

Thomas Feltes, Diana Ziegleder

Häusliche Gewalt – Die Geschichte der polizeilichen Auseinandersetzung mit einem sozialen Problem

erschienen in: Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Henning Ernst Müller u.a., München 2009, S. 15-34

Zusammenfassung

Der Artikel beschreibt die geschichtliche Entwicklung des Themas „Gewalt im häuslichen Bereich“ sowohl in der kriminologischen Forschung als auch in der polizeilichen Praxis. Im Mittelpunkt steht die Polizei als ein Akteur der Intervention gegen häusliche Gewalt. Nach einer Einleitung zur Geschichte des Problems werden Daten einer Studie zum polizeilichen Einsatz gegen häusliche Gewalt in den 90er Jahren vorgestellt. Beeinflusst durch internationale Impulse, trat in der Folge in Deutschland 1999 der erste nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Kraft, der die Polizei als einen wichtigen Akteur in den Blick nahm. Dazu waren neue rechtliche Rahmenvorgaben zur polizeilichen Intervention gegen häusliche Gewalt ebenso notwendig wie ein verändertes Rollenverständnis der Polizeibeamten. Wie beides umgesetzt wurde, zeigt eine zweite Studie zur polizeilichen Einsatzpraxis sowie zur Annahme und Umsetzung der polizeilichen Maßnahmen Platzverweis, Kontaktverbot und Ingewahrsamnahme, die im zweiten Teil vorgestellt wird. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion zur Bedeutung dieser Entwicklung für die Polizei in Deutschland.

Häusliche Gewalt als Thema kriminologischer Forschung

Gewalt ist, so schreibt der Jubilar in seinem Lehrbuch, keine vorgegebene, sozial unabhängige Größe, sondern Ausdruck der „negativen ... oder positiven ... Bewertung eines bestimmten Verhältnisses zwischen Menschen ... und insofern ein Konstrukt“. Dementsprechend „gibt es nicht `die´ Gewalt schlechthin und auch nicht `die´ Entstehungszusammenhänge“ (Eisenberg 2005, S. 659). Dabei ist die gesellschaftliche Sensibilität gegenüber dem Phänomen „Gewalt“ in den letzten Jahren gewachsen, worauf der Jubilar ebenfalls in seinem Lehrbuch hinweist (ebd., S. 660). Die „Gewalt im häuslichen Bereich“ (früher: Gewalt in der Familie) war in Deutschland bis Mitte der 1980er Jahre kein Thema, das in der Kriminologie, der Kriminalpolitik oder der Polizeiwissenschaft ausführlicher behandelt wurde. Dabei sind die sozialen, psychologischen, aber auch finanziellen Auswirkungen dieses Phänomens erheblich. Der Jubilar selbst hat bereits 1991 darauf hingewiesen, dass es einen Zusammenhang zwischen Elternhaus, elterlicher Erziehung und Kindes- und Jugenddelinquenz gibt (Eisenberg 1991), und nicht erst seit den Studien des KFN sind wir uns bewusst, dass (direkte und indirekte) Gewalterfahrung und Gewalterleben in der Familie von Bedeutung für späteres eigenes Gewalthandeln sein können (vgl. zuletzt Baier 2008, Baier/Pfeiffer 2007).

Gewalt im häuslichen Bereich wurde in Deutschland bis in die 1990er Jahre kaum sanktioniert und als privates Problem angesehen. Die betroffenen Frauen und ihre Kinder mussten und müssen teilweise noch heute in Frauenhäusern Schutz suchen und die

Kosten hierfür oftmals auch noch selbst bestreiten. Sie müssen ihren gewohnten Lebensraum verlassen, die Kinder müssen Schule oder Kindergarten wechseln und häufig genug verlieren die Frauen, die vor ihren gewalttätigen Partnern flüchten, ihre Arbeit oder die finanzielle Unterstützung durch diesen Partner.

Die Einsicht, dass es unbedingt notwendig sei konsequent gegen häusliche Gewalt vorzugehen, setzte sich Mitte bis Ende der 1970er Jahre zuerst in den USA durch. Dabei trat die verbindliche Verpflichtung zum polizeilichen Einschreiten bei Fällen von häuslicher Gewalt zunehmend in den Vordergrund. Jahrelang wurde seitens der Polizei nicht oder nicht richtig eingegriffen. Man sah es wie hier in Deutschland lange als eine Privatsache an, mit der die Polizei nichts zu tun haben wollte. Eine Änderung des Interventionsverhaltens der Polizei in den USA ist neben der generellen Veränderung der Einstellung gegenüber Familiengewalt vor allem auf die sehr hohen Schadensersatzsummen zurückzuführen, die die Behörden in vielen Fällen zu zahlen hatten. So musste zum Beispiel die Stadt Torrington in einem Fall 2,3 Millionen Dollar bezahlen, weil Beamte nicht eingriffen als eine Frau von ihrem Ehemann brutal geschlagen wurde, obwohl sie bereits eine gerichtliche Verfügung zu ihrem Schutz beantragt hatte. Gründe für erfolgreiche Klagen waren unter anderem keine Hilfe bei erkennbaren Gefahren für das Opfer, keine Intervention (Festnahme bzw. Strafverfolgung) trotz vorliegender Straftaten, falsche Verhaltenshinweise an Opfer durch Notrufzentralen, keine Hinweise an Opfer über Entlassungsdaten der Täter, unzureichende Aus- und Fortbildung oder Gefahrenverursachung durch die Polizei (z.B.: Kontakt zwischen Täter und Opfer wird durch die Polizei "hergestellt").

Ende der 1990er Jahre haben Feltes und Kottmann erstmals das „San Diego Domestic Violence Program“ mit seinem „pro-arrest“ Ansatz beschrieben (Feltes/Kottmann 1999).¹ 1989 wurde in San Diego eine Projektgruppe zum Thema "Domestic Violence" eingerichtet aus der sich das San Diego Domestic Violence Council entwickelte. In dieser Projektgruppe arbeiteten mehr als 200 Personen aus 40 verschiedenen Organisationen zusammen, um die Bekämpfung der häuslichen Gewalt gemeinsam anzugehen. Das Programm sollte den Strafverfolgungsbehörden deutlich machen, dass häusliche Gewalt kriminelles Handeln ist und dass solche Fälle genauso verfolgt werden müssen wie andere Gewaltdelikte. Es sah vor, dass eine "Schutzanordnung" erwirkt sowie eine örtliche Politik zur Bekämpfung häuslicher Gewalt entwickelt und schriftlich festgehalten werde. Diese Politik sollte unter anderem das Vorgehen bei folgenden spezifischen Standards beinhalten: Festnahme bei Verbrechenstatbeständen (Strafandrohung in der Regel mehr als ein Jahr); Festnahme bei Vergehenstatbeständen, wenn die Tat in Anwesenheit von Strafverfolgungsbeamten geschieht; Anwendung des "Citizen/Civil Arrest" (nur bei Vergehen möglich, hier kann das Opfer die Festnahme "beantragen" – vor allem, wenn Strafverfolgungsbehörden erst nach der eigentlichen Tat am Tatort eintreffen); Schutzanordnungen; Medizinische Notfallhilfe; Informationen an das Opfer über rechtliche Möglichkeiten und Hilfeeinrichtungen. Die Ergebnisse der Projektgruppe führten unter anderem bei Staatsanwaltschaft und Polizei zu eigenständigen Dezernaten, die sich in diesem Arbeitsbereich spezialisierten. Es wurden zentrale Einrichtungen zur Bearbeitung solcher Fälle geschaffen. Im San Diego Police Department war auch eines der größten spezialisierten Dezernate zur Bekämpfung häuslicher Gewalt in den USA ange-

¹ In diesem Rahmen wurde u. a. auch das Phänomen des „Stalking“ vorgestellt, das erst viele Jahre später auch in Deutschland als Problem erkannt wurde.

siedelt. Seit Gründung des Dezernats zur Bekämpfung häuslicher Gewalt ging im Stadtgebiet San Diego die Zahl der Tötungsdelikte im Zusammenhang mit familiärer Gewalt um über 50 % zurück, gleichzeitig stiegen die Meldungen häuslicher Gewalt an.

Diese Entwicklungen aufnehmend forderten Feltes und Kottmann (1999), dass auch in Deutschland die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten konsequenter ausgenutzt werden sollten. Nachbesserungen waren denkbar durch schnellere und bessere Schutzanordnungen, die bei ihrer Verletzung ähnlich wie zum Beispiel in Kalifornien eine sofortige strafrechtliche Verfolgung nach sich ziehen würden. Als Vorbild bot sich Österreich an, wo seit dem 1997 eingeführten Gewaltschutzgesetz der Täter der Wohnung verwiesen werden kann. Eine lokale "Datenbank häusliche Gewalt", so der Vorschlag, wäre im Rahmen des ersten Zugriffs durch die Schutzpolizei hilfreich, um schon vor ihrem dem Eintreffen am Tatort Informationen über vorangegangene Taten oder Vorkommnisse zu haben und auf diese Weise gezielter einschreiten zu können. Wünschenswert wäre und ist nach wie vor eine zentrale Bearbeitung, vor allem um mit Täter und Opfer in Kontakt zu kommen. Eine Einbeziehung von betroffenen Opfern und Tätern, aber auch von sozialen Einrichtungen mit spezifischen Hilfsangeboten kann helfen, bestehende Vorurteile abzubauen. Darüber hinaus sollte in der Öffentlichkeit ein größeres Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass häusliche Gewalt nicht toleriert und dass dagegen konsequent vorgegangen werde, unter anderem durch zeitnahe Sanktionen. Während die meisten dieser Forderungen inzwischen umgesetzt wurden, tauchten neue Schwierigkeiten auf, u.a. im Zusammenhang mit der Umsetzung von Schutzanordnungen.

