

Dagmar Oberlies

Polizeilicher Schutz vor häuslicher Gewalt

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags am 29. Mai 2002 zur Änderung des Hess. Gesetzes über Sicherheit und Ordnung (HSOG), Landtags-Drucksachen 15/3583, 15/3640 und 15/3650

Vorbemerkung

Da alle Fraktionen des hessischen Landtags einen Gesetzentwurf vorgelegt haben, ist davon auszugehen, dass das Ziel, einen besseren (polizeilichen) Schutz gegen häusliche Gewalt zu ermöglichen, geteilt wird und lediglich die Inhalte einer gesetzlichen Regelung umstritten sind.

Essentials einer gesetzlichen Regelung

Bevor ich auf die Regelungsvorschläge im einzelnen eingehe, möchte ich auf dem Hintergrund meiner wissenschaftlichen und meiner praktischen Erfahrung mit dem Thema den Rahmen für eine gesetzliche Regelung umschreiben.

1. Aus meiner Sicht kommt der polizeilichen Gefahrenabwehr die Aufgabe zu, das staatliche Reaktionsvakuum in Fällen häuslicher Gewalt zu beseitigen.

Trotz vieler Anstrengungen ist häusliche Gewalt ein quasi reaktionsloses Delikt:

- Prävalenzstudien aus anderen europäischen Ländern zeigen, dass jährlich etwa 1,5-6 % der erwachsenen Frauen – und schätzungsweise halb so viele Männer – Gewalterfahrungen in ihren Partnerschaften machen.¹ Selbst bei niedrigen Schätzungen müssten demnach jährlich fast eine halbe Million Frauen und eine viertel Million Männer betroffen sein. Aufgrund einer eigenen Untersuchung geht das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KfN) davon aus, dass jede sechste Frau in den letzten fünf Jahren in der Familie geschlagen und schwer verletzt worden ist.² Diese Rechnung ergäbe sogar über 3 Millionen

betroffener Frauen. In der polizeilichen Kriminalstatistik wurden jedoch 2001 *insgesamt* weniger als eine halbe Million Körperverletzungsdelikte registriert.³

- Hinzu kommen – nach einer weiteren Studie des KfN – fast 10% Kinder und Jugendliche, die von ihren Eltern körperlich misshandelt werden;⁴ das wären nochmals über eine Million Menschen. Zum Vergleich: 2001 wurden von der Polizei 2.500 Kindesmisshandlungen registriert.⁵

Innerfamiliäre Gewalt als bloße ‚Familienstreitigkeit‘ abzutun, um die sich der Staat nicht weiter zu kümmern hat, verbietet sich schon aufgrund der gesellschaftlichen Folgen, die damit einhergehen:

- Wir wissen heute, dass Gewalterfahrungen in der Kindheit eine wichtige Ursache für das Gewalthandeln Jugendlicher darstellen;⁶ selbst, wenn sie ‚nur‘ dabei zusehen müssen, wie ihre Mütter geschlagen werden.⁷
- Und wir zahlen hohe gesellschaftliche Kosten für die – vor allem männliche – Gewalt: allein in Deutschland könnten sie bei über 1,7 Millionen Euro liegen.⁸

Insofern verwundert es durchaus, dass innerfamiliäre Gewalt fast ohne gesellschaftliche Reaktion bleibt: immerhin könnten z.B. die Folgekosten für das Gesundheitswesen vom Schädiger zurückverlangt werden – wofür oft schon eine gut dokumentierte Strafanzeige die Grundlage bilden könnte.

Tatsächlich – dies zeigt eine eben von mir durchgeführte Auswertung von Justizakten in Sachsen-Anhalt – werden die Strafanzeigen aber in Fällen häusli-

1 Vgl. Hagemann-White/Bohne/Micus: Materialien zur Vorbereitung einer europäischen Prävalenzuntersuchung zu Gewalt gegen Frauen in der Bundesrepublik Deutschland, erstellt im Rahmen einer Vorstudie für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Juli 2001.

2 taz Berlin lokal Nr. 6687 vom 27.2.2002, Seite 22.

