsstrukturen

Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung

- Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sollen für die Information der örtlichen Gemeinschaft über die Notwendigkeit der Umsetzung der Istanbul-Konvention mit Informationsmaterialien ausgestattet werden.

Niedersächsisches Justizministerium

Stärkung der lokalen Vernetzungsstrukturen und Entwicklung alternativer Kooperationsmodelle

- Seitens der Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ sind regelmäßige Angebote für einen landesweiten Austausch zwischen den Runden Tischen (z.B. in Form von Konferenzen) und die Prüfung weiterer Maßnahmen zur Stärkung lokaler Vernetzung geplant. Eine Konferenz würde die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch und zur Vernetzung sowie Anregungen zur Weiterentwicklung der Arbeit vor Ort bieten. Zudem plant die Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ die Erstellung einer Übersichtskarte der Runden Tische zum Thema häusliche Gewalt (und angrenzenden Themenbereichen) auf der Webseite des LPR zur Verfügung zu stellen.
- Die Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ stößt einen Prozess zur Entwicklung neuer Kooperationsmodelle an, die die Einbindung von Teilnehmenden z.B. aus der Justiz, aber auch anderer Berufsgruppen auch ohne regelmäßige Teilnahme ermöglichen. Dies soll gemeinsam mit der Fachpraxis umgesetzt werden (z.B. im Rahmen des Fachbeirates zum Landesaktionsplan).

Weiterentwicklung der Angebote der Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“

- Die Angebote zur Förderung lokaler Vernetzung und Stärkung von Kompetenzen sollen weiterentwickelt werden, u.a. durch die Einbindung „unspezifischer“ Berufsgruppen in Fortbildungen und die Ausrichtung spezieller professionsbezogener Fortbildungsangebote.
- Die Angebote der Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ sollen weiterentwickelt werden, um dem Stadt-Land-Gefälle entgegenzuwirken.

Förderung der Vernetzung der Justiz

Siehe Maßnahme Sensibilisierung unter B: kontinuierliche Förderung der Vernetzung der Justiz durch Einbindung von Netzwerkpartnerinnen und -partnern in Fortbildungen und Austauschformate. Weitere Möglichkeiten zur Förderung der Vernetzung der Justiz sollen geprüft werden.

H. Landesstrukturen und Ressourcen für ein koordiniertes Vorgehen

1. Zentrale Artikel der Istanbul-Konvention

In der Istanbul-Konvention wird der Koordinierung von Maßnahmen, Akteuren und Ebenen, die an der Umsetzung des Interventions-, Schutz- und Unterstützungssystems für gewaltbetroffene Frauen beteiligt sind, hohe Priorität eingeräumt.

- In Artikel 7 Istanbul-Konvention werden „umfassende und koordinierte politische Maßnahmen“ unter Einbeziehung aller einschlägigen Akteure und Ebenen gefordert.
- Von zentraler Bedeutung dafür ist nach Artikel 10 Istanbul-Konvention die Einrichtung einer Monitoringstelle und einer Koordinierungsstelle „Die Vertragsparteien benennen oder errichten eine oder mehrere offizielle Stellen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von diesem Übereinkommen erfassten Formen von Gewalt zuständig sind.
- Diese Stellen koordinieren die in Artikel 11 Istanbul-Konvention genannte Datensammlung sowie analysieren und verbreiten ihre Ergebnisse“. Ebenso ist die Förderung von Forschung eine Anforderung der Istanbul-Konvention (CoE 2011, Artikel 10 und 11).

2. Erreichtes und weitere Umsetzungsbedarfe

In Niedersachsen gibt es seit 2001 die Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“. Sie wurde in Folge des LAP I ins Leben gerufen, deckt jedoch den umfassenden Gewaltbegriff der Istanbul-Konvention nicht vollumfänglich ab. Der LAP I betraf entsprechend der damaligen gesellschaftspolitischen Situation nur häusliche Gewalt, Gewalt durch Lebenspartner bzw. Gewalt im sozialen Nahbereich. Die Istanbul-Konvention umfasst alle Formen von Gewalt gegen Frauen. So wird schon in der Präambel häusliche Gewalt neben sexueller Belästigung, Vergewaltigung, Zwangsheirat und Genitalverstümmelung aufgeführt. Laut Artikel 1 Istanbul-Konvention sollen Frauen vor allen Formen von Gewalt geschützt werden. Artikel 3 lit. a) Istanbul-Konvention bezeichnet als „Gewalt gegen Frauen“ alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, sei es im öffentlichen oder im privaten Leben. Dagegen sind laut Artikel 3 lit. b) Istanbul-Konvention häusliche Gewalt alle Gewalthandlungen, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen. In Bezug auf die Koordinierung der verschiedenen Bereiche und Ebenen übernimmt die Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“ teilweise Moderations- und Vermittlungsaufgaben zwischen der Fachpraxis und den Ressorts.

