



VOLKSANWALTSCHAFT

Sonderbericht

Kinder und ihre Rechte
in öffentlichen Einrichtungen

2017

Sonderbericht der Volksanwaltschaft

2017

Kinder und ihre Rechte
in öffentlichen Einrichtungen

Vorwort

„Kinderrechte sind keine Sonderrechte, sondern Menschenrechte ohne Abstriche.“

Ihre Anwendung und der Schutz von Kindern und Jugendlichen gehören zu den Aufgaben der Volksanwaltschaft. Unter den Voraussetzungen der Tätigkeit als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) (Art.148 a BVG) und unter der Maßgabe der nachprüfenden Verwaltungskontrolle geht es um die Sicherung des Rechtsschutzes der jungen Menschen.

Fünf Jahre NPM-Prüftätigkeit – im Wesentlichen unangekündigte Expertenbesuche und deren Auswertung – lassen uns Schwachstellen in den jeweiligen Systemen auf Bundes-, Länder- und Gemeinde-Ebene identifizieren und die entsprechenden Rückschlüsse ziehen. So manch bedrückender Fall verweist auf Gesetzesmängel, Umsetzungsprobleme, Ausbildungs- und Professionsdefizite oder Kommunikationsschwierigkeiten. Dabei gilt, dass Kinder und Jugendliche zu den vulnerablen Personen zählen und die Einhaltung von Mindeststandards nicht verhandelbar ist.

Die Rechte von Kindern und Jugendlichen basieren auf dem Prinzip der Teilhabe, Unterstützung und Partizipation, keinesfalls dürfen an ihre Stelle unbegründet stellvertretende Entscheidungen und Ersatzhandlungen treten. Wesentlich ist, dass Kinder und Jugendliche ihre Rechte kennen und damit Vertrauen in ihre Umgebung entwickeln. An Hand verschiedener Problemfelder wird aufgezeigt, mit welchen Herausforderungen sowohl Institutionen und Personen als auch die betroffenen Jugendlichen vor dem Hintergrund von Gewalt und Missbrauchserlebnissen konfrontiert sind. Das Kindeswohl steht dabei im Zentrum.

Die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die fremd untergebracht werden, steigt – genauso wie die Ausweitung der ambulanten/mobilen Erziehungshilfen und -Angebote. Wichtig ist, dass der Familienkontakt aufrecht erhalten bleiben soll. Dieser Entwicklung ist auf Basis aktuell gültiger Standards auf allen Ebenen Rechnung zu tragen.

Wir stützen uns in der Arbeit auf eine Vielzahl von Rechtsquellen unterschiedlichen Ranges, die in den einzelnen Berichtsabschnitten zitiert werden.

Bedauerlich erscheint der Umstand, dass viele Fehler vermeidbar (gewesen) wären, gäbe es unter den jeweiligen politischen und institutionellen Trägern eine bessere Abstimmung oder eine formal oder pragmatisch abgesicherte Kooperation über Qualitätsmaßstäbe oder einheitliche Vorgangsweisen. Oftmals führt die Einsicht in gültige Standards und Normen zwar zu einer Präzisierung der Vorschriften, nicht aber zur entsprechenden Ressourcenausstattung.

Generell lässt sich feststellen, dass vor allem auf der unmittelbaren Handlungsebene die Bereitschaft zur Problemeinsicht steigt. Diese gilt es zu nähren und zu stärken – damit es frühzeitig gelingt, für Kinder und Jugendliche Hilfe und Unterstützung für ihre spezifischen Probleme zu etablieren – und damit das Bewusstsein vom “Schutzschild“ gegen die Gefahren unserer Zeit.

Wir hoffen, dass der vorliegende Sonderbericht eine nachhaltige öffentliche Diskussion anstoßen sowie im Bereich der Umsetzung zu mehr Sensibilität und einer erhöhten Verbesserungsbereitschaft führen wird.



Dr. Günther Kräuter

Dr. Gertrude Brinek

Dr. Peter Fichtenbauer

Wien, im Dezember 2017

Inhalt

1	Einleitung	11
1.1	Grundlagen.....	11
1.2	Studie und NGO-Forum zu Kinderrechten	12
1.3	Internationale Tätigkeiten zur Durchsetzung von Kinderrechten.....	13
1.4	Wissenschaftliche Aufklärung der Vergangenheit.....	13
1.5	Verantwortung gegenüber Heimopfern	14
2	Fremdunterbringung.....	15
2.1	Unterbringung wegen Kindeswohlgefährdung.....	15
2.2	Gewaltfreie Erziehung ist ein Menschenrecht	19
2.3	Multiprofessionell ausgerichtete, nachstationäre Unterbringungsplätze	23
2.4	Die Aufrechterhaltung der Beziehung zur Familie	25
2.5	Einfluss der Gruppengröße auf Betreuung.....	28
2.6	Kleinere Betreuungseinrichtungen	29
2.7	Kein zeitgemäßer Umgang mit Regelverstößen	30
2.8	Alarmierende Personalsituation.....	31
2.9	Unterschiedliche Ausbildungsstandards	33
2.10	Partizipation von Kindern und Jugendlichen	35
2.11	Abrupte Beziehungsabbrüche	36
2.12	Weiterführung der Hilfen nach der Volljährigkeit	38
2.13	Rückführung in die Familie.....	39
2.14	Unbegleitete minderjährige Fremde in der Grundversorgung der Länder	40
2.15	Obsorge für UMF.....	47
3	Kindergesundheit	51
3.1	Kindergesundheit in gefährdeten Lebenslagen.....	51
3.1.1	Wenig systematische Daten bei offensichtlich bestehenden Versorgungslücken.....	51
3.1.2	Unzureichendes Versorgungsangebot in der Kinder- und Jugendpsychiatrie	54
3.1.3	Geschlechtszuweisende Operationen	58
3.1.4	Übergewicht bei Kindern: Gesamtkonzept fehlt	60

