



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwa- chung und der Täterarbeit im Gewalt- schutzgesetz

Referent*innenentwurf des Bundesministeriums der
Justiz und für Verbraucherschutz

2025

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Im Einzelnen	3
2.1	Elektronische Aufenthaltsüberwachung	4
2.1.1	Rechtsgrundlage für die Anordnung, § 1 Abs. 1 S. 4, § 1a GewSchG-E	4
2.1.2	Kindschaftsrecht, § 1684 Abs. 5, 6 BGB - E	15
2.1.3	Vollstreckungsverfahren, § § 94a ff FamFG – E	17
2.1.4	Verfahrensvorschriften und fehlende Regelung zum Datenschutz, § 216b FamFG – E	18
2.1.5	Änderung des Waffenregistergesetzes	19
2.2	Soziale Trainingskurse	19
2.3	Evaluierung	25
3	Fazit	27

1 Einleitung

Die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR), die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands, bedankt sich für die Gelegenheit, zum Referent*innenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz Stellung nehmen zu dürfen. Da die Expertise der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (im Folgenden: die Berichterstattungsstelle) auf dem Bereich der geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Frauen und häuslichen Gewalt liegt, wird sich die folgende Stellungnahme auf diesen Anwendungsbereich fokussieren. Maßstab für die Beurteilung sind dabei insbesondere die Vorgaben aus dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention).

Die Berichterstattungsstelle begrüßt ausdrücklich das Anliegen des Referent*innenentwurfs, den zivilrechtlichen Gewaltschutz zu verbessern. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung und Täterarbeit als Maßnahmen für einen besseren Schutz vor Gewalt sind Ansätze, die die Berichterstattungsstelle im Grundsatz als sinnvoll erachtet. Allerdings weist der Entwurf erhebliche Lücken auf, die die Wirksamkeit dieser Maßnahmen maßgeblich beeinträchtigen könnten. Dazu zählen insbesondere:

- Das Fehlen einer präventiven Gesamtstrategie
- Fehlende Grundlagen für umfassende und institutionsübergreifende Gefährdungsanalysen
- Fehlende Vorgaben zu verpflichtenden Aus- und Fortbildungen für Richter*innen
- Eine fehlende bundeseinheitliche Koordinierungsstelle, die einheitliche Verfahrensabläufe bei der Umsetzung der Überwachung sicherstellt
- Eine nicht ausreichend geregelte Schnittstelle zum Umgangs- und Sorgerecht
- Fehlende einheitliche Qualitätsstandards für die Täterarbeitsprogramme
- Fehlende Finanzierungszusage
- Fehlen einer gesetzlichen Verpflichtung zur Evaluierung

Im Folgenden werden diese und weitere Defizite näher erläutert und entsprechende Empfehlungen gegeben.

2 Im Einzelnen

Der Referent*innenentwurf sieht im Wesentlichen zwei Maßnahmen vor. Zum einen soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass Familiengerichte die elektronische Aufenthaltsüberwachung zusätzlich zu den bisher in § 1 Abs. 1 S. 3 GewSchG normierten Maßnahmen anordnen können. Zum anderen ist vorgesehen, dass Täter vom Familiengericht zur Teilnahme an sozialen Trainingskursen verpflichtet werden können. Die Berichterstattungsstelle begrüßt ausdrücklich, dass Maßnahmen zum besseren Schutz von Frauen vor Gewalt ergriffen werden sollen. Diese sind dringend erforderlich, um die staatlichen Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention zu erfüllen. Dazu gehören insbesondere die staatliche Sorgfaltspflicht gemäß Art. 5 Abs. 2, die Pflicht zur Einrichtung vorbeugender Interventions- und Behandlungsprogramme gemäß Art. 16, sowie die Pflicht Gefährdungsanalysen und Gefahrenmanagement im Sinne des

Art. 51 zu durchzuführen. Allerdings ist der Referent*innenentwurf aus Sicht der Berichterstattungsstelle aus den im Folgenden dargelegten Gründen nur in sehr begrenztem Maße geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

2.1 Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Die Berichterstattungsstelle hält die elektronische Aufenthaltsüberwachung zwar grundsätzlich für ein adäquates Instrument, um die Gewaltprävention in Deutschland zu stärken. Allerdings ist die Einführung in der derzeit geplanten Form gem. § 1 Abs. 1 S. 4 iVm § 1a GewSchG-E als isoliertes Instrument zur Gewaltprävention nicht zielführend. Vielmehr bedarf es eines ganzheitlichen Präventionsansatzes. Um den umfassenden Anforderungen der Istanbul-Konvention gerecht zu werden fehlt es an einer kohärenten Gesamtstrategie, die Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung und Täterarbeit systematisch miteinander verzahnt.

2.1.1 Rechtsgrundlage für die Anordnung, § 1 Abs. 1 S. 4, § 1a GewSchG-E

Selbstbestimmungsrecht der gewaltbetroffenen Person

Eine zentrale Errungenschaft des zivilrechtlichen Gewaltschutzgesetzes ist es, dass die gewaltbetroffene Person, zum Beispiel im Unterschied zu einem strafrechtlichen Verfahren, selbstbestimmt über das Verfahren disponieren kann. Damit ist die Antragstellerin die Person, die über die Einleitung und Fortführung des Verfahrens entscheidet – ein Prinzip, das maßgeblich zur Stärkung ihrer Autonomie und Handlungsmacht beiträgt. Dieses Selbstbestimmungsrecht würde durch den Referent*innenentwurf jedoch beschnitten werden. Hiernach kann das Gericht, wenn es eine Maßnahme nach § 1 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 bis 3 oder 5 anordnet, zusätzlich die elektronische Aufenthaltsüberwachung anordnen. Zwar besteht bereits jetzt ein weiterer Gestaltungsspielraum des Gerichts, indem in § 1 Abs. 1 S. 1 GewSchG geregelt ist, dass das Gericht die „erforderlichen“ Maßnahmen zur Abwendung weiterer Verletzungen trifft. Dabei entscheidet es im eigenen Ermessen, welche Maßnahme es anordnet, ohne dabei streng an die Fassung der Anträge gebunden zu sein.¹ Nach dem Referent*innenentwurf soll dieser Spielraum nun durch die geplante Möglichkeit zur Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung erweitert werden. Ein entsprechender Antrag ist laut Gesetzesbegründung nicht erforderlich, es obliegt dem Gericht, diese Maßnahme auszuwählen (S. 22). Damit wird der Antragstellerin die Kontrolle über das Verfahren zu einem gewissen Grad entzogen. Zwar ist es theoretisch möglich, dass sie in ihrer Antragsschrift darauf hinweist, dass sie keine Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung wünscht, allerdings kann nicht vorausgesetzt werden, dass alle Antragstellerinnen wissen, dass ihr Antrag nach § 1 GewSchG bereits ausreichende Grundlage für eine solche Anordnung ist. Ohne gezielte rechtliche Beratung bzw. Information besteht die Gefahr, dass Betroffene ungewollt in Maßnahmen einbezogen werden, die sie ablehnen. Auch ist fraglich, inwiefern ein solcher Wunsch tatsächlich von allen Richter*innen berücksichtigt werden würde, die gegebenenfalls eine andere Vorstellung vom „richtigen“ Vorgehen im konkreten Fall haben, als die Betroffene.

Zudem gibt die Berichterstattungsstelle zu bedenken, dass die Einführung des Verfahrens nach dem Gewaltschutzgesetz auch deshalb ein großer Fortschritt war, weil es ein besonders niedrighschwelliges Angebot rechtlichen Schutzes darstellt. Die

¹ Koch, Elisabeth (Hg.) (2022): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 9. Auflage. München: C.H. Beck, GewSchG § 1, Rn. 46.

elektronische Aufenthaltsüberwachung übersteigt mit Blick auf die Eingriffsintensität die bisherigen Maßnahmen aus § 1 Abs. 1 S. 3 GewSchG erheblich und bringt damit auch ein anderes Eskalationspotenzial für die Beziehung zwischen Täter und Betroffener mit sich. Außerdem macht es das Verfahren aufgrund des höheren Prüfungsaufwandes komplexer (was durch die Möglichkeit des Teilbeschlusses § 216b Abs. 5 FamFG - E zwar abgemildert aber nicht verhindert wird, dazu siehe unten 2.1.5.). Der Umstand, dass es nicht im Entscheidungsrahmen der Antragstellerin liegt, ob eine Anordnung nach § 1 Abs. 1 S. 4 iVm. § 1a GewSchG - E geprüft wird, kann dazu führen, dass Betroffene größere Hemmungen davor haben, ein Verfahren zu initiieren und sie davon abhalten, überhaupt Schutz nach dem Gewaltschutzgesetz zu suchen. Zum einen aus Sorge vor dem Verhalten des Täters, zum anderen aus Bedenken in Bezug auf ein langwieriges gerichtliches Verfahren.

Die Istanbul-Konvention betont in Art. 16 Abs. 3, dass insbesondere bei Präventionsmaßnahmen ein betroffenenzentrierter Ansatz zu wählen ist. Dieser Ansatz ist zwar abzuwägen gegen die staatliche Schutzpflicht, die sich aus Art. 5 Abs. 2 Istanbul-Konvention ergibt. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die staatliche Sorgfaltspflicht nicht in einer Art und Weise ausgeübt werden darf, die die Betroffene erneut entmündigt oder ihre Bedürfnisse übergeht. Der Referent*innenentwurf findet aus Sicht der Berichterstattungsstelle keinen angemessenen Ausgleich zwischen Schutzpflicht und betroffenenzentriertem Ansatz.

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt daher, § 1 Abs. 1 S. 3 GewSchG – E wie folgt zu ändern:

Ordnet das Gericht eine Maßnahme nach Satz 3 Nummer 1 bis 3 oder 5 an, kann es mit Zustimmung der verletzten oder bedrohten Person ferner die elektronische Aufenthaltsüberwachung unter den Voraussetzungen von § 1a anordnen.

Begrenzter Anwendungsbereich

Der Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung wird nur eine sehr kleine Fallzahl im Bereich der geschlechtsspezifischen und häuslichen Gewalt betreffen.² Die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt kam in ihrem Monitor Gewalt gegen Frauen auf der Grundlage der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zu dem Ergebnis, dass es im Jahr 2023 134.098 „weibliche Opfer“ häuslicher Gewalt gab.³ Dabei ist zu beachten, dass es sich lediglich um Zahlen aus dem Helffeld handelt und davon auszugehen ist, dass die tatsächliche Anzahl an Betroffenen noch deutlich höher liegt. Im Referent*innenentwurf wird davon ausgegangen, dass es jährlich zu ca. 160 Anordnungen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung kommen wird (S. 28). Dies ist angesichts der oben genannten Gesamtzahl an Betroffenen von häuslicher Gewalt ein sehr geringer Teil. Der Gesetzesbegründung lässt sich entnehmen, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung in Hochrisikofällen zur Anwendung kommen soll (S.

² Im Folgenden werden ausschließlich die Zahlen weiblicher gewaltbetroffener Personen dargestellt, da diese weit überwiegend Antragsteller*innen im Gewaltschutzverfahren sind, während die Antragsgegner weit überwiegend männlich sind (Bundeskriminalamt (BKA) (2024): Häusliche Gewalt. Bundeslagebild 2023. Wiesbaden. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2023.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (abgerufen am 07.07.2024), S. 34).

³ Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2024): Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland: erster Periodischer Bericht. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Monitor_Gewalt_gegen_Frauen_2024.pdf (abgerufen am 11.06.2025), S. 48.

17). Dadurch wird bereits deutlich, dass dieses Instrument unbedingt von weiteren Maßnahmen zum Gewaltschutz begleitet werden muss, damit auch Fälle, die nicht in die Kategorie der Hochrisikofälle fallen, adressiert werden können. Es bedarf mithin einer Gesamtstrategie zur Prävention von Gewalt gegen Frauen, anstelle einer Einzelmaßnahme, die nur eine die bereits weit eskalierten Fälle in den Blick nimmt. Allerdings ist die elektronische Aufenthaltsüberwachung in der Form, wie sie im Referent*innenentwurf vorgeschlagen wird, aus Sicht der Berichterstattungsstelle selbst in den angesprochenen Hochrisikofällen nicht ausreichend geeignet, wirksamen Schutz zu bieten.

