

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktion der CDU

Zweites Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes - Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Laut Bundeslagebild Häusliche Gewalt 2022 ist die Anzahl der Opfer häuslicher Gewalt in den letzten fünf Jahren bundesweit um 13 Prozent angestiegen und liegt nun bei 240.547 Opfern. In Thüringen ist sogar ein Anstieg von über 18 Prozent zu verzeichnen (2021: 3.227 Opfer, 2022: 3.812 Opfer). In der Partnerschaftsgewalt sind den Angaben zufolge in den letzten Jahren ebenfalls stetig steigende Zahlen zu verzeichnen. Besonders betroffen sind mit 80,1 Prozent Frauen (126.349). Jede Stunde wurden im Jahr 2022 in Deutschland durchschnittlich 14 Frauen Opfer von Gewalt in Partnerschaften. Alle zweieinhalb Tage stirbt eine Frau durch die Gewalttat ihres Partners oder Ex-Partners. In Thüringen sind in diesem Zusammenhang für das Jahr 2022 drei Todesopfer zu betrauern.

Am 1. Januar 2002 trat das Gesetz zum zivilgerichtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (Gewaltschutzgesetz - GewSchG) in Kraft. Ziel des Gesetzes ist es, durch gerichtliche Schutzanordnungen und die vorübergehende Wohnungsüberlassung, Gewalt im häuslichen Umfeld zu reduzieren und Schutz vor unzumutbaren Belästigungen, wie ständiges Verfolgen und Nachstellen, zu gewähren. Der zivilrechtliche Schutz der Opfer konnte durch das Gewaltschutzgesetz deutlich verbessert werden.

Die Philosophie des Ansatzes "Wer schlägt, muss gehen" ist in der polizeilichen Praxis angekommen und spiegelt sich in den ausgesprochenen Platzverweisen und Wohnungsverweisungen wider. Die jährlich circa 3.000 polizeilichen Einsätze in Fällen Häuslicher Gewalt in Thüringen zeichnen sich dadurch aus, dass sie ein Sicherheitsgefühl für das Opfer wiederherstellen und ihm mit Respekt und Empathie begegnen.

Problematisch dabei bleibt die Durchsetzung gerichtlich angeordneter Kontakt- und Annäherungsverbote. Im Falle einer Missachtung der Anordnungen muss erst eine Alarmierung durch das Opfer erfolgen, sofern es dazu in der Lage ist. Bis zum Eintreffen der Einsatzkräfte kann wertvolle Zeit vergehen.

Immer wichtiger wird dabei eine im Einzelfall auch langanhaltende Überwachung der von Seiten der Sicherheitsbehörden als gefährlich eingeschätzten Personen gerade auch dann, wenn sich noch keine konkreten Straftaten einschließlich strafbarer Vortaten gesichert nachweisen lassen.

Opferschutzverbände, wie der eingetragene Verein WEISSER RING, fordern schon seit Jahren eine Ausweitung des Einsatzes der Fußfessel auf Gewalttäter, denn ehemalige Partner der Opfer setzten sich häufig über Anordnungen von Gerichten hinweg. Sie ignorierten Verbote, Kontakt mit dem Opfer aufzunehmen, sich ihm zu nähern oder es erneut zu belästigen. Würden die Täter mit Fußfesseln überwacht, könnten viele Taten verhindert werden.

In Thüringen kann jedoch bisher lediglich im Rahmen der Führungsaufsicht das Tragen einer elektronischen Fußfessel gerichtlich angeordnet werden, was aktuell in vier Fällen geschieht. Die Zahl der Überwachten bewegt sich damit wie in den letzten Jahren auf einstelligem Niveau. Die Fußfessel zur Überwachung entlassener Sexualstraftäter hat sich dabei jedoch als repressive Maßnahmen bei verurteilten Straftätern bewährt.

Eine Nutzung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur Gefahrenabwehr wurde bereits von mehreren Ländern in deren Polizeiaufgabengesetze aufgenommen. Die Regelungen haben sich dabei bewährt.

