

STELLUNGNAHME DES DEUTSCHEN FRAUENRATS

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

Berlin, 18. September 2025

Zusammenfassung

Der Deutsche Frauenrat (DF) nimmt zur Kenntnis, dass sich die Bundesregierung ihrer Verantwortung stellen und Femizide sowie Partnerschaftsgewalt verhüten will. Der vorliegende Referentenentwurf sieht die Möglichkeit zur Anordnung verpflichtender Täterarbeit und in Hochrisikofällen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (eAÜ), sogenannte Fußfessel, vor. Beide können wirksame Instrumente sein, um künftige Gewalt zu verhindern.

Der DF betont jedoch, dass die elektronische Fußfessel als Maßnahme nur für einen kleinen Täterkreis infrage kommt. Der vorliegende Entwurf sieht zudem die Verankerung beider Maßnahmen im Gewaltschutzgesetz (GewSchG) vor. Da unter den Gewaltbetroffenen nur ein geringer Anteil das GewSchG in Anspruch nimmt, bleibt auch der Anwendungsbereich für verpflichtende Täterarbeit mit den vorliegenden Vorschlägen stark begrenzt.

Die Präventivwirkung beider Maßnahmen setzt ferner voraus, dass Familiengerichte häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt sowie Hochrisikofälle adäquat erkennen und bearbeiten. Familiengerichte besitzen hierzu jedoch häufig unzureichende Kenntnisse. Für effektive Femizidprävention fehlt es in Deutschland an bundesweit standardisierten Verfahren für die Gefährdungsanalyse und an einem interinstitutionellen Management von Hochrisikofällen.

Um mehr Gewaltbetroffene und ihre Kinder effektiv vor Gewalt zu schützen, fordert der DF hier nachzubessern und empfiehlt unter anderem eine bundeseinheitliche Regelung der Fußfessel außerhalb des Gewaltschutzgesetzes, verpflichtende Fortbildungen zu häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt für Familienrichter*innen und eine Reform des Familienrechts, um nach häuslicher Gewalt (begleiteter) Umgang nur nach Teilnahme an Täterarbeitsprogrammen zu gewähren. Da in einigen Bundesländern bereits die Möglichkeit zur Anordnung der eAÜ bei Gewalt besteht, diese aber kaum Anwendung findet, sollte die bundesweite Regelung mit Langzeitstudien begleitet werden.

Bewertung

Zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung (eAÜ)

Die sogenannte elektronische Fußfessel kann in Hochrisikofällen dazu beitragen, dass Tötungsdelikte oder schwere Körperverletzungen vermieden werden. Der Einsatz der eAÜ in Fällen von schwerer häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt ist bislang auf Länderebene unterschiedlich geregelt. Der DF begrüßt daher die Initiative des vorliegenden Referentenentwurfs (Ref-E) zu einer bundesweit einheitlichen Regelung für den Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung von Tätern häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt.

Die eAÜ kann in Deutschland bereits zur Prävention von schwerer häuslicher Gewalt im Bereich der Gefahrenabwehr, in der Regel das Polizei- und Ordnungsrecht, in sechs Bundesländern¹ eingesetzt werden. Von dieser Möglichkeit wird noch kaum Gebrauch gemacht, ohne dass bekannt ist, woran dies liegt. Die Erläuterungen des Ref-E verweisen auf positive Erfahrungen in Spanien seit der dortigen Einführung der eAÜ. Ausgelassen wird in dieser Argumentation die umfassende spanische Strategie gegen Gewalt mit einer Vielzahl an Maßnahmen, die der spanischen Gesetzgebung bei Einführung der eAÜ zugrunde lag und erhebliche Sanktionen, Schutzmaßnahmen und auch Präventionsmaßnahmen vorsieht. Der Einsatz der eAÜ in Deutschland sollte daher evidenzbasiert erfolgen und mit Langzeitstudien begleitet werden.

