



Bundesministerium der Justiz  
11015 Berlin

per E-Mail [la4@bmj.bund.de](mailto:la4@bmj.bund.de)

Berlin, im Dezember 2024

**Stellungnahme von Frauenhauskoordinierung e.V.  
zum Referentenentwurf eines „Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes“ vom  
02.12.2024**

Frauenhauskoordinierung (FHK)<sup>1</sup> bedankt sich für die Gelegenheit einer Stellungnahme. Wir äußern uns aus der Perspektive einer Organisation, die sich für ein verbessertes und auskömmlich finanziertes Hilfesystems einsetzt und die für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder unterstützende gesetzliche und gesellschaftliche Maßnahmen fordert.

Im Jahr 2023 gab es 331 Mordversuche an Frauen davon 155 vollendete Mord-/Totschlag-Fälle allein in Partnerschaften. Laut Bundeslagebild geschlechtsspezifischer Gewalt<sup>2</sup> - wenn nicht nur Partnerschaftsgewalt betrachtet wird – waren es sogar 360 vollendete Femizide an Frauen und Mädchen. Alle vier Minuten kommt es in Deutschland zu Partnerschaftsgewalt von einem Mann gegenüber einer Frau (132.966 Fälle von Partnerschaftsgewalt gegenüber weiblichen Opfern). Daher ist es richtig, gesetzliche Verbesserungen anzustreben, um lebensbedrohlicher Gewalt entgegenzuwirken.

Der Gesetzesentwurf befasst sich mit der Verankerung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der verpflichtenden Teilnahme an sozialen Trainingskursen. Die Einhaltung von Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz soll auf diese Weise sichergestellt werden. Die sog. Täterarbeit soll Schutzmaßnahmen flankieren.

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass sich das Bundesministerium der Justiz mit Maßnahmen zur Verbesserung der Lage gewaltbetroffener Frauen befasst. Eine bundesgesetzliche Regelung ist geboten, um eine unterschiedliche Handhabung von Unterstützung zu vermeiden. Die Erweiterung des Spektrums von Schutzmaßnahmen ist ebenfalls ein guter Anfang.

---

<sup>1</sup> Frauenhauskoordinierung e. V. (FHK) wurde auf Initiative der Wohlfahrtsverbände (AWO Bundesverband e. V., Diakonie Deutschland, Paritätischer Gesamtverband e. V., Sozialdienst katholischer Frauen Gesamtverein e. V./Deutscher Caritasverband e. V.) gegründet, um sich im Auftrag der Mitglieder für den Abbau von Gewalt gegen Frauen und für die Verbesserung der Hilfen für betroffene Frauen und deren Kinder einzusetzen. FHK koordiniert, vernetzt und unterstützt das Hilfesystem, fördert die fachliche Zusammenarbeit und bündelt Praxiserfahrungen, um sie in politische Entscheidungsprozesse sowie in fachpolitische Diskurse zu transportieren. Siehe auch: <http://www.frauenhauskoordinierung.de/>.

<sup>2</sup> Bundeskriminalamt: Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten (2023): [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/StraftatengegenFrauen/StraftatengegenFrauen\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/StraftatengegenFrauen/StraftatengegenFrauen_node.html)  
Eingetragener Verein • Steuernummer: 27/653/53233 Finanzamt Berlin • Registernummer: VR30318B Amtsgericht Berlin-Charlottenburg



Im Detail sind die Vorschläge jedoch zu kritisieren.

**Zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung:**

Die in § 1 a GewSchG-E vorgesehene Einführung einer „elektronischen Aufenthaltsüberwachung“ („ein technisches Mittel, mit dem sein (*des Täters*) Aufenthaltsort elektronisch überwacht werden kann“) zur Durchsetzung von Näherungs- und Betretungsverboten nach dem Gewaltschutzgesetz vermag das Ziel nicht zu erreichen.

