

# STELLUNGNAHME

Berlin, den 13. Dezember 2024

## Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutz- gesetzes

Die evangelische arbeitsgemeinschaft familie (eaf) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie begrüßt, dass trotz des Bruchs der Ampelkoalition an einem Gesetzesvorhaben zur Verbesserung des Gewaltschutzes gearbeitet wird.

### Einordnung der vorgeschlagenen Änderungen

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf sollen im Gewaltschutzverfahren nach dem Gewaltschutzgesetz (GewSchG) sowohl die Anordnung einer sogenannten „elektronischen Fußfessel“ als auch die Anordnung von Täterarbeit in Form der Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs normiert werden. Die vorgeschlagenen Änderungen können jedoch nur ein Baustein unter vielen notwendigen weiteren Bausteinen für einen ausreichenden Gewaltschutz für gewaltbetroffene Personen sein.

Körperliche und seelische Gewalt findet überwiegend im engen sozialen Nahraum, also „zu Hause“, statt und gehört für viele Opfer leider zum Alltag. Sie wird dabei überwiegend gegen Frauen und durch den Partner oder ehemaligen Partner ausgeübt.<sup>1</sup>

Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen ist eine schwere Menschenrechtsverletzung.<sup>2</sup> Ein Leben ohne Gewalt ist eine Grundvoraussetzung für die Teilhabe an der Gesellschaft und die Gleichstellung der Geschlechter.<sup>3</sup> Deshalb hat sich Deutschland mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention (IK) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt verpflichtet. Die IK ist ein völkerrechtlicher Vertrag, mit dem sich die Vertragsparteien u. a. verpflichten, „die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz des Rechts jeder Person, insbesondere von Frauen,

<sup>1</sup> Vgl. BMFSFJ: Mehr Schutz bei häuslicher Gewalt, Januar 2024, 6. Auflage, S. 4.

<sup>2</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte: Monitor Gewalt gegen Frauen: Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht. Kurzfassung. Berlin 2024, S. 6.

<sup>3</sup> Vgl. Meysen, Thomas (Hrsg.): Kindschaftssachen und häusliche Gewalt. Umgang, elterliche Sorge, Kindeswohlgefährdung, Familienverfahrensrecht. Heidelberg: SOCLES. 2021, S. 9 Vorwort von Christine Lambrecht.

sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich frei von Gewalt zu leben, zu ergreifen".<sup>4</sup> Bereits 2022 hat die Expert:innengruppe des Europarates GREVIO (Group of experts on action against violence against women and domestic violence) einen Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der IK in Deutschland vorgelegt.<sup>5</sup> Seitdem ist, angesichts des Umfangs der Mängel in der Umsetzung, nicht viel passiert. Neben dem Fehlen einer nationalen Koordinierungsstelle für „Häusliche Gewalt“ und fehlenden Schutzräumen für Betroffene kritisiert der Bericht u. a. Defizite in der deutschen Umsetzung von Artikel 31 der Konvention. Dieser betrifft die Ausübung des Sorge- und Umgangsrechts, welche weder die Rechte noch die Sicherheit des Opfers oder des Kindes gefährden darf.

Beziehungen, in denen Gewalt ausgeübt wird, unterliegen oft einer eigenen Dynamik. Drohungen, die Ausübung von Kontrolle und ein Klima der Angst sind im Familienalltag allgegenwärtig. Erhebliche negative Auswirkungen auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sind die Folge, auch wenn sie die Gewalt „nur“ miterleben. Eine besondere Rolle bei Partnerschaftsgewalt spielen Versöhnungen und Phasen der vermeintlichen Harmonie, die immer wieder die Hoffnung auf eine gewaltfreie gemeinsame Zukunft wecken. Gemeinsame Kinder und ökonomische Abhängigkeiten tun ihr Übriges, um die Loslösung aus Gewaltbeziehungen für Frauen sehr schwer zu machen. Schweren Taten wie Körperverletzungen oder Tötungsdelikten gehen zumeist lange Vorbeziehungen voraus, die von männlichem Kontrollverhalten geprägt sind. Ein besonders hohes Risiko besteht für Frauen in Trennungsphasen.<sup>6</sup>