Kriminologische Forschung der 80/90er Jahre zur polizeilichen Intervention gegen häusliche Gewalt in Deutschland

Bereits Ende der 1980er Jahre hatte eine von Steffen und Polz durchgeführte Auswertung gezeigt, dass sich im Vergleichszeitraum 1974 bis 1989 die zunehmende öffentliche Diskussion und Problematisierung der Anwendung von Gewalt insbesondere auch innerhalb der Familie nicht auf die Häufigkeit ausgewirkt hatte, mit der diese Straftaten bei der (bayerischen) Polizei angezeigt wurden (Steffen/Polz 1991).

Mitte der 1990er Jahre wurde dann von Feltes in einer empirischen Studie (Feltes 1996) festgestellt, dass in Stuttgart drei von vier Funkstreifenwagen-Einsätzen i.V.m. Körperverletzungen in „die Familie“ gingen, d.h. das Ziel dieser Einsätze waren Wohnungen, Appartements oder Eigenheime, in die die Polizei zur „Streitschlichtung“ in Verbindung mit einer Körperverletzung gerufen wurden. Die Familie² war und ist damit der Ort in Deutschland, an dem sich die meiste Gewalt ereignet. Zudem ist auch heute noch die Dunkelziffer der Taten im häuslichen Bereich sehr groß, und trotz des zunehmenden öffentlichen Interesses werden diese Delikte immer noch verharmlost oder tabuisiert. Gewalt in der Familie ist die am häufigsten auftretende Form interpersoneller Gewalt in der Gesellschaft. Sie findet häufiger statt als alle anderen Formen von Gewalt gegen Personen zusammen.

² Unter „Familie“ sind auch Partnerschaften und Lebensgemeinschaften zu verstehen, die familienähnliche Struktur aufweisen.

Bei der Studie zu Funkstreifeneinsätzen wurden die im zentralen Einsatzrechner der Polizei gesammelten Daten ausgewertet. Dort werden u.a. alle veranlassten Funkstreifeneinsätze³ gespeichert. Die gespeicherten Daten enthalten z.B. Informationen über Einsatzveranlasser (Anrufer oder Revier), Einsatzort, Einsatzgrund (Freitext), Einsatzbeginn und Einsatzende. Die Ereignisse werden nach Einsatzende vor Ort anhand feststehender Statistikbegriffe katalogisiert. Eine kategorisierte Erfassung von Einsätzen als "Gewalt in der Familie" erfolgte zu diesem Zeitpunkt nicht. Allerdings ließ sich eine Unterscheidung treffen zwischen allgemeinen Vorkommnissen, bei denen körperliche Gewalt gegen Personen eine Rolle gespielt hat und solchen, die im häuslichen Bereich anzusiedeln waren. So fanden im Untersuchungszeitraum (Juni 1993 bis Mai 1994) in Stuttgart insgesamt 6.536 Einsätze in Verbindung mit Körperverletzungen statt (vgl. Tab 1). Auf die in Stuttgart insgesamt täglich zur Verfügung stehenden bzw. im Funkstreifeneinsatz befindlichen Beamten berechnet, ergaben sich pro Jahr im Durchschnitt etwa 60 solcher Einsätze für jeden im Funkstreifendienst befindlichen Polizeibeamten bzw. etwa zwei Einsätze pro Woche⁴.

Tabelle 1: Funkstreifeneinsätze in Stuttgart im Zeitraum: 1.6.1993 bis 31.5.1994 (12 Monate)

Einsatzgrund	Zahl (absolut)	in%	eingesetzte Funkstreifen	Fahrzeuge im Durchschnitt	Einsatzdauer insgesamt in Stunden	Einsatzdauer pro Einsatzfahrzeug in Minuten	Einsatzdauer pro Einsatz insgesamt (Mannstunden) ⁵
Einsätze insgesamt	118.551	100%	171.976	1,5	89	61	3 Std. 3 Min.
Einsätze im Zusammenhang mit (Verdacht auf) Körperverletzungsdelikten ⁶	6.536	5,5%	11.021	1,7	7.547	41	2 Std. 19 Min.
davon Einsätze im häuslichen Bereich	4.877 (74,6%)	4,1% ⁷	6.413	1,3	3.090	29	1 Std. 15 Min.
davon Einsätze nicht im häuslichen Bereich	1.659 (25,4%)	1,4% ⁸	4.608	2,8	4.457	58	5 Std. 25 Min.

Bei den Einsätzen wurden im Durchschnitt 1,7 Fahrzeuge eingesetzt und die durchschnittliche Einsatzdauer betrug 41 Minuten. Die Einsätze im häuslichen Bereich fielen im Durchschnitt kürzer aus (29 Minuten gegenüber 58 Minuten bei Einsätzen, die außerhalb des häuslichen Bereichs, d.h. auf Straßen, Wegen, Plätzen, in Gaststätten etc. erfolgten) und

³ Funkstreifeneinsätze = Einsätze, bei denen (zumindest ein) Funkstreifenwagen eingesetzt wurde. Nicht erfasst werden Einsätze, die z.B. in Zusammenarbeit mit der Bereitschaftspolizei oder sonstigen Kräften erfolgen und bei denen diese Beamten z.B. mit Mannschaftsbussen zum Einsatzort gebracht werden (Bsp.: Einsätze im Zusammenhang mit sportlichen oder politischen Großveranstaltungen; "Chaostage" etc.). Nicht gesondert erfasst werden auch Mannschaftsbusse, in denen mehr als 2 Beamte zum Einsatzort gebracht werden (z.B. VW-Bus). Hier wird nur ein Einsatzfahrzeug registriert.

⁴ Ausgehend von rund 110 in Stuttgart zu einem beliebigen Zeitpunkt verfügbaren Funkstreifenbeamten.

⁵ Berechnet: Einsatzdauer pro Einsatzfahrzeug (Sp. 7) x 2 Personen (Regelbesatzung) x durchschnittlich eingesetzte Funkstreifenfahrzeuge (Sp.4).

⁶ "Körperliche Gewalt gegen Personen".

⁷ Zum Vergleich: In Minneapolis 10%; (Shermann 1992, S.5), in Charlotte, North Carolina (400.000 Einwohner, 600 Schutzpolizeibeamte) 7,8% (Hirschel/Dean und Lumb 1994, S.107).

⁸ Zum Vergleich: In Minneapolis 4,9%.

wurden mit weniger Fahrzeugen und Personal erledigt (1,3 im Durchschnitt eingesetzte Funkstreifenwagen gegenüber 2,8 bei den anderen Einsätzen) (vgl. Tab 1). Dies bedeutet, dass in der Stadt Stuttgart (knapp 600.000 Einwohner) im Durchschnitt pro Tag 13,4 Einsätze wegen körperlicher Gewalt gegen Personen im häuslichen Bereich stattfanden. Pro Woche fielen damit in Stuttgart etwa 100 Funkstreifeneinsätze im Zusammenhang mit Gewalt im häuslichen Bereich an⁹.

Festgestellt wurde damals auch, dass es zeitliche Schwerpunkte gibt, an denen wesentlich mehr Einsätze im Zusammenhang mit Hausstreitigkeiten anfallen. Dazu gehören die Wochenenden, vor allem aber die Zeiten nach mehreren, aufeinander folgenden Feiertagen (2. Weihnachtstag, Ostermontag) oder am Ende der Ferien. Nach Angaben der Mitarbeiter der Einsatzleitzentrale bezogen sich die Notrufe im Zusammenhang mit häuslichen Auseinandersetzungen meist auf Partnerstreitigkeiten. Sie kamen oftmals aus den gleichen regionalen Gebieten (Stadtteilen) und gehäuft aus bestimmten sozialen Schichten. Sie gingen meist einher mit Alkoholisierungen (oftmals beider) Partner und gehörten zu den eher unbeliebten Einsatzanlässen, auch wenn die Einsatzleitzentrale versuchte, möglichst konkret die Modalitäten des Streits zu erfragen, damit die Beamten entsprechend vorbereitet waren.