Mit der Verankerung der elektronischen Fußfessel im GewSchG baut der Ref-E darauf, dass Familiengerichte Hochrisikofälle als solche erkennen und in jenen Fällen die Anordnung der eAÜ als „unerlässlich“ einschätzen. Fachverbände kritisieren jedoch, dass Polizei und Justiz häufig Hochrisikofälle unterschätzen.²

Der vorliegende Entwurf überlässt es den Gerichten auch bei der Entscheidungsfindung über die eAÜ weitgehend selbst, wie sie vorgehen. Vor Anordnung sieht der Ref-E in §216b (neu) FamFG lediglich die Anhörung des Täters und der Polizei sowie, in Fällen von betroffenen Kindern, des Jugendamts vor. Da in Deutschland nicht flächendeckend standardisierte Risikoanalysen von der Polizei vorgenommen werden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass den Richter*innen regelhaft die notwendigen Informationen zur Gefahreneinschätzung vorliegen.³ Zudem ist der Einbezug der gewaltbetroffenen Frau unerlässlich für eine umfassende Gefährdungseinschätzung sowie die Wirksamkeit einer anzuordnenden Maßnahme.

Eine verpflichtende Fortbildung der Familienrichter*innen zu geschlechtsspezifischer Gewalt im allgemeinen bzw. Hochrisikofällen im Besonderen ist im Ref-E bislang nicht vorgesehen. Das Expert*innengremium des Europarats GREVIO brachte in seinem Bericht 2022 Besorgnis über die fehlende Fortbildung von Richter*innen zu häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt zum Ausdruck.⁴

¹ Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, NRW und Sachsen.

² Bündnis Istanbul-Konvention 2025: Artikel 51, in: Alternativbericht 2025, im Erscheinen.

³ BIG Koordinierung 2024: [Stellungnahme zum Referentenentwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes](#), zuletzt aufgerufen am 11.9.2025.

⁴ GREVIO/Inf(2022)9, S. 39, Absatz 94.

Der DF verweist beispielhaft auf §23b GVG zur Fortbildungsverpflichtung von Familienrichter*innen im Bereich der Kinder- und Jugendpsychologie. Diese Regelung zeigt, dass es verfassungskonforme Möglichkeiten zur gesetzlichen Verankerung von Fortbildungsverpflichtungen der Justiz gäbe.

Vor diesem Hintergrund fordert der DF,

/// die verpflichtende Aus- und Fortbildung aller am familiengerichtlichen Verfahren beteiligten Professionen zu den Formen häuslicher Gewalt und ihrer Dynamiken und zu den Folgen (mit-) erlebter Gewalt für Kinder gesetzlich zu verankern.

Zu befürchten ist außerdem, dass die bisher nach Polizei- und Ordnungsrecht geregelte Maßnahme der eAÜ bei den Familiengerichten zu einer Überfrachtung der dortigen Verfahren führen könnte, auch wenn im Ref-E erfreulicherweise klargestellt wurde, dass die anderen Maßnahmen nach GewSchG vor Entscheidung über die eAÜ angeordnet werden können. Die praktische Erfahrung zeigt, dass insbesondere die Grundidee des GewSchG einer niedrigschwelligen Inanspruchnahme durch bedrohte Frauen sehr sinnvoll ist. Fachverbände geben zu bedenken, dass die Möglichkeit der eAÜ-Anordnung durch das Familiengericht eine eskalierende Wirkung in der Gewalt- und Trennungsdynamik haben könnte und deshalb weniger Anträge von Betroffenen gestellt werden könnten.⁵

Unter den gegebenen Voraussetzungen spricht sich der DF gegen eine Verankerung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im GewSchG aus und fordert, eine Regelung in enger Abstimmung mit den originär zuständigen Stellen und der Polizei zu schaffen.

Unabhängig von der rechtlichen Verankerung ist Voraussetzung für eine effektive Anwendung der eAÜ, dass beim Auslösen des Alarms ein unmittelbarer Einsatz der Polizei gewährleistet wird, damit die (unmittelbar) bevorstehende Gewalthandlung verhindert werden kann. Zudem muss mit der gefährdeten Person geklärt werden, ob sie alarmiert werden möchte, um selbst Schutz suchen zu können. Die Infrastruktur für die Überwachung und die konkrete technische Ausgestaltung der eAÜ müssen dies gemeinsam gewährleisten.

