

**SCHWIND/BAUMANN u. a. (Hrsg.)**

# **Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt**

**Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt  
(Gewaltkommission)**

**Band I**

**Endgutachten  
und**

**Zwischengutachten der Arbeitsgruppen**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Band I**

**Endgutachten  
und  
Zwischengutachten der Arbeitsgruppen**



# Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt

Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt  
(Gewaltkommission)

herausgegeben von

Hans-Dieter Schwind (Vorsitzender)  
Jürgen Baumann (stellv. Vorsitzender)

Friedrich Lösel (UK Psychologie)  
Helmut Remschmidt (UK Psychiatrie)  
Roland Eckert (UK Soziologie)  
Hans-Jürgen Kerner (UK Kriminologie)

Alfred Stümper (UK Polizeipraxis)  
Rudolf Wassermann (UK Strafrechtspraxis)  
Harro Otto (UK Strafrechtswissenschaft)  
Walter Rudolf (UK Öffentliches Recht)

Friedhelm Berckhauer (AG A)  
Monica Steinhilper (AG A)

Edwin Kube (AG B)  
Wiebke Steffen (AG B)

**Band I**

**Endgutachten  
und  
Zwischengutachten der Arbeitsgruppen**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Redaktion der Zwischengutachten  
lag bei den koordinierenden Redakteuren der  
Arbeitsgruppen, die Redaktion des Endgutachtens  
bei den Vorsitzenden der Regierungskommission sowie  
bei Ursula Schneider und Manfred Winter

Gesamtredaktion zu Band I:  
Hans Dieter Schwind und Manfred Winter  
Schreibearbeiten: Christine Hausdorf

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt:** Analysen und  
Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur  
Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt  
(Gewaltkommission) / hrsg. von Hans-Dieter Schwind . . . –  
Berlin: Duncker u. Humblot

NE: Schwind, Hans-Dieter [Hrsg.]; Unabhängige Regierungskommission  
zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt

Bd. I. Endgutachten und Zwischengutachten der Arbeitsgruppen  
/ [Gesamtred.: Hans Dieter Schwind u. Manfred Winter]. –  
1990  
ISBN 3-428-06855-6

Band I = Endgutachten und Zwischengutachten der Arbeitsgruppen  
Band II = Erstgutachten der Unterkommissionen  
Band III = Sondergutachten (Auslandsgutachten, Inlandsgutachten)  
Band IV = Bevölkerungsumfragen

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61  
Printed in Germany

ISBN 3-428-06855-6

**Unabhängige Regierungskommission  
zur Verhinderung und Bekämpfung  
von Gewalt (Gewaltkommission)**

**Band I**

**Endgutachten  
und  
Zwischengutachten der Arbeitsgruppen**



## **Inhaltsübersicht**

Endgutachten .....	1
Kurzfassung des Endgutachtens .....	238
Zwischengutachten	
— Arbeitsgruppe A .....	287
— Arbeitsgruppe B .....	379
— Summary of the Final Report .....	451
— Résumé de l'expertise finale .....	501
Stichwortverzeichnis .....	557



# **Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland**

## **Endgutachten der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission)**

erstellt von

**Hans-Dieter Schwind  
Jürgen Baumann  
Ursula Schneider  
Manfred Winter**

unter Mitarbeit aller Kommissionsmitglieder (Liste S. 17)

auf der Grundlage der  
Zwischengutachten der Arbeitsgruppen (abgedr. in Bd. I),  
Erstgutachten der Unterkommissionen (abgedr. in Bd. II),  
Sondergutachten (abgedr. in Bd. III) sowie  
einer Repräsentativumfrage in der Bundesrepublik und  
einer Eurobarometererhebung (abgedr. in Bd. IV)

Bochum  
Dezember 1989



# Inhaltsübersicht zum Endgutachten

(Kurzfassung)

Mitglieder der Regierungskommission .....	17
Experten im Rahmen von Anhörungen .....	21
Beauftragte Sondergutachter und Themen der Sondergutachten .....	24
<b>Präambel</b> .....	25
<b>A. Allgemeiner Teil</b> .....	27
I. Die Gewaltkommission der Bundesregierung .....	27
II. Gewalt als Untersuchungsgegenstand .....	35
III. Ausgangspunkt der Kommissionsarbeit: Das staatliche Gewaltmonopol .....	49
<b>B. Erscheinungsformen und Ausmaß der Gewalt</b> .....	52
I. Politisch motivierte Gewalt .....	52
II. Gewalt auf Straßen und Plätzen .....	62
III. Gewalt im Stadion .....	65
IV. Gewalt in der Schule .....	68
V. Gewalt in der Familie .....	72
<b>C. Entstehungszusammenhänge und Erklärungsansätze</b> .....	76
I. Gewalt als individuelles und soziales Problem .....	76
II. Besondere Ursachen der Gewalt in den verschiedenen Bereichen .....	86
<b>D. Kriminalpolitische Leitlinien zur Prävention und strafrechtlichen Intervention</b> ..	117
I. Politisch motivierte Gewalt .....	119

II. Gewalt auf Straßen und Plätzen .....	139
III. Gewalt im Stadion .....	144
IV. Gewalt in der Schule .....	150
V. Gewalt in der Familie .....	157
VI. Gewalt in den Medien .....	170
VII. Verhinderung und Kontrolle von Gewalt als länder-, ressort- und gruppen- übergreifende Aufgabe .....	173
VIII. Zur zukünftigen Forschungs- und Informationspolitik .....	176
<b>E. Katalog der Vorschläge und Empfehlungen zu kriminalpolitischen Kurskorrekturen in Bund und Ländern .....</b>	<b>178</b>
Teil A: Allgemeine Empfehlungen .....	179
Teil B: Vorschläge .....	183
Teil C: Fortbestehende Forschungsaufgaben .....	226
<b>F. Adressaten des Vorschlagskataloges .....</b>	<b>235</b>
<b>G. Kurzfassung des Endgutachtens .....</b>	<b>238</b>

