

Berlin, 13.12.2024

## 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>

### zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vom Bundesministerium der Justiz am 2. Dezember 2024 vorgelegten Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes.

#### I. Einleitung

Der djB begrüßt die Verankerung von Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz grundsätzlich als unverzichtbare Maßnahme der Gewaltprävention. Auch teilt der djB die Auffassung, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) unter bestimmten Voraussetzungen zur Durchsetzung von Gewaltschutzanordnungen präventive Wirkung entfalten kann,<sup>1</sup> wengleich der djB erneut darauf hinweist, dass sie allenfalls ein situationsbezogenes, kurzfristiges präventives Mittel darstellt, welches weder die Ursachen der Gewalt adressiert noch in allen Fällen von Gewalt geeignet ist.<sup>2</sup> So finden etwa Femizide auch in Situationen statt, in denen Täter noch keine Gewalt gegen die Betroffene ausgeübt haben und somit kein Gewaltschutzantrag erfolgt ist. Auch zeigt das Bundeslagebild Häusliche Gewalt 2023, dass 63,6 Prozent der Betroffenen zum Zeitpunkt der (versuchten) Tötung noch mit ihrem (Ex-)Partner zusammenlebten.<sup>3</sup> Eine EAÜ ist somit in zahlreichen Fällen der geschlechtsspezifischen bzw. häuslichen Gewalt kein geeignetes Mittel der Gewaltprävention.<sup>4</sup> Ferner sind die bestimmten Voraussetzungen, unter denen die EAÜ als eine wirksame Maßnahme (von vielen) zur Gewaltprävention dienen kann, im hier vorgelegten Entwurf weitestgehend nicht vorgesehen. Zwar wahrt der Entwurf verfassungsrechtliche Vorgaben. Ohne die flächendeckende Einführung einer standardisierten Gefährdungsanalyse zur Erkennung von Hochrisikofällen und einem interdisziplinären Fallmanagement greift die Einführung der EAÜ im Rahmen des GewSchG jedoch zu kurz und wird den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben der EU-Gewaltschutzrichtlinie und der Istanbul-Konvention nicht gerecht.<sup>5</sup> Auch lässt der Entwurf

---

<sup>1</sup> djB, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktion CDU/CSU: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs und weiterer Gesetze - Verbesserung des Opferschutzes, 08.08.2024, S. 9, abrufbar unter: <https://www.djB.de/presse/pressemitteilungen/detail/st24-29> (letzter Abruf: 11.12.2024).

<sup>2</sup> djB, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktion CDU/CSU: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs und weiterer Gesetze - Verbesserung des Opferschutzes, 08.08.2024, S. 14, abrufbar unter: <https://www.djB.de/presse/pressemitteilungen/detail/st24-29> (letzter Abruf: 11.12.2024).

<sup>3</sup> Bundeslagebild Häusliche Gewalt 2023, S. 22, s.a. Tabelle 7.9.

<sup>4</sup> So auch Kinzig, Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs und weiterer Gesetze – Verbesserung des Opferschutzes, insbesondere für Frauen und verletzte Personen, 3.12.2024, S. 9.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 16 RL (EU) 2024/1385, Art. 51 Istanbul-Konvention.

eine konsequente opferzentrierte Sichtweise vermissen, welche nach den Vorgaben der Istanbul-Konvention aber verpflichtend ist.<sup>6</sup> Sofern sich der Entwurf für die Einführung der EAÜ im GewSchG auf Spanien als Referenzmodell bezieht (Bl. 2 d.E.), weist der djb darauf hin, dass die vorgeschlagene Reform zentrale Elemente des spanischen Modells nicht aufgreift, die für die erfolgreiche Gewaltprävention und -intervention maßgeblich sind. Die EAÜ in Spanien wird von einem umfassenden Gewaltschutzkonzept, insbesondere einem interdisziplinären Fallmanagement und einer Risikoanalyse, flankiert.<sup>7</sup> Überhaupt verfolgt Spanien im Bereich der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen einen ganzheitlichen Ansatz. Für die effektive und langfristige Gewaltprävention muss auch in Deutschland intensivere gesellschaftliche Aufklärung stattfinden, für einen umfassenden Gewaltschutz wiederum muss insbesondere der flächendeckende Ausbau eines diskriminierungs- und kostenfreien Beratungs- und Hilfesystems durch ein Gewalthilfegesetz erfolgen. Schließlich bedarf es der Sensibilisierung aller mit den Betroffenen in Berührung kommenden betreffenden Berufsgruppen.