Dies liegt zunächst darin begründet, dass die Fallkonstellationen, in denen der Täter und die gewaltbetroffene Person im selben Haushalt leben, nicht erfasst werden können. Gleichzeitig erfolgt aber die Mehrzahl der Tötungen von Frauen durch Täter, mit denen sie eine gemeinsame Wohnung nutzen.⁴ Dabei ist zu beachten, dass es Konstellationen gibt, in denen die gewaltbetroffene Person keine Wahlmöglichkeit hinsichtlich ihres Wohnortes hat, so etwa bei Personen, die gemäß § 47 oder § 53 Abs. 1 Asylgesetz verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung oder einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylsuchende zu wohnen. Von dem Schutz, den die elektronische Aufenthaltsüberwachung bieten soll, kann daher von vornherein nur eine eingeschränkte Gruppe an Personen profitieren, was nicht mit dem Grundsatz der Nicht-Diskriminierung aus Art. 4 Abs. 3 Istanbul-Konvention im Einklang steht. Hinzukommt, dass der Schutz nur eingreifen kann, wenn ein Antrag nach dem Gewaltschutzgesetz gestellt wird. Dies ist aber häufig nicht der Fall. Nur ca. 11 % der Frauen, die ein Frauenhaus aufsuchen – und damit diejenigen, die einem besonders hohen Risiko ausgesetzt sind – stellen derzeit überhaupt einen Antrag nach § 1 GewSchG.⁵ Für diesen geringen Anteil gibt es verschiedene Begründungsansätze. Dazu gehören unter anderem das Verfahrens- und Kostenrisiko, welches mit einem solchen Antrag einhergeht, die Angst vor einer zusätzlichen Eskalationswirkung in Bezug auf die Gewalttätigkeit des Täters, Gründe im Zusammenhang mit der Wohnung oder die Anforderungen des Verfahrens.⁶ Solange die Hürden beim Zugang zum gerichtlichen Verfahren weiter bestehen, können die vom Referent*innenentwurf adressierten Personen in der Praxis daher nur schwer erreicht werden.

Angesichts dessen, dass die Maßnahme nur einem kleinen Teil gewaltbetroffener Frauen Schutz bieten kann, empfiehlt die Berichterstattungsstelle, dass im Sinne einer umfassenden Präventionsstrategie weitere Maßnahmen ergriffen werden, die die Bedürfnisse der gewaltbetroffenen Personen in den Fokus rücken und dabei den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung beachten.

Erfordernis einer präventiven Gesamtstrategie

Der Referent*innenentwurf lässt große Schutzlücken offen. Dies liegt nicht nur an dem oben erläuterten kleinen Anwendungsbereich der elektronischen Aufenthaltsüberwachung sondern auch daran, dass viele weitere Aspekte, die im Kontext der Prävention eine Rolle spielen, im Entwurf nicht aufgegriffen werden. Anstelle von isolierten Einzelmaßnahmen bedarf es einer koordinierten Gesamtstrategie. Als Vorbild für eine solche Gesamtstrategie kann das Modell in Spanien in den Blick genommen werden.

⁴ Kinzig, Jörg / Rebmann, Florian (2025): Der Einsatz der elektronischen Fußfessel bei Partnerschaftsgewalt. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 2025 (2), S. 3.

⁵ Frauenhauskoordination e. V. (FHK) (2024): Jährliche Statistik der FHK zu Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen 2017 bis 2022. Unveröffentlichter Datensatz. Übersendet am 12.02.2024, S. 39.

⁶ Ebd., S. 38–39.

Auch wenn im Referent*innenentwurf häufig statuiert wird, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach dem erfolgreichen „Spanischen Modell“ eingeführt werden solle, nimmt sich der Entwurf leider kein umfassendes Vorbild am spanischen Präventionsansatz, sondern greift nur isoliert zwei Maßnahmen heraus. In Spanien wurde mit dem Ley Orgánica 1/2004 vom 28. Dezember 2004 ein Gesetz verabschiedet, dass umfassend die Handlungsfelder im Bereich des Schutzes vor geschlechtsspezifischer Gewalt abdeckt. Dazu gehören beispielsweise Maßnahmen der Sensibilisierung und Prävention unter anderem in den Sektoren Bildung und Gesundheit (Título I.), Rechte der Betroffenen auf Information, Gesundheitsversorgung und juristische Unterstützung (Título II.) sowie ein entsprechender institutioneller Unterbau, etwa die Einrichtung einer spezialisierten Staatsanwaltschaft (Título III, V.). Zudem wurden in Spanien spezialisierte Gerichte für häusliche Gewalt eingerichtet, die in der Regel über die Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung entscheiden.⁷ Die Basis der gerichtlichen Entscheidung bilden nicht nur polizeiliche Berichte, sondern zum Beispiel auch solche von Sozialarbeiter*innen oder Bewährungshelfer*innen.⁸ Zudem wendet die Polizei in Fällen geschlechtsspezifischer häuslicher Gewalt ein einheitliches technisches Instrument zur Risikoerfassung und -analyse an (VioGén 2). In diesem System werden institutionsübergreifend Informationen gesammelt und automatisiert ausgewertet.⁹ Diese Kurzdarstellung gibt einen Eindruck davon, dass die Erfolge im Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt in Spanien nicht der elektronischen Aufenthaltsüberwachung allein zugeschrieben werden können, sondern vielmehr einem Zusammenwirken vieler institutionsübergreifender Maßnahmen.

Da die Istanbul-Konvention einen betroffenenzentrierten Ansatz verfolgt, ist an dieser Stelle insbesondere darauf hinzuweisen, dass zu einer präventiven Gesamtstrategie maßgeblich der flächendeckende Zugang zu Schutz- und Beratungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen und Kinder zählt. Diese Angebote müssen über nachhaltige Finanzierung verfügen und barrierefrei zugänglich sein.¹⁰ Gerade in den vom Referent*innenentwurf adressierten Hochrisikofällen, ist es unerlässlich, dass nicht nur gerichtliche Maßnahmen zur Überwachung des Täters ergriffen werden, sondern weiterhin das Wohlergehen der gewaltbetroffenen Frau im Zentrum steht und ihr Beratungs- und Schutzangebote zur Verfügung gestellt werden. Derzeit sind hierfür in Deutschland nicht ausreichend Kapazitäten in Frauenschutzeinrichtungen vorhanden.¹¹

Ferner kommt das Erfordernis einer Gesamtstrategie auch in Bezug auf das Bundesländer Verhältnis zum Tragen. Da bereits in einigen Ländergesetzen des Polizei- und Ordnungsrechts Ermächtigungsgrundlagen für die elektronische Aufenthaltsüberwachung bestehen, ist es dringend erforderlich, das Verhältnis dieser landesrechtlichen Regelungen zur geplanten Anordnung nach dem Gewaltschutzgesetz eindeutig zu

⁷ Kinzig / Rebmann (2025), o.o.A., S. 49.

⁸ Arenas, Lorea (2020): GPS Monitoring in Domestic Violence: The Spanish Experience. In: The Journal of Offender Monitoring 2020, S. 17–25. <https://www.civicsresearchinstitute.com/online/PDF/JOM-3201-03-Arenas-Domestic%20Violence.pdf> (abgerufen am 16.09.2025), S. 18.

⁹ Concilia2 (2025): Sistema VioGén II: Una respuesta mejorada frente a la violencia machista. <https://www.concilia2.es/sistema-viogen-ii-una-respuesta-mejorada-frente-a-la-violencia-machista/> (abgerufen am 16.09.2025).

¹⁰ Neben der in der Istanbul-Konvention geforderten ausreichenden Anzahl an Frauenschutzeinrichtungen (Art. 23 Istanbul-Konvention) verweist der Erläuternde Bericht genauer auf die empfohlenen Kapazitäten in Form von tatsächlich verfügbaren Plätzen (definitionsgemäß „Familienplätze“): Der Erläuternde Bericht empfiehlt einen Familienplatz im Frauenhaus pro 10.000 Einwohner*innen, siehe Europarat (CoE) (Hg.) (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht (nichtamtliche Übersetzung). Istanbul, Ziff. 135.

¹¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2025): Monitor Gewalt gegen Frauen. Zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Factsheet. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/Factsheet_Monitor_GeschlechtsspezGewalt_Zur_Umsetzung_der_Istanbul-Konvention_in_Deutschland.pdf (abgerufen am 11.06.2025), S. 2.

klären. Zwar regeln manche der entsprechenden Ländergesetze das Verhältnis zum zivilrechtlichen Gewaltschutz, allerdings sind diese Regelungen unterschiedlich ausgestaltet und nicht alle Länder verfügen überhaupt über eine entsprechende Vorschrift.¹² Zudem laufen derzeit in weiteren Ländern Prozesse zur Verabschiedung entsprechender Gesetze, die die bereits bestehende Regelungsvielfalt voraussichtlich noch vergrößern werden.¹³ Diese Lücke gilt es zu schließen, um ein kohärentes und bundeseinheitliches Gewaltschutzsystem zu schaffen.

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, dass anstelle einer punktuellen Änderung des Gewaltschutzgesetzes eine umfassende Reform und Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen für den Schutz von Frauen vor Gewalt eingeleitet wird. Zudem sollte im Gewaltschutzgesetz eine Vorschrift ergänzt werden, die das Verhältnis zwischen der bundesrechtlichen Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und jener nach den Landesgesetzen ausgestaltet.

Fehlende Grundlagen für umfassende Gefährdungsanalyse

Neben dem Fehlen zusätzlicher Maßnahmen, die einen ganzheitlichen Präventionsansatz erkennen lassen, fällt auch die Ausgestaltung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung selber zu minimalistisch aus. Für die erfolgreiche Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung genügt es nicht, die Rechtsgrundlage für ihre Anordnung zu schaffen. Vielmehr bedarf es zusätzlich einer gesetzlichen Grundlage dafür, dass die Gerichte eine ausreichende Entscheidungsgrundlage in Form einer umfassenden Gefährdungsanalyse erarbeiten.

Der Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung kann sein Ziel nur erfüllen, wenn die Maßnahme die richtigen Personen erreicht. Dies erfordert eine hohe Qualität der gerichtlichen Gefahrenprognose auf Grundlage einer standardisierten Gefährdungsanalyse nach Maßgabe von Art. 51 Abs. 1 der Istanbul-Konvention. Eine solche ist nach dem bisherigen Vorschlag jedoch nicht zu erwarten. Zwar wird an einigen Stellen im Referent*innenentwurf darauf hingewiesen, dass das Familiengericht eine Gefahrenanalyse vorzunehmen hat (S. 21, 34, 49), allerdings schafft der Entwurf keine Grundlage dafür, wie diese Analyse auszusehen hat und wie dafür gesorgt werden soll, dass die Richter*innen über die dafür erforderlichen Informationen, Fähigkeiten und Kenntnisse verfügen. Somit fehlen die gesetzlichen und institutionellen Grundlagen, um Hochrisikofälle identifizieren zu können. Die Pflichten zur Durchführung von Gefährdungsanalysen und Gefahrenmanagement ergeben sich aus Art. 51 Abs. 1 Istanbul-Konvention. Demnach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Risiken für die betroffene Person nach einem standardisierten Verfahren effektiv zu analysieren und zu bewerten. Dabei ist insbesondere die Kooperation zwischen allen beteiligten Institutionen von großer Bedeutung.¹⁴ Auch die Richtlinie (EU) 2014/1385 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2014 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (EU-Gewaltschutzrichtlinie) schreibt in Art. 16 Abs. 3 vor, dass eine Analyse der vom Täter ausgehenden Gefahren zu erfolgen hat. Dies wird in der Begründung zum Referent*innenentwurf auch anerkannt und erläutert, dass die Polizei Risikobewertungen und Gefährdungseinschätzungen unter

¹² Länder, die über Regelungen zum Verhältnis von landesrechtlicher und zivilrechtlicher Anordnung verfügen: § 16 Abs. 5 BbgPolG, § 31 Abs. 2 S. 1 iVm § 31 HSOG, § 34a Abs. 4 PolG NRW, § 38 Abs. 2 iVm § 12 Abs. 2 SPolG, Länder die nicht über Regelungen zum Verhältnis von landesrechtlicher und zivilrechtlicher Anordnung verfügen: Bayern, Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein.