**Zitierweise:** Im Endgutachten werden zitiert

- die **Erstgutachten** der Unterkommissionen (abgedruckt in Band II): z. B. I, 305; das heißt, daß die Quelle dieses Zitats das Erstgutachten der Unterkommission I (Psychologie) ist (vgl. den Organisationsplan auf S. 34) und sich das Zitat dort auf die Randnummer 305 bezieht;
- die **Zwischengutachten** der Arbeitsgruppen A (= A) und B (= B): abgedruckt in Band I; verwiesen wird auf die Randnummer;
- die **Sondergutachten** (= SG): z. B. SG Weis oder SG USA (abgedruckt in Band III); verwiesen wird wiederum auf die Randnummer;
- die **Umfragen** (abgedruckt in Band IV); zitiert wird nach Kapiteln (=Kap.).

Im Endgutachten wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf eine durchgehend geschlechtsneutrale Formulierung verzichtet. Mit Bezeichnungen wie Polizeibeamter, Lehrer, Richter etc. sind weibliche oder männliche Personen gleichermaßen gemeint.

# Inhaltsübersicht zum Endgutachten

(Langfassung)

Mitglieder der Regierungskommission .....	17
Experten im Rahmen von Anhörungen .....	21
Beauftragte der Sondergutachter und Themen der Sondergutachten .....	24
<b>Präambel</b> .....	<b>25</b>
<b>A. Allgemeiner Teil</b> .....	<b>27</b>
I. Die Gewaltkommission der Bundesregierung .....	27
1. Geschichte und ausländische Vorbilder .....	27
2. Auftrag, Organisationsform und Arbeitsweise der deutschen Regierungskommission .....	28
a) Der Auftrag der Bundesregierung .....	28
b) Organisationsplan und Arbeitskonzept .....	29
c) Expertenanhörungen, Sondergutachten, Repräsentativumfragen .....	30
3. Zur Interpretation des Regierungsauftrages .....	32
II. Gewalt als Untersuchungsgegenstand .....	35
1. Begriffsbestimmung .....	35
a) Der Gewaltbegriff in der öffentlichen (politischen) und wissenschaftlichen Diskussion .....	36
b) Die Ausformung des Gewaltbegriffes in der Rechtsprechung ..	37
c) Der Rückgriff auf einen restriktiven Gewaltbegriff als Orientierung für die Regierungskommission .....	38
2. Zur Entwicklung der Gewaltkriminalität in der Bundesrepublik ...	39
a) Hellfeld der Gewaltkriminalität insgesamt .....	39
b) Dunkelfeld der Gewaltkriminalität insgesamt .....	42

c) Prognose .....	43
3. Sicherheitslage, Bedrohtheitsgefühl und Gewaltbereitschaft .....	44
a) Die objektive Sicherheitslage .....	44
b) Das Bedrohtheitsgefühl/die subjektive Sicherheitslage .....	44
c) Die Gewaltbereitschaft .....	46
III. Ausgangspunkt der Kommissionsarbeit: Das staatliche Gewaltmonopol	49
1. Die friedensstiftende bzw. -sichernde Funktion .....	49
2. Materielle Gerechtigkeit, Rechtsstaat und Demokratie .....	49
3. Die Friedenssicherungspflicht des Staates .....	50
a) „Begrenzte Regelverletzungen“ .....	51
b) Politischer Verzicht auf die Durchsetzung von (Straf-)Rechtsnormen .....	51
c) Normsetzungsdefizite .....	52
<b>B. Erscheinungsformen und Ausmaß der Gewalt .....</b>	<b>52</b>
I. Politisch motivierte Gewalt .....	52
1. Bestimmung des Gewaltfeldes .....	52
2. Erscheinungsformen und Entstehungskontexte .....	53
a) Handlungsstrukturen .....	53
aa) Gewalttätige Ausschreitungen bei Demonstrationen .....	53
bb) Gewalttätige Zusammenrottungen .....	55
cc) Anschläge .....	55
dd) Hausbesetzungen .....	55
ee) Geländebesetzungen .....	56
ff) Blockaden .....	56
b) Publikationen .....	56
c) Mobilisierungsfelder .....	56
d) Tätermerkmale .....	57
e) Politisch motivierte Gewalt von Ausländern .....	58

3. Ausmaß der Gewalt .....	58
a) Gewalttätige Ausschreitungen bei Demonstrationen .....	59
aa) Quantitative Aspekte .....	59
bb) Qualitative Aspekte .....	60
b) Anschläge .....	61
c) Gewalttätige Zusammenrottungen, Haus-, Geländebesetzungen, Blockaden .....	61
II. Gewalt auf Straßen und Plätzen .....	62
1. Bestimmung des Gewaltfeldes .....	62
2. Erscheinungsformen .....	62
a) Vandalismus im engeren Sinn .....	62
b) Vandalismus im weiteren Sinn .....	63
c) Tätermerkmale .....	63
3. Ausmaß der Gewalt .....	64
III. Gewalt im Stadion .....	65
1. Bestimmung des Gewaltfeldes .....	65
2. Erscheinungsformen .....	65
a) Gewaltäußerungen .....	65
b) Tatort .....	66
c) Tätermerkmale .....	66
3. Ausmaß der Gewalt .....	66
IV. Gewalt in der Schule .....	68
1. Bestimmung des Gewaltfeldes/Erscheinungsformen .....	68
a) Schüler ./ . Sachen .....	68
b) Schüler ./ . Schüler .....	68
c) Schüler ./ . Lehrer; Lehrer ./ . Schüler .....	69
2. Ausmaß der Gewalt .....	69
a) Schüler ./ . Sachen .....	70