## II. Zu den Vorschriften im Einzelnen

### 1. Vorgesehene Änderungen in Bezug auf die EAÜ

#### a) § 1 Abs. 1 S. 4 GewSchG-E

§ 1 Abs. 1 S. 4 GewSchG-E sieht vor, dass, wenn das Gericht eine Maßnahme nach Satz 3 Nummer 1 bis 3 oder 5 anordnet, es ferner die EAÜ unter den Voraussetzungen von § 1a anordnen kann. Die gerichtliche Anordnung der EAÜ bedarf als weitere Maßnahme neben dem Antrag auf Erlass einer Gewaltschutzanordnung somit keines gesonderten Antrags (vgl. Bl. 16 d.E.). Der djb kritisiert, dass die Anordnung der EAÜ ohne vorherigen Antrag der Betroffenen ermöglicht werden soll. Entgegen der Entwurfsbegründung (Bl. 3 d.E.) und dem historischen Anliegen des GewSchG wird damit dem Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen nicht ausreichend Rechnung getragen. Das GewSchG als primär zivilrechtlich ausgestaltetes Gesetz will es in die Disposition der Gewaltbetroffenen stellen, ob Anordnungen vom Gericht erlassen werden - anders als das Strafverfahren. Dieser Charakter des GewSchG sollte sich auch bei Ergänzung des Maßnahmenkatalogs nicht verändern. Dafür sprechen nicht zuletzt praktische und grundrechtliche Erwägungen: Obwohl gesetzlich vorgesehen ist, dass Familiengerichte die erforderlichen Maßnahmen anordnen sollen, werden in der familiengerichtlichen Praxis aktuell regelmäßig alle Gewaltschutzmaßnahmen des § 1 S. 3 GewSchG ohne weitere Differenzierung angeordnet. Aufgrund der erheblichen Grundrechtsintensität erscheint es darüber hinaus geboten, die Anordnung der EAÜ gesondert von den anderen Maßnahmen zu formulieren und sicherzustellen, dass sie besonders geprüft wird. Der djb fordert daher, die Anordnung der EAÜ nur auf gesonderten Antrag der Betroffenen und nicht von Amts wegen zu ermöglichen.

#### b) § 1a Abs. 1, 2 GewSchG-E

Gemäß § 1a Abs. 1 GewSchG-E kann der Täter verpflichtet werden, ein GPS-Gerät zu tragen, wenn es zur Kontrolle der Befolgung bestimmter Gewaltschutzanordnungen unerlässlich ist, den Aufenthaltsort des Täters zu überwachen. § 1a Abs. 2 GewSchG-E sieht vor, Betroffenen mit ihrer Zustimmung ein GPS-Gerät zur Verfügung zu stellen, das Verstöße des Täters gegen die Gewaltschutzanordnung anzeigt.

Der djb bezweifelt zunächst die Geeignetheit der in § 1a Abs. 1 geregelten Form der EAÜ, bei welcher allein der Anordnungs-Adressat ein GPS-Gerät trägt. In diesem Fall des sog. Ein-Komponenten-Modells

---

<sup>6</sup> Vgl. Art 7 Abs. 2 IK.

<sup>7</sup> *García*, La eficacia de la vigilancia electronica en la violencia de género: análisis criminológico, International E-Journal of Criminal Sciences, Nr. 10 (2016), S. 47 ff; Allerdings werden bei der Risikobewertung nur die bei der Polizei und Justiz vorhandenen Informationen berücksichtigt. GREVIO betont die Notwendigkeit der Einbeziehung der Informationen anderer Akteure (z.B. Beratungsstellen), da diese zu einer anderen Gefährdungseinschätzung führen könnten, GREVIO, Baseline Evaluation Report Spain, 25.11.2020, Rn. 260.

kann eine räumliche Eingrenzung des Täters nur durch die Einrichtung von Einschluss- oder Ausschlusszonen erfolgen (vgl. Bl. 11 d.E.). Diese „starre“ räumliche Eingrenzung kann jedoch ein (zufälliges) Aufeinandertreffen außerhalb dieser Gebiete – ohne Auslösen des Alarms – nicht verhindern. Damit ist die Wirkung der EAÜ begrenzt. Außerdem setzt der effektive Opferschutz bei diesem Ein-Komponenten-Modell voraus, dass die Betroffene umgehend über einen Verstoß des Täters informiert wird, andernfalls droht sie sich in falscher Sicherheit zu wiegen.<sup>8</sup> Die bloße Überwachung des Täters genügt nicht. Die unverzügliche Information der Betroffenen über einen Verstoß gegen eine Eilschutzanordnung, ein Kontakt- und Näherungsverbot oder eine Schutzanordnung ist aber geboten und europarechtlich erforderlich (Art. 19 Abs. 6 RL). Auch in Spanien, worauf der Gesetzentwurf regelmäßig verweist, existiert kein Ein-Komponenten-Modell, sondern ein Zwei-Komponenten-Modell. Dabei wird die gewaltbetroffene Person derart eingebunden, dass sie gleichzeitig mit der Polizei einen Alarm erhält und sich selbst umgehend aktiv in Sicherheit(-sräume) begeben kann. Das Zwei-Komponenten-Modell hat also den Vorteil, dass Betroffene bei Annäherung des Täters unmittelbar alarmiert werden und sich in Sicherheit bringen können. Die dadurch erfolgte „dynamische“ räumliche Eingrenzung des Täters kann zudem ein (zufälliges) Aufeinandertreffen verhindern. Es ist zwar möglich, dass auch die ständige Überwachung für Gewaltbetroffene retraumatisierend wirken kann. Studien zeigen aber, dass das Sicherheitsgefühl der Opfer steigt, soweit sie selbst ein Gerät tragen.<sup>9</sup> Schließlich kann ihnen ermöglicht werden, ihrem Alltag weniger ängstlich nachzugehen.

