

Stellungnahme

FSI zu Referentenentwurf des BMJV:

„Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz“

- A. FSI begrüßt das Vorhaben
- B. Grundrechtseingriffe
- C. Grundsätzliche Kritik am Gesetzesentwurf
- D. Weitere Anmerkungen
- E. Fazit

A. FSI begrüßt das Vorhaben

FSI begrüßt grundsätzlich das Vorhaben der Bundesregierung, das bestehende Gewaltschutzgesetz (GewSchG) dahingehend ergänzen zu wollen, zukünftig für den staatlichen Umgang mit häuslicher Gewalt zwei Sanktionsmaßnahmen zusätzlich zur Verfügung stellen zu können:

- eine **elektronische Fußfessel** zur Aufenthaltsüberwachung für mögliche männliche und weibliche Täter
- verpflichtende **sozio-therapeutische Arbeit** für männliche und weibliche Täter

Der Blick vor allem nach Spanien zeigt, dass derartige Sanktionen wirksame Mittel darstellen können im Hinblick auf die Prävention vor (häuslicher) Gewalt.

Gleichwohl ergeben einige Ansätze im Gesetzesentwurf Anlass, Zustimmung, jedoch auch Hinweise, Ergänzungen, Anmerkungen und Bedenken zu formulieren. FSI formuliert im Einzelnen wie folgt:

B. Grundrechtseingriffe

Grundsätzlich ist es Aufgabe des Staates, die Wahrung der Grundrechte für die Menschen in Deutschland zu sichern. Dazu gehören die Rechte auf körperliche Unversehrtheit, auf sexuelle Selbstbestimmung und auf autonome Lebensführung, ableitbar aus den in Art. 1 bis 19 GG garantierten Grundrechten. Dabei bedarf es eines offenen gesellschaftlichen Diskurses über das Spannungsverhältnis zwischen Opferschutz, Wahrung von Grundrechten und den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit.

Dem Gesetzgeber ist die Tragweite des vorliegenden Gesetzesentwurfs und seine möglichen Eingriffe und Auswirkungen auf die Betroffenen bewusst:

„Die elektronische Überwachung des Aufenthalts einer Person stellt einen **Grundrechtseingriff** insbesondere in das **allgemeine Persönlichkeitsrecht** nach Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG dar, der **tief in die Privatsphäre** des Betroffenen eindringt und deshalb nur zum Schutz oder zur Bewehrung hinreichend gewichtiger Rechtsgüter zulässig ist, für deren Gefährdung oder Verletzung im Einzelfall **belastbare tatsächliche Anhaltspunkte** bestehen.“ (Seite 20)

„Damit dieser Eingriff **verhältnismäßig** ist, bedarf es **strenger Voraussetzungen und Grenzen**.“ (Seite 20)

Bedauerlicherweise **fehlen** im Gesetzestext jedoch **Konkretisierungen** im Hinblick auf „belastbare tatsächliche Anhaltspunkte“ und „Voraussetzungen und Grenzen“.

Zielgruppe

Im Hinblick auf die Zielgruppe formuliert der Kommentar zum Gesetz zur *elektronischen Aufenthaltsüberwachung* (eAÜ) mittels elektronischer Fußfessel:

„Die Anordnung der eAÜ ist auf **sogenannte Hochrisikofälle** beschränkt.“ (Seite 20)

In der Folge **fehlt** im Gesetzestext jedoch **die Definition**, was als „**Hochrisikofälle**“ zu verstehen ist. Dieses Defizit kann in der gelebten Rechtspraxis schnell zu Verwerfungen führen.

C. Grundsätzliche Kritik am Gesetzesentwurf:

FSI weist explizit auf folgende Kritikpunkte bezüglich des Gesetzesentwurfes hin:

(1) Strafrecht vs. Zivilrecht (Familiengerichte)

Die Bundesregierung erliegt dem Fehlschluss, Gewaltschutz „rechtsgebietsübergreifend“ verstehen zu wollen (Seite 1 des Entwurfes). Sie gibt an, *Strafrecht*, *öffentliches Recht* und *Zivilrecht* (Familienrecht) verbinden zu wollen. Dies erscheint als wenig zielführend und als wenig klar.

Im Strafrecht sind Verfahren an klare strafrechtliche Voraussetzungen gebunden (z. B. Beweise, richterliche Entscheidung), was den Rechtsschutz für beide Seiten sichert.