b) Schüler ./ Schüler .....	71
c) Schüler ./ Lehrer .....	72
V. Gewalt in der Familie .....	72
1. Bestimmung des Gewaltfeldes .....	72
2. Erscheinungsformen .....	72
a) (Ehe-)Partner ./ (Ehe-)Partner .....	72
b) Eltern ./ Kinder .....	73
c) Geschwister ./ Geschwister .....	74
d) Kinder ./ Eltern .....	74
e) Gewalt gegen alte Menschen .....	74
3. Ausmaß .....	75
a) (Ehe-)Mann ./ (Ehe-)Frau .....	75
b) Eltern ./ Kinder .....	75
c) Geschwister ./ Geschwister; Kinder ./ Eltern; Gewalt gegen alte Menschen .....	76
C. Entstehungszusammenhänge und Erklärungsansätze .....	76
I. Gewalt als individuelles und soziales Problem .....	76
1. Gewalt als Interaktion .....	76
2. Selbstkonzept .....	77
3. Lernprozesse .....	78
a) Lernen am Erfolg .....	78
b) Lernen am Modell .....	78
c) Das Fehlen positiver Vorbilder .....	79
4. Soziale Normen und Definitionen .....	79
5. Neutralisierungsmechanismen: Feindbilder und Entpersönlichung ..	79
6. Alkoholeinfluß .....	80
7. Gewalttransfer .....	80

Inhaltsübersicht zum Endgutachten	9
a) Die Rolle der Familie .....	80
b) Die Rolle der Schule .....	81
8. Massenmedien .....	82
a) Erzeugung von Klischees und Feindbildern .....	82
b) Soziale Desintegration .....	83
c) Negative Weltbilder .....	83
d) Insbesondere: Die Bedeutung von Gewalt- und gewaltlegitimierenden Darstellungen .....	83
aa) Der Anteil von Gewaltdarstellungen am Medienangebot ..	83
bb) Nachahmung .....	84
cc) Gewöhnung .....	84
dd) Erzeugung von Verbrechensfurcht .....	85
ee) Verstärkung .....	85
ff) Sichselbsterfüllende Prophezeiungen .....	86
II. Besondere Ursachen der Gewalt in den verschiedenen Bereichen ....	86
1. Gewalt in der Familie .....	86
a) Familienstrukturen, Rollenmuster und soziale Normen .....	86
b) Persönlichkeit und Verhalten der Täter .....	87
c) Sozialisationserfahrungen: „Kreislauf der Gewalt“ .....	88
d) Die Rolle des Opfers .....	89
e) Sozialer und wirtschaftlicher Druck .....	90
f) Soziale Isolation und Desintegration .....	90
2. Gewalt in der Schule .....	91
a) Individuelle Merkmale gewaltbelasteter Schüler .....	92
b) Störungen der Identitätsentwicklung .....	92
c) Die Rolle der Familie .....	93
d) Die Rolle der Schule .....	94
aa) Identifikation mit der Schule .....	94
bb) Schulgestaltung .....	94

cc)	Lehrerverhalten .....	95
dd)	Soziale Desintegration innerhalb der Schule .....	95
3.	Gewalt im Stadion .....	96
a)	Gruppenprozesse vor dem Hintergrund sozialer Zurücksetzung .....	97
b)	Sinnarmut und Verengung von Freiräumen .....	97
c)	Sportbezogene Faktoren .....	98
aa)	Identifikation des Zuschauers, Symbolwert des Spiels und Siegfixierung .....	98
bb)	Kommerzialisierung des Fußballsports .....	99
d)	Veranstaltungsbezogene Faktoren .....	100
e)	Die Medienberichterstattung .....	100
4.	Gewalt auf Straßen und Plätzen .....	101
a)	Vandalismus und gewalttätiges Rowdytum .....	101
aa)	Gestaltung der baulichen Umwelt .....	102
bb)	Identitätssuche .....	103
cc)	Aggressives Gruppenverhalten .....	103
b)	Massenunruhen und -krawalle .....	104
aa)	Sozialstrukturelle Belastungen .....	104
bb)	Aufschaukelung und Massenbildung .....	105
5.	Politisch motivierte Gewalt .....	105
a)	Der langfristige Erwerb von Gewaltbereitschaft .....	106
aa)	Politisches und gesellschaftliches Partizipationspotential, wahrgenommene Defizite in den Partizipationsstrukturen und Einstellung zur Gewalt .....	106
bb)	Wertkonflikte .....	108
cc)	Politische Defizite .....	109
dd)	Sozialisationseinflüsse .....	110
(1)	Die Rolle der Familie .....	110
(2)	Die Rolle von Schule und Hochschule .....	110
(3)	Die Rolle der Gleichaltrigengruppe .....	111
ee)	Rationalität und Mißerfolgsrisiko .....	112

Inhaltsübersicht zum Endgutachten	11
ff) Medienpublizität und -parteinahme	113
b) Gewalt in der konkreten Protestsituationen	113
aa) Konfliktinteressen und kalkulierte Gewalt	114
bb) Die Rolle der Polizei in akuten Konflikten	114
cc) Einstellungen zu staatlicher Repression	116
c) Gewalterfahrungen und ihre Verarbeitung	116
<b>D. Kriminalpolitische Leitlinien zur Prävention und strafrechtlichen Intervention</b>	<b>117</b>
I. Politisch motivierte Gewalt	119
1. Stärkung des Rechtsbewußtseins	120
2. Erweiterung der politischen Partizipationsangebote	121
3. Förderung einer gewaltfreien Demonstrationskultur	123
a) Aufklärung und Information von Seiten der Polizei	123
b) Kooperation zwischen Polizei und Veranstaltern	124
aa) Vorphase	124
bb) Demonstrationsphase	124
cc) Nachphase	125
c) „Innen“arbeit der Polizei	125
d) Fernhalten von Gewalttätern	126
e) Kontrolle polizeilichen Verhaltens	127
4. Erhöhung des Mißerfolgsrisikos für den Gewalttäter	128
a) Verbesserung der polizeilichen Aufklärung und der Beweissicherung sowie der Festnahme von Gewalttätern	128
b) Effektivierung des Strafverfahrens auf Seiten von Staatsanwaltschaft und Gericht	129
aa) Kooperation Staatsanwaltschaft – Polizei	129
bb) Beschleunigung	129
cc) Spezialisierung/Fortbildung	131
dd) Prioritätensetzung/Personelle Verstärkung	132
ee) Rollenverständnis des Verteidigers	132
ff) Pressekontakt	132