4	Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in öffentlichen Einrichtungen.....	63
4.1	Inklusion und gleichberechtigte Teilhabe nicht verwirklicht	63
4.2	Fremdbestimmung als Risikofaktor für Gewalt	65
4.2.1	Gesetzlicher Schutz vor Freiheitsbeschränkungen	68
4.2.2	Individuelle Förderung und Entwicklung.....	70
5	Kinder und Jugendliche im Schulsystem	73
5.1	Chronisch kranke Kinder im Schulsystem	73
5.2	Unterstützung für Schulkinder mit Behinderungen.....	75
5.3	Minderjährige Fremde in der Schule	78
6	Jugendliche in Polizeianhaltung	81
7	Jugendliche in Haft	83
7.1	Überblick.....	83
7.2	Altersklassen und Orte der Anhaltung	83
7.3	Relevante Rechtsgrundlagen	84
7.4	Bedrückender Fall offenbart Schwachstellen	85
7.5	Zugang und Aufnahme in den Vollzug	87
7.6	Haft als „zweite Chance“ im Leben.....	89
7.7	Besondere Herausforderungen im Vollzugsalltag.....	90
7.8	Kontakt zu Familie und Freunden.....	92
7.9	Junge Menschen im Maßnahmenvollzug.....	94
7.10	Bündel an eingriffsminimierenden Maßnahmen	95
7.11	Wege zurück in die Freiheit	97
7.12	Auch Strafunmündige haben Rechte	98
8	Jugendliche im Fremden- und Asylwesen.....	101
8.1	Bundesbetreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylwerbenden.....	101
8.2	Abschiebungen und Rückführungen	103
8.2.1	Trennung von Familien.....	103
8.2.2	Amtshandlungen zur Unzeit	104
8.2.3	Missachtung von Obsorgerechten.....	105
8.2.4	Abschiebung schwangerer Frauen	105
9	Austausch mit der Zivilgesellschaft	107
9.1	Verfassungsgesetzliches Mandat	107

9.2	Das NGO-Forum 2017	107
9.3	Studie zur Kinderarmut in den Medien.....	108
9.4	Befund über die mediale Darstellung	109
9.5	UN-Kinderrechtskonvention und Erziehung	110
	Abkürzungsverzeichnis.....	111
	Anhang	115

1 Einleitung

1.1 Grundlagen

Die VA verfügt über eine breite Palette an Möglichkeiten, behauptete und vermutete Missstände in der Verwaltung aufzuzeigen. Ihr traditioneller Aufgabenbereich liegt in der Kontrolle der öffentlichen Verwaltung. Im Auftrag der Bundesverfassung prüft sie alle Behörden, Ämter und Dienststellen des Bundes, der Länder und Gemeinden sowohl in deren hoheitlichen Verwaltungstätigkeit als auch deren Tätigkeit als Träger von Privatrechten. Sie geht Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern nach und kontrolliert, ob die Verwaltung im Rahmen der Gesetze handelt. Zusätzlich kann die VA von Amts wegen tätig werden, wenn sie einen Missstand vermutet. Die VA kann Verordnungen einer Bundesbehörde vom VfGH auf ihre Gesetzmäßigkeit überprüfen lassen. Die Ergebnisse der Prüftätigkeit der VA sollten als Beitrag gesehen werden, die Verwaltung sinnvoll und rechtskonform weiterzuentwickeln.

Seit 1. Juli 2012 hat die VA den verfassungsgesetzlichen Auftrag, im Rahmen eines Mandats der UNO die Einhaltung von Menschenrechten zu schützen und zu fördern. Seither kontrolliert sie gemeinsam mit ihren Kommissionen als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) alle Einrichtungen, in denen es zum Entzug oder zur Einschränkung der Freiheit kommt oder kommen kann. Die VA überprüft des Weiteren Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen auf der Basis der UN-BRK sowie die Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt durch die Verwaltung, insbesondere bei Abschiebungen und Demonstrationen. Neben den jährlichen Tätigkeitsberichten wurde der VA mit der Verfassungsnovelle BGBl I 1/2012, die mit 1. Juli 2012 in Kraft trat, zudem das Recht eingeräumt, über einzelne Wahrnehmungen jederzeit an den Nationalrat und Bundesrat zu berichten. Die VA versteht sich nicht nur als Kontrollinstanz und Serviceeinrichtung, sondern sieht ihre Aufgabe auch darin, die Politik und Gesellschaft für Menschenrechtsfragen zu sensibilisieren und die Benachteiligung von einzelnen Gruppen zum Thema zu machen.

UN-Mandat zum Schutz der Menschenrechte

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen in öffentlichen Einrichtungen ist der VA ein besonderes Anliegen und bildete einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im Jahr 2017. Dabei stützte sich die VA sowohl auf Beschwerden als auch auf die Expertise ihrer Kommissionen. Diese besuchen im Rahmen des UN-Mandats der VA – meist unangemeldet – Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und der Grundversorgung, aber auch Krankenanstalten, Polizeianhaltezentren und Gefängnisse, und stellen regelmäßig Defizite in der Gewaltprävention dieser Einrichtungen fest. Der vorliegende Sonderbericht zum Thema „Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen“ zeigt anhand von allgemeinen Erkenntnissen und einzelnen Beispielen exemplarisch die aktuelle Situation auf und weist auf die diversen Missstände und deren Ursachen hin.