B. Lösung

Mit der Einführung einer - präventivpolizeilichen - (offenen) elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ beziehungsweise "elektronischen Fußfessel") wird ein bewährtes Instrument in Thüringen eingeführt, das bei entsprechender Gefahrenlage im Einzelfall die umfassende Überwachung deutlich erleichtern kann und im Einzelfall personalintensive Rund-um-die-Uhr-Überwachungen verringern helfen kann, zugleich aber auch eine Mindermaßnahme, einen Präventivgewahrsam darstellt. In Fällen des Opferschutzes bei häuslicher Gewalt ermöglicht es die effektive Durchsetzung von Aufenthalts- und Kontaktverboten. So wird den Opfern ermöglicht in ihrem bisherigen sozialen Umfeld zu verbleiben.

Begleitend ist hierfür eine Regelung zur Konkretisierung des Kontakt- und Näherungsverbots geboten, in dem zur langfristigen Gewaltprävention auch die Möglichkeit zur gerichtlichen Anordnung zur Teilnahme an einer Gewaltpräventionsberatung verankert wird.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch das Gesetz entstehen dem Freistaat Thüringen zusätzliche Kosten, wenn die erweiterten Befugnisse zur Elektronischen Aufenthaltsüberwachung angewandt werden.

Zweites Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes - Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Polizeiaufgabengesetz vom 4. Juni 1992 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2022 (GVBl. S. 323), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 18 wird folgender § 18 a eingefügt:

"§ 18 a
Kontakt- und Näherungsverbot

(1) Die Polizei kann einer Person untersagen, sowohl

1. Kontakt zu einer gefährdeten Person, auch unter Verwendung von Fernkommunikationsmitteln, aufzunehmen, als auch
2. Zusammentreffen mit einer gefährdeten Person herbeizuführen,

wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben, Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung der gefährdeten Person erforderlich ist (Kontakt- und Näherungsverbot). § 18 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

(2) Das Gericht kann auf Antrag der Polizei die betroffene Person verpflichten, an einer von der Polizei benannten Gewaltpräventionsberatung über eine Dauer von drei Monaten in einem Umfang von insgesamt höchstens zwölf Stunden teilzunehmen, wenn das individuelle Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass von dieser innerhalb eines übersehbaren Zeitraums eine erneute erhebliche Gefahr im Sinne des § 18 Abs. 2 Satz 1 ausgehen wird und die Gewaltpräventionsberatung grundsätzlich geeignet ist, die diesbezügliche Wahrscheinlichkeit zu reduzieren. Die betroffene Person hat der Polizei auf Verlangen den Nachweis über die Teilnahme unverzüglich vorzulegen."

2. Dem § 34 werden folgende Absätze 7 und 8 angefügt:

"(7) Werden bei Maßnahmen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach § 34 f Daten im Sinne von § 34 f Abs. 2 Satz 2 erhoben, dürfen diese nicht verarbeitet werden.

(8) Im Fall des Absatzes 2 Nr. 2 Buchst. a gelten Absatz 7 sowie § 34 f Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 entsprechend, soweit die Maßnahme nicht ausschließlich als Personenschutzmaßnahme erfolgt."

3. Nach § 34 e wird folgender § 34 f eingefügt:

"§ 34 f
Elektronische Aufenthaltsüberwachung

(1) Zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut kann durch den Richter gegenüber der dafür verantwortlichen Person angeordnet werden, die für eine elektronische Überwachung ihres Aufenthaltsorts erforderlichen techni-

schen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. Eine Anordnung kann insbesondere mit Maßnahmen nach § 18 Abs. 2 und 3 verbunden werden. Die Maßnahme ist zu beenden, sobald der Grund hierfür entfallen ist.

(2) Die Polizei darf mit Hilfe der von der verantwortlichen Person mitgeführten technischen Mittel automatisiert Daten über deren Aufenthaltsort sowie über etwaige Beeinträchtigungen der Datenerhebung erheben und speichern. Soweit es technisch möglich ist, ist sicherzustellen, dass innerhalb von Wohnungen keine über den Umstand der Anwesenheit der verantwortlichen Person hinausgehende Aufenthaltsdaten erhoben werden.