¹³ Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 19/2553; Niedersächsischer Landtag Drs. 19/7740.

¹⁴ CoE (Hg.), Erläuternder Bericht (2011), o.o.A. Ziff. 260 f.

Einbeziehung von Opferschutzverbänden, Frauenschutzhäusern und Jugendämtern vornehme (S. 49). „Das Gericht [könne] regelmäßig nur durch die Einbringung solcher Erkenntnisse durch die Polizei eine ausreichende Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung des Vorliegens einer Gefahr im Sinne des § 1a Abs. 1 GewSchG-E erlangen [...]“ (S. 49). An anderer Stelle (S. 34) wird darauf verwiesen, dass das Familiengericht auf Fallkonferenzen der Polizei zurückgreifen könne, die hierfür teilweise Risikoanalyse-Tools verwende. Es genügt jedoch nicht, dass das Familiengericht grundsätzlich die Möglichkeit hat, die Erkenntnisse der Polizei einzubeziehen und dadurch indirekt auf die Informationen der anderen beteiligten Akteur*innen zuzugreifen. Vielmehr ist die Gefährdungsanalyse als integraler Bestandteil der Anordnungspraxis auch im Gesetz zu verankern, um sicherzustellen, dass es nicht vom Engagement und den Ressourcen der jeweiligen Richter*innen abhängt, inwieweit der Beurteilung der „Unerlässlichkeit“ nach § 1a Abs. 1 S. 1 GewSchG – E eine institutionsübergreifende Gefährdungsanalyse zugrundliegt. Allein die Soll-Vorschriften in § 216b Abs. 3 S. 1, Abs. 4 FamFG – E zur Anhörung der Polizei und ggf. des Jugendamtes vor der Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung genügen dafür nicht (dazu näher unter 2.1.5). Da die Entscheidung über die Anordnung durch den*die Familienrichter*in getroffen wird, ist es erforderlich, dass diese Person selber eine Gefährdungsanalyse durchführt und dafür entsprechend eigene Tools zur Verfügung hat, und nicht nur auf die Anwendung von Risikoanalyse-Tools durch die Polizei verwiesen wird.¹⁵ Die gesetzliche Regelung sollte in einer nicht abschließenden Aufzählung weitere Akteur*innen benennen, deren Erkenntnisse in die Gefährdungsanalyse des Gerichts einzubeziehen sind, sodass der Informationsfluss nicht nur indirekt über die Polizei erfolgt.

Eine umfassende Gefährdungsanalyse ist zudem auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive unerlässlich. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung stellt einen tiefgreifenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz dar. Ein solcher Eingriff ist verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn er dem Schutz hinreichend gewichtiger Rechtsgüter dient. Nur wenn im Einzelfall konkrete tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass solche Rechtsgüter gefährdet sind, kann der staatliche Eingriff in die Grundrechte des Täters gerechtfertigt sein.¹⁶ Nur eine umfassende Gefährdungsanalyse bietet die Grundlage für eine solche Gefahrenprognose und ist daher auch zum Schutz der Rechtsgüter des Täters erforderlich.

Neben der gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung einer Gefährdungsanalyse ist es erforderlich, dass die Richter*innen auch praktisch dazu befähigt werden, im Rahmen ihrer knappen zeitlichen Ressourcen und in der bei Hochrisikofällen angezeigten Zügigkeit, eine möglichst treffsichere Gefährdungsanalyse durchzuführen. Dazu gehören standardisierte Verfahrensleitlinien und Kriterien, die dafür sorgen, dass die Entscheidungen der Richter*innen auf wissenschaftlich fundierten Grundlagen fußen und dass eine möglichst einheitliche, effiziente und zielsichere Entscheidungspraxis gefördert wird. Die Anwendung von Tools zur Gefährdungsanalyse ist jedoch nur in Zusammenhang mit entsprechenden verpflichtenden Fortbildungen der Richter*innen sinnvoll, an denen es bislang fehlt.¹⁷ Dies steht im Widerspruch zu den Vorgaben der Istanbul-Konvention, welche in Art. 15 Abs. 1 zu Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Bereich geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt der beteiligten Berufsgruppen

¹⁵ Für eine beispielhafte Darstellung solcher Tools siehe: DIMR (2024), o.o.A., S. 280–282.

¹⁶ BVerfG (2020): Beschluss vom 01.12.2020, Az. 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12, Rn. 203–205.

¹⁷ DIMR (2024), o.o.A., S. 148–155.

verpflichtet. Diese Aus- und Fortbildungspflicht umfasst inhaltlich unter anderem auch die Vermittlung von Methoden zum Erkennen von Gewalt in einem frühen Stadium und zum Ergreifen von Präventionsmaßnahmen.¹⁸ Indem die elektronische Aufenthaltsüberwachung für diesen Bereich eingeführt werden soll, ohne dass rechtliche Grundlagen geschaffen und Ressourcen freigegeben werden, um eine solide Entscheidungsgrundlage in Form von institutionsübergreifenden Gefährdungsanalysen zu schaffen, wird aus Sicht der Berichterstattungsstelle der zweite Schritt vor dem ersten getan.

Ein-Komponenten Modell

Im Gegensatz zu der gesetzlichen Grundlage in Spanien,¹⁹ ermöglicht der § 1a GewSchG – E auch die Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Ein-Komponenten Modell, bei dem nur der Täter ein technisches Gerät bei sich trägt, die gewaltbetroffene Person hingegen nicht. Die Berichterstattungsstelle erachtet das Zwei-Komponenten Modell grundsätzlich als geeigneter für eine effektive Überwachung. Denn durch das Ein-Komponenten Modell wird keine dynamische Überwachung ermöglicht, sondern lediglich die Überwachung der Einhaltung starrer geographischer Grenzen. Die Einhaltung vorbestimmter Grenzen kann aber ein zufälliges Aufeinandertreffen außerhalb von den in der Anordnung definierten Bereichen nicht verhindern, sodass die Schutzwirkung der Maßnahme deutlich verringert ist. Hinzu kommt, dass die Täter, die mit den Lebensgewohnheiten der betroffenen Person vertraut sind – so etwa (Ex-)Partner – in der Lage sein können, wahrscheinliche Aufenthaltsorte zu antizipieren, auch wenn diese nicht ausdrücklich als Schutzzonen festgelegt wurden. Das bedeutet, dass der Täter gezielt Orte aufsuchen kann, an denen er die betroffene Person vermutet, ohne dass dies durch das Überwachungssystem erfasst oder verhindert wird. In solchen Fällen besteht keine präventive Schutzwirkung, da die Annäherung außerhalb der definierten Zonen nicht registriert wird. Zudem ist die Schutzwirkung des Ein-Komponenten Modells vollständig abhängig vom Eingreifen der Überwachungsstelle, die über eine Annäherung informiert wird. Gerade in ländlichen Regionen kann es hierdurch zu zeitlichen Verzögerungen beim polizeilichen Einschreiten kommen. Im Gegensatz dazu, ermöglicht das Zwei-Komponenten Modell der betroffenen Person, frühzeitig selbst zu reagieren, da sie unmittelbar über eine Annäherung informiert wird und sich eigenständig in Sicherheit bringen kann. Problematisch ist auch, dass die Gefahr besteht, dass die bedrohte Person sich durch den Einsatz des Ein-Komponenten-Modells in einer trügerischen Sicherheit wiegen könnte. Eine solche Scheinsicherheit kann dazu führen, dass notwendige ergänzende Schutzmaßnahmen unterbleiben oder die Gefährdungslage unterschätzt wird, was im Ernstfall gravierende Konsequenzen für die betroffene Person haben kann. Angesichts der bestehenden Defizite im Hinblick auf die Schutzwirkung zugunsten der bedrohten Person weist die Berichterstattungsstelle darauf hin, dass das Ein-Komponenten-Modell der elektronischen Aufenthaltsüberwachung weniger geeignet ist, den Schutz von Leib und Leben der gefährdeten Person wirksam zu gewährleisten. Diese eingeschränkte Eignung kann verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Rechtfertigung des damit verbundenen Grundrechtseingriffs zulasten der überwachten Person aufwerfen und müsste im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – also

¹⁸ CoE (Hg.), Erläuternder Bericht (2011), o.o.A. Ziff. 99.

¹⁹ Artículo 64.3 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; Protocolo de actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las prohibiciones de aproximación impuestas en materia de violencia de género y violencia sexual (marzo de 2024), 1.2.

hinsichtlich ihrer Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit – sorgfältig geprüft werden.

Schutz von Menschen mit Behinderungen

Der Referent*innenentwurf berücksichtigt nicht in hinreichendem Maße die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen. Lediglich in der einführenden Darstellung von „Problem und Ziel“ des Gesetzentwurfes wird in einem Satz festgestellt, dass bei der Umsetzung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung auf Barrierefreiheit zu achten sei (S. 3). Einen gesetzlichen Niederschlag findet dies nicht. Dies steht im Widerspruch dazu, dass Frauen mit Behinderungen einem besonders hohen Risiko ausgesetzt sind, Betroffene von Gewalt zu werden.²⁰ Entsprechend müssen etwa Präventionsmaßnahmen insbesondere auch im Hinblick auf Frauen und Mädchen mit Behinderungen ausgestaltet werden und ihre besonderen Bedürfnisse und spezifischen Risiken im Rahmen des Artikel 51 Istanbul-Konvention Berücksichtigung finden.²¹ Außerdem verpflichtet Art. 4 Abs. 3 der Istanbul-Konvention die Vertragsstaaten insgesamt dazu, Maßnahmen zum Gewaltschutz diskriminierungsfrei auszugestalten. Daher ist es von elementarer Bedeutung für die Wirksamkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung, dass die Bedarfe von Personen mit Behinderungen in die Ausgestaltung der Maßnahme einfließen. Dabei ist unter anderem zu beachten, dass die Signale, die das Gerät, welches die bedrohte oder verletzte Person gem. § 1 Abs. 2 GewSchG-E trägt, sendet, auch für Personen wahrnehmbar sind, die beispielsweise gehörlos sind, eine eingeschränkte Sehfähigkeit haben oder nicht lesen können. Ein weiteres Problem besteht in Bezug auf Personen, die in Einrichtungen für Personen mit Behinderungen wohnen und in dieser Einrichtung von Gewalt betroffen sind.²² Hier kann die elektronische Aufenthaltsüberwachung in der Regel keine Abhilfe schaffen, da die räumliche Nähe in solchen Einrichtungen nicht mit der Funktionsweise der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in Einklang zu bringen ist. Dies steht im Widerspruch zu Art. 16 Abs. 1 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, Maßnahmen zum Gewaltschutz zu ergreifen, die das Leben innerhalb und außerhalb der Wohnung adressieren. Schutzanordnungen - sei es das Näherungsverbot oder die Wohnungsüberlassung - sind in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen grundsätzlich praktisch schwer umsetzbar.²³ Ein

²⁰ Schröttle, Monika / Hornberg, Claudia (2014): Gewalterfahrungen von in Einrichtungen lebenden Frauen mit Behinderungen. Ausmaß, Risikofaktoren, Prävention. Endbericht. Bielefeld: Universität Bielefeld – Interdisziplinäres Zentrum für Frauen- und Geschlechterforschung (IFF). <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93972/9408bbd715ff80a08af55adf886aac16/gewalterfahrungen-von-in-einrichtungen-lebenden-frauen-mit-behinderungen-data.pdf> (abgerufen am 11.06.2025), S. 6–7.

²¹ Siehe z.B. CoE, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (CoE, GREVIO) (2022b): Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland. Straßburg: Council of Europe (CoE). <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf> (abgerufen am 11.06.2025), Ziff. 79, 309.

²² Schröttle, Monika u.a. (2013): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland. Ergebnisse der quantitativen Befragung. Endbericht. Bielefeld, Frankfurt, Köln, München. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/94206/1d3b0c4c545bfb04e28c1378141db65a/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-behinderungen-langfassung-ergebnisse-der-quantitativen-befragung-data.pdf> (abgerufen am 11.06.2025), S. 266.