Schutz von Kindern ist der VA ein besonderes Anliegen

1.2 Studie und NGO-Forum zu Kinderrechten

In den Bericht flossen auch die Ergebnisse einer von der VA beauftragten Studie zu „Kinderarmut: Darstellung und Wirklichkeit“ ein. Im Fokus stand dabei ein Befund über die mediale Darstellung von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen in österreichischen Massenmedien. Ein Zwischenbericht der Studie wurden im Rahmen des jährlich stattfindenden NGO-Forums vorgestellt und diskutiert. Das NGO-Forum dient einem intensiven Austausch mit der Zivilgesellschaft. Das diesjährige Motto lautete „Kinder und Jugendliche schützen – Gewalt verhindern“. Im Rahmen von Workshops und Vorträgen wurden unterschiedliche Aspekte dieses Themas von und mit Expertinnen und Experten beleuchtet. Die Erkenntnisse sind ebenfalls Teil des Sonderberichts.

UN-KRK verpflichtet Österreich zur Umsetzung

Der vorliegende Band gibt einen Überblick über die Tätigkeit der Volksanwaltschaft im Hinblick auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und verfolgt das Ziel, unterschiedlichste institutionelle Risikosituationen zu benennen sowie Minderjährige und Institutionen in Kinderrechtsbelangen zu stärken. Gleichzeitig unterstreicht der Sonderbericht, dass die UN-Kinderrechtskonvention Österreich als Vertragsstaat dazu verpflichtet, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen“ zu treffen, die „zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ (Art. 4 KRK) notwendig sind. Zentral ist dabei das Verbot jeglicher Gewalt gegen Kinder (Art. 19 KRK). Das bedingt eine Vielzahl von Präventionsmaßnahmen auf mehreren Ebenen, ein auch von der VA immer wieder eingemahntes Zusammenwirken verschiedenster Stellen, und erfordert bundesweit einheitliche und menschenrechtskonforme Qualitätsstandards sowie umfassende Strategien zum besseren Schutz von Minderjährigen.

Gliederung nach Einrichtungstypen

Die Gliederung des Sonderberichts orientiert sich an unterschiedlichen Einrichtungstypen, rückt die Rechte von Minderjährigen in den Vordergrund und umfasst zentrale Feststellungen der VA zu sozialpädagogischen Betreuungseinrichtungen, Einrichtungen der Kinder- und Jugendpsychiatrie, Betreuungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, Polizeianhaltezentren und Justizanstalten. Beleuchtet werden auch der Bereich der Kindergesundheit, die Achtung von Kinderrechten im schulischen Bereich sowie der Umgang mit Kindern und Jugendlichen im Bereich des Fremden- und Asylwesens. Am Ende jedes Kapitels finden sich Empfehlungen der VA zu einzelnen Punkten, bei denen dringender Handlungsbedarf festgestellt wurde. Dabei erhebt der Sonderbericht keinen Anspruch auf Vollständigkeit sondern spiegelt die wichtigsten Erkenntnisse der Tätigkeit der VA wider.

Ausdrücklich bedanken möchte sich das Kollegium auch bei den Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs, die als verlässlicher Kooperationspartner der VA mit zahlreichen Projekten und Initiativen wichtige unabhängige Ansprechstellen für Kinder und Jugendliche sind. Sie haben ihre Sichtweisen und Vorschläge in einem Kapitel dieses Sonderberichtes gesondert dargestellt.

1.3 Internationale Tätigkeiten zur Durchsetzung von Kinderrechten

Der eigentliche Paradigmenwechsel, der von der UN-Kinderrechtskonvention als Menschenrechtsdokument ausgeht, liegt in der unbedingten, nicht von Eltern oder sonstigen Dritten (Erwachsenen/Volljährigen) abgeleiteten Anerkennung von Kindern und Jugendlichen als Rechtssubjekte und Trägerinnen und Träger grundlegender Menschenrechte. Die VA ist zu Themen, die Minderjährige zentral betreffen, im internationalen Erfahrungs- und Meinungsaustausch aktiv, um ihre eigene Expertise weiterzugeben, von den Erfahrungen internationaler Kinderschutzgremien zu lernen und mit Kinderombudseinrichtungen weltweit zu kooperieren. Als Redner bei einem OSZE-Seminar über die Problematik von Kindern in Risikosituationen konnte ein VA Experte erst kürzlich Erfolge des österreichischen NPM präsentieren.

Anerkennung von Kindern als Rechtssubjekten

Des Weiteren entsandte die VA Expertinnen und Experten zum Menschenrechtsforum in Luzern, das sich 2017 mit dem Thema „Menschenrechte und Schule“ befasste. Aktiv eingebracht hat sich die VA ferner bei einer Konferenz des Europarates, die das Thema „Kinder in Polizeianhaltung“ näher beleuchtete. Mehrere internationale Konferenzen 2016 und 2017 behandelten die auch in Österreich verbesserungswürdige Situation der „Kinderflüchtlinge“. Teilgenommen hat die VA auch an einem Symposium zum Thema „Schutz und Zukunft von Migrantenkinder“, die das Europäische Netzwerk der Kinderbeauftragten (ENOC) letztes Jahr zusammen mit der französischen Ombudsman-Einrichtung organisierte.

