

Berlin, 27.01.2024

STELLUNGNAHME

Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:
Kronenstr. 73 • D-10117 Berlin
Telefon: +49 30 4432700
geschaeftsstelle@djB.de • <https://www.djB.de>

zur Anhörung im Familienausschuss des Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (BT-Drs. 20/14025) sowie die Anträge der Fraktionen CDU/CSU (BT-Drs. 20/13734), FDP (BT-Drs. 20/14029) und der Gruppe Die Linke (BT-Drs. 20/13739)

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt sowie der Anträge der Fraktionen CDU/CSU, FDP und der Gruppe Die Linke.

Der djB begrüßt die Einführung eines Gewalthilfegesetzes, mit dem ein Baustein der Verpflichtungen Deutschlands aus der Istanbul-Konvention umgesetzt würde, ausdrücklich. Die Verabschiedung dieses Gesetzes duldet keinen Aufschub mehr. Das am 19. November 2024 veröffentlichte erste Lagebild „Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten“ des Bundeskriminalamts alarmiert erneut und gibt Anlass zu großer Besorgnis: 938 Mädchen und Frauen wurden Opfer von versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten.¹ Die Situation im Jahr 2023 hat sich gegenüber den Vorjahren nochmals verschärft. Denn es ist ein Anstieg in nahezu allen erfassten Deliktsbereichen über die letzten fünf Jahre zu verzeichnen. Nach der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Deutschen Instituts für Menschenrechte zeigt sich dies besonders drastisch bei digitaler Gewalt: Mit 17.193 weiblichen Opfern hat sich diese Form der Gewalt in den letzten fünf Jahren um 130 Prozent erhöht.² Ebenso alarmierend ist der gravierende weitere Anstieg der Fallgruppen häusliche Gewalt, Sexualstraftaten und Menschenhandel. Sofortiges Handeln ist zwingend erforderlich.

Die Notwendigkeit des sofortigen Handelns zum Ausbau und zur Sicherung des Schutz- und Unterstützungssystems zeigen auch die weiteren Anträge der Fraktionen (vgl. S. 2 CDU/CSU-Antrag, S. 3 FDP-Antrag, S. 2 Die Linke-Antrag). Kritik seitens der Union besteht weitestgehend dahin, dass das Gewalthilfegesetz noch nicht vorläge. Die Zivilgesellschaft fordert seit Monaten geschlossen die Verabschiedung dieses Gesetzes. Mit diesem Entwurf dürfte dem Vorhaben somit nichts mehr entgegenstehen. Soweit der Ausbau umfassender Präventions- und Aufklärungsarbeit gefordert wird (vgl. S. 3 CDU/CSU-Fraktionsentwurf), unterstützt der djB dieses Anliegen. Ob Prävention jedoch durch symbolische Strafschärfungen und die Einführung einer Elektronischen Fußfessel erreicht werden kann, bezweifelt der

¹ Vgl. unter: <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebil-der/StraftatenGegenFrauen/StraftatengegenFrauenBLB2023.html?nn=237578> (letzter Abruf: 22.01.2025).

² Vgl. unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/bundeslagebild-geschlechtsspezifische-gewalt-wichtiger-meilenstein-zur-umsetzung-der-istanbul-konvention> (letzter Abruf: 22.01.2025).

djb wiederholt.³ Einen Ausbau der Täterarbeit und die Bekämpfung digitaler Gewalt hingegen begrüßt der djb nachdrücklich.⁴

Die folgenden Ausführungen beziehen sich lediglich auf den Gesetzentwurf zum Gewalthilfegesetz dar und sind, soweit sie Kritik beinhalten, als Anregungen zu verstehen, die der Verabschiedung des Gesetzes in der jetzigen Fassung nicht entgegenstehen. Einer Verabschiedung in dieser Legislaturperiode hat auch für den djb absolute Priorität, wenngleich insbesondere die Folgeänderungen im Aufenthaltsrecht aus Sicht des djb auch innerhalb der kurzen Zeit realisierbar und für einen vom Entwurf verfolgten umfassenden und intersektionalen Ansatz notwendig sind (vgl. auch S. 2 Die Linke-Antrag).

Im Einzelnen:

Zu § 2 des Entwurfs

Es ist richtig, dass der Gesetzentwurf sich an den umfassenden Gewaltbegriff der Istanbul-Konvention anlehnt und insbesondere auch psychische und wirtschaftliche Gewalt in sozialen Nahbeziehungen als geschlechtsbezogene Gewalt einbezogen wird. Die Anerkennung der letzten beiden Gewaltformen (psychische und wirtschaftliche Gewalt) als eigenständige Gewaltformen ist höchst begrüßenswert.