(3) Soweit dies zur Erfüllung des Überwachungszwecks erforderlich ist, dürfen die erhobenen Daten auf Anordnung durch den Richter zu einem Bewegungsbild verbunden werden.

(4) In der schriftlichen Anordnung sind Adressat und Art sowie einzelfallabhängig Umfang und Dauer der Maßnahme zu bestimmen und die wesentlichen Gründe anzugeben. Die Maßnahme ist auf höchstens drei Monate zu befristen und kann um jeweils längstens drei Monate verlängert werden.

(5) Die nach Absatz 1 erhobenen Daten sind spätestens zwei Monate nach Beendigung der Maßnahme zu löschen, soweit sie nicht zulässigerweise für andere Zwecke verarbeitet werden. Bei jedem Abruf sind der Zeitpunkt, die abgerufenen Daten, der Bearbeiter und der Grund des Abrufs samt Geschäftszeichen zu protokollieren.

(6) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag jährlich über die durchgeführten Maßnahmen nach den Absätzen 1 bis 3."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1:

Nummer 1:

Ein überwiegender Teil der (sexuellen) Gewalt geht von den Ex-Partnern als Täterkreis aus (vergleiche Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Familien in Deutschland [BMFSFJ 2004], S. 46, 78), die nur in Teilen in einer Wohnung mit dem Opfer zum Tatzeitpunkt zusammenlebten (BMFSFJ 2004, S. 49). Die bisherige Möglichkeit der Wohnungsverweisung und des Rückkehrverbots greifen für diese Gefahrenlagen nicht. Nach der bisherigen Rechtslage war die Anordnung eines Kontakt- und Näherungsverbots gestützt auf § 18 Abs. 2 Polizeiaufgabengesetz (PAG) nicht möglich. Mit der Möglichkeit zur Anordnung eines Kontakt- und Näherungsverbot nach § 18 a PAG werden die bestehenden Schutzlücken geschlossen.

Mit dem Absatz 2 wird eine Verpflichtung der Polizei geschaffen, die betroffene Person auf Möglichkeiten zur freiwilligen Teilnahme an einer Gewaltpräventionsberatung hinzuweisen. Ein Anspruch auf Teilnahme besteht hingegen nicht. Im Rahmen eines Erstgesprächs in einer Beratungsstelle kann sich zum Beispiel herausstellen, dass die betroffene Person trotz ihres Interesses und der Bereitschaft zur Teilnahme an einem kognitivsozialen Training dennoch ungeeignet ist und daher deren Aufnahme abgelehnt wird.

Nicht jede betroffene Person ist mit ihrem gefahrenverursachenden Verhalten selbst einverstanden und nicht bereit, freiwillig die notwendigen sozialen Handlungskompetenzen zu erlernen, um innerhalb der häuslichen Gemeinschaft in Zukunft keine Gefahr mehr darzustellen. Mit diesem Ansatz soll neben der Repression die Bereitschaft geweckt werden, selbst tätig zu werden.

Nummer 2:

Im neuen § 34 Abs. 7 wird geregelt, dass Aufenthaltsdaten, die beim Einsatz einer EAÜ innerhalb der Wohnung der verantwortlichen Person, die über den Umstand der dortigen Anwesenheit hinausgehen, nicht verarbeitet werden dürfen, da es sich bei der eigenen Wohnung um ein besonderes, grundgesetzlich Geschütztes Rechtsgut (Artikel 13 Grundgesetz) und den Kernbereich privater Lebensgestaltung handelt.

In § 34 Abs. 8 wird die Verknüpfung zu den bisherigen Befugnissen zur Ermittlung des Aufenthaltsorts einer Person mit den neuen Regelungen sowie deren Einschränkungen hergestellt.