Internationaler Erfahrungsaustausch

1.4 Wissenschaftliche Aufklärung der Vergangenheit

In den letzten Jahren haben europaweit zahlreiche Berichte ein erschütterndes Ausmaß an körperlicher, sexueller und emotionaler Misshandlung in Institutionen bis weit in die 1980-iger Jahre zutage gebracht. Die gravierenden Langzeitfolgen von Gewalt in der Kindheit für das Erwachsenenalter sind inzwischen auch in Österreich durch wissenschaftliche Studien belegt, die sich mit der Aufarbeitung von grausamsten Verbrechen in österreichischen Kinder- und Jugendheimen und bei Pflegefamilien beschäftigen. Es gibt auch bei uns inzwischen detaillierte Forschungsberichte zu einzelnen Einrichtungen, in denen es systematisch zu folterähnlichen Verbrechen und sexuellem Missbrauch kam: allein für Wien wurden elf Studien verfasst. Begleitstudien zur Aufarbeitung von institutionellen Missbrauchsfällen der Vergangenheit wurden zudem durch private Träger, wie katholische Kirche oder SOS Kinderdorf, in Auftrag gegeben. Betroffene haben vielerorts darauf aufmerksam machen müssen, dass sich noch viele Jahrzehnte danach der Umgang mit Opfern und Tätern problematisch gestaltet; das Ringen um die späte Anerkennung staatlicher Mitverantwortung für die Geschehnisse hält bis heute an.

Gravierende Langzeitfolgen von Gewalt in der Kindheit

All die daraus gewonnen Erkenntnisse legen es nahe, Opferschutz und Prävention als gesamtgesellschaftliches Anliegen und „Daueraufgabe“ für die Zukunft zu sehen.

1.5 Verantwortung gegenüber Heimopfern

Neue Heimopferrentenkommission der VA

Ehemalige Gewaltopfer, die bereits einmalige Entschädigungsleistungen erhalten haben, können seit 1. Juli 2017 nach dem Heimopferrentengesetz (HOG) eine Zusatzpension von 300 Euro beantragen. Betroffene, die bislang keine Entschädigung bekamen, erhalten die Zusatzpension, wenn sie gegenüber der in der VA eingerichteten neuen Rentenkommission darlegen können, dass sie Opfer von Gewalt wurden. Das Heimopferrentengesetz ist aus Sicht der VA allerdings novellierungsbedürftig, weil es nicht gelungen ist, die staatliche Geste der Verantwortung auf alle bekannten Opfergruppen zu erstrecken, und verfahrensrechtliche Vorgaben eine rasche Klärung der erlittenen Gewalt und darauf aufbauender Anspruchsberechtigungen nicht zulassen.

2 Fremdunterbringung

2.1 Unterbringung wegen Kindeswohlgefährdung

Im Jahr 2016 waren in Österreich 13.646 Kinder und Jugendliche fremduntergebracht (7.453 Jungen und 6.193 Mädchen). Insgesamt 8.423 Minderjährige leben in sozialpädagogischen Einrichtungen; 5.162 werden von Pflegeeltern betreut.

8.423 Kinder leben in sozialpädagogischen Einrichtungen

Seit Inkrafttreten des B-KJHG 2013 und der Ausführungsgesetze der Länder nimmt zwar der Ausbau präventiver Hilfen zu und es kommen ambulante Erziehungshilfen vermehrt zum Einsatz, dennoch ist die Zahl der Kinder und Jugendlichen in voller Erziehung im Jahr 2016 gegenüber 2015 insgesamt um fast 4 % angestiegen.

Ob eine Kindeswohlgefährdung besteht, wird durch den Kinder- und Jugendhilfeträger abgeklärt. Wenn zu erwarten ist, dass die Gefährdung bei Verbleib in der Familie oder im sonstigen bisherigen Wohnumfeld abgewendet werden kann, ist Kindern und Jugendlichen Unterstützung der Erziehung zu gewähren. Eine Maßnahme der vollen Erziehung darf als ultima ratio nur dann getroffen werden, wenn die Gefährdung des Kindeswohls nur durch Betreuung außerhalb der Familie abgewendet werden kann (bei nahen Angehörigen, Pflegefamilien oder in sozialpädagogischen Einrichtungen). Das ist der Fall, wenn Familien nicht bereit oder in der Lage sind, Hilfe anzunehmen. Dies gilt besonders auch dann, wenn die der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung stehenden Hilfsangebote nicht engmaschig oder differenziert genug sind, um Kindeswohlgefährdungen ausschließen zu können. Welche Angebote der Sozialarbeit in der Praxis zur Verfügung stehen, ist nicht nur zwischen den Bundesländern sondern teils sogar auf Bezirksebene unterschiedlich.