3 Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik 2001, Seite 53.

4 Zitiert in: Gewalt im sozialen Nahraum: Kinder und Jugendliche als Opfer von Gewalt.

5 Quelle: PKS 2001, Seite 53.

6 Vgl. Pfeiffer / Wetzels / Enzmann: Innerfamiliäre Gewalt gegen Kinder und Jugendliche und ihre Auswirkungen. KfN-Forschungsbericht Nr. 80, 1999.

7 Barbara Kavemann: Kinder und häusliche Gewalt – Kinder misshandelter Mütter in: Kindesmisshandlung und -vernachlässigung, 2000, Seite 106-120.

8 Nach Berechnungen von Yodanis und Godenzi gibt die Schweiz jährlich etwa 290 Mio. DM allein an staatlichen Mitteln für die Folgen männlicher Gewalt gegen Frauen aus (Yodanis/Godenzi: Male Violence: The Economic Costs. A Methodological Review, in: Men and Violence against Women, Seminar des Council of Europe am 16.2.2000 in Strasbourg, EG/SEM/VIO (99) 21, 117, 118). Die Schweiz hat 7 Mio., Deutschland 82 Mio. Einwohner und Einwohnerinnen. Rechnet man das Ergebnis hoch, so würde die Bundesrepublik etwa 3,4 Mrd. DM jährlich für die Folgen männlicher Gewalt ausgeben. Dazu auch Barbara Kavemann: Gewalt im Geschlechterverhältnis und die Auswirkungen auf das Gesundheitswesen. <http://www.wibig.uni-osnabrueck.de/veroeff.htm>.

cher Gewalt oft sehr nachlässig gefertigt; eine Sicherung von Zeugenaussagen oder Beweismitteln findet in der Regel nicht statt – die Folge ist nicht selten, dass, spätestens dann, wenn die betroffene Frau auch kein Strafverfolgungsinteresse zeigt, das Strafverfahren eingestellt wird.

— Aus einer etwas älteren empirischen Untersuchung, die im Freistaat Bayern durchgeführt wurde,⁹ wissen wir, dass von 2.074 Misshandlungen, zu denen die Polizei gerufen wurde, nur 568, das sind 27%, an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet wurden. 288 wurden mangels Tatverdacht eingestellt, 111 Fälle auf den Privatklageweg verwiesen, 46 Fälle ohne Auflagen eingestellt. In 84 Fällen, das sind 15% der ihr bekanntgewordenen Fälle, hat die Staatsanwaltschaft Anklage erhoben. In weiteren 5 Fällen stellte das Gericht das Verfahren ein, 7 mal wurde freigesprochen. Es ergingen 13 Strafbefehle und 33 Verurteilungen: 23 mal Geldstrafe, 10 mal Freiheitsstrafe. 26 Verfahren waren beim Abschluss der Untersuchung noch nicht erledigt. Während die Verurteilungsquote bei Körperverletzungen durchschnittlich bei 21% lag, betrug sie bei sog. ‚Familienstreitigkeiten‘ nur etwa 11%.

Diese Quoten wurden ohne Zweifel in den letzten Jahren gesteigert, insbesondere dort, wo – wie z.B. in Frankfurt – Sonderdezernate ‚Gewalt in der Familie‘ eingerichtet wurden,¹⁰ dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass das Strafrecht seine Funktion als gesellschaftliches Konfliktregelungssystem nur noch sporadisch wahrnimmt:

- Jedes dritte Verfahren wird ohne jede Auflage eingestellt.
- Jedes 10. Verfahren endet mit einer (vorläufigen) Einstellung unter Auflagen oder Weisungen – wobei die mit Abstand häufigste Reaktionsform die Zahlung einer Geldbuße zugunsten des Staates oder einer gemeinnützigen Einrichtung ist. Die Erfüllung der Auflagen und Weisungen führt dabei ebenso zur endgültigen Einstellung wie die unverschuldete Nichterfüllung, z.B. wegen Geldmangels.
- Ein weiteres Drittel der Verfahren wird im Strafbefehlsverfahren erledigt – auch hier fast ausschließlich durch Geldstrafen.