Der DF fordert den Gesetzgeber auf, im parlamentarischen Verfahren sicherzustellen,

/// dass die eAÜ technisch, datenschutzrechtlich und prozessual so ausgestaltet wird, dass eine unmittelbare Alarmierung von Polizei und gefährdeter Person möglich ist. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass dies mit der betroffenen Person gemeinsam entschieden wird.

Zu Femizidprävention, Gefährdungsanalysen und Umgang mit Hochrisikofällen

Nicht jedem Femizid geht schwere körperliche Gewalt voraus. Wissenschaftliche Studien weisen vielmehr darauf hin, dass Femizide häufig in Situationen stattfinden, die mit gängigen Hochrisikokriterien, z.B. gegenwärtige Gefahr für Leib und Leben, Bedrohung, Suizidandrohung, schwer zu erfassen sind.⁶ Das bedeutet, sie können polizeilich nur unzureichend erkannt und damit

⁵ Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser 2024: [Stellungnahme der Autonomen Frauenhäuser zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes](#), zuletzt aufgerufen am 15.9.2025.

⁶ Jane Monckton-Smith 2019: [Intimate Partner Femicide: using Foucauldian analysis to track an eight stage relationship progression to homicide](#), zuletzt aufgerufen am 15.9.2025.

von Familiengerichten kaum festgestellt werden. Beratungsstellen arbeiten deshalb mit der Hypothese, dass sich jeder Gewaltfall in einen Hochrisikofall entwickeln kann.⁷

Auch in Fällen schwerer Gewalt stellen Betroffene aus vielfältigen Gründen oft keinen Antrag nach dem GewSchG. Daten der Frauenhauskoordinierung zeigen, dass nur 11 Prozent der Bewohnerinnen in Frauenhäusern einen Antrag nach dem GewSchG stellen.⁸

Die Verankerung von Täterarbeit und elektronischer Fußfessel im GewSchG greift aus Perspektive des DF deshalb zu kurz. Zur Prävention von Femiziden braucht es vielmehr umfassende Maßnahmen, vor allem standardisierte Verfahren zur Erkennung von Hochrisikofällen und ein interinstitutionelles Fallmanagement. Diese sind auch im viel zitierten „Spanischen Modell“ neben den spezialisierten Gerichten und der Anordnung der eAÜ in Verbindung mit Täterarbeit entscheidende Erfolgsfaktoren für die Verhinderung von Femiziden.⁹

Artikel 51 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Bundesrepublik in Absatz 1 dazu, dass die einschlägigen Behörden eine Gefährdungsanalyse durchführen und – falls erforderlich – koordiniert für Sicherheit und Unterstützung sorgen. Bislang finden aber weder Gefährdungsanalysen noch interinstitutionelle Fallkonferenzen standardisiert oder bundeseinheitlich statt. Dies wird insbesondere dann ein Problem, wenn Betroffene Schutz in einem anderen Bundesland suchen. Das Bündnis Istanbul-Konvention spricht von einem „Flickenteppich des Gefahrenmanagements“. Das Bündnis bemängelt zudem, dass Fachberatungsstellen und Täterarbeit nicht standardmäßig in Fallkonferenzen einbezogen werden und dass datenschutzrechtliche Bedenken die interinstitutionelle Zusammenarbeit behindern.¹⁰ Der DF kritisiert deshalb, dass es der vorliegende Ref-E versäumt, gesetzliche Vorgaben zur standardisierten Durchführung von Gefährdungsanalysen und zum Fallmanagement zu machen.

Der DF fordert,

- /// bundesweit eine systematische Gefährdungseinschätzung und ein interinstitutionelles Fallmanagement einzurichten.
- /// gesetzlich zu verankern, dass Familiengerichte in Sorge- und Umgangsrechtsverfahren Anhaltspunkte für häusliche Gewalt gegenüber dem Kind und/oder dem anderen Elternteil und deren Auswirkungen umfassend und systematisch ermitteln und eine Risikoanalyse vornehmen.

Der vorliegende Ref-E schlägt vor, Familiengerichten künftig eine Abfrage im Waffenregister für Täter häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt zu ermöglichen. Dies begrüßt der DF als folgerichtige Umsetzung des Artikel 51 Absatz 2 Istanbul-Konvention.

