

# Stellungnahme

## Gewaltschutz, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit

### Inhalt

Übersicht.....	1
A) Gewaltschutzgesetz .....	2
B) Änderung des Gewaltschutzgesetzes.....	3
C) Gewalthilfegesetz.....	3
D) Gewaltschutz im Familienrecht .....	6
E) Bezug zur Istanbul-Konvention .....	8
Fazit / Wertung .....	9

### Übersicht

Grundsätzlich ist es Aufgabe des Staates, die Wahrung der Grundrechte für die Menschen in Deutschland zu sichern. Dazu gehören die Rechte auf körperliche Unversehrtheit, auf sexuelle Selbstbestimmung und auf autonome Lebensführung, ableitbar aus den in Art. 1 bis 19 GG garantierten Grundrechten.

In der jüngsten Legislaturperiode widmete sich die Koalitionsregierung insbesondere dem Schwerpunkt Gewaltschutz und legte dazu verschiedene Entwürfe zu Gesetzesänderungen vor. Dabei bedarf es eines offenen gesellschaftlichen Diskurses über das Spannungsverhältnis zwischen Opferschutz, Wahrung von Grundrechten und den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit.

Im Hinblick auf die oben aufgeführten vier bestehenden Gesetze bzw. Gesetzesvorhaben kann festgestellt werden:

Das ***Gewaltschutzgesetz*** ist grundlegend für den effektiven Schutz vor Gewalt und hat sich seit seiner Inkraftsetzung im Jahr 2001 bewährt. Auch der Entwurf für das vorliegende ***Änderungsgesetz*** erscheint sehr sinnvoll und begrüßenswert. Beide erscheinen als übereinstimmend mit den Vorgaben des Grundgesetzes.

Anders beim ***Gewalthilfegesetz***. Seine Intention – die finanzielle Absicherung von staatlichen Gewaltschutzeinrichtungen – ist im Grundsatz unterstützenswert. Die vorgesehene Umsetzung zeigt jedoch große Schwächen im Hinblick auf Ganzheitlichkeit und Grundgesetzkonformität.

Bedauerlich ist der Entwurf für das *Verfahrensrecht in Familiensachen (Gewalt-schutz im Familienrecht)*. Hier wird zwar von einem gutgemeinten Ziel ausgegangen (Schutz vor häuslicher Gewalt), der Entwurf verletzt in seinen Formulierungen jedoch elementare Grundrechte (Eltern- und Kinderrechte) sowie rechtsstaatliche Grundsätze (Unschuldsvermutung, rechtliches Gehör und Recht auf den gesetzlichen Richter).

Mehr noch: Es verweigert den Kindern in Trennungsfamilien Präventionsmaßnahmen gegen Kontaktabbrüche, ja verstärkt die bereits bestehenden Fehlanreize hierzu.

Allen vier der oben genannten Rechtsnormen ist gemein, dass Sanktionen im Falle von (erwiesenen) Falschbeschuldigungen fehlen. Dies ist ein enormes rechtsstaatliches Defizit.

Weiter ist die Definition des Gewaltbegriffs an sich in den einzelnen Gesetzen bzw. Gesetzentwürfen uneinheitlich, was für deren rechtspraktische Auslegung hochproblematisch ist.

In den aktuellen Referentenentwürfen zum Familienverfahrensrecht und zum Gewalthilfegesetz ist mit Bezug auf die Istanbul-Konvention zudem eine Tendenz erkennbar, ein gruppen- bzw. geschlechtsspezifisches Recht schaffen zu wollen. FSI hält ein derartiges Ansinnen für unvereinbar mit Art. 3 GG.

2

## A) Gewaltschutzgesetz

In den vergangenen Jahrzehnten nahm gesellschaftlich und politisch die Sensibilität gegenüber den Phänomenen *häusliche Gewalt* und *sexuelle Selbstbestimmung* zu. Diese positive Entwicklung mündete 2001 im Inkrafttreten des Gewaltschutzgesetzes (GewSchG).

Das GewSchG zeichnet sich durch folgende Charakteristika aus:

- 1) Alle Vorgaben sind *geschlechtsneutral* formuliert, das Gesetz adressiert somit bewusst *alle* Menschen in seinem Geltungsbereich.
- 2) Der Gewaltbegriff ist im GewSchG *eindeutig und rechtssicher definiert*. Es spricht von Verletzungen des *Körpers*, der *Gesundheit*, der *Freiheit* sowie der *sexuellen Selbstbestimmung*. *Drohungen* werden als psychische Gewalt erfasst.
- 3) Das GewSchG sieht wirksame Sanktionen zum Schutz der Opfer und zur Prävention von weiteren Taten vor, beispielsweise Ausweisung aus der Wohnung, Näherungsverbote, Betretungsverbote und Kommunikations-einschränkungen.