c) Effektivierung/Praktikabilisierung des strafrechtlichen Instrumentariums .....	133
aa) §§ 17 a, 27 Abs.2 VersG n.F. ....	133
bb) § 125 Abs.2 StGB (i.d.F. von 1985) .....	134
cc) Änderungen zur Abrundung und Ergänzung des geltenden Strafrechts .....	135
5. Rechtssicherheit durch Rechtsklarheit und Rechtsgleichheit .....	135
a) Blockaden .....	136
b) Haus- und Grundstücksbesetzungen .....	137
c) Rechtsgrundlagen für die Strafverfolgungsbehörden .....	138
6. Abbau von Zukunftsängsten .....	138
II. Gewalt auf Straßen und Plätzen .....	139
1. Verstärkung der Jugendarbeit .....	140
2. Kriminalitätsverhütende Städteplanung und Wohnungsbau .....	141
3. Erhöhung des Mißerfolgsrisikos für Gewalttäter .....	142
4. Ausbau der Gewaltvorbeugung speziell bei Großveranstaltungen ..	143
5. Weitgehende Ausschöpfung der Möglichkeiten der informellen Kontrolle .....	143
6. Doppelstrategie bei der Neuordnung des Ausländerrechts .....	144
III. Gewalt im Stadion .....	144
1. Rückverlagerung der Verantwortung auf Vereine und Fanclubs ...	145
a) Pflege von Kontakten zwischen Vereinen und Fans .....	146
b) Haftung der Vereine .....	147
2. Spiel- und veranstaltungsbezogene Maßnahmen .....	147
a) Ordnung und Beruhigung des Stadiongeschehens .....	148
aa) Maßnahmen zur Erregungsdämpfung .....	148
bb) Maßnahmen zur Gewährleistung der Kommunikation ...	148
b) Regelgerechtes und faires Spiel .....	149
3. Verbesserung der Strafverfolgung .....	149

IV. Gewalt in der Schule .....	150
1. Stärkung der Verantwortlichkeit für die Schule .....	151
a) Partizipation in der Schule .....	151
b) Förderung des Wir-Gefühls .....	151
c) Übersichtlichkeit der Schule .....	152
d) Wiedergutmachung von Schäden .....	152
2. Behebung von Leistungsdefiziten .....	152
a) Leistungsförderung und Mißerfolgsbetreuung .....	153
b) Transparenz und eventuelle Neuregelung der Notengebung ...	153
c) Diagnose und Therapie individueller Störungen .....	154
d) Gesteigerte Bedeutung von Schulversagen vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Mangellagen .....	154
3. Rückbesinnung auf den Erziehungsauftrag der Schule .....	154
a) Stärkung der Erzieherrolle der Lehrer .....	155
b) Erfüllung erzieherischer Ziele .....	155
aa) Politische und soziale Erziehung zu Gewaltfreiheit und Fairneß .....	155
bb) Persönliches Eingehen auf die Schüler .....	156
cc) Gewaltkontrolle und sozialintegratives Lehrerverhalten ...	156
V. Gewalt in der Familie .....	157
1. Gesetzgeberische Mißbilligung der Gewalt in der Familie .....	157
a) Züchtigungsverbot .....	157
b) Vergewaltigung und sexuelle Nötigung in der Ehe .....	158
2. Erziehung zu Gewaltlosigkeit und prosozialem Verhalten .....	159
a) Gewaltlosigkeit der Erziehung .....	159
b) Befähigung der Eltern zur Gewaltlosigkeit .....	160
3. Abbau sozialer Streßfaktoren .....	161
a) Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen .....	161
b) Soziale (Re-)Integration .....	162

4. Ausbau des Opferschutzes .....	163
a) Erkennung der Opfer .....	164
b) Schutz vor Akutgefahren: Krisenintervention .....	164
c) Opferbehandlung .....	166
d) Der Schutz alter Menschen vor Mißhandlung .....	167
5. Betonung des Grundsatzes „Hilfe statt Strafe“ .....	168
a) Diversion .....	168
b) Öffentliches Interesse an der Strafverfolgung .....	169
c) Spezialisierung innerhalb der Strafverfolgungsbehörden .....	170
VI. Gewalt in den Medien .....	170
1. Drastische Reduzierung der Gewaltdarstellungen .....	170
a) Nachrichten .....	171
b) Sportberichterstattung .....	171
c) Unterhaltungsprogramme .....	172
2. Verzicht auf (subtile) Degradierungen .....	172
3. Effektivierung des Systems freiwilliger Selbstkontrolle .....	172
VII. Verhinderung und Kontrolle von Gewalt als länder-, ressort- und gruppen- übergreifende Aufgabe .....	173
1. Die internationale Ebene .....	173
2. Die Bund-Länder-Ebene .....	175
3. Die kommunale/regionale Ebene .....	175
VIII. Zur zukünftigen Forschungs- und Informationspolitik .....	176
1. Erforschung der Gewaltbedingungen/Beurteilung der Gewaltsitu- ation .....	176
a) Institutionalisierung eines unabhängigen Gremiums .....	176
b) Verbesserung der mit Gewalt befaßten Statistiken .....	177
2. Verbesserung der staatlichen Informationspolitik .....	178
<b>E. Katalog der Vorschläge und Empfehlungen zu kriminalpolitischen Kurskorrekturen in Bund und Ländern .....</b>	<b>178</b>