Ungeachtet der jeweiligen Art des Modells (starres oder dynamisches bzw. Ein-Komponenten-Modell oder Zwei-Komponenten-Modell) gelten aber folgende Ausführungen: Voraussetzung der EAÜ gem. § 1a Abs. 1 GewSchG-E ist, dass eine Überwachung und Verwendung der Aufenthaltsdaten zur Kontrolle der Befolgung einer nach § 1 getroffenen Gewaltschutzanordnung unerlässlich ist. Gemäß § 1a Abs. 1 S. 2 ist die Überwachung unerlässlich, wenn bestimmte Tatsachen im Einzelfall die Annahme rechtfertigen, dass eine Zuwiderhandlung gegen die Gewaltschutzanordnung durch den Täter zu erwarten ist und daraus eine konkrete Gefahr für Leben, Körper, Freiheit oder sexuelle Selbstbestimmung der verletzten oder bedrohten Person entsteht.

Die Voraussetzung einer konkreten Gefahr für ein Rechtsgut von überragender Bedeutung ist grundsätzlich geeignet, verfassungsrechtliche Anforderungen zu wahren. Der djb befürwortet, dass hierbei auf Hochrisikofälle abgestellt wird, denn in der Entwurfsbegründung heißt es, dass die Anordnung der EAÜ durch Familiengerichte ermöglichen soll, in Hochrisikofällen die Einhaltung der Gewaltschutzanordnungen effektiv zu kontrollieren (vgl. Bl. 10 d.E.). Dafür müssen die Familiengerichte das bestehende Gewaltisiko auf Basis einer ausreichenden Tatsachengrundlage jedoch auch einschätzen können. Dies setzt eine individuelle standardisierte Risikoanalyse auf Grundlage klarer Leitlinien voraus. Hinzu kommt, dass die Gewaltschutzverfahren in aller Regel Eilverfahren sind, bei denen der Freibeweis genügt. Es ist daher zweifelhaft, ob Familiengerichte in diesen Eilverfahren überhaupt von einer derart grundrechtsintensiven freiheitsbeschränkenden Maßnahme wie der EAÜ Gebrauch machen werden, ohne dass sie auf einer hinreichend gesicherten Tatsachengrundlage für die Bestimmung eines Hochrisikofalls steht. In Eilverfahren ist die EAÜ möglicherweise auch deshalb nicht sinnvoll einsetzbar, weil die Organisation und die Einrichtung der EAÜ Zeit in Anspruch nehmen. Insgesamt können die Verfahren dadurch schwerfälliger werden, indem es womöglich zu einem Termin vor Erlass eines Gewaltschutzbeschlusses kommt, wo jetzt noch ohne Termin entschieden wird.

Um einen effektiven und grundrechtskonformen Einsatz der EAÜ zu gewährleisten, bedarf es daher neben der umfassenden Gefährdungsanalyse auch der bundesweiten Einführung eines standardisier-

---

<sup>8</sup> Henneberger/Çelebi, Häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt - Besserer Opferschutz?, ZRP 2024, 181, 184.

<sup>9</sup> Siehe Kinzig, Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und weiterer Gesetze – Verbesserung des Opferschutzes, insbesondere für Frauen und verletzte Personen, 3.12.2024, S. 8.

ten interdisziplinären Fallmanagements. In dieses müssen die Informationen der beteiligten Akteur\*innen sowie die Betroffenen mit ihrer Einschätzung miteinbezogen werden. Auch die Familiengerichte müssen standardisiert in das Fallmanagement miteinbezogen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Familiengerichte den Hochrisikofall erkennen und die EAÜ anordnen können.

Eine Gefährdungsanalyse und ein Gefahrenmanagement in Form der individuellen Prüfung des Schutz- und Unterstützungsbedarfs der Betroffenen von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt wird auch völker- und europarechtlich gem. Art. 51 Istanbul-Konvention und Art. 16 EU-Gewaltschutzrichtlinie gefordert. Insoweit der vorgeschlagene Gesetzentwurf auf die Umsetzung der völker- und europarechtlichen Vorgaben zur Einführung einer EAÜ verweist, ist zwar richtig, dass diese gem. Art. 53 Abs. 3 Istanbul-Konvention und Art. 19 V 1 EU-Gewaltschutzrichtlinie möglich ist. Der Entwurf lässt jedoch außer Acht, dass die EAÜ in unmittelbarem Zusammenhang mit der Gefährdungsanalyse und dem Gefahrenmanagement gem. Art. 51 Istanbul-Konvention und Art. 16 EU-Gewaltschutzrichtlinie zu sehen ist.<sup>10</sup> Die Wirksamkeit der EAÜ hängt maßgeblich davon ab, dass sie als Teil eines umfassenden Präventionskonzeptes mit dem interdisziplinären Fallmanagement verknüpft ist.<sup>11</sup> Auch die Erfahrung in Spanien hat gezeigt, dass die richtige Einschätzung des Gewalttrisikos auf Grundlage einer umfassenden Risikoanalyse für die Verhinderung von Femiziden fundamental ist: Denn bei vielen Partnerschaftstötungen in Spanien wurde das Gewaltisiko im Vorfeld lediglich als niedrig eingestuft, so dass die EAÜ in diesen Konstellationen nicht angeordnet wurde.<sup>12</sup>

