

Berlin, 27. Oktober 2012

STELLUNGNAHME

Geschäftsstelle / Office:
Anklamer Straße 38
D-10115 Berlin
fon: ++49 – (0)30 – 443270-0
fax: ++49 – (0)30 – 443270-22
geschaeftsstelle@djb.de
<http://www.djb.de>

10 Jahre Gewaltschutzgesetz: Länderumfrage 2011 Erreichtes und neue alte Aufgaben

A. „Wer schlägt, muss gehen“

Paradigmenwechsel durch das Gewaltschutzgesetz

Am 1. Januar 2002 trat das Gewaltschutzgesetz (GewSchG) in Kraft. Es war der in der Gesellschaft weithin sichtbare Meilenstein, der den gesellschafts- und rechtspolitisch gewollten Paradigmenwechsel markierte: Gewalt in Familie und sozialem Nahraum sollte nicht mehr länger Privatsache, die Familie nicht mehr länger ein rechtsfreier Raum sein, in den der Staat sich nicht einzumischen hat.

Zu diesem Zweck wurde eine Interventionskette mit ineinander greifenden Maßnahmen aus verschiedenen Rechtsbereichen konzipiert, die orientiert an der Vorgabe „Wer schlägt, muss gehen“ nicht den erwachsenen und kindlichen Opfern dieses gesellschaftlichen Phänomens das Ausweichen abverlangte, sondern den Täter konsequent verfolgt und mit seiner Verantwortung konfrontiert.

Diese Interventionskette folgte dabei den Schritten:

- Trennung der Beteiligten, notfalls mittels akut ausgesprochenem polizeilichem Platzverweis auf der Basis des Rechts der Gefahrenabwehr.
- Dadurch gewährleistet ein Zeitraum des Schutzes und der Ruhe für das Opfer und die mitbetroffenen Angehörigen (in der Regel die im Familienverband lebenden Kinder), zur Nutzung von Beratung und ggf. Einleitung von Folgeentscheidungen.
- Inanspruchnahme von psychosozialer und ggf. finanzieller Unterstützung.
- Befristete Verlängerung des Schutz- und Ruhezeitraums durch Antrag auf einstweilige Anordnung nach §§ 1 und ggf. 2 GewSchG in den meisten Fällen auf sechs Monate.

- Einleitung oder Fortführung der Teilnahme an begonnenen strafrechtlichen Ermittlungen.
- Klärung der gemeinsamen oder getrennten Zukunft einschließlich des Sorge- und Umgangsrechts bezüglich gemeinsamer Kinder.

Um den durch diese Interventionskette beabsichtigten Schutz der Opfer vor neuer Gewalt zu erreichen, bedurfte es der vernetzten Zusammenarbeit der in den verschiedenen Professionen tätigen Akteurinnen und Akteure bei Polizei, Staatsanwaltschaft, Amtsgericht in Zivilsachen, Familiengericht und Opferunterstützungseinrichtungen.

Nach zehn Jahren ist es an der Zeit Bilanz zu ziehen und zu hinterfragen, wie weit die Bekämpfung der häuslichen Gewalt gelungen ist, ob die ergriffenen Maßnahmen wirksam waren und sind und welche neuen – und vielleicht auch alten – Aufgaben zu erfüllen sind.

B. Ausgangsüberlegungen für die dritte Länderumfrage des djb zur Umsetzung des Gewaltschutzes

Bereits Ende der 1990er-Jahre hatte der djb zum rechtspolitischen Dialog über die Weiterentwicklung des Rechts auf Schutz vor Gewalt beigetragen. Der durch den Aktionsplan I der Bundesregierung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen in besonderem Maße auf die Partnergewalt gelenkte Dialog mündete nach vielfältigen, multidisziplinär gehaltenen Diskussionen bekanntlich in die Verabschiedung des Gewaltschutzgesetzes.

Um die Prävention und den Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt weiter aktiv mitgestalten zu können, war und ist es für den djb unerlässlich, sich auf eine möglichst solide Datenbasis zu stützen. Es gilt, in regelmäßigen Abständen insbesondere solche Daten zu erheben, die Erkenntnisse über die Auswirkung rechtspolitischer Vorgaben und die Rahmenbedingungen für die Umsetzung rechtlicher Normen bieten. Geht es dem djb schließlich darum, die Entscheidungsprozesse politischer Verantwortlicher wie auch der Rechtsprechung und Wissenschaft konstruktiv zu unterstützen.

Daher führte der djb bereits unmittelbar nach Inkrafttreten des Gewaltschutzgesetzes, in den ersten Wochen des Jahres 2002, eine erste bundesweite Umfrage mit dem Ziel durch, die Vorhaben der Bundesländer zur Umsetzung der neuen Gewaltschutzverfahren von Beginn an zu erfassen. Es zeigte sich seinerzeit, dass in der Bundesrepublik Deutschland noch lange nicht von einer konzertierten Aktion verschiedenster Politik- und Handlungsebenen zur Bekämpfung der Partnergewalt gesprochen werden konnte.

Diese Umfrage führte der Verband ein zweites Mal relativ kurzfristig danach, im Jahr 2004, durch. Die Ergebnisse zeigten erfreulicherweise erste Fortschritte in der Umsetzung des GewSchG. So etwa in Form von intensiverer Fortbildung der angesprochenen Professionen sowie der Verabschiedung von Landesaktionsplänen, die von Landesregierungen beschlossen worden waren, und der teils erstmaligen Gründung von Runden Tischen vor Ort. Wahrzunehmen war zudem, dass Vernetzungsgremien in Deutschland sich in ihren gemeinsamen Bemühungen um Zusammenarbeit gestärkt sahen. Bemerkenswert war, dass die fachlich

spezialisierten Frauenunterstützungseinrichtungen als unerlässliche Partnerinnen in Netzwerken deutliche Anerkennung fanden. Die damals in Deutschland noch als modellhaft geltenden Interventionsstellen, die eine engmaschige Kooperation zwischen Frauenberatungsstellen und – vor allen Dingen – der Polizei erprobten, kristallisierten sich zunehmend als Methode der Wahl heraus. Dies war durch Entwicklungen im Polizeirecht der Bundesländer gestützt worden. Diese neuen Normen bzw. teils administrativen Vorgaben für die Polizei waren dazu gedacht, flankierend zum zivilgerichtlichen Gewaltschutzgesetz sowohl die Bedeutung des polizeilichen Kontaktverbots als auch der professionellen Begleitung der Gewaltopfer zu untermauern.