Inhaltsübersicht zum Endgutachten	15
Teil A: Allgemeine Empfehlungen .....	179
Teil B: Vorschläge .....	183
Teil C: Fortbestehende Forschungsaufgaben .....	226
<b>F. Adressaten des Vorschlagskataloges</b> .....	<b>235</b>
<b>G. Kurzfassung des Endgutachtens</b> .....	<b>238</b>
– Summary of the Final Report .....	451
– Résumé de l'expertise finale .....	501



## Mitglieder der Regierungskommission

<i>Schwind</i> , H.-D., Prof. Dr. (Vorsitzender der Regierungskommission)	Landesjustizminister a.D., Universität Bochum, Kriminologie (bis 1989 Präsident der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft)
Mitarbeiter: <i>Schneider</i> , U., Dr.	Dipl.-Psychologin, Richterin, Münster
<i>Winter</i> , M., Dr.	Richter am Landgericht, abg., Bochum
<hr/>	
<i>Baumann</i> , J., Prof. Dr. (stellv. Vorsitzender der Regierungskommission)	Justizsenator a.D., Universität Tübingen, Strafrecht u. Prozeßrecht
Mitarbeiter: <i>Helmken</i> , D., Dr.	Staatsanwalt, Mannheim
<hr/>	
<i>Berckhauer</i> , F., Dr.	Regierungsdirektor, Hannover (Referatsleiter U-Haftvollzug und kriminologische Forschung im Niedersächsischen Ministerium der Justiz)
<i>Böttcher</i> , R., Prof. Dr.	Ministerialdirigent, München (Leiter der Strafrechtsabteilung im Bayerischen Staatsministerium der Justiz)
<i>Eckert</i> , R., Prof. Dr.	Universität Trier, Soziologie (Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Deutschen Jugendinstitutes, München)
<i>Gemmer</i> , K., Dr.	Polizeipräsident, Frankfurt (bis 1980 Abteilungsleiter im Bundeskriminalamt)
<i>Hacker</i> , F., Prof. Dr.	(† 1989), Wien/LosAngeles, Psychiatrie (ehemaliger Leiter des Instituts für Konfliktforschung Wien und der HACKER-Klinik in Los Angeles)

- Hamacher, H.-W.* Präsident a. D. des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen, Köln
- Hill, H., Prof. Dr.* Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, Öffentliches Recht (seit 1989 Minister für Bundesangelegenheiten des Landes Rheinland-Pfalz)
- Hobe, K., Dr. Dr.* Ministerialrat, Bonn (Referatsleiter Kriminologie und Kriminalstatistik im Bundesministerium der Justiz)
- Kaase, M., Prof. Dr.* Universität Mannheim, Politische Wissenschaft, Politische Soziologie, International Vergleichende Sozialforschung (Vorsitzender des Zentrums für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) e. V., Mannheim)
- Kaiser, G., Prof. Dr.* Universität Freiburg, Kriminologie (Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländische und internationales Strafrecht, Freiburg)
- Kerner, H.-J., Prof. Dr.* Universität Tübingen, Kriminologie (Präsident der Neuen Kriminologischen Gesellschaft (NKG) und Vorsitzender der Deutschen Bewährungshilfe)
- Kreuzer, A., Prof. Dr.* Universität Gießen, Kriminologie (Mitarbeit im Wissenschaftlichen Kuratorium der Deutschen Hauptstelle gegen Suchtgefahren)
- Krey, V., Prof. Dr.* Universität Trier, Strafrecht (Richter am OLG, Koblenz)
- Kube, E., Prof. Dr.* Abteilungspräsident im Bundeskriminalamt, Wiesbaden (Leiter des Kriminalistischen Instituts des Bundeskriminalamtes, bis 1989 Vizepräsident der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft)
- Kühl, K., Prof. Dr. Dr.* Universität Gießen, Strafrecht
- Lösel, F., Prof. Dr.* Universität Erlangen–Nürnberg, Psychologie (Direktor des Instituts für Psychologie der Universität Erlangen–Nürnberg)

- Müller-Luckmann*, E., Prof. Dr. Technische Universität Braunschweig, Psychologie (bis 1975 Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft für Sexualforschung)
- Neidhardt*, F., Prof. Dr. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Soziologie (Vorsitzender des Kuratoriums der Gesellschaft sozialwissenschaftliche Infrastruktureinrichtungen [GESIS])
- Otto*, H., Prof. Dr. Dr. h.c. (Univ. Pécs) Universität Bayreuth, Strafrecht
- Pfeiffer*, Ch., Prof. Dr. Universität Hannover, Kriminologie (Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e. V. und Vorsitzender der Deutschen Jugendgerichtsvereinigung)
- Remschmidt*, H., Prof. Dr. Dr. Universität Marburg, Kinder- und Jugendpsychiatrie (Direktor der Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie der Universität Marburg)
- Rudolf*, W., Prof. Dr. Staatssekretär a. D., Universität Mainz, Öffentliches Recht
- Salewski*, W. D. Dipl.-Psychologe, Institut für Konfliktforschung und Krisenberatung, München
- Schmidt*, M. H., Prof. Dr. Dr. Universität Mannheim, Kinder- und Jugendpsychiatrie (Direktor der kinder- und jugendpsychiatrischen Klinik am Zentralinstitut für seelische Gesundheit Mannheim)
- Schmidt-Jortzig*, E., Prof. Dr. Universität Kiel, Öffentliches Recht (Richter am OVG, Lüneburg)
- Schneider*, H. J., Prof. Dr. Dr. h.c. (PL) Universität Münster, Kriminologie, Dipl.-Psychologe (bis 1985 Präsident der Internationalen Gesellschaft für Viktimologie)
- Selg*, H., Prof. Dr. Universität Bamberg, Psychologie
- Steffen*, W., Dr., M. A. Oberregierungsrätin, München (Leiterin der kriminologischen Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei im Bayerischen Landeskriminalamt)
- Steinhilper*, G., Dr. Ltd. Ministerialrat a. D., Hannover (Vorstandsmitglied der Neuen Kriminologischen Gesellschaft [NKG])

