

INHALT

ARTIKEL

Peter Hoffmann

Gespalten seit Jahrhunderten – die Ukraine

Ein historischer Rückblick auf aktuelle Probleme

107

Michael Mayer

Der Staat und das Private

Der Zusammenhang von Polizeireform und häuslicher Gewalt
in den USA seit 1960

126

Juljan Biontino · Sang-wook Yim

Der Deutsche Bauernkrieg und die „Tonghak Bauernrevolution“

Rezeption in Südkorea und Perspektiven des Vergleichs

147

REZENSIONEN

Allgemeines

Karl Jaspers: Korrespondenzen. Bd. 1: Politik und Universität.

Hrsg. von Carsten Dutt und Eike Wolgast. Bd. 2: Philosophie.

Hrsg. von Dominic Kaegi und Reiner Wiehl. Bd. 3: Psychiatrie,

Medizin und Naturwissenschaften. Hrsg. von Matthias Bormuth

und Dietrich von Engelhardt. Göttingen 2016

(Ulrich Arnswald)

167

**Jan Hüsgen: Mission und Sklaverei. Die Herrnhuter Brüdergemeine
und die Sklavenemanzipation in Britisch- und Dänisch-Westindien.**

Stuttgart 2016

(Bea Lundt)

169

**Felix Brahm/Eve Rosenhaft (Hrsg.): Slavery Hinterland. Transatlantic
Slavery and Continental Europe, 1680–1850.** Woodbridge 2016

(Ulrich van der Heyden)

171

Michael Mayer

Der Staat und das Private

Der Zusammenhang von Polizeireform und häuslicher Gewalt
in den USA seit 1960

„Wife-beating is occurring every 18 seconds in the United States“, teilte das FBI 1978 mit und machte durch diesen Sprechakt deutlich, dass auch in amerikanischen Sicherheitskreisen inzwischen ein Bewusstsein für die Bedeutung häuslicher Gewalt entstanden war. Zugleich handelte es sich hierbei nicht nur um eines von vielen Verbrechen, sondern es war sogar, wie das FBI erkannte, „the largest single offense committed, and probably the least reported“.¹ Hinzu kam, dass auch die Polizeiorgane selbst massiv von diesem Problem betroffen waren: Im Jahr 1976 standen 31 % aller Angriffe auf Polizisten im Zusammenhang mit Fällen häuslicher Gewalt, „representing the greatest percentage of assaults on law enforcement officers“.² Zudem starben 20 % aller Beamten, die im Einsatz getötet wurden, nachdem sie einem Notruf im Zusammenhang mit *domestic violence* Folge geleistet hatten.³

Somit mussten diese Verbrechen, die seit Beginn der 1970er-Jahre von der amerikanischen Frauenbewegung mit deutlichen Worten verurteilt wurden, von den amerikanischen Sicherheitsorganen bereits aus wohlverstandener Eigeninteresse heraus ins Zentrum ihrer kriminalpolizeilichen Arbeit gerückt werden. Es besteht damit ein deutlicher Interaktionszusammenhang zwischen häuslicher Gewalt und dem Agieren von sicherheitspolizeilichen Organen, wobei nicht unbedingt der Schutz der Frau das primäre Interesse staatlichen Handelns darstellte.

- 1 U.S. House of Representatives (Hrsg.), Hearings before the Subcommittee on Select Education of the Committee on Education and Labor, Washington 1978, S. 673. Nur selten war der Mann das Opfer. Vgl. etwa den Artikel in einer kanadischen Zeitung: Wife Assaults Her Husband, in: Globe and Mail, 11. 10. 1943, S. 4.
- 2 The Challenge of Crime in a Free Society. A Report by the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Washington 1967, S. 92 (im Folgenden: President's Commission on Law Enforcement).
- 3 Vgl. die Aussage von Sara-Ann Determan, American Bar Association, vom 8. 3. 1978 vor dem Subcommittee on Child and Human Development; U.S. Senate (Hrsg.), Hearings before the Subcommittee on Child and Human Development, Domestic Violence and Legislation with Respect to Domestic Violence, Washington 1978, S. 282 (im Folgenden: Domestic Violence Hearings).

Entstanden war die Debatte über häusliche Gewalt im Kontext des *Anti-Rape Movement*, das sich Ende der 1960er-Jahre als Teil der zweiten Frauenbewegung formiert hatte und sich für den Schutz von Frauen vor sexueller Gewalt einsetzte. Sehr schnell zeigte sich dabei, dass Frauen nicht allein sexueller, sondern in besonders hohem Maße auch körperlicher Gewalt durch ihre Lebenspartner ausgesetzt waren.⁴ Seit dieser Zeit wird in der Literatur intensiv über die Frage der *domestic violence* debattiert. Die älteren Publikationen stammten dabei vor allem von Aktivistinnen aus dem *Anti-Rape* bzw. dem neu entstandenen *Battered Women's Movement*. Deren oftmals von persönlichem Erleben geprägte Berichte sahen das historische Verdienst der zweiten Frauenbewegung darin, auf das Phänomen der häuslichen Gewalt aufmerksam gemacht zu haben.⁵

Erste psychologische oder sozialwissenschaftliche Studien wiederum versuchten seit Ende der 1970er-Jahre, eher die Gründe für die Entstehung von gewalttätigen Persönlichkeiten bzw. die Auswirkungen auf die Opfer zu untersuchen. Eine historische oder gesellschaftliche Kontextualisierung erfolgte nur in geringerem Maße.⁶ Radikalfeministische Theoretikerinnen, die die Ursache von häuslicher Gewalt vorrangig in patriarchalen Strukturen sahen, kritisierten deshalb wissenschaftliche Studien, die den Fokus nicht primär auf Geschlechterdifferenzen legten.⁷ Inzwischen wird der Topos häusliche Gewalt umfassender in sozialgeschichtliche Kontexte eingearbeitet. Zudem wird die zweite Frauenbewegung heute als ein zwar wichtiger Wegbereiter im Bewusstwerdungsprozess von häuslicher Gewalt gesehen, zugleich wird vermehrt kritisiert, dass das *Battered Women's Movement* sehr einseitig die Interessen der weißen Mittelklasseamerikanerinnen vertrat und dabei oftmals gegen die Bedürfnisse von Frauen aus Minderheiten handelte.⁸

Dieser Beitrag widmet sich einem Teilbereich des Themenfeldes häusliche Gewalt, der bisher kaum im Fokus stand. Im Mittelpunkt sollen die staatlichen, insbesondere sicherheitspolizeilichen Diskurse sowohl vor Entstehung der zweiten Frauenbewegung als auch als Reaktion auf feministische Forderungen seit den 1970er-Jahren stehen. Anders als in der Mehrzahl der Publikationen zu diesem Topos wird damit das bereits gut untersuchte Verhalten von Opfern und Tätern bzw. der zweiten Frauenbewegung

4 Vgl. Nancy A. Matthews, *Confronting Rape. The Feminist Anti-Rape Movement and the State*, London/New York 1994.

5 Vgl. etwa Susan Schechter, *Women and Male Violence. The Visions and Struggles of the Battered Women's Movement*, Boston 1982; Elizabeth H. Pleck, *Domestic Tyranny. The Making of Social Policy against Family Violence from Colonial Times to the Present*, New York 1987.

6 Vgl. z. B. Murray A. Straus/Richard J. Gelles/Suzanne K. Steinmetz, *Behind Closed Doors. Violence in the American Family*, Garden City 1980.

7 Vgl. Elizabeth M. Schneider, *Particularity and Generality. Challenges of Feminist Theory and Practice in Work on Woman-Abuse*, in: *New York University Law Review* 67 (1992), S. 520–569.

8 Vgl. mit sehr ausgewogener Kritik Leigh Goodmark, *A Troubled Marriage. Domestic Violence and the Legal System*, New York 2011, insbes. S. 136–159.

eher randläufig thematisiert. Dagegen soll der bisher eher unbeachtete Interaktionszusammenhang zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Diskursen sowie administrativen Reformprozessen erforscht werden, um a) gesellschaftlichen Transformationen als Teil eines globaleren sozialen Wandels nachzugehen, b) herauszuarbeiten, wie staatliche Interventionen soziale Prozesse beeinflussten, und um c) die Frage nach der Responsivität des Staates auf gesellschaftliche Missstände zu analysieren.

Empirisch wird deshalb untersucht, warum und inwieweit die Diskurse insbesondere von parlamentarischen Untersuchungskommissionen zu einem Reformprozess innerhalb des Polizei- und Justizapparates führten und wie sich dies anschließend in der Praxis auswirkte. Damit ist diese Studie am Schnittpunkt der Forschungsfelder Gesellschaftsgeschichte der USA, Geschlechtergeschichte sowie Sicherheits- und Rechtsgeschichte angesiedelt. Dabei sollen die untere und mittlere Deutungsebene miteinander verknüpft werden, um individuelles Handeln von Frauen, Polizeibeamten und anderen Personen im Kontext des von staatlicher Seite angestoßenen Reformprozesses zu interpretieren. Auf diese Weise können Einzelphänomene und Paradigmen in ihrer Wechselwirkung untersucht werden.