In Anbetracht des Meilensteins der zehnjährigen Anwendung des Gewaltschutzgesetzes Anfang 2011 konzipierte der djb eine dritte bundesweite Bestandsaufnahme, deren Ergebnisse wir nunmehr vorlegen.

Hier sollen Erkenntnisse über die Effekte der jüngsten Entwicklungen sowohl in der Rechtspolitik als auch in der multisektoralen Kooperation gewonnen werden. So wurden beispielsweise 2009 grundlegende Änderungen im Familienrecht vollzogen und das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) erlassen. Im strafrechtlichen Bereich war der Gewaltschutz durch Einführung des § 238 StGB, der Strafbarkeit der Nachstellung, verbessert worden.

Wir hoffen, auf diese Art und Weise eine aktuelle Übersicht über die Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes zu erhalten. Erfreulicherweise erhielten wir bei unseren ersten Umfragen aus allen Bundesländern eine Rückmeldung. Auch die erneute Umfrage erfuhr einen gleichen Zuspruch. Dies ist bemerkenswert und zeigt sicherlich, dass es den Befragten genauso wie den Fragenden sehr daran liegt, zu erkennen, welche Bemühungen dahinter stehen, und was alles getan wird, um den Schutz von Opfern von Partnergewalt wirksam zu gestalten und zu intensivieren. Dabei steht es im Interesse aller, den Opferschutz wie auch die Prävention der Partnergewalt weiter zu verbessern. Der djb hat diese dritte Umfrage wie die zwei vorhergehenden Länderumfragen an die Staatskanzleien und die in der Verantwortung stehenden Landesministerien gerichtet.

C. Design der Umfrage

Der djb hat die neue Länderumfrage am 27. Mai 2011 bei allen 16 Bundesländern zum Gewaltschutzgesetz gestartet. Wie schon bei den Länderumfragen des djb von 2002 und 2004 wurde die Befragung an die Ressorts im Bereich Inneres, Justiz und Soziales bzw. Frauen und Gleichstellung adressiert. Von den Landesregierungen wurden die Antworten zusammengefasst übersandt. Der inzwischen vergangenen Zeit in der Arbeit gegen häusliche Gewalt aber wohl auch der Strukturierung der Arbeit in den jeweiligen Ländern geschuldet, gestalteten sich die Antworten im Umfang unterschiedlich.

Alle 16 Bundesländer haben auf die übersandten Fragen geantwortet. Hierfür sprechen im Namen des djb die Fach-Kommission Gewalt gegen Frauen und Kinder und die Strafrechtskommission den Kolleginnen und Kollegen in den Ländern einen herzlichen Dank aus.

Die den Bundesländern übersandten Fragestellungen waren insgesamt in drei Bereiche aufgliedert, die den Rechtsbereichen der Intervention und der Prävention im Zivilrecht, im Strafrecht und in der Betreuung und Unterstützung der von häuslicher Gewalt Betroffenen entstammen:

- Der Fokus im Zivilrecht orientiert sich an den Erfahrungen mit dem am 1. Januar 2002, also vor zehn Jahren, in Kraft getretenen Gewaltschutzgesetz, einem Meilenstein in der Bekämpfung der häuslichen Gewalt in der Gesellschaft als gesellschaftsschädlichem Verhalten. Aus der forensischen Praxis der Justiz sollte u.a. eruiert werden, ob und inwiefern das Beschleunigungsgebot im familiengerichtlichen Verfahren und das sogenannte große Familiengericht die gerichtliche Arbeit im Rahmen des Gewaltschutzgesetzes beeinflussen.
- Im Mittelpunkt der dem Strafrecht zuzuordnenden Fragen steht die Spezialisierung der mit Verfahren wegen häuslicher Gewalt befassten Dezernentinnen und Dezenten, deren Arbeitsbedingungen insbesondere unter Berücksichtigung des notwendigen Pensums zur Gewährleistung der erforderlichen Vernetzungsarbeit und, perspektivisch, die Umsetzung von „Täterarbeit“, also des Einsatzes von Verhaltenstrainings zur Vermeidung häuslicher Gewalt in konkreten Konfliktsituationen.
- Der letzte, in der Frage der Umsetzung des Paradigmenwechsels weg von häuslicher Gewalt als Privatangelegenheit hin zu einem von der Gesellschaft zu ächtenden und zu ahndenden Phänomen maßgebliche Blickwinkel umfasst Fragen zur Vernetzung der Akteurinnen und Akteure im Feld der Arbeit gegen häusliche Gewalt, der Strukturierung dieser Arbeit und der Identifizierung neuer Aufgaben in diesem Bereich.

Zudem sollten nunmehr auch die Folgen zunehmender Engpässe in der Finanzierung der Beratungseinrichtungen abgefragt werden.

D. Wesentliche Ergebnisse der Umfrage 2011

I. Was ist häusliche Gewalt – Verständnis und Definition

Bei den Antworten fällt immer wieder auf, dass der Begriff häusliche Gewalt von den Bundesländern teilweise unterschiedlich interpretiert wird. In wenigen Ländern scheint der Begriff eng ausgelegt auf die Partnerschaftsgewalt beschränkt zu sein. Die überwiegende Zahl der Bundesländer hat hingegen – möglicherweise bedingt durch die Weiterentwicklung der Arbeit – die Gewalt gegen Kinder, vereinzelt aber auch gegen andere Familienangehörige als Betroffene häuslicher Gewalt mit in den Fokus einbezogen. Eine einheitliche Definition des Begriffs der häuslichen Gewalt ist den Antworten jedenfalls nicht zu entnehmen.

