

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Effektivierung des Gewaltschutzes in Hochrisikofällen

A. Problem und Ziel

Das Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (Gewaltschutzgesetz - GewSchG) gibt Opfern von häuslicher Gewalt die Möglichkeit, eine gerichtliche Schutzanordnung zu erlangen. In der Praxis lässt sich das materielle Gewaltschutzrecht nur so erfolgreich umsetzen, wie es die verfahrens- und vollstreckungsrechtlichen Vorschriften zulassen. Zivilrechtlicher Gewaltschutz hat einen unvermeidlichen zeitlichen Vorlauf und ist deshalb nicht immer das optimale Schutzinstrument. Die Familiengerichte verfügen auch nicht über dasselbe Ermittlungsinstrumentarium wie die Polizei, wenn der Sachverhalt streitig ist oder tatverdächtige Personen manipulativ vorgehen.

Der Gesetzentwurf zielt vor diesem Hintergrund zum einen auf eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen Familiengericht und Polizei beziehungsweise anderen öffentlichen Stellen, die von der Durchführung einer Gewaltschutzanordnung betroffen sind, zum anderen auf eine Verbesserung der staatlichen Reaktionsmöglichkeiten insbesondere in Hochrisikofällen. Vergleichbar mit den strafprozessualen Möglichkeiten bei eskalierendem Stalking bedarf es in dieser besonderen Fallgruppe wirksamer und abschreckender Interventionsmöglichkeiten, durch die gewalttätige Personen frühzeitig konsequent gestoppt und aktiv zur Verantwortung gezogen werden können.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf schlägt vor, den Strafraum für besonders schwere Verstöße gegen das Gewaltschutzgesetz an diejenigen für die besonders schweren Fälle des strafbaren Stalkings anzugleichen und für diese Fälle die Möglichkeit einer Deeskalationshaft nach § 112a StPO zu eröffnen. Zugleich sollen die Polizeibehörden frühzeitiger – bereits mit Antragstellung – von Gewaltschutzverfahren unterrichtet werden.

C. Alternativen

Beibehaltung des derzeitigen unbefriedigenden Zustands.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand**E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Es werden keine Mehrkosten für Bürgerinnen und Bürger erwartet. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es werden keine Mehrkosten für die Wirtschaft erwartet.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die Einführung der neuen strafrechtlichen Regelung und die Erweiterung der Haftgründe können den Länderhaushalten Verfahrens- und Vollzugskosten in überschaubarem Umfang entstehen, deren Höhe sich nicht näher beziffern lässt. In Gewaltschutzverfahren entsteht durch die Erweiterung der Mitteilungspflichten gegenüber der Polizei ein geringer zusätzlicher Aufwand für das Gericht, dem jedoch Effizienzgewinne bei einer etwa erforderlichen polizeilichen Amts- und Vollzugshilfe im Rahmen der Vollstreckung gerichtlicher Anordnungen gegenüberstehen.

Die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung wird in Einzelfällen einen geringen Mehraufwand für die Länder verursachen, der jedoch durch Einnahmen durch die im Falle einer Verurteilung zu zahlenden Gerichtsgebühren teilweise ausgeglichen werden kann.

F. Weitere Kosten

Für verurteilte Personen können im Falle der Beiordnung einer anwaltlichen Vertretung für das Opfer und einer psychosozialen Prozessbegleitung zusätzliche Kosten entstehen.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, 3. Dezember 2025

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Julia Klöckner
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Bundestagspräsidentin,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 1057. Sitzung am 17. Oktober 2025 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Effektivierung des Gewaltschutzes in Hochrisikofällen
mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beige-fügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Friedrich Merz

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Gesetzes zur Effektivierung des Gewaltschutzes in Hochrisikofällen

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Gewaltschutzgesetzes**

Das Gewaltschutzgesetz vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3513) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 4 wird durch den folgenden § 4 ersetzt:

„§ 4

Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einer bestimmten vollstreckbaren

1. Anordnung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder 3, jeweils auch in Verbindung mit Absatz 2 Satz 1, zuwiderhandelt oder

2. Verpflichtung aus einem Vergleich zuwiderhandelt, soweit der Vergleich nach § 214a Satz 1 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Satz 1 oder 3 dieses Gesetzes, jeweils auch in Verbindung mit § 1 Absatz 2 Satz 1 dieses Gesetzes, bestätigt worden ist.

Die Strafbarkeit nach anderen Vorschriften bleibt unberührt.

(2) In besonders schweren Fällen des Absatzes 1 wird die Zuwiderhandlung mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter

1. eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug bei sich führt,
2. durch die Tat eine Gesundheitsschädigung des Opfers verursacht,
3. das Opfer durch die Tat in die Gefahr des Todes oder einer schweren Gesundheitsschädigung bringt,
4. durch wiederholte oder fortgesetzte Taten die Lebensgestaltung des Opfers nicht unerheblich beeinträchtigt oder
5. die Zuwiderhandlung mittels eines hinterlistigen Überfalls begeht.“

Artikel 2**Änderung der Strafprozeßordnung**

Die Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 163) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1. In § 112a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 wird nach der Angabe „Strafgesetzbuches“ die Angabe „oder nach § 4 Absatz 2 des Gewaltschutzgesetzes“ eingefügt.
2. In § 397a Absatz 1 Nummer 5 wird nach der Angabe „Strafgesetzbuches“ die Angabe „oder nach § 4 Absatz 2 des Gewaltschutzgesetzes“ eingefügt.