Allerdings definiert der Gesetzentwurf - anders als die Istanbul-Konvention - geschlechtsspezifische Gewalt als „körperliche, sexuelle, psychische oder wirtschaftliche Gewalthandlungen“, was den Anwendungsbereich zweckwidrig einschränkt. Die Istanbul-Konvention spricht von „Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden führen können“. Die Definition der Istanbul-Konvention umfasst damit auch digitale Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt, die von zunehmender Bedeutung sind. Dies zeigen nicht zuletzt die jüngsten Ergebnisse des Bundeslagebilds zu geschlechtsspezifischer Gewalt. Die Definition des Gesetzentwurfs umfasst diese Gewaltform

nicht eindeutig. Anders als dies lediglich in der Gesetzesbegründung aufzuführen (vgl. S. 27 des Entwurfs), ist es vorzugswürdig, die Definition der Istanbul-Konvention wörtlich in § 2 zu übernehmen.

Auch die Legaldefinition von häuslicher Gewalt auf einfachrechtlicher Ebene in Deutschland ist zu begrüßen. Das Fehlen einer solchen Legaldefinition wird nicht nur von Nichtregierungsorganisationen bereits seit Jahrzehnten bemängelt, sondern auch im ersten Bericht des Expert*innengremiums GREVIO kritisiert und eine bundesweit gültige Definition dringend angemahnt.⁵ Insbesondere ist die Entkopplung der Definition von einer etwaigen Strafbarkeit von häuslichen Gewalthandlungen zu begrüßen (vgl. S. 29 des Entwurfs).

³ Vgl. djb, Stellungnahme: 24-43 zur Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und weiterer Gesetze – Verbesserung des Opferschutzes, insbesondere für Frauen und verletzbare Personen, 04.12.2024, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/24-43> (letzter Abruf: 22.01.2025).

⁴ Vgl. djb, Policy Paper: 23-17 Bekämpfung bildbasierter sexualisierter Gewalt, 07.06.2023, <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-17> (letzter Abruf: 22.01.2025); djb, Policy Paper: 24-39 Sexualisierter Gewalt – Schutzlücken und Reformbedarfe, 18.11.2024, S. 10 ff., <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-39> (letzter Abruf: 22.01.2025); djb, Stellungnahme: 25-02 zum Antrag der Fraktion der FDP „Entschlossen gegen digitale Gewalt: Deepfakes und Pornofakes stoppen!“ vom 3. September 2024 im Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 18/10528, 16.01.2025, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st25-02> (letzter Abruf: 22.01.2025).

⁵ GREVIO, Evaluierungsbericht Deutschland, 2022, Ziff. 10.

Zu § 3 des Entwurfs

Der djb begrüßt ausdrücklich die in § 3 Abs. 1 RefE vorgeschlagenen individuellen Rechtsansprüche auf Schutz und auf fachliche Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Hiermit anerkennt der Gesetzgeber staatliche Schutzpflichten aus Grundrechten und die Fürsorgeverantwortung des Staates, das Leben und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen vor Gewalt zu schützen (Begründung zu § 3 Abs. 1, S. 29). Es sollte in der Begründung noch klargestellt werden, dass die Einschränkung auf eine gegenwärtige Gewaltgefährdung der weiten Begriffsdefinition des § 2 nicht entgegensteht und auch gegenwärtige psychische und wirtschaftliche Gewalt für den Rechtsanspruch genügen. Nach dem Gesetzeswortlaut wäre zwar die Androhung von den diversen Gewalthandlungen nach § 2 erfasst. Mit Blick auf die Gesetzesbegründung, in der es heißt, dass eine gegenwärtige Gefahr insbesondere dann gegeben ist, wenn eine Gefahr für Leib oder Leben besteht (vgl. S. 30 des Entwurfs), ist hingegen unklar, ob hiermit nicht die Definition des § 2 eingeschränkt würde.