Die Periode 1960 bis 1990 war von drei grundlegenden Reformwellen mit Wirkung auf häusliche Gewalt im Sicherheitssektor geprägt. Der erste Teil dieses Beitrags befasst sich mit den Reformen im Polizei- und Justizapparat in den 1960er-Jahren, die einen „modernen“ Umgang von Sicherheitsorganen mit Bürgerinnen und Bürgern propagierten und ganz im Zeichen der Liberalisierungswelle dieser Zeit standen. Zugleich wird die sicherheitspolizeiliche Praxis gegenüber häuslichen Gewalttätern als Folge dieser „modernen“ Ansätze untersucht, die jedoch unerwartet zu einer Verschlechterung der Position von Frauen führte. Der zweite Teil behandelt die kritische Reaktion von Frauenbewegung und Experten auf dieses Handeln im polizeilichen sowie justiziellen Bereich und erörtert, welche erneuten Transformationsprozesse seit den 1970er-Jahren dadurch angestoßen wurden. Abschließend wird diskutiert, inwieweit diese neuerlichen Reformen der 1980er-Jahre, die mit dem Gedanken umgesetzt wurden, einen gesellschaftlichen Fortschritt zu erzielen, tatsächlich eine derartige Wirkung hatten.

Die Generalinterpretation der Geschichtswissenschaft geht von der These aus, dass es im Gefolge des Zweiten Weltkriegs zu einem Liberalisierungsprozess gekommen sei, der die Individualrechte des Staates immer besser gewährleistete. Dem wird am Beispiel der häuslichen Gewalt die Hypothese entgegengestellt, dass Liberalisierungsprozesse sehr widersprüchliche Dynamiken entwickelten und sich je nach gesellschaftlicher Gruppe unterschiedlich ausgewirkt haben. Damit soll darauf verwiesen werden, dass ein unhinterfragtes Fortschrittsparadigma gravierende methodologische Probleme für die Interpretation von gesellschaftlichen Entwicklungen aufwirft.

Zur Sanktionierung von häuslicher Gewalt als Folge von staatlichen Reformprozessen seit den 1960er-Jahren

Traditionellerweise gestattete das *English Common Law* die körperliche Züchtigung der Ehefrau: „A woman, a dog, and a walnut tree, the more you beat 'em the better they be“, so hieß es seit dem 16. Jahrhundert in einem englischen Sprichwort.⁹ Insbesondere seit dem Ende des 19. Jahrhunderts wurde in den USA der Schutz der Familie als Institution gegenüber Eingriffsrechten des Staates noch erweitert. 1874 entschied etwa der oberste Gerichtshof von North Carolina, dass der Staat nicht in Fällen von häuslicher Gewalt eingreifen solle, um die Privatsphäre der Familie zu wahren. Das Gericht beschied dabei: „If no permanent injury has been inflicted, nor malice, cruelty nor dangerous violence shown by the husband, it is better to draw the curtain, shut out the public gaze, and leave the parties to forget and forgive.“¹⁰ Die weiblichen Opfer hatten also letztlich das Nachsehen und konnten nur auf einen sehr eingeschränkten staatlichen Schutz hoffen.

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg wirkte dieses Denken fort. Die Familie wurde als der Wirkungsbereich des Mannes gesehen, in dem allein er Entscheidungshoheit besaß. Staatliche Interventionen waren mehr als unerwünscht. Der demokratische Abgeordnete Thomas O. Brooks erklärte z. B. am 8. April 1954 im *House of Representatives*: „Under our Constitution, a man's home is his castle and no Government should invade the privacy of his home and disrupt the sanctity of his home by high-handed seizure and search.“¹¹ Damit wird deutlich, dass die „moderne“ Trennung von öffentlichem und privatem Raum sowie der Schutz der Privatsphäre vor staatlichen Eingriffen, die zu Recht als bedeutende Errungenschaften der bürgerlichen Gesellschaften gelten, in Hinblick auf Frauen einen folgenschweren Effekt hatten. Um einen Schutz der Familien zu gewährleisten, verzichtete der Staat weitgehend darauf, die in der Verfassung niedergelegten Individualrechte der Frauen zu garantieren.

Insbesondere das Recht auf körperliche Unversehrtheit wurde hierbei nur bedingt geachtet, zumindest solange die Täter keine extreme Brutalität an den Tag legten oder Schuss- bzw. Stichwaffen einsetzten. Frauen erlebten deshalb eine sekundäre Viktimisierung dadurch, dass ihnen kaum wirksamer staatlicher Schutz vor häuslicher Gewalt geboten wurde, da es sich hierbei in den Augen der Strafverfolgungsbehörden um ein innerfamiliäres Problem handelte. Aus diesem Grund zeigte sich ein typisches Reaktionsmuster staatlicher Organe auf *domestic violence*, wie die *Task Force on the Police*, die 1965 von Präsident Lyndon B. Johnson eingesetzt worden war und das Verhältnis

9 Lois Kerschen, *American Proverbs about Women. A Reference Guide*, Westport 1998, S. 72.

10 Zit. in: Barbara J. Hart (Hrsg.), *State Codes on Domestic Violence. Analysis, Commentary and Recommendation*, Darby 1992, S. 22.

11 *Congressional Record. Proceedings and Debates of the 83rd Congress*, Bd. 100, Washington 1954, S. 4910 (im Folgenden: *Congressional Record*).

von Polizei und Bevölkerung untersuchte, 1967 festhielt: „The patrolman who responds to the disturbance usually either informs the parties of their right to initiate a prosecution; undertakes to effect a resolution of the dispute by ordering the parties to leave each other alone (advising the drunk husband to go to the movies, for example); or uses some other form of on-the-scene counselling.“¹² Die *Task Force* sah dies keineswegs als problematisch an, sondern gab vielmehr den gewöhnlichen Verfahrensgang wieder: Die Polizei verweigerte üblicherweise eine Verhaftung des Täters bzw. drängte die Frau, keine Anzeige zu erstatten. Insgesamt bemühten sich die Beamten bei innerfamiliären Streitigkeiten um eine neutrale Position, schützten aber damit letztlich die Täter.

Die Polizei ging dabei von der Vorstellung aus, dass ein Arrest kontraproduktiv sei. Nach seiner Entlassung, so der Gedanke, würde der Täter verärgert aus der Haft nach Hause kommen und möglicherweise seinem Opfer schwere Verletzungen zufügen.¹³ Hinzu kam, dass derartige Einsätze extrem unbeliebt und zeitaufwendig waren. So machten *domestic calls* einen Großteil der Polizeiarbeit aus, sie lagen um 40 % höher als sonstige Einsätze.¹⁴ Notrufzentralen versuchten deshalb, eingehende Anrufe möglichst abzuwiegeln. So rief etwa eine Frau zu Beginn der 1960er-Jahre bei der Polizei an und erklärte: „My boyfriend is mad at me and is going to beat me up.“ Der zuständige Beamte replizierte: „Call us again when he does.“¹⁵

Wie können diese Reaktionsmuster der Polizei erklärt werden? Ein zentraler Faktor war – wenig überraschend – patriarchalisches Denken der Strafverfolgungsbehörden. Dieser Umstand wurde noch dadurch verschärft, dass in der Rekrutenausbildung häusliche Gewalt nicht thematisiert wurde. Das Ausbildungsprogramm des *Chicago Police Department* etwa sah innerhalb der 490 Unterrichtseinheiten nur eine Stunde für *disturbances* jeglicher Art vor, darunter Ruhestörung oder Nachbarschaftsstreitigkeiten. Bei Notrufen in Fällen von *domestic disturbances* sollten laut Handbuch der Chicagoer Polizei keinerlei Maßnahmen ergriffen werden: „The majority of these calls are non-criminal calls and don’t warrant any punitive action.“¹⁶ Eine Verhaftung sollte also nicht vorgenommen werden, da scheinbar keine Straftat vorlag. Auch die *Michigan Police Training Academy* wies ihre Kadetten an, eine Verhaftung möglichst zu vermeiden: „Don’t be too harsh or critical.“ Zudem solle den Opfern vorgegaukelt werden, dass

12 President’s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (Hrsg.), *Task Force Report: The Police*, Washington 1967, S. 24 (im Folgenden: *Task Force Report: The Police*).

13 Vgl. Raymond I. Parnas, *The Police Response to the Domestic Disturbance*, in: *Wisconsin Law Review* 10 (1967), S. 914–960, hier S. 942.

14 Vgl. *Task Force Report: The Police*, S. 14; President’s Commission on Law Enforcement, S. 7.

15 Zit. in: Elaine Cumming/Ian Cumming/Laura Edell, *Policeman as Philosopher, Guide and Friend*, in: *Social Problems* 12 (1965), S. 276–286, hier S. 281.