Darüber hinaus setzt die Geeignetheit und Effektivität der EAÜ voraus, dass die technischen und personellen Voraussetzungen zum Schutz der Betroffenen in der gesamten Ablaufkette gewährleistet sind. Hierzu im Einzelnen:

Der Entwurf führt zunächst aus, dass es sinnvoll wäre, die Durchführung der durch das Familiengericht angeordneten EAÜ der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL) zu übertragen. Die technische Überwachung würde dann bundesweit durch die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) bei der GÜL erfolgen. Sie wäre auch zuständig für die Betreuung und Organisation der Technik sowie für das Anlegen und den Austausch des Überwachungsequipments (Bl. 13 d.E.). Eine Konzentration bei der GÜL wird durch den djb befürwortet; gleichwohl bedarf es der Ergänzung des Staatsvertrags über die Einrichtung einer Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder, was auch der Entwurf anspricht (Bl. 13 d.E.).

Die technische Geeignetheit betrifft zunächst das Sendegerät beim Täter. Technisch müsste dieses über eine ausreichende Batteriedauer verfügen. Die Batterie muss in einem engen Turnus aufgeladen werden. Es ist unklar, wie sichergestellt werden kann, dass in der konkreten Umsetzung und bei hohem Stromverbrauch angesichts ständiger Übertragung des Standorts mittels GPS und Übersendung per SMS an die GÜL auch zum Ende des Turnus noch genügend Batteriekapazitäten vorhanden sind, um bei einer Verletzung der Sperrzone per SMS genügend lange den konkreten Aufenthaltsort des Täters an die GÜL mitzuteilen. Denn eine Übertragung von SMS, wobei die Taktung auch noch offen ist, dürfte einen hohen Stromverbrauch auslösen. Antworten auf diese Fragen sind dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen.

Weiterhin betrifft die technische Geeignetheit die Rahmenverträge, und zwar sowohl zum Personal als auch zur Technik. Der derzeit in Hessen gehaltene Rahmenvertrag für die Technik dürfte lediglich das Ein-Komponenten-Modell abbilden. Es bleibt unklar, wie sichergestellt werden kann, dass unverzüglich

---

<sup>10</sup> Siehe hierzu näher Henneberger/Çelebi, Häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt - Besserer Opferschutz?, ZRP 2024, 181, 182 f.

<sup>11</sup> Henneberger/Çelebi, Häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt - Besserer Opferschutz?, ZRP 2024, 181, 183 f.

<sup>12</sup> So waren 34.7% der Täter im Jahr 2016 bei der Polizei registriert, aber nur 11% wurden als Hochrisikofälle eingestuft, GREVIO, Baseline Evaluation Report Spain, 25.11.2020, Rn. 260.

mit Inkrafttreten des Gesetzentwurfs ein Rahmenvertrag geschlossen wird, der technisch auch das Zwei-Komponenten-Modell abbilden kann.

Für die personelle Geeignetheit für das Ein-Komponenten-Modell ist wie folgt auszuführen: Der Rahmenvertrag des Landes Hessen, vertreten durch die HZD, Beschaffung von Personaldienstleistungen und Assistenzkräften im Verfahren der elektronischen Aufenthaltsüberwachung<sup>13</sup> ist erst kürzlich bezuschlagt worden. Hier verwundert, dass die fachlichen Kompetenzen des einzusetzenden Personals keinerlei Qualifikationen oder Schulungsmaßnahmen im Bereich der häuslichen Gewalt erfordern, sondern dass das Anforderungsprofil lediglich ein IT-technisches und sprachliches Profil aufweist.<sup>14</sup> Es wäre dringend erforderlich, Fachkompetenz im Bereich der häuslichen und geschlechtsspezifischen Gewalt sowohl bei der Teamleitung als auch bei den Assistenzkräften nachzuweisen. Denn häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt weisen völlig andere Warnmerkmale auf im Vergleich zu den Verstößen gegen Anlasstaten bei Weisungen nach § 68b Satz 3 Nr. 3 StGB, insbesondere bei der Gefahr von Femiziden. Insofern handelt es sich um ein vollkommen anders gelagertes Gewaltphänomen, welches mit vorhandenen Strukturen nicht gleichgesetzt werden kann.