Es gibt keine einzelne Ursache für häusliche Gewalt, sondern es kommen individuell-persönliche und soziale Bedingungen zusammen. Bei Partnergewalt spielt das ungleiche Geschlechterverhältnis in unserer Gesellschaft mit seinen Rollenklischees eine besondere Rolle.<sup>7</sup>

Viele Opfer partnerschaftlicher Gewalt geben finanzielle Abhängigkeit als wichtigen Faktor an, der eine Trennung erschwert. Deshalb spielt die ökonomische Eigenständigkeit von Frauen für die Bekämpfung von häuslicher Gewalt ebenfalls eine tragende Rolle.<sup>8</sup> Die Politik hat es bisher versäumt, Väter und Männer für die stärkere Übernahme von unbezahlter Sorgearbeit zu gewinnen und so Frauen darin zu stärken, ihre Erwerbstätigkeit auszuweiten und finanzielle Unabhängigkeit zu erlangen. Das aktuell weniger denn je bedarfsgerechte Angebot in der Kindertagesbetreuung<sup>9</sup> tut ein Übriges dazu, ökonomische Machtungleichheit in Familien zum

---

<sup>4</sup> Vgl. Art. 4 (1) IK.

<sup>5</sup> Vgl. GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) GERMANY: <https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937> [abgerufen am 13.12.2024].

<sup>6</sup> Vgl. BMFSFJ: Mehr Schutz bei häuslicher Gewalt, Januar 2024, 6. Auflage, S. 4.

<sup>7</sup> Vgl. a.a.O. S. 6.

<sup>8</sup> Becker et al.: Nachhaltige ökonomische Eigenständigkeit: Begriffsbestimmung, Konzipierung und Einflussfaktoren. Universität Hamburg 2024, S. 3.

<sup>9</sup> Vgl. Schmitz et al.: Bundesweite Standards für bedarfsgerechte Angebote, insbesondere Ganztagsangebote, in der Kindertagesbetreuung, BiB 2023, S. 71.

Nachteil von Frauen aufrecht zu erhalten. Die eaf mahnt an, auch in diesen Bereichen schnelle Abhilfe zu schaffen.

Von Gewalt betroffene Frauen brauchen Prävention, Beratung und sichere Schutzräume für sich und ihre Kinder. Insbesondere brauchen sie nach erlebter Gewalt und Bedrohung Perspektiven und Unterstützung.

Neben den vorgeschlagenen Änderungen muss aus Sicht der eaf deshalb im Blick behalten werden, dass es dringend und zeitnah weiterer Gesetzesvorhaben bedarf, um einen umfassenden Gewaltschutz wirksam voranzubringen: Dazu gehört erstens die Normierung eines gesetzlichen Rechtsanspruchs auf Schutz und Beratung bei Gewaltbetroffenheit in Form eines Gewalthilfegesetzes. Dazu gehört zweitens die gesetzliche Verankerung von Gewaltschutz im Umgangs- und Sorgerecht.<sup>10</sup> Und dazu gehört drittens die gesetzliche Verankerung von Gewaltschutz im Familienverfahrensrecht.<sup>11</sup>

Zu den im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen nimmt die eaf wie folgt Stellung:

### 1 Möglichkeit der Anordnung von elektronischer Aufenthaltsüberwachung (§ 1 Absatz 1 Satz 4 GewSchG-E i. V. m. § 1a Absatz 1 Satz 1 GewSchG-E)

Die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung soll in Hochrisikofällen die Einhaltung von Schutzanordnungen bewirken und kontrollieren.<sup>12</sup> In diesen Fällen wird dem Täter oder der Täterin eine elektronische Fußfessel angelegt, um den Aufenthaltsort und mögliche Übertretungen von Schutzanordnungen überwachen zu können. So kann eingeschritten werden, wenn sich Täter oder Täterin beispielsweise der Wohnung der verletzten Person nähern, obwohl ihnen dies durch Anordnung untersagt wurde.

Die in § 1a Absatz 2 Satz 1 GewSchG-E vorgesehene „Zweikomponentenlösung“ ist aus Sicht der eaf zu begrüßen. So kann das Opfer, sofern es einwilligt, seinerseits ein technisches Hilfsmittel erhalten. Bei Unterschreiten einer festgelegten Distanz zwischen Täter und Opfer wird Alarm ausgelöst. Dieser führt zur Täteransprache durch eine Überwachungszentrale, löst möglicherweise einen Polizeieinsatz aus und gibt dem Opfer Gelegenheit, eigene Maßnahmen zu seinem Schutz zu ergreifen.