— Etwa ¼ aller anklagefähigen Delikte werden tatsächlich vor Gericht verhandelt. Alle anderen Verfahren werden – bis auf den geringen Anteil, der einem Täter-Opfer-Ausgleich zugeführt wird – im schriftlichen Verfahren erledigt.¹¹

— Am Ende des gerichtlichen Verfahrens stehen im Erwachsenenstrafrecht nur zwei mögliche (Haupt-) Strafarten, nämlich die Geld- und die Freiheitsstrafe. Auch wenn es zu einer Verurteilung kommt, lautet diese in etwa 85% der Fälle auf Geldstrafe; selbst Sexualdelikte werden zu 30% mit Geldstrafen erledigt.¹²

Mit dieser Entwicklung geht eine zunehmende Privatisierung des Integritätsschutzes einher. Hierher gehören

- die Einstellung von häuslichen Gewaltdelikten mangels öffentlichen Interesses und deren Verweisung auf den sogenannten Privatklageweg,
- die Ausweitung des Täter-Opfer-Ausgleichs oder zuletzt
- die Einführung eines (zivilrechtlichen) Gewaltschutzgesetzes.

Alle diese Maßnahmen verlagern die staatliche Aufgabe des Schutzes der körperlichen Unversehrtheit¹³ auf die betroffenen Personen bzw. die beteiligten Personen.

Dort ist sie aber – wie meine Untersuchung zeigen wird – nicht immer gut aufgehoben: Aus welchen Gründen auch immer¹⁴ wollen viele betroffene Frauen keine Strafverfolgung ihres gewalttätigen Ehemannes und – wie sich derzeit zeigt – machen auch nur wenige Frauen von der Möglichkeit Gebrauch, eine zivilrechtliche Schutzanordnung zu beantragen. So sollen in Frankfurt a. M. seit Anfang des Jahres erst 8 solcher Anträge gestellt worden sein.¹⁵

Ich glaube aber, dass es sich eine Gesellschaft weder leisten sollte, noch – in einem ganz materiellen Sinne – leisten kann, auf Gewalt, wo immer sie geschieht, konsequent *nicht* zu reagieren. Aus Untersuchungen über gewalttätige, männliche Jugendliche wissen wir, dass neben der von den Jugendlichen selbst in ihrer Kindheit erlittenen Gewalt, die Normvorstellungen der Eltern, deren Akzeptanz und Legitimation von Gewalt, entscheidend sind, für den Weg in die Gewalt.¹⁶ Diese Normvorstellungen wie-

9 Steffen/Polz: Familienstreitigkeiten und Polizei, München 1991.

10 Siehe dazu die – sehr verdienstvollen – jährlichen Auswertungen der Ermittlungsverfahren durch die Sonderdezernentin Ulrica Hochstätter von der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main.

11 Vgl. zum Vorstehenden Heinz: Sanktionierungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland im Spiegel der Rechtspflegestatistiken, ZStW 111 (1999); Seite 461 ff.

12 Quelle: Rechtspflegestatistik, Tabelle 2.3.

13 In verschiedenen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass den Staat – aus Art.2 GG – eine Schutzpflicht trifft, die nicht nur gebietet, „sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen“, sondern auch, Gefahren für

die körperliche Unversehrtheit abzuwenden (vgl. BVerfGE 46, 160, 164; 49, 89 ff; 53, 30 ff; 60, 297 ff; 61, 256 ff; BVerfG KritV 1/93, 9, 43 ff).

14 Vgl. dazu Marion Leuze-Mohr: Häusliche Gewalt gegen Frauen – eine straffreie Zone? Warum Frauen als Opfer männlicher Gewalt in der Partnerschaft auf Strafverfolgung der Täter verzichten – Ursachen, Motivationen, Auswirkungen, Nomos-Verlag (Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 25) 2001.

