Gesetzentwurf: Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz und das Namensänderungsgesetz geändert werden (155/ME) (XXVI. GP)

Stellungnahme durch die Arbeitsgruppe Opferschutzorientierte Täterarbeit[1] (AG OTA) im Dachverband für Männerarbeit Österreich (DMÖ)

1) Arbeitsgruppe Opferschutzorientierte Täterarbeit

Die AG OTA im DMÖ besteht aus den Organisationen:

- Männerberatung Wien
- VMG - Männerberatung und Gewaltarbeit Steiermark
- Ma(n)nagement Kärnten
- Männerberatung im Familienzentrum Pichling
- Jugend am Werk Salzburg - Männerwelten
- Männerberatung Mannsbilder Tirol
- Institut für Männergesundheit Salzburg
- Männerberatung - Caritas Kärnten
- Institut für Sozialdienste Vorarlberg - IfS-Gewaltberatung
- Männerberatung - Caritas der Diözese St. Pölten

Die Organisationen haben gemeinsam, dass sie psychosoziale Arbeit mit Männern leisten, die Gewalt gegen ihre Partnerinnen und weitere Familienmitglieder ausgeübt haben, und dass die genannten Organisationen anstreben, diese Arbeit nach Möglichkeit fallbezogen-vernetzt mit Opferschutzeinrichtungen und weiteren Organisationen durchzuführen.

Der DMÖ war durch die AG OTA in einer Arbeitsgruppe der „Task Force Strafrecht“ (2018-2019) vertreten, die wiederum für die Vorbereitung des gegenständlichen Gesetzesentwurfes maßgeblich war.

Aus dieser Perspektive wird hier eine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf gegeben.

2) Ausgangspunkt

Österreich hat sich mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention verpflichtet, u.a. Täterarbeit zu etablieren, die in Kooperation mit spezialisierten Einrichtungen des Opferschutzes erfolgt.

Grundsätzlich wird begrüßt, dass nun eine Form der Täterarbeit, die diesem Anspruch genügt, in einem Gesetz verankert und die Zusammenarbeit zwischen Täterarbeit und Opferschutz geregelt werden sollen.

[1] Mit dem Begriff „Täterarbeit“ wird allgemein die psychosoziale Arbeit mit Männern und männlichen Jugendlichen bezeichnet, die Gewalt (in verschiedenen Formen) ausüben. Der Begriff „Täter“ wird als Oberbegriff verwendet, und eine Unterscheidung zwischen „Gefährdern“, „Verdächtigen“, „Angeklagten“, „Verurteilten“ etc. wird bei der Verwendung des Begriffes „Täterarbeit“ der Einfachheit halber nicht getroffen.

Der Großteil der Männerberatungsstellen in Österreich hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder dafür eingesetzt und öffentlich dahingehend geäußert, dass u.a. die psychosoziale Arbeit mit Männern, gegen die ein Betretungsverbot ausgesprochen wurde, eine notwendige Maßnahme ist, um umfassend für den Opferschutz zu arbeiten. Die Hauptforderungen, die von unterschiedlichen Stellen erhoben wurden, betrafen:

- die Datenweitergabe durch die Exekutive an die Täterarbeits-Stellen über Betretungsverbote und Kontaktdaten der Gefährder, damit die Täterarbeits-Stellen proaktiv die Männer mit Betretungsverbot kontaktieren und zur persönlichen Kontaktaufnahme motivieren können;
- die Möglichkeit, mit Opferschutzeinrichtungen und Behörden auf gesetzlich geregelter Basis Informationen austauschen zu können, um fallbezogen-vernetzte Arbeit zu leisten;
- die Finanzierung der Täterarbeit, sowohl die unmittelbare Arbeit nach dem Betretungsverbot betreffend, als auch weiterführende, längerfristige Angebote und flankierende Maßnahmen (z.B. Dolmetsch-Leistungen);
- die Finanzierung der Schnittstellenarbeit bei Täterarbeits-Einrichtungen und Opferschutz-Einrichtungen.

Aus der Perspektive der AG OTA waren und sind folgende Aspekte zentral, um sinnvolle und koordinierte, opferschutzorientierte Täterarbeit zu leisten:

- Zeitnahe Kontaktaufnahme mit den Gefährdern nach einem Betretungsverbot;
- Opferschutzorientierte Vernetzung und Informationsaustausch auf Fallebene;
- Eine OTA-Stelle in jedem Bundesland, sowie regional Außenstellen, die eine gute Erreichbarkeit gewährleisten;
- Regelfinanzierung für die Täterarbeit, durch die fallbezogen jene Maßnahmen umgesetzt werden können, die notwendig eingeschätzt sind, um die Gefahr von Eskalationen und erneuten Gewalthandlungen zu senken: Krisenintervention, Risikoeinschätzung, Vernetzung mit Opferschutz und Exekutive, Vermittlung zu weiterführenden Angeboten (Suchtbehandlung, psychiatrische Behandlung, Psychotherapie etc.); Dolmetsch-Leistungen;
- Regelfinanzierung des zusätzlichen Aufwandes für Opferschutzeinrichtungen;
- DSVGO-konforme Verankerung für den fallbezogenen Datenaustausch zwischen Täterarbeits-Einrichtungen, Opferschutz-Einrichtungen und Behörden; Ermöglichung der Datenweitergabe durch Änderungen im SPG.