Zwar kann – besonders in ländlichen Bereichen – die Polizei möglicherweise nicht schnell genug eintreffen, um den Täter in seinem Vorhaben zu stoppen. In einigen Fällen wird dies aber durchaus gelingen oder das Opfer kann sich selbst in Sicherheit bringen. Zudem kann diese

---

<sup>10</sup> Vgl. Stellungnahme der eaf zu den Eckpunkten des Bundesministeriums der Justiz für Reformen des Kindschafts- und des Abstammungsrechts vom 16. Februar 2024, S. 2/3.

<sup>11</sup> Vgl. Stellungnahme der eaf zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes von gewaltbetroffenen Personen im familiengerichtlichen Verfahren, zur Stärkung des Verfahrensbestands und zur Anpassung sonstiger Verfahrensvorschriften vom 5. September 2024.

<sup>12</sup> Vgl. Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes S.10.

Maßnahme aus kriminologischer Sicht zusätzlich in dem Sinne erfolgreich sein, dass die Entdeckungsfahr aus Tätersicht erheblich erhöht ist und dadurch eine abschreckende Wirkung eintritt.<sup>13</sup>

Generell stehen Zuwiderhandlungen gegen Schutzanordnungen gemäß § 4 GewSchG unter Strafe. 2023 wurden 13.493 Fälle erfasst, in denen gegen Gewaltschutzanordnungen verstoßen wurde.<sup>14</sup> Dies lässt die Größenordnung von Zuwiderhandlungen erahnen.<sup>15</sup> Damit ist es dringend geboten, dass von Artikel 53 Nr. 3 IK geforderte Maßnahmen ergriffen werden müssen, um zu gewährleisten, dass „Verstöße gegen Schutzanordnungen Gegenstand wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender strafrechtlicher oder sonstiger rechtlicher Sanktionen sind.“

Die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung ist im Rahmen des Polizei- und Ordnungsrechts bereits jetzt in sechs Bundesländern möglich. Dazu besteht bereits eine Gemeinsame Überwachungszentrale der Länder (GÜL).

Die Begründung des vorliegenden Referentenentwurfs rechnet mit ca. 100 zusätzlichen Anordnungen einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung pro Jahr, wenn im Kontext häuslicher Gewalt künftig bundesweit die Möglichkeit einer solchen Anordnung im Rahmen des Gewaltschutzgesetzes eingeführt würde.<sup>16</sup> Vergleicht man diese Zahl mit den o. g. 13.493 Fällen erfasster Verstöße gegen Schutzanordnungen gemäß § 4 GewSchG wird ersichtlich, dass durch die Einführung der Möglichkeit einer Anordnung einer „elektronischen Fußfessel“ keine umfassende Problembekämpfung zu erwarten ist.

Es ist dabei zusätzlich in Erinnerung zu rufen, dass nur 11 Prozent der Frauen, die in Frauenhäusern Zuflucht suchen, Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt und Nachstellungen nach dem Gewaltschutzgesetz beantragen.<sup>17</sup>

Neben dem Erfordernis, dass im Einzelfall eine Zuwiderhandlung des Täters gegen die Gewaltschutzanordnung zu erwarten und dadurch eine konkrete Gefahr für die verletzte oder bedrohte Person entstehen muss, ist auch zu beachten, dass Schutzanordnungen ihre Wirkung verlieren können, wenn beispielsweise ein Zusammentreffen mit der verletzten Person „zur Wahrnehmung

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu insgesamt Prof. Dr. Jörg Kinzig, Direktor des Instituts für Kriminologie, Lehrstuhl für Kriminologie, Straf- und Sanktionenrecht: Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und weiterer Gesetze – Verbesserung des Opferschutzes, insbesondere für Frauen und verletzte Personen: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1032452/4ab1c8a7bb59b2bb1ebbf2491fb27f9c/Stellungnahme-Kinzig.pdf> [abgerufen am 10.12.2024].

<sup>14</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik 2023: Grundtabelle T01-Bund-Fallentwicklung, Zeile 926, Spalte D: Straftaten § 4 Gewaltschutzgesetz.