Familienstreitigkeiten kommen zwar überall vor, aber zumindest die Häufigkeit, mit der die Polizei zu ihrer Regelung geholt wird, hängt von der sozialen Lage der Streitbeteiligten ab. Insgesamt schien es in Stuttgart so zu sein, dass zumindest die Familienstreitigkeiten, zu denen die Polizei geholt wird, gehäuft bei Familien in sozialen Mängellagen auftreten. Auf der anderen Seite zeigen die Studien von Steffen und Polz sowie später von Feltes und Dreher (1996), dass Familienstreitigkeiten kein (Groß-)Stadtproblem sind, sondern dass sie sowohl in der Stadt als auch auf dem Land auftreten. Die Ende 1994 in drei baden-württembergischen Städten (Calw, Freiburg, Ravensburg/Weingarten) durchgeführte Analyse von Notrufen und Funkstreifeneinsätzen (Dreher/Feltes 1996) zeigte, dass der Anteil der Haus- und Familienstreitigkeiten an den bei der Polizei eingehenden Notrufen und Funkstreifeneinsätzen zwischen 1,2% und 6,2% schwankte, wobei sich wesentlich höhere Werte ergaben, wenn man nur die Notrufe und Funkstreifeneinsätze zugrunde legte, die ein tatsächliches polizeiliches Handeln erforderlich machten. So erfolgte beispielsweise in Calw jeder zehnte Funkstreifenwageneinsatz außerhalb des Verkehrsbereiches in Verbindung mit Haus- und Familienstreitigkeiten. Etwa ein Viertel aller Konfliktschlichtungen fielen in den Bereich der „Familien- und Hausstreitigkeiten“ (Dreher/Feltes 1996, S. 73). Während in Freiburg im Übrigen auf alle Notrufe in diesem Bereich ein Funkstreifenwageneinsatz erfolgte, war dies in Calw und in Ravensburg/Weingarten nicht der Fall. Hier wurde in rund einem Viertel der Notrufe kein Funkstreifenwageneinsatz veranlasst.¹⁰

Der typische polizeiliche Einsatz hatte zu dieser Zeit primär die Streitschlichtung zum Ziel. Er sollte das akute „Problem“ beseitigen, d.h. den Streit schlichten und den (meist männlichen und alkoholisierten) Streitverursacher „aus dem Verkehr“ ziehen. Dies erfolgte rechtlich als Ingewahrsamnahme nach dem Polizeigesetz (meist zur Ausnüchterung), weil eine Strafanzeige durch das Opfer meist nicht gestellt oder dann, wenn sie gestellt wurde, später zurückgezogen wurde. Entsprechend drängten die Beamten auch

⁹ Für 1976 wurden für Köln und Hannover 50 und für Hamburg 80 Einsätze berichtet, wobei eine andere Studie nur 10% dieser Werte für Köln erreicht (vgl. Nachweise bei Feltes 1996).

¹⁰ Als Gründe hierfür wurden genannt: Problem bereits am Telefon erledigt; Familie bekannt, Einschreiten regelmäßig nicht oder nicht beim ersten Anruf erforderlich.

nicht darauf, dass eine solche Anzeige erstattet wurde. Eine solche Anzeige war - ihren Erfahrungen zufolge - ohnehin unnütz und blieb ohne Folgen. Hinzu kam, dass den in sozialen Brennpunkten eingesetzten Beamten der Kreislauf: „Einsatz – Ingewahrsamnahme - Entlassung des Schlägers am nächsten Tag – Rückkehr in die Familie – erneute Gewaltanwendung Tage oder Wochen später – erneute Ingewahrsamnahme“ bestens bekannt war und daher der Aufwand bei diesen überaus unbeliebten Einsätzen¹¹ auf ein Minimum reduziert wurde. Weitergehende Maßnahmen wurden nur selten ergriffen, weil repressive Maßnahmen meist erfolglos blieben (Strafanzeigen wurde zurückgezogen oder das Verfahren wurde von der Staatsanwaltschaft eingestellt) und weil es an der für angemessene präventive Maßnahmen notwendigen Kooperation mit anderen Institutionen mangelte (lediglich der Hinweis auf ein Frauenhaus wurde hier und da gegeben).

Schärfung des Problembewusstseins in Deutschland durch Impulse aus den USA

Weitere Untersuchungen zur konkreten polizeilichen Intervention und zum polizeilichen Umgang mit dem Opfer wurden zu diesem Zeitpunkt in Deutschland noch nicht durchgeführt. Wiederum im Gegensatz zu den USA, wo bereits in den 1970er Jahren verschiedene empirische Untersuchungen hierzu durchgeführt wurden. Aber auch dort galt bis 1967, dass Gewalt in der Familie kein Polizei-Problem sei (Maxwell 2005). 1972 forderte eine Studie von Bard, Zacker und Rutter (1972), dass Polizeibeamte für solche Interventionen psychologisch geschult werden sollten. Obwohl diese Studie empirisch schwach abgesichert war, wurden in den folgenden Jahren Millionen von US-Dollar für entsprechende Fortbildungen ausgegeben.

1989 zeigten dann Sherman und Cohen im „Minneapolis Domestic Violence Experiment“, dass die Rückfallrate um 50% höher ist, wenn keine Verhaftung des Aggressors erfolgt. Wenig später setzte sich Sherman (1992) insbesondere mit der Frage auseinander, ob die Verhaftung (und ggf. welche Form; ob kurzfristiges Aus-dem-Verkehr-Ziehen oder langfristiges Einsperren) des (meist männlichen) Täters bei Familienstreitigkeiten diese in Zukunft verhindert, oder ob dadurch nicht mittelfristig eine Verschärfung der Situation eintrete. Die dazu in den USA durchgeführten und vom National Institute of Justice unterstützten insgesamt sieben Experimente zeigten, dass Festnahmen die Gewalttätigkeiten in der Familie dort steigerten, wo sie Personen betreffen, die nichts zu verlieren hatten (ebd., S. 247). Demnach konnten sie kurzfristig abschrecken, aber mittel- bis langfristig zur Eskalation der häuslichen Situation in Konstellationen führen, wo ein größerer Anteil von schwarzen arbeitslosen Tatverdächtigen vorlag. Festnahmen hatten dort einen gewissen abschreckenden Effekt, wo größere Anteile von weißen Tatverdächtigen vorlagen. Sherman zeigte auch, dass ein kleiner Teil gewalttätiger Paare für die Mehrzahl der Einsätze bei Familienstreitigkeiten verantwortlich war (ebd.).

Diese Studie, durchgeführt auf hohem qualitativem Niveau als experimentelles Design, führte zu einer fast schon als Paradigmenwechsel zu bezeichnenden Veränderung in den USA. Während man bis dahin (auch vor dem Hintergrund des „Nothing works“ (Martinson 1974)) davon ausging, dass es keine oder fast keine staatlichen Einflussmöglich-

¹¹ Letztendlich konnten die Polizeibeamten ihrer Einschätzung nach bei diesen Einsätzen nur verlieren, da sich häufig auch nicht genau feststellen lies, wer der Streitverursacher war und oftmals sich Täter und Opfer schon beim Eintreffen der Polizei oder kurz danach „versöhnt“ hatten.

keiten in diesem Bereich gebe, sah man sich nun dazu gezwungen, entsprechende Gesetze zu erlassen, die die Festnahme und Arrestierung des Täters (oder seltener der Täterin) vorsahen. Das Ergebnis waren die sog. „mandatory arrest laws“, die bis Mitte der 1990er Jahre in fast allen Staaten der USA eingeführt wurden und nach denen die Polizei verpflichtet war, bei vorliegenden entsprechenden Indizien (hierzu genügte ein „blauer Fleck“ am Unterarm des Opfers) unmittelbar und sofort Verhaftungen vorzunehmen, und zwar ohne Rücksicht auf etwaige negative Auswirkungen für den Täter (wie Arbeitsplatzverlust oder soziale Ächtung).

Als dann 1995 das SARP (Spouse Assault Replication Program) mit fünf Studien die Ergebnisse von Sherman u.a. (Minneapolis) nicht bestätigen konnte und 1998 die National Academy of Sciences zum Ergebnis kam, dass Verhaftungen nicht den Rückfall verhindern (vgl. hierzu die Nachweise bei Maxwell 2005), führte dies erneut zu einem Umdenken. 2002 zeigten dann Davis und Maxwell sogar, dass mehr Verhaftungen zu höheren Rückfallraten und höherer Viktimisierung führen. Auch die Langzeitstudie (1995-2005) von Klein und Tobin (2008) kommt zu dem Ergebnis, dass Täter häuslicher Gewalt durch Verhaftung nicht vor einem Rückfall abgehalten werden.

Auf den ersten Blick können diese unterschiedlichen empirischen Ergebnisse, die jeweils einen entsprechenden Wandel in der Sanktions- und Kriminalpolitik in den USA verursachten, als kriminologisches Desaster angesehen werden, weil der Eindruck entstehen kann, dass empirische kriminologische Ergebnisse nicht verlässlich sind. In Wahrheit jedoch zeigen diese Entwicklungen gerade die Stärke kriminologischer Forschung (hier allerdings nur in den USA), die darin liegt, sich mit einem einmal gewonnenen Ergebnis nicht zufrieden zu geben, sondern gefundene empirischen „Wahrheiten“ immer wieder zu hinterfragen.¹² Nur so weiß man inzwischen, was Polizei und Justiz nach solchen Fällen tun können, um tatsächlich positive Veränderungen zu bewirken, d.h. die Rückfallraten zu reduzieren, das Viktimisierungsrisiko zu verringern und gleichzeitig die „Risiken und Nebenwirkungen“ von polizeilichen Maßnahmen oder staatlichen Reaktionen in den Griff zu bekommen: Indem man soziale Dienste mit einbezieht und Behandlungsprogramme verordnet, werden die ursprünglich sehr monokausalen Erklärungszusammenhänge in die entsprechende Komplexität einer Intervention überführt.

