

## **Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zu „Wegweisungen und Betretungsverbote aus vollstationären Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen“**

### **Inhalte**

- I. Bezugnahme
- II. Sachverhalt
- III. Grundsätzliche Überlegungen
- IV. Verantwortlichkeiten
- V. Resümee

### **I. Bezugnahme**

Vorlage der Volksanwaltschaft vom 11.5.2018 „Wegweisungen und Betretungsverbote aus vollstationären Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen“. Einrichtung einer Arbeitsgruppe des Menschenrechtsbeirates in der 36. Sitzung am 11.7.2018.

### **II. Sachverhalt**

Die Volksanwaltschaft ersuchte den Menschenrechtsbeirat in ihrer Vorlage vom 11.5.2018 um eine grundsätzliche Einschätzung, ob die Verhängung polizeilicher Betretungsverbote iSd § 38a SPG gegenüber Menschen mit intellektuellen, körperlichen und/oder seelischen Beeinträchtigungen und Entwicklungsstörungen, die aufgrund ihres hohen Betreuungs- und Pflegebedarfs in spezialisierten Einrichtungen leben und hier andere Personen gefährden, aus menschenrechtlicher Sicht zulässig sei. Unter diesem Blickwinkel wurden von der Volksanwaltschaft fünf Fragestellungen an den Menschenrechtsbeirat herangetragen, die der gegenständlichen Stellungnahme zugrunde liegen:

1. Gehen die österreichischen Gewaltschutzgesetze in Sicherheitspolizeigesetz (SPG) und Exekutionsordnung (EO) ausreichend auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ein?
2. Gibt es aus menschenrechtlicher Sicht spezielle amtswegig wahrzunehmende Informations- und Handlungspflichten gegenüber gefährdenden Personen mit Behinderungen vor Ausspruch eines Betretungsverbotes iSd § 38a SPG?
3. Wodurch kann verhindert werden, dass strukturelle Defizite in Einrichtungen bei Verhängung eines Betretungsverbotes zu Lasten der gefährdenden Person gehen?
4. Welche Bedeutung kommt der Tatsache zu, dass gefährdende Personen mit Beeinträchtigungen sich nicht zur Verhängung eines Betretungsverbotes äußern können bzw. wer übernimmt diese Rolle für sie und kann eventuell eine Aufhebung eines Betretungsverbotes erwirken?
5. Stellt ein Betretungsverbot als Akt unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt eine Form von Gewalt iSd Art 16 UN-BRK dar, die staatlicherseits unterbunden werden muss?

### III. Grundsätzliche Überlegungen

Mit den Fragestellungen der Volksanwaltschaft wird ein äußerst komplexer Themenbereich angesprochen, in dem es letztlich um die Frage der Balance zwischen den Interessen von Menschen mit Beeinträchtigungen geht, die in einem institutionellen Kontext leben. Dies sind einerseits jene Personen, die in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen leben und Gewalt oder aggressiven Handlungen von Mitbewohnerinnen oder Mitbewohnern ausgesetzt sind. Andererseits geht es um jene Menschen, die in denselben Einrichtungen leben und aggressiv oder gewalttätig gegenüber ihren Mitbewohnerinnen oder Mitbewohnern (oder gegenüber Betreuungspersonen) werden. Was beide Personengruppen kennzeichnet, ist, dass sie in einem institutionellen Kontext leben, auf diesen - mangels Alternativen - aufgrund ihrer Behinderung überwiegend angewiesen sind und dadurch strukturellen Zwängen unterliegen. Diese knappe Beschreibung ist die Ausgangslage für die folgenden Ausführungen, deren Ziel es ist, Antworten zu finden, die Freiheit und Sicherheit beider aufgrund ihrer Vulnerabilität zu schützenden Personengruppen vor Augen haben.

Leben in Strukturen, die von – womöglich nicht selbst gewählten - Institutionen vorgegeben sind, können individuelle Gewalt fördern. Bei Auftreten von Gewalt und Aggressionen im institutionellen Kontext sind daher die strukturellen Rahmenbedingungen zu hinterfragen. Dies allein würde jedoch zu kurz greifen. Um Gewalt und Aggression präventiv zu verhindern bzw. adäquate Lösungen für eskalierende Situationen zu finden, müssen die Qualität der strukturellen Rahmenbedingungen, die Qualität der professionellen Begleitung und Unterstützung betroffener Menschen sowie die Qualität akzeptabler Wohn- und Betreuungsalternativen, die bei Entscheidungen zur Verfügung stehen, zusammenpassen.<sup>1</sup> Es bedarf also multifaktorieller Ansätze, das hier diskutierte Instrumentarium des polizeilichen Betretungsverbot bildet in diesem Sinn nur die sprichwörtliche Spitze des Eisbergs ab.

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) sieht vor, dass die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in der Gesetzgebung und Vollziehung Berücksichtigung finden müssen. Das SPG und die EO sehen vor, dass bei häuslicher Gewalt Schutzmaßnahmen zu treffen sind, um die Opfer vor weiterer Gewalt zu schützen. Nach der Rechtsprechung des OGH kommt es nicht darauf an, ob die gefährdende Person schuld- und/oder entscheidungsfähig ist.<sup>2</sup> Als gewaltpräventive Maßnahme, bei der es sich um keine „Bestrafung“ handelt, sind bei der Verhängung eines Betretungsverbotes Schuldfähigkeit und Schuldeinsicht außer Acht zu lassen. Diese Tatsache berücksichtigt jedoch nicht, dass Gefährderinnen und Gefährder mit Behinderungen in vollbetreuten Einrichtungen zu einer vulnerablen Gruppe gehören und in der Regel keine Möglichkeit haben, kurzfristig eine adäquate Versorgung außerhalb der Einrichtung zu organisieren. Diesen Gefährderinnen und Gefährdern stehen alle Rechte, die in der UN-BRK verankert sind, ebenso zu wie den Opfern. Auch der EGMR<sup>3</sup> hat ausdrücklich dargelegt, dass der Menschenrechtsschutz für Gefährderinnen und Gefährder durch die Begehung einer Straftat nicht einfach aufgehoben werden darf. Es muss eine sorgfältige Abwägung stattfinden, welche Menschenrechte Gefährderinnen und Gefährdern gegenüber eingeschränkt werden dürfen. Zugleich sind die Menschenrechte der Opfer solcher Gewalttaten vollinhaltlich anzuerkennen. Diese stehen unter dem Schutz der in der EMRK und UN-BRK verankerten Menschenrechte, die freilich jeweils

---

<sup>1</sup> So formuliert es sinngemäß A.o.Univ-Prof.i.R. Dr. Volker Schönwiese in einer Anfragenbeantwortung an die Arbeitsgruppe Betretungsverbot am 5.8.2019.

<sup>2</sup> OGH 25.01.2018, 7 Ob 232/16t, OGH 21.02.2018, 7 Ob 185/17g.

<sup>3</sup> Urteil vom 4. Juli 2019, Kurt gg Österreich, Appl 62903/15, Z 65 mwH (noch nicht rechtskräftig).

unterschiedlicher Rechtsnatur sind. Während die EMRK in Österreich Verfassungsrang genießt und unmittelbar anwendbar ist, steht die UN-BRK unter Durchführungsvorbehalt.<sup>4</sup> Unabhängig vom Vorliegen der Entscheidungsfähigkeit darf eine mutmaßliche Tat nicht dazu führen, dass Gefährderinnen und Gefährdern mit (Mehrfach-)Behinderungen fachlich dokumentierte und fachlich notwendige Betreuungsleistungen entzogen werden. Es müssen daher aus menschenrechtlicher Sicht Vorgehensweisen und Maßnahmen gefunden werden, die die Einschränkung von Rechten nach der UN-BRK auf das unbedingt erforderliche Ausmaß beschränken bzw. begleiten.

Die UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen ungeschmälert die Teilhabe an allen Menschenrechten zu gewährleisten. Der zentrale Artikel 5 der UN-BRK normiert das Prinzip der Nichtdiskriminierung, welches besagt, dass Menschen mit Behinderungen die gleichen Rechte haben wie alle anderen Menschen auch. In das Gebot der Nichtdiskriminierung inkludiert ist die Verpflichtung der Vertragsstaaten zu sogenannten „angemessenen Vorkehrungen“ („reasonable accommodations“, Art 5 Abs 3 UN-BRK). Bei angemessenen Vorkehrungen handelt es sich nicht um rechtliche Besserstellungen, sondern vielmehr um eine Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Ausgleich von Benachteiligungen, der Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzt, die gleichen Rechte, die ihnen zustehen, auch in Anspruch nehmen zu können. Angemessene Vorkehrungen sollen sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen trotz in der Gesellschaft bestehender Barrieren in ihren Rechten nicht eingeschränkt werden.

Aus Gründen der Vollständigkeit ist darauf hinzuweisen, dass die UN-BRK nicht unmittelbar anwendbar ist. Mit der UN-BRK verpflichten sich die Vertragsstaaten u.a., alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in der UN-BRK anerkannten Rechte zu treffen. Der Nationalrat hat anlässlich der Ratifikation gemäß Art 50 Abs 2 Z 3 B-VG beschlossen, dass die UN-Behindertenrechtskonvention durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist. Staatsverträge, die durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen sind, haben (zunächst) keine innerstaatlichen Rechtswirkungen; sie sind nicht unmittelbar anwendbar, begründen keine subjektiven Rechte und sind auch nicht Maßstab für die Rechtmäßigkeit eines anderen Rechtsakts. Sie können daher zwar nicht Prüfungsmaßstab für die Beurteilung etwa der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen sein, völkerrechtliche Verpflichtungen sind allerdings bei der Auslegung bestehender Gesetze durch Behörden und Gerichte heranzuziehen.<sup>5</sup>

Menschen mit Behinderungen können sich auf verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte, hier insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention und die dazu ergangene einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Verfassungsgerichtshofes, stützen.<sup>6</sup>

Das Ziel der österreichischen Gewaltschutzgesetze<sup>7</sup> liegt darin, dass Menschen in Sicherheit leben können. Die Bestimmungen des SPG und der EO sind primär darauf ausgerichtet, eine gefährdete Person vor weiterer Gewalt zu schützen. Das sicherheitspolizeiliche Betretungsverbot gemäß § 38a SPG wurde in diesem Zusammenhang als Instrument konzipiert, das eine rasche und wirksame

---

<sup>4</sup> VwGH 29.02.2012, GZ 2011/10/0035 iVm VwGH 13.12.2012, ZI 2010/10/0225.

<sup>5</sup> Vgl VfGH 28.06.2017, E 3297/2016; OGH 20.02.2018, 10ObS16/18b.

<sup>6</sup> Vgl zB den Überblick im Factsheet des EGMR „Persons with disabilities and the European Convention on Human Rights“, [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Disabled\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Disabled_ENG.pdf) (10112019).

