



Deutsches
Jugendinstitut

Stellungnahme
des Deutschen Jugendinstituts e.V.
zum
Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung
des Gewaltschutzgesetzes
Bundesministerium der Justiz

München, der 13.12.2024

Vorbemerkung¹

Der Referentenentwurf zur ersten Änderung des Gewaltschutzgesetzes zielt darauf ab, die Sicherheit von Betroffenen von häuslicher Gewalt bundesweit zu erhöhen, indem die Möglichkeit der Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung und die Möglichkeit zur Anordnung einer Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs, Täterarbeit genannt, geschaffen wird. Beide Möglichkeiten zielen auf Personen, von denen Gefahren für andere im Rahmen häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt ausgehen. Der Gesetzentwurf des Bundes folgt auf eine Reihe entsprechender Änderungen in Polizeigesetzen von Bundesländern, in denen Möglichkeiten zur elektronischer Aufenthaltsüberwachung im Rahmen von Gewaltschutz geschaffen wurden. Zudem dient der Entwurf der Umsetzung internationaler Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zur Verbesserungen der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegenüber Frauen und häuslicher Gewalt im Rahmen der Istanbul-Konvention. Berücksichtigt werden zudem Empfehlungen der Europäischen Union (Richtlinie 2024/1385 des Europäischen Parlaments und des Rates) zu einer als gegeben angesehenen Eignung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Die Gesetzesinitiative ist Teil gesellschaftlicher Anstrengungen um die anhaltend unakzeptabel hohe Rate an Femiziden und häuslicher bzw. geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland zu senken. Das unakzeptabel hohe Ausmaß an Gewalt ergibt sich sowohl aus Daten zum Hellfeld (Bundeskriminalamt, 2024) als auch zum Dunkelfeld (z.B. Baer u.a. 2023). Mit dem Gesetzentwurf sollen Vorschriften im Gewaltschutzgesetzes sowie im Gesetz über das Verfahren in Familiensachen geändert werden. Die Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts (DJI) als einem sozialwissenschaftlichen Institut fokussiert relevante Befundlagen und Wissenslücken und bewertet das Gesetzesvorhaben vor diesem Hintergrund.

1. Wirksamkeit der geplanten Maßnahmen

Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Geplant ist es für Familiengerichte die Möglichkeit einzuführen im Rahmen eines Verfahrens nach dem Gewaltschutzgesetz eine elektronische Aufenthaltsüberwachung anzuordnen, wenn dies "unerlässlich" erscheint.

¹Die Stellungnahme wurde hauptsächlich erstellt von Herrn Dr. Christoph Liel, Frau Dr. Lucia Killius, Frau Dr. Stepanka Kadera und Herrn Prof. Dr. Heinz Kindler.

Unerlässlich soll die Maßnahme sein, "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" (§ 1a Abs. 1 GewSchG-E). Eine entsprechende Anordnung soll (mit einmaliger Verlängerung) für insgesamt längstens sechs Monate erlassen werden können (§ 1a Abs. 5 GewSchG-E). Daten zum Aufenthalt, einschließlich gegebenenfalls Verletzungen von Gewaltschutzanordnungen, sollen von einer nach Landesrecht zuständigen Stelle erhoben und ausgewertet werden und etwa zur Gefahrenabwehr eingesetzt werden. Nach längstens zwei Monaten sind sie zu löschen (§ 1a Abs. 3 GewSchG-E). Mit Zustimmung der verletzten oder bedrohten Person soll diese auch selbst die technischen Mittel erhalten um Verletzungen von Gewaltschutzanordnungen feststellen zu können (§ 1a Abs. 2 GewSchG-E).

Grundsätzlich begrüßt das DJI die Einführung dieser Maßnahme. Gleichzeitig müssen wir auf Erkenntnislücken aufmerksam machen, die zu schließen sind, um kein unberechtigtes Sicherheitsgefühl durch diese Maßnahme entstehen zu lassen und sie vorzugsweise als Teil einer umfassenderen Gewaltschutzstrategie zu verstehen.