Die Umfrage hat insbesondere auf die entsprechende Frage im staatsanwaltschaftlichen Bereich Folgendes ergeben:

Nicht nur bundesweit sondern auch teilweise landesweit¹ werden unterschiedliche Definitionen, teilweise aber auch überhaupt keine Definition² genannt. Als häusliche Gewalt wird sowohl Partnergewalt bearbeitet, als auch sehr weitgehend jede Gewalt gegenüber Familienangehörigen oder sogar Gewalt im Kontext von (Senioren)-Wohngemeinschaften³, teilweise wird eine (bestehende oder frühere) häusliche Gemeinschaft verlangt, überwiegend wird dies jedoch nicht als Voraussetzung angesehen. Auch die der Einordnung als häusliche Gewalt zugrundeliegende Deliktsformen unterscheiden sich stark: teilweise handelt es sich nur um Körperverletzungen und ähnliche Delikte, teilweise werden aber auch Sexualdelikte und Kapitaldelikte genannt, in einer Staatsanwaltschaft⁴ zählen sogar Vermögensdelikte zu häuslicher Gewalt.

Um eine Vergleichbarkeit der Bearbeitungsweisen und Belastungen zu erleichtern sowie zum Zweck der Einrichtung eines eigenen PEBB§Y-Geschäfts ist eine bundesweit einheitliche Definition jedoch erste Voraussetzung, so dass eine diesbezügliche ergebnisorientierte Diskussion auf Bundesebene dringend angeraten wird.

Das Fehlen einer einheitlichen begrifflichen Arbeitsgrundlage ist aber weit über den strafrechtlichen Bereich hinaus problematisch: Das Fehlen einer einheitlichen Definition führt zu nicht vergleichbarem Zahlenmaterial. National und international vergleichbar erhobene Zahlen sind aber notwendige Grundlage einer gelingenden Rechts-, Jugend-, Sozial- und Sicherheitspolitik. Eine Vereinheitlichung der Definition auf Bundesebene erscheint daher unverzichtbar.

II. Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes

1. Zivilrechtliche Verfahren

a. Wie viele Verfahren gab es? – Prävalenz

Ergebnisse aus den Antworten zu den Fragen A.I.1–3

Die statistische Erfassung von Gewaltschutzverfahren erfolgt in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Dies betrifft sowohl die Frage hinsichtlich der Häufigkeit der unterschiedlichen Verfahren und der jeweiligen Verfahrensdauer als auch die Frage nach der verfahrensrechtlichen Verbindung von Umgangs- und Sorgerechtsverfahren mit Gewaltschutzverfahren. Festzustellen ist auch, dass in einer erheblichen Anzahl von Bundesländern nach Einführung des FamFG nicht mehr nach den materiell-rechtlichen Grundlagen (§§ 1 und 2 GewSchG) unterschieden wird. Es lässt sich erkennen, dass in der Gesamtschau die Anzahl der Gewaltschutzverfahren im Rahmen der zivilrechtlichen Auseinandersetzung in dem Gesamtzeitraum gestiegen ist. Teilweise kann jedoch eine Doppelzählung wegen Erfassung desselben Verfahrens sowohl wegen Kontaktverbot als auch Wohnungszuweisung nicht ausge-

¹ Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz.

² Sachsen, Sachsen-Anhalt.

³ Nordrhein-Westfalen.

geschlossen werden. Dabei wird teilweise auch in den Bundesländern, in denen dezidiert die Verfahren nach den unterschiedlichen Verfahrensgegenständen und auch der Erledigung erfasst wurden, seit Einführung des FamFG eine gesonderte familiengerichtliche Erfassung nach dem Gegenstand „Gewaltschutz“ nicht mehr vorgenommen.

Eine Erfassung nach Art der Verfahren, so einstweilige Anordnung und/oder Hauptsacheverfahren erfolgt nicht, ebenso wird nicht erfasst, in welchem Rahmen bei erlassenen einstweiligen Anordnungen durch den Antragsgegner die Durchführung einer mündlichen Verhandlung beantragt wird.

Zur Verfahrensdauer können nur einige Bundesländer nähere Angaben machen, meist wird auf die Möglichkeit der Durchführung eines einstweiligen Anordnungsverfahrens und dessen typischerweise kurzen Verfahrensdauer hingewiesen. Von einer signifikanten Zunahme von Umgangs- bzw. Sorgerechtsverfahren nach Einführung des Gewaltschutzgesetzes berichtet kein Bundesland. Wegen des insgesamt sehr umfangreichen Datenmaterials aus den einzelnen Bundesländern wird auf die zusammengeführte Aufstellung der Angaben in der Anlage verwiesen. Insgesamt ergibt das mitgeteilte Zahlenmaterial ein heterogenes, für Vergleichszwecke wenig geeignetes Bild.

b. Verfahrensrechtliche Fragen

Ergebnisse aus den Antworten zu den Fragen A.II. 1 und 2

Eine Notwendigkeit zur Einrichtung neuer Stellen wurde im deutlich überwiegenden Teil der Bundesländer⁵ nicht gesehen. In sechs Bundesländern⁶ wurde durch Erhöhung der Richter/innenzahlen und/oder Umstrukturierung auf den Arbeitsanfall reagiert, in einem Bundesland⁷ lagen zu der Frage nach der Neueinrichtung von Stellen keine Erkenntnisse vor.

Eine statistische Erfassung von Verfahren mit getrennter Anhörung von Opfer und Täter ist in keinem Bundesland gegeben, sodass keine belastbaren konkreten Angaben gemacht werden konnten. Das Bundesjustizministerium teilte mit, dass die Frage nach getrennten Anhörungen in Fällen häuslicher Gewalt u.a. Gegenstand der vom Bundesjustizministerium geplanten Evaluierung des FamFG sein wird, es sollen „in diese Untersuchung neben den Gewaltschutzverfahren auch die weiteren verfahrensrechtlichen Regelungen zum Schutz der Beteiligten in Fällen häuslicher Gewalt einbezogen werden. Der Forschungsauftrag wird vom BMJ/Bundesamt für Justiz (BfJ) Ende 2011 ausgeschrieben und soll einen dreijährigen Untersuchungszeitraum umfassen.“

Von der Richterschaft, die teilweise angefragt wurde, wurde im überwiegenden Teil angeführt, dass die getrennte Anhörung eher als hinderlich bezüglich der Sachverhaltsaufklärung

⁴ Staatsanwaltschaft Heidelberg: Betrug.

