

20.12.24

Beschluss des Bundesrates

Entschließung des Bundesrates „Stärkerer Schutz vor häuslicher Gewalt durch elektronische Aufenthaltsüberwachung“

Der Bundesrat hat in seiner 1050. Sitzung am 20. Dezember 2024 beschlossen, die aus der Anlage ersichtliche Entschließung zu fassen.

Anlage

Entschließung des Bundesrates „Stärkerer Schutz vor häuslicher Gewalt durch elektronische Aufenthaltsüberwachung“

1. Der Bundesrat beobachtet mit Sorge den deutlichen Anstieg häuslicher Gewalt in den letzten Jahren. Laut Lagebericht des Bundeskriminalamtes wurden allein im Zeitraum 2023 über eine Viertelmillionen Menschen Opfer häuslicher Gewalt, eine weitere Steigerung der Fälle um 6,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und eine Steigerung von 19,5 Prozent im Vergleich zum Jahr 2019. Das Bundeskriminalamt geht zudem davon aus, dass wegen Scham- und Schuldgefühlen der Betroffenen die Taten nur selten angezeigt werden. Kriminologische Studien gehen daher von einer noch deutlich höheren Betroffenheit von Frauen durch Gewalt in Beziehungen aus. In über 70 Prozent waren Frauen betroffen. Die Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundes zeigt im Fünfjahresvergleich zudem einen Anstieg von 11 Prozent der erfassten Tatverdächtigen im Zusammenhang mit Straftaten nach dem Gewaltschutzgesetz, also der strafbewährten Missachtung von gerichtlichen Näherungs- und Kontaktverboten.
2. Der Bundesrat sieht zum Schutz der Betroffenen dringenden Handlungsbedarf. Die bisherigen Möglichkeiten, die vor allem das Gewaltschutzgesetz und die zeitlich sehr begrenzten gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen der Polizeigesetze der Länder bieten, können den Opfern häuslicher Gewalt häufig keine ausreichende Sicherheit gewährleisten. Selbst wenn es den Betroffenen gelingt, sich aus einer gewaltbelasteten Beziehung zu lösen und sich Unterstützung zu holen, kommt ihnen allzu oft kein konsequenter Schutz zu. Mögliche Schutzanordnungen wie Kontaktsperren oder Näherungsverbote wirken in den meisten Fällen alleine nicht effektiv genug. Immer wieder stellen die Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der Ermittlungen zu Tötungsdelikten im Partnerschafts-

kontext fest, dass Annäherungs- und/oder Kontaktverbote bestanden, diese jedoch – auch wiederholt – missachtet wurden.

3. Der Bundesrat sieht es vor diesem Hintergrund zur notwendigen Erweiterung der bisherigen Schutzmöglichkeiten für Opfer häuslicher Gewalt als erforderlich an, dass auch im Gewaltschutzgesetz die Möglichkeit verankert wird, Näherungs- und Kontaktverbote elektronisch überwachen zu können. Der Einsatz elektronischer Aufenthaltsüberwachung stellt eine situationsbezogene Präventionsmaßnahme dar, die die schnellstmögliche Überwachung und Reaktion auf Verstöße ermöglicht und geeignet ist, das Schutzniveau für die Gewaltbetroffenen bundesweit zu erhöhen. Europäische Staaten wie Spanien haben hiermit bereits gute Erfahrungen gemacht. Für einen solchen Ansatz haben sich auch die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Mai 2023 und die Ständige Konferenz der Innenministerinnen und Innenminister im Juni 2024 ausgesprochen.
4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung im Hinblick auf einen möglichst umfassenden und effektiven Schutz von Opfern häuslicher Gewalt, bei der Ausgestaltung des Verfahrens der Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach dem Gewaltschutzgesetz Folgendes zu prüfen:
 - a) Um Verfahrensverzögerungen und Schutzlücken für die Opfer von häuslicher Gewalt zu vermeiden, bittet der Bundesrat die Bundesregierung um Prüfung, ob die Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zu Näherungs- und Kontaktverboten auch im Nachhinein und gesondert erfolgen kann. Zudem wird um Prüfung gebeten, ob gesetzlich klargestellt werden sollte, dass Gewaltschutzverfahren dem Vorrang- und Beschleunigungsgrundsatz unterliegen.
 - b) Für eine zügige und sachgerechte Entscheidungen über die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung ist die gute und vor allem schnelle Zusammenarbeit zwischen dem Familiengericht und der Polizeibehörde im Gewaltschutzverfahren entscheidend. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher zu prüfen, ob für Polizeibehörden, ähnlich wie für das Jugendamt in § 213 FamFG, die Möglichkeit zur Stellungnahme im Verfahren geschaffen werden sollte, um eine enge Zusammenarbeit und einen schnellen Informationsfluss zu fördern. Um das für die Entscheidung über eine Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung maßgeb-

liche Gewaltrisiko des Täters sachgerecht einschätzen zu können, sollte weiterhin geprüft werden, wie dieses anhand wissenschaftlich fundierter Kriterien auf der Basis eines standardisierten interdisziplinären Fallmanagements und einer umfassenden Risikoanalyse erhoben werden kann.