Für die Geeignetheit des Schutzes in der Ablaufkette ist am wichtigsten, dass eine Information an das Opfer oberste Priorität hat, damit es sich schnellstmöglich in Sicherheit begeben kann. Dies lässt sich jedoch weder der Veröffentlichung in tenders electronic daily<sup>15</sup> noch dem Gesetzentwurf entnehmen. Letzterer führt lediglich aus, dass bei Eingang einer "Ereignismeldung" (also eines Verstoßes) der Träger telefonisch anzusprechen und über sein Fehlverhalten aufzuklären ist. Je nach Fallgestaltung könnte auch ein sofortiges Einschreiten der Polizei geboten sein, die dann von der GÜL zu informieren ist (Bl. 11 f. d.E.). Der Entwurf verkennt insoweit, dass das Schutzgut des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit des Opfers höher zu gewichten ist als dem Täter mittels einer telefonischen Ansprache des Täters „die Konsequenzen seines Handelns...sofort vor Augen“ zu halten. Angesichts dessen sowie der europarechtlichen Notwendigkeit, eine unverzügliche Information der Betroffenen über einen Verstoß gegen eine Eilschutzanordnung, ein Kontakt- und Näherungsverbot oder eine Schutzanordnung sicherzustellen (Art. 19 Abs. 6 RL), fordert der djb eine entsprechende gesetzliche Ergänzung.

Schließlich müssten unverzüglich bei Auslösen des Alarms Polizeikräfte verfügbar sein, welche kurzfristig am Einsatzort eintreffen können. Angesichts des Personalmangels und weiter Distanzen im ländlichen Raum dürfte dies nur schwer gewährleistet werden können.<sup>16</sup>

#### c) § 1a Abs. 3 Satz 3 GewSchG-E

Positiv ist zunächst hervorzuheben, dass der Vorschlag die Zwecke der datenschutzrechtlichen Verarbeitung festlegt und auch inhaltlich eingegrenzt, was Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO fordert. Rechtstechnisch sollte Satz 3 ebenso wie Satz 6 anstelle des Wortes „verwendet“ der Begriff „verarbeitet“ enthalten, da unter den Begriff der Verarbeitung nach Art. 4 Nr. 2 DSGVO unterschiedliche Verarbeitungsvorgänge fallen und die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung nicht nur auf das Verwenden eingeschränkt werden sollte.

#### d) § 1a Abs. 3 Satz 12 GewSchG-E

Der Vorschlag enthält eine Regelung zur Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung zum sog. Zwei-Komponenten-Modell und verweist auf die Daten, die mit Hilfe des technischen Mittels erhoben und ge-

---

<sup>13</sup> Rahmenvertrag der HZD Nr. VG-3000-2024-0063: Beschaffung von Personaldienstleistungen und Assistenzkräften im Verfahren der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in zwei Losen (Los 1: Betrieb des technischen Monitoring Centers (TMC) im 7x24 h Schichtbetrieb, Los 2: Assistenzkräfte (ANÜ), abrufbar unter: <https://ted.europa.eu/de/notice/-/detail/744468-2024> (letzter Abruf: 11.12.2024).

<sup>14</sup> Vgl. Bekanntmachung in tenders electronic daily (TED, Online-Version des „Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union“ für das europäische öffentliche Auftragswesen), 744468-2024 - Result.

<sup>15</sup> Vgl. Bekanntmachung in tenders electronic daily 744468-2024 - Result.

<sup>16</sup> Henneberger/Çelebi, Häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt - Besserer Opferschutz?, ZRP 2024, S. 184.

speichert werden, das der verletzten oder bedrohten Person nach Absatz 2 zur Verfügung gestellt worden ist. § 1a Abs. 2 GewSchG-E enthält indes den Begriff „Zustimmung“, während datenschutzrechtlich der Begriff der Einwilligung nach Art. 7 DSGVO Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung ist.

#### e) § 1a Abs. 5 Satz 1 und 2 GewSchG-E

Der Vorschlag sieht vor, dass die Dauer der EAÜ auf höchstens drei Monate zu befristen ist, wobei die Frist jeweils um höchstens drei Monate verlängert werden kann, soweit die Anordnungsvoraussetzungen fortbestehen. Dies wirft zwei Fragen auf:

Einerseits fehlt eine Regelung dazu, wie die Anordnungsmöglichkeiten nach den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder im Verhältnis zur Anordnungsmöglichkeit nach dem GewSchG-E stehen. Aus Sicht des djb sollten Regelungen zu einem Täter nicht parallel bestehen können.

Problematischer ist jedoch, dass es keine absolute Höchstfrist gibt, die die EAÜ-Dauer sowohl im GewSchG-E als auch in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder im Blick hat. Hier droht die Gefahr, dass z.B. im Rahmen einer dreimonatigen EAÜ durch Landespolizeirecht<sup>17</sup> sich eine EAÜ durch das GewSchG-E um weitere drei Monate anschließt, hier ebenfalls mit Verlängerungsoption um weitere drei Monate. Eine solche Vorgehensweise - womöglich beabsichtigt - wirft die Frage auf, ob die sukzessive EAÜ mit Landes- und Bundesregelungen in der Summe verhältnismäßig wäre.

#### f) § 4 S. 1 Nr. 2 GewSchG-E

Nach § 4 S. 1 Nr. 2 GewSchG-E wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer einer bestimmten vollstreckbaren Anordnung nach § 1a Abs. 1 S.1 zuwiderhandelt und dadurch die Kontrolle der Befolgung der Gewaltschutzanordnungen gefährdet.