⁵ Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt., Thüringen.

⁶ Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern.

⁷ Sachsen.

betrachtet wird und sich verfahrensverlängernd auswirkt. Auch sei die Möglichkeit einer Absprache damit praktisch nicht mehr vorhanden.

Häufig erfolgte ein Hinweis darauf, dass ein Antrag auf getrennte Anhörung nur in den seltensten Fällen erfolgt, wobei in einem Bundesland die Möglichkeit der getrennten Anhörung ausdrücklich begrüßt wird. Laut Mitteilung der Bundesländer wird dem Sicherheitsbedürfnis des Opfers durch Sicherheitskontrollen und Hinzuziehung von Wachtmeistern Genüge getan. Ob aus diesem Grunde durch die Richterschaft Ablehnungen von Anträgen auf getrennte Anhörung erfolgen, wurde aus den Angaben nicht deutlich.

c. Materiellrechtliche Fragen

Größere Einführungsschwierigkeiten bezüglich des Beschleunigungsgebotes und der Sicherstellung einer Teilnahme des Jugendamtes wurden aus keinem Bundesland berichtet. Durchgängig wird die Teilnahme des Jugendamtes als gewährleistet angesehen. Dabei wird auch berichtet, dass die Einführung des Beschleunigungsgebotes im Hinblick auf Gewaltschutzverfahren und damit verbundener Umgangs- und Sorgerechtsverfahren keine signifikante Änderung darstellt, da auch schon vorher diese Verfahren beschleunigt durchgeführt wurden.

Die aufgrund des FamFG entstandene Möglichkeit der selbstständigen einstweiligen Anordnung auch für Gewaltschutzverfahren wird ausdrücklich begrüßt, ebenso die abschließende Klärung der Zuständigkeit des großen Familiengerichts; Zeitverzögerungen und auch Arbeitsaufwand wegen Zuständigkeitsfragen würden so vermieden. Deutliche Unzufriedenheit wurde jedoch dahingehend geäußert, dass nunmehr die Familiengerichte auch für Streitigkeiten zuständig sind, die eher Nachbarschafts- bzw. Mietstreitigkeiten zuzuordnen wären. Der familienrechtliche Bezug fehle, was teilweise auch den Parteien nun schwer vermittelbar sei.

Ein Bundesland führt zudem an, dass auch die Möglichkeit des Absehens von einer Erhebung von Gerichtskosten als positiv eingeschätzt wird. So werde eine weitere Eskalation, ausgelöst durch die Kostenverteilung, vermieden und insbesondere weniger Anträge auf Durchführung der mündlichen Verhandlung aus diesem Grunde eingehen.

d. Zusammenfassung

Im Ergebnis gilt damit, dass leider dem zeitlichen Aufwand von Gewaltschutzverfahren auch nach Einführung des FamFG und damit dem Beschleunigungsgebot von familiengerichtlichen Verfahren in den Bundesländern nur sehr unterschiedlich Rechnung getragen und in den wenigsten Bundesländern eine Erhöhung der Richter/innenstellen im Familiengericht vorgenommen wurde.

Die Verringerung der Datenerfassung im Hinblick auf Gewaltschutzsachen ist weiterhin als bedenklich anzusehen. Gesicherte Feststellungen zur Einordnung und zur Vergleichbarkeit werden dadurch erschwert. Welcher Bedarf an weiterer gesetzlicher Unterstützung der Opfer besteht, bleibt ebenso vage wie der Bedarf der Familiengerichte an adäquater Personalausstattung.

Die auch vom djb begrüßte Möglichkeit der getrennten Anhörung von Opfer und Täter wird in deutschen Familiengerichten bedauerlicherweise nur in Einzelfällen genutzt. Dies liegt sowohl an fehlenden Anregungen durch das Opfer als auch daran, dass Gerichte eine höhere Sachverhaltsaufklärung von der Durchführung einer gemeinsamen Anhörung erwarten. Die fehlende Antragstellung dürfte in der Unkenntnis der Opfer und Opfervertretungen über diese rechtliche Möglichkeiten begründet sein, so dass dringend weitere Aufklärungsarbeit notwendig ist. Zu denken wäre auch an eine richterliche Aufklärungspflicht. Die Aufklärung könnte etwa zusammen mit der Ladung der Parteien bei Durchführung der mündlichen Verhandlung bzw. schon vorab im Beschluss erfolgen, in dessen Rechtsbelehrung auch auf die Antragsmöglichkeit des Antragsgegners auf Durchführung der mündlichen Verhandlung hingewiesen wird. Aus Sicht des djb bleibt auch weiterhin die Einstellung der Familiengerichte zu hinterfragen, dass eine einvernehmliche Klärung in Gewaltschutzsachen als förderlich angesehen wird. Bekannt ist, dass alleine mit Durchführung des Gewaltschutzverfahrens die Opfer noch nicht in der Lage sind, sich hinreichend gegen psychische Unterdrucksetzung zur Wehr setzen zu können und daher auch in den Gerichtsverfahren nicht in der Lage sind, umfassend ihre Rechte zu wahren. Dass dem Sicherheitsbedürfnis durch Hinzuziehung der Sitzungspolizei Rechnung getragen werden kann, greift zu kurz. Dies gilt umso mehr, als dass nach wie vor die Richterschaft Wert auf eine einvernehmliche Lösung in Form eines Vergleichs zu legen scheint, obwohl damit der strafrechtliche Schutz des Opfers nach § 4 GewSchG entfällt.