Der DF weist den Gesetzgeber darauf hin, dass nach Artikel 59 Istanbul-Konvention dringender Reformbedarf im Aufenthalts- und Asylrecht besteht, um Schutzlücken für Migrant*innen mit

⁷ bff 2024a: [Femizide verhindern](#), zuletzt aufgerufen am 11.9.2025.

⁸ Frauenhauskoordinierung 2024: [2024-10-08 Langfassung Frauenhausstatistik 2023 final.pdf](#), zuletzt aufgerufen am 11.9.2025.

⁹ BIG Koordinierung (2024).

¹⁰ Bündnis Istanbul-Konvention (2025): Artikel 51, in: Alternativbericht 2025, im Erscheinen.

eheabhängigen Aufenthaltstiteln sowie für Geflüchtete mit Wohnsitzauflagen zu schließen und Femizide an diesen Gruppen zu verhüten.

Der DF setzt sich außerdem für eine ressortübergreifende Strategie gegen Gewalt ein, zu der auch der Ausbau der geschlechtersensiblen Forschung über Auftreten, Ursachen und Auswirkungen von geschlechtsspezifischer Gewalt und Femiziden gehören muss.

Zu verpflichtender Teilnahme an Täterarbeit

Der DF begrüßt die Initiative, gerichtliche Anordnungen zu Täterarbeit weiter gesetzlich zu verankern. Fachverbände berichten, dass die Anordnungen zur intensiven Auseinandersetzung der Täter mit vorgeworfenem aggressivem und gewaltvollem Verhalten beitragen.¹¹

Der DF weist darauf hin, dass Täterarbeit nach bestimmten Kriterien und Vorgaben stattfinden sollte. Wie die BAG Täterarbeit ausführt, „wurden von der BAG Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V. in einem langen Prozess gemeinsam mit Frauenhäusern, Fachberatungsstellen und dem BMFSFJ Qualitätsstandards entwickelt, um Rahmenbedingungen, die für eine nachhaltige Verhaltensänderung maßgeblich sind, festzulegen. Dazu zählen u.a. eine kritische und gendersensible Grundhaltung sowie eine langfristige Ausrichtung der Intervention. Täterarbeit nach Standard unterscheidet sich dadurch deutlich von anderen Interventionsformen wie Anti-Gewalt-Trainings, die den Anforderungen aus Artikel 16 Istanbul-Konvention nicht gerecht werden können“.¹² Das Bündnis Istanbul-Konvention setzt sich deshalb dafür ein, dass ähnliche Standards auch für die Arbeit mit Sexualstraftätern entwickelt werden.¹³

Der Ref-E schlägt vor, dass Täter nach dem GewSchG zu einem sozialen Trainingskurs verpflichtet werden können, wenn das Gericht es für „erforderlich“ hält. Die Voraussetzung für diese „Erforderlichkeit“ werden nicht weiter erläutert, was eine uneinheitliche Anwendung befürchten lässt aufgrund der bereits erläuterten oft fehlenden Kenntnisse an Familiengerichten.¹⁴ Für die effektive Anwendung von §1 Absatz 4 (neu) GewSchG ist die verpflichtende Fortbildung von Familienrichter*innen, aber auch von Sachverständigen, ebenfalls grundlegende Voraussetzung.

Wie oben beschrieben, erreicht der Ref-E mit der Verankerung im GewSchG zudem nur einen kleinen Personenkreis der Täter. Der DF weist daher auf die dringend notwendige Reform des Sorge- und Umgangsrechts sowie des Familienverfahrensrechts hin und auf die DF-Stellungnahmen zu vergangenen Reformentwürfen.¹⁵

¹¹ bff 2024b: [bff-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes \(2024\)](#), zuletzt aufgerufen am 12.9.2025.

¹² Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt 2024: [Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes](#), zuletzt aufgerufen am 17.9.2025.

¹³ Bündnis Istanbul-Konvention 2025: Artikel 16, in: Alternativbericht 2025, im Erscheinen.

¹⁴ bff 2024b.

¹⁵ DF 2024a: [Deutscher-Frauenrat-Stellungnahme-Abstammungs-und-Kindschaftsrecht.pdf](#); DF 2024b: [Stellungnahme FamFG.pdf](#), zuletzt aufgerufen am 12.9.2025.