Diese Position wurde in den Gremien vertreten, die sich mit der Weiterentwicklung der Opferschutzorientierten Täterarbeit in Österreich beschäftigten sowie der Vorarbeit zum gegenständlichen Gesetzesentwurf dienten.

3) Stellungnahme zum Gesetzesentwurf

Die Intention im vorliegenden Gesetzesentwurf, Gewaltinterventionszentren einzurichten und nachhaltig zu etablieren, wird grundsätzlich unterstützt. Wir begrüßen auch den Vorschlag, dass personenbezogene Daten bei Betretungsverboten direkt von der Exekutive unmittelbar (zeitnah) an diese Gewaltinterventionszentren weitergegeben werden.

Für die in der AG OTA vertretenen Organisationen ist es vorstellbar, unter geeigneten Rahmenbedingungen Gewaltinterventionszentren in ihre Organisationen zu integrieren oder an ihre Organisationen anzudocken und ihre Arbeit, die

vorwiegend auf Männer/männliche Jugendliche abstellt, auf die (zahlenmäßig kleinere) Zielgruppe der Gefährderinnen auszuweiten.

Wir möchten im Folgenden unsere Kritik und unsere Bedenken hinsichtlich einer Reihe von Aspekten im vorliegenden Gesetzesentwurf und den begleitenden Erläuterungen auflisten, aufgrund derer die Organisationen der AG OTA derzeit von der Einrichtung von Gewaltinterventionszentren Abstand nehmen würden.

Im Gesetzesentwurf und den Erläuterungen wird auf eine verpflichtende Beratung abgestellt bzw. soll die Kontaktaufnahme durch die Androhung von Geldbußen durchgesetzt werden. Dabei wird der/die Gefährder_in verpflichtet, innerhalb eines Zeitraums von fünf Tagen Kontakt mit einem GIZ aufzunehmen, innerhalb eines Zeitraumes von 14 Tagen soll eine dreistündige Beratung durchgeführt werden. Dies steht im Gegensatz zur von unserer Seite eingeforderten Vorgangsweise, dass von der Täterarbeits-Einrichtung auf der Basis der von der Exekutive übermittelten Kontaktdaten proaktiv Kontakt mit dem_der Gefährder_in aufgenommen wird. Die Information, ob ein_e Gefährder_in erreicht wird und sich in Betreuung befindet, soll in weiterer Folge der Opferschutzeinrichtung und Exekutive übermittelt werden können.

Das Finanzierungsmodell der GIZ sieht einen verpflichtenden Kostenbeitrag der Gefährder_innen vor. Die Verbindung von verpflichtender Beratung und Kostenbeitrag ist unserer Auffassung nach ein Konstrukt, welches zu hohem Widerstand seitens der Gefährder_innen führen und eine sinnvolle Beratungsarbeit sehr erschweren wird.

Gefährder_innen werden als solche oft aufgrund einer Prognoseentscheidung der Exekutive eingestuft und wird ein Betretungsverbot gegen sie verhängt. Ob die angedachten Maßnahmen als verhältnismäßig einzustufen sind, sofern sie sich als rechtlich haltbar erweisen, wird als fraglich eingeschätzt.

Der Verwaltungsaufwand für die Eintreibung der Kostenbeiträge würde zudem als sehr hoch eingeschätzt und könnte von den GIZ selbst mit den angedachten Mitteln nicht geleistet werden, sondern nur durch ein eigenes Verwaltungsverfahren. Es wird auf der Basis der gegenwärtigen Erfahrungen erwartet, dass ein relevanter Teil der Gefährder_innen die Kostenbeiträge in der angedachten Höhe nicht aufbringen können wird. Wie mit dieser Problematik umgegangen werden soll, bleibt unklar. (Als aufwändig würde sich auch eine Rückabwicklung der Bezahlung erweisen, wenn ein Betretungsverbot aufgehoben wird, der_die Gefährder_in aber bereits bezahlt hat. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wer GIZ davon informiert, dass ein Betretungsverbot aufgehoben wurde.)