Sofern sich die Strafandrohung auch auf einen Verstoß gegen das Zwei-Komponenten-Modell bezieht, ruft die Regelung mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot gemäß Art. 103 Abs. 2 GG Bedenken hervor, denn es kann dem Täter unbekannt bleiben, wo die Betroffene sich befindet, ein Verstoß für ihn somit unvorhersehbar und unvermeidbar sein. Der Gesetzentwurf sieht in § 4 S. 1 Nr. 2 GewSchG-E zwar lediglich eine Strafbewehrung für eine Zuwiderhandlung gegen die Anordnung nach § 1a Absatz 1 Satz 1 vor und bezieht sich damit wohl nur auf das Ein-Komponenten-Modell. Wenn es in der Gesetzesbegründung allerdings heißt „Ebenso soll der Verstoß gegen die Anordnung nach § 1a GewSchG-E strafbewehrt sein“ (Bl. 22 d.E.), dann wird nicht hinreichend verdeutlicht, dass ein Verstoß bei einem dynamischen Modell, wie er in § 1a Abs. 2 GewSchG-E wohl vorgesehen ist, gerade nicht strafbewehrt sein sollte.

## 2. Fehlende Evaluierung

Der Gesetzentwurf sieht keine Evaluierung vor. Begründet wird dies damit, dass in einigen Bundesländern bereits die Regelungsmöglichkeit einer EAÜ im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt bestünde

---

<sup>17</sup> Die Länge der EAÜ nach gefahrenabwehrrechtlichem LandesR variiert derzeit stark. Mit jeweiliger entsprechender Verlängerungsmöglichkeit gilt derzeit Folgendes:

-Hessen: 14 Tage (; § 31 Absatz 2 Satz 3 iVm § 31a des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung [HSOG]); ein aktueller GE der KOA in Hessen schlägt indes eine Hochzonung auf 4 Monate vor, vgl. LT-Drs. 21/1151, § 31a Abs. 3 Satz 4 und 5 HSOG-E;

-Sachsen: 2 Monate (§ 61 Absatz 2 in Verbindung mit § 21 des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes [SächsPVDG]);

-Bayern 3 Monate (Artikel 34 Absatz 1 Satz 1 und 2 iVm Artikel 16 Absatz 2 des Polizeiaufgabengesetzes [PAG] Bayern);

-Brandenburg 3 Monate (§ 15b Absatz 1 Nummer 3 in iVm §§ 16a und 16b des Brandenburgischen Polizeigesetzes [Bbg PolG]);

-Hamburg 3 Monate ({};§ 30 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei [Pol DVG] Hamburg);

-Nordrhein-Westfalen 3 Monate (§ 34c Absatz 2 Satz 2 iVm § 34a des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen [PolG NRW]);

-Saarland 3 Monate (§ 38 Abs. 3 Satz 7 und 8 des Saarländischen Gesetzes über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei [PolDVG]).

und die Erfahrungen aus Spanien zeigen würden, dass diese sich in der Bekämpfung von häuslicher bzw. geschlechtsspezifischer Gewalt bewährt (vgl. Bl. 16 d.E.). Der djb kritisiert dies stark. In den Bundesländern wird kaum Gebrauch gemacht von der Anordnung einer EAÜ,<sup>18</sup> der Vergleich nach Spanien ist auch ungenügend, verfolgt Spanien doch einen ganzheitlichen Ansatz in der Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, sodass der Erfolg dieser Maßnahme höchstwahrscheinlich nicht allein in der Möglichkeit der EAÜ allein beruht. Dies sieht man daran, dass andere Länder, u.a. Frankreich, auch die Möglichkeit der EAÜ nach spanischem Modell eingeführt haben und es dennoch eine hohe Anzahl an Femiziden gibt. Ferner besteht der wesentliche Unterschied zur hier vorgesehenen Regelung, dass die Anordnung einer EAÜ in Spanien gekoppelt ist an ein Fallmanagement. Angesichts dieser Unterschiede und der Schwere des Grundrechtseingriffs bei der Anordnung einer EAÜ ist eine gesetzlich vorgesehene Evaluierung dringend zu ergänzen. Diese sollte begleitet werden mit Langzeitstudien, um die tatsächliche Effektivität der EAÜ zu messen.

### 3. Weitergehende Forderung

Neben der Ergänzung eines interdisziplinären Fallmanagements sollte zugleich im GewSchG die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung auch ohne Einwilligung des Täters gesetzlich geregelt werden. Denn in der Praxis bestehen große Unsicherheiten, ob die Datenverarbeitung im Rahmen behördenübergreifender Fallkonferenzen überhaupt zulässig ist. Im Land Berlin wird dies beispielsweise laut der Innenverwaltung kritisch gesehen, da eine allgemeingültige Definition des Begriffs der Fallkonferenzen fehle und es keine institutionalisierten Fallkonferenzen bei häuslicher Gewalt geben würde. Die Umsetzung sei bislang an geäußerten Bedenken des Berliner Beauftragten für Datenschutz gescheitert.<sup>19</sup> Entsprechend hat die Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen Ende September 2024 einen Änderungsantrag zum ASOG eingebracht mit dem Ziel, das interdisziplinäre Fallmanagement im Polizei- und Ordnungsrecht des Landes Berlin und zugleich die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung gesetzlich zu regeln.<sup>20</sup> Auch das Land Brandenburg hat offensichtlich einen Anlass zu einer spezifischen gesetzlichen Regelung erkannt. So hat es mit § 45a BbgPolG bereits im März 2024 nicht nur die Zusammenarbeit der Polizei mit anderen Gremien (Fallkonferenzen) gesetzlich geregelt, sondern zugleich auch die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung in derselben Vorschrift ausbuchstabiert. Auch wenn Länderregelungen grundsätzlich bereits zur Gefahrenabwehr die Datenübermittlung an andere Behörden (oder an nicht staatliche Stellen) unter bestimmten Umständen erlauben, schafft eine Spezialregelung Rechtssicherheit.