²³ Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen / Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) (2024): Ergebnisse der BRK-Konferenz „Neuer Schwung für die UN-BRK in Deutschland Wie weiter nach der zweiten Staatenprüfung“ am 27. Februar 2024. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Ergebnisse_BRK-Konferenz_Neuer_Schwung_fuer_UN-BRK_in_Deutschland_Wie_weiter_nach_zweiter_Staatenpruefung.pdf (abgerufen am 11.09.2025), S. 15.

entsprechender Reformbedarf des Gewaltschutzgesetzes wird seit langem von Fachexpert*innen geäußert und sollte im Reformprozess ebenfalls berücksichtigt werden.²⁴

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, dass in § 1a Abs. 2 GewSchG-E folgender Satz 3 eingefügt wird:

„Die Koordinierungsstelle im Sinne des § 1b stellt sicher, dass besondere Bedarfe von Personen mit Behinderungen bei der Bereitstellung des technischen Mittels berücksichtigt werden.“

Kinder und Jugendliche als Betroffene

Die Berichterstattungsstelle begrüßt, dass der Referent*innenentwurf in § 1a Abs. 2 S. 2 GewSchG – E das Kindeswohl bei der Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Zwei-Komponenten Modell als Kriterium normiert. Hierbei ist jedoch darauf zu achten, dass das Kindeswohl in einer Weise ermittelt wird, dass die Kinder als Rechtssubjekte ernst nimmt und sie in die Entscheidungsfindung einbezieht, wie es von Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) gefordert wird. Dies erfordert zumindest eine Anhörung des Kindes, welche jedoch in § 216b FamFG – E nicht vorgesehen ist. Bei der Einbeziehung und Anhörung der Kinder ist darauf zu achten, dass dies in einer kindgerechten Art und Weise durchgeführt wird.

Auf die flankierenden Regelungen im Kindschaftsrecht wird unten eingegangen.

Anordnungsdauer, § 1a Abs. 4 GewSchG - E

Die Berichterstattungsstelle begrüßt, dass die maximale Befristung der erstmaligen Anordnung im Vergleich zum vorherigen Entwurf auf sechs Monate erhöht wurde. Allerdings ist zu kritisieren, dass der Referent*innenentwurf keine absolute Maximaldauer vorsieht, was theoretisch eine Endlosschleife an Verlängerungen mit sich bringen kann. Angesichts dessen, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung einen gravierenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz darstellt, ist es angezeigt, die Dauer des Eingriffs einzugrenzen.²⁵ Außerdem fehlt es an dieser Stelle an einer Synchronisierung mit den landesrechtlichen Regelungen zum gefahrenabwehrrechtlichen Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Der Referent*innenentwurf geht in diesem Kontext nicht auf die Konstellationen ein, in denen zuvor bereits eine Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach Landesrecht erfolgt ist. Dies verschärft zusätzlich das Problem potenziell unbegrenzter Kettenanordnungen. Gleichzeitig muss jedoch vermieden werden, dass eine Konstellation entsteht, in der das Gericht die Maßnahme allein aufgrund des Erreichens der gesetzlichen Maximaldauer beenden muss – selbst wenn eine akute Gefahrenlage fortbesteht – und der gewaltbetroffenen Person sehenden Auges der Schutz entzogen wird. Dies kann durch die Normierung von Ausnahmetatbeständen Rechnung getragen werden.

²⁴ Staatliche Koordinierungsstelle nach 33 UN-Behindertenrechtskonvention (14.09.2012): Frauen und Mädchen mit Behinderung besser vor Gewalt schützen. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Positionspapier_Staatliche_Koordinierungsstelle_Frauen_Maedchen_mit_Behinderung_besser_vor_Gewalt_schuetzen.pdf (abgerufen am 11.09.2025), S. 11–12.

²⁵ So auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zur Dauer der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht: Bundesverfassungsgericht, (Beschluss vom 01.12.2020): Beschluss zur Verfassungsmäßigkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Maßregelvollzug, Az. 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12.

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt daher, in § 1a Abs. 4 GewSchG nach S. 2 einen neuen S. 3 einzufügen, welcher im Grundsatz eine absolute Maximaldauer der Maßnahme vorgibt und Ausnahmetatbestände normiert, in denen eine darüberhinausgehende Verlängerung möglich ist.

Landesrechtliche Bestimmung der Koordinierungsstelle, § 1b Abs. 1 GewSchG-E

Der Referent*innenentwurf sieht in § 1b GewSchG vor, dass die Stelle, welche für die Durchführung, Koordinierung der Durchführung sowie die Überwachung der Einhaltung der Anordnung durch den Täter zuständig ist, jeweils durch Landesrecht bestimmt wird. Der Begründung ist zu entnehmen, dass es den Ländern auch möglich sein soll, die Verantwortung für diese Aufgaben auf unterschiedliche Stellen aufzuteilen (S. 35-36). Es wird zudem darauf hingewiesen, dass es sich anbiete, die Aufgaben auf die Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder (GÜL) zu übertragen, welche bereits in anderen Regelungskontexten mit diesen Aufgaben betraut sei (S. 19, 24, 35). Vorgeschlagen wird in der Begründung darüber hinaus die Übernahme dieser Aufgabe durch die Polizei (S. 36).

Diese föderale Offenheit birgt jedoch erhebliche Risiken für die Wirksamkeit und Einheitlichkeit der Maßnahme. Im Sinne einer bundesweit einheitlichen Umsetzung des Gesetzes erachtet die Berichterstattungsstelle es für erforderlich, dass eine bundesweit einheitliche Koordinierungsstelle eingesetzt wird. Angesichts dessen, dass der Koordinierungsstelle ein weitreichender Aufgabenbereich bei der Umsetzung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zukommt, ist es sinnvoll, dass dies gleichförmig erfolgt. Insbesondere bei länderübergreifenden Fallkonstellationen – etwa, wenn Täter und Betroffene in unterschiedlichen Bundesländern leben oder sich regelmäßig über Ländergrenzen hinwegbewegen – entsteht ein erheblicher Koordinierungsbedarf. Die Gesetzesbegründung selbst erkennt dies an und verweist auf die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen den jeweiligen Landesstellen (S. 36). Ein solches Verfahren ist jedoch fehleranfällig, ressourcenintensiv und kann zu Verzögerungen führen – mit potenziell gravierenden Folgen für die Sicherheit der Betroffenen. Eine bundesweit einheitliche Koordinierungsstelle könnte hier Abhilfe schaffen und zugleich der Umsetzung von Art. 7 Istanbul-Konvention dienen, welcher die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, dass Maßnahmen zur Verhütung von Gewalt landesweit, behördenübergreifend koordiniert werden. Auch in Spanien, auf welches der Referent*innenentwurf zahlreich verweist, wird die elektronische Aufenthaltsüberwachung landesweit zentral durch die staatliche Organisation COMETA durchgeführt.²⁶ Da der Referent*innenentwurf sich auf den Erfolg des sog. „Spanischen Modells“ bezieht, wäre es konsequent, auch bei der institutionellen Ausgestaltung der Überwachung an dieses Modell anzuknüpfen.

Durchführung der Überwachung, § 1b Abs. 3 GewSchG – E

Die Koordinierungsstelle soll dem Entwurf zufolge dafür verantwortlich sein, im Falle der Mitteilung eines Verstoßes technisch und rechtlich zu bewerten, ob ein relevanter Verstoß gegen das Gewaltschutzgesetz vorliegt. Dies stellt eine der zentralen Bewertungen im Rahmen der Durchführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung dar.

²⁶ Arenas (2020), o.o.A., S. 18; vgl. auch Brunner, Reinhard (2024): Roadmap Häusliche Gewalt: Handlungsfelder, Bedrohungsmanagement und technische Mittel mit einem Seitenblick nach Spanien. In: Schwarzenegger, Christian / Brunner, Reinhard (Hg.): Fachtagung Bedrohungsmanagement - Reflexion zum Stand der Entwicklungen beim Bedrohungsmanagement, 9-25, S. 23.

Bei der personellen Besetzung der Koordinierungsstelle ist dies zu beachten. Der Referent*innenentwurf sieht jedoch keine Kriterien für die fachliche Qualifikation des Personals vor. Der Darstellung des Finanzierungsbedarfes lässt sich lediglich entnehmen, dass sowohl Stellen im mittleren als auch gehobenen Dienst vorgesehen sind (S. 28-29). Angesichts dessen, dass gem. § 1b Abs 3 S. 1 GewSchG-E unter anderem eine rechtliche Bewertung vorzunehmen ist, ist es erforderlich, dass das damit befasste Personal über eine hinreichende Qualifikation verfügt. Insbesondere muss das Personal mit einheitlichen Kriterien ausgestattet werden, anhand derer sie die Beurteilung treffen können, ob ein Verstoß als relevant einzustufen ist. Die fachlichen Anforderungen an das Personal sollten rechtlichen Niederschlag finden. Neben der fachlichen Qualifikation ist sicherzustellen, dass das Personal in ausreichender Anzahl vorhanden ist, damit die Verfahrensschritte in der gebotenen Zügigkeit ablaufen können.

Außerdem kritisiert die Berichterstattungsstelle, dass kein einheitliches Vorgehen für die Überwachung gesetzlich festgelegt wird. Lediglich für den Fall, dass die Bewertung der Koordinierungsstelle ergibt, dass es sich um einen *nicht relevanten* Verstoß gegen die Gewaltschutzanordnung handelt, trifft § 1b Abs. 3 S. 3 GewSchG – E eine Regelung. Für den umgekehrten Fall, also dass ein Verstoß als *relevant* eingestuft wird, fehlt jedoch eine entsprechende Vorschrift. Lediglich in der Begründung wird ein möglicher Verfahrensablauf skizziert, welcher aber nicht verbindlich ist (S. 23-25). Demnach soll bei einem als relevant eingestuften Verstoß der Täter, die gewaltbetroffene Person und in besonders gefährlichen Situationen die Polizei benachrichtigt werden. Aus Sicht der Berichterstattungsstelle sind damit die relevanten Akteur*innen erfasst, allerdings bleibt unklar, welche Fälle mit „besonders gefährlichen Situationen“ gemeint sind, da die Maßnahme ohnehin nur in Hochrisikofällen zur Anwendung kommen soll. Bei der Ausgestaltung des Verfahrens sollte darauf geachtet werden, dass der Schutz der gewaltbetroffenen Person die oberste Priorität hat und diese damit als erstes kontaktiert wird. Die Berichterstattungsstelle weist zudem darauf hin, dass der Verfahrensablauf, wie er in der Begründung dargestellt wird, schwerlich dazu geeignet ist, in einer akuten Gefahrensituation in der gebotenen Schnelligkeit eine Intervention herbeizuführen. Gerade in Hochrisikofällen, die der Referent*innenentwurf adressiert, handelt es sich oft um hochdynamische Geschehen, bei denen ein unverzügliches Einschreiten erforderlich ist und häufig keine Zwischenschritte abgewartet werden können. In der Begründung wird auch das mögliche Verfahren bei Beendigung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung dargestellt. Hier wird vorgeschlagen, dass die Koordinierungsstelle unverzüglich nach Entfernung des Gerätes, das Gericht, die Polizeibehörde und gegebenenfalls das Jugendamt darüber informiert (S. 25). Auch hier sollte bedacht werden, dass im Zentrum des Gewaltschutzverfahrens die antragstellende Person steht, welche daher ebenfalls informiert werden sollte. Es genügt nicht, dass gem. § 1b Abs. 7 GewSchG – E eine Mitteilung über die bevorstehende Beendigung ergeht. Die tatsächliche Beendigung ist eine darüber hinaus gehende und für die zu schützende Person sehr relevante Information.

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, dass die fachlichen Anforderungen an das Personal rechtlich verankert werden. Gleiches gilt für die Verfahrensabläufe der Überwachung und der entsprechenden Reaktionen in Form der Auslösung von Alarmen sowie der Ansprache von Täter und Betroffener. Diese Regelungen müssen zudem Bewertungskriterien enthalten, die die standardisierte Einordnung der technisch gemeldeten Verstöße ermöglicht. Um das Gewaltschutzgesetz nicht mit Detailregelungen zu überfrachten, bietet sich der Erlass einer entsprechenden Durchführungsverordnung an.