Die umfassende Koordinierung von Maßnahmen der Ressorts im Sinne der Istanbul-Konvention wird (mit Ausnahme des bisherigen Zuständigkeitsbereichs der Koordinierungsstelle Häusliche Gewalt im LPR) künftig die im Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung neu eingerichtete Koordinierungsstelle „Istanbul-Konvention“ übernehmen.

Eine wichtige Grundlage für die Umsetzung der Istanbul-Konvention ist darüber hinaus der Aufbau eines umfassenden Monitoringsystems. Ein solches müsste die vorhandenen statistischen Daten zu geschlechtsbezogener und häuslicher Gewalt und den verschiedenen Maßnahmen und Interventionen aus den verschiedenen Ressorts geschlechterdifferenziert zusammenführen und bestenfalls

aufeinander beziehen. Ein alle Bereiche umfassendes Monitoringsystem zur Umsetzung von Maßnahmen und zur Abbildung der Situation steht noch aus. Die einzelnen Ressorts erheben statistische Daten zu ihren jeweiligen Bereichen und in unterschiedlicher Differenzierung (Statistiken Gewaltschutzeinrichtungen, Erledigungspraxis im Bereich Justiz, polizeiliche Kriminalstatistik).

Das LKA veröffentlicht einen jährlichen Lagebericht gemäß der für die Polizei bundesweit einheitlichen Definition von häuslicher Gewalt (LKA NI 2022a). Eine wichtige Informationsquelle im Bereich Forschung ist die von Seiten des LKA über das KFN durchgeführte Dunkelfeldbefragung. Der Schwerpunkt des Sondermoduls im Jahr 2013 und 2021 lag auf häuslicher bzw. Partnerschaftsgewalt.

3. Vorschläge der Evaluation zu möglichen Handlungsfeldern²⁴

- Für die Umsetzung der Istanbul-Konvention ist es erforderlich, Koordinierungsstrukturen und Verständigungsmechanismen aufzubauen, um Ziele und Maßnahmen in Landesverantwortung ressortübergreifend verbindlich zu vereinbaren und umzusetzen. Ebenso erfordert dies den Aufbau eines ressortübergreifenden Monitoringsystems, um die Entwicklungen in den Bereichen Prävention, Intervention, Schutz und Unterstützung als Gesamtsystem kontinuierlich zu überprüfen und darauf basierend notwendige Veränderungen anzustoßen.
- Die Bekämpfung geschlechtsbezogener und häuslicher Gewalt sollte als Querschnittsaufgabe in allen Ressorts verbindlich verankert werden. Zugleich sind ein integrativer Ansatz und eine abgestimmte Gesamtstrategie erforderlich, die alle Bereiche, Ebenen und ihre Schnittstellen umfasst. Eine verbindliche und koordinierte Umsetzung der Anforderungen der Istanbul-Konvention braucht neben einer solchen Gesamtstrategie eine Steuerungs- und Koordinierungsstruktur, die mit einem entsprechenden Mandat auf übergeordneter Ebene ausgestattet und damit handlungsfähig und durchsetzungsfähig ist.
- Für die Entwicklung einer Gesamtstrategie sollte es eine Verständigung über Zielprioritäten, Maßnahmen, Umsetzung und Kontrollmechanismen geben. Ein zukünftiger Landesaktionsplan sollte alle Bereiche umfassen, also Prävention, Intervention, Sanktion, Schutz und Unterstützung. Der Schwerpunkt des zukünftigen Landesaktionsplans sollte neben Zielformulierungen und konkreten Maßnahmen für die einzelnen Bereiche vor allem auf dem Aufbau von langfristigen Strukturen der Koordinierung und Steuerung liegen.
- Auch innerhalb der Ressorts sollten Mechanismen der Steuerung und Koordinierung der verschiedenen Bereiche entwickelt werden, um Zielsetzungen und Vorgehen zu verankern und zu überprüfen.
- Während die Vernetzung auf lokaler Ebene überwiegend (sehr) gut funktioniert, können viele Schwierigkeiten auf lokaler Ebene nicht gelöst werden, weil übergreifende Strukturen und Regelungen betroffen sind. Hierfür ist es wichtig, Koordinierungsmöglichkeiten auf Landesebene zu nutzen, um lokale Erfahrungen zu systematisieren und deutlich werdende Verbesserungsbedarfe übergeordnet anzugehen. Der Fachbeirat könnte als regelmäßiges Austauschformat zwischen der lokalen Praxisebene und der Landesebene sowie zwischen den Ressorts dienen. Es wäre wichtig, dass alle am Schutz- und Interventionssystem beteiligten Bereiche vertreten sind und dass vorgebrachte Anliegen verbindlich aufgegriffen und geprüft werden. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass die Institutionen und Netzwerke eine Vertretung