Der Entwurf sieht in § 3 Abs. 4 vor, dass der Rechtsanspruch auf Schutz der gewaltbetroffenen Person auch die Kinder einschließt, die sich in ihrer Obhut befinden. Dies stellt eine Verengung dar, denn auch Kinder, die nicht von der gewaltbetroffenen Person hauptsächlich betreut werden, können von der Partnergewalt betroffen sein und des Schutzes bedürfen. Zudem liegt hier - ausweislich der Entwurfsbegründung - das Verständnis einer überkommenen Rollenverteilung vor, nach dem der eine Elternteil die Kinder mehr betreut (Obhutselternteil) als der andere. Auch wenn das der Lebensrealität der meisten Familien immer noch entspricht, werden etwa Konstellationen des sog. Wechselmodells nicht erfasst. Denn hier gibt es nicht mehr den einen "Schwerpunkt der Betreuung". Auch mit Blick auf sich wandelnde Betreuungsrealitäten sollte das Tatbestandsmerkmal der Obhut bzw. § 3 Abs. 4 Hs. 2 daher gestrichen werden.

Zu § 4 des Entwurfs

Der Deutsche Juristinnenbund befürwortet nachdrücklich die Regelungen in § 4 Abs. 4 und 5. Gemäß Abs. 4 sollen Fachberatungsstellen, die von Kindern als gewaltbetroffene Personen aufgesucht werden, nur dann die Jugendhilfe einbinden, wenn dies keine Gefährdung für das Kind nach sich zieht. Diese vorab verlangte Gefahreneinschätzung kann insbesondere in Hochrisikofällen einer unbedachten Weitergabe von Daten durch nicht vollständig in die Gefahrenlage eingeweihte Mitarbeitende der Kinder- und Jugendhilfe vorbeugen und damit zur Verhinderung schwerer Schäden bei Mutter und Kindern beitragen.

Artikel 1 § 4 Abs. 5, Art. 6 Abs. 2 RefE schlägt vor, dass für Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen durch Einrichtungen nach diesem Gesetz zur Erfüllung der Ansprüche nach § 3 künftig keine Kostenbeiträge der gewaltbetroffenen Person zu erheben sind. Der djb begrüßt dies ausdrücklich. Nach einer durch das BMFSFJ eingeholten Kostenstudie müssen Frauen, die keinen Anspruch auf Kostenübernahme aus den SGB II, SGB XII oder AsylbLG haben, selbst für die Unterkunft in einer Schutzeinrichtung zahlen.⁶ Im Bezugsjahr 2022 der Studie bestanden innerhalb der Bundesländer erhebliche Unterschiede beim Kostenanteil der Selbstzahlenden. Der Tagessatz variiert zwischen 7 Euro (Berlin) und 53 Euro (Bremen). Die vorgeschlagene Regelung der Kostenfreiheit für alle Beratungs- und Schutzsuchenden wird seitens des djb als wichtiger Baustein eines gerechten und verlässlichen Hilfesystems erachtet. Hierbei handelt es sich um einen wichtigen Beitrag dazu, dass das aufzubauende Hilfesystem für die um Hilfe und Unterstützung nachsuchenden Personen einkommensunabhängig und damit zuverlässig funktionieren kann.

⁶ Abschlussbericht Kostenstudie Hilfesystem, 31.10.2023, S. 68.

Zu § 5 des Entwurfs

Ausdrücklich wird die Verpflichtung zu einer zeitnahen Bereitstellung von Schutz- und Beratungsangeboten unabhängig von der gesundheitlichen Verfassung, vom Wohnort, vom aufenthaltsrechtlichen Status oder Sprachkenntnissen begrüßt, wenngleich es hierfür weiterer aufenthaltsrechtlicher Änderungen bedarf (siehe hierzu unten den einzufügenden Artikel 6). Denn Schutz vor häuslicher Gewalt muss den Gewaltbetroffenen diskriminierungsfrei zur Verfügung stehen. Auch auf die angemessene geografische Verteilung wird es ankommen, denn derzeit sind gerade in ländlichen Gebieten zu wenige Beratungs- und Schutzeinrichtungen verfügbar, wie auch schon in dem GREVIO-Bericht nach ausführlicher Analyse festgestellt wurde.⁷ In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch befürwortet, dass ein bundesweit geregelter Anspruch auf eine angemessene öffentliche Finanzierung der Träger von Einrichtungen, die die genannten Aufgaben erfüllen, festgeschrieben wird.

Die in § 5 Abs. 3 vorgesehene grundsätzliche Abkehr von der Einzelfallfinanzierung ist zu begrüßen. Gerade die Einzelfallfinanzierung hat für von Gewalt betroffenen Personen erhebliche negative Folgen. Betroffene müssen sich derzeit an den Kosten für einen Aufenthalt in einer Schutzunterkunft beteiligen, wenn nicht eine Kostentragung durch das AsylbLG, SGB XII oder SGB VIII vorgesehen ist. Auch steht die einzelfallbezogene Finanzierung einem anonymen Aufenthalt im Frauenhaus entgegen.