Begründet wird die Eignung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur Verbesserung von Gewaltschutz mit (a) positiven Erfahrungen aus Spanien, die allerdings nicht näher belegt werden, (b) vergleichbaren Rechtsinstrumenten in Frankreich und der Schweiz sowie in den Polizeigesetzen mehrerer Bundesländer, (c) einer Empfehlung der Europäischen Union (Richtlinie 2024/1385 des Europäischen Parlaments und des Rates), (d) der Verpflichtung aus der Istanbul-Konvention die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen zu treffen, um Kontakt- und Näherungsverbote oder Schutzanordnungen zum Gegenstand wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender strafrechtlicher oder sonstiger rechtlicher Sanktionen zu machen, sowie (e) der Rechtsentwicklung in Deutschland, die eine elektronische Aufenthaltsüberwachung in anderen Bereichen für präventive Zwecke unter strengen Voraussetzungen zugelassen hat. Es ist leicht zu erkennen, dass die tatsächlich zu erwartende Wirkung der Maßnahme im Gesetzentwurf damit nur schwach begründet ist.

Dass eine Strafandrohung bei Verletzung von Kontakt- und Näherungsverboten oder Schutzanordnungen in manchen Fällen nicht ausreicht um eine ausreichend abschreckende Wirkung zu entfalten, wird im Gesetzentwurf allein mit Zahlen zu ermittelten Tatverdächtigen nach § 4 GewSchG belegt. Tatsächlich zeigt die internationale Befundlage zur Wirkung von Kontakt- und Näherungsverboten oder Schutzanordnungen weitergehend, dass insbesondere Personen mit einer Geschichte von Straftaten, Gewalt und psychischen Erkrankungen durch bloße Strafandrohungen nur unzuverlässig abgeschreckt werden (für eine systematische Forschungsübersicht siehe

Dowling u.a., 2018). Daher besteht hier eine Schutzlücke für gewaltbetroffene oder bedrohte Personen, die aus Sicht des DJI durch Gesetzgebung des Bundes und der Länder oder andere rechtliche Maßnahmen geschlossen werden sollte.

Der Einsatz von elektronischer Aufenthaltsüberwachung bei (drohender) häuslicher Gewalt nimmt weltweit zu, auch wenn der Gebrauch der Maßnahme in meisten Ländern nur zurückhaltend erfolgt und auf Fälle mit sehr hohem Gewaltrisiko oder auf Fälle mit schweren Straftaten, dann anstelle oder nach einer Haftstrafe, begrenzt wird (für eine Übersicht siehe Nellis, 2022). Die Befundlage zur Wirkung von elektronischer Aufenthaltsüberwachung unter diesen Bedingungen zeigt im Mittel der vorliegenden Studien nachweisbare, aber schwache positive Effekte (für eine Forschungsübersicht siehe Belur u.a. 2020; für weitere Einzelstudien siehe Winter u.a., 2021; Boiteux und Teperski, 2023). Grundsätzlich handelt es sich damit aus Sicht des DJI um ein (beschränkt) geeignetes und sinnvolles Mittel zur Verhütung von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere in Fällen mit hohem Risiko.

Zu dem im Gesetzentwurf enthaltenen, dort jedoch nicht belegten Hinweis auf Spanien und das in Spanien 2009 eingeführte und im Jahr 2013 ausgeweitete Programm zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung bei häuslicher Gewalt ist festzuhalten, dass eine 2019 erschienene Evaluation bis dahin kein Tötungsdelikt bei im Programm betreuten Frauen berichtete. Nach einer Interviewaussage im Rahmen einer Gruppendiskussion mit Praktiker:innen aus Spanien galt dies auch noch im Jahr 2021 (Brechtbühl u.a., 2021 S. 27). Wichtig ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung Teil eines sehr viel umfassenderen Programms zur Verringerung der Anzahl an Femiziden in Spanien war. Im Rahmen dieses Programms wurde insbesondere auch ein an die Verhältnisse in Spanien angepasstes Risikoeinschätzungsinstrument für Hochrisikofälle entwickelt, in denen prinzipiell eine elektronische Aufenthaltsüberwachung in Frage kommt (siehe González-Álvarez u.a., 2023). Zudem wird das Programm sehr zurückhaltend eingesetzt (für eine jährliche Aufschlüsselung der Einsatzzahlen siehe Lopez Riba, 2024).