Familiengerichte arbeiten im Zivilrecht, dort gilt ein geringerer Beweismaßstab („Glaubhaftmachung“ statt volle Beweise). Das bedeutet: Schon auf Grundlage von Verdachtsmomenten könnte ein schwerer Eingriff in die Grundrechte des Beschuldigten (Überwachung, Bewegungsfreiheit) erfolgen.

Es droht die Gefahr eines Ungleichgewichts zwischen Opferschutz und den Rechten des Beschuldigten. Außerdem sind Familiengerichte stark belastet – zusätzliche Aufgaben könnten Verfahren verzögern.

Wenn strafrechtsnahe Maßnahmen (wie elektronische Aufenthaltsüberwachung) ins Familienrecht verlagert werden, kommt es zu einem „Strafcharakter durch die Hintertür“, ohne dass die hohen Schutzstandards des Strafrechts greifen.

Andere westliche Länder gehen damit anders um; sie verorten diese Art von Gewaltschutz eindeutig und aus guten Gründen im Strafrecht.

Ein Entwurf zur Ergänzung des bestehenden Gewaltschutzgesetzes würde die Möglichkeit bieten, die bestehenden Zuständigkeiten (gemäß GewSchG) abzuändern und zukünftig eindeutig und ausschließlich dem Strafrecht / den Strafgerichten zuzuschreiben.

Bedauerlicherweise vermeidet der vorliegende Entwurf dies.

(2) Jugendämter und Frauenhäuser

Den Verfassern des vorliegenden Entwurfs ist die Komplexität möglicher Gewaltvorwürfe sehr bewusst. Aus diesem Grunde verweisen sie bei erfolgtem Vorwurf von häuslicher Gewalt zur Klärung auf „Erkenntnisse der Polizei und des Jugendamtes“ (Seite 22):

„Das Gericht kann (auch im Eilverfahren) zum Zwecke der Sachaufklärung Akten und **Stellungnahmen anderer Stellen** einholen, insbesondere etwa Strafanzeigen oder Einsatzprotokolle der Polizeibehörden zu bereits erfolgten Einsätzen.“

Der Wunsch nach Glaubhaftmachen der Taten durch Nachweise neutraler staatlicher Institutionen ist begrüßenswert. Irritierend ist in der Folge der Verweis auf gewünschte bzw. mögliche Einlassungen von *Jugendämtern* und *Frauenhäusern*.

Jugendämter:

Die Arbeitsüberlastung der männlichen und weiblichen Mitarbeiter der Jugendämter ist seit Jahren bekannt. Fehlende zeitliche Ressourcen bei der Bearbeitung von Gewaltvorwürfen können jedoch den Herausforderungen eines funktionierenden Gewaltschutzes nicht gerecht werden.

Bekannt ist weiterhin: Mitarbeiter in Jugendämtern arbeiten mitunter nicht geschlechtsneutral, sondern durchaus voreingenommen. Und: Mitarbeiter in Jugendämtern sind in der Regel nicht für rechtsstaatliche und strafrechtlich relevante Aufklärungsarbeit ausgebildet; ihnen diese zusätzliche Verantwortung aufzutragen wäre nicht verantwortlich.

Frauenhäuser:

Frauenhäuser leisten einen wichtigen Beitrag zur Hilfestellung bei erlittener häuslicher (und mitunter auch außerhäuslicher) Gewalt. Sie sind wichtiger Bestandteil staatlicher Gewaltschutzeinrichtungen.

Gleichwohl verstehen sich Frauenhäuser nach ihrer eigenen Vorgabe, von vorneherein „parteilich“ wirken zu wollen, in nahezu unbegrenzter Solidarität und einseitiger Parteinahme für die Gewalt behauptende Person / das (vermeintliche) Opfer. Damit stellen sich Frauenhäuser von vorneherein über eine rechtsstaatliche Kontrolle der Gewaltvorwürfe durch neutrale Gerichte.

Vor diesem Hintergrund erscheint das Einholen von „Kenntnissen“ aus Frauenhäusern pauschal als nicht sinnvoll.

(3) Falschbeschuldigungen

Bedauerlicherweise hält der Gesetzesentwurf keinerlei Konsequenzen vor im Falle von Falschbeschuldigungen. Gerade bei familienrechtlichen Auseinandersetzungen ist dem gerichtsnahen Umfeld sehr bewusst: Möglichkeiten zu Falschbeschuldigungen bezüglich Gewaltanwendungen oder sexuellem Missbrauch gegenüber dem Partner oder auch dem Kind sind nicht selten.