<sup>15</sup> Allerdings ist bei dieser Zahl zu berücksichtigen, dass hier Verstöße „gegen die unerlaubte Aufnahme von Verbindung zur verletzten Person, auch unter Zuhilfenahme von Fernkommunikationsmitteln“ mit enthalten sind, für die die Möglichkeit einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung entfällt.

<sup>16</sup> Vgl. Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes S. 15.

<sup>17</sup> Frauenhauskoordinierung: Bundesweite Frauenhaus-Statistik 2023 – Übersicht und Interpretation zentraler Ergebnisse:

[https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2024-10-07\\_FHK\\_Kurzfassung\\_final.pdf](https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2024-10-07_FHK_Kurzfassung_final.pdf) [abgerufen am 09.12.2024].

berechtigter Interessen erforderlich" ist. Dies ist beispielsweise vorstellbar, wenn trotz des Vorliegens häuslicher Gewalt ein Umgang des Täters mit einem gemeinsamen Kind angeordnet wird.

Dennoch begrüßt die eaf die vorgesehene Einführung der Möglichkeit der Anordnung von elektronischer Aufenthaltsüberwachung im Gewaltschutzgesetz als Baustein eines umfassenden und noch aufzubauenden Gewaltschutzes im Sinne der IK, da sie im Einzelfall weitere Straftaten zum Nachteil von gewaltbetroffenen Personen verhindern kann.

Anders als der Referentenentwurf<sup>18</sup> ist die eaf jedoch der Ansicht, dass die Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung als Anordnungsmöglichkeit im Gewaltschutzverfahren in Bezug auf ihre Anwendung in der Praxis und ihren Erfolg evaluiert werden sollte. So kann festgestellt werden, ob sie künftig in der deutschen Praxis als eine der durch Artikel 53 Nr. 3 IK geforderten Maßnahmen zur wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktion von Verstößen gegen Schutzanordnungen gelten kann.

## 2 Möglichkeit der Anordnung einer verpflichtenden Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs (§ 1 Absatz 4 GewSchG-E)

Artikel 16 Nr. 1 der IK verpflichtet Deutschland ausdrücklich dazu, vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme einzurichten oder zu unterstützen, 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“. In einem sozialen Trainingskurs lernen gewaltausübende Menschen, Verantwortung für ihr Verhalten zu übernehmen und alternative Konfliktbearbeitungsstrategien zu entwickeln. Ziel solcher Täterarbeit ist es, Gewaltkreisläufe zu durchbrechen und häusliche Gewalt nachhaltig zu beenden.<sup>19</sup>

Die eaf begrüßt nachdrücklich, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für Familiengerichte geschaffen werden soll, um innerhalb des Gewaltschutzverfahrens Gewaltausübende zu einer Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs zu verpflichten. So kann das Gericht sie mit ihrer Verantwortung für das Geschehene konfrontieren und damit möglicherweise eine Haltungsänderung bewirken. Diese könnte nicht nur positive Auswirkungen auf den Einzelfall haben, sondern im besten Fall auch in die Gesellschaft zurückwirken. Allerdings muss aus Sicht der eaf auf die Möglichkeit der Anordnung von Täterarbeit zusätzlich auch dringend und ausdrücklich im Familienverfahrensrecht<sup>20</sup> hingewiesen

---

<sup>18</sup> Vgl. Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes S. 16.

<sup>19</sup> Vgl. Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes S. 16 und die Ausführungen der BAG Täterarbeit in ihrer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und weiterer Gesetze S. 1:  
[https://www.bundestag.de/resource/blob/1032610/1bba96833d96966681a4ff19de6bfd91/Stellungnahme-Spiesberger\\_BAG.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/1032610/1bba96833d96966681a4ff19de6bfd91/Stellungnahme-Spiesberger_BAG.pdf) [abgerufen am 10.12.2024].

<sup>20</sup> Vgl. Stellungnahme der eaf zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes von gewaltbetroffenen Personen im familiengerichtlichen Verfahren, zur Stärkung des Verfahrensbestands und zur Anpassung sonstiger Verfahrensvorschriften vom 5. September 2024, S. 6.

werden, eine Verankerung allein im Gewaltschutzgesetz reicht für einen umfassenden Gewaltschutz nicht aus.