²⁴ Vgl. Evaluation LAP III 2021, S. 105.

entsenden, die dann auch innerhalb der jeweiligen Institutionen einen Informationsaustausch sicherstellt.

4. Geplante Maßnahmen – Landesstrukturen und Ressourcen für ein koordiniertes Vorgehen

Aufbau von Steuerungs- und Koordinierungsstrukturen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention

- Laut dem Koalitionsvertrag der Legislaturperiode 2022 bis 2027 ist die Einrichtung einer Koordinierungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention sowie eines regelmäßigen Monitorings ein erklärtes Ziel der Landesregierung. Vor diesem Hintergrund wurde ein IMAK zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Niedersachsen eingerichtet. Der IMAK befasst sich mit der Umsetzung der in der Istanbul-Konvention formulierten Verpflichtungen des Landes Niedersachsen hinsichtlich der Erstellung einer Gesamtstrategie zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen.
- Im Zuge des eingerichteten IMAKs „Istanbul-Konvention“ ist das Monitoring zur Umsetzung der Istanbul-Konvention abzustimmen. Dabei sollen neben einer engen Zusammenarbeit mit der unabhängigen Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt des Bundes am Deutschen Institut für Menschenrechte unter anderem folgende Punkte Berücksichtigung finden:
 - Aufbau einer Kooperation mit Hochschulen/Wissenschaft im Themengebiet Gewalt gegen Frauen
 - Erstellung einer Übersicht der Aufwendungen des Landes für die Umsetzung der Istanbul-Konvention (jährliche Berichterstattung).
- Zusammenführung und Überprüfung statistischer Daten aller beteiligten Ressorts zur Umsetzung der Istanbul-Konvention.

Überprüfung und Begleitung der Umsetzung des LAP IV

- Die Steuerung der Umsetzung des LAP IV erfolgt durch die Ressort AG.
- Zur Überprüfung und Begleitung der Umsetzung des LAP IV wird ein Fachbeirat unter Einbeziehung einschlägiger Zielgruppen eingerichtet.
- Das MS strebt die Einbeziehung der Expertise der Zielgruppen im Bereich Flucht/Migration, Wohnungslose, psychisch erkrankte und suchterkrankte Frauen sowie Frauen mit Behinderungen an.
- Nach vier Jahren soll die Umsetzung des Landesaktionsplans IV extern evaluiert werden.

III. Literatur

Amesberger, H., Kotlenga, S. & Haller, B. (2016): Dealing with IPV in five European countries - treatment of cases and victims by the criminal justice system, procedures of protection and support, Göttingen: Zoom / Wien: IKF. Unter http://www.inasc.org/pdf/IPV_Criminal_Justice_System_AT_GER_IE_NL_PT.pdf

Brensell, A. & Eckhardt, J. (2022): Empfehlungen zur Umsetzung der Istanbulkonvention in Goslar. Ergebnisbericht und Maßnahmenkatalog. Wolfenbüttel: Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften

Bundeskriminalamt (2022): Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistisches Auswertung – Berichtsjahr 2021. Wiesbaden: BKA

Bundesministerium des Innern und für Heimatschutz (2020): Gemeinsames Rundschreiben des BMI und des BMFSFJ zur Wohnsitzregelung nach §12a des Aufenthaltsgesetzes in Gewaltschutzfällen. Weisung vom 14.02.2020 - BMI M3-20010/22#11. Unter <https://www.asyl.net/rsdb/m28103/> [30.10.2022]