Im vorliegenden Ref-E wird in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen, dass das BGB u.a. in §1666 bereits die Anordnung von Anti-Gewalt-Trainings bei Kindeswohlgefährdung ermöglicht. Solange allerdings Gewalt gegen ein Elternteil nicht einheitlich vor Gericht als Kindeswohlgefährdung gilt, bleibt hier eine Schutzlücke, unter der vor allem gewaltbetroffene Mütter und ihre Kinder leiden.

Der DF fordert,

- /// zügig die dringend notwendigen Reformen des Kindschaftsrechts im materiellen Recht und Verfahrensrecht (FamFG und BGB) zur Synchronisation von Gewaltschutzmaßnahmen und Regelungen im Sorge- und Umgangsrecht anzugehen.
- /// Voraussetzung für (begleiteten) Umgang muss immer eine Gewaltverzichtserklärung, die Verantwortungsübernahme für die Gewalt sowie die Teilnahme an Täterprogrammen seitens des gewaltausübenden Elternteils sein.
- /// Das Bündnis Istanbul-Konvention fordert zusätzlich die Einführung bundeseinheitlicher Standards zur justiziellen Weisung in Täterprogramme. In Hochrisikofällen sollte, so das Bündnis, immer verpflichtende Täterarbeit angeordnet werden.¹⁶

Während der Ref-E keine Standards für soziale Trainingskurse vorsieht, weist der DF darauf hin, dass für die Arbeit mit gewaltausübenden Personen nach Artikel 16 Istanbul-Konvention „die Sicherheit, die Unterstützung und die Menschenrechte der Opfer ein vorrangiges Anliegen“ sein müssen.

Weiterer Reformbedarf des Gewaltschutzgesetzes

Frauen und Mädchen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen erleben deutlich häufiger Gewalt als Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt. Das gilt für Frauen, die in der eigenen Wohnung leben, genauso wie für Frauen in (Wohn-)Einrichtungen. Der DF fordert den Gesetzgeber deshalb auf, den Ref-E um Reformen zu ergänzen, die eine Anwendung des GewSchG für Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen im Einklang mit Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention und der Istanbul-Konvention sicherstellen.

Der DF fordert

- /// eine Erweiterung der Definition des „auf Dauer angelegten Haushalts“ in § 2 GewSchG, damit das GewSchG auch in Einrichtungen der Behindertenhilfe sowie für pflegebedürftige Gewaltbetroffene anwendbar ist,
- /// die Schaffung eines gesetzlichen Anspruchs auf einkommens- und vermögensunabhängige Notversorgung und Notfallassistenz bei der polizeilichen Wegweisung der Tatperson, die gleichzeitig Pflege/Assistenz leistet sowie entsprechende kommunale Assistenz-/Pflegenotdienste für Betroffene,
- /// die barrierefreie Zugänglichkeit für Täter mit Behinderungen zu sozialen Trainingskursen nach Ref-E §1 Absatz 4 (neu) GewSchG.

¹⁶ Bündnis Istanbul-Konvention 2025: Artikel 16 und Artikel 51, in: Alternativbericht 2025, im Erscheinen.

Deutscher Frauenrat

Der Deutsche Frauenrat, Dachverband von rund 60 bundesweit aktiven Frauenorganisationen, ist die größte frauen- und gleichstellungspolitische Interessenvertretung in Deutschland. Wir sind die starke Stimme für Frauen. Wir vertreten Frauen aus Berufs-, sozial-, gesellschafts- und frauenrechtspolitischen Verbänden, aus Parteien, Gewerkschaften, aus den Kirchen, aus Sport, Kultur, Medien und Wirtschaft. Wir engagieren uns für die Rechte von Frauen in Deutschland, in der Europäischen Union und in den Vereinten Nationen. Unser Ziel ist die rechtliche und faktische Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen. Wir setzen uns für einen geschlechterdemokratischen Wandel ein und für eine gerechte und lebenswerte Welt für alle.

////////////////////////////////////
Deutscher Frauenrat
Axel-Springer-Straße 54a
10117 Berlin

Fon + 49/30/204 569-0
kontakt@frauenrat.de
www.frauenrat.de