¹² Diese kriminologische Beschäftigung mit dem Thema, hat im Übrigen erreicht, dass „Domestic Violence“ zu den am meisten bearbeiteten und publizierten Themen gehört – zumindest in den USA. Der Verlag „Blackwell Synergy“, der u. a. viele kriminologische und medizinische Zeitschriften herausgibt, weist (im Juni 2008) über 15.000 Literaturnachweise (Aufsätze und Monografien) zu diesem Thema aus, darunter fast 6.000, in denen es (auch) um die Rolle der Polizei geht. Auffällig ist, dass zunehmend die Rolle von medizinischen Berufen und Krankenhäusern in diesem Kontext thematisiert wird (u. a. von Moran 2008). Diese Entwicklung wird auch in Deutschland aufgenommen. So startete im Jahr 2008 im Rahmen des Aktionsplans II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen das Modellprojekt „Medizinische Intervention gegen häusliche Gewalt (MIGG), welches den Gesundheitsbereich als neuen Akteur aktivieren will.

Aufnahme der Impulse in Deutschland – die Folgen des Gewaltschutzgesetzes für die Rolle der Polizei bei der Intervention gegen häusliche Gewalt

Beeinflusst durch diese Enzwicklungen auf internationaler Ebene trat am 1. Januar 2002 das deutsche Gewaltschutzgesetz (GewSchG) im Rahmen des Aktionsplans I zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Kraft. In der darauf folgenden polizeilichen Implementierungsphase entwickelten die Innenministerien der Länder Rahmenvorgaben und Richtlinien zur polizeilichen Intervention gegen häusliche Gewalt, deren Stärke in der koordinierten Intervention sowie in der Beschaffenheit und Uniformität der Botschaft liegt: *Physisch missbrauchendes Verhalten verstößt gegen das Gesetz, egal in welchem Verhältnis Täter und Opfer stehen. Wer gewalttätig gegenüber seinem Partner ist, wird durch die Gesellschaft zur Rechnung gezogen – durch ihre Polizei, Gerichte und andere beteiligte Institutionen. Dieses Verhaltenskonzept umfasst physische und psychische Gewalt¹³ zwischen Ehepartnern und in eheähnlicher Gemeinschaft lebenden Personen sowie Gewalt in Trennungssituationen. Das Ziel des polizeilichen Handelns ist damit die Abwehr konkreter Gefahren durch neue Maßnahmen nach dem Prinzip: „Wer schlägt, der geht!“ (Bayerisches Staatsministerium des Innern 2002, S. 6). Dies bedeutete einen Wandel für die polizeiliche Intervention. Mit ihrem Handeln hoffte die Polizei einen bedeutsamen Beitrag zu leisten, Gewalt in der häuslichen Umgebung zu verhindern (ebd.).*

Polizei als neuer Kooperationspartner

Der Ansatz, die Polizei als einen Akteur der Intervention unter mehreren zu verstehen, basiert auf zwei Interventionsmodellen gegen häusliche Gewalt in den USA und England, dem „domestic abuse intervention project“ DAIP in Duluth/Minnesota und dem daraus entwickelten Interventionsprojekt DVIP in London.¹⁴ Beide Projekte haben einen „pro-aktiven“ Ansatz und gelten als Standardmodelle der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt (Übersicht zu internationalen Projekten Heiliger/Hoffmann 1998). Im Zentrum stehen zwei Prinzipien: in allen Entscheidungen hat die Sicherheit der Frauen die höchste Priorität und gewalttätige Männer werden konsequent zur Verantwortung gezogen (Pence/McMahon 1998, S. 155). Die Erfahrungen aus der Praxis und den angeführten US-amerikanischen Studien zeigten aber, dass dies nur dann funktioniert, wenn staatliche und nicht-staatliche Organisationen als ein Netzwerk arbeiten und dabei eine gemeinsame Philosophie entwickeln, in welcher die Sicherheit des Opfers im Zentrum steht.

¹³ Folgende Delikte werden unter dem Begriff „häusliche Gewalt“ zusammengefasst: Körperverletzung, Verletzung des Rechts auf Selbstbestimmung, Verletzung des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung, Gesundheitsbeschädigung, darin alle Formen psychischer und physischer Gewalt, insbesondere Nötigung, Bedrohung und Körperverletzung sowie Trennungsgewalt. Im Jahre 2003 wurden von der bayerischen Polizei insbesondere folgende Delikte registriert: Körperverletzung (69,9%), Bedrohung (23,3%), Belästigung (19,3%) und gefährliche Körperverletzung (12%) (siehe nachfolgende Studie zur Sonderzählung der Bayerischen Polizei 2002/2003).

¹⁴ In Anlehnung an dieses Projekt wurden das Berliner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt (BIG) und das Hannoversche Interventionsprojekt gegen Männergewalt in der Familie (HAIP) entwickelt und eingeführt. Beide Projekte arbeiten institutionsübergreifend, d.h. es wird versucht, eine Koordination und Kooperation aller mit Gewalt in der Familie befassten Einrichtungen zu erreichen.

Wie viele Länder folgte Deutschland diesem Ansatz und startete in den 90er Jahren die ersten Initiativen.¹⁵ Neu an diesen Netzwerken war die verstärkte Repräsentanz der Polizei neben Frauenhäusern und Hilfeeinrichtungen (Kavemann, Leopold, Schirmmacher und Hagemann-White 2001). Innovativ an dieser Entwicklung war, dass sich Akteure aus den unterschiedlichsten Institutionen und mit verschiedenem organisatorisch-kulturellem Hintergrund zusammensetzten, um für ein gemeinsames Ziel zu arbeiten. Dafür wurde für die Polizei als staatliche Strafverfolgungsbehörde – einhergehend mit dem sozialen Wandel – ein rechtlicher Wandel notwendig, um Handlungssicherheit zu schaffen. In diesem Rahmen entwickelte die deutsche Polizei neue Strukturen und Organisationsformen, welche eine bessere Reaktion sowie eine verbesserte Zusammenarbeit mit privaten Akteuren (der Intervention gegen häusliche Gewalt) ermöglichen sollten.

Auf der Agenda der Netzwerke¹⁶ standen und stehen auch heute noch folgende Ziele, die die Grundlagen neuer Implikationen der polizeilichen Intervention gegen häusliche Gewalt darstellen (Heiliger 2000, S. 42): (1) Information über Gründe, Dimensionen und Mechanismen häuslicher Gewalt; Informationen wurden dabei als fundamentale Ressource der Arbeit polizeilicher und anderer Akteure aktiviert, um in adäquater Weise reagieren zu können. Insbesondere die Information über Dimensionen sowie Kreisläufe der Gewalt sind für den Prozess der Problematisierung, der Bewusstseins-schaffung und für soziales Handeln wichtig (Knoepfel et al. 2001). (2) Veränderung grundlegender Einstellungen gegen vormals tolerierte Gewalt, wofür Konsens zwischen den Akteuren als eine Art sekundäre Legitimation bedeutsam war. Ohne einen breiten Konsens hätte die Intervention gegen häusliche Gewalt nicht denselben Einfluss auf die Gesellschaft gehabt. Der Hauptkonsens liest sich in den Worten „für Frauen gegen Gewalt“. (3) Verdeutlichung von Handlungswillen und Handlungskompetenz durch Kommunikation, Kooperation, Intervention, soziale Kontrolle, Prävention, Sanktion und adäquate Hilfe.

Zum Zeitpunkt des Beginns der Initiative war die Kritik am polizeilichen Einschreiten gegen häusliche Gewalt groß. Man kritisierte, dass die Polizei häusliche Gewalt nicht ernst genug nähme und die Fälle nicht als strafrechtlichen Verstoß werte. Des Weiteren war die Dokumentation der entdeckten Fälle nicht systematisch; Ausbildung, Überwachung sowie interne Handlungsleitlinien zum Umgang mit häuslicher Gewalt fehlten. Für einen Wandel der Einstellungen sind dies jedoch entscheidende Faktoren. Die Kampagnen starteten in den deutschen Großstädten und entwickelten dort Kooperationen, die als Netzwerkbasis für Institutionen und Organisationen sowie als Plattform für Diskussionen mit der Bevölkerung dienen sollten (Heiliger 2000). Dabei beteiligte sich die Polizei in vielen Orten an Runden Tischen und Aktionskreisen. Diese Beteiligung war grundlegend für eine institutionenübergreifende Kooperation.

Ende 1999 veröffentlichte die deutsche Regierung einen nationalen Aktionsplan – ein koordiniertes Konzept von Aktivitäten und Maßnahmen gegen Beziehungsgewalt, welches die gesellschaftliche Verantwortung für den Kampf gegen häusliche Gewalt mit Hilfe eines konkreten Interventions- und Präventionskonzeptes aufnahm. Als Teil des Akti-

¹⁵ Seit 1992, als das BMFSFJ die Kampagne „Gewalt gegen Frauen hat viele Gesichter“ begann, starten viele Initiativen in ganz Deutschland. Die Kampagne des Ministeriums dauerte bis 1996 und die Entwicklung vieler Netzwerke auf lokaler und nationaler Ebene wird heute besonders positiv bewertet.