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit

Das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. April 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 109) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 216a Satz 1 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

„Das Gericht teilt Anträge und Anordnungen nach den §§ 1 und 2 des Gewaltschutzgesetzes sowie die Änderung oder Aufhebung von Anordnungen der zuständigen Polizeibehörde und anderen öffentlichen Stellen, die von der Durchführung der Anordnung betroffen sind, unverzüglich mit, soweit nicht schutzwürdige Interessen eines Beteiligten an dem Ausschluss der Übermittlung, das Schutzbedürfnis anderer Beteiligter oder das öffentliche Interesse an der Übermittlung überwiegen.“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeines

I. Ausgangslage

Der Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt ist in Deutschland in einem vielschichtigen System von Befugnissen verschiedener Stellen und Behörden organisiert. Um diesen Schutz praktisch wirksam werden zu lassen, bedarf es einer gezielten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft einerseits, und Amtsgericht in Familiensachen andererseits.

Geht von häuslicher Gewalt eine gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit der gefährdeten Person(en) aus, kann die Polizei als „Akutintervention“ eine Wohnungsverweisung mit Rückkehrverbot aussprechen. Dabei handelt es sich jedoch um ein kurzfristig wirkendes Mittel der Krisenintervention. Danach muss das Familiengericht nach dem Gewaltschutzgesetz (GewSchG) tätig werden. Dieses kann sehr schnell im Wege einer einstweiligen Anordnung im selbständigen Verfahren nach §§ 49 ff. des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) eine mit Erlass wirksame und damit vollstreckbare Schutzanordnung erlassen. Dies erfolgt bei ausreichender Glaubhaftmachung des gewalttätigen Verhaltens durch die antragstellende Person in der Regel ohne mündliche Verhandlung und häufig noch am Tag der Antragstellung (Cirullies, NZFam 2022, S. 333, 334).

Nach § 4 GewSchG kann mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden, wer vorsätzlich einer solchen vollstreckbaren gerichtlichen Anordnung zuwiderhandelt, vorausgesetzt diese ist ausreichend bestimmt. Die gerichtliche Anordnung muss materiell rechtmäßig (BGH, NJW 2014, S. 1749) und aus sich heraus so eindeutig gefasst sein, dass klar erkennbar ist, welches Verhalten zu unterlassen ist. Gleiches gilt für den gerichtlich bestätigten Vergleich.

Gleichwohl lässt sich das materielle Gewaltschutzrecht nur so erfolgreich umsetzen, wie es die verfahrens- und vollstreckungsrechtlichen Vorschriften zulassen.

Wenn die Verletzung der gerichtlichen Schutzanordnung unmittelbar droht oder bereits eingetreten ist, kann zwar erneut im Wege der „Akutintervention“ die Polizei gerufen werden, da die Zuwiderhandlung gegen vollstreckbare Anordnungen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder Satz 3 GewSchG eine Straftat darstellt, zu deren Verhinderung oder Beendigung die Polizei einzuschreiten verpflichtet ist. Dies setzt in aller Regel aber ein unmittelbares Bestehen der Begehung oder Fortsetzung des gerichtlich untersagten Verhaltens voraus, so dass der Eintritt eines deliktbedingten Schadens sofort oder in allernächster Zeit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Es gibt jedoch Hochrisiko-Konstellationen, in denen Täter ihre Opfer über einen längeren Zeitraum hinweg in der Art eines „Katz-und-Maus-Spiels“ verfolgen und sich das Opfer nicht versehen kann, wann und wo der nächste Übergriff stattfindet. Kommt es dergestalt zum Verstoß gegen das gerichtliche Verbot oder einen gerichtlich bestätigten Vergleich, kann vom Familiengericht zwar ein Ordnungsgeld auferlegt werden und für den Fall, dass das Ordnungsgeld nicht beigetrieben werden kann, auch Ordnungshaft angeordnet werden. Die zivilrechtliche Zwangsvollstreckung erfordert aber im Anschluss daran noch ein weiteres Verfahren, in dem der Ordnungsgeldbeschluss vollstreckt werden muss. Bei mittellosen Personen geht dies ins Leere. Die Kostenlast trägt dann das Opfer.

Dies kann für Betroffene von Gewaltstraftaten, die generell mit einer höheren Wahrscheinlichkeit für gravierende psychische Folgen beim Opfer einhergehen, sehr herausfordernd sein. So ergab eine Befragung von häuslicher Gewalt betroffener Frauen, dass sie im Schnitt sieben verschiedene Institutionen mindestens einmal kontaktierten, bevor es gelang, Gewaltfreiheit herzustellen (Gloor/Meier: „Sicht gewaltbetroffener Frauen auf institutionelle Interventionen bei Gewalt in Ehe und Partnerschaft.“, Social Insight, Schinznach-Dorf, 2014).