Nummer 3:

Wie aus den Ausführungen in Teil A dargelegt, bedarf es einer landesrechtlichen präventivpolizeilichen Regelung für die Anordnung einer (offenen) elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ beziehungsweise "elektronische Fußfessel"). Dies ist notwendig, um einerseits in geeigneten Fällen eine in zahlenmäßig größerem Maße personell nicht zu leistende konventionelle Dauerüberwachung von besonders gefährlichen Personen gewährleisten zu können. Als Adressat einer solchen Maßnahme kommen Personen in Betracht, die aktuell noch nicht straffällig oder trotz Verbüßung ihrer Strafe, gegebenenfalls einschließlich Maß-

nahmen der Führungsaufsicht, noch immer akut gefährdend erscheinen. Andererseits wird mit der EAÜ aber auch eine adäquate Alternative zu der Verhängung einer unter noch strengeren Voraussetzung stehenden präventiven Ingewahrsamnahme zur Verfügung gestellt.

Der Landesgesetzgeber verfügt hierfür nach Artikel 30, 70 Grundgesetz als Regelung der präventivpolizeilichen Gefahrenabwehr über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz. Der Bundesgesetzgeber hat bislang die EAÜ als Maßnahme der Führungsaufsicht in §§ 68b Strafgesetzbuch (StGB) in Verbindung mit 463a Strafprozessordnung (StPO) verankert. Anknüpfungspunkt ist hier die Verurteilung in bestimmter Höhe wegen katalogmäßig aufgezählter Straftaten. Die Regelung in § 34 f setzt, wie die strikt rechtsgüterschutzbezogene Anordnungsvoraussetzung in Absatz 1 Satz 1 zeigt, dagegen rein an der Gefahrenabwehr an. Gerade der Konnex mit bestimmten Auflagen der Führungsaufsicht in § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 StGB (Aufenthaltsge- und -verbote, Kontaktverbote) zeigt, dass als Pendant stets auch präventivpolizeiliche Regelungen nach Landesrecht zulässig sind. So gibt es in vielen Landespolizeigesetzen bereits heute entweder spezielle Regelungen namentlich zu Aufenthalts- oder Kontaktverboten oder werden diese auf die polizeirechtlichen Generalklauseln gestützt. Auch die Landeskompetenz für die Regelung der weitaus eingriffsintensiveren Maßnahme der präventiven Ingewahrsamnahme in Abgrenzung etwa zur Straf- oder Abschiebehaft ist unbestritten. Schließlich geht der Bundesgesetzgeber mit der Zweckänderungsklausel des § 463a Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 StPO (Nutzung der EAÜ-Daten unter bestimmten Voraussetzungen auch für Gefahrenabwehrzwecke) selbst nicht von einer Ausschließlichkeit des Strafrechts aus. Der für das Polizeiaufgabengesetz gewählte Standort in § 34 f orientiert sich an der bestehenden Systematik des Polizeiaufgabengesetzes als Spezialfall eines besonderen Mittels der Datenerhebung gemäß § 34 PAG. Es handelt sich um eine besonders intensive Maßnahme der Datenerhebung, die allerdings anders als die bisher in § 34 Abs. 2 Nr. 2 geregelten Befugnisse als offene Maßnahme erfolgt. Die konkreten Bestimmungen in § 34f orientieren sich unbeschadet des grundlegend anderen, weil präventivpolizeilichen Ansatzes (siehe oben) soweit möglich gerade in verfahrensmäßiger Hinsicht an den Regelungen in § 68b StGB und § 463a StPO und in ihrer Struktur und Absatzreihung den bisherigen polizeilichen Befugnissen zur Datenerhebung, insbesondere in den §§ 34 a bis e. Um der besonderen Bedeutung des Eingriffs Mittels EAÜ gerecht zu werden, wurde eine Berichtspflicht für den Landtag vorgesehen.

Zu Artikel 2:

Das Gesetz soll unmittelbar nach der Verkündung in Kraft treten.

Für die Fraktion:

Prof. Dr. Voigt