Von der Richterschaft wurde als positiver Effekt der Gesetzesänderung durch das FamFG gewertet, dass aufgrund der nunmehrigen Zuständigkeitsregelung kein Zeitverlust mehr wegen Abklärung der Zuständigkeit eintritt. Genau diese Gesetzesänderung war eine Forderung des djb, deren Umsetzung offensichtlich zu einer Entlastung der Gerichte geführt hat.

Als Erfolg der Regelungen des FamFG kann auch gelten, dass Gewaltschutzverfahren als isolierte einstweilige Anordnungsverfahren durchgeführt werden können: Diese Reform war ebenfalls ausdrücklich vom djb unterstützt worden, da damit angemessen und insbesondere auch schnell auf die akute Bedrohungssituation des Opfers reagiert werden kann.

Als Mangel wird demgegenüber von fast allen Bundesländern die verfahrensrechtliche Änderung hinsichtlich der Zuständigkeit für Streitigkeiten angesehen, die etwa auch als Nachbar- oder Mietrechtsstreit einzuordnen wären. Aus den Rückmeldungen geht allerdings nicht hervor, inwieweit dies Fälle von Stalking sind, denen keine Paarbeziehung vorangegangen ist und denen möglicherweise seitens der Familiengerichte nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann.

2. Durchbrechung der Gewaltspirale durch Strafverfolgung

a. Ressourcen bei der Staatsanwaltschaft

(1) Einrichtung von Sonderdezernaten bei den Staatsanwaltschaften

Hinsichtlich einer flächendeckenden Einrichtung von Sonderdezernaten „häusliche Gewalt“ bei den Staatsanwaltschaften sind gegenüber der Umfrage des djb aus dem Jahr 2004 nur

wenige Änderungen festzustellen. Den Antworten der Bundesländer ist zu entnehmen, dass die in der früheren Umfrage schon beschriebene weitgehende Einrichtung von Sonderdezernaten zwar noch etwas vorangeschritten, aber doch immer noch nicht flächendeckend⁸ umgesetzt ist. Gerade große Bundesländer teilen mit, dass nur teilweise Sonderdezernate bestehen. Mancherorts wird in Beantwortung der Frage auf „Ansprechpartner“⁹ oder „Koordinatoren“¹⁰ mit Zuständigkeiten sowohl innerhalb der Behörde als auch für Kontakte nach außen für Fälle häuslicher Gewalt hingewiesen. Diese können jedoch keine adäquate Alternative zur Einrichtung von Sonderdezernaten bieten. Sonderdezernate sind gerade deswegen so erfolgreich, weil im Rahmen der Spezialisierung auf das Gebiet häusliche Gewalt, auf die damit verbundenen strafrechtlichen, strafprozessualen und psychosozialen Fragestellungen ein Sachverstand gebündelt wird, welcher nur bei der praktischen Arbeit zu erwerben ist und gerade dort zur Anwendung kommen soll. Allein von Kommunikation mittels Ansprechpersonen nach innen und nach außen ist dies nicht zu erwarten.

Mehrere Länder führen in ihren Antworten explizit aus, dass bei ihnen Verfahren häuslicher Gewalt in besonders zuständigen Amtsanwaltschaften bearbeitet werden. Hiermit ist zwar eine sicherlich begrüßenswerte Spezialisierung der Dezernentinnen und Dezernenten bei den Amtsanwaltschaften verbunden. Dies geht allerdings nicht selten einher mit der Bewertung von Fällen häuslicher Gewalt als minder schwere Kriminalität und birgt die Gefahr der Verfahrensbeendigung durch Einstellung mit Verweisung auf den Privatklageweg, weil den Amtsanwaltschaften allgemein Delikte von geringer Schwere mit häufiger Privatklageverweisung zugewiesen sind. Vor dem Hintergrund, dass die Verweisung auf den Privatklageweg bei häuslicher Gewalt nach dem Beschluss der Justizministerkonferenz von 1994 nicht erfolgen soll, außerdem nicht selten bei anfangs geringfügig erscheinenden Sachverhalte nach weiteren (u.a. auch staatsanwaltschaftlichen) Ermittlungen gravierende Taten aufgedeckt werden, die dann eine staatsanwaltliche Zuständigkeit begründen, sollte geprüft werden, ob eine generelle Zuweisung von Fällen häuslicher Gewalt an Amtsanwaltschaften überhaupt angemessen ist. Die gravierenden Fälle häuslicher Gewalt, die bei Ermittlungsbeginn in die staatsanwaltliche Zuständigkeit gehören, wie zum Beispiel Sexualdelikte, werden bei den Behörden mit grundsätzlich amtsanwaltlicher Zuständigkeit für häusliche Gewalt in den allgemeinen, nicht auf häusliche Gewalt spezialisierten Abteilungen bearbeitet. Für eine sachgerechte Bearbeitung nach heutigen Standards ist aber gerade auch in diesen Fällen eine Spezialisierung der sachbearbeitenden Dezernentinnen und Dezernenten erforderlich. Hieraus folgt, dass eine Beschränkung der Spezialisierung allein auf die Amtsanwaltschaften nicht ausreichend sein kann.

In den Bundesländern, die Sonderdezernate bei den Staatsanwaltschaften eingerichtet haben, besteht teils die Regelung, dass in diesen Sonderdezernaten nicht nur die Vergehen im Rahmen häuslicher Gewalt wie Körperverletzung, Nötigung, Bedrohung, sondern auch

⁸ Nicht flächendeckend in Baden-Württemberg, Bayern (dort teilweise alternativ „Ansprechpartner“), NORDRHEIN-WESTFALEN, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

⁹ Bayern.

¹⁰ Nordrhein-Westfalen.

Verbrechen wie Sexualdelikte und Kapitaldelikte, die sich im Kontext häuslicher Gewalt ereigneten, bearbeitet werden.¹¹ Nachdem in der Praxis häufig sowohl körperliche als auch sexuelle Gewalt in derselben Beziehung auftreten und Fälle von tödlicher Partnergewalt nicht selten nach vorheriger körperlicher und sexueller Misshandlung auftreten, erscheint eine solche Regelung, die „allgemeine“ Fälle häuslicher Gewalt, Sexualdelikte im Rahmen von (Ex-)Partnerschaften und Kapitaldelikte im Rahmen häuslicher Gewalt einem einzigen staatsanwaltlichen Sonderdezernat zuweist, als vorzugswürdig.