16 Zit. in: Parnas, *Police Response*, S. 916 f. Auch die President’s Commission on Law Enforcement, S. 103, kritisierte die fehlende Ausbildung der Polizei in Fällen von häuslicher Gewalt und forderte intensive Ursachenanalysen.

der Täter nicht in Haft genommen werden könne, weil: „1. Court not in session. 2. No judge available“.¹⁷

Doch nicht nur war die Ausbildung der Beamten mangelhaft, es fehlte auch eine klare gesetzliche Handhabe, obgleich etwa Charlotte Epstein, Wissenschaftlerin beim *Philadelphia Police Department*, bereits 1962 behauptet hatte: „Today, a husband has no legal right to beat his wife.“¹⁸ Bei geringfügigen Vergehen, worunter die meisten Fälle von häuslicher Gewalt nach Ansicht der Sicherheitsorgane fielen, durfte nämlich ein Polizist eine Verhaftung nur dann durchführen, wenn die Tat in seiner Gegenwart verübt worden war.¹⁹ Das Ausbildungshandbuch der Chicagoer Polizei informierte deshalb die Beamten, die meisten Fälle von häuslicher Gewalt seien „non-criminal in nature [...] and in fact have no grounds on which to base a legal arrest“. Als Handlungsanleitung für die Polizisten wurde vorgegeben: „You can usually adjust the situation by giving a common sense explanation to all parties involved or by referring the complainant to the proper agency or by advising them to consult their own attorney.“²⁰ Somit wurde die Polizei gezielt daraufhin trainiert, eine Nichtverhaftungspolitik zu verfolgen, wo immer dies möglich erschien, soweit es sich nicht um Delikte handelte, die schwerere Körperverletzung oder den Gebrauch von Waffen involvierten.²¹

Auch das Trainingshandbuch der *International Association of Chiefs of Police* empfahl 1965 für den Umgang mit häuslicher Gewalt: „In dealing with family disputes the power of arrest should be exercised as a last resort. The officer should never create a police problem when there is only a family problem existing.“²² Diese Position wurde mehrfach, zuletzt 1979, von der *American Bar Association* in ihren *Standards for the Urban Police Function* als Empfehlung festgeschrieben. Die Polizei sollte in Fällen von häuslicher Gewalt „without reliance upon criminal assault or disorderly conduct statutes“ handeln, also auf die klassischen polizeilichen Sanktionsmittel verzichten.²³

17 Zit. in: Barbara Fedders, Lobbying for Mandatory-Arrest Policies. Race, Class, and the Politics of the Battered Women's Movement, in: New York University Review of Law & Social Change 23 (1997), S. 281–300, hier S. 283, Anm. 7.

18 Charlotte Epstein, Intergroup Relations for Police Officers, Baltimore 1962, S. 173. Vgl. zu den für unzureichend erachteten Gesetzen auch U.S. Commission on Civil Rights (Hrsg.), *The Federal Response to Domestic Violence*, Washington 1982, S. 25.

19 Vgl. Schechter, *Women and Male Violence*, S. 159.

20 Zit. in: Parnas, *Police Response*, S. 919.

21 Über häusliche Gewalt wurde nur dann in den Medien berichtet, wenn die Verletzungen besonders schwerwiegend oder die Beteiligten prominent waren. Vgl. etwa den Fall, bei dem ein Mann seine Gattin eine Nacht lang quälte: *Torture Laid to Spouse in Wife-Assault*, in: *The Washington Post*, 6. 9. 1951, S. B1.

22 Zit. in: Ira Mark Ellman/Paul M. Kurtz/Elizabeth S. Scott (Hrsg.), *Family Law. Cases, Text, Problems*, 3. Aufl., Charlottesville 1998, S. 163.

23 American Bar Association (Hrsg.), *Standards on Urban Police Function*, Chicago 1980, Standard 1-3.4 c, http://www.americanbar.org/publications/criminal_justice_section_archive/crimjust_standards_urbanpolice.html [22. 1. 2018].

Es gab jedoch auch ganz praktische Erwägungen, weshalb die Polizei Täter nicht in Gewahrsam nahm, selbst wenn die Beamten am Tatort über einen relativen Ermessensspielraum verfügten. Polizisten handelten oftmals zurückhaltend, wussten sie doch, dass Staatsanwälte nur selten Ermittlungen einleiten würden, da häusliche Gewalt in minderen Fällen nicht strafbar war.²⁴ Staatsanwälte wiederum waren zögerlich, ein Verfahren zu eröffnen, da die Richter die Angeklagten in der Mehrzahl der Fälle freisprachen. Das Strafverfolgungssystem war also insgesamt nicht auf die Ahndung häuslicher Gewalt ausgerichtet, da der Gesetzgeber nur eine unzureichende Handhabe geschaffen hatte. Damit zeigt sich, wie verheerend sich fortbestehendes patriarchalisches Denken, das Reformen im Gesetzgebungsprozess und innerhalb der Strafverfolgungsbehörden verhinderte, mit den institutionellen Logiken verknüpfte, die auf erfolgreiche Bestrafung von Tatverdächtigen ausgerichtet waren. Da es in Fällen von häuslicher Gewalt kaum Belohnungsanreize für Polizisten, Staatsanwälte oder Richter gab, wurden entsprechende Verfahren an den neuralgischen Punkten der Strafverfolgungsbehörden nicht weiter verfolgt.²⁵

Welche Rolle spielten in diesem Zusammenhang polizeiinterne Reformen der 1960er-Jahre? Die Nichtinterventionspolitik der Behörden bei häuslicher Gewalt war ganz wesentlich eine Folge des Liberalisierungsprozesses der 1960er-Jahre. Bereits seit Beginn der Dekade wurde intensiv über *Police-Community-Relations* diskutiert, d. h. über Reformen im Polizei- und Justizbereich, die das Zusammenwirken von Polizei und Bürger nach „modernen“ Maßstäben regeln sollten.²⁶ Auslöser dieser Überlegungen waren massive Unruhen nach vielfältigen brutalen Übergriffen von Polizeibeamten auf afroamerikanische Jugendliche, in extremer Form etwa während der *Watt Riots* in Los Angeles im August 1965, bei denen 34 Personen ums Leben kamen.²⁷ Dabei zog insbesondere rassistisches und diskriminierendes Verhalten der Polizei Kritik auf sich. Die 1965 von Präsident Johnson eingesetzte *President's Commission on Law Enforcement* zur Erarbeitung von Reformvorschlägen für den Sicherheitssektor kam deshalb 1967 zu folgendem Ergebnis: „Most men both welcome official protection and resent official interference. Upon the way the police perform their duties depends to a large extent which state of mind predominates, whether the police are thought of as protectors or oppressors, as friends or enemies.“²⁸

24 Zum Ermessensspielraum von Polizeibeamten im Einsatz vgl. Joseph Goldstein, *Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process. Low-Visibility Decisions in the Administration of Justice*, in: *Yale Law Journal* 69 (1960), S. 543–594.

25 Vgl. *President's Commission on Law Enforcement*, S. 92.

26 Vgl. z. B. den Bericht: *Commission on Civil Rights (Hrsg.), Police – Minority Group Relations in Los Angeles and the San Francisco Bay Area*, Washington 1963. Vgl. als Analyse aus dem Philadelphia Police Department: Epstein, *Intergroup Relations for Police Officers*, insbes. S. 6–31.

27 Vgl. Gerald Horne, *Fire This Time. The Watts Uprising and the 1960s*, Charlottesville 1995.

28 *President's Commission on Law Enforcement*, S. 92.

In der Folge wurden Polizisten unter der Prämisse trainiert, möglichst wenig in den Alltag der Bürger einzugreifen, sondern vielmehr äußerste Zurückhaltung walten zu lassen. Diese neuen Ausbildungsprinzipien, die in überarbeiteten Dienstvorschriften der einzelnen *Police Departements* niedergelegt wurden, propagierten zumeist das *dispute intervention model* als Lehre aus den Rassenunruhen der vergangenen Jahre. Der Beamte sollte wie ein Sozialarbeiter oder Friedensstifter auftreten, im Konfliktfall beruhigend wirken und dabei neutral bleiben.²⁹ Ebenso sollten staatliche Interventionen, insbesondere die Inhaftierung von Personen, vermieden werden, solange sich die Betroffenen keine schwereren Verbrechen zuschulden kommen ließen. Damit reagierten die Strafverfolgungsbehörden u. a. auf das Misstrauen von Afroamerikanern gegenüber jeglicher Form von staatlicher Gewalt. So erklärt sich die zurückhaltende Reaktion der Polizei in Fällen von *domestic violence* und die weitgehende Vermeidung von Verhaftungen, die nicht allein auf überkommenen patriarchalischen Mustern gründeten. Gerade im Umgang mit afroamerikanischen Familien weckten Polizeimaßnahmen durch weiße Beamte selbst bei den von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen grundsätzliches Misstrauen.³⁰

Neben diesen Reformen im Polizei- und Justizbereich muss jedoch auch das Familienbild der 1960er-Jahre in seinen Auswirkungen auf die Frage der häuslichen Gewalt in Betracht gezogen werden. Gesellschaftliche Transformationen seit der Jahrhundertwende unterminierten das klassische bürgerliche Familienmodell, das auf einem männlichen Alleinverdiener sowie der weiblichen Haushalts- und Sorgearbeit beruhte. Die Jugend des Landes, so glaubten manche Familienpolitiker, würde aufgrund der scheinbaren Vernachlässigung durch die seit dem Zweiten Weltkrieg vermehrt berufstätigen Mütter anfälliger für Kriminalität und Drogenkonsum. Ziel müsse es deshalb sein, so die *President's Commission on Law Enforcement* 1967, die Familie „as an agent of social control“³¹ zu stärken. Dies schien insbesondere im Kontext des Kalten Krieges dringend vonnöten zu sein. Die amerikanische Gesellschaft wollte sich so gegen eine vermeintliche kommunistische Infiltrierung schützen, denn nur eine gesunde Familie, so die Hoffnung, könne die Grundlage für eine starke und abwehrbereite Gesellschaft darstellen, die jeglichen Einflüsterungsversuchen der Sowjetunion widerstehen könne.³²

29 Vgl. Cumming/Cumming/Edell, *Policeman as Philosopher, Guide and Friend*, S. 276–286.

30 Vgl. James Campbell, *Crime and Punishment in African American History*, New York 2013, insbes. S. 165–217.

31 Vgl. *President's Commission on Law Enforcement*, S. 59. Die Task Force on Family Violence stellte 1984 fest: „During the sixties, police trainers relied on the literature of psychologists and social scientists who believed that arrest was inappropriate because it exacerbated the violence, broke up families, and caused the abuser to lose his job.“ In: Attorney General's Task Force On Family Violence. Final Report, Washington 1984, S. 22 (im Folgenden: Task Force On Family Violence).