<sup>7</sup> Erstes Gewaltschutzgesetz (1. GeSchG), BGBl 759/1996. Zweites Gewaltschutzgesetz (2. GeSchG), BGBl I 40/2009.

Deeskalation und Beendigung einer Gefahrensituation durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ermöglicht. Diese Maßnahme hat als Ausgangslage einen drohenden gefährlichen Angriff eines Gefährders oder einer Gefährderin auf eine oder mehrere gefährdete Personen. Primäres Ziel ist ein rascher und unmittelbarer Schutz der gefährdeten Person vor weiterer Gewalt durch Verhängung eines zweiwöchigen Betretungsverbot für die Wohnung, in der die gefährdete Person lebt. Der Normgehalt des § 38a SPG schränkt hierbei nicht auf familiäre Gewalt ein. Es braucht weder ein Verwandtschaftsverhältnis zwischen gefährdeter und gefährdender Person noch muss letztlich die gefährdende Person eine Mitbewohnerin/ein Mitbewohner der gefährdeten Person sein.<sup>8</sup> Der Begriff der „Wohnung“ ist im gegebenen Zusammenhang autonom zu bestimmen, unter „Wohnung“ ist jeder abgeschlossene räumliche Bereich zu verstehen, der Wohnzwecken dient.<sup>9</sup> Als weitere Schutzmaßnahme besteht für die gefährdete Person die Möglichkeit, eine einstweilige Verfügung nach der EO zu beantragen.

Die in der Vorlage geschilderte Thematik zeichnet sich aus rechtlicher Sicht durch eine komplexe Gemengelage verschiedener rechtlich geschützter Güter, Rechtsnormen und Kompetenzen (insbesondere Vollzugszuständigkeiten) aus. Ausgehend vom Menschenrecht, dass alle Personen ein Recht auf Sicherheit bzw. auf psychische und physische Unversehrtheit haben, ist der Staat gehalten, potenzielle Opfer nach Möglichkeit vor Gefahren aus Angriffen Dritter und in ihrem Recht auf Sicherheit zu schützen.<sup>10</sup> Gleichzeitig genießen selbstverständlich auch die gefährdenden Personen eine geschützte (Grund-)Rechtssphäre. Zu denken ist hier an das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und auf Eigentum sowie die Erwerbsfreiheit. Demnach liegen widerstreitende Interessen und Schutzgüter vor, die der Staat in einen angemessenen Ausgleich, eine „praktische Konkordanz“ zu bringen hat. Im rechtlichen Hintergrund sind neben den schon angesprochenen Grundrechten (mit nach Umständen gegenläufigen Stoßrichtungen) auch verschiedene einfachgesetzliche Rechtsmaterien berührt, deren Wahrnehmung in den Kompetenzbereich verschiedener Gebietskörperschaften fällt. Während die unmittelbare Gefahrenabwehr Angelegenheit der Sicherheitspolizei ist und in den Vollzugsbereich der Sicherheitsbehörden des Bundes fällt, ist die Gewährleistung der Deckung der Bedürfnisse physisch oder psychisch beeinträchtigter Menschen schon auf Grund der Komplexität dieser Bedürfnisstrukturen vielschichtig. Die Palette kann von Krankenbehandlungen über soziale Mindestsicherung und Gewährleistung von Unterkünften bis hin zu diversen Pflege- und Betreuungsleistungen sowie umfassenden Assistenzleistungen iSd UN-BRK reichen. Diese Leistungen fallen, soweit im Einzelnen keine besonderen Anknüpfungspunkte zu Bundeskompetenzen bestehen, in den Aufgabenbereich der Länder.

### III.1 Verhältnismäßigkeit

In der Person der gefährdenden Person bzw. der gefährdeten Person liegende persönliche Merkmale wie Geschlecht, Alter, Verhältnis zur gefährdeten Person oder Handlungsfähigkeit<sup>11</sup> haben nach dem Gesetz

---

<sup>8</sup> Keplinger in Bauer/Keplinger (Hrsg), Gewaltschutzgesetz – Praxiskommentar 2016, 138, Anm 35ff zu § 38a SPG; Mayrhofer/Riezler in Deixler-Hübner/Fucik/Mayrhofer (Hrsg) Gewaltschutz und familiäre Krisen, 739.

<sup>9</sup> ErläutRV 252 BlgNR 20. GP 12; Keplinger in Bauer/Keplinger (Hrsg), Gewaltschutzgesetz – Praxiskommentar, 141, Anm 44 zu § 38a SPG. Demzufolge kommen als Wohnung iSd § 38a SPG u.a. auch Hotelzimmer, Krankenzimmer in Spitälern, Zimmer in Flüchtlingsunterkünften in Betracht.

<sup>10</sup> Vgl. Art 2 und 3 EMRK und die dazu ergangene Rechtsprechung des EGMR.

<sup>11</sup> Siehe hierzu § 24 ABGB idF 2. Erwachsenenschutz-Gesetz, BGBl I 59/2017, sowie ErläutRV 1461 BlgNR 25. GP 5, 8ff.

grundsätzlich unbeachtet zu bleiben. Es ist auch nicht relevant, ob die gefährdende Person die Strafmündigkeitsgrenze erreicht hat oder nicht zurechnungsfähig iSd § 11 StGB ist. Darin drückt sich aus, dass es sich beim Betretungsverbot nach § 38a SPG um ein reines Instrumentarium der Gefahrenabwehr für akute Notsituationen handelt.

Die Verhängung eines Betretungsverbotes greift in das Recht auf Privat- und Familienleben (Art 8 EMRK, dazu zählt auch das Wohnen), manchmal in das Eigentumsrecht (Art 5 StGG und Art 1 1. ZP EMRK) oder in die Freiheit der Erwerbstätigkeit (Art 6 StGG, etwa wie hier im Falle einer dem vollbetreuten Wohnheim angeschlossene Wohnwerkstätte) der gefährdenden Person ein. Weiters stellt es ebenso einen Eingriff in eine Reihe von Rechten dar, die in der UN-BRK verankert sind, ua Art 22 Achtung der Privatsphäre, Art 23 Achtung der Wohnung und der Familie, Art 27 Arbeit und Beschäftigung, Art 19 Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft.

Eingriffe in grundrechtlich gewährleistete Positionen sind nur bei Einhaltung der Verhältnismäßigkeit verfassungskonform, das Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes verlangt vom Staat eine rationale – und damit verhältnismäßige – Vorgangsweise.<sup>12</sup> Art 8 Abs 2 EMRK erklärt Eingriffe in die Privat-, Familien- und Wohnsphäre für zulässig, wenn der Eingriff insbesondere zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. Dabei ist die Schwere des Eingriffs in das Privatleben der gefährdenden Person (Art 8 EMRK) mit dem Recht der gefährdeten Person auf ein gewaltfreies Leben iSd Art 2 und Art 3 EMRK im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit abzuwägen. Im Bereich der Anwendung des Unionsrechts enthält die Grundrechtecharta korrespondierende Rechte. Jede sicherheitspolizeiliche Maßnahme, die in grundrechtlich gewährleistete Rechte eingreift, hat also dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – dem in § 29 SPG auf einfachgesetzlicher Ebene besondere Bedeutung zukommt – zu entsprechen.

In der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind die Auswirkungen des gewählten Mittels zum beabsichtigten Erfolg abzuwägen. Ein Eingriff (hier: Betretungsverbot) darf nur geschehen, soweit er die Verhältnismäßigkeit zum Anlass (hier: Gefahrensituation) und zum angestrebten Erfolg (hier: Beendigung der Gefahrensituation) nach einer umfassenden Abwägung unter Berücksichtigung der Gesamtsituation wahrt. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung orientiert sich gemäß § 29 SPG – im Sinne der ständigen Rechtsprechung des EGMR - an folgendem Fragenschema: Ist der Eingriff geeignet, das Ziel zu erreichen? Ist der Eingriff notwendig und stellt er das gelindeste Mittel dar oder gibt es Handlungsalternativen? Ist der angestrebte Erfolg in einem angemessenen Verhältnis zum möglichen Schaden durch den Eingriff?

Hier gilt es insbesondere zu bedenken, dass die Lebens- und Wohnsituation der betroffenen Personen ohnedies zumeist prekär ist: Aufgrund des Umstands, dass die Verhängung des Betretungsverbots nicht nur einen massiven Einschnitt in den Lebensalltag der Betroffenen darstellt, sind insbesondere Menschen mit Behinderungen durch die Verhängung eines Betretungsverbotes einem deutlich höheren Risiko von Wohnungslosigkeit sowie einer dem Pflege- und Betreuungsbedarf nicht entsprechenden Wohnsituation ausgesetzt, was in weiterer Folge zu einer neuerlichen Steigerung der Selbst- und Fremdgefährdung führen kann.

---

<sup>12</sup> Vgl. hierzu u.a. Keplinger/Pühringer, Sicherheitspolizeigesetz – Praxiskommentar 2016, 102 Anm 1 zu § 29 SPG.

Die zu treffende Maßnahme (hier: Betretungsverbot) muss grundsätzlich geeignet und tatsächlich notwendig sein, das Ziel (hier: Beendigung der Gefahrensituation) zu erreichen. Die Notwendigkeit manifestiert sich in der Prüfung der Voraussetzungen eines Betretungsverbotes und im Ausschluss eines alternativen, also gelinderen Mittels.

In der Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinn, der sogenannten Angemessenheitsprüfung, sind die Auswirkungen des gewählten Mittels (hier: Betretungsverbot) zum beabsichtigten Erfolg (hier: Beendigung der Gefahrensituation) abzuwägen. Bei dieser Erfolg-Schadensabwägung ist das Gesamtbild ausschlaggebend, das sich dem einschreitenden Organ im Zeitpunkt der Amtshandlung bietet.

Der allgemeine Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit bedingt, dass einschreitende Exekutivorgane von Gesetzes wegen gehalten sind, alle berührten, relevanten Interessen bei ihrer Entscheidung, ein Betretungsverbot zu verhängen, hinreichend zu gewichten, gegeneinander abzuwägen und zu berücksichtigen haben. Dabei ist auch die Situation der gefährdenden Person zu bedenken. Bei der Abwägung sind die spezifischen Merkmale der gefährdenden Person, wie etwa die Minderjährigkeit oder das Vorliegen einer Behinderung einzubeziehen. Weiters sind der Beurteilung insbesondere die Aussagen der gefährdeten Person und von Zeuginnen bzw. Zeugen (wie etwa den Betreuerinnen bzw. Betreuern), das Verhalten der gefährdenden Person während der Amtshandlung oder Spuren einer Auseinandersetzung zugrunde zu legen. Ebenso zu berücksichtigen sind bereits erfolgte polizeiliche Aufzeichnungen sowie von Zeuginnen bzw. Zeugen berichtete oder von Betreuerinnen bzw. Betreuern dokumentierte Vorfälle.