- 4) Sanktionen werden durch Gerichtsbeschluss verhängt. Die bei Grundrechtseinschränkungen notwendige gerichtliche Überprüfung ist so gewährleistet.

**Das GewSchG und seine Regelungen haben sich bewährt. Zu kritisieren ist die in Teilen unzureichende Reaktion des Rechtsstaates auf Auflagenverstöße.**

## **B) Änderung des Gewaltschutzgesetzes**

Ergänzend zum GewSchG veröffentlichte das Bundesjustizministerium (BMJ) am 2.12.2024 den Referentenentwurf „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes“.

Inhaltlich soll gelten: Die aktuellen Regelungen des GewSchG bleiben bestehen. Das Gesetz soll jedoch ergänzt werden durch die Befugnis eines Gerichtes, zur Überwachung eines möglichen Täters seinen Aufenthalt durch elektronische Fußfessel bestimmen zu können. Als Zweites soll Täterarbeit verpflichtend vorgeschrieben werden können (soziale Trainingskurse).

**Die vorgeschlagenen Änderungen bzw. Ergänzungen des Referentenentwurfs zum GewSchG erscheinen sinnvoll und sind zu begrüßen.**

3

## **C) Gewalthilfegesetz**

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) brachte den Gesetzesentwurf eines „Gewalthilfegesetzes“ auf den Weg, der am 27.11.2024 vom Kabinett verabschiedet wurde.

Das „Gewalthilfegesetz“ zielt im Wesentlichen auf die dauerhafte Finanzierung von institutionellen Hilfsangeboten für Opfer von häuslicher und sexueller Gewalt.

**Die Zielsetzung erscheint vom Ansatz her sinnvoll und notwendig.**

In den §§ 1, 5 und 6 greift der Referentenentwurf auf die geschlechtsneutralen Formulierungen des GewSchG zurück und spricht in seinen Regelungen von Schutz-, Beratungs- und Unterstützungsangeboten für „*gewaltbetroffene Personen*“.

Ebenso im Teil A.I „Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen“ (S. 14). Das *Leben* und die *körperliche Unversehrtheit Einzelner* sollen geschützt werden. Weiter heißt es geschlechtsneutral „*gewaltausübende Personen*“ sowie „*Schutz der Opfer*“.

**Der Ansatz, *geschlechtsneutral* auf das Phänomen der häuslichen Gewalt zu blicken, ist richtig und steht im Einklang mit dem Grundgesetz.**

In der Folge verlässt der Entwurf jedoch diesen geschlechtsneutralen Ansatz und verengt den Blick vor allem auf *Frauenhäuser, Schutzeinrichtungen für Frauen* (S. 16), auf Angebote für „*Frauen mit (mehreren) Kindern, Frauen mit jugendlichen*

„Söhnen“ und spricht zunehmend und in einengender Weise von „gewaltbetroffenen Frauen“ (S. 17).

### **Hilfsangebote für weibliche und männliche Gewaltopfer**

Begrüßenswert ist der Bezug des Entwurfes auf die aktuelle Datenlage. Der Entwurf zitiert konkrete Zahlen aus dem Lagebericht zur häuslichen Gewalt des Bundeskriminalamtes (Hellfeld). So liegt der Anteil von männlichen Opfern von

- häuslicher Gewalt bei 29,5 %,
- Partnerschaftsgewalt bei 20,8 % und
- innerfamiliärer Gewalt bei 46 %

bei einem Anteil von 50 % der Gesamtbevölkerung.

Ergänzend heißt es im allgemeinen Teil auf S. 14:

*„Im Bereich der häuslichen Gewalt waren 75,6 Prozent der Tatverdächtigen männlich und 24,4 Prozent weiblich.“*

**Die Zahlen für männliche Opfer von Gewalt im häuslichen Umfeld sind somit relevant und nicht vernachlässigbar.**

4

Weiter wird in der Begründung des Entwurfs auf S.17 zu den Bedarfen männlicher Gewaltopfer festgestellt:

*„Mit Blick auf Männer ist festzuhalten, dass deren Bedarfe im Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt bislang nicht angemessen berücksichtigt sind. [...]*

*Es fehlt an ausreichenden bedarfsgerechten und fachspezifischen Angeboten bei Betroffenheit von geschlechtsspezifischer oder häuslicher Gewalt.“*

**Gleichwohl bleibt der Gesetzesentwurf zur Umsetzung der erkannten Bedarfe für Männer stumm.**

Er sieht auch keine Finanzierung des rudimentär bestehenden „Hilfetelefon für männliche Opfer von häuslicher Gewalt“ durch den Bund vor – im Gegensatz zum bestehenden Hilfetelefon für weibliche Opfer.