- Steinhilper, M., Dr.* Psychologie-Direktorin, Hannover  
(Referatsleiterin Frauenvollzug und  
Sozialtherapie im Niedersächsischen  
Ministerium der Justiz)
- Strunk, P., Prof. Dr.* Universität Freiburg, Kinder- und  
Jugendpsychiatrie (Direktor der  
Abteilung für Kinder- und  
Jugendpsychiatrie der Universität  
Freiburg)
- Stümper, A., Dr.* Landespolizeipräsident, Stuttgart (Leiter  
des Landespolizeipräsidiums im  
Innenministerium Baden-Württemberg,  
Vorsitzender der Projektleitung des  
Kriminalpolizeilichen  
Vorbeugungsprogramms von Bund und  
Ländern)
- Völz, G.* Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof,  
Karlsruhe
- Wassermann, R., Dr.* Präsident des OLG a. D., Braunschweig  
(bis 1980 Bundesvorsitzender der  
Arbeitsgemeinschaft  
sozialdemokratischer Juristen, ASJ)

## **Experten im Rahmen von Anhörungen\***

*Albert, I.*, Dipl.-Psychologe  
Landespolizeischule Hamburg

*Baderschneider, K.*, Polizeidirektor  
Bereitschaftspolizei Baden-Württemberg

*Bernhardt, H.*, Polizeidirektor  
Polizeipräsidium Frankfurt, Schutzpolizei

*Bredthauer, R.*, Dipl.-Politologe  
Landespolizeidirektion Hamburg

*Busch, H.*, Dipl.-Politologe  
Cilip-Informationsdienst Bürgerrechte und Polizei, Berlin

*Claude, J.*, Staatsanwalt  
Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt

*Dann, H.-D.*, Prof. Dr.  
Universität Erlangen-Nürnberg, Psychologie

*Deckers, R.*, Rechtsanwalt, Bochum  
Mitglied des Strafrechtsausschusses des Deutschen Anwaltvereins

*Dietrich, B.*, Richter am Amtsgericht  
Amtsgericht Rüsselsheim

*Dörr, M.*, Polizeioberrat  
Polizeipräsidium Berlin

*Ebeling, R.*, Polizeioberrat  
Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz

*Engelbert, M.*, Polizeioberrat  
Polizeiinspektion Saarbrücken

*Fenzl, W.*, Polizeipräsident  
Polizeipräsidium Niederbayern/Oberpfalz

*Fritz, R.*, Dr., Vors. Richter am Verwaltungsgericht  
Verwaltungsgericht Gießen

*Hagemann-White, C.*, Prof. Dr.  
Freie Universität Berlin, Soziologie

*Hempel, D.*, Polizeioberrat  
Bereitschaftspolizei Schleswig-Holstein

---

\* Anhörung durch Arbeitsgruppen oder Unterkommissionen

*Hoffmann-Riem, W.*, Prof. Dr.  
Universität Hamburg, Öffentliches Recht  
(Direktor des Hans-Bredow-Instituts für Rundfunk und Fernsehen)

*Honig, M.*, Dr.  
Deutsches Jugendinstitut, München

*Hurrelmann, K.*, Prof. Dr.  
Universität Bielefeld, Erziehungswissenschaften und Soziologie

*Kepplinger, H. M.*, Prof. Dr.  
Universität Mainz, Publizistik  
(Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Publizistik und  
Kommunikationswissenschaften)

*Klink, M.*, Ltd. Kriminaldirektor  
Bundeskriminalamt Wiesbaden

*Klockhaus, R.*, Prof. Dr.  
Universität Erlangen-Nürnberg, Psychologie

*Krumb, K.*, Kriminaldirektor  
Polizeipräsidium Frankfurt

*Lehr, F.*, Vors. Richter am Landgericht  
Landgericht Frankfurt

*Lohmann, H.*  
Freie Jungenschaft Hamburg in der Arbeitsgemeinschaft Hamburger Jugendverbände  
für Natur- und Umweltschutz, Karlsruhe

*Meixner, W.*, Staatsanwalt als Gruppenleiter  
Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Amberg

*Maeder, P.*, Dr.  
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Frauen- und Kinderschutzhäuser, Isernhagen

*Münder, L.*, Polizeioberrat  
Leiter der Vollzugspolizei der Kreisverwaltung Rhein-Hunsrück-Kreis

*Neider, Dr.*, Ministerialrat  
Österreichisches Justizministerium, Wien

*Piper, H.*, Polizeidirektor im Bundesgrenzschutz  
Grenzschutzverwaltung Süd 5

*Rankl, E.*, Polizeioberrat  
Polizeipräsidium Regensburg

*Rathgeb, G.*, Ltd. Kriminaldirektor  
Landespolizeidirektion Stuttgart

*Rodorf, E.*, Ltd. Polizeidirektor  
Polizeipräsidium Duisburg

*von Rottenburg, I.*, Ministerialrätin  
Bundesministerium des Innern, Bonn

*Rudas, Dr.*, Psychiater  
Chefarzt der psychosozialen Dienste der Stadt Wien

*Rürup, K.*, Polizeidirektor

Landespolizeidirektion Hamburg

*Schmalzbauer, W., Dr.*, Richter am Amtsgericht

Amtsgericht Schwandorf

*Schwarzmann, I.*, Vors. Richterin am Landgericht

Landgericht Berlin

*Spangenberg, J.*, Kriminalrat

Stadt- und Polizeiamt Bremen

*Thiessen, K.-E.*, Dipl.-Psychologe

Hessische Polizeischule Wiesbaden

*Trum, H.-J.*, Dipl.-Psychologe

Zentraler Psychologischer Dienst im Polizeipräsidium München

*Wagemann, P.*, Polizeirat

Stadt- und Polizeiamt Bremen

*Walter, P.*, Kriminalrat

Polizeipräsidium Frankfurt

*Weber, C.*, Staatsanwalt

Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Berlin

*Welter, G.*, Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder

Bundesministerium des Innern, Bonn

*Will, L.*, Ltd. Polizeidirektor

Bezirksregierung Braunschweig

## **Beauftragte Sondergutachter und Themen der Sondergutachten**

### **Liste der Sondergutachter**

*Eckert, R.*, Prof. Dr.