32 Vgl. Elaine Tyler May, *Homeward Bound. American Families in the Cold War Era*, New York 2008.

Die nach dem Zweiten Weltkrieg wieder deutlich traditionellere US-Familienpolitik erklärt somit neben den beschriebenen Reformen im Polizei- und Justizapparat, warum der Staat große Hemmungen hatte, in innerfamiliäre Konflikte einzugreifen. Durch eine Forcierung der Nichtarrestpolitik sollten demnach Familien in der Krise nicht noch weiter belastet werden, auch wenn damit die bestehenden innerfamiliären Probleme auf Kosten der Frauen unterdrückt wurden. Auf diese Weise hoffte man, ein Auseinanderbrechen der Familien, etwa eine Trennung auf Wunsch der Frau, zu vermeiden – für konservative Familienpolitiker ein wichtiges Ziel angesichts der vor allem in den 1960er- und 1970er-Jahren steil ansteigenden Scheidungsraten.³³ Dabei wurde billigend in Kauf genommen, dass diese Politik überkommene Machtstrukturen im Familienverband stärkte und Frauen nicht erlaubte, ihre Rolle als gleichberechtigte Partner innerhalb der Familie, aber auch als selbstbewusste Bürger innerhalb der Gesellschaft auszuüben. Der Rechtswissenschaftler Raymond I. Parnas, der 1967 eine Studie zum Polizeiverhalten bei häuslicher Gewalt verfasste, sprach sich aus diesem Grund vehement gegen Verhaftungen aus: „Maintaining the family unit“ stellte für ihn das oberste Ziel dar.³⁴

Insgesamt muss damit an dieser Stelle folgender Befund festgehalten werden: Die Reformen innerhalb des Strafverfolgungsapparats, die zu Recht als wichtige Errungenschaft der Liberalisierungswelle der 1960er-Jahre gelten, hatten eine kontradiktorische Wirkung. Während man zwar nunmehr die Rechte der zuvor diskriminierten Minderheiten deutlich besser schützte, waren die Folgen für Frauen ambivalenter Natur. Sie konnten ihren Anspruch auf Schutz ihrer körperlichen Unversehrtheit und auf gleichberechtigte Anerkennung ihrer Rechte als Staatsbürger kaum durchsetzen. Dies wurde ironischerweise sogar noch durch eine Politik erschwert, die „moderne“ Reformen für einen progressiven Umgang der Polizei mit der Bevölkerung realisierte. Damit wird deutlich, welche widersprüchlichen Effekte eine auf dem Fortschrittsgedanken basierende Reformpolitik haben konnte.

Doch hatte die Liberalisierungswelle der 1960er-Jahre, die in Teilen eine Folge der Mobilisierung durch das *Civil Rights Movement* war, auch einen wichtigen Nebeneffekt. Angespornt und inspiriert durch diese Bewegung, aber auch bedingt durch staatliche Maßnahmen zur Einführung von gleichen Löhnen für Männer und Frauen,³⁵ begannen Aktivistinnen, vermehrt auf ihre Rechte zu pochen. Wie aber wirkte sich aus, dass die betroffenen Frauen seit Ende der 1960er-Jahre durch lautstarke Partizipation am gesellschaftlichen Diskurs auf ihr Anliegen aufmerksam machten? Reagierte die Politik in „moderner“ Weise responsiv?

33 Vgl. Marilyn Coleman, *Family Life in 20th Century America*, Westport 2007, S. 1–38.

34 Parnas, *Police Response*, S. 948.

35 Vgl. den Equal Pay Act vom 10. 6. 1963; 77 United States Statutes at Large, S. 56 f. Der Equal Pay Act war ein wichtiger Verstärker der Frauenbewegung in den USA, da nunmehr die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmung durch Arbeitgeber zu einem zentralen Agitationsfeld der Aktivistinnen wurde.

Die Reformen im Polizei- und Justizbereich seit den späten 1970er-Jahren und ihre Wirkung auf Fälle von häuslicher Gewalt

Seit Beginn der 1970er-Jahre wies insbesondere die zweite Frauenbewegung darauf hin, dass Frauen Opfer von häuslicher Gewalt wurden. Das *Anti-Rape Movement* spielte hier eine wichtige Vorreiterrolle: Frauen wurden ermutigt, über ihre Gewalterfahrung öffentlich zu sprechen, anstatt diese wie bisher schamhaft zu verschweigen. Auf diese Weise entstand ein Netzwerk von *Rape Crisis Center*, die als Anlaufpunkt für Betroffene, aber auch als genereller Kommunikationsort für Frauen dienten. Aus diesen Netzwerken heraus entstand schließlich Mitte der 1970er-Jahre das *Battered Women's Movement*, das Frauenhäuser für Opfer von häuslicher Gewalt einzurichten begann.³⁶

Zugleich agierten weiße Mittelklassefrauen als wirkmächtige Lobbygruppe, um soziale Veränderungen insbesondere in der Politik sowie bei Polizei- und Justizbehörden durchzusetzen. Diese Aktivitäten fielen auch deshalb auf fruchtbaren Boden, da bereits seit den 1960er-Jahren intensiv über Gewalt an Kindern diskutiert worden war. Kinder mit Gewalterfahrungen in der Familie, so zeigten Expertenbefragungen, wurden überdurchschnittlich oft kriminell oder drogenabhängig.³⁷ Aus diesem Grund hatte Präsident John F. Kennedy bereits am 11. Mai 1961 das *President's Committee on Juvenile Delinquency and Youth Crime* geschaffen. In der Folge fanden insbesondere im Verlauf der 1970er-Jahre regelmäßig Anhörungen zu diesem Thema im Kongress statt – so vor allem im Rahmen des *Subcommittee to Investigate Juvenile Delinquency* – und hielten damit die öffentliche Aufmerksamkeit wach.³⁸ Von der Debatte um misshandelte Kinder bis zur Einsicht, dass auch Frauen im Familienverband Opfer von körperlicher und seelischer Gewalt wurden, war es dabei insgesamt nur ein kleiner Schritt. Der Frauenbewegung war somit ein Perspektivwechsel gelungen. Seit den 1980er-Jahren galten nicht mehr nur besonders sichtbare Formen von Gewalt als verpönt. Nun wurden die meisten Arten von häuslicher Gewalt sozial geächtet, selbst wenn diese Ächtung in den USA bis heute bei Weitem nicht so umfassend ist wie in Westeuropa.³⁹

Gefördert wurde dieser Prozess durch die Selbstperzeption von Regierung und Verwaltung als Vertreter des sozialen Wandels.⁴⁰ Im Kontext der Planungseuphorie der

36 Vgl. Susan Schechter, *The Roots of the Battered Women's Movement. Personal and Political*, in: D. Kelly Weisberg (Hrsg.), *Applications of Feminist Legal Theory to Women's Lives. Sex, Violence, Work, and Reproduction*, Philadelphia 1996, S. 296–305, hier S. 300 f.

37 Vgl. hierzu die Ergebnisse der *Task Force on Family Violence*, S. 3.

38 Vgl. dazu genauer Elizabeth Hinton, *From the War on Poverty to the War on Crime. The Making of Mass Incarceration in America*, Cambridge 2016, S. 32–49.

39 Vgl. James Garbarino/Catherine P. Bradshaw, *Gewalt gegen Kinder*, in: Wilhelm Heitmeyer/John Hagan (Hrsg.), *Internationales Handbuch der Gewaltforschung*, Wiesbaden 2002, S. 899–920.

40 Vgl. Donna M. Moore, *Introduction*, in: dies. (Hrsg.), *Battered Women*. Beverly Hills/London 1979, S. 7–32, hier S. 11 f.