Zusätzlich betont das Gesetz in § 38a Abs 2 SPG die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebotes über das bereits in § 29 SPG – und für die Aufgabenerfüllung in § 28a Abs 3 SPG – festgeschriebene Maß hinaus, wenn mit dem Betretungsverbot, wie hier diskutiert, die Benutzung der eigenen Wohnung unmöglich wird.<sup>13</sup>

Der Maßstab bei der Verhängung eines Betretungsverbotes gegenüber einer nicht entscheidungsfähigen Person ist bereits ein sehr strenger und fließt über die Verhältnismäßigkeitsabwägung in die Gesamtbeurteilung ein. Somit ist die Berücksichtigung der Lage der gefährdenden Person schon *de lege lata* im Gesetz angelegt. § 29 SPG ist aus rechtlicher Sicht (und für den Blickwinkel der Sicherheitspolizei) daher geeignet, die der Art der Behinderung entsprechenden Bedürfnisse von Frauen und Männern mit Behinderungen im Zuge der Verhängung eines Betretungsverbotes hinreichend zu berücksichtigen. Die hier in Rede stehende Sonderkonstellation ist damit weniger ein Problem des Gesetzes selbst, als vielmehr allenfalls ein Vollzugsproblem, wobei auch hier nochmals zu betonen ist, dass die Schwierigkeit in der Anwendung im Einzelfall liegt und eine Entscheidung oft in knapper Zeit, bei im Entscheidungszeitpunkt idR unvollständigem Wissen und jedenfalls zumeist ohne (z.B. medizinische) Fachexpertise zu treffen ist.

Einen prognostizierten gefährlichen Angriff allein aus dem Grund der Beeinträchtigung der gefährdenden Person hinzunehmen, würde § 29 SPG, auch vor dem angesprochenen verfassungsrechtlichen Hintergrund sowie den Grundsätzen der UN-BRK, nicht erlauben. Es wäre zwar denkbar, durch eine Gesetzesänderung die Situation von Menschen mit Behinderungen in § 29

---

<sup>13</sup> Vgl. Löff in Thanner/Vogl (Hrsg), SPG2 (2013) § 38a SPG Anm 16. Im Übrigen könnte ein Betretungsverbot gegen eine gefährdende Person auch aus einer ihr fremden Wohnung, in der sie nicht wohnt, ausgesprochen werden.

SPG gesondert hervor zu streichen. Hierbei müsste jedoch in Kauf genommen werden, dass der Gesetzgeber bei Schaffung seiner generell-abstrakten Normen (wie § 29 SPG) durch jede Detailregelung oder Verästelung Gefahr läuft, weitere, vielleicht ähnlich gelagerte Fälle zu übersehen oder unvorhergesehen Konstellationen nicht hinreichend zu berücksichtigen. Es sprechen also gute Gründe dafür, es bei einer eher abstrakten Regelung zu belassen, die genug Flexibilität aufweist, auf die besonderen Umstände jedes Einzelfalles adäquat eingehen zu können.

### III.2 Gewaltbegriff nach der UN-BRK

Art 16 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen „sowohl innerhalb als auch außerhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“ geschützt sind. Eine gerechtfertigte Einschränkung von Freiheitsrechten für Menschen mit Behinderungen durch die Ausübung staatlicher Gewalt ist gleichermaßen wie gegenüber Menschen ohne Behinderungen zulässig, wenn sie etwa zur Abwendung von Gewaltakten erforderlich ist. Der einzige Unterschied ist, dass es hier angemessener Vorkehrungen iSd Art 5 Abs 3 UN-BRK bedarf. Wie bereits ausgeführt, bedeuten angemessene Vorkehrungen keine rechtliche Besserstellung von Menschen mit Behinderungen, vielmehr besagen sie nur, dass die notwendige Einschränkung der Freiheitsrechte auf Menschen mit Behinderungen keine schlechteren Auswirkungen haben darf als auf Menschen ohne Behinderungen. Die Durchsetzung eines rechtskonformen Zustands erforderlichenfalls mittels staatlicher Befehls- und Zwangsgewalt ist also vom Grunde her gegenüber Menschen mit Behinderungen ebenso zulässig wie gegenüber anderen Personengruppen. Sie steht jedoch, wenn sie gegenüber Menschen mit Behinderungen gesetzt wird, unter dem Vorbehalt des Art 5 Abs 3 UN-BRK, wonach der Staat angemessene Vorkehrungen zu treffen hat, damit im Zuge der Ausübung der Befugnisse keine Diskriminierung entsteht.

Unter Bezugnahme auf das Hochkommissariat für Menschenrechte, Factsheet Nr 31 Right to Health, 17<sup>14</sup> führt der Unabhängige Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-BRK in seiner Stellungnahme zu Gewalt aus: „Es werden fünf Haupttypen von Gewalt und Missbrauch unterschieden: Körperliche Übergriffe und Verletzungen; Vernachlässigung; Finanzielle Ausnützung; Sexueller Missbrauch; Psychischer Missbrauch.“<sup>15</sup> Daraus ergibt sich, dass legitim und rechtskonform eingesetzte Staatsgewalt (authority) nicht mit dem Gewaltbegriff des Art 16 UN-BRK verwechselt werden darf (violence). Dass Staatsgewalt missbräuchlich angewendet werden kann, gilt für Menschen mit und ohne Behinderungen gleichermaßen und unterliegt rechtsstaatlichen Mechanismen.

Dabei ist festzuhalten, dass dem Staat damit nicht im Sinne eines rein positivistischen Rechtsverständnisses beliebige Gewalt erlaubt wäre, solange sie nur in Gesetzen vorgesehen ist. Die Ausübung allgemeiner Polizeibefugnisse, die gegen jede Person in derselben Situation gleichermaßen vorgesehen ist (sich also weder nach ihrer expliziten noch impliziten Stoßrichtung besonders gegen Menschen mit Behinderungen richtet), fällt nicht unter den Gewaltbegriff der Konvention. Aus einer

<sup>14</sup> <https://www.refworld.org/docid/48625a742.html> (17.10.2019).

<sup>15</sup> Stellungnahme des Monitoringausschusses „Gewalt und Missbrauch an Menschen mit Behinderungen“ vom 4. Februar 2011, <https://www.monitoringausschuss.at/stellungnahmen/gewalt-und-missbrauch-24-02-2011/> (27.07.2019) siehe dazu auch die Ausführungen in Marianne Schulze, Freedom from exploitation, violence and abuse of persons with disabilities. Contribution to the Council of Europe Strategy on the Rights of Persons with Disabilities, Council of Europe, June 2017 S 7f.

Situation einer an sich legitimen und unabwendbaren Wegweisung kann aber im Zusammenwirken mit Säumnissen jener Institutionen, die für angemessene Vorkehrungen verantwortlich wären, für die weggewiesene Person in Summe eine menschenrechtswidrige Situation entstehen. Eine Gleichstellung der Begriffe "Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt" (etwa iSv Art 130 Abs 1 Z 2 B-VG) und „Gewalt“ (iSv Art 16 UN-BRK) würde jedenfalls zu kurz greifen.

Aus Art 16 UN-BRK kann damit kein generelles Verbot der Verhängung eines Betretungsverbot gegen Menschen mit Behinderungen abgeleitet werden. Menschenrechte werden grundsätzlich unter dem Vorbehalt gewährt, dass der Staat zum Schutze anderer Menschen in diese Menschenrechte eingreifen kann. Wenn ein Mensch mit Behinderungen andere Menschen in Einrichtungen angreift oder bedroht, ist zu prüfen, ob ein Betretungsverbot als Notmaßnahme aus menschenrechtlicher Sicht gerechtfertigt sein kann. Aus menschenrechtlicher Sicht müssen neben der Verhängung des Betretungsverbot angemessene Vorkehrungen getroffen werden.

### **III.3 Erste Schlussfolgerung**

Vorweg hält der Menschenrechtsbeirat fest, dass es aus menschenrechtlichen Überlegungen grundsätzlich erforderlich ist, dass jede Einrichtung, in der Menschen mit einer psychischen und/ oder physischen Beeinträchtigung leben oder betreut werden, ein umfassendes, auf Prävention ausgerichtete Deeskalations- und Sicherheitskonzept zum Umgang mit Gewalt- und Aggressionsvorfällen entwickelt und implementiert hat. Dies sollte Voraussetzung für die behördliche Bewilligung der Errichtung und Betreibung einer derartigen Einrichtung darstellen. In diesem Zusammenhang verweist der MRB auf seine Stellungnahme zum „Opferschutz bei grenzverletzendem Verhalten“ vom 19.9.2017.<sup>16</sup>

Besonders zu berücksichtigen ist, dass Institutionen per se das Risiko struktureller Gewalt beinhalten. Institutionelle Bedingungen stellen eine Form struktureller Gewalt dar, die die Entstehung der unterschiedlichsten Formen von gegen Personen gerichteter Gewalt und von Missbrauch maßgeblich begünstigen.<sup>17</sup> Umso mehr müssen daher die für diese Einrichtungen verantwortlichen Personen (Leitung) und Träger alle präventiven Maßnahmen setzen, um Gewaltsituationen hintan zu halten. Besonders wichtig ist eine verbindliche regelmäßige Auseinandersetzung der Betreuungspersonen gemeinsam mit der Leitung bezüglich des Umgangs in möglichen Gewaltsituationen und bezüglich der Entwicklung von Good Practice-Vorgangsweisen. In diesen Prozess sollten alle Betreuungspersonen eingebunden sein. Entsprechende Expertise ist beizuziehen.

Sollte es dennoch zu konkreten Gewaltsituationen kommen, ist jede Institution verpflichtet, alle Maßnahmen zu setzen, um eine Deeskalation zu erreichen. Gerade die Ursachen eines Gewalt- oder Aggressionsausbruchs, die regelmäßig in einem Zusammenwirken struktureller und individueller Faktoren liegen, sind im institutionellen Kontext, in dem Menschen mit Behinderungen leben, intensiv zu beleuchten und zur Prävention weiterer Gewalt in allgemeine und individuelle Deeskalations- und Krisenpläne zu integrieren.

---

<sup>16</sup> <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/3qfed/2017-09-19%20Stellungnahme%20MRB%20zu%20Opferschutz%20bei%20grenzverletzendem%20Verhalten.pdf>, 7f (27.07.2019).

<sup>17</sup> Vgl. hierzu die Stellungnahmen des Unabhängigen Monitoringausschusses zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu „De-Institutionalisierung“ und zu „Gewalt und Missbrauch“, [https://www.monitoringausschuss.at/download/stellungnahmen/de-institutionalisierung/MA\\_SN\\_DeInstitutionalisierung\\_final.pdf](https://www.monitoringausschuss.at/download/stellungnahmen/de-institutionalisierung/MA_SN_DeInstitutionalisierung_final.pdf); <https://www.monitoringausschuss.at/stellungnahmen/gewalt-und-missbrauch-24-02-2011/> (27.07.2019).