Schutz des persönlichen Lebensbereiches, § 1b Abs. 4 GewSchG - E

Die Berichterstattungsstelle begrüßt, dass in § 1b Abs. 4 GewSchG – E Vorkehrungen zum Schutz der Privatsphäre der überwachten Person getroffen werden. Angesichts des intensiven Grundrechtseingriffs, der mit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung einhergeht, ist es zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unerlässlich, dass Maßnahmen ergriffen werden, um die Informationsgewinnung aus dem Kernbereich privater Lebensführung möglichst auszuschließen, beziehungsweise eine anschließende Löschung zu gewährleisten.²⁷

Abschluss der Maßnahme, § 1b Abs. 7 GewSchG – E

Die Berichterstattungsstelle begrüßt, dass die gewaltbetroffene Person über die bevorstehende Beendigung der Maßnahme informiert werden soll. Allerdings wird bezweifelt, dass zwei Wochen ausreichend sind, um ggf. einen Verlängerungsantrag zu stellen, über welchen vor Ablauf der Maßnahme entschieden werden kann. Es muss zum einen der gewaltbetroffenen Zeit ausreichend Zeit gegeben werden, ihre Entscheidung über das Stellen eines Verlängerungsantrages zu fällen und hierfür gegebenenfalls auch Unterstützungs- und Beratungsangebote wahrzunehmen. Zum anderen muss auch das Gericht genügend Zeit für eine Gefährdungsanalyse und das Abwägen der widerstreitenden Interessen haben.

Daher empfiehlt die Berichterstattungsstelle, dass die in § 1b Abs. 7 S. 2 GewSchG -E genannte Frist von zwei Wochen auf eine praxistaugliche Dauer verlängert wird, die das Bedürfnis der Betroffenen nach Bedenk- und Konsultationszeit adäquat berücksichtigt.

2.1.2 Kindschaftsrecht, § 1684 Abs. 5, 6 BGB - E

Die Berichterstattungsstelle begrüßt im Grundsatz, dass ein Ansatz zur Synchronisierung des Gewaltschutzgesetzes mit dem Umgangsrecht im Referent*innenentwurf vorhanden ist. Dies ist sowohl mit Blick auf den Schutz des betroffenen Kindes als auch des gewaltbetroffenen Elternteils von enormer Bedeutung. Allerdings erfasst dieser Ansatz nach Ansicht der Berichterstattungsstelle das Problemfeld mit-betroffener Kinder nur sehr unzureichend. Der § 1684 Abs. 5, 6 BGB – E schafft in den Fällen, in denen der Umgang beschränkt oder ausgeschlossen wird, die Möglichkeit, zusätzlich Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz, inklusive der elektronischen Aufenthaltsüberwachung anzuordnen. Dies ist grundsätzlich ein sinnvoller Schritt, um Kinder vor Gewalt im familiären Umfeld besser zu schützen. Allerdings liegt ein grundlegendes Defizit darin, dass der Referent*innenentwurf nicht erkennen lässt, dass anerkannt wird, dass Kinder als Zeug*innen von häuslicher Gewalt stets mitbetroffen sind und auch psychische Gewalt dadurch nach Artikel 19 UN-KRK erfahren.²⁸ Das Miterleben von Partnerschaftsgewalt gegen ein Elternteil kann schwer traumatisierend auf das Kind wirken, weshalb sie einen entsprechenden Schutz benötigen. Auch wenn Kinder nicht unmittelbare Adressat*innen der gegen einen Elternteil ausgeübten Gewalt sind, erzeugt diese bei ihnen nahezu durchgängig hohen Stress, die Entwicklung von sozialen Auffälligkeiten sowie Einschränkungen in der sozialen und geistigen Entwicklung.²⁹

²⁷ Siehe dazu auch: BVerfG (2020): Beschluss vom 01.12.2020, Az. 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12, Rn. 206–209.

²⁸ UN CRC (2011), Committee on the Rights of the Child (UN, CRC) (2011): General comment No. 13 (2011). The right of the child to freedom from all forms of violence. UN Doc. CRC/C/GC/13, Ziff. 22 e).

²⁹ Meysen, Thomas / Lohse, Katharina (2021): Umgang in Fällen häuslicher Gewalt. In: Meysen, Thomas / SO-CLES International Centre for Socio-Legal Studies gGmbH (SOCLES) (Hg.): Kindschaftssachen und häusliche Gewalt. Umgang, elterliche Sorge, Kindeswohlgefährdung, Familienverfahrensrecht. Heidelberg, S. 17–44, S. 24, 76-82.

Auch in Erwägungsgrund 13 der EU-Gewaltschutzrichtlinie wird hervorgehoben, dass das Miterleben von Gewalt eine eigene Gewalterfahrung für Kinder darstellt, und sie daher bei allen Maßnahmen als Betroffene berücksichtigt werden müssen.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass der Rückgriff auf die Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz über § 1684 Abs. 5, 6 BGB – E nur möglich sein soll, wenn ein Beschluss zur Beschränkung oder zum Ausschluss des Umgangs ergeht. Die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung steht also erst am Ende einer Kette aufwändiger rechtlicher Prüfungen, nämlich erst einer Umgangsregelung und anschließend der elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Eine schnelle Interventionswirkung der Maßnahme ist auf diese Weise nicht zu erwarten.

Außerdem ist zu beachten, dass diejenigen Vorschriften, die die Basis für die Entscheidung des Gerichts über die Beschränkung oder den Ausschluss des Umgangsrechts bilden, derzeit Gewaltschutzinteressen des betroffenen Elternteils nicht hinreichend berücksichtigen. Daher ist im Zuge der Einführung der neuen Schutzmaßnahme eine Anpassung dieser Vorschriften dringend geboten. Dieses Erfordernis ergibt sich bereits aus der Istanbul-Konvention, welche die Vertragsstaaten in Art. 31 Abs. 1 dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass in Umgangs- und Sorgerechtsentscheidungen Gewaltschutzinteressen berücksichtigt werden. Um diese Vorgabe zu erfüllen, muss der im Referent*innenentwurf dargelegte Ansatz zum Gewaltschutz in kindschaftsrechtlichen Verfahren deutlich erweitert werden.

Im § 1684 Abs. 2 ist die Wohlverhaltensklausel normiert. Im Rahmen der Bewertung des Wohlverhaltens wird in der Praxis häufig auf die sogenannte Bindungstoleranz des jeweiligen Elternteils abgestellt. In der gerichtlichen Entscheidungspraxis besteht der Missstand, dass Vorfälle zu häuslicher Gewalt teilweise als Anzeichen für Bindungsintoleranz gewertet werden.³⁰ Dem kann entgegengewirkt werden, indem in § 1684 Abs. 2 BGB explizit normiert wird, dass schutzwürdige Belangen eines von häuslicher Gewalt betroffenen Elternteils zu berücksichtigen sind, ebenso wie die Verantwortungsübernahme durch den gewaltausübenden Elternteil.³¹ Außerdem ist die Vorschrift des § 1684 Abs. 4 BGB zentral, welcher die Rechtsgrundlage für die Umgangsbeschränkung oder den Umgangsausschluss bildet. Auch hier sollte die Berücksichtigung von Gewaltschutzinteressen explizit in das Gesetz aufgenommen werden. Dies könnte in Form einer Regelvermutung erfolgen, dahingehend, dass in Fällen häuslicher Gewalt ein Umgang in der Regel auszuschließen oder zu beschränken ist.³²

Eine weitere elementare Vorschrift in diesem Kontext ist der § 1697a Abs. 1 BGB, welche das Kindeswohlprinzip normiert. Über das Kindeswohl können zwar Gewaltschutzinteressen in die Entscheidung einbezogen werden, eine einheitliche Entscheidungspraxis wird durch diese Klausel jedoch nicht bewirkt. Daher sollte an dieser Stelle explizit verankert werden, dass zu den berechtigten Interessen der Beteiligten im Sinne des § 1697a Abs. 1 BGB insbesondere die schutzwürdigen Belange einer von häuslicher Gewalt im Sinne von Art. 3 b) Istanbul-Konvention betroffenen Person

³⁰ Franke, Lena (2023): Häusliche Gewalt im Umgangs- und Sorgerecht. Handlungsbedarfe und Empfehlungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_HaeuslicheGewaltimUmgangsundSorgerecht.pdf (abgerufen am 11.06.2025), S. 34.

³¹ Ebd., S. 33–36.

³² Ebd., S. 37–39.

gehört.³³ Dabei ist zu beachten, dass bei der Ermittlung des Kindeswohls die Kinder und Jugendlichen selbst mit einbezogen werden müssen, da sie gemäß Art. 12 UN-KRK als Träger*innen subjektiver Rechte anzuerkennen und daher bei Entscheidungen, die sie selbst betreffen, einzubeziehen sind.

Des Weiteren ist eine Anpassung der Regelvermutung nach § 1626 Abs. 3 S. 1 BGB eine wichtige Ergänzung, um einen umfassenden Gewaltschutz zu gewährleisten. Nach derzeitiger Rechtslage gilt die gesetzliche Vermutung, dass der Umgang mit beiden Elternteilen dem Kindeswohl dient. In Fällen häuslicher Gewalt sollte diese Regelvermutung jedoch nicht zur Anwendung kommen. Daher sollte hier ein dritter Satz eingefügt werden, der eine widerlegbare Regelvermutung dahingehend aufstellt, dass in Fällen häuslicher Gewalt der Umgang mit dem gewaltausübenden Elternteil nicht dem Kindeswohl entspricht.³⁴

2.1.3 Vollstreckungsverfahren, §§ 94a ff FamFG – E

Die Berichterstattungsstelle begrüßt die Einführung der speziellen Vollstreckungsregelungen in §§ 94a ff FamFG – E. Insbesondere die Fiktionsregel gem. § 94a Abs. 1 GewSchG – E ist grundsätzlich ein adäquates Mittel, um die verfahrensrechtlichen Hürden für die gewaltbetroffene Person gering zu halten. Allerdings sollte dabei das Selbstbestimmungsrecht der gewaltbetroffenen Person weiterhin die verfahrensbestimmende Maxime sein. Daher sollte der Antragstellerin die Möglichkeit eingeräumt werden, einer Vollstreckung zu widersprechen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Betroffene über die Verfahrensabläufe in Bezug auf das Vollstreckungsverfahren ausreichend informiert wird und ein etwaiger Widerspruch niedrigschwellig möglich ist. Die Vollstreckung von Anordnungen mithilfe von Ordnungsmitteln stellt eine weitere Eskalationsstufe dar, weshalb es denkbar ist, dass eine Antragstellerin, diesen Schritt nicht gehen möchte. Ein solcher Wunsch ist vom Gericht zu respektieren und eine entsprechende rechtliche Grundlage hierfür zu schaffen. Die Möglichkeit, den Antrag gem. § 22 Abs. 1 FamFG zurückzunehmen ist hierfür keine adäquate Lösung. Zum einen ist die Antragsrücknahme, sobald die Endentscheidung ergangen ist, nur mit Zustimmung aller Beteiligten, und damit auch der gewaltausübenden Person, möglich (§ 22 Abs. 1 S. 1 FamFG). Außerdem wird eine Antragsrücknahme der Sache nach dem oben dargestellten Bedürfnis nicht gerecht. Es sollen nicht die Früchte des Verfahrens in Form der gerichtlichen Entscheidung aufgehoben werden, sondern vielmehr nur vermieden werden, dass - bei entsprechendem Wunsch der Antragstellerin – keine weitere Eskalationsstufe in Form eines Vollstreckungsverfahrens erreicht wird.

Dem Gericht wird in § 94b Abs. 2 S. 1 FamFG – E die Möglichkeit eröffnet, von der Anordnung von Ordnungsmitteln abzusehen. Grundsätzlich hält die Berichterstattungsstelle diese Regelung für sinnvoll, da nicht jeder Verstoß sanktionsbedürftig ist. Lediglich aus der Begründung wird nachvollziehbar, welche Fälle der Gesetzgeber mit dieser Vorschrift in den Blick nehmen möchte. Die Maßnahme geht mit erheblichen Mitwirkungspflichten der überwachten Person einher und damit auch mit der Möglichkeit vielfältiger Verstöße, die aber sehr unterschiedliches Gewicht haben können. Der Gesetzestext selbst gibt jedoch keinen Aufschluss dazu und spricht nur von Fällen, in denen ein Ordnungsmittel nicht „erforderlich“ ist. Dieses weite Ermessen des Gerichts sollte zumindest dadurch gelenkt werden, dass Regelbeispiele genannt werden, die

³³ Ebd., S. 20–23.