Bund-Länder Demografie Portal (2022): Altersstruktur der Bevölkerung in Niedersachsen. Unter <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/bevoelkerung-altersstruktur-niedersachsen.html> [8.11.2022]

[CoE 2011] Council of Europe (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht. Unter <https://rm.coe.int/1680462535> [8.11.2022]

Deutscher Bundestag (2019): Frauenhäuser in Deutschland. Sachstand. WD 9 -3000 -030/19. Unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/648894/7fe59f890d4a9e8ba3667fb202a15477/WD-9-030-19-pdf-data.pdf> [8.11.2022]

[Evaluation LAP III 2021] Kotlenga, S., Sieden, M. & Nägele, B. (2021): Evaluation des Landesaktionsplans III zur Bekämpfung häuslicher Gewalt Niedersachsen – Methoden, Befunde und Ergebnisse im Lichte der Istanbul-Konvention. Göttingen. Unter https://prospektive-entwicklungen.de/wp-content/uploads/2022/04/LAPIII_Haeusliche_Gewalt_Nds_Evaluation_Zoom.pdf [8.11.2022]

[FRA 2014] FRA - EU Fundamental Rights Agency (2014): Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. Ergebnisse auf einen Blick. Unter https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_de.pdf [8.11.2022]

Gabler, A., Görgen, T., Kotlenga, S., Nägele, B. & Nowak, S. (2016): Polizeiliche Wegweisung und zivilrechtlicher Gewaltschutz in Fällen von Nahraumgewalt - die Situation von Frauen mit spezifischen Bedarfen. Länderbericht Deutschland. Göttingen: Zoom / Münster: DHPOL Unter www.snap-eu.org

Göttingen/Münster-Hiltrup. http://snap-eu.org/report/Report_Germany.pdf [30.10.2020] GREVIO 2022: Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland. Herausgegeben vom BMFSFJ, Berlin. Unter <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/aktionen-themen/istanbul-konvention/grevio-evaluation.html>

Kilchling, M. (2018): Opferschutz innerhalb und außerhalb des Strafrechts. Wissenschaftliche Studie zur Übertragung opferschützender Normen aus dem Strafverfahrensrecht in andere

Verfahrensordnungen. Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Berlin: Duncker und Humblot.

Kotlenga, S. & Nägele, B. (2020): Unterstützungsbedarfe gewaltbetroffener Frauen in Frauenhäusern. Befragung von Frauenhausbewohnerinnen und Fachkräften in Niedersachsen – Methoden, Befunde, und Ansätze zur Weiterentwicklung des Hilfesystems. Unter https://prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Frauenhaeuser_Nds_Bedarfsanalyse_Zoom_Jan2020.pdf [8.11.2022]

Kotlenga, S., Nägele, B. & Nowak, S. (2016): Bedarfe und Rechte von Opfern im Strafverfahren. Informationen und Empfehlungen für Polizei, Justiz und Opferunterstützungseinrichtungen. Göttingen: Zoom /Münster: Deutsche Hochschule der Polizei. Unter <http://inasc.org/pdf/INASC-Brochure-DE.pdf> [30.11.2022]

Land Niedersachsen (2012): Aktionsplan III zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in Paarbeziehungen. Hannover. Unter <https://lpr.niedersachsen.de/nano.cms/koordinierungsstelle-haeusliche-gewalt?XA=details&XID=167> [8.11.2022]

[LKA NI 2022a] Landeskriminalamt Niedersachsen (2022a): Häusliche Gewalt. Polizeilicher Lagebericht Niedersachsen 2021. Hannover.

[LKA NI 2022b] Landeskriminalamt Niedersachsen (2022b): Bericht zur Dunkelfeldstudie – Vierte Befragung (Kernbericht und Berichte zu den Sondermodulen). Unter <https://www.lka.polizei-nds.de/forschung/dunkelfeldstudie/dunkelfeldstudie-vierte-befragung-von-40000-menschen-steht-unmittelbar-bevor-115379.html> [20.12.2022]

Lobermeier, O. & Strobl, R. (2012): Evaluation des Aktionsplans des Landes Niedersachsen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich. Abschlussbericht. Hannover. Unter http://www.lpr.niedersachsen.de/Landespraeventionsrat/Module/Publikationen/Dokumente/LAP-Haeusliche-Gewalt-Evaluation_1369.pdf [8.11.2022]

Meysen, T. & Lohse, K. (2021): Umgang in Fällen häuslicher Gewalt. In Thomas Meysen (Hrsg.) (2021): Kindschaftssachen und häusliche Gewalt. Umgang, elterliche Sorge, Kindeswohlgefährdung, Familienverfahrensrecht. Heidelberg; SOCLES, S. 17 - 43.