Zunächst befremdet die Kopplung einer Maßnahme, die entweder polizei- und ordnungsrechtlichen oder strafvollzugsrechtlichen Charakter hat, an ein zivil-/familienrechtliches Gesetz. Die Errungenschaft des Gewaltschutzgesetzes liegt in der Selbstbestimmtheit der Verfahrensführung, bei dem die Betroffenen die für sie passenden Maßnahmen beantragen und im Rahmen des Familienverfahrensrechts selbst gestalten können. Die vorgesehene richterliche Anordnung ohne eigene Beantragung und Steuerung verfehlt den zivilrechtlichen Ansatz zur Selbstbestimmung.

Deshalb trägt auch die Übertragung der für die Führungsaufsicht entwickelten Grundsätze auf Fälle des Gewaltschutzgesetzes nicht. Ob Personen, die gegen das Gewaltschutzgesetz verstößen, ein Entdeckungsrisiko fürchten oder sich von Verstößen abhalten lassen, darf bezweifelt werden: Gewalttätige Männer, die ihre (Ex-)Partnerinnen angreifen, streben nach Aufrechterhaltung ihrer Kontrolle über die Partnerschaft und sind von Besitzdenken geprägt. In dieser Motivation fühlen sie sich nicht selten berechtigt bzw. gerechtfertigt.

Das Gewaltschutzgesetz als Anknüpfungsort erreicht die besonders gefährdeten Frauen gerade nicht. Nach der Frauenhausstatistik<sup>3</sup> stellen nur etwa 10 % der im Frauenhaus lebenden Frauen, welche sicherlich einem besonderen Risiko ausgesetzt sind, einen Antrag nach § 1 des Gewaltschutzgesetzes. Teilweise besteht nach der Flucht in ein Frauenhaus kein Bedarf mehr nach entsprechenden Regelungen oder die gerichtliche Praxis vermittelt, dass sie nun keinen Anordnungsgrund mehr sieht. Teilweise wird das Verfahrens- und Kostenrisiko gescheut (nicht alle erhalten Verfahrenskostenhilfe), die Betroffenen wollen nicht gegen ihren (Ex-)Partner vorgehen oder die persönliche Belastung ist zu hoch. Auch ist das Vertrauen in die Wirksamkeit der erzielten Anordnungen gerade in Hochrisikofällen nicht groß.

Dem trägt die Begründung des Referentenentwurfs bereits selbst Rechnung, indem auf das Erfordernis begleitender Änderungen der polizeirechtlichen Regelungen verwiesen wird. Der Einsatz einer „Fußfessel“ kann jedoch nicht davon abhängen, welche Rechtsgrundlage „schneller zur Verfügung steht“, gerade auch, weil Voraussetzungen und Folgen sowie Rechtsbehelfe deutlich voneinander abweichen.

Laut der Frauenhaus-Statistik berichteten 40 Prozent der Frauen darüber, dass es aufgrund der häuslichen Gewalt zu einem Polizeieinsatz gekommen ist. In der Folge wird jedoch nur in 8 %

---

<sup>3</sup> Frauenhauskoordinierung e.V., Bundesweite Frauenhaus-Statistik 2023, <https://www.frauenhauskoordinierung.de/publikationen/frauenhaus-statistik>

Eingetragener Verein • Steuernummer: 27/653/53233 Finanzamt Berlin • Registernummer: VR30318B Amtsgericht Berlin-Charlottenburg



der Fälle durch die Polizei ein Platzverweis ausgesprochen, in 1 % der Fälle eine gewaltausübende Person in Gewahrsam genommen oder in 8 % der Fälle eine Gefährderansprache durchgeführt. Obwohl in den Polizeigesetzen der Länder entsprechende Maßnahmen wie Wegweisungen, Betretungsverbote oder Aufenthaltsverbote – ja, teilweise sogar elektronische Aufenthaltsüberwachung - bei häuslicher Gewalt vorgesehen sind, zeigt die Statistik, dass sich ein geringer Anteil der polizeilichen Maßnahmen an die Täter richtet. Eher kommen die gewaltbetroffenen Frauen (20 %) durch polizeiliche Vermittlung ins Frauenhaus. Dieses Ergebnis lässt ahnen, dass wenn schon die bestehenden Möglichkeiten kaum ergriffen werden, eine rechtlich besonders hochschwellige Maßnahme gegen die gewaltausübende Person nicht zum Tragen kommen wird.