Die erforderliche „Assistenz und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen [...] einschließlich [...] Bereitstellung von Informationen und Aufklärung darüber, wie Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch verhindert, erkannt und angezeigt werden können“ (Art 16 Abs 2 UN-BRK) stellen wohl die in Einrichtungen vorzunehmenden Präventionsmaßnahmen und Qualitätssicherungsstandards dar, die die Aufsicht innehabenden Behörden den Einrichtungen auch vorschreiben und diese kontrollieren müssen.

Im Zusammenhang mit Gewaltsituationen kommt es im Einklang mit der österreichischen Verfassung und Gesetzen mitunter zur Einschränkung individueller Freiheitsrechte. Die hohe Vulnerabilität der angesprochenen Personengruppe zieht eine gesteigerte menschenrechtliche staatliche Verantwortung nach sich. Einschränkungen von Freiheitsrechten sind also nicht nur in Bezug auf ihre Verhältnismäßigkeit zu beurteilen, sondern müssen im Fall, dass es sich bei den möglichen Gefährderinnen oder Gefährdern um Menschen mit Behinderungen handelt, menschenrechtlich in Hinblick auf das Vorliegen oder Fehlen von „angemessenen Vorkehrungen“ iSd Art 5 Abs 3 UN-BRK betrachtet werden.

Die Verhängung eines Betretungsverbot gemäß § 38a SPG gegenüber Menschen mit Behinderungen, die aufgrund ihres hohen Betreuungs- und Pflegebedarfs in Einrichtungen leben und hier andere Personen gefährden, ist als *ultima ratio* aus Sicht des Menschenrechtsbeirates damit zwar zulässig. Aus menschenrechtlicher Sicht braucht es jedoch angemessene Vorkehrungen und Begleitmaßnahmen sowie Assistenz- und Unterstützungsleistungen gemäß UN-BRK, die über das Vorliegen der gesetzlichen Rahmenbedingungen des SPG hinausgehen.

Ein Betretungsverbot ist insofern aus menschenrechtlicher Sicht nur dann gerechtfertigt, wenn die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden und das Betretungsverbot nach Ausschöpfung sämtlicher gelinderer Mittel als *ultima ratio* ausgesprochen wird. Die Verhängung eines Betretungsverbot führt per se zu keiner Verletzung der UN-BRK, kann aber bei Fehlen **angemessener Vorkehrungen und Begleitmaßnahmen** iSd Art 5 Abs 3 UN-BRK, insbesondere dem Vorliegen angemessener anderweitiger Wohn- und Betreuungsmöglichkeiten, in Summe zu einer menschenrechtswidrigen Situation führen.

#### **IV. Verantwortlichkeiten**

Es ist also der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es sich bei den in Frage stehenden Gefährderinnen bzw Gefährdern um eine besonders vulnerable Personengruppe handelt. Ohne die Verhängung eines unter dem verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit stehenden Betretungsverbot zu hindern, zieht dies eine gesteigerte menschenrechtliche Verantwortung in der Prävention, der Durchführung sowie der Nachsorge derartiger staatlicher Eingriffe nach sich. Zusammengefasst geht es um primär- und sekundärpräventive Maßnahmen vor der Verhängung eines Betretungsverbot sowie um sekundär- und tertiärpräventive Maßnahmen, die die Verhängung eines polizeilichen Betretungsverbot zu begleiten bzw ihnen nachzuzufolgen haben. Im Folgenden wird darauf eingegangen, welche Verantwortlichkeiten und Maßnahmen vorweg wahrzunehmen sind, um die „Notmaßnahme“ eines polizeilichen Betretungsverbot als Ausnahmeerscheinung im Kontext von Menschen mit (Mehrfach-)Beeinträchtigungen zu belassen, welche Vorgangsweisen es seitens der Polizei in Situationen braucht, in denen ein Betretungsverbot konkret verhängt wird und wie die Verantwortlichkeiten nach der Verhängung eines Betretungsverbot verteilt sind.

## IV.1 Primärpräventive Überlegungen

### IV.1.A Ausgangslage

Die Bewohnerinnen und Bewohner von Einrichtungen mit verschiedenen Arten von Behinderungen (auch mehrfachen) sind mit ihren Bedürfnissen so vielfältig wie auch Menschen ohne Behinderungen. Eine versuchte Homogenisierung der Gruppe der Menschen mit Behinderungen nach einem einzigen Merkmal „Behinderung“ unter Ausklammerung sonstiger individueller Eigenschaften (Qualifikationen, Erfahrungen, Fähigkeiten) in sämtlichen lebenspraktischen Bezügen einschließlich der Kommunikation und Sprache gemäß Art 2 UN-BRK kann in der Praxis zu Missverständnissen bis hin zu gewalttätigen Konflikten führen. Menschen, die sich in eine Betreuungseinrichtung begeben, leiden häufig unter der zumeist großen Veränderung der Lebensumstände, die der Aufenthalt mit sich bringt. Sie können über ihren Wohnort regelmäßig nicht frei entscheiden. Die Leistung „Wohnen“ ist in den Sozial- und Behindertenhilfegesetzen der Bundesländer als Leistung mit Rechtsanspruch<sup>18</sup> vorgesehen, allerdings häufig unter der Einschränkung der angebotenen und tatsächlich verfügbaren Ressourcen. Darüber hinaus besteht in keinem Bundesland ein Rechtsanspruch auf einen Platz in einer bestimmten Einrichtung. Viel zu oft kommt es vor, dass Menschen mit einer psychischen Erkrankung nicht im Rahmen der Behindertenhilfe, sondern in Häusern der Wohnungslosenhilfe betreut werden. Strukturelle Faktoren (z.B. ungeeignete bauliche Gegebenheiten oder nicht ausreichend ausgebildetes oder zu wenig Personal) und individuelle Faktoren (z.B. durch die Erkrankung bedingte Ängste, herausfordernde Verhaltensweisen und die – für jeden Menschen – schwierige Situation, mit anderen Menschen, die man nicht kennt, relativ eng zusammenzuleben) kommen hinzu. Betroffene fühlen sich nicht ernstgenommen und mit ihren Problemen allein gelassen.

Am Beispiel des Zugangs zu Informations- und Kommunikationsmedien von Einrichtungen (z.B. betreffend Hausordnung oder individuell zusammengestellte Handlungs- oder Betreuungspläne) mag diese Problematik im Folgenden näher dargestellt werden: Mangelhafte Kommunikation und Sprache kann in verschiedenen Formen auftreten, also als verbale und schriftliche, digitale zeitgleiche (Video- oder Audiotelefonie) oder digitale zeitversetzte (Chat, E-Mail, etc.). So kann beispielsweise ein Aushang als einziges für die Betroffenen vorgesehenes analoges Informationsmedium aus verschiedenen Perspektiven eine Barriere darstellen: kognitive wegen mangelnder Verständlichkeit, physische wegen schlechter Erreichbarkeit, sensorische wegen Ausschluss aufgrund von Seh- oder Hörbehinderungen. Diese Problematik kann sowohl individueller (Medienkompetenz/Fähigkeiten/Fertigkeiten von einzelnen Betroffenen), als auch institutioneller (Informations- und Kommunikationskultur der jeweiligen Einrichtung) Natur sein. Derartige informations- und kommunikationsbezogene Probleme stellen für Betroffene eine aus eigener Kraft praktisch unüberwindbare Barriere dar. Dies könnte als Diskriminierung bzw. Aussonderung durch Beschneidung der Teilhabe und Teilnahme von Betroffenen etwa am (gesellschaftlichen) Leben der Einrichtung oder als unzureichende oder mangelhafte Einhaltung vertraglich vereinbarter Betreuungsleistungen aufgefasst werden. Derartige Faktoren können großes Eskalations- und Aggressionspotential in sich bergen. Die Nichteinhaltung einer Hausordnung beispielsweise, die

---

<sup>18</sup> Mit Ausnahme von Kärnten und Tirol (Sozialhilfe), Vorarlberg (Behindertenhilfe).

aufgrund von „Barrieren“ nicht verstanden wird, kann zu Eskalationen bis hin zu einem Hausverbot<sup>19</sup> oder zur Verhängung eines Betretungsverbot führen.

Sowohl die Bewohnerinnen und Bewohner als auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in vollstationären Pflege- und Betreuungseinrichtungen sind durch zahlreiche Stressfaktoren gefordert. Vor allem aufgrund struktureller Gegebenheiten (z.B. fehlender Reflexionsmöglichkeiten, Teamstrukturen oder konkret umgesetzter Konzepte) und nicht entsprechend qualifiziertem Personal kann es zu gewaltvollen Übergriffen unter den Bewohnerinnen bzw. Bewohnern kommen, aber auch zwischen Bewohnerinnen bzw. Bewohnern und Betreuungs- oder Pflegepersonal.

#### **IV.1.B Erforderliche Maßnahmen**

Grundsätzlich gilt es zu bedenken, dass es nach keinem Landesgesetz im Rahmen der Behinderten- oder Sozialhilfe einen Rechtsanspruch auf einen bestimmten Wohnplatz für Menschen mit Behinderungen gibt. In der Regel sehen die Landesgesetze einen Anspruch auf einen Wohnplatz dem Grunde nach und unter Einschränkung auf vorhandene Ressourcen vor. Ein konkreter Anspruch auf einen ganz bestimmten Wohnplatz besteht nicht. Menschen mit Behinderungen erhalten idR den Platz in einer Wohneinrichtung „zugewiesen“. Aus primärpräventiven Überlegungen heraus sollte gerade der Frage, welche Einrichtung für eine betroffene Person am besten geeignet ist, hohe Priorität eingeräumt werden.

Die Einrichtung muss je nach Konzept und Auftrag entsprechende personelle und strukturelle Ausstattung zur Verfügung stellen. Dies ist auch bei der Aufnahme neuer Bewohnerinnen und Bewohner zu beachten. Information und Begutachtung vor Aufnahme bringt Klarheit über die notwendigen personellen und strukturellen Voraussetzungen.