³⁴ Ebd., S. 30–33.

eine Orientierung für die Art und Intensität der Verstöße geben, die von der Ausnahmeregel in § 94b Abs. 2 FamFG – E abgedeckt werden sollen.

2.1.4 Verfahrensvorschriften und fehlende Regelung zum Datenschutz, § 216b FamFG – E

Die Berichterstattungsstelle gibt grundlegend zu bedenken, dass es bei einer Einbettung der Rechtsgrundlage für die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung in das Gewaltschutzverfahren zu einer nur schwer in Einklang zu bringenden Interessenkollision kommt. Einerseits bedarf es zur Anordnung dieser Maßnahme aufgrund ihrer hohen Eingriffsintensität in Bezug auf die Grundrechte des Täters einer sorgfältigen und damit gegebenenfalls zeitintensiven Prüfung. Andererseits hat die Betroffene ein Interesse an einer zügigen Entscheidung, um vor Gewalt geschützt zu werden. Maßnahmen nach § 1 GewSchG werden häufig in Form von einstweiligen Anordnungen gem. § 214 Abs. 1 FamFG entschieden. Es ist sehr fraglich, ob ein solches Eilverfahren geeignet ist, eine umfassende Prüfung der Anordnungsvoraussetzungen mit entsprechender Grundrechtsabwägung durchzuführen. Die Berichterstattungsstelle beurteilt daher die Regelung des § 216b Abs. 5 FamFG – E grundsätzlich als positiv, welche es ermöglicht, bereits vor Entscheidung über die Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung, über die Anordnungen nach § 1 S. 1-3 und § 2 GewSchG durch Teilbeschluss zu entscheiden. Allerdings vermag dies die potenzielle Friktionswirkung, des § 1 Abs. 1 S. 4 iVm § 1a GewSchG - E lediglich abzumildern, aber nicht auszuräumen.

Die Berichterstattungsstelle begrüßt im Grundsatz die weiteren flankierenden Verfahrensvorschriften, die der Entwurf in § 216b FamFG – E vorsieht. Die persönliche Anhörung der zu überwachenden Person gem. § 216b Abs. 1 FamFG – E ist angesichts des intensiven Grundrechtseingriffs elementar für eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Anordnung. Andererseits gibt es Fallkonstellationen, in denen die Gefahrenlage eine solche Anhörung nicht zulässt, weshalb auch die Regelung in § 216b Abs. 2 FamFG – E unverzichtbar ist. Was an dieser Stelle fehlt, ist jedoch die Anhörung der gewaltbetroffenen Person. Ihre Bedarfe sollten im Zentrum des Verfahrens stehen, was es erforderlich macht, dass Gericht diese Bedürfnisse im Rahmen einer Anhörung ermittelt, insofern die Betroffene damit einverstanden ist. Bei dieser Anhörung ist darauf zu achten, dass eine Retraumatisierung vermieden wird. Außerdem ist die Anhörung mit Blick auf sprachliche, kulturelle, körperliche Bedürfnisse barrierefrei zu gestalten. Positiv bewertet wird von Seiten der Berichterstattungsstelle, dass Anhörungen der Polizei und gegebenenfalls des Jugendamtes vorgesehen sind. Hier sieht die Berichterstattungsstelle jedoch ein Defizit dahingehend, dass weitere Akteur*innen, deren Anhörung von großer Bedeutung für die Gefährdungsanalyse sein können, nicht von der Norm erfasst werden. Der Begründung lässt sich entnehmen, dass davon ausgegangen wird, dass über die Anhörung der Polizei die Erkenntnisse anderer Akteur*innen, mit denen die Polizei potenziell im Austausch steht, in ausreichendem Maße in das Verfahren einfließen können (S. 48-49). Diese Annahme ist jedoch aus zwei wesentlichen Gründen kritisch zu hinterfragen: Erstens ist der Erkenntnisgewinn größer, wenn ein direkter Informationsfluss zwischen dem Gericht und den auskunftsfähigen Stellen (z.B. Frauenschutzeinrichtungen, Beratungsstellen) besteht, was die Qualität der Gefährdungseinschätzung zusätzlich erhöht. Nicht ohne Grund ist das

Unmittelbarkeitsprinzip ein tragender Verfahrensgrundsatz.³⁵ Daher ist es nicht genügend, die Polizei anzuhören, vielmehr sollten die weiteren involvierten Institutionen, insbesondere aus dem Hilfesystem, einbezogen werden. Zweitens ist es aus datenschutzrechtlichen Erwägungen nicht realistisch, dass die Polizeibeamt*innen Informationen weitergeben, die sie im Laufe des Verfahrens von anderen Institutionen erhalten haben. Bereits jetzt gibt es diesbezüglich in der Praxis große Defizite mit Blick auf den behörden- und institutionsübergreifenden Datenaustausch. Daher ist es unbedingt notwendig, dass der hiesige Gesetzentwurf, der sich auf genau diesen Datenaustausch verlässt, diese Problematik in den Blick nimmt und einer Lösung zuführt.³⁶ Dies fordert auch die Istanbul-Konvention, die in Art. 51 vorsieht, das Gefährdungsanalysen durchgeführt werden und in Art. 18 Abs. 2 die Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen als Grundsatz für Maßnahmen zum Schutz der gewaltbetroffenen Personen statuiert. Ein zentrales Element dieser Verpflichtung ist es, sicherzustellen, dass eine frühzeitige behördenübergreifende Zusammenarbeit und Koordination im Einzelfall erfolgt.³⁷

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt daher,

- dass die Anhörung der gewaltbetroffenen Person unter Sicherstellung der Freiwilligkeit in § 216b FamFG – E ergänzt wird;
- dass eine nicht abschließende Aufzählung von weiteren anzuhörenden Stellen in einem weiteren Absatz des § 216b FamFG - E aufgenommen wird;
- dass eine klarstellende Regelung zum Datenschutz in das FamFG aufgenommen wird, die geeignet ist, sicherzustellen dass die anzuhörenden Stellen ihre Erkenntnisse - z.B. aus Fallkonferenzen - mit dem Familiengericht nach Maßgabe der einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen teilen.

2.1.5 Änderung des Waffenregistergesetzes

Die Berichterstattungsstelle begrüßt, dass durch die Einführung des § 13 Nr. 2a Waffenregistergesetz die Möglichkeit der Datenübermittlung von der Registerbehörde an das Familiengericht geschaffen wird. Diese Regelung stärkt die institutionsübergreifende Zusammenarbeit und dient zudem der Umsetzung des Art. 51 Abs. 2 Istanbul-Konvention sowie Art. 16 Abs. 3c EU-Gewaltschutzrichtlinie.

2.2 Soziale Trainingskurse

Die Berichterstattungsstelle begrüßt, dass der Gesetzentwurf eine Rechtsgrundlage für die Anordnung der Teilnahme an sozialen Trainingskursen in § 1 Abs. 4 GewSchG-E vorsieht. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Umsetzung der Verpflichtung aus Art. 16 Istanbul-Konvention, der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, gesetzliche Grundlagen für präventive Täterarbeit zu schaffen. Zudem ergibt sich eine entsprechende Verpflichtung aus Art. 37 EU-Gewaltschutzrichtlinie. Im zivilrechtlichen Bereich ist die Anordnung von Täterarbeit bislang nur im kindschaftsrechtlichen Kontext verankert. Die Einführung des § 1 Abs. 4 GewSchG – E ist daher gerade auch für

³⁵ Zum Beispiel: §§ 309, 355 Abs. 1 S. 1 ZPO; §§ 250, 261 StPO; § 58 ArbGG; § 46 II ArbGG i.V.m. § 309 ZPO; § 37 FamFG.

³⁶ DIMR (2024), o.o.A., S. 278–279.

³⁷ Ebd., S. 278.

Frauen ohne Kinder ein Fortschritt, die bisher auf dem zivilrechtlichen Weg eine solche Anordnung nicht erreichen konnten.

Allerdings gibt es mit Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Norm aus Sicht der Berichterstattungsstelle noch Änderungsbedarf, welcher im Folgenden erläutert wird.

Anordnungsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen für die Anordnung der Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs überlassen dem Gericht einen weiten Entscheidungsspielraum. Auf tatbestandlicher Seite geschieht dies durch den unbestimmten Rechtsbegriff der Erforderlichkeit, auf Rechtsfolgenseite durch die Einräumung des Ermessens. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die Rechtsgrundlage dem Gericht Flexibilität bei der Anwendung dieser Maßnahme gibt, da sich nicht jeder Einzelfall für die Täterarbeit eignen kann. Anders als bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (Legaldefinition „unerlässlich“ - § 1a Abs. 1 S. 2 GewSchG -E) wird hier nicht gesetzlich konkretisiert, wann die Erforderlichkeit gegeben ist. Dies lässt sich wohl mit der geringeren Eingriffsintensität begründen, birgt jedoch die Gefahr einer uneinheitlichen gerichtlichen Praxis. Ohne klare gesetzliche Kriterien besteht das Risiko, dass Gerichte sehr unterschiedlich bewerten, wann Täterarbeit als erforderlich anzusehen ist, was zu erheblichen Unterschieden im Zugang zu dieser Maßnahme führen kann. Gerade angesichts dessen, dass aufgrund fehlender Fortbildungsverpflichtungen nicht alle Richter*innen für das Themenfeld geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt sensibilisiert sind, ist ein solch weiter Entscheidungsspielraum problematisch. Unverständlich ist in diesem Zusammenhang, warum das Gericht – selbst wenn es zu dem Schluss kommt, dass die Voraussetzungen für die Anordnung eines Trainingskurses vorliegen – dennoch ein Ermessen behalten soll, diese Maßnahme nicht anzuordnen. Ein solches zusätzliches Ermessen kann dazu führen, dass notwendige Schutzmaßnahmen unterbleiben. Dies untergräbt die Wirksamkeit des Instruments und steht im Widerspruch zu dem Ziel, Betroffene wirksam vor weiterer Gewalt zu schützen.

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, die Vorschrift dahingehend zu ändern, dass ein Satz 2 eingefügt wird, in dem Kriterien oder Regelbeispiele für die Erforderlichkeit aufgestellt werden. Zudem sollte auf Rechtsfolgenseite kein Ermessen, sondern eine gebundene Entscheidung vorgesehen werden. Damit bleibt dem Gericht weiterhin die Möglichkeit, durch das Kriterium der Erforderlichkeit die Umstände des Einzelfalls auf Tatbestandsseite umfassend zu beurteilen, führt aber zu einer einheitlicheren Entscheidungspraxis.

Selbstbestimmungsrecht der gewaltbetroffenen Person

Des Weiteren ist aus Sicht der Berichterstattungsstelle das Selbstbestimmungsrecht der gewaltbetroffenen Person stärker in den Fokus zu rücken. Der Gesetzentwurf sieht keine Möglichkeit vor, die Anordnung zu verlängern. Dies wird von der Berichterstattungsstelle kritisch bewertet.

Insbesondere in Fällen, in denen der Täter seiner Verpflichtung zur Teilnahme nicht (vollständig) nachgekommen ist, erscheint es sinnvoll, der gewaltbetroffenen Person die Möglichkeit einzuräumen, eine Verlängerung der Maßnahme zu beantragen. Ebenso kann eine Verlängerung der Maßnahme sinnvoll sein, wenn ersichtlich wird, dass mehr Zeit erforderlich ist, damit der Täter die Ziele des sozialen Trainings erreichen kann.

Auch sollte die gewaltbetroffene Person umfassender darüber informiert werden, ob der Täter sich zu einem Kurs angemeldet hat bzw. tatsächlich teilnimmt. Bisher ist in § 1 Abs. 4 S. 3 GewSchG - E lediglich vorgesehen, dass die gewaltbetroffene Person informiert wird, sofern der Täter die Teilnahmenachweise nicht fristgemäß vorlegt.