Wir hören aus der Praxis, dass Verstöße gegen Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz nur äußerst schwerfällig geahndet werden. Das aktuelle Gesetz sieht vor, dass die zivilrechtliche Durchsetzung bzw. Vollstreckung durch die Beantragung von Ordnungsgeld oder -haft erfolgt (nicht durch die Polizei, wie die Begründung des Entwurfs anführt!). Ein solches Verfahren verlangt erneut die Vorlage von Beweisen über Verstöße und wird ohne besondere Eilbedürftigkeit bearbeitet. Die Strafbewehrtheit aus § 4 GewSchG führt selten und schon gar nicht zeitnah zu einer Verurteilung, und meist einbezogen im Kontext weiterer Straftaten.

In der Begründung des Gesetzesentwurfs werden 6.483 männliche Tatverdächtige von Straftaten nach § 4 GewSchG benannt. Im Jahr 2021 (letztes Jahr der Erstellung) weist die vom Statistischen Bundesamt jährlich herausgegebene Strafverfolgungsstatistik (Fachserie 10, Reihe 3) für Verstöße gegen das Gewaltschutzgesetz insgesamt 855 Fälle, davon 796 von männlichen Tätern, aus.<sup>4</sup> Das legt nahe, dass nur etwa 12 % der Verstöße gegen das Gewaltschutzgesetz zu einer Verurteilung führen. Selbst bei Einbeziehung der Verurteilungen, die mit anderen Straftatbeständen erfolgen, ist nicht davon auszugehen, dass alle Tatverdächtigen nach § 4 GewSchG verurteilt werden.

Von einer Abschreckung der Täter und Durchsetzung der Anordnungen kann nach diesen Ergebnissen nicht auszugehen sein. Es zeigt sich jedoch dabei auch, dass den Verböten seitens der Justiz nicht der entsprechende Stellenwert entgegengebracht wird. Übertragen auf die nun erforderliche Prüfung, ob eine elektronische Aufenthaltsüberwachung „unerlässlich“ sei, besteht die Sorge, dass das Gefährdungspotenzial unterschätzt wird. Es sollte keine schärfere Maßnahme eingeführt werden, wenn die bereits zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausgeschöpft werden.

Das Gewaltschutzverfahren wird in der überwiegenden Zahl der Fälle im Wege der einstweiligen Anordnung geführt und der jeweilige Vortrag durch Glaubhaftmachung belegt. Um nicht falsch verstanden zu werden: Das Mittel der Glaubhaftmachung ist gut und richtig – und häufig gerade aufgrund der Eilbedürftigkeit die einzige Möglichkeit, zu einer Schutzanordnung zu gelangen. In einem solchen Rahmen dann jedoch eine „Unerlässlichkeitsprüfung“ nach § 1 a

<sup>4</sup> Destatis-Statistisches Bundesamt: Strafverfolgung - Fachserie 10 Reihe 3 – 2021 (Letzte Ausgabe - berichtsweise eingestellt): <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300217004.html>

Eingetragener Verein • Steuernummer: 27/653/53233 Finanzamt Berlin • Registernummer: VR30318B Amtsgericht Berlin-Charlottenburg



GewSchG-E durchzuführen und eine derart grundrechtsrelevante Maßnahme einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung zu erlassen, erscheint nicht vertretbar. Vorstellbar sind maximal Fälle, in denen der Täter schon im Gerichtssaal – wenn ausnahmsweise im einstweiligen Verfahren mündlich verhandelt wird - laut ruft, er werde sich sowieso an nichts halten, oder der durch vorangegangene Äußerungen und Todesdrohungen entsprechende Annahmen rechtbertigt. Aber auch hier ist leider festzustellen, dass ein solcher Vortrag der betroffenen Frauen regelmäßig nicht ernst genommen wird und Drohgebärden lediglich als „Dahingesagtes“ abgetan werden.