Zu wenig Angebote zur Vermeidung von Fremdunterbringung

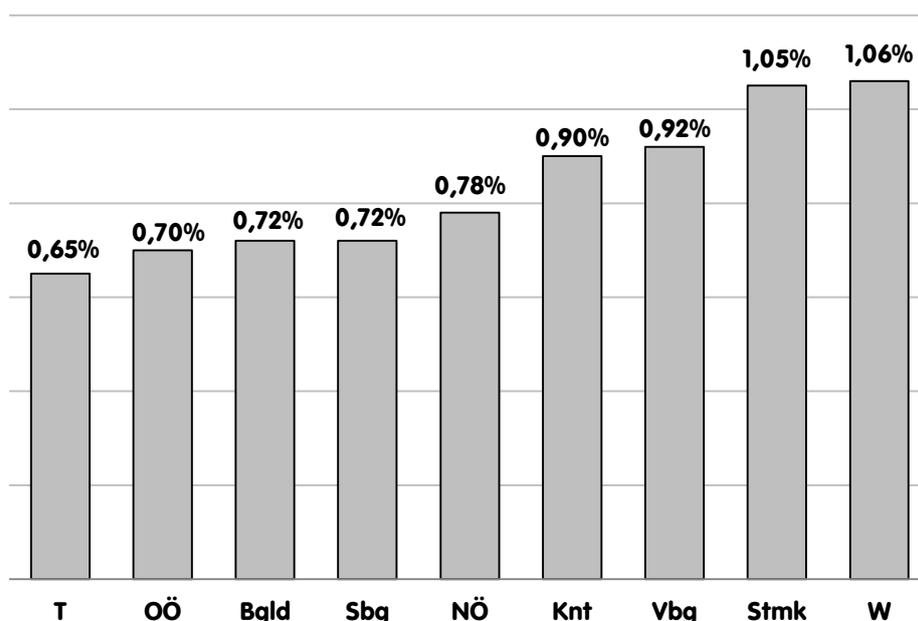
Art 3 KRK legt das Prinzip des Kindeswohles als vorrangiges Kriterium bei allen Maßnahmen fest, die Kinder betreffen. Es gibt zweifellos verschiedene lösungsfokussierte Modelle für die Soziale Arbeit mit Familien. Um Fremdunterbringungen zu vermeiden, unterstützen sie Eltern bei der Erfüllung ihrer Pflege- und Erziehungsaufgaben auch über längere Zeit hinweg und behalten dabei konsequent die Förderung von Ressourcen der Obsorgeberechtigten im Auge. Problematische Erziehungssituationen sind häufig gekennzeichnet durch eine Überforderung der Eltern, emotionale, körperliche und wirtschaftliche Unterversorgung, Überschuldung, prekäre Wohnverhältnisse, psychische oder körperliche Erkrankungen, Beziehungs- und Bindungsstörungen der Familienmitglieder untereinander, soziale Isolation sowie Verhaltensauffälligkeiten und soziale Probleme. Wenn es frühzeitig gelingt, gefährdete Minderjährige, deren Angehörige und ein eventuell vorhandenes, stützendes Umfeld in die Hilfeplanung und Gestaltung von Veränderungsprozessen einzubinden, fällt es den Beteiligten wesentlich leichter, Kindeswohlgefährdungen als sol-

Ressourcenorientierte Sozialarbeit ist auszubauen

che überhaupt wahrzunehmen. Fachkräfte forcieren, dass sich Betroffene an der Gestaltung von passenden Hilfsangeboten beteiligen. Dadurch werden erst förderliche Bedingungen geschaffen, um konkrete Zielvorgaben zur Vermeidung von Beeinträchtigungen von Bedürfnissen und Entwicklungschancen für Kinder und Jugendliche festlegen zu können. Einige Bezirksverwaltungsbehörden wenden solche Praktiken bereits sehr erfolgreich an. Die Initiative dazu geht zumeist von engagierten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern aus. Sie wenden genügend Zeit auf, um sich auf die Lebensumstände, Sichtweisen und Probleme von Familien individuell einzulassen. Bestrebungen zu einheitlichen Standards für diese Form der Arbeit mit Familien gibt es jedoch weder auf Landes- noch auf Bundesebene.

Das allgemeine Bewusstsein für altersgemäße Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen sowie die Sensibilität für mögliche Kindeswohlgefährdungen ist sowohl bei Fachleuten als auch in der Bevölkerung zweifellos gestiegen. Deshalb werden vermehrt Verdachtsfälle an die Kinder- und Jugendhilfe herangetragen. Wie oft Unterstützungen der Erziehung im Verhältnis zur vollen Erziehung von den Kinder- und Jugendhilfeträgern eingesetzt werden, ist jedoch sehr unterschiedlich, wie aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik 2016 hervorgeht. Demnach bestanden etwa im Burgenland 18,7 % aller Hilfen aus Maßnahmen der vollen Erziehung, in der Steiermark 20,95 %, in Vorarlberg 22,7 % und in Tirol 23,2 %. Das zahlenmäßig mit Abstand schlechteste Verhältnis zwischen Unterstützung der Erziehung und Erziehung in Form von Fremdunterbringungen weist Wien auf, wo 40,48 % aller Hilfen aus voller Erziehung bestehen.

Anzahl der Kinder in Fremdbetreuung nach Bundesländern



Quelle STATISTIK AUSTRIA; Kinder- und Jugendhilfestatistik 2016

Der prozentuelle Anteil fremduntergebrachter Kinder und Jugendlicher in Relation zur Gesamtzahl der im Bundesland lebenden Kinder variiert ebenfalls stark. Während Tirol mit 0,65 % den geringsten Anteil hat, liegen hier Wien und Steiermark mit mehr als 1 % voraus.

Jedes 100. Kind lebt in Wien und der Steiermark nicht bei den Eltern

Die großen Unterschiede zwischen Tirol und Wien können teilweise mit Besonderheiten und vermehrten Risiken des Aufwachsens in einer Großstadt erklärt werden. Wieso sich die Zahlen zwischen der Steiermark und Tirol so stark unterscheiden und auch die Daten der anderen Bundesländer so divergieren, ist hingegen auch für die VA nicht nachvollziehbar. Die Bundesländer sind deshalb aufgerufen, die Ursachen für diese Entwicklung zu erheben. Durch ein erweitertes und engmaschiges Angebot an ambulanten familienunterstützenden Maßnahmen sollten sie alles daran setzen, Fremdunterbringungen nach Möglichkeit zu verhindern.