Welche Personen vor Ort betreut werden können, hängt maßgeblich von der Qualifikation des eingesetzten Personals ab. Handelt es sich um eine Einrichtung, in der Menschen mit Behinderungen aufgenommen werden sollen, die schon im Vorfeld durch ein selbst- oder fremdgefährdendes Verhalten aufgefallen sind, muss hier entsprechend ausgebildetes und erfahrenes Personal eingesetzt werden. Betroffene Personen haben ein Recht auf geschultes Personal, das mit Spannungszuständen und aggressiven Verhaltensweisen professionell umgehen kann. Es braucht in der Einrichtung in jeder Hinsicht eine genaue Abstimmung auf spezielle Bedürfnisse und Erfordernisse von aufzunehmenden Personen.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. z.B. folgende Klausel in einer Nutzungsvereinbarung für einen betreuten Wohnplatz bei einem Klienten mit Schizophrenie, die VertretungsNetz vorliegt: „Bei schweren oder wiederholten Verstößen gegen die Hausordnung behält sich die Hausleitung das Recht vor, Ihnen zeitlich befristet das Nutzungsrecht für Ihre Wohnung zu entziehen und Ihnen darüber hinaus ein Verbot zu erteilen, das gesamte Haus zu betreten. Sie erhalten in diesem Fall eine schriftliche Mitteilung, in der Sie über Gründe und Dauer des befristeten Hausverbots informiert werden und in der Sie über kurzfristig nutzbare Unterbringungsmöglichkeiten informiert werden. Die Hausleitung ist dazu verpflichtet, vor Erteilung des befristeten Hausverbots Ihre Sichtweise in einem persönlichen Gespräch anzuhören.“

Anmerkung: Auf Verträge mit Trägern sog. „sozial betreuter Wohnhäuser“ (z.B. im Rahmen der Wohnungslosenhilfe) kommt – derzeit – weder das Heimvertragsgesetzes noch das Mietrechtsgesetz zur Anwendung. Im Geltungsbereich des Heimvertragsgesetzes wäre ein Hausverbot als unzulässige Vertragsklausel zu beurteilen.

<sup>20</sup> Siehe hierzu auch das CPT in CPT/Inf (98)12, 42: „Staff resources should be adequate in terms of numbers, categories of staff (psychiatrists, general practitioners, nurses, psychologists, occupational therapists, social workers, etc.), and experience and training. Deficiencies in staff resources will often seriously undermine attempts to offer activities ...; further, they can lead to high-risk situations for patients, notwithstanding the good intentions and genuine efforts of the staff in service.“, <https://rm.coe.int/16806cd43e> (23.02.2019).

Bietet eine Einrichtung im geschilderten Kontext Betreuung, Pflege und Unterkunft an, muss sie zwingend auch über ein professionelles Deeskalations- und Sicherheitskonzept verfügen. Dies sollte Bewilligungsvoraussetzung sein.<sup>21</sup> Dieses Deeskalationskonzept muss den Anforderungen aller handelnden Personen (der Bewohnerinnen/Bewohner und Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter) sowie der Institution gerecht werden. Die institutionelle Verankerung und Umsetzung des Konzepts auf allen Ebenen der Einrichtung ist erforderlich, um eine langfristige Änderung der Einrichtungskultur im Umgang mit Gewalt und Aggression herbeizuführen, die Handlungsmöglichkeiten der Mitarbeitenden zu verbessern und es Bewohnerinnen und Bewohnern zu ermöglichen, auf „herausfordernde Situationen“ mit weniger oder ohne Gewalt zu reagieren.<sup>22</sup>

Über allgemeine Konzepte hinaus ist es aus primärpräventiven Überlegungen auch erforderlich, individuelle Deeskalations- oder Krisenpläne für einzelne Bewohnerinnen und Bewohner zu erarbeiten. Derartige Pläne auf Basis von beobachtetem und dokumentiertem Verhalten von Bewohnerinnen und Bewohnern, die zu Aggressionen neigen, können dazu dienen, „Frühwarnzeichen“, also Verhaltensänderungen vor einer eskalierenden Situation, zu erkennen und dementsprechend gegenzusteuern. Ziel ist, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf herausfordernde Situationen vorbereitet sind, sie frühzeitig erkennen und präventiv handeln können, um Gewalttätigkeiten oder Aggressionen möglichst zu verhindern.

## **IV.2 Sekundärpräventive Überlegungen**

### **IV.2.A Maßnahmen vor der Verhängung eines Betretungsverbotes**

Wenn trotz primärpräventiver Maßnahmen eine Situation eskaliert, müssen Mitarbeitende darauf vorbereitet sein, eine effektive Krisenintervention in Bezug auf die betreffende Person durchführen zu können. Daher braucht es in der Einrichtung auch individuelle Kriseninterventionspläne für die einzelnen Bewohnerinnen und Bewohner. Durch Kommunikation mit der betroffenen Person selbst und Ermittlung ihrer eigenen Lösungsvorschläge und -wünsche, sowie durch Beobachtung, Dokumentation und Evaluation ist dieses individuelle Konzept regelmäßig zu überprüfen, anzupassen und aktuell zu halten. Insbesondere sind in jedem Kriseninterventionsplan auch die Kontaktdaten jener Koordinationsstelle (siehe dazu IV.3.B) anzuführen, die im Falle einer Wegweisung die Veranlassungen für die erforderliche weitere Wohnversorgung einer von einem Betretungsverbot betroffenen Person trifft.

Als weitere Rahmenbedingung ist es zielführend, in der Einrichtung eine Handlungsleitlinie im Umgang mit Gewalt und heiklen Situationen in der Praxis zu erstellen, die auch das Benennen von Überforderungssituationen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beinhaltet. Diese konkrete Handlungsanleitung führt zu einer größeren Sicherheit der handelnden Personen in Krisensituationen.

---

<sup>21</sup> Hierzu und zum vorigen siehe näher die Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zu „Opferschutz bei grenzverletzendem Verhalten“, <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/3qfed/2017-09-19%20Stellungnahme%20MRB%20zu%20Opferschutz%20bei%20grenzverletzendem%20Verhalten.pdf> (23.02.2019).

<sup>22</sup> In Tirol gilt beispielsweise für sämtliche Leistungen der Behindertenhilfe verbindlich, dass Leistungserbringer, die Leistungen der Behindertenhilfe im Auftrag des Landes Tirol anbieten, regelmäßige Schulungen für Personal und Nutzerinnen bzw. Nutzer zur Prävention von (sexueller) Gewalt und Missbrauch anbieten müssen. Hierfür wurde im Leistungskatalog der Behindertenhilfe ein eigener Qualitätsstandard festgeschrieben. Siehe Handlungsleitlinie – „Umgang mit Gewalt“ <https://www.tirol.gv.at/gesellschaft-soziales/soziales/rehabilitation/leistungen-der-tiroler-behindertenhilfe-qualitaetsstandards-und-leistungskatalog/> (23.02.2019).

Wenn betreuerische, und verbale Deeskalationsmaßnahmen nicht ausreichen und auch keine unterstützenden Assistenzleistungen im Einzelfall zum Abbau der Eskalation und zur Verhinderung einer Selbst- oder Fremdgefährdung führen, können als *ultima ratio* freiheits-beschränkende Maßnahmen nach den Vorgaben des Heimaufenthaltsgesetzes (HeimAufG) vorgenommen werden. Sinnvollerweise sind auch diese *ultima ratio*-Maßnahmen im individuellen Krisenkonzept erfasst.

Das HeimAufG regelt die Voraussetzungen zur Durchführung freiheitsbeschränkender Maßnahmen in Pflege- und Betreuungseinrichtungen, Krankenhäusern und Einrichtungen zur Pflege und Erziehung Minderjähriger. § 4 HeimAufG normiert, dass eine Freiheitsbeschränkung nach dem Gesetzeswortlaut nur unter folgenden eng umgrenzten Bedingungen vorgenommen werden darf: wenn die Bewohnerin/der Bewohner psychisch krank oder geistig behindert ist und im Zusammenhang damit das eigene Leben oder die Gesundheit bzw. das Leben oder die Gesundheit anderer ernstlich und erheblich gefährdet, wenn die Freiheitsbeschränkung zur Abwehr dieser Gefahr unerlässlich und geeignet sowie in ihrer Dauer und Intensität im Verhältnis zur Gefahr angemessen ist und wenn diese Gefahr nicht durch andere Maßnahmen, insbesondere schonendere Betreuungs- oder Pflegemaßnahmen, abgewendet werden kann. Wesentlich zu betonen ist, dass freiheitsbeschränkende Maßnahmen nur dann zulässig sind, wenn von Seiten der Einrichtung im Vorfeld alle gelinderen oder alternativen Betreuungsmaßnahmen ausgeschöpft und auch dokumentiert sind. Zusätzlich dürfen sie nur in der kürzest möglichen Dauer und geringsten Intensität unter Einhaltung fachlicher Standards gesetzt werden und sind der Bewohnervertretung zu melden.

Ein gelebtes, funktionierendes und professionelles Deeskalationskonzept inklusive individueller Krisenkonzepte und Interventionsschritte kann freiheitsbeschränkende Maßnahmen in vielen Fällen verhindern. In jenen Fällen, in denen dies nicht gelingt, können unter anderem diese professionellen Konzepte Grundlage für die Zulässigkeit einer freiheitsbeschränkenden Maßnahme sein. Sollte eine weitere Betreuung und Behandlung in der Einrichtung nicht möglich sein, ist zu prüfen, ob eine andere Einrichtung oder Betreuungsform besser geeignet wäre oder ob eine Unterbringung in einer psychiatrischen Abteilung eines Krankenhauses nach dem Unterbringungsgesetz (UbG) in die Wege geleitet werden soll.

#### **IV.2.B Maßnahmen bei Verhängung eines Betretungsverbotes**

In Fällen, in denen die Selbst- oder Fremdgefährdung durch eine Person trotz deeskalierender Maßnahmen bestehen bleibt oder aktuell eine hohe Gefährdungssituation vorliegt, ist als Notfallmaßnahme seitens der Einrichtung bzw. einzelner Mitarbeitender oder seitens gefährdeter Mitbewohnerinnen und -bewohner über das Einschalten der Polizei als *ultima ratio* zu entscheiden.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung haben vor Ort einschreitende Sicherheitsorgane zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für die Verhängung eines Betretungsverbotes wie unter Punkt III. beschrieben vorliegen. Gleichzeitig können die Voraussetzungen für eine Unterbringung nach dem UbG gegeben sein, wobei die Verhängung eines polizeilichen Betretungsverbotes die gleichzeitige

Unterbringung nach dem UbG nicht ausschließt und umgekehrt. Dies insbesondere, weil die Unterbringung zu einem früheren Zeitpunkt als das Betretungsverbot enden kann.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Siehe dazu Erlass des BMI, Erlass für die Organisation und die Umsetzung im Bereich „Gewalt in der Privatsphäre“ („Gewaltschutz“) 19.12.2014, BMI-EE1500/0114-II/2/a/2014, 4.