1960er- und 1970er-Jahre glaubten sie, dass sich gesellschaftliche Transformationen von oben gestalten ließen. Gesetzgeber sowie Polizei- und Justizbehörden waren deshalb – auch als Reaktion auf gesellschaftliche Diskurse – bereit, weitgehende Reformen einzuleiten. Bereits 1970 wurde aus diesem Grund das *Family Violence Program* durch die *Law Enforcement Assistance Administration*, die innerhalb des Justizministeriums die Verteilung bundesstaatlicher Fördermittel organisierte, aufgelegt. Hierbei handelte es sich um die erste Reaktion der Washingtoner Regierung auf das aufkeimende Thema der häuslichen Gewalt, das aber vorerst vor allem dem Schutz der Kinder dienen sollte, wofür ein breiter gesellschaftlicher Konsens herrschte.⁴¹ Erst seit Mitte der 1970er-Jahre förderte das *Family Violence Program* die Entwicklung von Handlungsanweisungen für Polizeibeamte in Notrufzentralen und auf Streife, um eine adäquate Reaktion auf Fälle häuslicher Gewalt zu ermöglichen. Zudem wurden seit dieser Zeit Sozialprogramme und Frauenhäuser finanziell unterstützt, um die Öffentlichkeit über das Phänomen aufzuklären und den Opfern der Gewalt Unterstützung zukommen zu lassen. Jedoch bewirkte die Art der Vergabe der Fördergelder, dass damit die vorherrschende Meinung weiter unterfüttert wurde, wonach es sich bei häuslicher Gewalt um ein innerfamiliäres Problem handele, das keine modifizierte Reaktion der Polizei erfordere.⁴² Der Bewusstwerdungsprozess beim Topos häusliche Gewalt führte noch nicht zwingend zur Modifikation des behördlichen Vorgehens in derartigen Fällen.

1978 erschienen indes die Ergebnisse einer ersten landesweiten Untersuchung auf der Basis von Expertenbefragungen, der *Domestic Violence Report*, der vom *House of Representatives* vorgelegt worden war. Das Parlament schloss sich in seinen Schlussfolgerungen dabei den zunehmend kritischeren Stimmen an, wonach der bisherige staatliche Umgang mit häuslicher Gewalt keinen echten Opferschutz gewährleistet habe. Vor allem die polizeiliche Leitlinie, auf staatliche Sanktionen gegenüber den Tätern von häuslicher Gewalt weitgehend zu verzichten, wurde nunmehr grundlegend infrage gestellt: „Police policies of non-arrest and mediation implicitly ‚legitimize‘ husband-to-wife violence instead of ending it. Critics assert that such police policies reinforce the batterer’s belief that he has not committed a crime, and is free to continue his violent behavior.“⁴³

Der Hauptgrund für dieses Umdenken lag dabei in veränderten institutionellen Motivationen. So waren nach Angaben des FBI Ende der 1970er-Jahre 12,5 % aller Morde in den USA eine Folge von häuslicher Gewalt.⁴⁴ Fast ein Drittel der weiblichen

41 Vgl. National Research Council (Hrsg.), *Understanding Violence against Women*, Washington D. C. 1996, S. 141.

42 Vgl. Goodmark, *Troubled Marriage*, S. 18 f.

43 U.S. House of Representatives (Hrsg.), *Research into Violent Behavior. Domestic Violence Report*, Washington 1978, S. 20.

44 Vgl. die Aussage von Sara-Ann Determan, American Bar Association, vom 8. 3. 1978; *Domestic Violence Hearings*, S. 282.

Opfer war von ihren Ehemännern oder Lebenspartnern ermordet worden.⁴⁵ Eine 1977 vom *Kansas Police Department* durchgeführte Studie kam sogar zu dem Ergebnis, dass bei 85 % der Beziehungsmorde die Polizei zumindest einmal vorher interveniert hatte, in der Hälfte der Fälle sogar mindestens fünf Mal.⁴⁶ Alle diese Fakten erforderten zwingend ein verändertes Handeln der zuständigen Institutionen.

Die Sicherheitsbehörden waren aber auch selbst direkt von häuslicher Gewalt betroffen und konnten das Problem schon aus Eigeninteresse nicht länger ignorieren. Wie bereits erwähnt, stand 1976 beinahe ein Drittel aller Angriffe auf Polizisten in Zusammenhang mit Fällen häuslicher Gewalt. 20 % aller Beamten, die im Dienst getötet wurden, verloren ihr Leben bei derartigen Einsätzen.⁴⁷ Aus diesem Grund wirkten institutionelle Notwendigkeiten wie ein Verstärker für bereits vorhandene Reformbestrebungen. Mit Hoffnung sahen leitende Polizeibeamte wie der Vorsitzende der *International Association of Chiefs of Police*, Glen R. Murphy, auf neue Möglichkeiten im Umgang mit häuslicher Gewalt, um auf diese Weise ein vermindertes Risiko für Streifenbeamte, aber auch eine Arbeitsentlastung und Einsparungen zu erreichen. Vor dem *Subcommittee on Child and Human Development* des Senats betonte er am 17. Juli 1978 insbesondere die Einsparungen, die durch Reformen erzielt worden waren: „Studies have demonstrated that as a result of the implementation of community-based family violence programs, the total number of calls for police intervention has been reduced by half; the recidivism rate for domestic disturbances reduced by more than half; and the amount of time spent on domestic disturbance calls reduced by approximately 25 minutes per call.“⁴⁸ Ob diese Einsparungen tatsächlich den Opfern zugutekamen, ist dabei jedoch mehr als fraglich.

Dies zeigt sich vor allem daran, dass an der Nichtarrestpolitik trotz aufkeimender Kritik vorerst nicht gerüttelt wurde. Noch Ende der 1970er-Jahre ergab eine Untersuchung mit 109 Frauen, die häusliche Gewalt erlitten hatten, dass deren Lebenspartner von der Polizei in der Regel nicht verhaftet worden waren. Polizei und Gerichte, so belegt die Auswertung von 933 Fällen, reagierten weiterhin nur in Fällen schwerer häuslicher Gewalt.⁴⁹ Dies sollte sich aber langsam ändern. Besonders intensiv reformierte dabei das *Berkeley Police Department* seine Nichtverhaftungspolitik in Fällen häuslicher Gewalt. Nunmehr wurde kein Unterschied mehr gemacht zwischen Gewalt unter Fremden im öffentlichen Raum und Gewalt im innerfamiliären Zirkel. Das Mitglied der *Berkeley Police Review Commission*, Eileen Luna-Gordinier, versicherte deshalb am 16. Juni 1983 in einer Parlamentsanhörung zum *Police Misconduct*, „that these cases be handled with the same professionalism and enforcement techniques as were used in other

45 Vgl. Task Force on Family Violence, S. 11.

46 Vgl. Ann Jones, *Women Who Kill*, New York 2009, S. 341.

47 Vgl. President's Commission on Law Enforcement, S. 92; Domestic Violence Hearings, S. 282.

48 Domestic Violence Hearings, S. 642.

49 Vgl. Russell P. Dobash/R. Emerson Dobash, Community Response to Violence against Wives, in: *Social Problems* 28 (1981), S. 563–581, hier S. 574.

incidences of assault, i. e. professional investigation and arrest of responsables“.⁵⁰ Die Polizeibehörden reagierten also langfristig durchaus auf den gesellschaftlichen Druck, wobei parlamentarische Untersuchungskommissionen in den 1970er-Jahren als Transmissionsriemen wirkten. Die Behörden waren gewillt, dem in der Gesellschaft verbreiteten Fortschrittsgedanken zu entsprechen, und eiferten danach, möglichst progressive Reformen durchzuführen – motiviert durch das beschriebene Eigeninteresse, aber auch, um gesellschaftlicher Kritik zu entgehen. Ob diese Reformen den Opfern dienen, soll im abschließenden Kapitel diskutiert werden.

Die Präsidentschaft von Ronald Reagan bedeutete jedoch einen wichtigen Einschnitt für den Umgang mit häuslicher Gewalt. Reagan sah zu Beginn seiner Amtszeit keinerlei Notwendigkeit darin, *domestic violence programs* zu unterstützen. Wie viele amerikanische Konservative glaubte er, dass die traditionelle Familie in den USA durch Feministinnen, Homosexuelle und Abtreibungsärzte unter Druck gesetzt würde.⁵¹ Die Lösung des Problems der häuslichen Gewalt sahen die Republikaner deshalb in einer Rückbesinnung auf konservative Werte und einer dadurch erreichten Stärkung der traditionellen Familie. Wenn Partnerschaft und Familie wieder allein in die Bereiche von „families, churches, universities, and private groups“ fielen, werde das Problem gelöst, so der republikanische Senator Gordon J. Humphrey: „The Federal Government has no business intruding here.“⁵² Moderatere konservative Senatoren, so etwa Orrin Hatch (Utah), versteckten sich zudem geschickt hinter dem Argument, dass Familienpolitik Sache der einzelnen Bundesstaaten, nicht aber der Washingtoner Regierung sei. Auf diese Weise ließen sich die bis 1981 von der Carter-Administration aufgelegten ersten zaghaften Programme zur Unterstützung von Opfern häuslicher Gewalt leichter bekämpfen. Bei diesen handele es sich allein um einen „giant step by the Federal social service bureaucracy into family matters which are properly, more effectively, and democratically represented by the States and local communities“.⁵³ Somit ging es selbst den moderaten Konservativen darum, Familienpolitik erneut als reine Privatangelegenheit zu behandeln, was letztlich patriarchalische Strukturen stärkte und Frauen ungeschützt körperlicher Gewalt aussetzte.

In der Praxis war jedoch die Politik der Reagan-Administration deutlich liberaler, als es zunächst den Anschein hat. Dies hatte damit zu tun, dass sozialer Wandel nicht allein von den Intentionen der Familienpolitiker abhing, sondern auch Folge von

50 U.S. House of Representatives (Hrsg.), *Hearings before the Subcommittee on Criminal Justice of the Committee on the Judiciary*, Bd. 1, Washington 1984, S. 20.