VA empfiehlt verstärkten Ausbau ambulanter Unterstützung

Das zentrale Ziel der Rechtsvorschrift zum B-KJHG 2013 war, die professionelle Überprüfung von Verdachtsfällen der Kindeswohlgefährdung sowie die fachlich fundierte Auswahl von Hilfen bundesweit umfassend zu gewährleisten und trotzdem nur in angemessenem Umfang in familiäre Beziehungen einzugreifen. Die bestehenden Unterschiede sind daher beispielhaft dafür, dass es in dieser Hinsicht verstärkter Anstrengungen bedarf. Trotz eines Grundsatzgesetzes des Bundes, mit dem eine Harmonisierung der Mindeststandards in der Kinder- und Jugendhilfe bewirkt werden sollte, gibt es nach wie vor unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Wie im Bericht auch an anderen Stellen aufgezeigt wird, haben sie erhebliche Auswirkungen auf die sozialpädagogische Praxis und beeinflussen damit auch die Lebens- und Aufenthaltsbedingungen der Minderjährigen in Familien und Einrichtungen.

Vereinheitlichung der Standards wurde nicht erreicht

Seit Inkrafttreten des OPCAT-Durchführungsgesetzes im Juli 2012 besuchen die von der VA eingesetzten Kommissionen unangekündigt sozialpädagogische Einrichtungen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte Minderjähriger in acht Bundesländern (in Vorarlberg besteht eine korrespondierende Kontrollkompetenz des Landesvolksanwaltes). Seither veröffentlicht die VA Jahresberichte über ihre Tätigkeit als NPM, die immer auch ein Kapitel über die Wahrnehmungen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe enthalten. Aus diesen Jahresberichten wird deutlich, dass sich die Institutionen sehr stark gewandelt haben. Das Isolieren und Unterbinden fast sämtlicher Kontakte von Minderjährigen nach außen, mit Zwang und Brachialgewalt durchgesetzte Heimregeln sowie eine Vielzahl demütigender Rituale und der Missbrauch von Autoritätsverhältnissen zielten in der Vergangenheit auf die vollständige Unterwerfung Minderjähriger ab. Es ist davon auszugehen, dass bis weit in die 1980er-Jahre pädagogische Unterdrückungsmechanismen mit dem – zwar verbotenen, aber stillschweigend angewendeten – Gebrauch von Gewalt in Teilen der Verwaltung, der Politik und beim erzieherisch tätigen Personal als durchaus akzeptabel galten. Deshalb wurde Jahrzehnte nicht in Frage gestellt, dass interne Kontrollsysteme nicht vorhanden waren bzw. völlig

Präventive Menschenrechtskontrolle in KJH-Einrichtungen

versagt haben und es auch keine Möglichkeit gab, sich bei Personen Unterstützung zu holen, die außerhalb des Systems Kinderheim-Fürsorge standen. Die vielfachen physischen und psychischen Übergriffe, die die Menschenwürde der Kinder verletzen und viele von ihnen schwer traumatisierten, waren schon damals in keiner Weise durch die Rechtsordnung gedeckt. Sie könnten sich in dieser Form heute nicht mehr ereignen.

Gewalt gibt es immer noch

Man darf sich dennoch nicht der Illusion hingeben, dass es Gewalt und sexuellen Missbrauch unter heutigen Rahmenbedingungen in Einrichtungen nicht mehr gibt. Auch heute werden Minderjährige in sozialpädagogischen Wohngemeinschaften oder Heimen noch Opfer von Übergriffen oder Missbrauch, in den meisten Fällen allerdings durch andere Minderjährige. Pädagogisch bedenkliche Sanktionssysteme, die einer erniedrigenden Behandlung gleichkommen, existieren mitunter ebenfalls noch. Aus diesem Grund legt die VA bei den Besuchen in sozialpädagogischen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ihr Hauptaugenmerk darauf, welche gewaltpräventiven Konzepte Organisationen implementiert haben und wie auf die Verhinderung von Gewalt in jeglicher Form geachtet wird.

Bundesweite Implementierung kinderanwaltlicher Vertrauenspersonen

Bei ihren unangekündigten Besuchen schenken die Kommissionen der VA ein wesentliches Augenmerk darauf, ob es in Einrichtungen effektiv möglich ist, dass Kinder- und Jugendliche von sich aus zu externen Ombuds- und Beratungsstellen Kontakt aufnehmen können und ob ihnen auch vermittelt wird, wie sie diese erreichen können. Die von den Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs (KIJAS) im Anhang dargelegte Empfehlung, dass allen Kindern und Jugendlichen niederschwellig offenstehen muss, sich mit Anliegen und Beschwerden direkt an externe KiJA-Vertrauenspersonen ihres Bundeslandes wenden zu können, wird von der VA ausdrücklich unterstützt. In KIJAS der Bundesländer Wien, Niederösterreich und Tirol gibt es bereits kinderanwaltliche Vertrauenspersonen, die in Einrichtungen regelmäßig vor Ort und damit den Minderjährigen bekannte Ansprechpersonen sind. Das erleichtert die spätere Kontaktnahme auch bei Konflikten aller Art wesentlich. Positive Erfahrungen mit einer niederschweligen WhatsApp-Beratung gibt es zudem bereits bei den KIJAS der Bundesländer Salzburg und Oberösterreich. Die bundesweite Implementierung des kinderrechtlichen Instrumentes „Kinderanwaltliche Vertrauensperson“ sowie die damit verbundene Bereitstellung erforderlicher finanzieller und personeller Ressourcen der KIJAS wären ein wesentlicher Beitrag zur Effektivierung der Kinderrechte und zum besseren Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen.