Mehrere Studien in verschiedenen Ländern haben, jenseits der Frage nach der Wirkung, Erfahrungen von Betroffenen und Praktiker:innen mit dem Einsatz elektronischer Aufenthaltsüberwachung ausgewertet und sind dabei auf eine Reihe wichtiger Fragen gestoßen (z.B. Scottish Government, 2019; Hooper, 2023). Diese betreffen etwa die notwendige psychosoziale Begleitung, damit verletzte oder bedrohte Personen oder mitbetroffene Kinder sich tatsächlich sicherer fühlen, oder die konkreten Vorgehensweisen bei der Bestimmung derjenigen Fälle, bei denen die elektronische Aufenthaltsüberwachung tatsächlich eine zusätzliche Schutzwirkung entfalten kann. Zudem zeigt sich, dass viele Länder die maximale Dauer des Einsatzes der elektronischen Aufenthaltsüberwachung wesentlich länger fassen, als dies für Deutschland

geplant ist, da sich viele risikoerhöhende Umstände in einem halben Jahr nicht verändern lassen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt das DJI zwar den Regelungsvorschlag, der Familiengerichten die Möglichkeit eröffnet, eine elektronische Aufenthaltsüberwachung in bestimmten Fällen von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt anzuordnen. Die Einschätzung im Gesetzentwurf, eine Evaluation sei "nicht angezeigt" (S. 16), wird aber nicht geteilt. Im Gegenteil hält das DJI begleitende Forschung zur Anwendung und Wirkung für dringend erforderlich.

Täterarbeit

Der Gesetzentwurf sieht weiter für Familiengerichte die Möglichkeit vor, Täterarbeit in Form einer verpflichtenden Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs anzuordnen, wenn das Gericht dies für erforderlich hält (§ 1 Abs. 4 GewSchG-E). Innerhalb einer vom Gericht gesetzten Frist sollen die Anmeldung und das vollständige Durchlaufen des Kurses gegenüber dem Gericht nachgewiesen werden.

Der Gesetzentwurf gibt zur Begründung an, damit würden Vorschläge aus der Praxis aufgegriffen (S. 12). Genannt werden Kotlenga (2023), Franke (2023) sowie Deutscher Verein (2024). Interessanterweise beziehen alle drei Belegstellen die für notwendig erachtete Anordnungskompetenz des Familiengerichts im Hinblick auf soziale Trainingskurse bei Partnerschaftsgewalt nicht auf das Gewaltschutzgesetz, sondern auf das Umgangsrecht (§ 1684 BGB) oder das Kinderschutzrecht (§ 1666 BGB). Um auch den notwendigen Kinderschutz zu gewährleisten, der längerfristige Maßnahmen erforderlich macht, hält das DJI die Verankerung einer solchen Anordnungskompetenz im Gewaltschutzgesetz nur für eine Teillösung. Notwendig ist die Gestaltung der Schnittstelle zum Sorge- und Umgangsrecht.

Um dem Einwand eines zu weitgehenden Eingriffs in Persönlichkeitsrechte zu begegnen, führt der Gesetzentwurf zutreffend aus, bei sozialen Trainingskursen handle es sich nicht um eine Form von Psychotherapie (S. 17). Auf die Frage der Wirkung solcher Kurse wird nicht direkt eingegangen. Angeführt wird aber, dass sich Kurse, die dem Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V. (BAG) entsprechen, als "geeignet" erwiesen hätten (S. 17) und zudem bereits jetzt eine Auflage- und Weisungsmöglichkeit im Strafrecht darstellen würden. Zudem könnten entsprechende Kurse im Kinderschutzrecht nach herrschender Auffassung bereits jetzt angeordnet werden, auch wenn sie im Maßnahmenkatalog des § 1666 BGB nicht ausdrücklich genannt seien.

Die Frage nach der Wirkung sozialer Trainingskurse bei häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt ist international Gegenstand intensiver Forschung, nicht aber in Deutschland. Aus Deutschland liegen bislang nur wenige, methodisch schwache Evaluationen vor, die aber zumindest belegen, dass sich entsprechende Kurse auch in verpflichtenden Kontexten durchführen lassen und bei einem Teil der Teilnehmenden eine Änderungsmotivation erzeugt werden kann (für Evaluationen aus Deutschland siehe Barz und Helfferich, 2006; Liel, 2017; Liel u. a. 2021). International zeigen methodisch hochwertige Evaluationen eine begrenzte, aber gegebene Wirksamkeit (Karakurt u.a., 2019; Travers u.a., 2021). Dies gilt insbesondere dann, wenn Programme mit Qualitätsstandards bewehrt sind und das Angebot bei besonderen Bedürfnissen teilnehmender Personen (z.B. Alkoholproblemen) ergänzt und erweitert werden kann (Risk-Needs-Orientierung).