5. Im Falle der erfolgreichen Beantragung des Schutzes der elektronischen Überwachung durch das Gewaltschutzgesetz sollten der Antragstellerseite möglichst keine Kosten entstehen. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die für die Vollstreckung notwendig sind und wenn die Inanspruchnahme des Antragsgegners als Kostenschuldner wegen dessen fehlender Solvenz nicht möglich ist. Daneben ist wegen der besonderen Eilbedürftigkeit eine gesetzliche Regelung sinnvoll, die eine Vollstreckung von Amts wegen vorsieht und die Möglichkeit der Amtshilfe durch die Polizei verdeutlicht.
6. Darüber hinaus hält es der Bundesrat für sinnvoll, im Strafgesetzbuch eine Regelung vorzusehen, durch die der Einsatz einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung in geeigneten Fällen als Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet werden kann. Kommt es in Fällen der Missachtung von Gewaltschutzanordnungen zu einer strafrechtlichen Verurteilung nach dem Gewaltschutzgesetz und/oder nach dem Strafgesetzbuch, ist dies gerade ein Indiz für eine hochgradige weitere Gefährdung des Opfers. Um die Betroffenen hier besser zu schützen, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, eine strafrechtliche Verurteilung wegen einschlägiger Gewaltdelikte mit der Anordnung einer elektronischen Überwachung zu verbinden.
7. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zeitnah einen Gesetzentwurf vorzulegen, der – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben – die elektronische Aufenthaltsüberwachung in den oben beschriebenen Ausgestaltungen ermöglicht und auf diese Weise ein effektives Mittel in den bestehenden Gewaltschutz integriert.

8. Der Bundesrat begrüßt darüber hinaus die Bemühungen der Bundesregierung, mit der geschlechterübergreifenden Opferbefragung „Lebenssituation Sicherheit und Belastung im Alltag (LeSuBiA)“ eine eigenständige, nationale Opferbefragung zu Gewalterfahrungen durchzuführen und damit die Verpflichtung aus Artikel 11 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt (Istanbul Konvention) zu erfüllen und fordert die Bundesregierung auf, anhand der Ergebnisse der Studie weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf für den verbesserten Schutz von Betroffenen von Gewalterfahrungen im Alltag zu prüfen.
9. Zudem hält der Bundesrat es für angezeigt, die Koordination der Maßnahmen zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt im Einzelfall zu verbessern, namentlich die im Rahmen eines Gesamtkonzeptes erforderliche sichere Unterbringung, die Anordnung und Durchsetzung von Wegweisungen oder Fernhalteverfügungen, die Gestaltung von Umgangsrechten und etwaige Anpassungen dieser Regelungen aufgrund der Erkenntnisse aus der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nebst einer möglichen Sanktionierung von Verstößen. Hierzu bedarf es eines Austausches zwischen den beteiligten Institutionen, insbesondere der Familiengerichte, der Jugendämter, der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden, der bei Bedarf als interdisziplinäre Fallkonferenz auszugestalten ist.
10. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zeitnah einen Entwurf für eine Regelung vorzulegen, die unabhängig von der jeweiligen gesetzlichen Grundlage des Einschreitens gegen häusliche Gewalt einen Informationsaustausch der beteiligten Stellen, auch in der Form interdisziplinärer Fallkonferenzen, ermöglicht.

Begründung

Der besorgniserregende Anstieg der häuslichen Gewalt wird in seinem tatsächlichen Ausmaß durch die hierzu vorliegenden Statistiken nur ansatzweise zum Ausdruck gebracht. Dunkelfeldstudien schätzen, dass jede vierte Frau zwischen 16 und 85 Jahren in Deutschland mindestens einmal in ihrem Leben körperliche und/oder sexualisierte Gewalt durch ihren Partner oder ehemaligen Partner erlebt hat. Besonders tragisch ist dabei, dass es immer wieder auch zu versuchten und vollendeten Tötungsdelikten kommt. Bei Tötungsdelikten in bestehenden oder aufgelösten Partnerschaften sind Frauen viel häufiger Opfer als Männer. Die Zahl der Frauen, die jährlich in Deutschland durch ihren Partner oder Ex-Partner getötet werden, liegt seit Jahren auf einem besorgniserregend hohen Niveau.

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung des gewaltbereiten (Ex-)Partners erscheint als besonders geeignetes Instrument zum Vorgehen gegen häusliche Gewalt, wie etwa das Beispiel Spaniens zeigt. Dort werden strafrechtliche Sanktionen und Distanzanordnungen in Echtzeit elektronisch überwacht. Im Organgesetz Ley Orgánica werden im spanischen Recht mit der Strafe verbundene Näherungsverbote geregelt. In diesen Fällen kann das Gericht die Einhaltung des Verbots durch elektronische Überwachung mittels Global Positioning System (GPS) anordnen.