¹⁶ Der Analyse liegt ein theoretisches Modell zur Policy Analyse von Knoepfel/Larrue und Varone (2001) zugrunde.

onsplanes begann sich zudem die deutsche Gesetzgebung zu bewegen. 2002 wurde das Gewaltschutzgesetz (GewSchG) verabschiedet. Das deutsche Gewaltschutzgesetz ist Teil des „Gesetzes zur Verbesserung des zivilrechtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung“. Ziel ist es, Schutzinteressen ernst zu nehmen und nach dem Motto „Der Schläger geht, das Opfer bleibt“ zu verfahren. Dazu gibt es eine klare rechtliche Fundierung der zivilrechtlichen Schutzmaßnahmen einschließlich des Kontaktverbots (§ 1 GewSchG) und des Rechts des Opfers, in der Wohnung zu bleiben (§ 2 GewSchG) sowie der strafrechtlichen Implikationen für den Täter, wenn dieser die Schutzmaßnahmen ignoriert (§ 4 GewSchG). Das Gesetz will den Täter bestrafen und das Opfer schützen und legt dabei die Verantwortung der involvierten Parteien fest.

Das GewSchG hat verbunden mit dem Strafrecht und den polizeirechtlichen Regelungen für Platzverweis, Gewahrsam und Wohnungsverweisung¹⁷ ein breiteres Angebot an Reaktionen verschiedenster Akteure möglich gemacht (Schweikert/Baer 2002). Es ist dabei zudem ein Beispiel für die Verschiebung der Aufmerksamkeit vom Täter zum Opfer (Cohen 1988). Das Gewaltschutzgesetz fordert aber auch vom Opfer selbst, Verantwortung zu übernehmen. Dies heißt jedoch nicht, dass die Entscheidung der Strafverfolgungsbehörden, häusliche Gewalt als offizielles Delikt zu verfolgen, ersetzt werde. Vielmehr bedeutet es in der Praxis, dass konkrete Probleme der Implementation existieren und Hürden überwunden werden müssen. Das Opfer muss die gesetzlichen Möglichkeiten erkennen, sie muss wissen, welche Institutionen man kontaktieren muss und wie man das Gesetz für sich mobilisieren kann. Sie muss motiviert und gewillt sein, dies zu tun und die Kosten zu tragen (ebd.). Letztlich muss sie den rechtlichen Prozess auch starten (Blankenburg 1985). Hierfür bedurfte es der Entwicklung administrativer Regelungen, damit das Gesetz die Rechte der Opfer häuslicher Gewalt verbessern und stärken konnte.

Folgen für die polizeiliche Intervention¹⁸

Das Gewaltschutzgesetz hatte in mehrfacher Hinsicht Einfluss auf die polizeiliche Arbeit. So wurden zum Beispiel ausreichende Informationen und Ausbildungsmaßnahmen zu den rechtlichen Regelungen notwendig. Die Polizeibeamten brauchen das Wissen über die Dynamiken häuslicher Gewalt und sollten sich ihrer Rolle als Repräsentanten eines Staates, der häusliche Gewalt nicht akzeptiert, bewusst werden. Da das Prozedere des Gesetzes sehr komplex und nicht einfach zugänglich für Laien ist – insbesondere für Opfer, die sich akut in einer kritischen Situation von häuslicher Gewalt befinden – braucht das Opfer von der Polizei, als zumeist erste Anlaufstelle, ausreichende und verständliche Informationen über die Möglichkeiten des Gesetzes. Des Weiteren ist es wichtig, Hilfe sicherzustellen und Schutz im gesamten Prozess zu gewährleisten, so dass möglichst keine Sicherheitslücken entstehen. Ein Problem der Polizei in der kon-

¹⁷ Die Mehrzahl der Bundesländer hat hierfür neue Regelungen im Polizei- und Gefahrenabwehrrecht eingeführt. Bayern hat davon abgesehen unter dem Hinweis, dass die Polizei mit dem vorhandenen Polizeirecht (Art. 16 PAG zum Platzverweis, Art. 17 I, Nr. 3 PAG zum Ingewahrsam, Art. 11 I und II, Nr. 3 PAG zum Kontaktverbot) ausreichende Mittel hat, um gegen häusliche Gewalt vorzugehen (Bayerisches Innenministerium 2002b).

¹⁸ Im Folgenden liegt der Fokus auf der Umsetzung der Kombination des Zivilrechts, des Strafrechts und des Polizeirechts in Deutschland am Beispiel des bayerischen Polizeirechts.

kreten Intervention ist die Entscheidung „Was soll man machen? Wie soll man reagieren?“. Der Polizeibeamte muss die konkrete Situation evaluieren und zudem einschätzen, welche zukünftigen Gefahren vom Täter ausgehen könnten. Für diese Einschätzung ist das Wissen über die Dynamiken häuslicher Gewalt unabdingbare Voraussetzung.

Für die Implementation des Gewaltschutzgesetzes, wie auch der internen Rahmenvorgaben der Polizei, war und ist daher eine intensive Ausbildung wichtig. Die polizeiliche Intervention stellt einen Indikator dafür dar, ob der Staat (und damit die Gesellschaft) gewalttätige Täter bestraft und wie diese Sanktionen umgesetzt werden. Ausbildungsmaßnahmen sollen dabei zeigen, dass es einen Paradigmenwechsel gibt hin zu Intervention, in der dem Täter die Verantwortung für sein Handeln aufgezeigt wird (BMFSJ 2002, S. 25). Ziele der polizeilichen Ausbildung sind die Verbesserung der Sensitivität für die Situation und die Bedürfnisse des Opfers, die Erlangung von rechtlicher Handlungssicherheit, die Prävention weiterer Gewalt, die Garantie eines effektiven strafrechtlichen Vorgehens sowie verbesserte Opferberatung oder Hilfeangebote für den Täter (ebd., S. 26).

Polizeiliche Intervention gegen häusliche Gewalt basiert auf zwei rechtlichen Pfeilern. Erstens muss die Polizei Gefahren verhindern, mit dem Ziel, Gefahr zu eliminieren und gesetzliche Rechte zu schützen. Zweitens ist die Polizei auch verantwortlich für das strafrechtliche Prozedere und hat deshalb die Pflicht, Ermittlungen durchzuführen und Beweise im Rahmen der strafrechtlichen Untersuchung zu sichern (Art. 2 PAG). Dies sind rechtliche Grundlagen für die Polizeiarbeit aller Bundesländer, wenn auch zwischen ihnen Unterschiede bestehen, da Polizeirecht Landesrecht ist. Diese gesetzlichen Grundlagen verflechten sich in der polizeilichen Intervention gegen häusliche Gewalt. Wenn die Polizei zu einem Einsatz gegen häusliche Gewalt gerufen wird, soll sie das Opfer unter Zuhilfenahme der entsprechend verfügbaren Maßnahmen vor weiterer Gewalt beschützen (Schweikert/Baer 2002).

Mit dem Gewaltschutzgesetz wird häusliche Gewalt ein Fall von öffentlichem Interesse, wobei eine sorgfältige Dokumentation der Fälle und ihrer Erledigungen wichtig ist. Dieser Punkt wird betont, da die Polizei häusliche Gewalt oft als Familienstreitigkeiten bewertet (hat) und nicht als Gewaltdelikt. Dagegen einzuschreiten, bedeutet einen Wandel der konkreten polizeilichen Intervention. Der Platzverweis und die Möglichkeiten des Kontaktverbots sind begleitende Maßnahmen, die der Polizei helfen, das Gewaltschutzgesetz umzusetzen. Für die Polizei ist es notwendig zu lernen, ihre Interventionsmöglichkeiten im Alltag umzusetzen. Mit § 4 des Gewaltschutzgesetzes hat der Gesetzgeber das Strafrecht einbezogen, um die Effektivität der gerichtlichen Verordnung zum Schutze des Opfers von häuslicher Gewalt zu verbessern. Es kriminalisiert den Verstoß gegen eine Maßnahme und gibt der Polizei eine Rechtfertigung für ihr Handeln. Die Konstruktion des § 4 GewSchG ist somit letztendlich aus Gründen der besseren polizeilichen Intervention gegen häusliche Gewalt entstanden (ebd.).

Handlungsleitlinien zur polizeilichen Intervention gegen häusliche Gewalt

Die meisten Bundesländer haben Handlungsleitlinien mit dem Charakter einer Instruktion für die polizeiliche Intervention gegen häusliche Gewalt eingeführt. In Kürze informieren diese Richtlinien die Polizeibeamten über das Gewaltschutzgesetz, da dieser zivil-

rechtliche Schutz gegen häusliche Gewalt Konsequenzen für die polizeiliche Intervention und investigatives Handeln hat. Sie informieren darüber, welche polizeirechtlichen Maßnahmen angewendet und in welcher Situation ein Platzverweis und ein Kontaktverbot ausgesprochen werden können. Weiterhin ist darin formuliert, welche strafrechtlichen Sanktionen von der Polizei initiiert werden können und welche Konsequenzen diese für die Opfer und Täter häuslicher Gewalt haben. Ziel war es, den Polizeibeamten Handlungssicherheit in der Intervention gegen häusliche Gewalt zu geben, ihnen eine Richtlinie an die Seite zu stellen, die Prozesse und Umstände vor Ort zu untersuchen und aufzudecken, weitere Gewalt zu verhindern, die Verfolgung dieser Deliktart zu intensivieren sowie den Schutz der Opfer zu verbessern.