Universität Trier, Soziologie

*Feltes, Th.*, Dr.

Universität Heidelberg, Kriminologie

*Hobe, K.*, Dr. Dr.

Ministerialrat, Bundesministerium der  
Justiz, Bonn

*Honig, M.*, Dr.

Deutsches Jugendinstitut, München

*Hurrelmann, K.*, Prof. Dr.

Universität Bielefeld, Soziologie

*Kepplinger, M.*, Prof. Dr.

Universität Mainz, Publizistik

(Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft  
für Publizistik und Kommunikationswis-  
sensschaften)

*Maeder, P.*, Dr.

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Frauen-  
und Kinderschutzhäuser, Isernhagen

*Pfeiffer, Ch.*, Prof. Dr.

Universität Hannover, Kriminologie  
(Direktor des Kriminologischen  
Forschungsinstituts Niedersachsen e. V.)

*Schneider, H. J.*, Prof. Dr.

Dr. h.c. (PL), Dipl.-Psychologe,  
Universität Münster, Kriminologie

*Schneider, U.*, Dr.

Dipl.-Psychologin, Richter, Münster

*Weis, K.*, Prof. Dr.

Technische Universität München,  
Rechts- und Sozialwissenschaften

### **Titel des Sondergutachtens**

Gewaltberichte aus Großbritannien

Gewalt in der Schule

Bericht über die Arbeit der Kommission  
„Antworten auf die Gewalt“ an den  
Präsidenten der französischen Republik

Gewalt in der Familie

Gewalt in der Schule

Medieninhalte und Gewaltanwendung

Organisation und Finanzierung der  
Frauenhäuser in den Mitgliedstaaten des  
Europarates

Gewaltkriminalität und Strafverfolgung

Bericht über die Arbeit der U.S. Violence  
Commission  
und

Bericht über die neuseeländische Anti-  
Gewalt-Kommission

Gewalt in der Familie

Probleme der Fanausschreitungen und  
ihrer Eindämmung

## Präambel

Die Mitglieder der Regierungskommission sind der Auffassung, daß es möglich ist, Gewalt in verschiedenen Lebensbereichen zu verringern. Sie sind jedoch gemeinsam der Überzeugung, daß Gewalt nicht ganz unterbunden werden kann. Sie ist in der menschlichen Geschichte stets aufgetreten und ist Bestandteil der natürlichen Grundausstattung des Menschen.

Wesentlich ist dafür die Erkenntnis, daß es im historischen Prozeß der Zivilisation gelungen ist, das Zusammenleben von Menschen in der Gesellschaft durch die Errichtung einer Rechtsordnung zu befrieden, deren faktische Geltung durch die Staatsmacht garantiert wird. Diese Einsicht hat im geschichtlichen Verlauf nichts von ihrer Bedeutung verloren. Nur wenn dem Rechtsstaat das Monopol legitimer physischer Gewalt zugestanden, und den Versuchen, dieses auszuhöhlen, mit Entschiedenheit begegnet wird, können das friedliche Zusammenleben in einer pluralistischen, demokratisch verfaßten Gesellschaft erhalten und die geordnete Freiheit gesichert werden, in der die Rechte jedes einzelnen zu denen der anderen zu einem schonenden Ausgleich gelangen können. Dem gesellschaftlich damit einhergehenden Prozeß der Zurückdrängung privater Gewalt, der die Tabuisierung bestimmter Gewalttätigkeiten einschließt, entspricht die Festlegung einer Vielzahl von Straftatbeständen, die staatliche Sanktionen gegen die Anwendung von Gewalt vorsehen.

Gewalt kann nicht allein mit den Mitteln des Strafrechts wirksam reduziert werden; Kriminalpolitik ist nicht nur Politik auf dem Gebiet der Strafrechtspflege. Unter Kriminalpolitik ist vielmehr die Gesamtheit aller staatlichen Maßnahmen zu verstehen, die zum Schutz der Gesellschaft und des einzelnen Bürgers auf Verhinderung und Bekämpfung von Kriminalität gerichtet sind. Daher ist es sachlich begründet, daß in der Regierungskommission auch über Präventionsmaßnahmen nachgedacht worden ist. Insbesondere solche Strategien, die Prävention und Repression miteinander verbinden und die Grenzen von Ressorts und Disziplinen überschreiten, haben Aussicht, erfolgreich der Gewalt-delinquenz zu begegnen.

Dabei wird nicht verkannt, daß zwischen repressiven und präventiven Maßnahmen ein Spannungsverhältnis besteht, aus dem sich die z. T. unterschiedlichen Bewertungen in den Gutachten der Arbeitsgruppen A und B erklären. Die Kommission war gleichwohl bestrebt, in sich zusammenhängende Vorstellungen zu entwickeln, wobei der Ansatz primär präventionsorientiert ist, ohne die Probleme der Repression aus dem Blick zu verlieren.