Als isolierte Maßnahme bestehen gegen die elektronische Aufenthaltsüberwachung erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken sowie die Sorge, dass Betroffenen eine Sicherheit suggeriert wird, die tatsächlich nicht geboten werden kann. Die Eingriffsschwelle für das Anlegen einer „elektronischen Fußfessel“ ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sehr hoch gelegt. Danach kommen nur sehr wenige Fälle in Betracht, die erst nach einer umfassenden und evidenzbasierten Risikoanalyse zur Bejahung der Voraussetzungen führen dürfen. Für eine solche Risikoanalyse fehlen derzeit sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch die flächendeckenden Erfahrungen und Ressourcen.

FHK begrüßt zwar grundsätzlich die Überlegungen zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt, sieht die mögliche Einführung einer „Fußfessel“ aber nur als „flankierende“ Präventionsmaßnahme, die zuvor in einem Modellprojekt auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten und Wirksamkeit geprüft werden müsste. Pluspunkt ist lediglich eine bundesweite bzw. einheitliche Regelung durch ein Bundesgesetz.

Das spanische Gewaltschutzgesetz, auf dessen Grundlage Gerichte seit 2009 auch das Tragen einer elektronischen Fußfessel anordnen, um Kontakt- und Annäherungsverbote von Gewalttätern zu überwachen, ist nicht ohne Weiteres auf das deutsche Rechtssystem zu übertragen. Zwar folgt der Gesetzesvorschlag dem spanischen Modell, nach dem Täter und gewaltbetroffene Frau – hier optional - beide ein elektronisches GPS-Gerät tragen. Beim Täter ist es am Körper fixiert, die zu schützende Person trägt es als mobiles Gerät bei sich. Nach spanischem System schlägt das System bei Unterschreitung eines bestimmten Abstands Alarm, der unmittelbar bei der Polizei eingeht und zu einem Einsatz führt. Dieser Ablauf erschließt sich nicht eindeutig aus dem Gesetzentwurf, ist doch von einer telefonischen Ansprache des Täters und Aufklärung über sein Fehlverhalten die Rede. Jedenfalls spätestens an der Formulierung des Motivs, einen Verstoß besser nachweisen zu können (Begründung, S. 18 unten), ist zu erkennen, dass ein umfassender direkter Schutz nicht intendiert ist.

Mit Erlass einer Anordnung auf elektronische Aufenthaltsüberwachung wird in Spanien das Opfer zeitgleich unterstützt, etwas, was nach Erlass von Gewaltschutzanordnungen in Deutschland nicht erfolgt. Es stehen begleitende Maßnahmen wie Schutz und Beratung für die gewaltbetroffene Frau wie auch verpflichtende Täterarbeit zur Verfügung. Anders als in dem Gesetzesvorschlag entscheidet die Antragsteller\*in mit, ob und wie die Maßnahme durchgeführt wird.

Von solch einem ganzheitlichen Ansatz ist Deutschland noch sehr weit entfernt. Es fehlt an Wissen und Sensibilisierung zu Ursachen und Auswirkungen von häuslicher Gewalt. Dazu gehört



Frauenhauskoordinierung e.V. • Tucholskystraße 11 • DE-10117 Berlin • 030-3384342-0 • info@frauenhauskoordinierung.de

auch, schon im Studium der Rechtswissenschaften entsprechende Lehrinhalte zu vermitteln. Spätestens während der Berufsausübung müssen entsprechende Fortbildungen angeboten und eine verpflichtende Teilnahme organisiert werden.

Zu fordern wären verlässliche Risikoanalysen und Gefahrenprognosen, die in sogenannten Fallkonferenzen erstellt werden. Dazu bedarf es eines interdisziplinären Ansatzes, der die Situation der betroffenen Frau in den Blick nimmt und ihre Einschätzung einbezieht. Spanien hat nämlich in den Fällen weiterhin getötete Frauen zu beklagen, in denen das Risiko als gering eingestuft wurde.

Hinsichtlich der Kosten erscheint der Ansatz zu niedrig. Abgesehen vom Anschaffungspreis des technischen Equipments ist die Ausstattung mit einer „Fußfessel“ sowie deren Überwachung äußerst personalintensiv, so dass die veranschlagten Kosten vermutlich nicht ausreichen werden.