In vielen Fällen erweisen sich diese Anschuldigungen jedoch als haltlos oder als prozesstaktisch motiviert. Gleichwohl können diese Vorwürfe ganze Biografien von Menschen zerstören. Größte psychische, physische, soziale, berufliche und gesundheitliche Belastungen bis hin zum Suizid sind möglich. Dazu gibt es viele – auch durchaus prominente – Beispiele.

Vor diesem Hintergrund ist es sehr bedauerlich, dass der vorliegende Modernisierungsansatz für das Gewaltschutzgesetz **keine Sanktionen im Falle von Falschbeschuldigungen** vorsieht.

(4) Bezug zur „Istanbul-Konvention“

Auch die Bezugnahme im Gesetzestext auf die sogenannte „Istanbul-Konvention“ (IK) ist kritisch zu sehen. Die „Istanbul-Konvention“ ist kein Staaten-bindender Vertrag, sondern ein Abkommen zwischen Nicht-Regierungsorganisationen.

Aus diesem Grunde versuchen die Verfasser des Gesetzesentwurfes, eine Legitimation abzuleiten über den Umweg „**Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten Richtlinie (EU) 2024/1385**“

des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“, welches sich wiederum auf die „Istanbul-Konvention“ bezieht.

In diesem international verfassten Übereinkommen (IK) werden Maßnahmen zum Schutz für gewaltbetroffene „Frauen und Kinder“ gefordert (Präambel, Art. 1 IK).

Die IK ist jedoch nicht geschlechtsneutral verfasst und adressiert nicht die Menschen in ihrer Gesamtheit, sondern lediglich eine Gruppe von Menschen. Der Bezug zur IK eröffnet somit eine geschlechtsspezifische Täter Opfer Dichotomie, bei der Männer als Opfer und Frauen als Täterinnen oftmals nicht mitgemeint sind.

Problematisch ist auch, dass die IK mit der wiederkehrenden Formulierung „Frauen und Kinder“ eine Symbiose postuliert, die real nicht gegeben ist und das Kind zum Objekt degradiert. Kinder haben nach gängiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine rechtliche Subjektstellung und sind somit eigenständige Grundrechtsträger.

Auch ist der Gewaltbegriff der IK (Art. 3) zu schwammig und uneindeutig gehalten, um rechtsstaatlichen Standards zu genügen. Vielfach vermischt die rechtlich unabdingbare Unterscheidung zwischen subjektivem Empfinden und gerichtlich überprüfbarem Sachverhalt. Die IK ist somit nicht als Vorlage für ein humanistisches und grundrechtskonformes nationales Recht geeignet.

Jeder Mensch hat ein Grundrecht auf Schutz vor Gewalt. Ein geschlechtsspezifisches Straf-, Familien- oder auch Gewaltschutzrecht würde gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 GG verstoßen und ist unzulässig.

Wenn Reformen ausschließlich mit der Istanbul-Konvention begründet werden, könnte das suggerieren, dass es „nur“ um den Schutz von Frauen vor Männern gehe. Die Realität der Opferlandschaft in Deutschland – fast ein Drittel Männer, teilweise auch gleichgeschlechtliche Partnerschaften – wird dadurch verzerrt dargestellt. Das kann zu Akzeptanzproblemen führen, weil sich betroffene Männer oder auch NGOs, die mit männlichen Opfern arbeiten, nicht repräsentiert fühlen.

Rechtspolitisches Risiko:

Eine zu enge Fokussierung auf die Istanbul-Konvention könnte das Argument liefern, dass der Entwurf nicht alle Betroffenen gleich schützt, obwohl er formal geschlechtsneutral gilt.

Das öffnet Angriffsfläche für den Vorwurf, der Staat verletze den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 GG).

4

D. Weitere Anmerkungen

FSI weist explizit auf folgende Punkte im Gesetzesentwurf hin:

(5) Wording „Täter“ im Gesetzestext

Der Entwurfstext des Änderungsgesetzes spricht regelmäßig von „Tätern“ und „Opfern“.

Im streng juristischen Sinne sind diese Formulierungen semantisch korrekt, versteht doch die Verwendung des *generischen Maskulinums* „Täter“ als Menschen aller Geschlechter.

Im Rahmen des heute erlebbaren *Geschlechter-Duktus* ist es jedoch wünschenswert, aus Gründen der allgemeinen Verdeutlichung im Gesetz von „männlichen und weiblichen“ Tätern zu sprechen. Insbesondere vor dem fehlleitenden Hintergrund und in Abgrenzung zur „Istanbul-Konvention“, die nur Männer als Täter und nur Frauen als Opfer adressiert.