Menschen mit Behinderungen sind durch das Recht gleich zu behandeln wie Menschen ohne Behinderungen. Damit sie an allen Rechten gleichermaßen teilhaben können, braucht es gegebenenfalls angemessene Vorkehrungen iSd Art 5 Abs 3 UN-BRK. Die angemessenen Vorkehrungen sind jene vorzunehmenden Maßnahmen, zu denen der Vertragsstaat verpflichtet ist, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen kein größerer Nachteil im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen erwächst. Es handelt sich also um eine staatliche Aufgabe, mit der auf der Grundlage von generell wirksamen Normen auch Private beauftragt werden können, zB die Träger der Einrichtungen.

Die angemessenen Vorkehrungen als Unterstützungsleistungen begleitend zur Verhängung eines unabwendbaren Betretungsverbot sind weder zu verwechseln mit den *Präventionsmaßnahmen* noch mit einer *Vertretung der Interessen* der weggewiesenen Person. Es handelt sich um die unmittelbar vorzunehmenden Maßnahmen, um eine Person mit Behinderungen vor negativen Auswirkungen des Betretungsverbot zu schützen: beispielsweise die Verständigung der Koordinationsstelle (siehe hierzu näher Punkt IV.3), die Suche nach einer Ausweichunterkunft, die Fahrt dorthin, die Verständigung einer allfälligen Erwachsenenvertretung oder einer gewählten Vertrauensperson, so die weggewiesene Person dazu selbst nicht in der Lage ist. Davon umfasst sind also alle Maßnahmen, die im Zuge der Verhängung eines Betretungsverbot keinerlei Zeitaufschub dulden, ohne zu aus der Behinderung entstehenden Nachteilen für die weggewiesene Person zu führen. Bei diesen Unterstützungsmaßnahmen handelt es sich um Angebote an die weggewiesene Person, die diese freiwillig annehmen kann. Es kann sich hier nicht um Unterbringungen gegen den Willen oder ohne Zustimmung der weggewiesenen Person handeln, solches wäre gegeben- und erforderlichenfalls nach dem Unterbringungsrecht vorzunehmen

#### **IV.2.C Rechtsposition weggewiesener Personen**

Aus Art 19 UN-BRK lassen sich spezielle Handlungs- und Informationspflichten gegenüber Menschen mit Behinderungen ableiten. Der Artikel verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, wirksame und geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss des Rechts auf unabhängige Lebensführung und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern. Diese haben demzufolge ein Recht darauf, dass sie die Assistenzleistungen, die sie benötigen, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können, auch tatsächlich erhalten.

##### **IV.2.C.a Unterkunft**

Gemäß Art 19 UN-BRK hat der Staat für die Möglichkeit eines selbstbestimmten Lebens und der Inklusion in der Gemeinschaft zu sorgen, was beinhaltet, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen, zu entscheiden, wo und mit wem sie leben und nicht verpflichtet sind, in bestimmten Wohnformen zu leben.

In diesem Zusammenhang ist neben der aus der UN-BRK erwachsenden Verpflichtung des Staates, angemessene Vorkehrungen iSd Art 5 Abs 3 zu treffen, auch auf die besonderen Schutzpflichten des

Staates gemäß § 21 Abs 1 ABGB für Menschen mit Behinderungen zu verweisen. Bei Verhängung eines Betretungsverbot liegt es in der Verantwortung des Staates, dafür Sorge zu tragen, dass diesen Personen ein anderweitiger adäquater Wohnplatz zur Verfügung gestellt wird, in dem die besonderen Bedürfnisse der Person befriedigt werden können und diese umfassende Unterstützung und

Assistenz erhält. Derzeit bestehen in diesem Bereich strukturelle Defizite wie z.B. ein Mangel an Krisenplätzen für Menschen mit Behinderungen sowie an adäquaten Wohn- und Betreuungsplätzen. Dies führt dazu, dass oftmals nur die Aufnahme im (psychiatrischen) Krankenhaus als einzige Möglichkeit verbleibt, obwohl nicht immer die Voraussetzungen für eine Unterbringung vorliegen.

Darüber hinaus gibt es in ländlichen Regionen häufig einen lokalen Monopolisten, der Wohnheime anbietet. Wenn es als Folge der Verhängung eines Betretungsverbot es gegen einen Menschen mit Behinderungen aus vollstationären Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen zur Aufkündigung eines Wohn- und Betreuungsvertrages kommt, kann dies mangels regionaler Alternativen existenzbedrohend sein und stellt eine weitere Form struktureller Gewalt dar.

Generell ist die Polizei bei Verhängung eines Betretungsverbot es verpflichtet, der gefährdenden Person den räumlichen Schutzbereich mitzuteilen, den sie für die folgenden zwei Wochen nicht mehr betreten darf (§ 38a Abs 2 Z 1 SPG) und ihr Gelegenheit zu geben, sich über Unterkunftsmöglichkeiten (z.B. Notschlafstellen) zu informieren (§ 38a Abs 2 Z 4 SPG). Dagegen besteht keine Gewährleistungsverantwortung der Polizei bezüglich der weiteren Unterbringung der gefährdenden Person, sieht man von besonderen Konstellationen, in denen die erste allgemeine Hilfeleistungspflicht iSd § 19 SPG greift, ab. Sofern also im Einzelfall nicht die Voraussetzungen für eine Freiheitsentziehung nach justiz- oder verwaltungsstrafrechtlichen Vorschriften vorliegen und auch keine Unterbringung nach dem UbG in Betracht kommt, obliegt die Aufgabe einer allfälligen weiteren (sozialen, pflegerischen etc.) Fürsorge für betroffene Personen grundsätzlich nicht den Sicherheitsbehörden, sondern anderen verantwortlichen Stellen, regelmäßig den Ländern.

Hat eine Person mit (mehrfachen) Behinderungen eine gesetzliche Vertretung (Erwachsenenvertretung oder Vorsorgebevollmächtigte/r), so ist diese jedenfalls unverzüglich von der Verhängung eines Betretungsverbot es durch die Einrichtung zu verständigen. Unter Einbeziehung der gesetzlichen Vertretung sind erste Maßnahmen zu ergreifen, um der gefährdenden Person nach Verhängung eines Betretungsverbot es adäquaten Wohnraum und die benötigten Assistenzleistungen (iSd erwähnten Art 19 UN-BRK) zur Verfügung zu stellen. Dies braucht es vor allem dann, wenn nicht gleichzeitig eine Unterbringung nach dem UbG vorzunehmen ist, diese vor Ablauf des Betretungsverbot es endet oder das Betretungsverbot durch Einbringen eines Antrags auf einstweilige Verfügung gemäß § 382b oder § 382e EO seitens der gefährdeten Person verlängert wird. Die adäquate Wohnversorgung und die Zurverfügungstellung notwendiger Assistenzleistungen und Betreuung erscheint hierbei nur in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Länder realisierbar, da es um die Lösung struktureller Fragen geht (siehe hierzu näher Punkt IV.3). Zur Verständigung der Koordinierungsstelle durch die Polizei siehe Punkt IV.3.A.

#### **IV.2.C.b Information über Anlass und Zweck des Einschreitens**

Des Weiteren ist gemäß § 30 Abs 1 Z 1 SPG die von einer Amtshandlung betroffene Person auf ihr Verlangen von Anlass und Zweck des Einschreitens zu informieren. Doch selbst wenn eine gefährdende Person aufgrund ihrer Beeinträchtigung dieses Verlangen selbst nicht formulieren kann, gibt § 6 Abs 1 Z 2 Richtlinien-Verordnung (RLV)<sup>24</sup> vor, dass Betroffenen der Zweck des Einschreitens unabhängig davon, ob sie dies selbst verlangen, bekanntzugeben ist (außer dieser wäre offensichtlich oder die Bekanntgabe würde die Aufgabenerfüllung gefährden). Nach der Rechtsprechung des VwGH

---

<sup>24</sup> Die RLV regelt als Berufspflichtenkodex den sicherheitspolizeilichen Umgang mit beamtshandelten Personen.

soll diese Regelung zwar nicht so weit gehen, dass sie Polizistinnen und Polizisten verpflichtet, die betroffene Person in ihrer jeweiligen Sprache über Anlass und Zweck des Einschreitens zu informieren, der Gerichtshof geht jedoch davon aus, dass dies „nach Möglichkeit“ versucht werden sollte. Damit gemeint ist, dass das Organ die dem Zweck der Amtshandlung nicht zuwider laufenden Möglichkeiten, die ihm für eine Verständigung zur Verfügung stehen, nützen und versuchen soll, den normierten Informationspflichten mit den Mitteln zu entsprechen, die ihm unter Bedachtnahme auf den Vorrang der Aufgabenerfüllung jeweils zu Gebote stehen.<sup>25</sup> Diese Regelung könnte bei der Verhängung eines Betretungsverbotes gegen eine im gegenständlichen Sinn beeinträchtigte Person als Grundlage dafür dienen, dass Sicherheitsorgane jedenfalls versuchen müssen, sich der betroffenen Person verständlich zu machen. Die UN-BRK sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen in einer ihnen verständlichen adäquaten Art und Weise aufgeklärt werden müssen (arg ua Barrierefreiheit). Die Ausübung staatlicher Gewalt ohne entsprechende Aufklärung ist jedenfalls unzulässig. Gegebenenfalls sind Assistenz- und Unterstützungsleistungen beizuziehen. Dies könnte im gegebenen Kontext bedeuten, dass Bezugsbetreuerinnen oder -betreuer oder andere Vertrauenspersonen von Sicherheitsorganen aktiv um Mithilfe ersucht werden, um als „Dolmetscherinnen/Dolmetscher“ für die gegenseitige Verständigung zwischen Polizei und weggewiesener Person aufzutreten. Eine dahingehende Bewusstseinsbildung und Erhöhung der Kompetenzen im Umgang mit Menschen mit Behinderungen unter Polizistinnen und Polizisten ist durch Vermittlung der diesbezüglichen Schulungsinhalte in Grundausbildung und Weiterbildung sicherzustellen.

#### ***IV.2.C.c Beziehung einer Vertrauensperson***

Von einer Amtshandlung betroffene Personen sind gemäß § 30 Abs 1 SPG berechtigt, auf ihr Verlangen die Dienstnummern der einschreitenden Beamtinnen und Beamten zu erfahren (Z 2) und eine Person ihres Vertrauens beizuziehen (Z 3). § 8 RLV führt dazu aus, dass die Sicherheitsorgane u.a. dann die betroffene Person über das Recht auf Beziehung einer Vertrauensperson zu informieren haben, wenn die Amtshandlung voraussichtlich länger als eine Stunde dauern wird. In diesem Fall besteht auch eine Handlungspflicht der Behörde in einer Verständigung der Vertrauensperson, sollte die betroffene Person nicht in der Lage sein, selbst eine Verständigung der Vertrauensperson vorzunehmen. Hier ist es wohl bei Menschen mit Behinderungen zum Zweck einer weiteren Deeskalierung der Situation angeraten, dass die amts handelnden Polizistinnen und Polizisten eine aktive Rolle übernehmen und möglichst zeitnah die Beziehung einer Bezugs- oder Betreuungsperson zur Amtshandlung forcieren, zumal diese Person auch bei der Kommunikation mit der beeinträchtigten Person unterstützen kann (siehe auch lit b).