Unsicherheiten bei der Frage der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung im Rahmen von Fallkonferenzen haben auch Mitarbeiter\*innen im Hilfesystem. Laut dem Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe in Deutschland (bff) seien datenschutzrechtliche Fragestellungen zu Fallkonferenzen auch deshalb schwierig zu bewerten, weil Länderspezifika zu beachten seien. Es bestünden viele zu klärende Unsicherheiten.<sup>21</sup> Soweit Täter und Opfer in unterschiedlichen Ländern leben, würde sich zudem die Frage stellen, welches Datenschutzrecht beachtet werden müsste; hier gilt es zu vermeiden, dass Behörden zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen und Handlungshemmnisse entste-

---

<sup>18</sup> Lindemann, Stern v. 22.06.2024, abrufbar unter: <https://www.stern.de/gesellschaft/fussfessel-fuer-gewaltstraetaeter--koennen-so-frauenleben-gerettet-werden--34815484.html> (letzter Abruf: 11.12.2024); s.a. Kinzig, Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und weiterer Gesetze – Verbesserung des Opferschutzes, insbesondere für Frauen und verletzte Personen, 3.12.2024, S. 7.

<sup>19</sup> Thewalt, Tagesspiegel v. 30.9.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/gewalt-gegen-frauen-in-berlin-es-gibt-noch-immer-keine-fallkonferenzen--trotz-steigender-zahlen-12456404.html> (letzter Abruf: 11.12.2024).

<sup>20</sup> Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 27.9.2024: Gewaltschutz für Frauen verbessern – Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin, LT Drs. 19/1923.

<sup>21</sup> Kornelia Krieger und die Arbeitsgruppe des bff: Gefährdungen von Frauen als Hochrisikofall erkennen und einschätzen. Effektive Maßnahmen zum Schutz entwickeln. Regionale Kooperationen und wirksames Fallmanagement aufbauen. Ein Handbuch des bff: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe, November 2021, 5.10 Gewährleistung des Datenschutzes, abrufbar unter: [file:///C:/Users/dilke/Downloads/bff\\_Hochrisikofaelle-bei-haeuslicher-Gewalt\\_web-1.pdf](file:///C:/Users/dilke/Downloads/bff_Hochrisikofaelle-bei-haeuslicher-Gewalt_web-1.pdf) (letzter Abruf: 11.12.2024).

hen. Hinzu kommt, dass Fallkonferenzen nicht nur turnusmäßig, sondern auch plötzlich und anlassbezogen erfolgen können. Es würde dem Sinn und Zweck der Fallkonferenzen zuwiderlaufen, müssten sich die Beteiligten erst Gedanken darüber machen, ob sie sich datenschutzrechtlich rechtmäßig verhalten.

Nimmt man ergänzend in den Blick, dass bezüglich der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung von Einrichtungen nicht nur bereits ausdrücklich Spezialregelungen zu Fallkonferenzen bestehen,<sup>22</sup> sondern zugleich explizit in den jeweiligen Gesetzen auch Regelungen zur Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung ergänzt wurden, so untermauert dies den ausdrücklichen Regelungsbedarf einer datenschutzrechtlichen Zulässigkeit der Datenverarbeitung bei Fallkonferenzen im Falle häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt im GewSchG.

#### 4. Vorgesehene Änderungen in Bezug auf die Täterarbeit

##### a) § 1 Abs. 4 GewaltSchG-E

Der djb begrüßt die Verankerung der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz. Mit der Regelung wird eine zentrale Verpflichtung aus Artikel 16 der Istanbul-Konvention umgesetzt. Sie entspricht auch der Aufforderung der GREVIO-Kommission Nr. 111 des Staatenberichts von 2022 zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland.<sup>23</sup> Täter sollen Verantwortung für ihr Verhalten übernehmen. Gleichzeitig muss klar sein, dass die Möglichkeit für Gerichte, Täterarbeit im Rahmen eines Gewaltschutzverfahrens anzuordnen, nur ein Anfang sein kann. Der GREVIO-Bericht zeigt deutlich, dass es in Deutschland noch erhebliche Defizite gibt, insbesondere bei der flächendeckenden Verfügbarkeit, Finanzierung und Standardisierung von Täterprogrammen. Die gesetzliche Verankerung muss daher durch weitere Maßnahmen ergänzt werden, um eine einheitliche, nachhaltige und wirksame Umsetzung sicherzustellen. Letztlich kann eine gerichtliche Anordnung nur ins Leere gehen, wenn keine entsprechenden Programme zur Verfügung stehen.