Weiter betrachten wir diese Form der Selbstbeteiligung als auch die Umsetzung als sehr problematisch, weil hier erst recht wieder das Familienbudget und indirekt unschuldige Opfer belastet werden bzw. mit der zusätzlichen finanziellen Belastung des Familiensystems ein Risikofaktor verstärkt wird.

Zum vorgelegten Kostenmodell und der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) ist festzuhalten: Es wird von einem dreistündigen Beratungssetting ausgegangen, wobei hier einerseits mit einem an die Betretungsverbote 2018 orientierten Mengengerüst (7500 Betretungsverbote jährlich) als auch mit einer an

die Erfahrungen mit Gewaltschutzzentren/Interventionsstelle angelehnten Wertgerüst gerechnet wurde. Dabei wird aber von einem nicht aufgeklärten und angezweifelten Rückgang der Anzahl an jährlichen Betretungsverbote von 2017 auf 2018 um 10%, wodurch sich das Mengengerüst (7500 Betretungsverbote pro Jahr und Folgejahren) als fragwürdig erweist.

Das Wertgerüst für drei Beratungsstunden (€ 78,- pro Beratungsstunde, insgesamt € 234,-), gliedert sich in zwei Bereiche:
Zum einen € 100,- welche vom/von der Gefährder_in direkt bei Inanspruchnahme der Beratung zu entrichten ist, zum anderen in € 134,- welche vom Bund getragen werden und als „Sockelbetrag Infrastruktur“ tituliert sind.

Inhaltlich sind in so einem Beratungssetting fachlich kompetente und hochwertige Krisenintervention, Deeskalationsberatung als auch opferschutzorientierte Risikoeinschätzung vorgesehen. Ein Bruttoentgelt von € 33,- pro Beratungseinheit für die Gewaltpräventionsberatung, insgesamt € 100,- inklusive aufwendiger Vor- und Nachbereitungszeiten (Administration und Verwaltung), scheint hier deutlich zu niedrig gewählt. In keiner Weise werden in der angeführten WFA die Folgekosten für Opferschutzeinrichtung dargestellt; im Extremfall fallen hier zusätzliche Arbeitsschritte in 7500 Fällen an (z.B. fallbezogene Vernetzung, gemeinsame Risikoeinschätzungen etc.). Auch die Kosten für die Umsetzung der vorgesehenen Verwaltungsverfahren bei Nichteinhaltung und etwaige Kosten für vorgesehen Haftstrafen bei Uneinbringlichkeit fehlen in der Darstellung. Die WFA ist daher aus unserer Sicht unvollständig.

Gänzlich fehlen im vorgesehenen Entwurf weiterführende, opferschutzorientierte Maßnahmen (z.B. Anti-Gewalttrainings). Das Modell der opferschutzorientierten Täterarbeit ist aber genau darauf aufgebaut, nämlich Gefährder_innen möglichst früh in der Interventionskette (zeitnah nach Wegweisung) zu erreichen, um einerseits Krisenintervention, Deeskalation und opferschutzorientierte Risikoeinschätzung zu ermöglichen, andererseits aber auch für weiterführende, verhaltensändernde Maßnahmen wie z.B. opferschutzorientierte Anti-Gewalttrainings zu motivieren und diese auch anzubieten. Ein Hinweis auf diese weiterführenden opferschutzorientierten Maßnahmen fehlt inhaltlich als auch in der finanziellen Ausgestaltung (WFA) und müsste ergänzt werden.

Gefährder_innen sind eine heterogene Zielgruppe (Geschlecht, Alter, kognitive Fähigkeiten, kultureller Hintergrund und Sprache etc.), und die de-eskalierende, gewaltpräventive Arbeit erfordert eine Bandbreite von Maßnahmen von höchst unterschiedlichem Aufwand. Zukunftsweisende Ansätze gegen Gewalt im sozialen Nahraum in anderen Ländern differenzieren Art und Dosis von Interventionen entlang des Risikos für erneute Gewalthandlungen, wobei verschiedene Maßnahmen eingesetzt werden: von kürzeren psycho-edukativen Maßnahmen über Anti-Gewalt-Trainings bis hin zu psychiatrischen und psychotherapeutischen Interventionen, die im Anschluss an Interventionen, wie sie in einem GIZ angedacht sind, erfolgen müssen. Auch müssen die Grenzen von Interventionen in einem GIZ geklärt werden; in Hochrisikofällen kämen GIZ an ihre Grenzen, und die Schnittstellen zu den dann notwendigen Vorgangsweisen (Unterbringung, Untersuchungshaft, sicherheitspolizeiliche Fallkonferenz) wären mit den einzubindenden Organisationen zu definieren.

