



Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP)

zum Referentenentwurf des
Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

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

Berlin, 19.09.2025
Abt. Neue Arbeitswelt | gh-fd
Abt. Innenpolitik | jg-kj

I. - Vorbemerkung

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) bedankt sich für die Möglichkeit zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz (RefE Einf eAÜ GewSchG) des BMJV vom 25.08.2025 Stellung nehmen zu dürfen.

II. - Zum Vorhaben

Die GdP begrüßt grundsätzlich die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen (allen voran im Gewaltschutzgesetz - GewSchG) zur Stärkung des zivilrechtlichen Schutzes gegen häusliche Gewalt. Insbesondere unterstützt sie die bundesgesetzliche Verankerung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (eAÜ) nach spanischem Modell sowie die Verpflichtung von Tätern häuslicher Gewalt zur Teilnahme an sozialen Trainingskursen (Täterarbeit). Damit wird den Bestimmungen der Istanbul-Konvention (insb. Art. 52 und 53) und der EU-Gewaltschutzrichtlinie (insb. Art. 19) Rechnung getragen, die zur Durchsetzung der Befolgung von Kontakt- und Näherungsverboten sowie von Schutzanordnungen bei häuslicher Gewalt wirksame, verhältnismäßige und abschreckende rechtliche Maßnahmen einfordern.

Die GdP verweist aber eindringlich auf den erheblichen Aufgaben- und Aufwandszuwachs bei der Justiz und Polizei, die die vorgeschlagenen notwendigen Erweiterungen mit sich bringen. Sie fordert daher vom Gesetzgeber in Bund und Ländern, dringend die notwendigen Ressourcen für die Umsetzung sicherzustellen.

Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung (eAÜ)

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht die Anordnung der eAÜ durch das Familiengericht in Hochrisikofällen als eine weitere Maßnahme neben den nach § 1 GewSchG vor.

Eines gesonderten Antrages des Opfers neben dem Verfahrensantrag auf Erlass einer Gewaltschutzanordnung bedarf es hierfür nicht. Aus Sicht der GdP ist die eAÜ nach spanischem Modell (Zwei-Komponenten-Modell) in Hochrisikofällen durchaus ein effektives Mittel, um die Überwachung und den Beweis von Verstößen gegen Auflagen, wie Kontakt- und Näherungsverbote, deutlich zu erleichtern. Die eAÜ ist grundsätzlich kein Allheilmittel, dennoch kann damit die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden verbessert werden, wie auch das Sicherheitsgefühl der Opfer erhöht und ihr Vertrauen in Justiz und Polizei gestärkt werden. Inwieweit durch die eAÜ ein Abschreckungseffekt bei Tätern tatsächlich erreicht werden kann, bleibt abzuwarten. Positiv zu erwähnen sind die Erkenntnisse aus Spanien hinsichtlich der Anwendung der eAÜ im Zwei-Komponenten-Modell neben weiteren bewährten Maßnahmen zur Durchbrechung der Gewaltspirale bei häuslicher Gewalt. Laut spanischem Innenministerium kam es seit Einführung der eAÜ (2009) bei keinem der ca. 13.000 Fälle, in denen eine elektronische Fußfessel angeordnet wurde, zu einer Tötung. Sie ist dort ein wichtiges Instrument, um Opfer häuslicher Gewalt und Stalking besser zu schützen.

Derzeit kann in Deutschland die eAÜ zur Prävention von häuslicher und insbesondere auch tödlicher Beziehungsgewalt im Bereich des Gefahrenabwehrrechts – in der Regel das Polizei- und Ordnungsrecht – in acht Bundesländern eingesetzt werden. Diese sind Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein. Um in allen

Bundesländern entsprechend agieren zu können, sind in den ausstehenden Bundesländern zwingend analoge Regeln in das jeweilige Polizei- und Ordnungsrecht zu implementieren, nach der Maßgabe, eine Harmonisierung in diesem Bereich zu erzielen.