Einheitliche Standards

Aus Sicht der Berichterstattungsstelle ist es unerlässlich, dass gesetzliche Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualität der sozialen Trainingskurse ergriffen werden. Dies gilt insbesondere für die inhaltliche Ausrichtung der Kurse und den zeitlichen Umfang der Teilnahme. Art. 16 Abs. 1 Istanbul-Konvention macht hierzu die Vorgabe, dass Täterarbeitsprogramme darauf abzielen sollen, Tätern gewaltfreies Verhalten in zwischenmenschlichen Beziehungen zu lehren, gewaltfreie Verhaltensmuster anzunehmen, weitere Gewalt zu verhüten und von Gewalt geprägte Verhaltensmuster zu verändern. Der vorgeschlagene Gesetzestext entspricht diesem Maßstab nicht, denn er enthält keine Konkretisierung zur Ausgestaltung der sozialen Trainingskurse. Lediglich in der Begründung ist der Hinweis zu finden, dass die Standards der BAG-Täterarbeit geeignet seien. Daneben seien aber auch Kurse von Trägern geeignet, die nicht zur BAG-Täterarbeit gehören (S. 31). Grundsätzlich stimmt die Berichterstattungsstelle zu, dass im Rahmen der Anordnung nach § 1 Abs. 4 GewSchG-E nicht ausschließlich Einrichtungen, die nach dem Standard der BAG-Täterarbeit arbeiten, geeignet sind. Dies liegt schon darin begründet, dass dieser Standard lediglich auf Gewalt zwischen (Ex-)Partner*innen ausgerichtet ist,³⁸ während der Anwendungsbereich des Gewaltschutzgesetzes nicht auf (Ex-)Partnerschaftsgewalt begrenzt ist. Zudem bezieht er sich nur auf männliche, erwachsene Täter,³⁹ während Anordnungen nach dem GewSchG auch gegen weibliche und minderjährige Personen erlassen werden können.⁴⁰ Leider mangelt es derzeit an vergleichbaren Leitlinien zum Beispiel für Täter von Gewalt gegen Kinder und Jugendliche oder von sexualisierter Gewalt. Laut dem Monitor Gewalt gegen Frauen arbeiteten im Jahr 2023 ca. zwei Drittel der Täterarbeitseinrichtungen nach dem Standard der BAG-Täterarbeit, die übrigen Einrichtungen nach landesrechtlichen oder ohne Leitlinien.⁴¹ Allerdings darf die Konsequenz daraus, dass es derzeit keinen Standard gibt, der alle Tätergruppen abdeckt, nicht sein, dass keinerlei inhaltliche Anforderungen an die Täterarbeitsprogramme gestellt werden. Auf das Erfordernis einheitlicher Qualitätsstandards hat die Berichterstattungsstelle bereits in der Publikation hingewiesen, welche der Referent*innenentwurf selbst im Rahmen der Darstellung der Forderungen aus Fachkreisen zitiert (S. 19).⁴² Auch die Expert*innengruppe GREVIO stellte in ihrer Evaluierung ein Defizit in Bezug auf einheitliche Standards bei Täterarbeitsprogrammen fest und hob die Leitlinien der BAG-Täterarbeit positiv hervor.⁴³ Dabei gilt es zu beachten, dass Kinder von Gewalt häufig (mit-)betroffen sind, was von den Täterarbeitsprogrammen ebenfalls adressiert werden muss.

³⁸ Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt (BAG TäHG e. V.) (2023): Arbeit mit Tätern in Fälle häuslicher Gewalt. Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V., 5. Auflage. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/95364/49d48cb73caecfebe4030b8aea78032c/standards-taeterarbeit-haeusliche-gewalt-data.pdf> (abgerufen am 11.06.2025), S. 5.

³⁹ Ebd., S. 10.

⁴⁰ Henrich, Dieter / Althammer, Christoph (Hg.) (2020): Familienrecht. Scheidung, Unterhalt, Verfahren: Kommentar. Unter Mitarbeit von Kurt Herbert Johannsen, 7., überarbeitete und erweiterte Auflage. München: C.H. Beck, § 3, Rn. 7.

⁴¹ DIMR (2024), o.o.A., S. 156–157.

⁴² Franke (2023), o.o.A., S. 42.

⁴³ CoE, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (CoE, GREVIO) (2022a): GREVIO Baseline Evaluation Report Germany. Strasbourg: Council of Europe (CoE). <https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937> (abgerufen am 11.06.2025), Ziff. 104–111.

Darüber hinaus fehlt es im Referent*innenentwurf an einer Vorgabe dazu, wie viele Stunden Täterarbeit mindestens anzuordnen sind. Ein ausreichender zeitlicher Umfang der Täterarbeit ist aber elementar dafür, dass das Ziel einer nachhaltigen Verhaltensänderung erreicht werden kann.⁴⁴ Zumindest als Orientierung kann der Standard der BAG-Täterarbeit herangezogen werden, welcher einen Umfang von 25 Gruppensitzungen, was insgesamt 50 Stunden entspricht, zuzüglich Aufnahmeverfahren und Follow-up vorsieht.⁴⁵

Letztlich ist ein einheitlicher Standard für die anzuordnen Täterarbeitsprogramme auch erforderlich, um die im Referent*innenentwurf angekündigte Evaluation (S. 30) sinnvoll durchführen zu können. Fehlt es an einheitlichen Standards für die anzuordnenden Täterarbeitsprogramme, besteht keine Vergleichbarkeit der Fälle, was wiederum dazu führt, dass Daten zum Beispiel zur erfolgreichen Absolvierung eines Programms oder nachfolgenden Verstößen gegen Gewaltschutzanordnungen wenig Aussagekraft haben.

Aufgrund der fehlenden einheitlichen Standards zur inhaltlichen Ausgestaltung und dem Umfang der Täterarbeit, wird das große Potenzial, welches Täterarbeitsprogramme zur Stärkung des Gewaltschutzes haben, durch den vorliegenden Referent*innenentwurf nicht ausgeschöpft.

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt daher, im Rahmen einer Durchführungsverordnung Standards bzw. Kriterien zu nennen, die Täterarbeitseinrichtungen erfüllen müssen, an die gem. § 1 Abs. 4 S. 1 GewSchG – E verwiesen wird. Dabei sollte auch der zeitliche Mindestumfang des sozialen Trainings definiert werden. Angesichts dessen, dass es zum Beispiel für die Tätergruppe der Sexualstraftäter keine bundeseinheitlichen Standards gibt,⁴⁶ regt die Berichterstattungsstelle an, dass die Entwicklung solcher Leitlinien initiiert und vorangetrieben wird. Insgesamt ist dabei eine ausreichende und nachhaltige Finanzierung solcher Maßnahmen sicherzustellen (siehe auch unten zur Finanzierung).

Angebote für Täter mit unzureichenden Sprachkenntnissen

Ferner geht der Referent*innenentwurf nicht darauf ein, wie sichergestellt werden soll, dass für Täter, die über keine ausreichenden deutschen Sprachkenntnisse verfügen, ein passendes soziales Training angeordnet wird und tatsächlich vorhanden ist. Die Problematik wird mit Blick auf die Standards der BAG-Täterarbeit deutlich, welche vorgeben, dass fehlende Sprachkenntnisse ein Ausschlusskriterium darstellen.⁴⁷ Somit sind bereits viele Täterarbeitsprogramme nicht für Täter mit fehlenden Sprachkenntnissen zugänglich. Es ist daher erforderlich, dass entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, damit die betreffende Gruppe an Tätern der gesetzlichen Anordnung überhaupt nachkommen kann.

Fortbildungen für Richter*innen

Auch im Kontext der Täterarbeit spielt die Fortbildung der Richter*innen nach Maßgabe des Art. 15 Istanbul-Konvention eine elementare Rolle. Laut der Gesetzesbegründung soll das Familiengericht im Einzelfall beurteilen, ob ein soziales Training zu

⁴⁴ BAG TäHG e. V. (2023), o.o.A., S. 12; Schmiedel, Andreas (2020): Beratung von Männern, die Partnerschaftsgewalt ausüben. In: Büttner, Melanie (Hg.): Handbuch häusliche Gewalt. Stuttgart: Schattauer, S. 267.

⁴⁵ BAG TäHG e. V. (2023), o.o.A., S. 12.

⁴⁶ DIMR (2024), o.o.A., S. 156.

⁴⁷ BAG TäHG e. V. (2023), o.o.A., S. 10.

einer Besserung in der Zukunft führen kann (S. 32). Eine solche Beurteilung ist nicht juristischer Natur und erfordert daher Fortbildungsangebote, die die Richter*innen dazu befähigen, diese Beurteilung zu treffen. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass den Richter*innen Kenntnisse über die vorhandenen Täterarbeitsangebote, deren Zugangsvoraussetzungen und inhaltliche Ausrichtung vermittelt werden. Nur so können sie einen Kurs auswählen und anordnen, der für den jeweiligen Täter sinnvoll ist. Diese Auswahl wird erheblich erleichtert, wenn es Orientierung durch einheitliche Standards für die Trainingskurse gibt. Erforderlich sind dafür auch Kooperationsstrukturen zwischen den Familiengerichten und den Täterarbeitseinrichtungen, sodass die Gerichte mit den Einrichtungen unkompliziert in Kontakt treten und sich mit dem Fachpersonal darüber austauschen können, welches Programm für einen bestimmten Täter passend ist.⁴⁸ Dabei sind auch die Bedarfe und schützenswerten Interessen der gewaltbetroffenen Person zu berücksichtigen, die mitunter nicht einverstanden damit ist, dass sie als Person und ihre Beziehung zum Täter Gegenstand von Gruppengesprächen im Rahmen eines Täterarbeitskurses werden, insbesondere wenn sie sich von dem Täter getrennt hat. Die Reflektion über die Kommunikation und Verhaltensmuster in der Beziehung sind nach den Leitlinien der BAG-Täterarbeit zentraler Kursbestandteil.⁴⁹ Diese Perspektive der gewaltbetroffenen Person muss in die richterliche Entscheidung mit einfließen.

Da die verschiedenen Täterarbeitsprogramme unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen aufstellen, ist es für die Sinnhaftigkeit der Maßnahme fundamental, dass vor Erlass einer Anordnung geklärt ist, ob der Täter die Zugangsvoraussetzungen überhaupt erfüllt. Außerdem ist ein fortlaufender Austausch zwischen Gerichten und den Täterarbeitseinrichtungen wichtig, da die Richter*innen im Zeitpunkt des Erlasses der Anordnung gegebenenfalls keine Kenntnis von Faktoren haben, wie beispielsweise einer Suchtmittelabhängigkeit oder einer psychischen Erkrankung, die zumindest nach dem Standard der BAG-Täterarbeit ein Ausschlusskriterium darstellen⁵⁰ und erst im Rahmen der Aufnahmegespräche bei der Täterarbeitseinrichtung offenbar werden.

Synchronisierung mit dem Umgangs- und Sorgerecht

Ein weiteres Defizit des Referent*innenentwurfs sieht die Berichterstattungsstelle in der fehlenden Synchronisierung mit dem Umgangs- und Sorgerecht. Bisher ist es dem Familiengericht möglich, die Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs gemäß § 1666 Abs. 3 BGB anzuordnen.⁵¹ Dies ist allerdings nicht explizit im Maßnahmenkatalog des § 1666 Abs. 3 BGB genannt, was dazu führt, dass von dieser Möglichkeit selten Gebrauch gemacht wird. Angesichts der höheren Eingriffsintensität in Bezug auf die Grundrechte des Täters, würde eine gesetzliche Verankerung eine wichtige verfassungsrechtliche Absicherung bedeuten. Zudem ist eine explizite Nennung auch daher geboten, weil wie bereits oben erläutert keine Fortbildungspflicht für Richter*innen auf dem Gebiet häusliche Gewalt besteht und der Kenntnisstand daher deutlich variieren kann. Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass alle Richter*innen Kenntnis von dieser Maßnahme haben.⁵²

⁴⁸ Ebd., S. 7–8.

⁴⁹ Ebd., S. 11–12.

⁵⁰ Ebd., S. 10.

⁵¹ Koch (Hg.), MüKo BGB (2022), o.o.A., Rn. 228.

⁵² Franke (2023), o.o.A., S. 41–42.