In der Praxis erweist sich das bestehende Schutzsystem zwar in den meisten Fällen als vergleichsweise effektiv. Eine Evaluation im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz ergab 2018, dass sich knapp 90 Prozent aller Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz erledigen (Ekert/Heiderhoff: „Evaluation der FGG-Reform - Ab-

schlussbericht zum Forschungsvorhaben“, Berlin 2018.). Dennoch ist festzuhalten, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der Verfahren so nicht abgeschlossen werden kann. Im Jahr 2023 wurden durch die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) insgesamt 7.070 Tatverdächtige von Straftaten nach § 4 Gewaltschutzgesetz registriert, davon 91,7 % männlichen und 8,3 % weiblichen Geschlechts (BKA Lagebild häusliche Gewalt, Juni 2024). Dem stehen in der Strafverfolgungsstatistik jährlich nur einige Hundert Verurteilungen nach dem Gewaltschutzgesetz gegenüber.

Die Expertengruppe GREVIO des Europarates hat in ihrem Basisbericht über gesetzliche und weitere Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt an die deutschen Behörden appelliert, gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen, um eine umfassendere Strafverfolgung von Fällen körperlicher Gewalt im Zusammenhang mit Gewalt in der Partnerschaft zu gewährleisten und damit zu einer wirksamen Abschreckung vor dieser Form der Gewalt beizutragen (GREVIO; 2022, Ziffer 249).

Auf diese internationale Verpflichtung beruft sich die verbreitete Kritik aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft an der Umsetzung der Istanbul-Konvention im Gewaltschutzrecht: Sanktionen seien zu selten und hätten nur einen geringen Abschreckungseffekt, Verstöße gegen die Schutzmaßnahmen würden nicht angemessen geahndet (Schröttle/Arnis: „Femizide und notwenige Maßnahmen“ in: „Femizide und Gewalt gegen Frauen“, bpb.de, 2023; ebenso: „Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ des „Bündnis Istanbul-Konvention“, 2021, S. 162.). Die PKS-Daten der letzten Jahre zeigen denn auch einen Anstieg der Anzahl der erfassten Tatverdächtigen im Zusammenhang mit Straftaten gemäß § 4 GewSchG. Im Fünfjahresvergleich ist diese um 12,8 % angestiegen (BKA Lagebild häusliche Gewalt, Juni 2024).

II. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf zielt auf eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen Familiengericht und Polizei beziehungsweise anderen öffentlichen Stellen, die von der Durchführung einer Gewaltschutzanordnung betroffen sind, und auf eine Verbesserung des Gewaltschutzes insbesondere in Hochrisikofällen.

Er greift damit zum einen Anregungen aus der familiengerichtlichen Praxis auf, die bereits im Jahre 2022 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Gewalt gegen Frauen und Mädchen wirksam bekämpfen“ Anlass gegeben hatten, eine Verbesserung des Informationsaustausches und eine Prüfung zu fordern.

Zum anderen nimmt der Entwurf gezielt eine kleine, aber gefährliche Gruppe von Gewalttätern besonders in den Blick. Die britische Forscherin Jane Monckton-Smith hat 2020 in einer Untersuchung von 372 Fällen von Partnerschaftstötungen eine signifikante Parallele zwischen den Ergebnissen der Femizid-Forschung und der Forschung zu Stalking-Fällen herausgearbeitet. Danach sind beide Phänomene auf die Dynamik von Macht und Kontrolle zurückzuführen und weisen ähnliche prädiktive Risikomarker auf. Nicht Gewalt allein ist der wichtigste Indikator für einen Femizid. Vielmehr ist es erforderlich, auch die zeitliche Eskalation einer Geschlechterbeziehung genau zu verfolgen und deren Dynamik zu verstehen (Monckton-Smith, „Intimate Partner Femicide“, Violence Against Women, 26 [11]. pp. 1267-1285).

Den einer dynamischen Gewaltentwicklung zugrundeliegenden psychologischen Mechanismus beleuchtet der Abschlussbericht des Forschungsprojekts „Gewalteskalation in Paarbeziehungen“ des Instituts für Polizei und Sicherheitsforschung wie folgt: „Werden – aus Tätersicht – durch die aktuelle Trennungskrise der bisherige Lebensentwurf und/oder die eigene Selbstdefinition nicht nur in Frage gestellt, sondern in den Grundfesten erschüttert, kann es zur Selbstwerterschütterung im Sinne einer schweren narzisstischen Krise kommen.“ (Greuel, Abschlussbericht IPoS-Studie 2009, S. 123 ff.). Kommt es zur Eskalation, lassen sich diese Täter von einer zivilgerichtlichen Anordnung und der Aussicht auf deren Vollstreckung durch einen Gerichtsvollzieher oder eine Gerichtsvollzieherin nicht aufhalten.