Eine *Beteiligung der Staatsanwaltschaften an regionaler Vernetzung* findet fast überall in unterschiedlichen Zusammenhängen statt, wobei die einzelnen Gremien interdisziplinär und überprofessionell zusammengesetzt sind. Diese zeit- und arbeitsaufwändige, zusätzlich von den Dezernent/innen für häusliche Gewalt erwartete und wahrgenommene Aufgabe trägt zum adäquaten Verständnis der den Verfahren zugrunde liegenden Sachverhalte und zur korrekten Bearbeitung bei und sollte unbedingt fortgesetzt werden.

(2) Pensum

Bewertung und Erfassung von Fällen häuslicher Gewalt als eigene „Geschäfte“ im Rahmen von PEBB§Y; Belastung der Sachbearbeiter/innen bei den Behörden

Anlässlich der Frage nach einem Jahrespensum der Dezernate häuslicher Gewalt wird teilweise darauf hingewiesen, dass PEBB§Y kein gesondertes Geschäft für Ermittlungsverfahren wegen häuslicher Gewalt ausweist.¹² Mehrere Länder teilen jedoch mit, dass den Dezernaten ‚häusliche Gewalt‘ – mit Blick auf die gegenüber einem allgemeinen Dezernat aufwändigere Bearbeitungsweise sowie die zusätzliche Belastung durch Teilnahme an Vernetzung – eine geringere Fallbelastung zugewiesen wird; teilweise wird bei der Zuweisung ein erhöhter Zuteilungsfaktor angewandt¹³ bzw. das Jahrespensum auf eine „geringere Fallzahl“¹⁴ bzw. auf zwei Drittel eines normalen Jahrespensums beschränkt¹⁵. Zum Teil wird auch, ohne einen Faktor anzugeben, geantwortet, dass der zusätzliche Aufwand „beim Dezernatszuschnitt berücksichtigt“ werde.¹⁶ In absoluten Zahlen werden wenige Antworten gegeben. Die Zahlen schwanken zwischen durchschnittlich 1.359 Neueingängen im Jahr pro Dezernent/in¹⁷ und 1000 pro Jahr¹⁸.

Im Hinblick darauf, dass eine sachgerechte Bearbeitung von Ermittlungsverfahren wegen häuslicher Gewalt (u.a. wg. Vernetzung/Gremienarbeit) einen erhöhten Arbeitsaufwand bedeutet, ist eine eigene Pensumberechnung für ein Geschäft ‚häusliche Gewalt‘, welches den

¹¹ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern.

¹² Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern.

¹³ Faktoren zwischen 1,4 (Berlin) und 1,5 (einzelne Staatsanwaltschaften in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen).

¹⁴ Eine ungenannte Staatsanwaltschaft in Rheinland-Pfalz.

¹⁵ Schleswig-Holstein.

¹⁶ Mecklenburg-Vorpommern.

¹⁷ Saarland.

¹⁸ Amtsanwaltschaftsdezernat Schleswig-Holstein.

gegenüber allgemeinen Verfahren höheren Arbeitsaufwand berücksichtigt, nicht nur sachgerecht, sondern auch notwendig, um die erwartete Qualität der Arbeit auf Dauer zu ermöglichen.

b. Polizeirecht

Den Antworten der Länder zu Anzahl und Dauer der polizeilichen Platzverweise/ Wohnungsverweise bei häuslicher Gewalt lässt sich entnehmen, dass in den Ländern, die die Daten erheben und daher Angaben machen konnten, von diesem Instrument nach wie vor regelmäßig Gebrauch gemacht, dabei auch häufig die gesetzlich geregelte Dauer von mehreren Tagen bis zu zwei Wochen ausgeschöpft wird. Es ist davon auszugehen, dass sich die Praxis bei der Polizei eingespielt und bewährt hat.

III. (Mit-)Betroffene Kinder

Aus Sicht des djb ist positiv festzustellen, dass die von häuslicher Gewalt durch eigenes (Mit-)Erleben physisch wie psychisch mit betroffenen Kinder als zu schützende Zielgruppe ebenfalls in den Fokus der Arbeit gestellt werden. Kinder sind nie nur Zeug/inn/en häuslicher Gewalt, sondern immer auch deren Opfer. Sie sehen und hören die Gewalt, sind eingebunden in die gewaltgeprägte Atmosphäre und werden in diesem Kontext oft auch selbst unmittelbar misshandelt. Sie werden bereits durch ein „nur“ mittelbares Erleben der Gewalt nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen in ihrer Entwicklung häufig nachhaltig geschädigt und kopieren als Erwachsene die in der Kindheit erfahrenen Verhaltensmuster, sodass durch sie die häusliche Gewalt über Generationen weitergegeben wird – ein Kreislauf, den es zu durchbrechen gilt, will man der Gewalt in der Gesellschaft nachhaltig entgegensteuern. Hierzu hat die Umfrage ergeben, dass in einigen Ländern durch Einbeziehung entsprechender Professionen wie Jugendamt, Schule und anderer Einrichtungen des (frühkindlichen) Kinderschutzes in die Vernetzungsarbeit bereits interventive und präventive Maßnahmen entwickelt wurden. Die Fokussierung sollte gerade in diesem Bereich möglichst flächendeckend ausgebaut werden.

IV. Täterarbeit

Ein Durchbrechen des Gewaltkreislaufs setzt Intervention voraus. Diese kann indes nicht nur repressiv, also durch Strafen erfolgen. Die Notwendigkeit von professioneller Täterarbeit als weiteres Instrument der Prävention im Rahmen nachhaltiger Bekämpfung häuslicher Gewalt ist heute unumstritten.

Darauf weisen auch die Erfahrungen der letzten Jahre aus der Arbeit mit Opfern häuslicher Gewalt hin, die oft vorrangig eine Verhaltensänderung des Täters wünschen und erst nachrangig eine Bestrafung.