Der hier vorliegende Referentenentwurf wird nach Auffassung der GdP eine wichtige ergänzende bundeseinheitliche gesetzliche Grundlage im Zivilrecht für den besseren Schutz von Opfern schaffen. Er hebt sich vor allem in dem Punkt hervor, dass die eAÜ im Zwei-Komponenten-Modell verankert werden soll. Jedoch hängt die vorgesehene Rechtsänderung im Kern davon ab, dass auch die für die Umsetzung des Gesetzes praktischen bzw. technischen Voraussetzungen geschaffen werden und zur Umsetzung der Maßnahmen bei den beteiligten Stellen hinreichende personelle, finanzielle sowie technische Ressourcen zur Verfügung stehen. Aus Sicht der GdP sind insbesondere die technischen Voraussetzungen für den Einsatz der eAÜ im Zwei-Komponenten-System mit der Verabschiedung eines solchen Gesetzes umgehend zu schaffen. Unterbleibt dies, kann die eAÜ in der Praxis nicht in zufriedenstellendem Maße in die Umsetzung gelangen und mithin auch nicht die gewünschten Ergebnisse zeitigen. Zum Hintergrund: eine aktuelle Antwort auf eine kleine Anfrage in Brandenburg zeigt, dass auf Grund fehlender technischer Voraussetzungen keine einzige Anordnung seit In-Kraft-Treten des dortigen Landesgesetzes 2024 erlassen wurde. Um die eAÜ im Zwei-Komponenten-Modell umsetzen zu können, müssen also notwendige technische, organisatorische Vorkehrungen umgehend getroffen werden.

Hierneben ist zu kritisieren, dass im Gesetzentwurf auch weitgehend ungeklärt ist, wie die länderübergreifende Arbeit gewährleistet werden soll.

Die GdP stellt positiv heraus, dass im Entwurf (auch) Kinder als (mit-)betroffene häuslicher Gewalt explizit als Opfer gefasst werden (u. a. Art. 1 § 1a Abs. 2). Minderjährige sind stille Betroffene häuslicher Gewalt, dennoch sind sie noch immer nicht als eigenständige Opfergruppe anerkannt – es ist immer eine Kindeswohlgefährdung anzunehmen, auch wenn ein Kind nicht z. B. von einem Elternteil geschlagen wird. Die im Entwurf verankerte Möglichkeit, sie im Rahmen einer eAÜ-Anordnung im Zwei-Komponenten-Modell besser zu schützen, wird begrüßt, gleichwohl altersgerechte Schutzmaßnahmen und Angebote für Minderjährige flächendeckend zwingend ausgebaut und verstetigt werden müssen (einschließlich männlicher Jugendlicher). Diesbezüglich verweist die GdP exemplarisch auf das von der hessischen Polizei entwickelte Konzept „DreiSatz“ zur Unterstützung und Begleitung von minderjährigen Opfern häuslicher Gewalt.

Mit Blick auf die Opfergruppen häuslicher Gewalt hebt die GdP weiter hervor, dass die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Geräte zur Bereitstellung an die Opfer barrierefrei und nutzbar gestaltet sein müssen. Dabei sind die Bedürfnisse besonders vulnerabler Gruppen, wie Menschen mit Behinderungen, explizit zu berücksichtigen.

Laut Entwurf soll das Familiengericht die eAÜ anordnen können. Damit betreten Familiengerichte Neuland. Sie müssen im Erkennen von Hochrisikofällen häuslicher Gewalt notwendig fortgebildet werden, um eine valide Einschätzung hinsichtlich der Anordnung (oder Verlängerung) einer eAÜ vornehmen zu können. Dies setzt voraus, dass einheitliche und systematische Standards zur Risikoanalyse und -bewertung entwickelt und in der Rechtspraxis angewandt werden. Eine bundesweit einheitlicher Handlungsleitfaden für die Familiengerichte wäre hier angezeigt.

Die GdP begrüßt in diesem Zusammenhang durchaus, dass das Gericht laut Entwurf vor der Anordnung der eAÜ auch die zuständige Polizeibehörde anhören soll (Art. 4, betr. § 216b Abs. 3). Die Polizei hat im Vergleich zur Justiz deutlich mehr praktische Erfahrungen in der Prävention von Taten im Kontext von Beziehungsgewalt sowie im Gefährdungslagenmanagement. Daher muss sie ihre zentrale Rolle gerade in der Bearbeitung von Hochrisikofällen behalten. Dies sollte z. B. für mögliche Fallkonferenzen gelten, was im vorliegenden Entwurf berücksichtigt werden sollte. In vielen Bundesländern stellt zudem der Datenschutz ein erhebliches Hindernis für einen notwendigen Austausch dar. Auch hier wird ein Nachbesserungsbedarf erkannt.