51 Vgl. Matthew D. Lassiter, *Inventing Family Values*, in: Bruce J. Schulman/Julian E. Zelizer (Hrsg.), *Rightward Bound. Making America Conservative in the 1970s*, Cambridge 2008, S. 171–192; Jeffrey D. Howison, *The 1980 Presidential Election. Ronald Reagan and the Shaping of the American Conservative Movement*, New York 2014, insbes. S. 83–85.

52 *Congressional Record*, 25. 8. 1980, S. 22797.

53 Ebenda, S. 22802.

Pfadabhängigkeiten war. Den wohl wichtigsten Impetus bildete die Bekanntgabe des Urteils im Fall *Thurman v. City of Torrington*.⁵⁴ Einem Opfer von häuslicher Gewalt, Tracy Thurman, wurde dabei nach einem besonders eklatanten Fall von unterlassener Hilfeleistung durch die örtlichen Polizeibehörden im Juni 1983 ein Schadensersatz in Höhe von 2,3 Millionen Dollar zuerkannt. Das zuständige Amtsgericht stellte in seinem Urteil am 25. Juni 1985 fest, es gebe bei der örtlichen Polizeistation in Torrington ein „pattern or practice of affording inadequate protection, or no protection at all, to women who have complained of having been abused by their husband“.⁵⁵ Dieses Urteil führte zu Pfadabhängigkeiten, da selbst Polizeidienststellen, die prinzipiell an einer Nicht-verhaftungspolitik festzuhalten gedachten, allein aus Sorge vor Schadensersatzklagen gezwungen waren, ihre bisherigen Grundsätze zu überarbeiten. Ergänzend empfahl die von der US-Generalstaatsanwaltschaft eingesetzte *Task Force on Family Violence* bereits im September 1984, „that the legal system treat assaults within the family as seriously as it would treat the same assault if it occurred between strangers“.⁵⁶ Damit wurden die bundesstaatlichen Polizeibehörden aufgefordert, häusliche Gewalt nicht länger als ein innerfamiliäres Problem zu betrachten.

Dies bedeutete einen wichtigen Einschnitt in der amerikanischen Familienpolitik und eine deutliche Abkehr von der republikanischen Ideologie, da bislang das Familienrecht überkommene Herrschaftsstrukturen innerhalb der Familien gefördert hatte. Selbst die Konservativen trugen den Wandel mit. 1984 kam die vom Generalstaatsanwalt eingesetzte *Task Force on Family Violence* zu dem Schluss, innerfamiliäre Gewalt sei „a time bomb that will explode years later as abused children become abusers of their own children or other children“.⁵⁷ Wenn aber häusliche Gewalt Gesellschaft und Familien grundlegend bedrohten, mussten sich auch konservative Politiker dem Handlungsdruck beugen. Sozialer Wandel fand also selbst dann statt, wenn Teile der Eliten – wie seit Mitte der 1970er-Jahre immer deutlicher erkennbar – intendierten, gesellschaftliche Strukturen zu restaurieren. Trotz vorherrschenden Unwillens, in innerfamiliäre Konflikte einzugreifen, kam es deshalb zu einem veränderten Umgang mit Privatheit. Denn bei anhaltender Untätigkeit, so erkannten die Konservativen, war die Spezies Familie durch Gewalt ernsthaft bedroht. Durch Eingriffe in das Private konnte die Politik so einerseits dem selbst erhobenen Fortschrittsgedanken gerecht werden, andererseits zugleich die Familie als Grundlage der Gesellschaft schützen. So erklärt sich die ungewöhnliche Allianz aus Demokraten und Republikanern, die 1984 schließlich für den seit 1978 immer wieder debattierten *Family Violence Prevention and Services Act* stimmten,

54 Vgl. zu diesem Fall Goodmark, *Troubled Marriage*, S. 106 f.

55 Zit. in: Karel Kurst-Swanger/Jacqueline L. Petcosky, *Violence in the Home. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford 2003, S. 93. Vgl. zu diesem Fall auch David W. Neubauer/Henry F. Fradella, *America's Courts and the Criminal Justice System*, Boston 2015, S. 247–249.

56 *Task Force on Family Violence*, S. 4.

57 Ebenda, S. 3.

wenn auch nur in einer weitgehend verwässerten Variante als Teil des – sehr bezeichnend für die Bedeutung, die Gewalt gegen Kinder im Vergleich zu Gewalt gegen Frauen hatte – *Child Abuse Amendment*.⁵⁸ Konservative Familienpolitiker begriffen häusliche Gewalt dabei vor allem dann als Gefahr, wenn sie sich gegen Kinder richtete, Gewalt gegen Frauen erschien ihnen zweitrangig.

Insgesamt kam es auf institutioneller Ebene zu umfassenden Reformen. Teil des veränderten Umgangs mit *domestic violence* war es dabei, dass Sicherheitsorgane angewiesen wurden, in jedem einzelnen Fall mit staatlichen Sanktionen auf häusliche Gewalt zu reagieren. Bereits 1976 hatte das Trainingshandbuch der *International Association of Chiefs of Police* geraten, dass häusliche Gewalt immer zu einer Verhaftung führen solle.⁵⁹ Im Verlauf der 1980er-Jahre führten deshalb viele Polizeibehörden eine *mandatory arrest policy* ein.⁶⁰ Sie folgten in dieser Frage der Empfehlung der *Task Force on Family Violence* aus dem Jahr 1984: „Every law enforcement agency should establish arrest as the preferred response in cases of family violence“.⁶¹ Häusliche Gewalt sollte zudem von nun an als „criminal activity“⁶² beurteilt werden. Frauen konnten darauf dringen, dass mit strafrechtlichen Mitteln gegen die Täter vorgegangen wurde. Bisher hatten Polizeibeamte die Frauen aufgefordert, eine zivilrechtliche Lösung zu wählen, etwa durch Kontaktaufnahme mit einem Anwalt zur Vorbereitung einer Scheidung. Nun aber galten häusliche Gewaltakte nicht allein als „crimes against the individual“, sondern darüber hinaus sogar als „crimes against the state and the community“.⁶³ Die Anweisungen an die Polizeibeamten amalgamierten dabei Vorstellungen der Demokraten vom Selbstbestimmungsrecht der Frau mit dem republikanischen Bestreben, Gewalt im Familienverband als Bedrohung der Grundlagen der Gesellschaft zu sehen.

Die *Task Force on Family Violence* forderte jedoch nicht nur ein generelles Verhaftungsgebot für Polizisten. Ebenso sollten Staatsanwälte, „where there is probable cause to believe a crime has occurred“, Anklage erheben. Daneben wurden die Richter aufgefordert, häusliche Gewalt als „serious criminal offense“ anzusehen und ein „punishment appropriate to the crime“ zu verhängen. Damit wollte man verhindern, dass Polizisten auch weiterhin keine Verhaftung vornahmen, da sie davon ausgingen, dass es kaum je zu einer Verurteilung kam: „Each element of the criminal justice system needs to know

58 Vgl. 98 United States Statutes at Large, S. 1749–1765. Der Family Violence Prevention and Services Act findet sich unter Title III des Gesetzes, S. 1757–1764.

59 Vgl. Federal Response to Domestic Violence, S. 24 f.

60 Den Anfang hatte 1977 Oregon mit seinem Abuse Prevention Act gemacht. Vgl. Marvin Zelman, The Courts' Response to Police Intervention in Domestic Violence, in: Eve S. Buzawa/Carl G. Buzawa (Hrsg.), *Domestic Violence. The Changing Criminal Justice Response*, Westport 1992, S. 79–110, hier S. 86.

61 Task Force on Family Violence, S. 17.

62 Ebenda, S. 10.

63 Ebenda, S. 12.

that its intervention will be followed up by the next segment of the system.“⁶⁴ Zudem wurde in vielen Gerichtsbezirken eine *no-drop-prosecution* eingeführt, d. h. die Maßgabe, dass ein Verfahren auch dann nicht niedergeschlagen werden sollte, wenn das Opfer dies verlangte. Auf diese Weise wollte man vermeiden, dass Täter ihre Opfer unter Druck setzten konnten, um einer Verurteilung zu entgehen.⁶⁵ All diese Maßnahmen sollten dem Zweck dienen, die bisherige institutionelle Logik, die kaum Belohnungsanreize für Strafverfolger geboten hatte, zu durchbrechen. Man suchte dabei Automatismen zu entwickeln, um den Umgang mit häuslicher Gewalt nicht mehr von individuellen Entscheidungen, etwa eines Polizisten, abhängig zu machen.