Im weiteren Verlauf spricht der Text von einem „Gefährder“ (Seite 51). Hier wurde das erkennbare Streben nach geschlechtsneutralen Formulierungen gebrochen. Es fehlt „Gefährderin“.

Allen sowohl im Straf-, Familien- als auch öffentlichem Recht Vertrauten ist hinlänglich bekannt, dass der Anteil männlicher Opfer von häuslicher Gewalt (im Hellfeld) nahe **30 %** liegt. Diese Opfer (und die weiblichen Täter) unsichtbar zu machen, wäre nicht zeitgemäß.

(6) Widerspruch Strafrechtliche Konsequenzen zu Familienrecht

Der Entwurf sieht eine deutliche Erhöhung der strafrechtlichen Konsequenzen bei Nichtbeachtung der Auflagen vor auf bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bis zu 25.000 € pro Maßnahme.

Allein die Höhe der Konsequenzen / Ordnungsstrafen spricht für eine Ansiedlung der gerichtlichen Entscheidungen bei den Strafgerichten.

(7) Die Praxis in Spanien

Spanien gilt europaweit als Vorreiter bei der elektronischen Überwachung im Bereich häuslicher Gewalt. Seit 2009 werden dort elektronische Schutzsysteme („*cometa*“) eingesetzt, die weibliche und männliche Täter und Opfer mit Geräten ausstatten, die bei Annäherung automatisch Alarm auslösen.

Rechtlicher Rahmen / Grundlage ist das „*Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*“ (2004), ergänzt durch spezifische Regelungen zur elektronischen Überwachung.

Die Maßnahmen werden ausschließlich im *strafrechtlichen Kontext* verhängt – d. h. nach einer Verurteilung oder in enger Anbindung an Strafverfahren. Der Eingriff basiert damit auf einem vollen *Beweismaßstab* und unterliegt den Verfahrensgarantien des Strafrechts.

Relevanz für Deutschland:

In Spanien wirkt die elektronische Überwachung vor allem deshalb rechtsstaatlich tragfähig, weil sie im Strafrecht verankert ist. Der deutsche Entwurf will eine vergleichbare Maßnahme hingegen im Familienrecht einführen – also bei *abgesenktem Beweismaßstab* (Glaubhaftmachung) und ohne standardisierte Gefährdungsanalysen.

Damit droht ein Auseinanderfallen: gleiche Maßnahme, aber unterschiedliche rechtsstaatliche Sicherungen.

(8) Verpflichtende Teilnahme an Sozialen Trainingskursen

Die Einführung der Möglichkeit zu verpflichtender Täterarbeit (soziale Trainingskurse) ist zu begrüßen.

Auch hierbei haben hohe rechtsstaatliche Standards zu gelten (Unschuldsvermutung, konkrete Nachweise etc.

Die Beratungslandschaft muss dazu aufgebaut werden.

E. Fazit

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt ohne Zweifel eine Fortentwicklung bzw. Korrektur der Entwürfe zum Gewaltschutz aus der letzten Legislaturperiode dar.

Widersprüchlich sind dabei jedoch einerseits der erkennbare Wille, einen rein geschlechtsspezifischen Ansatz vermeiden und ein allgemeingültiges Gewaltschutzgesetz schaffen zu wollen; andererseits bezieht sich der Gesetzesentwurf inhaltlich eindeutig auf die sogenannte Istanbul-Konvention (IK), die gerade geschlechtsspezifisch ausformuliert ist (Die IK adressiert ausschließlich Frauen und Kinder als Opfer und ausschließlich Männer als Täter). Frauen als Täter und Männer als Opfer werden von ihr nicht adressiert.

Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Kampagne von Bundesjustizministerin Dr. Stephanie Hubig bemerkens- und begrüßenswert, einen „Pakt für den Rechtsstaat“ umsetzen zu wollen. Der Pakt sollte sich jedoch nicht nur auf die finanzielle Ausgestaltung von Gerichten beschränken, sondern – gerade in sensiblen Bereichen wie Gewaltschutz – besonders auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien abzielen wie *Unschuldsvermutung*, klare *Nachweise vor Gericht* und *Gleichbehandlung aller Menschen* im Lande.

Um Verzerrungen im gerichtlichen Umgang mit häuslicher Gewalt zu vermeiden, empfiehlt sich die Ansiedlung des Gewaltschutzgesetzes und seiner zukünftigen Ergänzungen konsequent *im Strafrecht*.