Die psychische Krisenentwicklung engt bei solchen Tätern das Denken im Sinne einer mentalen Fixierung auf den Beziehungskonflikt zunehmend ein. Aufgrund ihrer obsessiven Fixierung auf das Opfer vollziehen sich eine Störung der Realitätsprüfung und eine affektive Einengung. Diese Täter steigern sich in eine Schuldzuschreibung auf das Opfer hinein (Glaz-Ocik/Hoffmann, „Gewaltdynamiken bei Tötungsdelikten an der Intimpartnerin“, Polizei & Psychologie 2011, S. 263, 277). Sie agieren in ihrer narzisstischen Prägung hochgradig manipulativ und

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

geraten in einen „affektiven Tunnel“, aus dem sie sich aus eigener Kraft nicht mehr lösen können. Die Verengung ihres kognitiven Raums, die bei Trennungstaten ebenso wie beim Stalking auftritt, und die damit verbundene typische „Täter-Opfer-Umkehr“ bei der Wahrnehmung des Konflikts, machen sie für polizeiliche Gefährderansprachen oder gerichtliche Sanktionsandrohungen unerreichbar. In Einzelfällen zeigten sich in der IPOS-Studie sogar „Anzeichen für ein nahezu wettbewerbsorientiertes Machtverhalten“, wenn nur kurze Zeit nach erfolgter Gefährderansprache demonstrativ weitere Übergriffe erfolgen (Greuel, a.a.O. S. 114).

Angesichts der im April 2024 verabschiedeten Richtlinie der EU zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (ABl. L 2024/1385 vom 14. Mai 2024) bedarf das deutsche Recht dringend der Nachbesserung. Nach Artikel 19 dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Verstöße gegen Eilschutzanordnungen, Kontakt- und Näherungsverbote oder Schutzanordnungen mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen geahndet werden können. Die bisherigen Verfahren schrecken in den eskalierenden Fällen einer „Gewaltspirale“ Personen mit narzisstischer Prägung nicht ab, sondern bieten ihnen im Gegenteil nur neue Gelegenheiten zur Selbstdarstellung.

Das Familiengericht verfügt nicht über ein Instrument, mit dem sich eine solche im Aufbau befindliche Gewaltspirale erfolgreich und auf Dauer durchbrechen ließe. Ein entsprechendes Instrument sieht aber die Strafprozessordnung für Stalking-Fälle in Gestalt der sogenannten „Deeskalationshaft“ vor. Nach § 112a StPO können Beschuldigte in Haft genommen werden, wenn sie dringend verdächtig sind, eine Straftat nach § 238 Absatz 2 und 3 des Strafgesetzbuches (StGB) begangen zu haben, und bestimmte Tatsachen die Gefahr begründen, dass sie vor rechtskräftiger Aburteilung weitere erhebliche Straftaten gleicher Art begehen oder die Straftat fortsetzen und die Haft zur Abwendung der drohenden Gefahr erforderlich ist. Der Gesetzentwurf schlägt daher eine Übertragung der Stalking-Regulierung auf Verstöße gegen das Gewaltschutzgesetz vor.

III. Alternativen

Beibehaltung des unzureichenden gesetzlichen Status quo.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht und gerichtliches Verfahren).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union, insbesondere mit der kürzlich verabschiedeten Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (ABl. L 2024/1385 vom 14. Mai 2024) vereinbar, die in Artikel 19 Absatz 5 verbindlich verlangt, dass Verstöße gegen Eilschutzanordnungen, Kontakt- und Näherungsverbote oder Schutzanordnungen mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen geahndet werden können. Gleiches bestimmt Artikel 53 Absatz 3 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention).

Durch die Ergänzung des § 397a Absatz 1 Nummer 5 StPO um schwere Verstöße gegen Gewaltschutzanordnungen wird zugleich Artikel 12 Absatz 2 der UN-Konvention über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) Rechnung getragen. Danach ist Deutschland als Vertragsstaat unter anderem verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass in allen ein Kind berührenden Gerichtsverfahren das Kind entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört werden kann. Dieses Recht wird durch den Zugang zu einem Opferanwalt beziehungsweise einer Opferanwältin für Minderjährige und schutzbedürftige Personen, die ihre Interessen nicht selbst wahrnehmen können, effektiv ausgestaltet. Da mit der Aufnahme schwerer Gewaltschutzdelikte in den Katalog des § 397a Absatz 1 Nummer 5 StPO der Zugang zur Beordnung einer psychosozialen Prozessbegleitung eröffnet wird (§ 406g Absatz 3 Satz 1 StPO), dient die Regelung zugleich der Bereitstellung eines Opferunterstützungsdienstes im Sinne des Artikels 8 Absatz 1 der EU-Opferschutzrichtlinie mit dem Ziel emotionaler und psychologischer Unterstützung von Opfern mit besonderem Unterstützungsbedarf (Artikel 22 Absatz 3, Artikel 24 und Erwägungsgrund 38 der Opferschutzrichtlinie).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

VI. Auswirkungen

Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sind durch den Entwurf nicht zu erwarten. Im justiziellen Kernbereich ist mit Verfahrens- und Vollzugskosten in überschaubarem Umfang zu rechnen.

Die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung wird in Einzelfällen einen geringen Mehraufwand für die Länder verursachen, der jedoch durch Einnahmen durch die von Angeklagten im Falle der Verurteilung zu zahlenden Gerichtsgebühren teilweise ausgeglichen werden kann. Für Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Gewaltschutzgesetzes)

§ 4 GewSchG wird durch einen Absatz 2 ergänzt, in dem künftig für besonders schwere Fälle ein an § 238 Absatz 2 StGB orientierter Strafraum vorgesehen wird. Bestimmte besonders gefährliche Zuwiderhandlungen gegen Gewaltschutzanordnungen, die auf eine sich anbahnende Gewalteskalation hindeuten können, sollen mit mindestens drei Monaten Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft werden. Die Regelbeispiele orientieren sich an der Schwere der Tatfolgen und an den mit ihrer Begehung einhergehenden Risiken.