Insgesamt hatte der Staat damit im Verlauf der 1980er-Jahre seine Sicht durchgesetzt: Häusliche Gewalt war keine Privatangelegenheit mehr, vielmehr sollten die Strafverfolgungsbehörden als zentrale Akteure das Heft des Handelns zurückerlangen. Die *Task Force on Family Violence* stellte dazu 1984 fest: „The problem for too long has been viewed as a private matter best resolved by the parties themselves without resort to the legal system.“⁶⁶ Verhaftungen und Gerichtsverfahren, also staatliche Zwangsmaßnahmen, schienen das beste Mittel zu sein, um häusliche Gewalt zu sanktionieren und Frauen zu schützen. Damit zeigte sich eine grundsätzliche Verschiebung zwischen privatem und öffentlichem Bereich: Seit dem 19. Jahrhundert, insbesondere aber seit den 1960er-Jahren, hatte sich der Staat verstärkt aus dem Privatleben der Menschen zurückgezogen. Das Strafrecht wurde dabei entmoralisiert – es wurde nicht mehr als Instrument missbraucht, um die von der Regierung erwünschten gesellschaftlichen Sitten und Normen durchzusetzen. Der Staat wollte nur noch dann regulierend in das Privatleben eingreifen, wenn durch das Handeln von Individuen die Interessen von Dritten verletzt wurden. Dies zeigt sich etwa im Sexualstrafrecht: In den USA wurden nach und nach einvernehmliche sexuelle Handlungen unter Erwachsenen, selbst wenn sie nicht der Fortpflanzung dienten, nicht mehr bestraft, während Sexualakte mit Minderjährigen zu Recht strafbar blieben.⁶⁷ Im Hinblick auf häusliche Gewalt setzte eine derartige Entwicklung erst spät ein, da die staatlichen Interessen in der Familienpolitik als bedeutender eingeschätzt wurden als der Schutzanspruch der Frau vor körperlicher (und seelischer) Gewalt. Gefördert wurde diese Entwicklung durch den langfristigen Prozess der Individualisierung, der zu einem Bedeutungsverlust der Familie und einem damit ein-

64 Ebenda und 13 f.

65 Vgl. Goodmark, *Troubled Marriage*, S. 107–113. Andrea J. Nichols, *No-Drop Prosecution in Domestic Violence Cases. Survivor-Defined and Social Change Approaches to Victim Advocacy*, in: *Journal of Interpersonal Violence* 29 (2014), S. 2114–2142, hier S. 2117, schreibt, dass 1996 bereits 66 % der Staatsanwaltschaften eine derartige Politik eingeführt hätten, wobei die meisten Gerichte ein Verfahren nicht in jedem Fall gegen den Willen des Opfers durchführen würden.

66 *Task Force on Family Violence*, S. 11.

67 Vgl. Philip Jenkins, *Moral Panic. Changing Concepts of the Child Molester in Modern America*, New Haven 1998, insbes. S. 22.

hergehenden gesteigerten Stellenwert des Individuums führte. Im Ergebnis wurde seit Ende der 1970er-Jahre erstmals die körperliche Unversehrtheit von Frauen gegenüber dem Schutz der Institution Familie als höherwertig erachtet.⁶⁸

Damit einher ging der längerfristige Prozess der Rationalisierung, der eine Reglementierung staatlichen Handelns unabhängig von der betroffenen Person beförderte.⁶⁹ Dies führte in Hinblick auf häusliche Gewalt dazu, dass der Ermessensspielraum der Polizei- und Justizbeamten deutlich eingeschränkt wurde, um ein transindividuelles Verhalten der Staatsorgane zu gewährleisten. Verstärkt wurde diese Entwicklung dadurch, dass dem staatlichen Handeln scheinbar neutrale, rationale Kriterien zugrunde gelegt wurden. Eine primär ideologisch geprägte Politik, wie sie etwa in der Familienpolitik weiterhin von konservativer Seite gefordert wurde, erschien nicht mehr zeitgemäß. Untermuert wurde diese Haltung durch einen ungebrochen weiterbestehenden Fortschrittsoptimismus, der zu einer „progressiven“ Reformpolitik geradezu einlud.

In der Praxis aber hatten die Reformbestrebungen im Polizei- und Justizbereich zur Folge, dass der Staat – legitimiert durch den Anspruch auf Schutz der Frau und als Reaktion auf gesellschaftliche Forderungen – tief in das Privatleben der Menschen eingriff. Insbesondere das Verhaftungsgebot und die *no-drop prosecution* hatten zur Folge, dass den Betroffenen jeglicher Entscheidungsspielraum genommen wurde. Dies aber erschien dem Staat legitim: „The shift from private to public reflected the belief that women subjected to abuse wanted domestic violence to be brought into the public sphere and that they would welcome state intervention.“⁷⁰ Wie aber wirkte sich dieser Paradigmenwechsel in der Praxis auf die Opfer aus?

Die Folgen des Reformprozesses im Polizei- und Justizbereich seit den späten 1970er-Jahren für die Opfer von häuslicher Gewalt

Die prinzipiell positiv zu bewertenden Maßnahmen zum Schutz der Frauen vor häuslicher Gewalt, insbesondere die Reformbemühungen im Sicherheitssektor, hatten in der Praxis multiple Wirkungen, die jedoch nicht immer der eigentlich intendierten Absicht entsprachen.⁷¹ Der Grund hierfür lag darin, dass es sich um Maßnahmen handelte, die

68 Vgl. zur Individualisierung allgemein Nina Degele/Christian Dries, *Modernisierungstheorie. Eine Einführung*, München 2005, S. 72–94.

69 Vgl. Hans van der Loo/Willem van Reijen, *Modernisierung. Projekt und Paradox*, München 1992, S. 118–158; Degele/Dries, *Modernisierungstheorie*, S. 95–115.

70 Goodmark, *Troubled Marriage*, S. 108.

71 Vgl. die Kritik am sicherheitspolizeilichen Vorgehen bei Fällen von häuslicher Gewalt: Goodmark, *Troubled Marriage*, S. 106–159; Julia Joy Heany, *Social Regularities between Police Officers and Victims of Male Violence. Identifying the Limitations of Mandatory Arrest Policies*, Diss. University of Missouri, Kansas City 2005, vor allem S. 25–67 und 91–206;

von einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe, nämlich weißen Mittelklassefrauen, zum Schutz ihrer Interessen durchgesetzt worden waren. Dieser sprachmächtigen und einflussreichen Gruppe war es gelungen, Politik und Verwaltung zu einem längst notwendigen Umdenken zu veranlassen. Mary Jane Cronin, Leiterin der *Federal Law Enforcement Assistance Administration* unter Präsident Jimmy Carter, gab sogar offen zu, dass Mittelklassefrauen den Ausschlag dafür gaben, dass sich die Regierung Ende der 1970er-Jahre zum Handeln gezwungen sah: „There was a federal response because the problem cuts across class and race. If domestic violence affected only poor women, it would have been dismissed.“⁷²

Handelte es sich dabei aber insgesamt wirklich um eine Erfolgsgeschichte, bei der die körperliche Unversehrtheit von Frauen letztendlich durch den Polizei- und Sicherheitsapparat geschützt wurde? Die Praxis zeigt ein weit differenzierteres Bild. Dabei wird deutlich, welche kontradiktorischen Folgen Verwaltungsreformen haben können, die den Schutz der Frau intendierten: Seit den 1980er-Jahren intervenierte der Staat, d. h. vor allem die Strafverfolgungsbehörden und die diversen Betreuungs- und Beratungsstellen, intensiv bei Fällen von häuslicher Gewalt. Damit wurde aber teilweise schlichtweg die Entscheidungsgewalt über die Frau vom Mann auf den Staat verschoben. Dies konnte im Einzelfall durchaus sinnvoll sein, stellte sich aber grundlegend als problematisch dar, da der Staat von der Annahme ausging, dass Frauen einerseits prinzipiell eine staatliche Intervention wünschten und dass sie andererseits tatsächlich Schutz durch eine solche staatliche Intervention erhielten.⁷³ Die Ursache für dieses Vorgehen seitens des Staates lag darin, dass Feministinnen nicht zu Unrecht der Meinung waren, dass Frauen keine Macht hätten, für ihre Interessen einzutreten.⁷⁴ Gerade Radikalfeministinnen glaubten, dass eine Verhaftung die Macht des Mannes über die Frau breche und der Frau die notwendige Atempause verschaffe, um sich aus den patriarchalischen Strukturen zu lösen.⁷⁵ Wissenschaftliche Studien kommen hier indes zu sehr widersprüchlichen Ergebnissen und können diese Annahme nicht bestätigen.⁷⁶

Laurence Dominique Lustman, *Hearing the Voices of Victims of Domestic Violence*. Agency, No-Contact Orders, and No-Drop Prosecution, Diss. York University, Toronto 2008, insbes. S. 32–98; Amy Leisenring, *Controversies Surrounding Mandatory Arrest Policies and the Police Response to Intimate Partner Violence*, in: *Sociology Compass* 2 (2008), S. 451–466.

72 Zit. in: Schechter, *Women and Male Violence*, S. 192.

73 Vgl. Goodmark, *Troubled Marriage*, S. 107–109, die fordert, die Autonomie der Frau zu stärken.

74 So etwa Sarah M. Buel, *Mandatory Arrest for Domestic Violence*, in: *Harvard Women's Law Journal* 11 (1988), S. 213–226.

75 Vgl. Russell P. Dobash/R. Emerson Dobash, *Women, Violence, and Social Change*, New York 1992, S. 212; Lisa A. Frisch, *Research That Succeeds, Policies That Fail*, in: *Journal of Criminal Law and Criminology* 83 (1992), S. 209–216.

76 Carla Smith Stover, *The Efficacy of a Police-Advocacy Intervention for Victims of Domestic Violence*. 12 Month Follow-Up Data, in: *Violence Against Women* 16 (2010), S. 410–425, bietet einen Überblick über Studien zur Effizienz der mandatory arrest policy.