Das DJI begrüßt vor diesem Hintergrund die Möglichkeit zur Anordnung von Trainingskursen bei häuslicher Gewalt im Rahmen des Gewaltschutzgesetzes. Allerdings ist bislang unklar, inwieweit Trainingskurse in Deutschland die Wirksamkeit erreichen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit häusliche Gewalt e.V. (2023) eine Mindestdauer von 6 Monaten zuzüglich Aufnahmeverfahren für Trainingskurse vorsieht, in denen mindestens 25 zweistündige Sitzungen zu absolvieren sind. Aufgrund des Gruppenansatzes solcher Kurse sind Wartezeiten möglich. Es ist daher zukünftig zu untersuchen, wie diese Zeitperspektive mit den Abläufen und befristeten Anordnungen im Gewaltschutzgesetz in Einklang zu bringen ist und wie viele gewalttätige Personen dann tatsächlich einen Trainingskurs ganz durchlaufen. Schließlich ist anzumerken, dass angesichts der begrenzten Wirksamkeit stets und insbesondere in Hochrisikofällen, darauf hingewiesen werden muss, dass durch die Teilnahme an einem Trainingskurs alleine keine hinreichende Sicherheit hergestellt werden kann.

2. Fazit

Das DJI macht in seiner Stellungnahme die Wirksamkeitsbefunde zu elektronischer Aufenthaltsüberwachung und sozialen Trainingskursen in Fällen von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt zum Ausgangspunkt der Bewertung des Gesetzesvorhabens.

Ausgehend von den entsprechenden Befundlagen werden die zentralen Regelungsinhalte des Gesetzesentwurfs vom DJI begrüßt. Sowohl eine elektronische Aufenthaltsüberwachung als auch soziale Trainingskurse können dazu beitragen, (wiederholte) häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt zu verhindern, wenngleich die bislang beobachteten Effekte eher schwach sind.

Daher ist es prinzipiell sinnvoll, wenn Familiengerichte im Rahmen des Gewaltschutzgesetzes entsprechende Anordnungen erlassen können.

Nicht geteilt wird die Einschätzung des Gesetzentwurfs, dass eine Evaluation verzichtbar sei. Aus Sicht des DJI besteht dringender Forschungsbedarf. Daher wird empfohlen eine Evaluation des Gesetzes vorzusehen und darüber hinaus in der kommenden Legislaturperiode Forschungen auf den Weg zu bringen um die inakzeptabel hohe Rate an häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland endlich zu senken. Im Hinblick auf elektronische Aufenthaltsüberwachung und soziale Trainingskurse ist zudem zu empfehlen, die Schnittstelle zum Umgangsrecht im Rahmen der Reform des Kindschaftsrechts auszugestalten.

Literatur

Arenas, Lorena (2019): GPS Monitoring in Domestic Violence: The Spanish Experience. In: *Journal of Offender Monitoring*, 32. Jg., S. 17–26.

Baer, Judit/Kruber, Anja/Weller, Konrad/Seedorf, Wiebke/Bathke, Gustav-Wilhelm/Voß, Heinz-Jürgen (2023): Ergebnisse der Viktimisierungsstudie Sachsen (VisSa): Dunkelfeldstudie zur Betroffenheit von Frauen durch sexualisierte Gewalt, häusliche/partnerschaftliche Gewalt und Stalking. In: *Zeitschrift für Sexualforschung*, 36. Jg., S. 152-159.

Belur, Jyoti/Thornton, Amy/Tompson, Lisa/Manning, Matthew/Sidebottom, Aiden/Bowers, Kate (2020): A systematic review of the effectiveness of the electronic monitoring of offenders. In: *Journal of Criminal Justice*, 68. Jg., e101686.

Boiteux, Stuart/Teperski, Adam (2023): An evaluation of the NSW Domestic Violence Electronic Monitoring program. *NSW Crime and Justice Bulletin*, <https://bocsar.nsw.gov.au/documents/publications/cjb/cjb251-300/cjb255-dvem-full-report.pdf> (Zugriff am 11.12.2024).

Brechbühl, Alain/Hostettler, Ueli/Manetsch-Imholz, Rahel/Schaub, Jan/Scheidegger, Nora/Weber, Jonas (2021): Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt. https://www.krim.unibe.ch/forschung/electronic_monitoring_im_kontext_von_haeuslicher_gewalt/index_ger.html (Zugriff am 11.12.2024).

Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V. (2023): Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt: Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Bundeskriminalamt (2024): Bundeslagebild häusliche Gewalt 2023. <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2023.html?nn=219004> (Zugriff am 10.12.2024).

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2024). Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zu den Eckpunkten des Bundesministeriums der Justiz für eine Reform des Kindschaftsrechts vom 16. Januar 2024. <https://www.deutscher-verein.de/empfehlungen-stellungnahmen/detail/stellungnahme-der-geschaeftsstelle-des-deutschen-vereins-fuer-oeffentliche-und-private-fuersorge-ev-zu-den-eckpunkten-des-bundesministeriums-der-justiz-fuer-eine-reform-des-kindschaftsrechts-vom-16-januar-2024> (Zugriff am 11.12.2024).