Schröttle, Monika & Müller, Ursula (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Unter <https://www.bmfsfj.de/blob/84328/0c83aab6e685eeddc01712109bcb02b0/langfassung-studie-frauen-teil-eins-data.pdf>

Mundt, T. & Goldmann, T. (2017): Standardisierter Opferbericht in Verfahren Häuslicher Gewalt. Ein Erfahrungsbericht der Staatsanwaltschaft Bückeburg und des ambulanten Justizsozialdienstes Bückeburg. Vortrag im Rahmen der Fachtagung Betrifft Häusliche Gewalt des LPR am 8.11.2017. Workshop 4. Unter <https://lpr.niedersachsen.de/nano.cms/koordinierungsstelle-haeusliche-gewalt?XA=details&XID=213&XParentID=162>

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2022): Handreichung für die Polizei zum Umgang mit häuslicher Gewalt (III. Auflage). Hannover.

Niedersächsisches Justizministerium (2017): Umsetzungsbericht zur Opferschutzkonzeption der Niedersächsischen Landesregierung. Fachstelle Opferschutz, Hannover. Unter https://www.opferschutz-niedersachsen.de/daten/module/aktuelles/datei/Umsetzungsbericht_digital-XCd.pdf [22.7.2022]

Polizei Niedersachsen (2022): Tabelle 91 6P Aufgliederung der Opfer nach Alter und Geschlecht. Unter https://www.lka.polizei-nds.de/startseite/kriminalitat/statistik/polizeiliche_kriminalstatistik_2021/polizeiliche-kriminalstatistik-des-landes-niedersachsen-fur-das-jahr-2021-116032.html [8.11.2022]

Pro Asyl, Landesflüchtlingsräte, Universität Göttingen (2021): Zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Bezug auf Geflüchtete Frauen und Mädchen. Schattenbericht für GREVIO. Unter <https://www.nds-fluerat.org/49809/aktuelles/gefluechtete-frauen-und-maedchen-nur-unzureichend-gegen-gewalt-geschuetzt/>

Rabe, H. & Leisering, B. (2018): Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin. Unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf [8.11.2022]

Soellner, R., Schlüter, H. & Kollek, M. (2023). Communities That Care: Jugendbefragung in Niedersachsen 2021/2022. Hildesheim: Universitätsverlag.

SPD Niedersachsen & Bündnis 90/Die Grünen (2022): Sicher in Zeiten des Wandels. Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen: 2022 – 2027. Unter <https://www.gruene-niedersachsen.de/wp-content/uploads/2022/11/Koalitionsvertrag-Sicher-in-Zeiten-des-Wandels-SPDNDs-Buendnis90DieGruenen-1.pdf> [8.11.2022]

Stiller, A. & Neubert, C. (2020): Partnerschaftliche Gewalt in Familien mit Kindern – Was passiert nach einer polizeilichen Wegweisungsverfügung? – Forschungsbericht Teil I. KFN-Forschungsberichte 159, Hannover: KFN.

Stiller, A. (2022): Umgangskontakte bei partnerschaftlicher Gewalt. Vortrag im Rahmen der Tagung der FH Güstrow zu Umgangs- und Sorgerechtsfragen in Zusammenhang mit partnerschaftlicher Gewalt am 24.5.2022. Unter http://www.fh-guestrow.de/doks/fortbildung/fi/Tagungen/FT08_Umgangs-%20und%20Sorgerechtsfragen/Dr.%20Anja%20Stiller.pdf

Ziegenhain, U., Kindler, H. & Meysen, T. (2021): Häusliche Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB. In Thomas Meysen (Hrsg.) (2021): Kindschaftssachen und häusliche Gewalt. Umgang, elterliche Sorge, Kindeswohlgefährdung, Familienverfahrensrecht. Heidelberg; SOCLES, S. 72-101.