Nummer 1 greift – in Anlehnung an § 113 Absatz 2 Nummer 1, § 177 Absatz 7 Nummer 1 StGB – jüngste Erkenntnisse aus dem BKA Lagebild häusliche Gewalt vom Juni 2024 auf. Diesem ist zu entnehmen, dass immerhin 17 Tatverdächtige bei Verstößen gegen das GewSchG im Jahr 2023 eine Schusswaffe einsetzten. Verschiedene Untersuchungen zu tödlicher Partnerschaftsgewalt weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass insbesondere der Zugang zu und die Bedrohung mit Waffen ein wichtiges Warnsignal für eskalierende Gewaltdynamiken darstellen. Eine Untersuchung von 751 Morden und Mordversuchen an weiblichen Opfern aus Österreich ergab kürzlich, dass mehr als jeder dritte Täter bei der Tat eine Stichwaffe einsetzte und annähernd 20% eine Hieb- oder Schusswaffe, wobei zunehmend mehr legale Schusswaffen zum Einsatz kommen (Haller/Eberhardt/Temel, „Untersuchung Frauenmorde – eine quantitative und qualitative Analyse“, Wien 2023, S. 12 f., S. 32). Kommt es im Vorfeld zu Bedrohungen mit einer potentiell tödlichen Waffe oder hat die gewalttätige Person allgemein Zugang zu tödlichen Waffen, insbesondere Schusswaffen, ist das Risiko eines eruptiven Gewaltdurchbruchs deutlich erhöht (Glaz-Ocik/Hoffmann, a.a.O., S. 264; Greuel, IPoS-Studie, S. 4 und 190, jeweils m. w. N.). Aufgrund des Eskalationsrisikos bedarf es zum Schutz von Leib und Leben des Opfers deshalb zur Erfüllung des Tatbestands einer konkreten Verwendungsabsicht nicht, sondern es reicht aus, dass Zugriff auf das gefährliche Werkzeug bei der Tatausführung jederzeit möglich ist.

Zu den direkten Auswirkungen von Gewalthandlungen zählen nach medizinischen Untersuchungen neben physischen Verletzungen auch internalisierte Beschwerden wie beispielsweise Angst, Panikattacken, verstärkte Unruhe, Schlafstörungen, Depressionen, Magenbeschwerden oder Kopfschmerzen. Diese gesundheitlichen Folgen nehmen die Nummern 2 und 3 in den Blick und lehnen sich an die Regelbeispiele für schwere Tatfolgen des Absatzes 2 Nummer 1 und 2 des § 238 StGB an. Zur Auslegung kann auf die dazu ergangene Rechtsprechung zurückgegriffen werden. In subjektiver Hinsicht ist erforderlich, dass die Krankheitsfolgen oder die Herbeiführung der konkreten Gefahrenlage in den Tatvorsatz aufgenommen werden.

Die eingetretene Gesundheitsschädigung nach Nummer 2 kann sowohl physischer als auch psychischer Natur sein (BT-Drs. 19/28679, 13); sie muss aber Krankheitswert besitzen und über eine bloße Befindlichkeitsstörung hinausgehen.

Nach Nummer 3 genügt die Gefahr einer Gesundheitsschädigung, soweit es sich um eine schwere Gesundheitsschädigung handelt. Erfasst werden damit unter anderem langwierige ernsthafte Krankheiten oder der psychisch bedingte Verlust der Arbeitsfähigkeit für längere Zeit. Auch wenn das Opfer infolge erheblichen psychischen Drucks in die Gefahr des Eintritts einer Depression mit Krankheitswert gebracht wird, kommt die konkrete Gefahr einer schweren Gesundheitsschädigung in Betracht (MüKoStGB/Gericke, 4. Aufl. 2021, StGB § 238 Rn. 54).

Nummer 4 und 5 greifen weitere Erkenntnisse der Femizid-Forschung auf. Im Gegensatz zu ungeplant-impulsiven Gewaltdurchbrüchen überwiegt bei Beziehungsgewalt der Anteil geplanter Taten (Greuel, IPoS-Studie, S. 114). Selbst wenn der eigentliche Tatentschluss im Rahmen eines Eskalationsprozesses spontan gefasst wird, gehen dem häufig Warnsignale voraus.

Neben einer Gewaltvorgeschichte gilt ein starkes Kontrollverhalten als wichtiger Risikofaktor für Tötungen innerhalb oder am Ende einer Partnerschaft. Der Indikator für eine Hochrisikosituation ist dann ein starkes Bedürfnis nach Macht, das in kontrollorientiertem Stalking ausgelebt wird (Monckton-Smith, a. a. O., S. 269). Gerade bei den besonders gefährlichen narzisstisch geprägten Personen kann ein Zusammenhang zwischen Kontrollverhalten und dem Streben nach Dominanz beobachtet werden (Staubli/Markwalder/Walser, „Ursachen von Tötungsdelikten innerhalb der Partnerschaft“, St. Gallen 2021, S. 17 ff.).