Zu § 7 des Entwurfs

Das Erfordernis der Anerkennung der Träger durch die Länder ist mit Blick auf die unterschiedliche Struktur der Angebote von Täterarbeitseinrichtungen und ihre teils unterschiedliche zugrunde liegende Haltung sowie die Anforderung im Bericht der GREVIO-Kommission 2022 zur standardisierten Täterarbeit sehr zu begrüßen.

Zu § 8 des Entwurfs

Der Entwurf schlägt die Ermittlung des Bestands von Schutz- und Beratungskapazitäten einschließlich deren Versorgungsdichte durch die Länder vor (§ 8 Abs. 1 Satz 1 RefE). Die dann zu erstellende Analyse zur Bestimmung der erforderlichen Schutz- und Beratungskapazitäten in den Ländern richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf an bedarfsgerechten und niedrigschwelligen Schutz- und Beratungsangeboten in ausreichender Zahl und angemessener geografischer Verteilung (§ 8 Abs. 2 Satz 1 RefE). Damit kommt der Entwurf den völkerrechtlichen Verpflichtungen nach. Zwar empfiehlt der Abschlussbericht der Task Force des Europarats zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (EGTFV (2008)6) eine sichere Unterkunft für Frauen in Frauenhäusern, die auf alle Regionen verteilt sind und eine Familie pro 10.000 Einwohner aufnehmen können (Erläuternder Bericht 135), jedoch lässt der Erläuternde Bericht genügen, dass sich die Anzahl der Schutzunterkünften nach dem tatsächlichen Bedarf richtet (Nr. 135). Klarzustellen ist allerdings, dass nicht auf die fiktiven Kosten zurückgegriffen werden darf, falls die tatsächlichen Kosten die fiktiven Kosten übersteigen sollten.

Zu § 9 des Entwurfs

Hinsichtlich des Verhältnisses zur Kinder- und Jugendhilfe in § 9 Abs. 1 RefE gibt der djb zu bedenken, dass die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe eine grundsätzlich andere Zielrichtung haben als die Beratungs- und Schutzleistungen des Gewalthilfegesetzes. Jene unterstützen Kinder, Jugendliche sowie deren Familien solange es geht im bestehenden Familiengefüge und werden zur Intervention, wenn die Eltern ausfallen. In Konstellationen von Partnergewalt geht es hingegen zuvorderst darum, Kinder und den gewaltbetroffenen Elternteil vor dem gewaltausübenden Elternteil zu schützen. Es ist

⁷ GREVIO, Evaluierungsbericht Deutschland, 2022, Ziff. 156-177.

zugleich nicht automatisch davon auszugehen, dass der gewaltbetroffene Elternteil in der Elternfunktion ausfällt. Vielmehr geht es um die Unterstützung des gewaltbetroffenen Elternteils, die Elternverantwortung ungestört und frei von Gewalt wahrzunehmen. Die Regelungen des Achten Sozialgesetzbuchs können insofern ggfs. ergänzend zu den Regelungen des Gewalthilfegesetzes zur Anwendung kommen. Dies gilt umso mehr, als dass die Sensibilisierung von Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe in Bezug auf geschlechtsbezogene Gewalt bisher nicht flächendeckend sichergestellt ist, Familien bei vorangegangener Partnergewalt jedoch auf genau diese Sensibilisierung angewiesen sind, um effektiv geschützt zu werden.

Zu Artikel 4 des Entwurfs

Eine Kostenbeteiligung des Bundes ist zu begrüßen. Die Lösung über eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes ist geeignet, Länder und Kommunen direkt zu entlasten, ohne weitere bürokratische Hürden zu schaffen (wie dies beispielsweise bei einer Bundesstiftung der Fall wäre). Der djb regt die Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens schon vor dem Jahr 2027 an. Denn es ist so schnell wie möglich mit dem Ausbau der Unterkünfte zu beginnen, der tatsächliche Bedarf am Ausbau der Schutz- und Beratungseinrichtungen besteht bereits jetzt. Unklar ist, ob durch eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung erst ab 2027 die erforderliche Anzahl an Plätzen, die für die Erfüllung des Rechtsanspruchs erforderlich ist, erreicht werden kann.