Kriminologische Forschung zur neuen Rolle der Polizei als ein Akteur der Intervention gegen häusliche Gewalt

Im Folgenden werden Ergebnisse einer Forschungsarbeit zur veränderten Rolle der Polizei in der Intervention gegen häusliche Gewalt, nach Einführung des Gewaltschutzgesetzes, vorgestellt (Ziegler 2004).¹⁹ Für die Analyse wurden drei Datenquellen erhoben bzw. ausgewertet: quantitative Aussagen konnten auf der Basis einer vom Bayerischen Landeskriminalamt zur Verfügung gestellten Sondererfassung polizeilicher Intervention gegen häusliche Gewalt durch die bayrische Polizei in 2002/2003 getroffen werden. Im Rahmen dieser Erhebung mit 9.014 Fällen im Jahr 2002 und 10.542 Fällen 2003 wurden von den Beamten insgesamt 153 Variablen erfasst, womit Phänomen, Intervention, Täter und Opfer sowie zu polizeilichen Maßnahmen deskriptiv beschrieben werden konnten (vgl. Steffen 2005). Um die subjektive polizeiliche Bewertung der Intervention und ihre Problemdeutung zu erfassen, wurden als zweites sechs problemzentrierte qualitative Interviews mit bayrischen Polizeibeamten durchgeführt.²⁰ Diese Interviews wurden mit Hilfe eines qualitativen Analyseansatzes in Anlehnung an Grounded Theory interpretiert. Als drittes wurden polizeiliche Handlungsleitlinien zum Umgang mit häuslicher Gewalt inhaltsanalytisch ausgewertet.

Ausgewählte Ergebnisse des polizeilichen Einsatzes

Frauen wurden im Jahr 2003 in 87 % aller erfassten Fälle als Opfer häuslicher Gewalt polizeilich registriert. Die Täter wiederum waren vorwiegend männlich. Bereits polizeilich bekannt durch nicht einschlägige Delikte waren 45 % der Täter, durch einschlägige Delikte 25 %. Dies geht mit der Einschätzung der interviewten Polizeibeamten einher, die wiederholt feststellten: „man kennt seine Familien“. Die Hälfte aller Einsätze ereignete sich in Fällen von Gewalt zwischen verheirateten Partnern und jeder vierte Einsatz in einer Lebensgemeinschaft. Zusammen waren in dreiviertel der Interventionen aktuelle Partnerschaften betroffen. Interventionen gegen ehemalige Partner wurden in 10 % der Fälle und gegen Partner, die getrennt lebten, in 15 % der Fälle registriert.

Der Vergleich der Jahre 2002/2003 zeigt einen leichten Wandel in der polizeilichen In-

¹⁹ Diese wurde im Rahmen einer Masterarbeit am International Institute for the Sociology of Law (IISL) in Oñati (Spanien) (Jahrgang 2003/2004) unter der Betreuung von Prof. Karl F. Schumann durchgeführt.

²⁰ Als Interviewpartner wurden Beamte ausgewählt, die an ihrem Standort für häusliche Gewalt zuständig waren.

tervention hinsichtlich ihrer Reaktion nach den Maßnahmen, die durch das neue Gesetz angeboten werden.²¹ Die Polizei – insbesondere die städtische Polizei – hat den Gebrauch des Platzverweises über 5 Tage von 10,4% im Jahr 2002 auf 18,2% im Jahr 2003, sowie die Maßnahme des Kontaktverbotes von 26,7% auf 35,7% erhöht (städtische Polizei). Von den betroffenen Frauen erstatteten im Jahr 2003 40% Strafanzeige während der aktuellen Intervention. Die Sanktion des Polizeigewahrsams wurde in 17,2% aller Fälle des Jahres 2003 genutzt. Ein signifikanter Unterschied in der Implementation der neuen Möglichkeiten des Gewaltschutzgesetzes zeigt sich zwischen Stadt und Land. So wurde ein Platzverweis über 5 Tage in 18% der Fälle der städtischen Polizei ausgesprochen und nur in 8,5% der Fälle der ländlichen Polizei. Der Gebrauch kürzerer Platzverweise ist ausgeglichener und wurde in ca. 20% der Fälle genutzt (im Vergleich für Baden-Württemberg lag die Rate an Platzverweisen 2001 bei 29,5% (Sozialministerium Baden-Württemberg 2001), in Niedersachsen bei 36% (Löbmann 2006)). Das Kontaktverbot wurde in 22,7% der Fälle von der ländlichen Polizei und in 35,7% von der städtischen Polizei genutzt.

Dies zeigt insofern eine Veränderung an, als die Polizei nunmehr ihre neuen Möglichkeiten in Erwägung zieht. Die Daten zeigen auf der einen Seite, dass noch in zwei Drittel aller Fälle keine Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz genutzt wurden. Andererseits sind die Unterschiede zwischen städtischer und ländlicher Polizei eindeutig. Diese Ergebnisse stimmen mit anderen Evaluationsstudien in europäischen Ländern überein, welche auch entscheidende Differenzen zwischen Stadt und Land attestieren (Dearing/Haller 2000, Löbmann/Herbers 2005). Gründe hierfür könnten unter anderem in den Unterschieden der organisatorischen Strukturen sowie personeller Besetzungen zu finden sein.

Ausbildung und strukturelle Verankerung

Politik weckt Erwartungen, jedoch ist die polizeiliche Ausbildung unentbehrlich, um die notwendige Wissensbasis und Kompetenzen der politischen Idee in die Realität umzusetzen. Ausbildung ist des Weiteren auch eine gute Gelegenheit, Probleme der Einhaltung nach der Implementierung zu adressieren. Die Erfahrungen anderer europäischer Staaten (vgl. Untersuchung zu Österreich von Dearing/Haller 2000) zeigten, wie wichtig eine flächendeckende verständliche Ausbildung für die Implementation neuer Gesetze gegen häusliche Gewalt ist.

Die Rahmenvorgaben für die polizeiliche Intervention gegen häusliche Gewalt zeigen, dass es hier keine konkreten formalen Anordnungen für die polizeiliche Ausbildung hinsichtlich häuslicher Gewalt gibt. Obwohl die interviewten Polizeibeamten ihr Wissen über die neuen Möglichkeiten nach dem Gewaltschutzgesetz als gut einschätzten, wünschten sie sich ein verbessertes Training vor allem im psychologischen Bereich. Im Allgemeinen spielte "learning by doing" die dominante Rolle. Unterschiede in der Ausbildung zwischen städtischer und ländlicher Polizei sind Folge der unterschiedlichen Struktur/Organisation, welche im Folgenden kurz beleuchtet werden sollen. So hat die ländliche Polizei spezielle Stellen eingerichtet, die für den Funktionsbereich „familiäre und

²¹ Wobei hier, um eine gesicherte Aussage treffen zu können, eine Langzeitstudie unbedingt notwendig ist.

häusliche Gewalt“ zuständig sind.²² Diese Polizisten wurden dafür ausgebildet und sollen innerhalb 24 Stunden reagieren können. Dazu beteiligen sie sich in lokalen Netzwerken mit Vertretern einschlägiger lokaler Institutionen (zum Beispiel in Form von Runden Tischen). In den Städten hatte zum Beispiel 1997 die Münchner Polizei ein Sonderdezernat für Prävention und Opferschutz eingerichtet, welches unter anderem auch mit den Opfern häuslicher Gewalt arbeitet. Neben Nürnberg (wo es seit 2001 das so genannte „Zeughaus“ gibt) ist dies in Bayern das einzige Polizeidezernat, welches sich nur mit Opferbelangen beschäftigt. In den Inspektionen vor Ort gibt es keine Spezialisten, auch wenn jeder Polizeibeamte über Multiplikatoren hinsichtlich der Intervention gegen häusliche Gewalt ausgebildet sein sollte. Das Sonderdezernat war mit Mitarbeitern am Münchner Runden Tisch vertreten. Seit 2004 gibt es zudem in München ein Unterstützungsmodell gegen häusliche Gewalt (MUM). Danach holen Polizeibeamte das schriftliche Einverständnis des Opfers häuslicher Gewalt ein, um im Anschluss die Kontaktdaten an Dritte – spezielle Hilfeeinrichtungen/Frauenhäuser – weiterzugeben, die pro-aktiv innerhalb von drei Tagen mit den Frauen in Verbindung treten. Dadurch sollen gesetzliche und soziale Intervention besser aufeinander aufbauen.

Kooperation

Die Polizei ist wie alle anderen Institutionen – öffentlich oder privat – in die Prozesse der gesellschaftlichen Modernisierung eingebunden, die durch Effekte des Wandels charakterisiert werden. Einer dieser Prozesse ist die systemische Interdependenz der Organisationen (Beck 1986). Konsequenzen dieses Prozesses sind stärkere Abhängigkeiten, der Zwang zur Kooperation oder Forderungen nach einem synergetischen Gemeinschaftshandeln. Die Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes sowie des nationalen Aktionsplans ist ein eindrucksvolles Beispiel dieser Entwicklung, da Kooperation die Basis für eine erfolgreiche Implementation darstellt.