Da Gewaltphänomene komplex sind, sind auch komplexe Strategien zu ihrer Verhinderung und Kontrolle nötig. Die *Konzeption* der Regierungskommission kann man dahingehend beschreiben, daß im Rahmen unserer rechtsstaatlichen Ordnung Vorschläge vorgelegt werden, die interdisziplinär erarbeitet wurden. Diese sind darauf gerichtet,

- das Vertrauen in das die Freiheit aller schützende Recht zu stärken, aber auch
- Überreaktionen von staatlicher Seite zu vermeiden,
- die Demonstrationskultur i. S. des sog. Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts zu verbessern und
- die Erziehungsfähigkeit der Erziehungsträger Schule und Familie zu stärken.

Familie, Schule und Medien kommt eine kaum zu überschätzende Bedeutung dabei zu, die meisten Erscheinungen von Gewalt zu reduzieren. Namentlich bei den Phänomenen der politisch motivierten Gewalt treten neben der mangelnden Verinnerlichung gemeinsamer Grundwerte während des Erziehungsprozesses auch gewaltförderliche Bedingungen anderer Herkunft auf. Soweit es sich nicht um Desperados oder politische Fanatiker handelt, mit deren bizarren Denkweisen eine erfolgversprechende Auseinandersetzung nur schwer möglich ist, ist hier nicht zuletzt die Frage zu stellen, in welcher Weise das politische System der Bundesrepublik Vertrauensverluste ausgleichen und seine Kommunikations- und Integrationsfähigkeit vor allem in bezug auf junge Menschen erhöhen kann.

Patentrezepte zur Reduzierung der Gewalt gibt es nicht. Die Vorschläge und Empfehlungen, die nicht voneinander isoliert, sondern in ihrem Zusammenhang gesehen werden müssen, zielen auf *Kurskorrekturen*, die ihre Begründung in den Erfahrungen finden, die aus Wissenschaft und Praxis derzeit zur Verfügung gestellt werden können. Dabei galt es, sich fortlaufend zu vergewissern, wo die Unterscheidungslinie zwischen Wissen und bloßem Meinen verläuft, auch wenn man weiß, daß ein eindeutiger Trennstrich gerade im Bereich der Human- bzw. Sozialwissenschaften oft nicht gezogen werden kann.

Über die einzelnen Vorschläge und Empfehlungen hinaus will das Gutachten der Kommission Anstoß zu weiterem Nachdenken und größerem Verantwortungsbewußtsein geben. Entscheidend ist, ob es gelingt, eine geistige Atmosphäre sowie eine Kultur der politischen Auseinandersetzung zu schaffen, die der Ausbreitung von Gewalt abträglich ist. Es muß alles getan werden, um die Öffentlichkeit bzw. Bevölkerung zu überzeugen, daß Gewalttätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland weder zu heroisieren noch juristisch, ideologisch oder politisch zu rechtfertigen, sondern ohne Wenn und Aber abzulehnen ist.

Nicht zuletzt ist in der Arbeit der Kommission deutlich geworden, daß bei einem Thema wie dem der Gewalt die vielbeschworene Gemeinsamkeit der Demokraten auf die Nagelprobe der Konsensbereitschaft in Grundsatzfragen zu stellen ist. Die Kommissionsmitglieder haben sich bemüht, inhaltlich und im

Umgang miteinander konsensorientiert zu arbeiten. Es bleibt zu hoffen, daß die Ergebnisse ihrer Arbeit konstruktiv aufgenommen und nicht in die Freund-Feind-Schablonen der parteipolitischen Auseinandersetzungen eingeordnet werden.

## A. Allgemeiner Teil

### I. Die Gewaltkommission der Bundesregierung

Nach der Einsetzung ähnlicher Kommissionen z. B. in den

1

— USA (Violence Commission: in den 60er Jahren) und in

— Frankreich (Réponses à la Violence: in den 70er Jahren)\*

hat auch die deutsche Bundesregierung eine „Unabhängige Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission)“ berufen, und zwar durch Kabinettsbeschluß vom 16. Dezember 1987.

#### 1. Geschichte und ausländische Vorbilder

Vereinbart worden ist diese Kommission im Koalitionsabkommen der 2  
Regierungsparteien (CDU/CSU, F.D.P.) vom 10. März 1987.

Dort heißt es unter I. (Innere Sicherheit) wie folgt:

„1. ....

2. Untersuchung über Ursachen der Gewalt. Entwicklung von Konzepten zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt:

Es soll eine unabhängige Regierungskommission eingesetzt werden, die sich diesen Themen umfassend widmet. Es besteht Einvernehmen, daß die Einsetzung dieser Regierungskommission parallelen gesetzlichen Maßnahmen nicht entgegensteht.

Die Kommission soll zu einer Analyse und zu konkreten Vorschlägen zur Bekämpfung der Gewalt kommen. Das Bundesinnenministerium wird einen Vorschlag zur personellen Zusammensetzung, Organisation, zum Arbeitsauftrag und so weiter machen.“

---

\* Eine zweite Anti-Gewalt-Kommission („Panel on the Understanding and Control of Violent Behavior“) hat der „Nationale Forschungsrat“ der „Nationalen Akademie der Wissenschaften“ in Washington D. C. im Frühjahr 1989 ernannt; diese besteht aus 18 Mitgliedern und soll ihren Endbericht bis Oktober 1991 abgeschlossen haben.

Eine Anti-Gewalt-Kommission („National Committee on Violence“) hat auch der australische Bundesminister der Justiz im Oktober 1988 gebildet, die 13 Mitglieder besitzt und ihren Abschlußbericht bis zum 31. Dezember 1989 erstellt hat.

Ferner hat der neuseeländische Justizminister im April 1986 eine aus fünf Personen bestehende Kommission zur Untersuchung von Gewalt eingesetzt. Der Bericht dieser Kommission („Report of the Ministerial Committee of Inquiry into Violence“) wurde im März 1987 vorgelegt (vgl. dazu Band III, Sondergutachten Neuseeland).