15 Information von einer Fachtagung zum Thema in Hanau (Stand: 15.5.2002).

16 Dazu Böttger: Die Gewalt der Holligans, KfN-Forschungsbericht Nr. 71, 1998.

derum entwickeln sich nicht in familiären Biotopen, sondern sind entscheidend dadurch mit geprägt wie aufmerksam oder nachlässig sich die Gesellschaft/der Staat dem Gewaltthema zuwendet. Die Erfahrung, dass eine Gesellschaft auf Gewalt nicht, nicht konsequent, verstehend oder unverhältnismäßig milde reagiert, wirkt quasi als Eintrittskarte in ein gewalttätiges Konfliktlösungsmuster.

Auf diesem Hintergrund kommt dem polizeilichen Platzverweis eine wichtige gesellschaftliche Signalwirkung und gleichzeitig die entscheidende Schutzfunktion zu: Der Platzverweis ist die erste - und oftmals einzige - staatliche Reaktion auf familiäre Gewalt. Man könnte sagen, dass der Platzverweis Sitten prägend im Umgang mit häuslicher Gewalt ist.

2. Nicht zuletzt deshalb muss eine gesetzliche Regelung der Polizei einen rechtssicheren Interventionsrahmen geben.

In mehreren Entscheidungen zum Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltung hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgetragen, dass er die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen habe und sie nicht der Verwaltung überlassen dürfe.¹⁷ Dies muss in besonderem Maße für einen grundrechtssensiblen Bereich wie die Verweisung aus der eigenen Wohnung gelten. Für meinen Geschmack lässt die Politik die Polizei bei ihrer Aufgabenwahrnehmung zu oft im Stich: polizeiliche Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe erwecken den Eindruck, den Handlungsrahmen der Polizei zu erweitern - in der Praxis haben sie aber oft die vollkommen entgegengesetzte Wirkung, weil sie die Verhaltensunsicherheiten eher vergrößern.

Deshalb, wenn schon eine gesetzliche Regelung der Wegweisung angestrebt wird, sollte sie meines Erachtens so ausgestaltet sein, dass sie die - absehbar - wichtigen Verfahrensfragen regelt und der Polizei größtmögliche Handlungssicherheit gibt.

Die Vorschläge im einzelnen

Die Vorschläge - insbesondere die der Regierungskoalition und der SPD - unterscheiden sich nur unwesentlich:

- Alle drei Entwürfe sehen eine Wegweisung aus der Tatwohnung (und aus dem unmittelbaren Umfeld) sowie ein Betretensverbot vor. Der Entwurf von Bündnis 90/Die GRÜNEN erstreckt dies auch noch auf weitere „Orte, an denen sich die gefährdeten Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnung regelmäßig aufhalten“. Darüber hinaus sieht dieser Entwurf - als einziger - auch die Möglichkeit eines (polizeilichen) Kontaktaufnahmeverbotes vor.

- Die Verbotsdauer soll bis zu 10 (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) bzw. 14 Tagen (CDU/FPD und SPD) betragen können, mit der allseits vorgesehenen Möglichkeit, die Verbote zu verlängern, wenn nicht rechtzeitig eine gerichtliche Schutzanordnung nach dem Gewaltschutzgesetz zu erlangen ist.
- Hinsichtlich der Gefährdungslage bestehen ebenfalls Unterschiede zwischen dem Entwurf von Bündnis 90/DIE GRÜNEN und den anderen Entwürfen: während SPD und CDU/FDP eine „gegenwärtige“ Gefahr voraussetzen, lässt der Entwurf der GRÜNEN jede Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit ausreichen.

In den Entwürfen nicht geregelte Punkte

Aus meiner Sicht sind entscheidende Punkte in den Entwürfen nicht geregelt.

1. Gesetzgeberische Anhaltspunkte für die (polizeiliche) Gefahrenprognose

Die Unterschiede im Verbotsumfang sind so lange bedeutungslos, solange nicht die Anforderungen an die Eingriffsschwelle und die Gefahrenprognose ebenfalls deutlich herausgearbeitet werden: Muss die Polizei, um am weitestgehenden Entwurf der GRÜNEN anzusetzen, die Gefahrenprognose auf die ‚verbotenen‘ Orte beziehen - oder reicht eine allgemeine Gefahrenprognose aus, um auch Orte einzuschließen, die regelmäßig besucht werden?