Die am stärksten etablierte Kooperationsform zwischen Polizei und anderen Akteuren war der „Runde Tisch“. In diesen Treffen entstanden Netzwerke zwischen den Mitgliedern der einzelnen beteiligten Institutionen. Diese Netzwerke erstreckten sich im Einzelnen (im Jahr 2004) über folgende Institutionen: Polizei, Sozialamt, Jugendamt, Ausländerbehörde, Frauenhäuser, Opfer-Organisationen (Weißer Ring), Richter und Gleichstellungsbeauftragte der Städte. Wichtige Themen, die hier ausgetauscht wurden, waren gesetzliche Möglichkeiten, Informationen über materielle (finanzielle) und soziale Möglichkeiten der Opfer sowie gegenseitiges Kennenlernen der Arbeit der Institutionen. Für eine gelingende Intervention ist es wichtig, Kontaktpersonen in den Ämtern (am besten persönlich) zu kennen; der Runde Tisch eröffnete die Chance hierfür. Im Allgemeinen wurde diese Möglichkeit zur Kooperation von allen interviewten Beamten als wichtig bewertet. Die quantitativen Daten von 2002/2003 zeigten, dass das Jugendamt mit 27,1% das meistkontaktierte Amt war, gefolgt von Frauenhäusern mit 21,1% und dem Sozialamt mit 20,5%. Andere benannte Institutionen waren das Gesundheitsamt und Opferberatungsstellen.

²² Die schwierige Trennung der Fälle von häuslicher und familiärer Gewalt wurde als Grund für diese Zusammenlegung angeführt. So benötige der zuständige Beamte für beide Deliktbereiche ähnliches Wissen und ähnliche Kontakte mit anderen Institutionen (wie Jugendamt oder Gesundheitsamt).

Einstellungen der Polizeibeamten gegenüber dem Gewaltschutzgesetz

Die im Rahmen der Studie befragten Polizeibeamten bewerteten die Möglichkeiten des neuen Gewaltschutzgesetzes übereinstimmend als positiv, insbesondere für die Opfer (Ziegler 2004). Der Platzverweis sei demnach eine bedeutsame Sanktion, da er unabhängig vom Hausbesitztum ist und die polizeiliche Intervention stärkt, obwohl oder gerade weil die Maßnahme nicht sofort vom Gericht bestätigt werden muss. Das Kontaktverbot und der Platzverweis in Kombination gäben der Frau Schutz, da erstens der Mann keinen Kontakt herstellen dürfe und sie zweitens das Recht habe, in der Wohnung zu bleiben. Durch die Schwerpunktsetzung mit Sonderbeamten/Sonderdezernaten werde die Qualität der Intervention verbessert. Für den Täter bedeute dies, dass er ein Gesetz bricht. „Er macht sich selbst kriminell“, „mit dem Gesetz hab ich (der Polizeibeamte) was in meinen Händen“ und der Täter „bekommt richtig Probleme“ (so die Angaben in den Interviews). Oft habe demnach die alleinige Drohung möglicher Sanktionen bereits eine hohe Abschreckungswirkung.

Kritisch wurde angemerkt, dass „eine Anzeige (...) nicht immer zielgerichtet (sei)“ oder „das Opfer bestraft (werde.), da es oft keine Anzeige aufgeben will“, so die Polizeibeamten in den Interviews. Oft wollten Frauen demnach aus Mangel an Wissen über ihre Möglichkeiten und aus Angst vor einer Verschlimmerung der Situation keine Anzeige aufgeben. Hier ist gerade von Seiten der Opfer Bedarf an Information vorhanden. Dazu würde leider oft die gerichtliche Bestätigung nicht eingeholt, was auf ebenfalls auf Zugangsbarrieren hinweist. Lutze und Symons (2003) stellen dazu fest, dass die zivilrechtliche Regelung nur „kooperativen“ Frauen nütze, die aus vielen Gründen „unkooperativen“ Frauen würden dagegen alleine gelassen. Deutlich wurde in den Interviews darüber hinaus, dass Beamte eine Schlichtung immer noch vorziehen und als höherwertig einschätzten als die neuen Maßnahmen²³. Die vielfältigen Maßnahmen seit der Erkenntnis, dass der Ansatz von Bard u. a. (1972) zur psychologischen Intervention gegen häusliche Gewalt durch speziell geschulte Polizeibeamten nicht geeignet sei diese zu unterbinden, sind demnach nur bedingt in der Praxis angekommen. Ist der Polizeibeamte vom Gesetz nicht überzeugt, benutzt er Kompromisse. Er verwendet den Platzverweis nur, damit sich der Täter für ein paar Stunden beruhigen kann und lässt es darauf beruhen²⁴. Die Interviews und die polizeilichen Daten zur Intervention 2002/2003 zeigten darüber hinaus, dass wenn Kinder involviert waren, die Situation anders betrachtet und Maßnahmen wie der Platzverweis deutlich öfter genutzt wurden (dies bestätigt sich auch in den Ergebnissen der Evaluationsstudie von Grieger/Kavemann und Rabe (2005)).

Prinzipien am Tatort

Die Analyse der Handlungsleitlinien zeigt, dass wenn die Polizei zu einem Einsatz gegen häusliche Gewalt gerufen wird, insbesondere folgende Prinzipien beachtet werden sollen: Um Täter und Opfer zu trennen, sollte der Täter und nicht das Opfer die Wohnung/das Haus verlassen. Das Opfer sollte Hilfe bekommen; die Hilfe besteht darin, dass der betroffenen Frau eine Karte mit Adressen und Telefonnummern von Bera-

²³ So sei dies mit mehr Kompetenzen und Zeit verbunden sowie profitabler, da man damit nichts „zerstöre“ (Angaben in den Interviews).

²⁴ Die interviewten Beamten berichteten übereinstimmend über die Befürchtung, als Instrumente eines Scheidungsprozesses missbraucht zu werden.

tungseinrichtungen überreicht wird.

Zur Gefahrenabwehr kann die Polizei vor Ort, wenn sie gerufen wird, über einen Platzverweis, ein Kontaktverbot oder Ingewahrsamnahme verfügen. Dabei soll die Sanktion weitere Gefahren verhindern; Muss die Angemessenheit der Sanktion (z. B. Gewahrsam) geprüft werden; Muss eine Gefahrenprognose erstellt werden, um die Maßnahmen zu bewerten und deren Angemessenheit zu rechtfertigen; eine Wiederholungsgefahr stellt zum Beispiel die Tatsache dar, dass jemand bereits wegen Gewalttaten auffällig wurde; Muss der Vorfall genau dokumentiert werden, um als Basis für spätere Gefahrenprognosen und Gerichtsbeweise zur Verfügung zu stehen.

Polizeigewahrsam kann von einer Nacht bis zu maximal 14 Nächten dauern. Ein Platzverweis ist immer zeitlich beschränkt mit einer Maximaldauer, die endet, wenn eine einstweilige Gerichtverfügung verordnet wird. Falls längerfristige Maßnahmen notwendig sind, muss ein Familien- oder ein Strafgericht eingeschaltet werden. Durch die konkreten Handlungsleitlinien konnten die autoritären Instrumente der Polizei nutzbar gemacht werden, um die Intervention am Tatort und weitere Untersuchungen zu optimieren. Zudem konnte damit die Kooperation zwischen anderen verantwortlichen Institutionen und Organen intensiviert werden.²⁵

Die Rolle der Polizei bei der Intervention gegen häusliche Gewalt heute – Schlussfolgerung und Ausblick

Die empirischen Daten zu den Funkstreifeneinsätzen am Beispiel einer deutschen Großstadt 1993/94 zeigten, dass vier von fünf Einsätzen wegen Körperverletzung Fälle häuslicher Gewalt waren. Die polizeiliche Interventionspraxis, die vorwiegend eine kurzfristige Streitschlichtung als Ziel hatte, wurde jedoch Ende der 1990er Jahre mehr und mehr insbesondere von der feministischen kriminologischen Forschung kritisiert. Manifestiert in der Einführung des Gewaltschutzgesetzes zeigte sich, dass eine verbesserte Intervention eine Veränderung des polizeilichen Rollenverständnisses bei der Intervention gegen häusliche Gewalt erforderte. Neben den neuen Maßnahmen, die ein stringentes Handeln der Polizei erforderlich machten, legte der die Einführung begleitende Aktionsplan der Bundesregierung einen Schwerpunkt auf Kooperation. Die Polizei ist damit ein Akteur unter vielen, die gemeinsam gegen Gewalt im häuslichen Bereich vorgehen. Dies wurde vor Ort in Form von vernetzten Runden Tischen umgesetzt, an denen sich auch die Polizei beteiligte. Um die polizeiliche Intervention weiter zu verbessern, sind Ausbildung sowie Schulungen unabdinglich. Die Umsetzung der Vorgaben des Gewaltschutzgesetzes durch die Polizei zeigt, dass das Private nicht mehr immer nur privat ist und dass die Überzeugung gestärkt wurde, dass häusliche Gewalt ein öffentliches Problem ist, welches man stoppen muss und wogegen Intervention Sinn macht (Steffen 2005). Veränderungen bleiben aber abhängig von den Kapazitäten und der Organisation der Implementationsagenturen (Blankenburg 1985). Für die Polizei ist es wichtig ihr Handeln gegen häusliche Gewalt zu dokumentieren, um diese Form von Gewalt sichtbar zu machen und um gute Interventionsstrategien zu entwickeln. Für die Kriminologie