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt daher, in § 1666 Abs. 3 eine neue Nr. 5 aufzunehmen, die wie folgt lautet:

Gebote für die Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs mit Zustimmung dieser Person.

Darüber hinaus bietet sich eine Verzahnung der Anordnung von Täterarbeit mit den Vorschriften zum Umgang an. Gemäß Art. 9 UN-KRK und § 1684 Abs. 1, HS. 1 BGB hat das Kind ein Recht auf Umgang mit beiden Elternteilen. In Fällen häuslicher Gewalt kann dieses Recht unter Umständen dadurch gewährleistet werden, dass ein begleiteter Umgang gewährt wird (§ 1684 Abs. 4 S. 3 BGB). Als Voraussetzung für die Anordnung begleiteter Umgänge sollte die Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs normiert werden.

Sanktionierung

Für den Fall, dass der Täter der Anordnung zur Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs nicht nachkommt, sind keine spezifischen Sanktionsmechanismen vorgesehen. Die Strafvorschrift aus § 4 GewSchG greift für den § 1 Abs. 4 GewSchG - E nicht. Auch die Fiktionsregel aus § 94a Abs. 1 FamFG-E und die Grundlage für die Anordnung von Ordnungsmitteln nach § 94b FamFG – E sind auf den § 1 Abs. 4 GewSchG-E nicht anwendbar. Auch in § 214 Abs. 2 S. 1 FamFG ist eine Fiktionsregel normiert, diese gilt allerdings nur in Fällen, in denen ohne mündliche Erörterung durch einstweilige Anordnung entschieden wird. Somit ist eine Vollstreckung gem. § 95 Abs. 1 Nr. 3 FamFG in den anderen Fällen nur nach den allgemeinen zivilprozessrechtlichen Vorschriften (§ 888 Abs. 1, 2 ZPO) möglich. Dies ermöglicht es dem Gericht, den Täter durch Zwangsgeld oder Zwangshaft zur Einhaltung der Anordnung anzuhalten. Allerdings erfordert das Vollstreckungsverfahren nach den allgemeinen Regeln zunächst einen Antrag der gewaltbetroffenen Person (§ 888 Abs. 1 S. 1 ZPO) sowie einen Vollstreckungstitel, eine Vollstreckungsklausel (§§ 724, 725 ZPO) und die Zustellung. Auch die Zustellungserleichterung, die in § 214 Abs. 2 S. 2 FamFG – E vorgesehen ist, greift nur für die Fälle der einstweiligen Anordnung ohne mündliche Verhandlung. Die durch diese gesetzliche Konstellation aufgeworfenen Probleme sind zweigeteilt. Zum einen fehlt es an einer niedrighschwelligigen Sanktionsmöglichkeit, die für eine effektive Durchsetzung der Anordnung jedoch unerlässlich ist. Das Vollstreckungsverfahren nach den allgemeinen Vorschriften der ZPO stellt eine zusätzliche Hürde für die gewaltbetroffene Person dar und wird dem Bedürfnis nach einem zügigen und effektiven Gewaltschutzverfahren nicht gerecht. Zum anderen ergibt sich ein Problem mit Blick auf die Zugangsvoraussetzungen zu Täterarbeitsprogrammen. So nehmen etwa die Täterarbeitseinrichtungen, die nach den Leitlinien der BAG-Täterarbeit operieren, keine Täter auf, die kein Mindestmaß an Mitwirkungsbereitschaft zeigen, ihre Tat nicht eingestehen, behandlungsbedürftig suchtmittelabhängig sind, psychiatrische Erkrankungen haben, suizidal sind, fehlende Sprachkenntnisse haben oder über ein unzureichendes kognitives Verständnis verfügen.⁵³ Hier kann ein Spannungsverhältnis entstehen, wenn der Täter die Anordnung nach § 1 Abs. 4 S. 1 GewSchG -E erhält und gegebenenfalls sogar ein Zwangsvollstreckungsverfahren gegen ihn geführt wird, er von den Programmen aber nicht aufgenommen wird, da er die Zugangsvoraussetzungen nicht erfüllt. Diesem Fall ist gesetzlich vorzubeugen.

⁵³ BAG TäHG e. V. (2023), o.o.A., S. 10.

Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, den Anwendungsbereich der Fiktionsregel aus § 94a Abs. 1 FamFG – E auf die Anordnung nach § 1 Abs. 4 S. 1 GewSchG – E auszuweiten, allerdings unter Beachtung der oben unter 2.1.4. dargelegten Widerspruchsmöglichkeit.

Finanzierung

Durch die zusätzliche Anordnungsmöglichkeit von Täterarbeit im Verfahren nach dem Gewaltschutzgesetz wird der Bedarf an Täterarbeitsprogrammen steigen. Dadurch verstärkt sich auch der Bedarf an einer verstetigten Finanzierung der Programme. Dem Monitor Gewalt gegen Frauen meldeten die Bundesländer für das Jahr 2022 nur 105 (teil-)landesfinanzierte Einrichtungen, die mit Tätern häuslicher Gewalt arbeiteten. In der Hälfte der Bundesländer stand weniger als eine Vollzeitstelle pro Täterarbeits-einrichtungen zur Verfügung.⁵⁴ Derzeit erfolgt die Finanzierung in fast allen Bundesländern ausschließlich durch befristete Projektmittel.⁵⁵ Eine gesicherte Finanzierung ist aber unerlässlich für den Ausbau von Kapazitäten und die Verstetigung der Täterarbeitsprogramme. Dies wurde bereits von der Expert*innengruppe GREVIO im Basis-Evaluierungsbericht gefordert.⁵⁶ Die aktuelle Datenlage zum Angebot von Täterarbeitsprogrammen lässt keine sichere Aussage dazu zu, inwieweit die Kapazitäten bereits ausgelastet sind.⁵⁷ Darüber hinaus erfordert auch die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards, wie sie oben empfohlen werden, ausreichende personelle Kapazitäten und damit wiederum hinreichende finanzielle Ausstattung durch den Staat. Vor diesem Hintergrund erscheint es zumindest fragwürdig, dass der Referent*innenentwurf noch keinerlei Vorstellung zum Finanzierungsbedarf hat, sondern lediglich darauf verweist, dass eine Bezifferung nach der Länder- und Verbändebeteiligung erfolgen werde. Es wäre zumindest wünschenswert und auch erforderlich gewesen, dass in der Begründung die Notwendigkeit verstetigter Finanzierung anerkannt und die Bereitschaft gezeigt wird, hier auch mit Mitteln des Bundeshaushalts nachzubessern.

2.3 Evaluierung

Die Berichterstattungsstelle stimmt dem Referent*innenentwurf ausdrücklich dahingehend zu, dass eine Evaluierung des Gesetzes angezeigt ist. Dies entspricht auch der Forderung der Expert*innengruppe GREVIO.⁵⁸ Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Maßregelvollzug fest, dass der besonders eingriffsintensive Charakter der Maßnahme besondere Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers begründet: "Er [der Gesetzgeber] ist angesichts der bisher wenig aussagekräftigen Evaluation der Maßnahme verpflichtet, die spezialpräventiven Wirkungen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung empirisch zu beobachten und das gesetzliche Regelungskonzept gegebenenfalls den dabei gewonnenen Erkenntnissen anzupassen."⁵⁹

Während sich die Eingriffsintensität der geplanten Maßnahme nach dem Gewaltschutzgesetz nicht von denen im Maßregelvollzug unterscheiden, unterscheidet sich ihre Funktion beim "Spanischen Modell" deutlich. Daher lassen sich die bisherigen Erkenntnisse zur Wirkung elektronischer Fußfesseln nicht ohne Weiteres übertragen.

⁵⁴ DIMR (2024), o.o.A., S. 161.

⁵⁵ Ebd., S. 162.

⁵⁶ CoE, GREVIO (2022a), o.o.A., Ziff. 111

⁵⁷ Ebd., Ziff. 106; DIMR (2024), o.o.A., S. 162 ff.

⁵⁸ CoE, GREVIO (2022a), o.o.A., Ziff. 111.

⁵⁹ BVerfG (2020): Beschluss vom 01.12.2020, Az. 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12, Rn. 210.

Vor diesem Hintergrund hält die Berichterstattungsstelle die gesetzliche Normierung einer Evaluierungspflicht für geboten und empfiehlt dafür folgende Formulierung:

Die Anwendung der Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung gemäß § 1 Abs. 1 S. 4 iVm § 1a GewSchG und der Anordnung sozialer Trainingskurse gemäß § 1 Abs. 4 GewSchG ist von der Bundesregierung vor dem [Fünfjahresfrist ab Inkrafttreten des Gesetzes] unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen oder mehrerer wissenschaftlicher Sachverständiger zu evaluieren. Bei der Untersuchung sind auch die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Eingriffsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe einzubeziehen und in Beziehung zu setzen zu der anhand von Tatsachen darzustellenden Wirksamkeit zum Zweck. Die Sachverständigenauswahl muss dem Maßstab der Evaluierung gemäß Satz 2 Rechnung tragen. Die Bestellung des oder der wissenschaftlichen Sachverständigen hat im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag zu erfolgen.

Bezüglich des Umfangs der Evaluierung weist die Berichterstattungsstelle darauf hin, dass die in der Begründung des Referent*innentwurfs vorgeschlagene Datenerhebung zu limitiert ist. Demnach ist lediglich vorgesehen, dass die Anzahl der angeordneten Maßnahmen zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung und zur Teilnahme an sozialen Trainingskursen erhoben wird sowie die Zahl an Fällen, in denen der Täter gegen Gewaltschutzanordnungen verstoßen hat. Diese Datengrundlage ist nicht ausreichend, um die Wirksamkeit des Gesetzes beurteilen zu können. Neben den hier genannten Daten empfiehlt die Berichterstattungsstelle zusätzlich folgende Daten zu erheben:

- Anzahl an Anträgen auf Gewaltschutzanordnungen
- Anzahl an gerichtlichen Entscheidungen aufgeschlüsselt nach angeordneter Maßnahme
- Anzahl an gerichtlichen Entscheidungen, in denen die Anordnung einer Maßnahme nach dem GewSchG abgelehnt wird
- Anzahl an Gewaltvorfällen, die nach der gerichtlichen Anordnung einer Maßnahme erfolgen
- Anzahl an Gewaltvorfällen, die nach abweisender Gerichtsentscheidung erfolgen
- Anzahl an Verstößen, die an die Koordinierungsstelle zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung technisch übermittelt wird
- Anzahl an Verstößen, die von der Koordinierungsstelle als relevant beurteilt werden
- Anzahl an Verstößen, die von der Koordinierungsstelle als nicht relevant bewertet werden
- Anzahl an Anmeldungen bei Täterarbeitsprogrammen nach gerichtlicher Anordnung
- Anzahl an erfolgreichem Abschluss der Täterarbeitsprogramme nach gerichtlicher Anordnung
- Anzahl der Abbrüche von Täterarbeitsprogrammen nach gerichtlicher Anordnung

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Täterarbeitseinrichtungen und weitere Institutionen des Unterstützungssystems, welche gegebenenfalls in die Datenerhebung

eingebunden werden mit ausreichenden finanziellen Ressourcen und Personal für etwaigen Mehraufwand auszustatten sind.

3 Fazit

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt stellen Menschenrechtverletzungen dar, die in Deutschland an der Tagesordnung stehen. Daher begrüßt die Berichterstattungsstelle ausdrücklich, dass das BMJV das Thema frühzeitig in der laufenden Legislaturperiode aufgegriffen und auf die politische Agenda gesetzt hat. Im Sinne der Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention ist es aus Sicht der Berichterstattungsstelle essenziell, dass Präventionsmaßnahmen ihr volles Potenzial entfalten. Die Berichterstattungsstelle appelliert daher nachdrücklich, die in dieser Stellungnahme aufgezeigten Defizite und Lösungsvorschläge im weiteren Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen. Besonders wichtig ist es, Prävention als integralen Bestandteil einer umfassenden und kohärenten Gesamtstrategie zu stärken – anstelle von isolierten Einzelmaßnahmen. Die Berichterstattungsstelle steht für einen vertieften fachlichen Austausch zu diesem Thema jederzeit gerne zur Verfügung.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Muserref Tanrıverdi

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

September 2025

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.