Zugleich muss sichergestellt werden, dass Organisationen und Träger, die soziale Trainingskurse anbieten, bundesweit ausreichende Angebote zur Verfügung stellen können. Ihre Finanzierung geschieht bundeslandspezifisch u. a. in Form von Projektförderungen<sup>21</sup> oder ohne Rechtsanspruch nach Haushaltslage.<sup>22</sup> Eine bundeseinheitliche Regelung der Finanzierung des Gewaltschutzsystems könnte hier möglicherweise Abhilfe schaffen, wenn es die Finanzierung von Täterarbeit mit einbezieht.

Artikel 16 Nr. 3 IK verlangt zudem, dass diese Programme in enger Zusammenarbeit mit spezialisierten Hilfsdiensten für Opfer ausgearbeitet und umgesetzt werden sollten, worauf die eaf hier noch einmal hinweisen möchte.

In diesem Zusammenhang möchte die eaf zudem auf eine noch weiter vorgelagerte Form der Prävention aufmerksam machen: Sie regt an, die Familienbildung als Vermittlerin eines demokratischen und gewaltfreien Erziehungsstils stärker in den Blick zu nehmen. Familien sind der Ort primärer Sozialisation für Kinder und für eine gesamtgesellschaftliche Gewaltprävention besonders in den Blick zu nehmen. Die Stärkung der Familienbildung durch auskömmliche und verlässliche Finanzierung kann hier einen wesentlichen Beitrag leisten.

### Appell für eine politische Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Partnerschaftsgewalt und häuslicher Gewalt

Die eaf dringt auf eine zeitnahe, vollständige und konsequente Umsetzung der IK. Das Thema kann nicht warten, denn hier geht es um Leib und Leben. Die von GREVIO angemahnten Umsetzungsdefizite<sup>23</sup> müssen schnellstmöglich beseitigt werden. Die eaf fordert einen Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt. Dafür müssen ausreichend und zuverlässig finanzierte Plätze in Frauenhäusern geschaffen werden. Frauenschutzeinrichtungen in Deutschland sind überlastet, geografisch ungleich verteilt und oftmals für Frauen in vulnerablen Lebenslagen nicht zugänglich und/oder ausreichend ausgestattet.<sup>24</sup> Schutzplätze müssen für alle von

---

<sup>21</sup> Vgl. z. B. in NRW: Richtlinien für die Förderung der Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=1&bes\\_id=46589&aufgehoben=N](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&bes_id=46589&aufgehoben=N) [abgerufen am 10.12.2024].

<sup>22</sup> Vgl. z. B. in Bayern: Staatliche Förderung von Fachstellen für Täterarbeit bei häuslicher Gewalt (bei Bedarf mit angegliederter Täterinnenarbeit) [https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVW\\_2174\\_A\\_13397](https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVW_2174_A_13397) [abgerufen am 10.12.2024].

<sup>23</sup> Vgl. für eine Übersicht: (Grundlagen-) Evaluierungsbericht von GREVIO über gesetzgeberische und andere Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) DEUTSCHLAND – Zusammenfassung: <https://rm.coe.int/executive-summary-grevio-germany-in-german/1680a8693a> [abgerufen am 12.12.2024].

<sup>24</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte: Monitor Gewalt gegen Frauen: Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht. Kurzfassung. Berlin 2024, S. 19-21.

Gewalt betroffenen Frauen und ihre Kinder erreichbar und offen sein, unabhängig von Behinderung, Erkrankung, Aufenthaltsstatus und anderem mehr.

Reformen im Familien- und Familienverfahrensrecht sind ebenso dringlich erforderlich.<sup>25</sup> Kenntnisse über Dynamiken und Auswirkungen häuslicher Gewalt müssen verpflichtend für alle Beteiligten in familienrechtlichen Verfahren vorgeschrieben werden.<sup>26</sup> Zudem fehlt in Deutschland eine übergreifende Präventionsstrategie.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> S. o. Einordnung der vorgeschlagenen Änderungen m.w.N.

<sup>26</sup> Vgl. Stellungnahme der eaf zu den Eckpunkten des Bundesministeriums der Justiz für Reformen des Kindschafts- und des Abstammungsrechts vom 16. Februar 2024 S. 6/7.

<sup>27</sup> A.a.O. S. 14.