Vor diesem Hintergrund ist die einengende Verwendung der finanziellen Mittel vor allem für Frauenhäuser unter Verzicht auf „Gewaltschutzhäuser“ für alle Betroffenen wenig nachvollziehbar und weder mit der dargestellten Datenlage noch mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 GG vereinbar.

### Definition des Gewaltbegriffs

Der Referentenentwurf verlässt mit seinen Formulierungen in § 2 die vorgegebene Rechtsgrundlage aus Strafgesetzbuch (StGB) und Gewaltschutzgesetz (GewSchG) und führt ein neues Kriterium „geschlechtsspezifische Gewalt“ ein.

Er definiert jedoch nicht, was „geschlechtsspezifische Gewalt“ im Unterschied zu allgemeiner Gewalt ist.

*(1) „Geschlechtsspezifische Gewalt im Sinne dieses Gesetzes ist jede körperliche, sexuelle, psychische oder wirtschaftliche Gewalthandlung durch eine oder mehrere Personen, die sich gegen eine Person aufgrund ihres Geschlechtes oder ihrer Geschlechtsidentität richtet und zu Schäden oder Leiden führt oder führen kann.“*

Diese Definition erscheint tautologisch und im Gegensatz zur Gewaltdefinition des § 1 GewSchG wenig überprüfbar.

*„Geschlechtsspezifische Gewalt umfasst insbesondere Gewalt gegen Frauen und damit Gewalthandlungen nach Satz 1, die sich gegen eine Frau richten, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betreffen und zu Schäden oder Leiden führen oder führen können.“*

5

Hier wird eine zweite Definition angeboten, die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Männer zwar nicht rundheraus ausschließt („insbesondere Gewalt gegen Frauen“), aber vernachlässigbar erscheinen lässt. Auch wird hier stark auf Gruppenzugehörigkeit („die Frauen unverhältnismäßig stark betreffen“) und subjektives Empfinden („zu [...] Leiden führen oder führen können“) abgestellt.

**Grundlage für einen effektiven und nachhaltigen Gewaltschutz müssen *objektivierbare Gewalthandlungen* sein, wie dies auch im etablierten Gewaltschutzgesetz umgesetzt ist.**

### Der Begriff der wirtschaftlichen Gewalt

Die Ablehnung von körperlichen, sexuellen und psychischen Gewalthandlungen ist in Deutschland Konsens. Ausgehend von der Istanbul-Konvention (Art. 3 IK) soll der Gewaltbegriff nun jedoch um eine wirtschaftliche Dimension erweitert werden.

FSI hält diese Ausweitung für problematisch, da es einerseits an einer strafrechtlichen Spezifizierung und andererseits an der rechtsstaatlich notwendigen Abgrenzung fehlt. Zwei Fallbeispiele:

- Ein Ehepaar entscheidet sich einvernehmlich für eine „Alleinverdiener-Ehe“. In diesem Modell sorgt der Mann für das finanzielle Einkommen und die Frau für Haushalt und Kinderbetreuung. Bereits in der Ehe bestehen finanzielle Abhängigkeiten, umso mehr nach einer Trennung.

- Bei getrennten Eltern mit Kindern gilt aktuell das Prinzip „einer betreut – einer bezahlt“. In vielen Fällen ist jedoch der unterhaltspflichtige Elternteil aufgrund mangelnder Einkünfte nicht in der Lage, den Kindesunterhalt vollumfänglich zu leisten – und bei objektiv fehlender Leistungsfähigkeit dazu auch rechtlich nicht verpflichtet.

Erfüllen diese Beispiele bereits den Tatbestand der „wirtschaftlichen Gewalt“? In Österreich, wo eine entsprechende Erweiterung des Gewaltbegriffs umgesetzt wurde, führten die dargestellten Abgrenzungsprobleme zu einer Zunahme von Rechtsstreitigkeiten, großer Rechtsunsicherheit und uneinheitlicher Rechtsprechung.