17 Vgl. z.B. BverfGE 47, 46, 78 m.w.N.

Worauf muss sich, mit anderen Worten, die Gefahrenprognose beziehen – und auf welche Tatsachen/Annahmen muss sie sich stützen? Wie ‚sicher‘ muss sich die Polizei letztlich sein, dass wieder etwas passieren wird oder doch nur passieren könnte? Der nordrhein-westfälische Entwurf gibt der Polizei zumindest einen Entscheidungsmaßstab an die Hand, in dem klargestellt wird, dass „der räumliche Bereich (...) nach dem Erfordernis eines wirkungsvollen Schutzes zu bestimmen (ist)“ (§ 34 a Abs. 1 Satz 3 PolG NW).

Wie bereits dargelegt, halte ich es für erforderlich, jedenfalls wünschenswert, dass die Regelung der Polizei größtmögliche Handlungssicherheit, der betroffenen Person bestmöglichen Schutz und dem gewalttätigen ‚Störer‘ größtmögliche Gewissheit verspricht, dass gefährdendes Verhalten nicht toleriert wird. Insbesondere in der Gefahrenprognose müsste sich deshalb die Erkenntnis niederschlagen, dass familiäre Gewaltdelikte Wiederholungstaten sind. Es wäre deshalb zu prüfen, ob von wiederholten Gewalttätigkeiten in der Vergangenheit nicht auf eine konkrete (Wiederholungs-) Gefahr in der Zukunft geschlossen werden kann und die Gefahrenprognose für die Polizei so handhabbar und – in Maßen – rechtssicher gemacht werden könnte.

2. Zustellung und Begründung der Entscheidung

Die praktisch sehr wichtigen Fragen scheinen mir alle Entwürfe nicht konsequent anzugehen. Eine sehr entscheidende Frage ist die Frage der Zustellung der polizeilichen Entscheidung: Je höher die Anforderungen an die Begründung der Entscheidung (z.B. hinsichtlich der Gefahrenprognose, der Gefährdungssituation an bestimmten Orten usw.), um so aufwändiger ist die Fertigung eines rechtssicheren Bescheides und umso wahrscheinlicher ist, dass die Schutzpolizei diesen nicht ausfertigen wird.

Damit ergeben sich gleichzeitig Probleme mit der Zustellung des eigentlichen Verwaltungsaktes. Anders als die Regelungen in Nordrhein-Westfalen und Bremen enthält keiner der hessischen Entwürfe Regelungen, wie die Zustellung der Entscheidung sichergestellt werden soll.

Um die Zustellung nicht nahezu unmöglich zu machen (erste Anzeichen in dieser Richtung zeigen sich derzeit beim Gewaltschutzgesetz) müsste wenigstens eine Regelung wie in Nordrhein-Westfalen (§ 34 a Abs. 3) oder Bremen (§ 14 a Abs. 3) aufgenommen werden. Deutlich vorzugswürdig wäre es aus meiner Sicht aber, wenn – ähnlich wie beim Vollzug des „Gesetzes über die Entziehung der Freiheit geisteskranker (...) Personen“ – die Zustellung einer schriftlichen Verfügung an Ort und Stelle erfolgen könnte. Dies setzt aber voraus, dass die Anforderungen an die Begründung der Maßnahme so gestaltet

sind, dass die Schutzpolizei das Verbot (einschließlich Rechtsbehelfsbelehrung) an Ort und Stelle – rechtssicher – aussprechen und begründen könnte. Dies scheint mir derzeit nicht gewährleistet.

3. Hinweispflicht auf Gewaltschutzgesetz

Anders als in den bislang verabschiedeten Gesetzen wird die Polizei auch nicht verpflichtet, die gewaltbetroffene Person über die Möglichkeit zu informieren, eine Maßnahme nach dem Gewaltschutzgesetz zu beantragen. Ich halte eine solche Hinweispflicht schon deshalb für sinnvoll, weil Zeitverzögerungen weitere Verwaltungsentscheidungen nötig machen würden (Verlängerungsmöglichkeit, wenn gerichtliche Entscheidung nicht rechtzeitig erght).