Insgesamt wird neben der Justiz der Polizei eine Schlüsselrolle bei der Durchsetzung einer eAÜ-Anordnung im Gesetzentwurf beigemessen. Der damit zusammenhängende erhebliche Mehraufwand ist unverkennbar. So wird z. B. den Erkenntnissen der Polizei bei der Prüfung der Voraussetzungen der eAÜ regelmäßig zentrale Bedeutung zukommen (Risikobewertung der Polizei, Polizeiprotokolle, Anhörung etc.). Insbesondere muss die Polizei (aber) im Alarmfall noch in der Gefahrensituation eingreifen können. Dazu könnte eine flächendeckende Einrichtung spezialisierter Fachkommissariate in den Polizeidienststellen erforderlich sein – vor allem jedoch braucht es deutlich mehr Personal im durchgängigen 24/7-Dienst. Diese Notwendigkeit wird besonders deutlich, wenn man berücksichtigt, dass Einsätze häuslicher Gewalt mit einem hohen Aggressionspotenzial einhergehen und für die eingesetzten Polizeikräfte stets ein erhöhtes Risiko körperlicher Übergriffe besteht. Dieses Risiko steigt zusätzlich, wenn bei den beteiligten Personen psychische Erkrankungen oder Substanzmissbrauch vorliegen.

Einsätze häuslicher Gewalt gehören zu den gefährlichsten für Polizeibeamt:innen.

Zu beachten ist im vorliegenden Entwurf auch, dass die Hemmschwelle von gewaltbetroffenen Personen, einen zivilrechtlichen Antrag zur Anordnung einer Gewaltschutzanordnung (sehr) hoch ist. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Beratung der gewaltbetroffenen Personen aufzunehmen, wäre abzuwägen. Im Übrigen weist die GdP mit Blick auf die Kann-Bestimmung in § 1684 V BGB darauf hin, dass das erste „kann“ im Gesetzestext „soll“ heißen müsste. Diese Änderung ergibt sich aus dem Text heraus.

Verpflichtende Täterarbeit

Die in diesen Gesetzentwurf aufgenommene Regelung der Möglichkeit, soziale Trainingskurse (Täterarbeit) verpflichtend anzuordnen, wird ausdrücklich bekräftigt und unterstützt. Täterarbeit ist Opferschutz. Studien belegen, dass professionelle Täterarbeit häuslicher Gewalt Rückfälle reduzieren kann. Eine verpflichtende Teilnahme daran ist notwendig, um gerade bei hartnäckigen Tatpersonen einen Veränderungswillen und infolge davon langfristige Verhaltensänderungen zu bewirken und die Sicherheit von Opfern zu verbessern.

Im vorliegenden Entwurf wird im Sinne der Istanbul-Konvention die Täterarbeit als Instrument der Gewaltprävention bundesgesetzlich verankert. Allerdings ist eine allgemeine umfassende Regelung zur Ausgestaltung der Täterarbeit nicht vorgesehen.

Die GdP weist darauf hin, dass in der Bekämpfung der häuslichen Gewalt insbesondere die Arbeit mit Tätern unterfinanziert, uneinheitlich und freiwillig ist. Daraus folgt, dass die Täterarbeit notwendig flächendeckend ausgebaut und die Träger finanziell, personell und sachlich

abgesichert werden müssen. Die GdP fordert daher die flächendeckende institutionelle Förderung von Trägern der Täterarbeit häuslicher Gewalt. Gleichzeitig muss die Täterarbeit nach bewährten Qualitätsstandards hinsichtlich des Inhaltes, der Methoden, Dauer etc. ausgestaltet werden, um langfristig wirksam zu bleiben, bei Tätern tatsächlich positive Verhaltensänderungen zu bewirken und häusliche Gewalt zu beenden.

Diesbezüglich wird die flächendeckende Implementierung bzw. zumindest eine Fundierung von Trainingskursen nach dem „Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e. V.“, die praxisbezogenen Leitlinien zur Täterarbeit (als Minimalstandard zur Sicherstellung einer guten Praxis) empfohlen.

Erhöhung des Strafrahmens für Verstöße gegen Gewaltschutzanordnungen

Der Strafrahmen für Verstöße gegen Gewaltschutzanordnungen soll von aktuell bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe auf bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe erhöht werden. Damit sollen Zuwiderhandlungen tat- und schuldangemessen sowie auch ausreichend abschreckend geahndet werden können. Die Realität zeigt aber, dass bundesweit strafrechtliche Sanktionierungen nach dem GewSchG kaum erfolgen. Die mangelnde Anwendung in der Praxis stellt ein Problem dar. Aus Sicht der GdP bedarf es grundsätzlich einer evidenzbasierten Begründung von Strafschärfungen. Dies scheint hier nicht hinreichend gegeben zu sein. Es sollte zwingend eine Erhebung zur Sanktionierung von Verstößen nach dem GewSchG erfolgen.