## D) Gewaltschutz im Familienrecht

(„Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes von gewaltbetroffenen Personen im familien-gerichtlichen Verfahren, zur Stärkung des Verfahrensbeistands und zur Anpassung sonstiger Verfahrensvorschriften“ vom 18. Juli 2024)

Der Gesetzesentwurf der Koalition versucht, Ansätze für – grundsätzlich begrüßenswerten – Gewaltschutz mit dem Familienverfahrensrecht zu verbinden (vorwiegend im FamFG).

Effektiver Gewaltschutz bewegt sich hierbei stets im Spannungsfeld einer Grundrechtsabwägung: Einerseits ist die körperliche und auch psychische Unversehrtheit unabhängig vom Geschlecht zu schützen, andererseits sind die Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats zu wahren.

Bezüglich des Referentenentwurfs besteht jedoch die reale Gefahr, dass es bei einer Umsetzung zu einer kompletten Aushebelung der sorge- und umgangsrechtlichen Regelungen kommt.

### Anhaltspunkte vs. Unschuldsvermutung

Aus einem Präventionsgedanken heraus soll bereits das bloße Vorliegen von „Anhaltspunkten“ für Gewalt zu Umgangsausschlüssen und Kontaktabbrüchen zum Kind führen können. Dies widerspricht jedoch der Unschuldsvermutung als tragende Säule der Rechtsstaatlichkeit.

Das bloße Vorliegen von „Anhaltspunkten“ ist keine ausreichende Grundlage für derart massive Eingriffe in die Grundrechte von Kindern und Eltern. Insbesondere dann nicht, wenn die einzigen Anhaltspunkte *Behauptungen* einer Partei sind. Denn dadurch würde die parteiische Behauptung in unzulässiger Weise mit einer gerichtlich überprüfbaren Tatsache gleichgesetzt.

**Es bestehen große Zweifel, ob die angedachten Regelungen („Anhaltspunkte“) einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung standhalten.**

### **Einseitig veranlasster Wegzug**

Durch einseitig veranlassten Wegzug eines Elternteils mit dem Kind, verbunden mit einer Gewaltschutzanzeige, würden, wie im Referentenentwurf vorgesehen, Tatsachen geschaffen, die sich einer gerichtlichen Überprüfung entziehen und effektiv zu einer Präjudizierung durch Zeitablauf führen. Hierdurch entstünde ein massiver Anreiz zu prozesstaktischen Falschbeschuldigungen – unabhängig vom Geschlecht der Eltern.

**Der Verlust eines Elternteils durch rechtsmissbräuchliche Kontaktabbrüche für Tausende von Trennungskindern wäre die Folge.**

### **Geheimhaltung des Wohnortes**

Auch das Recht zur Geheimhaltung des Wohnortes der Kinder gegenüber der zweiten Elternperson – aufgrund bloßer Behauptungen – wäre ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Elternrechte (Art. 6 GG).

Darüber hinaus bestünde für den beschuldigten Elternteil keinerlei Möglichkeit, den ordnungsgemäßen Gerichtsstand oder die ladungsfähige Anschrift für eine gerichtliche Überprüfung zu ermitteln. Das Grundrecht auf rechtliches Gehör (GG Art. 103) wäre verletzt.

### **Willkürliche Wahl des Gerichtsstandes**

Das angedachte Recht auf freie Gerichtsstandwahl greift in das Recht auf den gesetzlichen Richter ein (Art. 101 GG). Bekanntermaßen entscheiden Familiengerichte in ähnlich gelagerten Fällen höchst unterschiedlich. Aufgrund der mangelnden Qualitätssicherung in familienrechtlichen Verfahren könnten somit Orte ausgesucht werden, in denen die Rechtsprechung den persönlichen Interessen eines Elternteils am nächsten kommt. Dies beeinträchtigt die Fairness des Verfahrens.

Weiterhin würde dies in der Regel erhöhten Aufwand und erhöhte Kosten für die zweiten Elternteile bedeuten, was jedoch in vielen Fällen nicht leistbar ist. Somit würde auch die willkürliche Wahl des Gerichtsstands auch das Grundrecht auf rechtliches Gehör (Art. 103 GG) sowohl aus tatsächlichen, räumlichen und finanziellen Gründen massiv und unverhältnismäßig einschränken.

### **Entfremdung als Gewaltform**

Kinder haben ein Recht auf Beziehung zu beiden Eltern (vgl. § 1684 Abs. 1 BGB, Art. 8 EMRK, Art. 24 EU-Grundrechtecharta und Art. 9 UNKRK). Dennoch verlieren jährlich rund 40.000 Kinder im Zuge einer Trennung dauerhaft den Kontakt zu einem Elternteil.