Zu begrüßen ist die in Art. 5 vorgesehene Kostenbeteiligung bis 2036. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Länder und Kommunen und insbesondere auch die Einrichtungen rechtzeitig vor Ablauf der Beteiligung des Bundes Planungssicherheit über die Folgefinanzierung benötigen.

Artikel 6 – Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Der Gesetzentwurf wird seinem eigenen Anspruch nicht gerecht, ein verlässliches Hilfesystem zu schaffen für jeden Menschen, der von geschlechtsspezifischer oder häuslicher Gewalt betroffen ist, unabhängig von Wohnort, Aufenthaltsstatus oder Einkommen (vgl. S. 2 des Entwurfs). Auch beabsichtigt der Entwurf, einen intersektionalen Ansatz zu verfolgen (vgl. S. 17, 26 des Entwurfs), wie dies in Art. 4 IK vorgesehen ist. Dem wird er in Bezug auf migrierte und geflüchtete Frauen und TIN-Personen nicht gerecht. Insbesondere die Meldepflicht nach § 87 AufenthG und die Wohnsitzauflage nach §§ 12 und 12a AufenthG stehen einem effektiven Gewaltschutz von allen Frauen entgegen.⁸ Es bedarf einer Regelung, die in Gewaltschutzfällen eine Wohnsitznahme außerhalb des Bezirks der Wohnsitzauflage generell erlaubt. Es bedarf daher dringend der Aufhebung der Wohnsitzauflage.

Auch die Meldepflicht nach § 87 AufenthG ist für geflüchtete und migrierte Frauen und TIN-Personen, die Opfer von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind und ärztliche Hilfe aufsuchen müssten, sehr problematisch. Ein gleichwertiger Schutz vor häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt unabhängig vom Aufenthaltsstatus kann nur erreicht werden, wenn die Sozialleistungsbehörden zumindest in Gewaltschutzfällen von den Meldepflichten nach § 87 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG gegenüber den Ausländerbehörden ausgenommen werden. Frauen ohne Ausweisdokumente können Schutzansprüche unabhängig von der Art des Anspruchs nur stellen, wenn ihr Aufenthalt im Bundesgebiet nicht an die Ausländerbehörden gemeldet wird. Diese Entbindung von den Meldepflichten sollten dringend in das Gewalthilfegesetz aufgenommen werden. Schließlich muss in Fällen der Inanspruchnahme des Rechtsanspruchs auf Schutz die Pflicht zur Teilnahme an Integrations- und Orientierungskursen ausgesetzt werden.

⁸ Vgl. näher djb, Policy Paper: 24-20 Gewaltschutz von Frauen im Aufenthaltsgesetz, 04.06.2024, <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st24-20> (letzter Abruf: 22.01.2025).

Darüber hinaus kann Gewaltschutz nur gelingen, wenn Abhängigkeitsverhältnisse zu dem Täter durchbrochen werden und der Betroffenen von häuslicher Gewalt die Entscheidungsmacht über die Zumutbarkeit am Festhalten der Ehe bzw. Beziehung ermöglicht wird. Aus diesem Grund braucht es für Betroffene von häuslicher Gewalt, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, ein eheunabhängiges Aufenthaltsrecht sowie die Schaffung eines humanitären Aufenthaltstitels im AufenthG.⁹

Zu Artikel 6 des Entwurfs

Das Inkrafttreten des Artikel 4 des Entwurfs betrachtet der djb aus den zuvor genannten Gründen als zu spät. Die Verzögerung des Inkrafttretens des Rechtsanspruchs sowie die Ausgestaltung der Beratungs- und Schutzleistungen (Art. 1 §§ 3 und 4 RefE) erst im Jahr 2030 kritisiert der djb ebenfalls deutlich. Angesichts des seit langem bekannten Defizits bei Beratungs- und Schutzangeboten im Bundesgebiet sowie des erneut dokumentierten Anstiegs der Fälle von geschlechtsbezogener Gewalt (auch) im sozialen Nahraum dürfen Gewaltbetroffene nicht länger hingehalten werden, effektiven Schutz vor häuslicher Gewalt in Anspruch zu nehmen. Die Länder müssen sofort damit beginnen, die sachlichen, personellen und rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Anspruchs zu schaffen.

Ursula Matthiessen-Kreuder
Präsidentin

Dilken Çelebi, LL.M.
Vorsitzende der Kommission für Strafrecht

⁹ Vgl. näher djb, Policy Paper: 23-20 Reform des § 31 AufenthG 14.07.2023, <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-20> (letzter Abruf: 22.01.2025).