Änderung des Waffenregistergesetzes zur Erteilung von Auskünften aus dem Waffenregister zur Gefährdungsanalyse in Gewaltschutz- und Kindschaftssachen

Laut Entwurf soll das Familiengericht ein Übermittlungersuchen an die Registerbehörde zur Gefährdungsanalyse in Gewaltschutz- und Kindschaftssachen stellen dürfen. Diese Erweiterung des Waffenregistergesetzes (neu: Nr. 2a in § 13 WaffRG) ist aus Sicht der GdP tragbar. Femizide und Tötungen von Minderjährigen werden zwar häufig nicht mit Schusswaffen begangen: Wer seine Partner:in töten will, benötigt keine scharfen Waffen oder beschafft sie sich zielgerichtet und geplant. Die Tötung einer engen Beziehungsperson erfolgt kalt und berechnend in erster Linie mit Stichwerkzeugen (Messern). Dennoch kann die Überprüfung von Waffenregistrierungen ein wichtiger Bestandteil einer Gefährdungsanalyse sein. Zugleich sollte dem Familiengericht die Möglichkeit gegeben werden, eine NICHT-Geeignetheit für das Führen von Schusswaffen an die zuständige Waffenbehörde zu melden.

■ Weitere Maßnahmen

Häusliche Gewalt, einschl. Partnerschaftsgewalt, hat vor allem strukturelle Ursachen.

Die eAÜ wie auch die Täterarbeit beseitigen nicht die strukturellen Ursachen der Gewaltdelikte häuslicher Gewalt. Dem Gesetzentwurf fehlt der ganzheitliche Ansatz eines Gewaltpräventionssystems. Die GdP verweist auf Spanien: Dort gibt es u. a. spezialisierte Gerichte, die über alle Rechtsfragen betreffend Gewalt an Frauen entscheiden, wie auch spezialisierte Staatsanwält:innen und Polizist:innen. Weiter gibt es Regelungen für Opfer, bis hinein in die Beamtengesetze (z. B. Dienstbefreiung für Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt).

Aus Sicht der GdP ist zur wirksamen Bekämpfung von häuslicher Gewalt und Stalking ein ganzheitlicher Ansatz notwendig, der neben gesetzgeberischen Maßnahmen präventive wie auch intervenierende und repressive Maßnahmen umfasst. Insbesondere ist die übergreifende nationale Gewaltschutzstrategie des Bundes (2024) zur Umsetzung der Istanbul-Konvention konsequent zu verfolgen und weiterzuentwickeln. Die Istanbul-Konvention (2018) ist vollumfänglich auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene, vor allem durch die Sicherstellung der notwendigen Mittel, umzusetzen. Dazu gehört ebenfalls das Gewalthilfegesetz (2025) nachzubessern und Opfern geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt einen sofortigen Rechtsanspruch auf Schutz und Beratung zu gewähren. Besonders vulnerable Opfergruppen, wie die immer mitbetroffenen Minderjährigen und Menschen mit Behinderungen, sind bei allen Maßnahmen explizit anzuerkennen, ihre Bedürfnisse sind zu berücksichtigen. Allen Opfern häuslicher Gewalt ist ein gewaltfreies, selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.

In Spanien wird beispielsweise das Datenbanksystem „VioGén“ zur Überwachung und Bewertung von Fällen geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt genutzt, in das Daten von Polizei, Justiz, Sozialdiensten etc. einfließen. Es könnte abgewogen werden, ein ähnliches System unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen in Deutschland zu testen.

Zwingend notwendig ist es, die (personellen, materiellen/technischen) Ressourcen, vor allem im Bereich der Justiz und der Exekutive, hier des Sicherheitsapparats, zu erhöhen, um die wirksame Rechtsanwendung sicher stellen zu können. Die Bereitstellung dieser Ressourcen darf aus Sicht der GdP nicht allein auf Länder- und Kommunalebene delegiert werden. Hier muss eine flächendeckende Beteiligung des Bundes erfolgen. Des Weiteren sind verpflichtende Fortbildungen und die Sensibilisierung aller relevanter Akteure, insbesondere in Justiz – hier aller Familienrichter:innen – und Polizei notwendig, um eine bundesweit einheitliche Rechtssystematik in der Anwendung zu gewährleisten.