In vielen Bundesländern sind demzufolge spezialisierte Täterprogramme eingerichtet, in denen überwiegend nach den Richtlinien der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt (BAGTähG) gearbeitet wird, in anderen¹⁹ sind solche zumindest geplant. Da, wo diese Einrichtungen vorhanden sind, werden sie gut angenommen: die Justiz weist den Programmen Täter im Rahmen von Erledigungen gem. § 153a StPO oder als Bewährungsauflage zu, vereinzelt auch im Rahmen von sogenannten Täter-Opfer-Ausgleichen, die aber ohne Kontakt zwischen Täter und Opfer durchgeführt werden.

V. Vernetzung

Übereinstimmend wird von allen Ländern berichtet, dass Vernetzung stattfindet. Allerdings ist die Struktur der Vernetzung unterschiedlich ausgestaltet. Grundlage der Vernetzung ist in den meisten Ländern ein auf Landesebene verabschiedeter Aktionsplan. Dieser umfasst in einigen Ländern die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle häusliche Gewalt, die die Umsetzung der Ziele des Aktionsplans, insbesondere auch die Vernetzungsarbeit fördert und begleitet.

Zur Umsetzung der Vernetzung dienen zudem Runde Tische auf Landesebene, in Niedersachsen bisher ein interministerieller Arbeitskreis der beteiligten Ressorts, teils flächendeckende Arbeitskreise und Arbeitsgruppen auf der örtlichen Ebene, sowie Kooperationsvereinbarungen und Handlungsleitfäden.

Neben der Einbeziehung der klassisch mit häuslicher Gewalt befassten Professionen wie Polizei, Staatsanwaltschaft und Opferunterstützungseinrichtungen sowie Jugendämtern werden teilweise in die Vernetzung auch Gesundheitsämter sowie Ärzteschaft und weitere Gesundheitsberufe, aber auch Schulen und andere Akteurinnen und Akteure aus dem Bereich der frühkindlichen Förderung und Elternunterstützung einbezogen. In einigen Bundesländern findet auch eine Verknüpfung mit Netzwerken zur Bekämpfung sexueller Gewalt statt. Die Vernetzung ist teils über Aktionspläne zentral gesteuert, teils den lokalen und regionalen Initiativen überlassen. Die auf der Landesebene organisierten und unterstützten Vernetzungen erscheinen umfassender und strukturierter. Die Vernetzung zu Schulen einschließlich eines Beratungsangebots für von häuslicher Gewalt mit betroffenen Kindern und Gesundheitsversorgung insbesondere in der Region ist in großen Teilen ausbaufähig und intensivierungsbedürftig. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der Prävention. Hier sind in einigen Ländern beispielgebende Entwicklungen zu verzeichnen. Allgemein scheint dieser Bereich indessen noch nicht ausreichend abgedeckt.

Die Vernetzungsarbeit betrifft inhaltlich sowohl das Kennenlernen der Arbeit der Akteur/inn/e/n der jeweiligen Professionen, die Entwicklung von Strategien zur regionalen und überregionalen Kooperation und hierzu erforderlicher Materialien und, allerdings nicht überall, das abgestimmte koordinierte Vorgehen in Einzelfällen. Zum Teil werden inhaltliche Schwerpunkte zu verschiedenen Themen wie Sexualdelikten und Stalking etc. gesetzt. Ob

¹⁹ Saarland: geplant für 2012.

eine weitergehende Standardisierung und/oder Zentralisierung der Steuerung auf übergeordneter Bundes- oder Landesebene wünschenswert ist, erscheint diskussionswürdig. Sie gewährleistet zwar ein einheitliches Vorgehen auf hohem Niveau. Zugleich droht indessen hierdurch die Gefahr einer Nivellierung, die örtliche Besonderheiten und Notwendigkeiten unberücksichtigt lässt.

Insgesamt ist die Vernetzung überall Thema, teilweise gut weiterentwickelt, aber immer noch in allen gesellschaftlichen Bereichen ausbaufähig.

1. Kooperation Schule und Justiz

War die Fokussierung der Umsetzung des Schutzes vor häuslicher Gewalt zunächst von dem Blick auf Frauen als Opfer häuslicher Gewalt geprägt, hat die weit überwiegende Zahl der Länder im Lauf der letzten Jahre die von häuslicher Gewalt stets besonders mit betroffenen Kinder in den Blick genommen.

Dies erfordert bei der Einbeziehung der Akteur/inn/e/n in der Arbeit gegen häusliche Gewalt, also der Vernetzung, eine Ausweitung auf Jugendämter, Schulen und weitere Institutionen. Dabei ist Ziel nicht nur die Intervention, sondern gerade auch die Prävention.

E. Schlussfolgerungen

Die Bekämpfung des gesellschaftlichen Phänomens häusliche Gewalt ist noch lange nicht beendet. Die Unterstützung von Opfern häuslicher Gewalt erfordert komplexes Handeln, weil ein effektiver Schutz der Betroffenen die zeitnahe Beteiligung vieler, durchaus nach unterschiedlichen Logiken handelnder Institutionen verlangt. Sie benötigt zudem Zeit und Raum, um auf die Erfahrungen von Gewalt betroffener Menschen adäquat zu reagieren.

Frauen und Kinder, die von häuslicher Gewalt oder anderen Formen intrafamiliärer psychischer, physischer oder sexualisierter Gewalt betroffen sind, zeigen häufig posttraumatische Belastungsstörungen. Deswegen besteht die Gefahr, dass sie vor Gericht – vor allem in einem frühen Stadium nach der Trennung vom gewalttätigen Elternteil/Partner – nicht angemessen über die erlebte Gewalt berichten können. Sie benötigen Zeit und – gerade auch bei Gericht – einen geschützten Rahmen, der ihnen ein Sprechen über das vollständige Ausmaß der erlebten Gewalt tatsächlich ermöglicht. Dies kann nur in einer vom gewalttätigen Partner/Elternteil getrennten Anhörung geschehen.