#### ***IV.2.C.d Äußerungsrecht***

Ein weiteres allgemeines Recht betroffener Personen ist es, für die Amtshandlung bedeutsame Tatsachen vorzubringen und deren Feststellung zu verlangen (§ 30 Abs 1 Z 4 SPG). Dies heißt, dass der gefährdeten Person vor Verhängung des Betretungsverbotes die Möglichkeit eingeräumt werden muss, zu den festgestellten Tatsachen Stellung zu nehmen, damit ihre Angaben in die Entscheidung miteinbezogen werden können.<sup>26</sup> Außerdem sind sofort verfügbare Beweise von der Polizei zu erheben. Das Verwaltungsgericht Wien geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die

---

<sup>25</sup> Vgl. Keplinger/Pühringer, Sicherheitspolizeigesetz – Praxiskommentar, 320, Anm zu § 6 RLV; VwGH 24.08.2004, 2003/01/0041.

<sup>26</sup> Keplinger in Bauer/Keplinger (Hrsg), Gewaltschutzgesetz – Praxiskommentar, 137 f, Anm 33 zu § 38a SPG.

Verhängung eines Betretungsverbotes kein kontradiktorisches Verfahren voraussetzt, zumal es sich um eine möglichst rasch zu treffende Sicherheitsmaßnahme handelt. Als rechtsstaatlicher Mindeststandard sei jedoch das Gebot *audiatur et altera pars* zu beachten und die mutmaßlich gefährdende Person vor der Verhängung des Betretungsverbotes wenigstens anzuhören, sodass sie Gelegenheit habe, eine Anschuldigung gegebenenfalls unmittelbar durch ein vorhandenes oder rasch verfügbares Beweismittel zu widerlegen. Dies laut Landesverwaltungsgericht umso mehr, als das Betretungsverbot ohnehin ihr persönlich gegenüber erlassen werden müsse. Mit einer formlosen, nicht einer förmlichen Beschuldigtenvernehmung entsprechenden, Anhörung sei zudem keine erhebliche Zeitverzögerung verbunden.<sup>27</sup> Bezüglich der Situation der in Rede stehenden Personengruppe sei auf lit b, c und e verwiesen.

Abschließend ist auch hier auf Barrierefreiheit und die adäquate Möglichkeit der Ausübung der Rechte der betroffenen Person, insbesondere gemäß Art 12 Abs 3 UN-BRK, zu achten und sind allfällig erforderliche Assistenz- und Unterstützungsleistungen zu erbringen.

#### **IV.2.C.e Umgang mit Betroffenen**

Über die beschriebenen allgemeinen Rechte betroffener Personen hinaus ist gemäß § 29 Abs 2 Z 4 SPG während der Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt auf die Schonung der Rechte und schutzwürdigen Interessen der Betroffenen Bedacht zu nehmen. Dies wird in § 6 Abs 1 Z 3 RLV konkretisiert. Opfer von Straftaten „sowie Menschen, die aus physischen oder psychischen Gründen nicht in der Lage sind, die Umstände der Amtshandlung zu erkennen oder sich diesen entsprechend zu verhalten“, sind von der Polizei „mit besonderer Rücksicht zu behandeln“.

Einen weiteren Anknüpfungspunkt in diesem Kontext stellt auch § 6 Abs 2 Z 3 RLV dar. Hier wird in Bezug auf unmündige Minderjährige (also Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 14. Lebensjahr), festgelegt, dass sie von besonders geschulten Polizistinnen und Polizisten oder sonst besonders geeigneten Menschen zu befragen oder zu vernehmen sind, außer dies erschiene nach dem Anlass verzichtbar oder würde die Aufgabenerfüllung gefährden.

Die Normierung einer ähnlichen Regelung für die in § 6 Abs 1 Z 3 RLV genannten Personen könnte darauf abzielen, dass speziell geschulte Beamtinnen und Beamte bei der Verhängung eines Betretungsverbotes heranzuziehen sind. Denkbar wäre es, diese Aufgabe bei den sogenannten „Präventionsbeamtinnen/Präventionsbeamten“ anzusiedeln. Sie können bereits derzeit nach Verhängung eines Betretungsverbotes eine „präventive Rechtsaufklärung“ mit der gefährdenden Person durchführen, dies vor allem mit dem Ziel, dass Folgetaten möglichst hintangehalten werden.<sup>28</sup> Sie sind in Hinblick auf § 38a SPG besonders geschult, flächendeckend im Einsatz und führen laufend Gespräche mit Gefährderinnen bzw. Gefährdern sowie mit gefährdeten Personen. Insofern erscheint vorstellbar, diese besonders sensibilisierten und geschulten Beamtinnen und Beamten nach Maßgabe der verfügbaren Ressourcen mit der Aufgabe der Information und Erstbefragung von Gefährderinnen und Gefährdern mit Behinderungen zu betrauen. Dies lediglich unter dem Gesichtspunkt, dass die oben beschriebenen Aufgaben, u.a. der Informationsvermittlung, bei Verhängung

---

<sup>27</sup> LVwG Wien 25.09.2014, VGW-102/013/24669/2014; LVwG Wien 22.01.2015, VGW-102/013/33054/2014. Der VwGH hält hierzu fest, dass es sich bei einem Betretungsverbot um eine administrativ-rechtliche Maßnahme und nicht um eine strafrechtliche Anklage im Sinn des Art 6 EMRK handelt, VwGH 15.12.2015, Ra 2015/01/0241.

<sup>28</sup> So der Erlass des BMI, Erlass für die Organisation und die Umsetzung im Bereich „Gewalt in der Privatsphäre“ („Gewaltschutz“) 19.12.2014, BMI-EE1500/0114-II/2/a/2014, 15.

eines Betretungsverbotes nach dem SPG zu erfüllen sind. Weitergehende Aufgaben dürfen und sollen von der Polizei nicht übernommen werden.

### **IV.3 Abläufe nach Verhängung eines Betretungsverbotes und tertiärpräventive Überlegungen**

#### **IV.3.A Seitens Polizei und Sicherheitsbehörde**

Die maßgeblichen Umstände für das Einschreiten, also auch jene, die im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zur Bejahung der Voraussetzungen für ein Betretungsverbot geführt haben, sind von den Sicherheitsorganen nach Verhängung des Betretungsverbotes genau zu dokumentieren (§ 38a Abs 5 SPG).

Die Polizei hat nach Verhängung eines Betretungsverbotes Verständigungspflichten. So sind umgehend nach der Verhängung eines Betretungsverbotes die Gewaltschutzzentren/Interventionsstellen zu informieren (vgl. hierzu § 25 Abs 3 SPG). Sie nehmen in der Folge mit der gefährdeten Person Kontakt auf und bieten Unterstützung an. In Bezug auf Menschen mit Behinderungen, die aus vollstationären Pflege- und Betreuungseinrichtungen weggewiesen werden, wird vom Menschenrechtsbeirat eine Verständigungspflicht der Polizei an eine die weitere Wohnversorgung koordinierende Stelle bei den Ländern vorgeschlagen (siehe dazu näher Punkt IV.3.B).

Die polizeilichen Präventionsbeamtinnen und -beamten versuchen ihrerseits, die gefährdende Person zu kontaktieren und ein präventives Rechtsaufklärungsgespräch zu führen (vgl. hierzu Pkt. 2.B.e).<sup>29</sup>

Das Betretungsverbot ist unverzüglich der Sicherheitsbehörde bekannt zu geben. Diese hat es binnen 48 Stunden<sup>30</sup> auf seine Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Prüfungsmaßstab ist die rechtliche Zulässigkeit der Verhängung des Betretungsverbotes zum Zeitpunkt der Befugnisausübung und damit eine *ex-ante*-Betrachtung. Sie hat insbesondere das Vorliegen aller Befugnistatbestandsmerkmale des § 38a Abs 1 SPG, die Verhältnismäßigkeit, die korrekte Verhängung (also die Befugnisausübung selbst) und den Verbotsbereich zu prüfen. Stellt die Sicherheitsbehörde nach Maßgabe der Dokumentation und allenfalls unter Einbeziehung der zuständigen Polizeiinspektion die Rechtswidrigkeit des Betretungsverbotes fest, hat sie dieses unverzüglich aufzuheben und gefährdende und gefährdete Person von der Aufhebung zu verständigen (§ 38a Abs 6 SPG).

Eine erfolgte Bestätigung des Betretungsverbotes durch die Sicherheitsbehörde führt dazu, dass das Betretungsverbot zwei Wochen lang gilt und bei Einbringen eines Antrags gemäß § 382b EO (Schutz vor Gewalt in Wohnungen) oder § 382 e EO (Schutz vor allgemeiner Gewalt) auf zunächst vier Wochen bzw. bis zur Entscheidung über den gerichtlichen Antrag verlängert wird.

#### **IV.3.B Weitere (Wohn-)Versorgung der gefährdenden Person**

Auch wenn die gesetzliche Vertretung einer Person mit dem Wirkungsbereich "Wohnplatzsuche" oder ähnlichem betraut sein kann, liegt aufgrund der Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen iSd Art 5 Abs 3 UN-BRK die Verantwortung für die Bereitstellung und die weitere

---

<sup>29</sup> Dies wird sich mit dem Gewaltschutzgesetz 2019, BGBl I 105/2019, ändern, da ab 1.1.2021 eigene Gewaltpräventionszentren für die Weggewiesenenberatung geschaffen werden (vgl. § 38a Abs 8 neu).

<sup>30</sup> Ab 1.1.2020 binnen drei Tagen (Gewaltschutzgesetz 2019, BGBl I 105/2019, § 38a Abs 7 SPG neu).