Im Gesetz gegen häusliche Gewalt (Ley de Violencia Doméstica) wird die Umsetzung des Wegweisungsrechts oder der Fernhalteverfügung (Aufenthaltsgebot mit Sperrzone) neben anderen Maßnahmen mittels elektronischer Überwachung explizit genannt. Das Gericht kann in diesen Fällen die elektronische Aufenthaltsüberwachung anordnen, um die Einhaltung dieser Weisungen zu gewährleisten. Nicht zuletzt aufgrund der positiven Erfahrungen in Spanien wurde auch in der Schweiz eine entsprechende, dort zivilrechtliche, Rechtsgrundlage geschaffen. Nach Artikel 28c des Schweizerischen Zivilgesetzbuches kann das Zivilgericht im Rahmen der Umsetzung eines Annäherungs- oder Kontaktverbots auf Antrag des Opfers eine elektronische Überwachung anordnen. Die Maßnahme kann für sechs Monate vorgesehen und mehrfach um sechs Monate verlängert werden.

Auch die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister und die Ständige Konferenz der Innenministerinnen und Innenminister haben bereits in ihren Beschlüssen vom 25. Mai 2023 bzw. 21. Juni 2024 ihre Besorgnis zur anhaltend hohen Zahl von Fällen häuslicher Gewalt geäußert und die Bundesregierung zur Prüfung eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfes mit dem Ziel aufgefordert, Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz aufgrund häuslicher Gewalt effektiver durchzusetzen. Nach dem Beschluss sollte in die Prüfung ausdrücklich auch die Möglichkeit des Einsatzes der elektronischen Aufenthaltsüberwachung mit einbezogen werden.

Die bisherigen Maßnahmen zum Schutz vor häuslicher Gewalt – insbesondere in den Polizeigesetzen der Länder – erscheinen nicht ausreichend, um dem stetigen Anstieg der Übergriffe entgegenwirken zu können. Mit Schaffung des Gewaltschutzgesetzes im Jahr 2002 sind die getroffenen Regelungen von vornherein so konzipiert worden, dass nur durch das Ineinandergreifen von polizeirechtlichen Gefahrenabwehrmaßnahmen und gerichtlichen Gewaltschutzanordnungen ein lückenloser Schutz der Betroffenen gewährleistet werden kann. Die polizeiliche Wegweisung wurde im Rahmen der Etablierung des Gewaltschutzgesetzes in allen Ländern in den dortigen Polizeigesetzen verankert. Wird die Polizei zu einem Einsatz häuslicher Gewalt gerufen, kann sie eine sofortige Wegweisung (und in einzelnen Bundesländern eine damit verbundene elektronische Aufenthaltsüberwachung) erwirken. Ob eine solche Wegweisung ausgesprochen (beziehungsweise die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung bei Gericht beantragt) wird, liegt im Ermessen der Beamtinnen und Beamten. Die polizeiliche Anordnung ist grundsätzlich zeitlich nur sehr eng befristet.

Da Gewaltschutzverfahren Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit sind, wären für die Beantragung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung

die Regelungen des Familienverfahrensgesetzes anwendbar. Hierbei wäre im Rahmen der bislang nur auf Antrag erfolgenden Vollstreckung die Antragstellerseite nachrangig haftender Gesamtkostenschuldner nach § 13 Absatz 1 Nummer 1 des Gerichtsvollzieherkostengesetzes in Verbindung mit § 26 Absatz 2 des Familiengerichtskostengesetzes, da § 21 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 des Familiengerichtskostengesetzes im Rahmen der Vollstreckung nicht greift. Das Ergebnis, dass das von Gewalt betroffene Opfer für die Vollstreckungskosten aufkommen muss, wenn die Kosten beim gewaltbereiten Antragsgegner nicht beigetrieben werden können, sollte im Rahmen einer gesetzlichen Regelung unbedingt vermieden werden. Wegen der besonderen Eilbedürftigkeit erscheint auch die Prüfung sinnvoll, die Vollstreckung von Amts wegen vorzusehen und ausdrücklich klarzustellen, dass der Gerichtsvollzieher hierbei unmittelbar die Polizei hinzuziehen kann.

Die Möglichkeit der Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung sollte auch als weitere Maßregel der Besserung und Sicherung in den §§ 61 ff. des Strafgesetzbuches aufgenommen werden. Im Zusammenhang mit der Führungsaufsicht hat das Bundesverfassungsgericht insofern bereits festgestellt, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung nicht zu einem Eingriff in den durch Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung führt. Sie sei lediglich auf die anlassbezogene, jederzeitige Feststellbarkeit des Aufenthaltsortes des Weisungsbetroffenen gerichtet. In welcher Weise sich der Betroffene an diesem Ort betätige, sei nicht Gegenstand der Überwachung. Insgesamt sei die mit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung verbundene Kontrolldichte nicht derart umfassend, dass sie nahezu lückenlos alle Bewegungen und Lebensäußerungen erfasse und damit die Erstellung eines Persönlichkeitsprofils ermögliche (vgl. BVerfG, Beschl. v. 1. Dezember 2020 – 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12). Unter anderem im Bereich der Führungsaufsicht hat sich der Einsatz der elektronischen Fußfessel auch schon vielfach bewährt.