Strukturbedingte Probleme erhöhen Risiko

Zweifelsohne begünstigen strukturelle Probleme wie schlechte Arbeitsbedingungen, Fehlplatzierungen von Minderjährigen oder schlechte Ausbildung des Personals das Auftreten von Gewalt und sexuellen Grenzverletzungen. Überforderung des Personals, ungünstige Gruppenkonstellationen, die Strukturen von Großheimen und Großgruppen bieten zusätzlich einen Nährboden für Übergriffe und erschweren das Erkennen und die Aufdeckung dieser Phä-

nomene. Quantitative und qualitative Defizite im Personalbereich können außerdem Anlass für Einschränkungen der Freiheitsrechte Minderjähriger sein. Die VA sieht es als ihre Aufgabe, derartige Probleme aufzuzeigen, auf die Behebung hinzuwirken und so zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen beizutragen.

2.2 Gewaltfreie Erziehung ist ein Menschenrecht

Aus Art. 2 des BVG über die Rechte von Kindern ergibt sich, dass jedes Kind, das dauernd oder vorübergehend aus seinem familiären Umfeld herausgelöst ist, Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates hat. Zusätzlich schützt Art. 8 EMRK neben dem Recht auf Familienleben auch das Recht auf Privatleben. Davon umfasst sind das Recht auf Selbstbestimmung über den eigenen Körper und der Schutz der körperlichen Unversehrtheit. Die Staaten haben also die Verpflichtung, Kinder und Jugendliche vor allen Formen von körperlicher Gewalt, insbesondere sexueller Gewalt, zu schützen. Auch Art. 19 der UN-KRK verpflichtet dazu, geeignete präventive Maßnahmen zu treffen, um Gewalt und sexuelle Übergriffe an Kindern und Jugendlichen zu verhindern.

Pflicht der Staaten, für Schutz vor Gewalt zu sorgen

Schon 2013 beschloss die VA auf Vorschlag des Menschenrechtsbeirats, den Themenbereich „Maßnahmen zur Gewaltprävention“ als Prüfschwerpunkt für die Besuche in Einrichtungen für fremduntergebrachte Kinder und Jugendliche zu nehmen. Bei den Besuchen der letzten Jahre hat sich gezeigt, wie wichtig es ist, das Hauptaugenmerk bei den unangekündigten Überprüfungen auf diesen Aspekt zu richten. Die Auswertung der Erzählungen der befragten Minderjährigen und des Personals ergab klar, dass Gewalt in jeder Einrichtung ein mehr oder weniger großes Problem darstellt. Das ist auch nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass der größte Teil der fremduntergebrachten Kinder und Jugendlichen in der Familie Opfer von Gewalt in jeglicher Form geworden sind. Zahlreiche Interviews der Kommissionen mit dem Personal und den Minderjährigen ergaben, dass in den letzten Jahren auch eine Zunahme der Gewaltbereitschaft der betreuten Minderjährigen in Betreuungseinrichtungen zu verzeichnen ist. Der Schwerpunkt für die Monitoringbesuche wurde daher beibehalten und nur auf eine spezielle Form der Gewalt, nämlich die sexuelle Gewalt, ausgedehnt.

Gewaltbereitschaft steigt

Oft ist die Ursache für gewalttätige Zwischenfälle, dass Kinder und Jugendliche nicht adäquat untergebracht sind; die jeweilige Einrichtung also nicht über ein multiprofessionelles Betreuungskonzept verfügt, das im Einzelfall aufgrund des individuellen Bedarfs erforderlich wäre. In Salzburg wurde beispielsweise eine Einrichtung besucht, in der ausschließlich Jugendliche mit einer schweren Störung des Sozialverhaltens lebten, obwohl die Einrichtung eigentlich auf die Versorgung von Jugendlichen mit anderen psychiatrischen Diagnosen konzipiert worden war. Dort lebende Jugendliche, die eine erlebnis-

Falsche Unterbringung erhöht Risikofaktoren

pädagogische Intensivbetreuung benötigt hätten, konnten in dieser Einrichtung nicht adäquat betreut werden. Deshalb konnte kein umfassender Schutz vor Gewalttätigkeiten weder für Minderjährige untereinander noch für das Personal gewährleistet werden.

In den Krisenzentren der Stadt Wien zeigte sich bei manchen Besuchen ein ähnliches Bild. Diese sind nicht auf den erhöhten Betreuungsbedarf von Kindern und Jugendlichen mit psychiatrischen Diagnosen ausgerichtet. Das Personal schilderte, dass man bei Impulsdurchbrüchen von einzelnen, psychisch kranken Jugendlichen den Schutz der anderen Kinder vor Übergriffen nicht gewährleisten könne. Die Kinder berichteten, in ständiger Angst vor einzelnen Jugendlichen zu leben.

Umgang mit Gewalt-situationen lernen

In vielen Einrichtungen fiel der VA auf, dass das pädagogische Personal keine spezielle Schulung zum Thema Gewaltprävention absolviert hatte, sodass weder ein reflektierter Umgang mit Gewaltvorfällen erfolgt, noch Maßnahmen zur Deeskalation von Konflikten ergriffen werden. Während es manche Träger im Sinne des Qualitätsmanagements als selbstverständlich ansehen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen von verpflichtenden Fortbildungen im Umgang mit Gewaltsituationen gesondert zu schulen, gehen andere davon aus, dass die pädagogische Grundausbildung dafür genügen müsse. Erfahrungen der VA belegen aber, dass Betreuerinnen und Betreuer die nach dem „PART“-Konzept (Professional Assault Response Training – Professionell handeln in Gewaltsituationen) oder dem Konzept der „Neuen Autorität“ speziell ausgebildet wurden, auch im Team wesentlich handlungssicherer agieren können. Ziel dieser Schulungen ist es, zu erfahren, wie man aggressivem bzw. gewalttätigem Verhalten begegnet und sich in einer solchen Situation angemessen verhält. Die Kommissionen weisen bei ihren Besuchen die Leitung der Einrichtungen darauf hin, wie wichtig es ist, das gesamte Team professionell auf Eskalationen vorzubereiten.