Wohnversorgung bei den Ländern. Menschen mit Behinderungen haben einen Rechtsanspruch<sup>31</sup> gegenüber dem Staat auf Wohnen, Verpflegung, Betreuung und Pflege. Primär sind der Bund oder das jeweilige Bundesland dafür zuständig, dass der gefährdenden Person mit Behinderungen eine adäquate Betreuung, Pflege und Versorgung gewährt wird, entweder im Rahmen einer stationären Krankenbehandlung, einer Unterbringung in einer psychiatrischen Abteilung oder in einer anderen vollbetreuten Einrichtung im Rahmen der Behindertenhilfe. Tatsächlich fehlt für Menschen mit Behinderungen eine Versorgungseinrichtung im Krisenfall bzw. regional verfügbare Krisenplätze. Dies könnten etwa spezialisierte Kompetenzzentren an Schwerpunktspitälern mit behindertenpsychiatrisch-neurologischem Fachwissen und Erfahrung im Umgang mit Menschen mit ungewohnten Verhaltensweisen sein.<sup>32</sup>

Hier wird die Kompetenzsituation und Behördenorganisation im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen relevant. Deren Angelegenheiten sind – soweit nicht entsprechende Verfassungsbestimmungen einzelne Materien ausdrücklich der Bundeskompetenz zuweisen – gemäß Art 15 B-VG im selbständigen Wirkungsbereich der Länder angesiedelt. Die Verfassung kennt keinen Kompetenztatbestand „Behindertenwesen“ o.ä. Diese Materie wird daher üblicherweise als Querschnitt gesehen, so dass Regelungen für Menschen mit Behinderung in unterschiedlichen Bereichen getroffen werden können. Alle Länder haben in ihrer Landesgesetzgebung unter jeweils verschiedenen Begrifflichkeiten so etwas wie einen Tatbestand „Behindertenhilfe“ definiert, dies in Sozialhilfe- oder eigenen Behindertenhilfe-, Chancengleichheits- oder Teilhabegesetzen. Die Ämter der Landesregierungen bilden dies auch in der Behördenorganisation ab, wo die „Behindertenhilfe“ den Sozialreferaten zugeordnet ist.

Die erwähnten Gesetze kennen durchgehend – wieder unter verschiedenen Begrifflichkeiten – als Leistung einen Fördertatbestand „betreutes Wohnen“. Dieser Tatbestand verpflichtet die Länder einerseits bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen zur Bereitstellung diesbezüglicher Angebote, gibt ihnen aber auch das Aufsichtsrecht im Sinne einer Qualitätskontrolle der entsprechenden Angebote privater Rechtsträger. Damit sind die Länder auch mittelbar zuständig für Situationen, die im Zusammenhang mit Einrichtungen betreuten Wohnens im Schnittstellenbereich zur Verhängung eines Betretungsverbotes stehen.

In diesen Fällen braucht es eine Koordinierungsstelle bei den Ländern, die für die umgehende weitere Wohnversorgung einer gefährdenden Person nach Verhängung eines Betretungsverbotes verantwortlich ist, dies unter Einbeziehung der gesetzlichen Vertretung, der Einrichtung, aus der die gefährdende Person weggewiesen wurde, der anderen in der Region zur Verfügung stehenden Einrichtungen und der weggewiesenen Person.

Aus organisatorischer Sicht bieten sich für die Einrichtung einer Koordinationsstelle verschiedenste

---

<sup>31</sup> Vgl. hierzu auch Punkt IV.1.A.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu z.B. das Memorandum zur Gesundheitsförderung und Gesundheitskompetenz von Menschen mit intellektuellen Behinderungen für Österreich, [https://lebenshilfe.at/wp-content/uploads/Memorandum-Gesundheitskompetenz-Menschen-mit-intellektuellen-Behinderungen\\_10.1.2019-1.pdf](https://lebenshilfe.at/wp-content/uploads/Memorandum-Gesundheitskompetenz-Menschen-mit-intellektuellen-Behinderungen_10.1.2019-1.pdf) (23.02.2019). Ergänzend sei auch auf die Verpflichtungen nach dem Heimvertragsgesetz hingewiesen: Der Heimträger muss gemäß § 27i KSchG im Fall einer Kündigung des Vertragsverhältnisses zugleich mit der Kündigung den örtlich zuständigen Träger der Sozial- und Behindertenhilfe davon verständigen, sofern der Heimbewohner bzw. die Heimbewohnerin nicht widerspricht. Nach den Erläuterungen soll es dem Sozial- und Behindertenhilfeträger dadurch ermöglicht werden, innerhalb der Kündigungsfrist die allenfalls erforderlichen Maßnahmen zur anderweitigen Betreuung und Versorgung der betroffenen Person in die Wege zu leiten.

Modelle an. So könnten etwa bei den Bezirksverwaltungsbehörden bereits bestehende Bereitschaftsstrukturen ausgeweitet oder verändert werden, um möglichst rasch inhaltlich und fachlich fundiert tätig werden zu können. Als Good Practice-Beispiel aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe kann der beim Grazer Magistrat angesiedelte Bereitschaftsdienst für die Klärung von Not- und Krisensituationen von Kindern und Jugendlichen dienen.<sup>33</sup> Erforderlich sind aus Sicht des MRB maßgeschneiderte, an die – mitunter sehr unterschiedlichen – faktischen Gegebenheiten in den Ländern jeweils angepasste Lösungen. Wesentlich ist das Vorhandensein einer 24-Stunden-Hotline wie in der Kinder- und Jugendhilfe, die das unaufschiebbare Case Management für die Wohnversorgung der vom Betretungsverbot betroffenen Person übernimmt und als Ansprechstelle für die das Betretungsverbot verhängenden Polizeibeamtinnen und –beamten fungiert. Damit nach der Verhängung eines Betretungsverbotes die umgehende Wohnversorgung seitens der Koordinierungsstelle bewerkstelligt werden kann, braucht es eine adäquate Anzahl von Krisenwohnplätzen, die von den Ländern zur Verfügung zu stellen sind. Da die Länder Wohneinrichtungen im Regelfall hoheitlich genehmigen und über Verträge fördern<sup>34</sup>, sollte die Verpflichtung zur Teilnahme an einem einrichtungs- und trägerübergreifenden 24-Stunden-Notruf in die Förderverträge aufgenommen werden.

Im Rahmen der polizeilichen Gefahreinschätzung anlässlich der Verhängung eines Betretungsverbotes können keine strukturellen Defizite von Institutionen berücksichtigt werden. Sehr wohl ist es aber Aufgabe der Länder (und damit der Bezirksverwaltungsbehörden) zu beurteilen, ob strukturelle Mängel in solchen Einrichtungen vorliegen, die zur Gewaltbereitschaft der gefährdenden Person beigetragen haben. Den Ländern obliegt die Aufsicht darüber, ob die Einrichtungen die ihnen übertragenen Aufgaben fachgerecht erfüllen. Wenn die Verhängung eines Betretungsverbotes notwendig wird, muss seitens der Aufsicht geprüft werden, ob es in der Einrichtung oder beim Träger der Einrichtung Mängel bei der Durchführung der übertragenen Aufgaben gibt. Allenfalls sind der Einrichtung bzw. dem Träger Auflagen zu erteilen oder ist in weiterer Konsequenz die Bewilligung zu entziehen. Die Verantwortung für entsprechende Hilfestellungen liegt weder bei den Sicherheitsbehörden noch bei der gesetzlichen Vertretung gemäß § 1034 ABGB. Resultieren Mängel aus fehlenden Ressourcen, so ist es Aufgabe der Länder, die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

## V. Resümee

Die Verhängung eines polizeilichen Betretungsverbotes gegenüber Menschen mit Behinderungen aus vollstationären Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen wird vom Menschenrechtsbeirat als *ultima ratio* als zulässig erachtet, wenn die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit gewahrt sind und es nach Ausschöpfung sämtlicher gelinderer Mittel ausgesprochen wurde. Die Verhängung eines Betretungsverbotes führt per se zu keiner Verletzung der UN-BRK, kann aber bei Fehlen angemessener Vorkehrungen und Begleitmaßnahmen iSd Art 5 Abs 3 UN-BRK in Summe zu einer menschenrechtswidrigen Situation führen. Angemessene Vorkehrungen iSd Art 5 Abs 3 UN-BRK, insbesondere was angemessene andere Unterbringungsmöglichkeiten betrifft, sind aus menschenrechtlicher Sicht erforderlich, damit Menschen mit Behinderungen kein erhöhter Nachteil im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen aus der Verhängung eines Betretungsverbotes

---

<sup>33</sup> Vgl. hierzu [https://www.graz.at/cms/beitrag/10030280/7752042/Im\\_Notfall\\_Bereitschaftsdienst.html](https://www.graz.at/cms/beitrag/10030280/7752042/Im_Notfall_Bereitschaftsdienst.html) (23.02.2019).

<sup>34</sup> Vgl. z.B. §§ 26-30 OÖ Chancengleichheitsgesetz, LGBl Nr 41/2008.

erwächst.

Wie in der Stellungnahme ausgeführt, sind vor der Verhängung eines Betretungsverbot in Einrichtungen primär- und sekundärpräventive Maßnahmen zur Gewaltprävention zu setzen. Dazu zählen die fachliche Spezialisierung von Einrichtungen, die Voraussetzung von allgemeinen und individuellen Krisen- und Deeskalationskonzepten und die angemessene Ausstattung mit Personal- und sonstigen Ressourcen, einschließlich der gemäß Art 2, Art 9 Abs 1 und Art 21 UN-BRK zu gestaltenden barrierefreien informations- und kommunikationstechnologischen Medienangebote. Neben der Schulung von Polizistinnen und Polizisten und dem Einsatz möglichst speziell ausgebildeter Polizistinnen und Polizisten bei Amtshandlungen wird die Konkretisierung der Richtlinien für ihr Einschreiten vorgeschlagen.

Die Verantwortungsübernahme der Länder für die Wohnversorgung von Menschen mit Behinderungen, die aus vollbetreuten Einrichtungen weggewiesen wurden, und die Errichtung bzw. der Ausbau von Koordinationsstellen bei den Ländern sind aus Sicht des Menschenrechtsbeirates unumgänglich. Dabei ist an eine für die Polizei rund um die Uhr verfügbare Hotline zu denken, Good Practice Beispiele liegen hierfür vor. Nur wenn die nötigen Strukturen bereits vorhanden sind, kann im Fall eines Betretungsverbot aus einer vollstationären Einrichtung rasch und in Zusammenarbeit mit der gesetzlichen Vertretung, der zuletzt betreuenden Einrichtung, der zukünftig in Frage kommenden Einrichtung und möglichst mit der betreffenden Person selbst deren Wohnversorgung und alle notwendigen Assistenzleistungen bereitgestellt werden. Dafür bedarf es – im Rahmen der Verantwortung der Länder - der Bereitstellung von Versorgungseinrichtungen für den Krisenfall bzw. von Krisenplätzen in ausreichender Anzahl.

*Die Stellungnahme wurde am 14. Jänner 2020 vom Beirat einstimmig angenommen und am 24. Jänner 2020 der Volksanwaltschaft übermittelt.*

Leiterin der Arbeitsgruppe: Dr. Barbara JAUK

Mitglieder der Arbeitsgruppe: DI Shams Asadi, Mag.a Angela Brandstätter, Mag.a Grainne Nebois-Zeman, Mag.a Irene Hager-Ruhs, Dr. Wolfgang Iser, Univ.-Prof. Dr. Andreas Hauer, Dr.in Renate Hojas, Mag.a Susanne Jaquemar, Mag.a Silvia Oechsner, Dr. Brigitte Ohms, BA Predang Radic, Dr. Mathias Vogl