4. Kontrollpflicht

Nachahmenswert finde ich auch die Verpflichtung aus § 34 a Abs. 7 PolG NW, die „Einhaltung des Rückkehrverbotes mindestens einmal während seiner Geltung zu überprüfen“. Dies scheint mir sinnvoll, um die Ernsthaftigkeit der Maßnahme zu dokumentieren.

5. Begleitung der Frau in Gefahrensituationen

Aus gutem Grunde ist schließlich auch in den bremischen und nordrhein-westfälischen Gesetzen vorgesehen, dass „der betroffenen Person Gelegenheit zu geben (ist), dringend benötigte Gegenstände des persönlichen Bedarfs mitzunehmen.“ Diese Regelung ist nicht so sehr im Interesse der der Wohnung verwiesenen Person nötig, sondern um die Handlungsmöglichkeiten der Polizei abzustecken, die häufig verunsichert ist, ob dies denn, ohne richterlichen Beschluss hinsichtlich der weiteren Verwendung des Hausrates, möglich sei.

Allerdings wäre es dann sinnvoll, eine entsprechende Regelung auch für die Fälle vorzusehen, in denen Frauen in ein Frauenhaus flüchten (oder bereits geflüchtet sind) und – unter Polizeischutz – dringend benötigte Gegenstände aus der ehemaligen Familienwohnung mitnehmen bzw. holen wollen. Auch hier ist es in der Vergangenheit sehr häufig zu Unsicherheiten und einem deutlich zu restriktiven Verhalten der Polizei gekommen. Diese Unsicherheiten sollten durch eine klarstellende Regelung beseitigt werden. Mit ihr könnte sich eine weitere Klarstellung verbinden, nämlich die, dass die Polizei im Zuge der Abwehr möglicher Gefahren auch verpflichtet sein kann, Frauen an Orte zu begleiten, wo sie sich unaufschiebbar aufhalten müssen und mit hoher Wahrscheinlichkeit einer konkreten Gefahr ausgesetzt sein werden (wie etwa die ehemals gemeinsame Wohnung, um dort persönliche Sachen herauszuholen).

Zusammenfassung

Eine gesetzliche Regelung des polizeilichen Wegweisungsrechtes in Fällen häuslicher Gewalt scheint mir geboten, um der Polizei in diesen Fällen einen rechtssicheren Handlungsrahmen zu bieten und um den Willen zu einer ernsthaften, gesellschaftlichen Reaktion zu dokumentieren.

Die Regelung sollte so gestaltet sein, dass sie praktikabel ist und rechtssicher gehandhabt werden kann.

Sie sollte darüber hinaus die Anschlussfähigkeit an das Gewaltschutzgesetz im Auge haben und Inkompatibilitäten vermeiden.

Diese Bedingungen erfüllt aus meiner Sicht keiner der drei vorgelegten Gesetzentwürfe in ausreichendem Maße. Ungenauigkeiten in der Gesetzgebung haben aber entweder Handlungsunsicherheiten in der Praxis zur Folge oder führen gar – wie bei den Problemen mit der Zustellung – dazu, dass das Gesetz letztlich ins Leere läuft. Dies wäre speziell diesem Gesetz nicht zu wünschen.

Hinweis der Redaktion:

Am 29.08.02 hat der Hessische Landtag einstimmig dem Gesetz in der Fassung der Beschlussvorlage des Innenausschusses zugestimmt, wonach die Polizei berechtigt ist, eine Verweisung aus der Wohnung und dem unmittelbar angrenzenden Bereich bzw. ein entsprechendes Betretensverbot für die Dauer von 14 Tagen anzuordnen und diese Maßnahme um weitere 14 Tage zu verlängern, wenn eine wirksame richterliche Verfügung vorher nicht erreicht werden kann.