Intrafamiliäre Gewaltbeziehungen sind zudem gekennzeichnet durch eine spezifische Dynamik von Macht und Ohnmacht, die eine echte konsensuale Einigung gleichstarker Partner unmöglich macht. Eine gemeinsame Anhörung von Täter und Opfer und ein auf die einvernehmliche Klärung hin ausgerichtetes Verfahren birgt daher die Gefahr, bestehende dysfunktionale Strukturen und Machtgefälle zu verfestigen und die bereits von Gewalt betroffene Seite erneut zu viktimisieren.

Der djv spricht sich daher dafür aus, in der praktischen Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes und der damit in sachlichem Zusammenhang stehenden Verfahren die Möglichkeiten des FamFG verstärkt zu nutzen, um ein gewaltsensibles „setting“ zu gewährleisten.

(Getrennte Anhörungen, kein Fokus auf Einvernehmen in Gewaltschutzverfahren)

Die Arbeit mit von Gewalt Betroffenen erfordert ein hohes Maß an Kenntnissen über Strukturen und Dynamiken von Gewalt. Sie verlangt eine spezifische, opfergerechte Konstruktion der Verfahrensabläufe und eine belastbare Kooperationsbeziehung mit anderen Helfern und Handelnden im Feld. Ohne eine entsprechende strukturelle und personelle Ausstattung der Staatsanwaltschaften, Straf- und Zivilgerichte wird der Schutz vor weiterer Gewalt öfter nicht gelingen.

Der djb fordert daher eine fachliche und strukturelle Spezialisierung der beteiligten öffentlichen Einrichtungen (z.B. Ausbau von Sonderdezernaten bei den Staatsanwaltschaften, nicht ausschließlich bei Amtsanwaltschaften, bundesweit vorantreiben), eine adäquate Bemessung des Arbeitsaufwands für Fälle häuslicher Gewalt in den Schlüsseln für Pensen und Geschäftsverteilung und daraus folgend eine damit korrespondierende personelle Ausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Die qualitative wie quantitative Reduktion in der Datenerfassung bezüglich Gewaltschutzsachen sowohl im Straf- wie in den Zivilverfahren ist als bedenklich anzusehen. Wir verlieren damit ein Gesamtbild zu den Bedarfen der Opfer in den zivil- wie strafrechtlichen Verfahren sowie der Gerichte und Beratungsstellen im Hinblick auf ihren Personalschlüssel. Versorgungs- und Bearbeitungslücken lassen sich nicht fundiert skandalisieren, notwendige rechtspolitische Entwicklungen gestalten sich schwieriger. Auch zeigt sich Deutschland durch das Fehlen einer einheitlichen Datengrundlage aus – auch international – vergleichbaren Parametern in der weit über die Ländergrenzen hinausgehenden fachpolitischen Diskussion nicht anschlussfähig.

Der djb mahnt daher in der Rechtspolitik und bei den Praktiker/inne/n an, intra- wie interdisziplinär eine verbindliche gemeinsame begriffliche Arbeitsgrundlage zu schaffen, die international anschlussfähig ist. Diese ist in alle von Justiz und Polizei geführten Statistiken zu integrieren. Zudem sind diese Statistiken dann, soweit nicht – wie in der polizeilichen Statistik – schon teilweise verwirklicht, im Hinblick auf den Bereich der häuslichen Gewalt auszudifferenzieren und damit aussagekräftiger zu gestalten.

Vernetzung auf lokaler, regionaler Landes- und Bundesebene ist ein grundlegender Baustein einer gelingenden Bekämpfung der häuslichen Gewalt in der Gesellschaft. In allen Bundesländern ist hier bereits viel geleistet worden. Einzubeziehende Professionen sind aber über den Kreis von Polizei, Staatsanwaltschaft und Opferunterstützungseinrichtungen hinaus der Kinder- und Jugendbereich, Gesundheitsämter und Ärzte sowie der Schulbereich.

Für den djb ist es wichtig, überall nicht nur interventiv, sondern verstärkt auch präventiv, zum Beispiel in den Bereichen Schule, Freizeit, Arbeits- und Wohnsituation die Problematik häuslicher Gewalt und die Notwendigkeit ihrer Bekämpfung deutlich zu machen. Hier sind bisher nur einzelne Ansätze erkennbar, eine verstärkte Einbeziehung tut not.

In einigen Ländern ist inzwischen die Bekämpfung des Gewaltverhaltens der Täter durch Angebote von speziell auf die Thematiken bei häuslicher Gewalt zugeschnittenen, standardisierten Verhaltenstrainings für Täter („Täterarbeit“) etabliert und wird zum Teil flächende-

ckend gefördert. Sehr hilfreich erscheint in diesem Zusammenhang die im September verabschiedete Reform der Strafprozessordnung (§ 153a StPO) und der Änderung des StGB in Zusammenhang mit den Auflagen bei der Verwarnung mit Strafvorbehalt. Danach ist nunmehr mit den neuen Fristenregelungen und der ausdrücklichen Verankerung der Auflagen im Bereich der Einstellung und der Aussetzung der ausgesprochenen Geldstrafe zur Bewährung die Umsetzung eines Verhaltenstrainings Täterarbeit gesetzeskonform möglich und sinnvoll, wie es bereits seit längerer Zeit von Opfern wie auch Tätern häuslicher Gewalt gewünscht wurde.

Der djb hält einen flächendeckenden Ausbau dieses hochwirksamen Instruments zur Bekämpfung häuslicher Gewalt überall für unverzichtbar.

Effektiver Schutz von Opfern häuslicher Gewalt nach zehn Jahren Gewaltschutzgesetz? „Im Widerspiel des Unmöglichen mit dem Möglichen erweitern wir unsere Möglichkeiten.“

Ingeborg Bachmann. Aus: Die Wahrheit ist dem Menschen zumutbar

Dagmar Freudenberg

Vorsitzende der Kommission Strafrecht

Susanne Köhler

Vorsitzende der Fachkommission
Gewalt gegen Frauen und Kinder

Anhang

djb-Umfrage zur Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes von 2011: die Antworten