Die Anordnungsmöglichkeit von Täterarbeit ist als Präventions- und zugleich Interventionsmaßnahme unverzichtbar, um Täter von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt aktuell und für die Zukunft in die Pflicht zu nehmen. Für die vollständige Umsetzung dieser Forderung der GREVIO-Kommission muss allerdings die Anbindung an die Standards der BAG Täterarbeit Häusliche Gewalt gesetzlich sichergestellt werden: Nicht nur, weil es in Nr. 111 des GREVIO-Berichts ausdrücklich verlangt wird, sondern auch, weil die (gerichtliche) Anordnung der Teilnahme an Täterarbeits-Kursen einen Eingriff in die persönliche Freiheit der gewaltausübenden Person darstellt. Mit der Bindung an die Standards der BAG TäHG sind zugleich auch die Bedingungen der Teilnahme, also zum Beispiel der Ausschluss bei erneuter Gewalttätigkeit oder bei nicht fortgeführter Teilnahme eindeutig umrissen. Ein Verstoß gegen die Teilnahmebedingungen kann zu Folgeentscheidungen im Gewaltschutzverfahren, aber auch - sofern Kinder vorhanden sind - im Sorgerechts- und Umgangsverfahren führen.

Ordnet ein Familiengericht Täterarbeit an, sind staatlicherseits keine Konsequenzen vorgesehen, wenn der Täter seiner Verpflichtung nicht nachkommt. Dies wiederum stellt die Nachhaltigkeit und Wirksamkeit der Maßnahme, aber auch das zentrale Ziel der Täterarbeit - die Auseinandersetzung von Täter\*innen mit ihrem gewalttätigen Verhalten und eine nachhaltige Verhaltensänderung - in Frage. Die im Reformentwurf benannte Möglichkeit der Vollstreckung nach § 888 ZPO durch die gewaltbetroffene Person bürdet diesem die Verantwortung für die Durchsetzung der Maßnahmen auf. Das Vollstreckungsverfahren erfordert außerdem Organisation und kostet Geld - Ressourcen, die die gewaltbetroffene Person im Zweifel nicht hat. Es ist zu befürchten, dass nur ein Bruchteil der Betroffenen

---

<sup>22</sup> Siehe z.B. in § 58b des Hessischen Strafvollzugsgesetzes, in § 58b des Hessischen Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes oder in § 54b des Hessischen Untersuchungshaftvollzugsgesetzes.

<sup>23</sup> GREVIO's (Basis) Evaluierungsbericht über gesetzliche und weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Istanbul Konvention - Deutschland, Straßburg 2022, S. 43.



einen solchen Antrag stellt - möglicherweise auch aus Furcht vor erneuter oder gesteigerter Gewaltausübung durch den Täter. Die tatsächliche Wahrnehmung von Täterarbeit durch die gewaltausübende Person darf nicht zur Aufgabe für die gewaltbetroffene Person werden. Keinesfalls sollte der Eindruck entstehen, dass die Täterarbeit in den Verantwortungsbereich der gewaltbetroffenen Person fällt. Dem Vorwurf, dass dieses versäumt habe, zu vollstrecken - und damit eine Mitverantwortung trägt - sollte kein Boden bereitet werden.

Der djb fordert daher in Anlehnung an die geplante Regelung zur EAÜ, auch bei der Anordnung der Teilnahme an einem Täterprogramm den Antrag auf Vollstreckung dieser Maßnahme zu fingieren (vgl. Bl. 23 d.E.). Das Gericht muss dann ohne erneutes Tätigwerden der antragstellenden Person die Festsetzung von Zwangsgeld oder Zwangshaft betreiben. Die für Gewaltschutzsachen einschlägige vollstreckungsrechtliche Sonderregelung des § 96 FamFG führt hingegen für die Maßnahme der Anordnung von Täterarbeit nicht weiter, weil sie lediglich Unterlassungsanordnungen und Wohnungszuweisungen betrifft.

Im Zusammenhang mit der Anordnung der Teilnahme an einem Täterarbeitsprogramm gibt der djb außerdem zu bedenken, dass Angelegenheiten des Datenschutzes geklärt werden müssen. Von der Regelung zur Datenübermittlung in Gewaltschutzsachen (§ 216a FamFG) sind nichtöffentliche Stellen nicht umfasst. Auch an nichtstaatliche Anbieter von Täterarbeit muss die Datenübermittlung durch das Gericht jedoch möglich sein. Als zielführend erachtet der djb im Hinblick auf eine standardgebundene konfrontative Arbeit mit der gewaltausübenden Person die Möglichkeit der Einsichtnahme der familiengerichtlichen Akte, die – entsprechend dem § 155b StPO – geregelt werden müsste. Diese Regelung ist jedenfalls für den Fall notwendig, dass die gewaltausübende Person keine Einwilligung zur Datenübermittlung und Akteneinsicht gibt.

Ursula Matthiessen-Kreuder  
Präsidentin

Prof. Dr. Anna Lena Göttsche  
Vorsitzende der Kommission Familien-, Erb- und Zivilrecht

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