Ein großer Teil dieser Kontaktabbrüche zwischen Eltern und Kind ist durch entfremdendes Verhalten induziert. Es ist vor diesem Hintergrund schlicht unverständlich, dass ein Gesetzentwurf zum Gewaltschutz eine völlige Leerstelle bei der Problematik induzierter Kontaktabbrüche aufweist und darüber hinaus noch Regelungen enthält, die dazu geeignet sind, derartige Verletzungen von Menschen- und Kinderrechten zu potenzieren.

Geeignete Präventionsmaßnahmen wären eine „Schulbezirksregel“, wie sie in angelsächsischen Ländern üblich ist, und die Strafbarkeit von Kindesentziehung auch für Eltern (Änderung des § 235 StGB).

**In der vorliegenden Form steht der Entwurf zum Familienverfahrensrecht eher für ein „Kontaktabbruchsförderungsgesetz“ denn für Rechtsstaatlichkeit.**

## E) Bezug zur Istanbul-Konvention

Der Entwurf zum Gewalthilfegesetz wie auch die verschiedenen Entwürfe zur Reform des Familienrechts nehmen vielfach Bezug auf die „Istanbul-Konvention“ (IK).

In diesem international verfassten Übereinkommen werden Maßnahmen zum Schutz für gewaltbetroffene „*Frauen und Kinder*“ gefordert (Präambel, Art. 1 IK).

Die IK ist nicht geschlechtsneutral verfasst und adressiert nicht die Menschen in ihrer Gesamtheit, sondern lediglich *eine Gruppe von Menschen*. Der Bezug zur IK eröffnet somit eine geschlechtsspezifische Täter-Opfer-Dichotomie, bei der *Männer als Opfer* und *Frauen als Täterinnen* oftmals nicht mitgemeint sind.

Problematisch ist auch, dass die IK mit der wiederkehrenden Formulierung „*Frauen und Kinder*“ eine Symbiose postuliert, die real nicht gegeben ist und das Kind zum Objekt degradiert. Kinder haben nach gängiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine rechtliche Subjektstellung und sind somit eigenständige Grundrechtsträger.

Auch ist der Gewaltbegriff der IK (Art. 3) zu schwammig und uneindeutig gehalten, um rechtsstaatlichen Standards zu genügen. Vielfach verwischt die rechtlich unabdingbare Unterscheidung zwischen subjektivem Empfinden und gerichtlich überprüfbarem Sachverhalt. Die IK ist somit nicht als Vorlage für ein humanistisches und grundrechtskonformes nationales Recht geeignet.

**Jeder Mensch hat ein Grundrecht auf Schutz vor Gewalt. Ein geschlechtsspezifisches Straf-, Familien- oder auch Gewaltschutzrecht würde gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 GG verstoßen und ist unzulässig.**

## Fazit / Wertung

Der Vergleich aller vier Gesetze bzw. Gesetzesentwürfe lässt eine negative Tendenz erkennen:

- Sind das Gewaltschutzgesetz aus dem Jahre 2001 (A) sowie das vorgesehene Änderungsgesetz (B) bezüglich Täter und Opfer noch geschlechtsneutral verfasst, so wird dieser Ansatz mit den neuen Entwürfen zunehmend aufgeweicht. Es soll weniger die Gesamtheit der Menschen adressiert werden, sondern nurmehr eine *Gruppe* von Menschen: „Frauen“ (und Kinder).
- Auslöser dafür ist der Bezug auf ein einseitig verfasstes internationales Übereinkommen ohne Gesetzeskraft, die „Istanbul-Konvention“, die weder *Frauen als Täterinnen* noch *Männer als Opfer* kennt.
- Der *Nachweis von Gewalt* soll zunehmend weniger Gewicht bekommen. An seine Stelle soll *subjektives Empfinden* treten.
- Behauptungen („Anhaltspunkte“) sollen als Auslöser für eklatante *Eingriffe in Grundrechte* von betroffenen *Personen* bzw. *Eltern* ausreichen.
- Sanktionen bei Falschbeschuldigungen sind nicht vorgesehen.

9

Es ist bedauerlich, dass so ein ungemein unterstützenswertes Ansinnen (Schutz vor häuslicher Gewalt, Schutz vor sexuellem Missbrauch) durch die Schwächen der Entwürfe beschädigt wird.

Es bedarf eines Neustartes des Verfahrens mit Adressieren aller Menschen sowohl als potenzielle Täter wie als Opfer. Es bedarf einer paritätischen Aufteilung der staatlichen Mittel auf Schutzmaßnahmen für alle Menschen in Deutschland.

13. Dezember 2024