#### **Zur Anordnung einer Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs:**

§ 1 Abs. 4 GewSchG-E sieht vor, dass bei Vorliegen des Tatbestands nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 GewSchG die Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs angeordnet werden kann.

Diese Maßnahme ist zunächst zu begrüßen, zeigt sich doch die sog. Täterarbeit als wirksames Mittel, auf den Täter einzuwirken und dessen Verantwortungsübernahme für sein Verhalten und seine Taten einzufordern.

Schon nach dem geltenden Recht kann die Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs über begleitende Maßnahmen zumindest in Kindschaftsrechtsfällen angeordnet werden. Die Praxis zeigt, dass diese Anordnungsmöglichkeit nur wenig genutzt wird. Daher ist grundsätzlich eine gesetzliche Regelung zu begrüßen.

Doch auch hier handelt es sich nicht um einen eigenbestimmten Antrag der Betroffenen, sondern eine richterliche am Einzelfall orientierte Ermessensentscheidung. Ein Veto-Recht der Betroffenen ist nicht vorgesehen.

Für die Beurteilung der „Erforderlichkeit“ braucht es Kriterien, die sich aus dem Gesetzentwurf nicht abzeichnen. Nach unseren Erfahrungen wissen Familienrichter\*innen zu wenig über Existenz und Wirkweise der entsprechenden Angebote. Sie kennen auch Täterstrategien nicht, um einzuschätzen, welchen Einfluss richterliche Anordnungen haben können oder müssen.

Die in der Vorschrift vorgegebene Anmeldefrist ist unrealistisch. Derzeit fehlen Einrichtungen, die wohnortnah erreichbar sind und qualitätsbasierten Standards entsprechen. Vielmehr ist zu beobachten, dass derzeit gerade die genannten Begleitmaßnahmen wie Täterarbeit/soziale Trainingskurse oder Beratungsangebote massiven finanziellen Kürzungen unterliegen. Insoweit würde ein Instrument geschaffen, das in ein defizitäres System nicht eingebunden werden kann.



Es ist keine Regelung vorgesehen, die Betroffene über den Fortgang der Anmeldung und Teilnahme zu informieren. Lediglich bei nicht vorgelegten Nachweisen erfolgt eine Mitteilung. Es wird nicht deutlich, welche Sanktionen bei Nichtbefolgung der Anordnung ergehen. Unter die Strafvorschrift des § 4 GewSchG wird ein Verstoß nicht gefasst.

Die Anordnung eines sozialen Trainingskurses ist nicht mit den Regelungen des Kindschaftsrechts synchronisiert. Häufig ist es gerade in Sorge- und Umgangsrechtsfällen wichtig, dass als Voraussetzung für den Kontakt zum Kind „Täterarbeit“ erfolgt. Wie schon gezeigt, nutzen die Gerichte die jetzt schon bestehenden Rechtsgrundlagen aus den §§ 1666 und 1666 a BGB für entsprechende Anordnungen nicht oder nicht ausreichend. Nach der nun vorgesehenen rechtlichen Regelung müsste also zeitgleich ein Antrag nach dem Gewaltschutzgesetz gestellt werden in der Hoffnung, dass das Gericht die Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs anordnet. Es liegen aber nicht zwingend notwendig entsprechende Voraussetzungen oder der Bedarf nach Regelungen des Gewaltschutzgesetzes vor, wenn es „nur“ um Regelungen im Kindschaftsrecht geht.

Insgesamt ist die Initiative des Bundesministeriums der Justiz ein erster Ansatz zur Verbesserung der Rechtslage zur Eindämmung von Gewalt an Frauen, muss jedoch grundlegend nachgebessert und in ein Gesamtkonzept gestellt werden. Dazu gehört auch eine umfassende Reform des Familienrechts im Hinblick auf die Berücksichtigung von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, in die die jetzt vorgelegten Vorschläge eingebunden und mit den verschiedenen Regelungsbereichen synchronisiert werden. Personelle und technische Ressourcen müssen zu einer gelingenden Umsetzung der genannten Maßnahmen aufgestockt werden.

Frauenhauskoordinierung e.V.