Der Staat hingegen machte sich die Sichtweise zu eigen, dass sich Frauen prinzipiell für Sicherheit, d. h. für eine Trennung vom Partner, entscheiden würden, wenn sie nur frei von männlichen Einflüssen handeln könnten. Aufgrund der in den 1980er-Jahren eingeführten *no-drop prosecution* sowie der *mandatory arrest policy* – bis zum Jahr 2000 war die Polizei in 22 Bundesstaaten und im *District of Columbia* verpflichtet, in Fällen häuslicher Gewalt eine Verhaftung durchzuführen⁷⁷ – konnten die Opfer vielfach nicht mehr den Verfahrensgang beeinflussen, der eindeutig auf Sanktionierung gerichtet war. Ein einmal begonnenes Verfahren wurde zumeist auch gegen den Willen des Opfers bis zu einem Urteilspruch geführt. Andere Formen des Umgangs mit Beziehungsgewalt waren damit vielfach ausgeschlossen. So wurden z. B. in Therapien oder Mediationen Paare in der Regel nicht angenommen, wenn es Anzeichen für häusliche Gewalt gab. Man befürchtete, dass sich eine Frau in einer auf Kompromiss ausgerichteten Gesprächssituation trotz professioneller Hilfe nicht aus dem Herrschaftsverhältnis zum Mann würde lösen können.⁷⁸

Problematisch war dabei vor allem, dass die beschlossenen Gesetze und Verfahrensabläufe insbesondere weißen heterosexuellen Mittelklassefrauen dienen. Anderen sozialen Gruppen nutzte die staatliche Sanktionspolitik nur bedingt.⁷⁹ So hatten etwa Afroamerikanerinnen in der Vergangenheit negative Erfahrungen mit staatlichen Organen gemacht und waren besonders in Sorge, ihre Partner der Polizei auszuliefern – selbst wenn sie unter körperlicher Gewalt zu leiden hatten. Studien belegen zudem, dass Verhaftungen von afroamerikanischen Männern häusliche Gewalt sogar eher förderten.⁸⁰ Ähnlich hatten auch Frauen aus Unterschichten durchaus rationale Gründe, eine automatische Haft ihres Lebenspartners, von dessen Einkommen sie eventuell abhängig waren, abzulehnen.⁸¹ Homosexuelle Frauen wiederum waren

77 Vgl. Claire M. Renzetti/Jeffrey L. Edleson, *Encyclopedia of Interpersonal Violence*, Bd. 1, Los Angeles 2008, S. 425.

78 Vgl. kritisch hierzu Goodmark, *Troubled Marriage*, S. 106–135.

79 Vgl. Lois Weis, *Race, Gender, and Critique. African-American Women, White Women, and Domestic Violence in the 1980s and 1990s*, in: *Signs* 27 (2001), S. 139–169; Michele Bograd, *Strengthening Domestic Violence Theories. Intersections of Race, Class, Sexual Orientation and Gender*, in: Natalie J. Sokoloff/Christina Pratt (Hrsg.), *Domestic Violence at the Margins. Readings on Race, Class, Gender, and Culture*, New Brunswick 2005, S. 25–38. Fedders, *Lobbying for Mandatory-Arrest Policies*, S. 281, schreibt: „Arrest actually may be ineffective in deterring domestic violence among low-income men, and women of color may have reasons not shared by white women for being dubious about tougher arrest policies.“ Bei Goodmark, *Troubled Marriage*, S. 130, heißt es: „Mandatory policies [...] ignore the profound impact that race, class, sexual orientation, immigration status, and other identities may have on women’s decisions to invoke formal systems.“

80 Vgl. Amanda L. Robinson/Meghan S. Chandek, *Differential Police Response to Black Battered Women*, in: *Women & Criminal Justice* 12 (2000), S. 29–61.

81 Vgl. Jyl Josephson, *The Intersectionality of Domestic Violence and Welfare in the Lives of Poor Women*, in: Sokoloff/Pratt (Hrsg.), *Domestic Violence at the Margins*, S. 83–101.

häufig zögerlich, staatliche Hilfe einzufordern, da sie von Polizei oder Gerichten vielfach vorurteilsbehaftet behandelt wurden, etwa indem das „Mannsweib“ beinahe automatisch als Täter galt.⁸² Ausländische Frauen indes, vor allem wenn sie sich illegal im Land aufhielten, hatten Angst davor, mit dem Staat in Berührung zu geraten. In Fällen von häuslicher Gewalt erfolgte oftmals die Abschiebung ihres Partners mit entsprechenden Folgen für die Familie, der damit häufig der Alleinernährer entzogen wurde. Seit dem Jahr 2000 wurden zumindest die Opfer nicht mehr abgeschoben – solange sie mit der Justiz kooperierten.⁸³ Eine von den Behörden vorgegebene Politik, die auf staatliche Sanktionierung setzte, wurde somit den vielfältigen Interessen der Frauen nicht gerecht, sondern perpetuierte tradierte Entmachtungsmechanismen der Gesellschaft.

Insgesamt lag diesem Aufsatz die Hypothese zugrunde, dass Liberalisierungsprozesse sehr widersprüchliche Dynamiken entfaltet und sich je nach gesellschaftlicher Gruppe unterschiedlich ausgewirkt haben. Dabei zeigte sich, dass die im Kontext eines Fortschrittsoptimismus in den 1960er-Jahren eingeleiteten Reformen im Polizei- und Justizbereich im Hinblick auf häusliche Gewalt zu einer Verschlechterung der Rechtsstellung von Frauen führten, da sich der Staat umfassender als zuvor aus dem innerfamiliären Bereich zurückzog. Das in der klassischen Modernisierungstheorie angenommene Gegensatzpaar Tradition – Moderne ist im Hinblick auf das Problem der häuslichen Gewalt nicht haltbar, da man hier von kontradiktorischen Modernisierungsprozessen ausgehen muss. Untermauert wird dieser Befund, wenn man die mit progressiven Absichten verfolgten Reformen im Polizei- und Justizbereich der 1970er- und 1980er-Jahre einbezieht, die als Reaktion auf die Kritik der zweiten Frauenbewegung erfolgt waren. Hier zeigte sich, dass zwar die Dichotomie zwischen öffentlichem und privatem Sektor, die traditionelle patriarchalische Herrschaftsstrukturen zementiert hatte, überwunden wurde.⁸⁴ Indes führte der staatliche Versuch, Automatismen im Umgang mit häuslicher Gewalt einzuführen, in der Folge dazu, dass die Autonomie der Frauen weiterhin beschränkt wurde.

Zudem kann als Ergebnis dieses Beitrags die von der klassischen Modernisierungstheorie perzipierte Trennung von öffentlicher und privater Sphäre, die als Folge der

82 Vgl. Paul Cameron, *Domestic Violence among Homosexual Partners*, in: *Psychological Reports* 93 (2003), S. 410–416. Vgl. als Sonderfall: Amorie Robinson, „There Is a Stranger in This House“. *African American Lesbians and Domestic Violence*, in: *Women & Therapy* 25 (2002), S. 125–132.

83 Vgl. Edna Erez, *Intersections of Immigration and Domestic Violence. Voices of Battered Immigrant Women*, in: *Feminist Criminology* 4 (2009), S. 32–56.

84 Vgl. zur feministischen Debatte über die Dichotomie zwischen öffentlichem und privatem Raum Kristin A. Kelly, *Domestic Violence and the Politics of Privacy*, Ithaca 2003, S. 32–58.

Durchsetzung einer „modernen“ Gesellschaftsverfassung interpretiert wird,⁸⁵ hinterfragt werden. Diese Trennung hatte nämlich zur Folge, dass Frauen aufgrund der staatlichen Hemmung, in die Privatsphäre der Menschen einzugreifen, kaum vor häuslicher Gewalt geschützt waren. Erst die relative Aufhebung der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre als Folge von Veränderungen in der Familienpolitik führte seit Ende der 1970er-Jahre dazu, dass häusliche Gewalttaten umfassender mit polizeilichen Mitteln sanktioniert wurden. Damit kann das Phänomen der häuslichen Gewalt in den längerfristigen Prozess der Individualisierung eingeordnet werden⁸⁶ – Institutionen wie die Familie verloren an Bedeutung, da staatliche Eingriffe in bisher sakrosankte innerfamiliäre Angelegenheiten erleichtert wurden. Erstmals wurden so die Individualrechte der Frauen, insbesondere ihre körperliche Unversehrtheit, gegenüber dem Schutz der Familie vor staatlichen Eingriffen als höherwertig erachtet. Dennoch ist der Prozess der Individualisierung noch immer nicht abgeschlossen. Frauen können in Fällen von häuslicher Gewalt vielfach bis heute nicht umfassend über ihr Leben bestimmen.

85 Vgl. Mechthild Oechsle/Birgit Geissler, Modernisierungstheorien. Anregungspotentiale für die Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie, in: Ruth Becker/Beate Kortendiek (Hrsg.), Handbuch der Frauen- und Geschlechterforschung, Wiesbaden 2010, S. 210–218, hier S. 211.

86 Vgl. zur Individualisierung: van der Loo/van Reijen, Modernisierung. S. 159–195. Vgl. allgemein Degele/Dries, Modernisierungstheorie, S. 72–94.