Nummer 4 sieht deshalb – gleichfalls in Anlehnung an den § 238 StGB – die Strafschärfung für die Fälle vor, in denen die Zuwiderhandlungen ihrerseits den Charakter von Stalking annehmen, wobei das Regelbeispiel in Abgrenzung zum „einfachen“ Stalking bewusst als Erfolgsdelikt ausgestaltet ist, um den besonderen Unwert der wiederholten Verstöße zu unterstreichen. Die Lebensgestaltung des Opfers wird schwerwiegend beeinträchtigt, wenn es zu einem Verhalten veranlasst wird, das es ohne den Einfluss der Tat nicht gezeigt hätte und das zu gravierenden, ernst zu nehmenden Folgen führt, die über durchschnittliche, regelmäßig hinzunehmende Beeinträchtigungen der Lebensgestaltung erheblich und objektivierbar hinausgehen (BGH, Beschluss vom 19. November 2009 – 3 StR 244/09 – BGHSt 54, 189).

Nach einer gewissen Trennungsdauer – insbesondere wenn Frauen den Kontakt konsequent abubrechen versuchen – ereignen sich Tötungsdelikte vor dem Hintergrund einer Gewalteskalation, nachdem seitens des Täters eine geeignete Tatsituation geflüsselt geschaffen wurde, indem dem Opfer beispielsweise auf dem regelmäßigen Weg zur Arbeit aufgelauert oder die Notwendigkeit einer „letzten Aussprache“ vorgespiegelt wird (Habermann, Beziehungsfemizide in der juristischen Praxis, APuZ 14/2023, S. 24). In Trennungssituationen, wenn die späteren Opfer ihr Bestreben mitteilen, die Beziehung beenden zu wollen, steigt das Risiko einer Gewalteskalation sprunghaft (Glaz-Ocik/Hoffmann, a.a.O., S. 264). Hierauf stellt Nummer 5 der Regelbeispiele in Anlehnung an § 224 Absatz 1 Nr. 3 StGB ab.

Zu Artikel 2 (Änderung der Strafprozessordnung)

Die Ergänzung von § 112a Absatz 1 Nummer 1 StPO um Straftaten nach dem neuen § 4 Absatz 2 GewSchG erstreckt die Möglichkeit einer vorbeugenden „Deeskalationshaft“ auf besonders schwere Zuwiderhandlungen gegen die gerichtliche Gewaltschutzanordnung. Die Gründe, die zur Einführung der Deeskalationshaft in Fällen schweren Stalkings geführt haben, liegen bei schwerwiegenden Verstößen gegen das Gewaltschutzrecht in gleicher Weise vor: „In diesem Bereich kann nach geltendem Haftrecht nicht rechtzeitig interveniert werden. So liegen etwa in der Regel die Voraussetzungen des § 112 [StPO] nicht vor, weil es sich bei den Tätern um ansonsten strafrechtlich noch nicht in Erscheinung getretene Personen in geordneten sozialen Verhältnissen handelt. Die zeitlich eng begrenzte Ingewahrsamnahme nach Polizeirecht bietet ebenfalls keine effektive Handhabe. [...] Zukünftig kann bereits dann interveniert werden, wenn eine konkrete Gefahr eingetreten ist“ (BT-Drs. 16/3641, S. 15).

Die Voraussetzungen für eine vorsorgliche Inhaftierung sind eng gefasst. Zunächst muss bezüglich des Verstoßes gegen eine gerichtliche Schutzanordnung dringender Tatverdacht bestehen, was voraussetzt, dass absolute Rechte wie Körper, Gesundheit, Freiheit, sexuelle Selbstbestimmung, Wohnung oder befriedetes Besitztum einer anderen Person widerrechtlich verletzt wurden. Während beim strafbaren Stalking wiederholte Nachstellungen die Strafbarkeit begründen, indiziert hier der vorsätzliche Verstoß gegen eine gerichtliche Gewaltschutzanordnung die Beharrlichkeit der Rechtsverletzung. Die an der Gefährlichkeit der Zuwiderhandlungen orientierten Regelbeispiele des neuen § 4 Absatz 2 GewSchG sind bewusst am Schutzzweck der „Deeskalationshaft“ ausgerichtet, die auf die Durchbrechung gefährlicher Gewaltspiralen zielt, bevor sich die Risiken für das Tatopfer zur gegenwärtigen Gefahr einer schweren Verletzung oder gar eines Femizids verdichtet haben.

Weiter müssen bestimmte Tatsachen die Gefahr begründen, dass die tatverdächtige Person vor rechtskräftiger Aburteilung weitere erhebliche Straftaten gleicher Art begehen werde. Dies ist der Fall, wenn die Verletzung der gerichtlichen Gewaltschutzanordnung auf Persönlichkeitsmängel hindeutet, die weitere Taten ähnlicher Art befürchten lassen (Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, 67. Aufl. § 112a Rn. 14 m. w. N.), die im Erscheinungsbild mit

der bisherigen übereinstimmen, so dass das Verhalten insgesamt als gleichartige Serie erscheint. Die betreffenden Taten müssen zudem im Unrechtsgehalt und im Schweregrad überdurchschnittlich wiegen und nach ihrem konkreten Erscheinungsbild geeignet sein, in weiten Teilen der Bevölkerung das Gefühl des Vertrauens in Sicherheit und Rechtsfrieden zu beeinträchtigen (BeckOK StPO/Krauß, 54. Ed. 01.01.2025, StPO § 112a Rn. 7, beck-online).