²⁵ Bayern war zum Zeitpunkt der Untersuchung eines von nur zwei Ländern, welches ihr Polizeirecht noch nicht geändert hat, nachdem das Gewaltschutzgesetz eingeführt wurde. Das Innenministerium (Bayerisches Innenministerium 2002b) stellt fest, dass die Polizei mit dem vorhandenen Polizeirecht ausreichende Mittel hat, um gegen häusliche Gewalt vorzugehen.

schließt sich daran die Forderung, die Forschungslage zur Rolle der Polizei bei der Intervention gegen häusliche Gewalt zu verbessern. Auch wenn in Deutschland und in vielen anderen Ländern Maßnahmen und Gesetze für einen besseren Schutz der Opfer häuslicher Gewalt implementiert wurden, ist häusliche Gewalt immer noch die Gewalt, von der insbesondere Frauen am stärksten betroffen sind. Belknap und Potter (2005) fordern nicht nur mehr Forschung hinsichtlich Umsetzung und Wirkung der Interventionsstrategien, sondern mit Blick auf Stärkung der Opfer und ihrer Rechte die Untersuchung individueller Erfahrungen sowie Einschätzungen des Nutzens der Strategien. Nur so könne, und dabei zitieren sie Goodman und Epstein (2005), mit Hilfe einer breiten sozialen Unterstützung eine flexible Antwort auf die Bedürfnisse der Opfer gegeben werden (ebd., S. 479).

Literatur

- Baier, D. (2008): Entwicklung der Jugenddelinquenz und ausgewählter Bedingungsfaktoren seit 1998 in den Städten Hannover, München, Stuttgart und Schwäbisch Gmünd, KFN-Forschungsbericht; Nr. 104, KFN, Hannover.
- Baier, D. & C. Pfeiffer (2007): Gewalttätigkeit bei deutschen und nichtdeutschen Jugendlichen - Befunde der Schülerbefragung 2005 und Folgerungen für die Prävention, KFN-Forschungsbericht; Nr. 100, KFN, Hannover.
- Bard, M., J. Zacker & E. Rutter (1972): Police Family Crisis Intervention and Conflict-Management: An Action Research Analysis. Report No. 70-068. U.S. Department of Justice, New York
- Belknap, J. & H. Potter (2005): The trials of measuring the "success" of domestic violence policies. In: *Criminology & Public Policy*, Nr. 4/3, 559-566.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern (2004): Häusliche Gewalt – „Wer schlägt, der geht“. Pressemitteilung Nr. 145/2004, München.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern (2003): „Rote Karte für häusliche Gewalttäter hat sich bewährt“. Pressemitteilung Nr. 185/2003, München.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern (2002a): Häusliche Gewalt. Informationen über das polizeiliche Einschreiten. München.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern (2002b): Neue Broschüre zur polizeilichen Bekämpfung der Häuslichen Gewalt. Pressemitteilung Nr. 184/2002, München.
- Beck, U. (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main.
- Blankenburg, E. (1985): Research Concept for the Study of Implementation. In: *Tidskrift för rättssociologi*, Vol 2, Nr. 3/4, 205-226.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (1999): Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Bonn.
- Cohen, S. (1988): The Object of Criminology: Reflections on the new Criminalization, in: *Against Criminology*. Transaction, New Brunswick/NJ, 235-276.
- Davis, R. C. & C. D. Maxwell (2002): Preventing Repeat Incidents of Family Violence: A Reanalysis of Data from Three Field Tests. Final Report submitted to National Institute of Justice 2000-WT-VX-0007. Vera Institute of Justice, New York.
- Dearing A. & B. Haller (2000): *Das Österreichische Gewaltschutzgesetz*. Verlag Österreich, Wien.

- Dreher, G. & T. Feltes (1996) Notrufe und Funkstreifenwageneinsätze bei der Polizei. Holzkirchen.
- Eisenberg, U. (2005): Kriminologie. C.H. Beck, München.
- Eisenberg, U. (1991): Über Zusammenhänge zwischen elterlicher Erziehung und (zukünftiger) Kindes- und Jugenddelinquenz. In: FamRZ 1991, 2, 147-155.
- Feltes, T. (1996): The Position of the Police between Calls for Help in Crisis and Criminal Prosecution in the Conflict Field of Family Violence. In: D. Frehsee, W. Horn, K.-D. Bussmann (Eds.), Family Violence against Children, Berlin, New York 1996, 185-204.
- Feltes, T. & H. Kottmann (1999): Das San-Diego-Domestic-Violence-Program. In: Kriminalistik 11, 706-711
- Goodman, L. & D. Epstein (2005): Refocusing on women: A new direction for policy and research on intimate partner violence. Journal of Interpersonal Violence 19, 669-684.
- Grieger, K., B. Kavemann & H. Rabe (2005): Täterorientierter Opferschutz durch Platzverweis – erste Erfahrungen aus Deutschland. In: H. Kury & J. Obergfell-Fuchs (Eds.): Gewalt in der Familie: Für und wider den Platzverweis. Lambertus, Freiburg.
- Heiliger, A. (2000): Männergewalt gegen Frauen beenden. Strategien und Handlungsansätze am Beispiel der Münchner Kampagne gegen Männergewalt an Frauen und Mädchen/Jungen, Leske+Budrich, Opladen.
- Heiliger, A. & S. Hoffmann (1998): Aktiv gegen Männergewalt. Kampagnen und Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen international. Verlag Frauenoffensive, München.
- Hirschel, D. J.; C. W. Dean & R. C. Lumb (1994): The Relative Contribution of Domestic Violence to Assault and Injury of Police Officers. Justice Quarterly, 11, 97-117.
- Kavemann, Barbara/Leopold, Beate/Schirmacher, Gesa/Hagemann-White, Carol (2001): Modelle der Kooperation gegen häusliche Gewalt. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Berliner Interventionsprojektes gegen häusliche Gewalt (BIG). Band 193 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Stuttgart.
- Klein, A. R. & T. Tobin (2008): A longitudinal study of arrested batterers, 1995-2005: Career Criminals. In: Violence Against Women, Nr. 14/2, 136-157.
- Knoepfel, P., C. Larrue & F. Varone. (2001): Analysis and management of Public Policies. Manual, Genf.
- Loebmann, R. (2006): Police Responses to Domestic Violence. In: Swiss Journal of Psychology, Nr. 65/2, 101-105.
- Loebmann, R. & K. Herbers (2005): Neue Wege gegen häusliche Gewalt: Pro-aktive Beratungsstellen und ihre Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz in Niedersachsen. Nomos, Baden-Baden.
- Lutze, F. & M. L. Symons (2003): The evolution of domestic violence policy through masculine institutions. In: Criminology & Public Policy, Nr. 2, 319-328.
- Martinson, R. (Spring 1974). "What Works? - Questions and Answers about Prison Reform," In: The Public Interest, 10, 22-54.
- Maxwell, C. D. (2005): Prosecuting domestic violence. Criminology & Public Policy 4 (3), 527-534.
- Moran, B. D. (2008): Intimate Partner Violence: The Difference Nurses Can Make. In: Nursing for Women's Health, nr. 12/3, 194-196.

- PAG (1991): Polizeiaufgabengesetz Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei. Zuletzt geändert am 24.07.2001.
- Pence, E. & M. McMahon. (1998): Das DAIP-Project in Duluth/USA. Eine erfolgreiche Interventionsstrategie gegen häusliche Gewalt. In: A. Heiliger, S. Hoffmann (1998): Aktiv gegen Männergewalt. Kampagnen und Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen international. Verlag Frauenoffensive, München, 155-175.
- Schweikert, B. & S. Baer (2002): Das neue Gewaltschutzrecht. Berlin.
- Shermann, L. W. (1992): Policing Domestic Violence. Experiments and Dilemmas. New York.
- Sherman, L. W. & E. G. Cohen (1989): The impact of research on legal policy: The Minneapolis domestic violence experiments. Law & Society Review 23, 117– 144.
- Sozialministerium Baden-Württemberg (2001): Modellversuch Platzverweis in Fällen häuslicher Gewalt. Abschlussbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Steffen, W. (2005): Gesetze bestimmen die Taktik: Von der Reaktion auf Familienstreitigkeiten zur Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes. Veränderungen im polizeilichen Umgang mit häuslicher Gewalt – zugleich ein Beispiel für die Praxisrelevanz kriminologischer Forschung. In: H. Kury & J. Obergfell-Fuchs (Eds.): Gewalt in der Familie: Für und wider den Platzverweis. Lambertus, Freiburg, 17-36.
- Steffen, W. & S. Polz (1991): Familienstreitigkeiten und Polizei. Bayerisches Landeskriminalamt, München.
- StGB (2004): Strafgesetzbuch. (Hg.) Jescheck, H., 39. Aufl., Beck Texte im dtv, München.
- Ward, R. E., Jr. & J. P. Muldoon (2007): Female tactics and strategies of intimate partner violence: A study of incident reports. In: Sociological Spectrum, Nr. 27/4, 337-364.
- Ziegleder, Diana (2004, Verteidigung 2005): Domestic Violence – An Analysis of the Social Construction of the “Protection against Violence Act” and its Implementation through the Police (http://www.lrz-muenchen.de/~wlm/Sektion_Rsoz_Studprei3.htm).