Auf Unterschiede in städtischen und ländlichen Räumen muss weiter hingewiesen werden. In Flächen-Bundesländern wird es notwendig sein, regionale Strukturen (Außenstellen) einzurichten, was mit dem vorgeschlagenen Kostenmodell mehr als unrealistisch erscheint. Der Aufbau eines flächendeckenden Netzes von GIZ, das die angedachten Aufgaben in realistischer Weise erfüllen könnte, wird von uns als große konzeptuelle und logistische Aufgabe eingeschätzt, die in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Einrichtungen sorgfältig geplant und umgesetzt werden müsste. Ein solcher Plan wäre noch zu entwickeln. Beispielsweise wäre zu überlegen, wie die Fachkräfte zu gewinnen wären bzw. wären Qualifizierungsschritte erforderlich, um flächendeckend qualifizierte Leistungen anbieten zu können. Derzeit fehlen diese Fachkräfte, insbesondere außerhalb der Ballungszentren. Insbesondere weisen wir auch auf den Einbezug von qualifizierten Dolmetscher_innen hin, die für die Arbeit mit Gefährder_innen ohne ausreichende Deutschkenntnisse benötigt werden. Entsprechende Fachkräfte sind derzeit insbesondere im ländlichen Raum nicht in ausreichendem Ausmaß zu finden.

4) Weitere punktuelle Bewertungen zum Gesetzesentwurf:

Es besteht Verwechslungsgefahr zwischen den Begriffen „Gewaltinterventionszentrum“ und „Gewaltschutzzentrum“. Ein stärker differenzierender Begriff wird empfohlen.

Die präventive Rechtsaufklärung nach einem Betretungsverbot durch Präventionsbeamt_innen soll unserer Auffassung nach unbedingt beibehalten werden, da diese eine gute Möglichkeit darstellt, von staatlicher Seite eine Normverdeutlichung durchzuführen. Insofern müsste diese Befugnis/Aufgabe nicht nur erlassmäßig (BMI), sondern im Sicherheitspolizeigesetz geregelt/verankert werden.

§ 22
Erweiterung um sicherheitspolizeiliche Fallkonferenzen: Die Basis dieser Konferenzen sollte eine Risikoeinschätzung sein, die noch nicht definiert ist. Die Risikoeinschätzung sollte jedenfalls mit einem einheitlichen Instrument erfolgen, das von allen Beteiligten mitgetragen wird.

§ 22
Unklar erscheint, was Mitarbeitende in einem GIZ in Fallkonferenzen über Gefährder_innen sagen dürfen und welche Informationen in der Konferenz ausgetauscht werden dürfen. Dies ist im Gesetz nicht definiert.

§25 4
Dass es sich bei den Organisationen, die GIZ betreiben, um bewährte, geeignete Einrichtungen für OTA handeln soll, wird als positiv bewertet. Die Gewaltinterventionszentren müssen jedenfalls nachhaltig etabliert werden.

§ 38a
Zu den Fristen ist festzuhalten: Damit sich Gefährder_innen beim GIZ melden können, ist eine gute telefonische und persönliche Erreichbarkeit zu gewährleisten. Mit den in Aussicht gestellten Mitteln wird dies nicht möglich sein.

§58c
Bei wiederholten Betretungsverboten sollen die GIZ die vorhandenen Informationen über vorherige BVs erhalten (Anzahl der Einträge in die Gewaltschutzdatei).

§ 58c
Die Verlängerung von 1 auf 3 Jahre in der zentralen Gewaltschutzdatei wird positiv bewertet.

Als Maßnahme zur De-Eskalation ist (auch im Zusammenhang mit §38a (2) 3) darauf hinzuweisen, dass es ein regional angemessenes und bedarfsorientiertes Angebot an Krisenwohnplätzen geben muss, über welches die Gefährder_innen durch die Exekutive informiert werden müssen.

Zusammenfassend sehen wir die vorgeschlagene(n) Gesetzesänderung(en) grundsätzlich positiv und wichtig, leider aber zu kurz gegriffen. Wir bezweifeln, dass es unter den dargestellten finanziellen Rahmenbedingungen gelingt, qualitativ hochwertige und inhaltlich wichtige opferschutzorientierte Basisarbeit bei Fällen häuslicher Gewalt zu leisten und ersuchen den Bundesminister für Inneres, dafür Sorge zu tragen, die vorgeschlagenen Änderungen bzw. Ergänzungen, insbesondere auch die finanzielle Ausgestaltung (WFA), zu ergänzen, zu korrigieren und einzupflegen.

Dr. Erich Lehner
Obmann des Dachverbandes für Burschen-, Männer- und Väterarbeit (DMÖ)
Senefeldergasse 2 / 25
1100 Wien
ZVR-Zahl: 230372104