Schließlich darf Deeskalationshaft als Form der Sicherungshaft nur subsidiär verhängt werden und die von den Beschuldigten ausgehenden Gefahren dürfen nicht durch andere Maßnahmen gleich wirksam bekämpfbar sei. Auch ein auf den Haftgrund der Wiederholungsgefahr gestützter Haftbefehl kann außer Vollzug gesetzt werden. So etwa bei wesentlichen Veränderungen in den Lebensverhältnissen der Beschuldigten oder wenn Übergriffen durch Auflagen und Weisungen wirksam entgegengewirkt werden kann, etwa durch Anordnung einer elektronischen Fußfessel (so auch MüKoStPO/Böhm, 2. Aufl. 2023, StPO § 112a Rn. 57).

Durch Ergänzung des § 397a Absatz 1 Nummer 5 StPO wird für Geschädigte unter 18 Jahren und Geschädigte, die nicht dazu in der Lage sind, ihre Interessen selbst wahrzunehmen, im Gleichklang mit den Vorschriften zum Schutz vor Nachstellung (§ 238 Absatz 2 und 3 StGB) der Zugang zu einer Opferanwältin beziehungsweise einem Opferanwalt eröffnet. Die Unfähigkeit zur Interessenwahrnehmung ist nach verletzten- beziehungsweise opferspezifischen Gesichtspunkten zu beurteilen. Verletzte können bei schweren Gewaltschutzverstößen aufgrund ihrer persönlichen Lebens- und Beziehungssituation durch ein Handeln in eigener Sache überfordert sein, weil sie über das Tatgeschehen hinaus zusätzlich durch den kompletten Umbruch ihrer Lebenslage belastet sind (BeckOK StPO/Weiner, 54. Ed. 01.01.2025, StPO § 397a Rn. 18).

Mit der Aufnahme schwerer Gewaltschutzdelikte in den Katalog des § 397a Absatz 1 Nummer 5 StPO wird in diesen Fällen den Betroffenen zugleich der Zugang zur Beiordnung einer psychosozialen Prozessbegleitung eröffnet (§ 406g Absatz 3 Satz 1 StPO). Damit kann ein Beitrag dazu geleistet werden, der von der Expertengruppe GREVIO in ihrem Basisbericht 2022 konstatierten „Zermürbung“ entgegenzuwirken, die zu der Diskrepanz zwischen den bei der Polizei gemeldeten Fällen von Gewalt in Partnerbeziehungen und den vergleichsweise geringen Verurteilungszahlen durch die Gerichte beiträgt (GREVIO 2022, Nr. 305)

Zu Artikel 3 (Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit)

Nach Artikel 29 Absatz 1 Istanbul-Konvention treffen die Vertragsparteien die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um Opfer mit angemessenen zivilrechtlichen Rechtsbehelfen gegenüber dem Täter beziehungsweise der Täterin auszustatten. Ein angemessener Schutz bedeutet nicht nur, dass das Opfer eine gerichtliche Anordnung erlangen kann. Die entsprechende Anordnung muss auch effektiv durchsetzbar sein.

Die gerichtlichen Gewaltschutzentscheidungen sind nach § 216a FamFG unter anderem der zuständigen Polizeibehörde mitzuteilen. Damit soll die Polizei in die Lage versetzt werden, ihren Aufgaben der Gefahrenabwehr beziehungsweise Strafverfolgung schneller nachzukommen. Um es der Polizei zu ermöglichen, sich auf mögliche Einsätze, aber auch auf zu erwartende Vollstreckungsaufträge besser einzustellen und insgesamt schneller und effektiver eingreifen zu können, soll sie künftig nicht nur von der Entscheidung, sondern bereits von einem Antrag nach dem Gewaltschutzgesetz unterrichtet werden. Dies ermöglicht es der Polizei, unverzüglich nach Mitteilung über die Antragstellung einer Gewaltschutzanordnung den durch die betroffene Person mitgeteilten Aufenthalt und entsprechende Erreichbarkeiten dem Gericht zu übermitteln, so dass die Zustellung der gerichtlichen Anordnung nach § 214 Absatz 2 Satz 2 FamFG zeitnah erfolgen kann. Schutzlücken für gewaltbetroffene Personen, hinter deren Interesse das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der die Gewalt ausübenden Person zurückzutreten hat, können so vermieden werden. In den Fällen, in denen die Gewaltschutzanordnung im einstweiligen Rechtsschutz noch am Tage der Antragstellung erfolgt, können die gerichtlichen Mitteilungen, die unverzüglich zu erfolgen haben, gemeinsam bewirkt werden.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Voranzustellen ist, dass die Bundesregierung am 19. November 2025 den von der Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz beschlossen hat.