Dowling, Christopher/Morgan, Anthony/Hulme, Shann/Manning, Matthew/Wong, Gabriel (2018): Protection orders for domestic violence: A systematic review. In: Trends and issues in crime and criminal justice, 551, https://www.aic.gov.au/sites/default/files/2020-05/ti_551_050618.pdf (Zugriff am 11.12.2024).

Franke, Lena (2023). Häusliche Gewalt im Umgangs- und Sorgerecht. Handlungsbedarfe und Empfehlungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

González-Álvarez, Jose/Viñas-Racionero, Rosa/Santos-Hermoso, Jorge/Carbonell-Vayá, Enrique/Bermúdez-Sánchez, Maria/Pineda-Sánchez, David/Borrás-Sansaloni, Carmen/Chiclana-de la Fuente, Sandra/Sotoca-Plaza, Andrés/José López-Ossorio, Juan/Garrido-Antón, Maria (2023): No more women killed in Spain! A collaborative femicide prevention effort of a police-led team of ministry of interior and academia. In: Policing: A Journal Of Policy And Practice, 17. Jg., doi: 10.1093/police/paad010.

Barz, Monika/Helfferich, Cornelia (2006). Häusliche Gewalt beenden: Verhaltensänderung von Tätern als Ansatzpunkt. Eine Evaluationsstudie zum Vorgehen und Wirkung von Täterprogrammen im Kontext von Interventionsprojekten gegen häusliche Gewalt in Baden-Württemberg. Stuttgart: Landesstiftung Baden-Württemberg.

Hooper, Louise (2023): Electronic monitoring in interpersonal violence cases: Standards, principles, and state practice. Strasbourg: Council of Europe.

Karakurt, Günnur/Koç, Esin/Çetinsaya, Ezgi/Ayluçtarhan, Zozan/Bolen, Shari (2019): Meta-analysis and systematic review for the treatment of perpetrators of intimate partner violence. In: Neuroscience & Biobehavioral Reviews, 105. Jg., S. 220-230.

Kotlenga, Sandra (2023). Gewaltschutz und Umgangsrecht – Lokale Ansätze und Kooperationen. In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (ZKJ), 18. Jg., S. 396-400.

Liel, Christoph (2017): Täterarbeit bei Partnergewalt. Auswirkungen auf das Rückfallrisiko. In: Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie, 11. Jg., S. 59–68. <https://doi.org/10.1007/s11757-016-0399-7>.

Liel, Christoph/Koch, Marlene/Eickhorst, Andreas (2021): Arbeit mit Vätern zu Prävention von Kindesmisshandlung. Eine Pilotevaluation des Caring Dads Programms in Deutschland. In: Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie, 70. Jg., S. 114-132. <https://doi.org/10.13109/prkk.2021.70.2.115>

Lopez Riba, Jose (2024): The versatility and tightness of electronic monitoring: A comparative perspective between Spain and Belgium. In: Probation Journal, 71. Jg., S. 67-86.

Nellis, Mike (2022): Electronic monitoring around the world. Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice, doi: 10.1093/acrefore/9780190264079.013.642 (Zugriff am 11.12.2024).

Scottish Government (2019): Electronic Monitoring: Uses, Challenges and Successes. Edinburgh. <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2019/04/electronic-monitoring-uses-challenges-successes/documents/electronic-monitoring-uses-challenges-successes/electronic-monitoring-uses-challenges-successes/govscot%3Adocument/electronic-monitoring-uses-challenges-successes.pdf> (Zugriff am 11.12.2024).

Travers, Áine/McDonagh, Tracey/Cunningham, Twylla/Armour, Cherie/Hansen, Maj (2021): The effectiveness of interventions to prevent recidivism in perpetrators of intimate partner violence: A systematic review and metaanalysis. Clinical Psychology Review, 84. Jg., doi: 10.1016/j.cpr.2021.101974.

Winter, Romy/Birgerson, Ebba/Julian, Roberta/Frey, Ron/Lucas, Peter/Norris, Kimberley/Matthewson, Mandy (2021): Evaluation of Project Vigilance: Electronic Monitoring of Family Violence Offenders. <https://www.police.tas.gov.au/uploads/Final-TILES-Report-V.2-Project-Vigilance.pdf> (Zugriff am 11.12.2024).