Dieser Gesetzentwurf sieht bereits wesentliche Verbesserungen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Gewaltschutzes vor und ist ein wichtiger und bedeutender Schritt, um häuslicher Gewalt noch besser zu begegnen. Es wird erstmals eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für die Möglichkeit zur Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Gewaltschutzgesetz geschaffen. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung eines gewaltbereiten Täters ist ein besonders geeignetes Instrument zur erheblichen Verringerung einer anhaltenden Gefahr für das Opfer. Der Gesetzentwurf sieht auch Änderungen im Verfahrensrecht vor, um die schnelle und effektive Durchsetzung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung sicherzustellen. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf eine neue Rechtsgrundlage für die Verpflichtung von Tätern zur Teilnahme an sozialen Trainingskursen (sogenannte Täterarbeit) und Gewaltpräventionsberatungen vor. Die Täterarbeit ist in erster Linie auf die Verhinderung von Gewalt in Paarbeziehungen ausgerichtet und daher ein geeignetes und wichtiges Instrument zur Durchbrechung von wiederkehrender Gewalt. Sie kann beim Täter zu einem Veränderungswillen hinsichtlich seines Verhaltens führen. Für Täter, die den Zulassungskriterien der Kursanbieter sozialer Trainingskurse nicht entsprechen, wird zusätzlich die Möglichkeit der Anordnung der Teilnahme an einer Gewaltpräventionsberatung vorgesehen. Um Zuwiderhandlungen gegen Gewaltschutzanordnungen tat- und schuldangemessen zu begegnen und ausreichend abschreckend ahnden zu können, sieht der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf vor, den Strafraumen für Zuwiderhandlungen gegen Gewaltschutzanordnungen auf künftig Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe zu erhöhen. Zudem erhalten Familiengerichte zur Gefährdungsanalyse in Gewaltschutz- und Kindschaftssachen die Möglichkeit, um Auskünfte aus dem Waffenregister zu ersuchen. Schließlich sieht der Gesetzentwurf Änderungen im Kindschaftsrecht vor. Den Familiengerichten wird die Möglichkeit eröffnet, im Eltern-Kind-Verhältnis eine elektronische Aufenthaltsüberwachung anzuordnen sowie einen Eltern teil zur Teilnahme an sozialen Trainingskursen und der Gewaltpräventionsberatung zu verpflichten.

1. Zur Ergänzung des § 4 des Gewaltschutzgesetzes (GewSchG)

Die Bundesregierung verweist zunächst auf die bereits auf den Weg gebrachte Verschärfung des Strafraumens von § 4 GewSchG. Gleichwohl wird die Bundesregierung die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung des § 4 GewSchG um besonders schwere Fälle prüfen.

2. Zur Änderung der Strafprozessordnung

Aus Sicht der Bundesregierung ist die in ihrem am 19. November 2025 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz vorgesehene Möglichkeit, bei Zuwiderhandlungen gegen Gewaltschutzanordnungen Ordnungshaft zu verhängen, ziel-führender.

Die Bundesregierung teilt das Anliegen des Bundesrates, bei Verstößen gegen das Gewaltschutzgesetz unter bestimmten Voraussetzungen dem oder der Verletzten einen für ihn oder sie kostenfreien Rechtsanwalt als Beistand zur Seite zu stellen und den Zugang zur psychosozialen Prozessbegleitung zu eröffnen. Sie prüft aktuell entsprechende Vorschläge.

3. Zur Änderung des § 216a des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG)

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung des Bundesrates, dass der Informationsfluss zwischen den Familiengerichten und der Polizei für einen effektiven Gewaltschutz unerlässlich ist. Die Bundesregierung begrüßt den Regelungsvorschlag des Bundesrates, soweit dieser vorsieht, dass die Familiengerichte der Polizei in allen Gewaltschutzverfahren bereits die Antragsschrift mitteilen müssen.

Der von der Bundesregierung am 19. November 2025 beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz sieht in § 216b Absatz 3 Satz 3 FamFG-E entsprechend vor, dass die Familiengerichte im Verfahren zur Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung den Antrag nach § 1 GewSchG unverzüglich der zuständigen Polizeibehörde zu übermitteln haben. Die Regelung soll einerseits der Durchführung der Anhörung der zuständigen Polizeibehörde nach § 216b Absatz 3 Satz 1 FamFG-E dienen. Andererseits wird die Polizei durch die Übermittlung der Antragsschrift in die Lage versetzt, den eigenen Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr effektiv nachzukommen und so die Sicherheit der gewaltbetroffenen Person zu erhöhen. Die Bundesregierung steht einer Pflicht zur Übermittlung der Antragsschrift an die Polizei in allen Gewaltschutzverfahren offen gegenüber und prüft die Einführung einer entsprechenden Regelung.

Für die Einführung einer Pflicht zur Übermittlung der Antragsschrift an weitere öffentliche Stellen, die von der Durchführung der Gewaltschutzanordnung betroffen sind, sieht die Bundesregierung allerdings kein Erfordernis. Während mit der Übermittlung einer Gewaltschutzanordnung auch die Information über die angeordneten Schutzmaßnahmen zwischen den Beteiligten verbunden ist, zielt die Einführung einer Pflicht zur Übermittlung der Antragsschrift auf die Gewährleistung einer effektiven Gefahrenabwehr durch die zuständigen Behörden ab. Eine Pflicht zur Übermittlung der sensiblen Informationen aus der Antragsschrift an weitere öffentliche Stellen als die Polizei wird daher abgelehnt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.