Gewaltschutzkonzepte fehlen oder sind nicht bekannt

Gewaltschutzkonzepte sind ein weiteres wichtiges Instrument der Gewaltprävention. Nach wie vor sind sie allerdings nicht in allen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen Standard. Immer wenn dies der Fall ist, wird von der VA die Entwicklung eines solchen Konzepts dringend angeraten. Die Kommissionen machten aber auch die Erfahrung, dass es in vielen Einrichtungen zwar genaue Handlungsanleitungen geben würde, diese aber den befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht bekannt sind.

Sexuelle Übergriffe auf Kinder in der Fremdunterbringung

Dass Kinder und Jugendliche auch während der Fremdunterbringung, Opfer von sexuellen Übergriffen oder gar sexueller Gewalt werden, kommt immer wieder vor. Dies geschieht in unterschiedlichen Konstellationen und Intensitäten, häufig eben auch unter Kindern. Nicht selten sind gerade Kinder und Jugendliche, die bereits familiäre Missbrauchserfahrungen haben, besonders gefährdet. Sie konnten kein sicheres Gespür für Nähe und Distanz sowie Intimität und Abgrenzung entwickeln, was die Anfälligkeit für weitere sexuelle Übergriffe erhöht. Ein sexueller Übergriff liegt dann vor, wenn sexuelle Hand-

lungen erzwungen werden. Häufig wird dabei ein Machtgefälle oder Vertrauensverhältnis ausgenutzt und durch subtile Versprechungen, Anerkennung, Drohungen oder körperliche Gewalt Druck ausgeübt. Bleiben solche Vorfälle im Dunkeln, besteht die Gefahr, dass sich grenzverletzende Handlungsmuster verfestigen und immer schwerer auflösbar werden.

Wirksame Prävention muss deshalb Minderjährige über die verschiedenen Arten von Grenzverletzungen aufklären, Kindern und Jugendlichen Mut machen, sich Hilfe zu holen, sie auf ihre Rechte auf körperliche und sexuelle Selbstbestimmung hinweisen und Geschlechterrollenzuschreibungen hinterfragen. Die Verantwortung, Minderjährige vor sexuellen Übergriffen zu schützen bzw. sollte dies einmal nicht möglich gewesen sein, solche Vorfälle bestmöglich aufzuarbeiten, liegt immer beim Fachpersonal.

Wir wissen heute, dass Prävention von sexuellem Missbrauch hier beginnt: Wenn ein Kind einen sexuellen Übergriff erleidet, aber in der Folge erlebt, dass so ein Vorfall nicht übergangen oder bagatellisiert wird, lernt es, dass seine Grenzen nicht einfach verletzt werden dürfen, dass solche Übergriffe Unrecht sind, an das man sich nicht gewöhnen muss. Es erfährt außerdem, dass es sich lohnt, Hilfe zu holen, weil es Erwachsene gibt, die bereit sind, sein sexuelles Selbstbestimmungsrecht zu schützen. Das sind alles stärkende Botschaften gegen sexuelle Gewalt und Missbrauch im weiteren Leben.

Entscheidend ist, ob es in den Einrichtungen präventive Maßnahmen zur Verhinderung sexueller Gewalt gibt und wie effektiv diese implementiert sind. Aber auch der Umgang mit den Opfern, den übergriffigen Minderjährigen und den Mitbewohnerinnen und Mitbewohnern ist von großer Bedeutung. Die Kommissionen trafen in den letzten Jahren immer wieder auf Fallkonstellationen, in denen das Personal große Bedenken geäußert hatte, ein bestimmtes Kind ohne besondere Vorkehrungen und mehr Ressourcen in eine Einrichtung aufzunehmen, aber letztendlich die Aufnahme nicht verhindern konnte. Erst nachdem es zu unerwünschten sexuellen Handlungen gekommen war, erfolgte eine Verlegung dieser Minderjährigen in eine andere Einrichtung. Auch Jugendliche, die bereits Missbrauchstäter geworden sind, werden in Wohngemeinschaften oder Krisenzentren untergebracht, wenn kein anderer Betreuungsplatz frei ist. Ist das Personal dann auch noch mangelhaft über die Vorgeschichte informiert, sind Grenzverletzungen quasi unumgänglich.

Effektive präventive Maßnahmen sind erforderlich

Oftmals sind die strukturellen Rahmenbedingungen geradezu förderlich für das Auftreten von sexueller Gewalt. Bauliche Gegebenheiten und die schlechte Übersichtlichkeit in Einrichtungen können z. B. dazu führen, dass Grenzverletzungen vom Personal leichter übersehen werden. Außerdem bietet ein zu geringer Personalschlüssel immer ein Potential für Gefährdungssituationen.

Durch ein sexualpädagogisches Konzept soll das Personal dazu angeleitet werden, Anbahnungen und Manipulationen richtig zu interpretieren und ihnen gegenzusteuern, um grenzüberschreitende Dynamiken zu verhindern. Ver-

Sexualpädagogische Konzepte fehlen

bindliche Regeln im Umgang miteinander sowie mit Nähe und Distanz bewirken, dass das Thema in der Organisation verankert und transparent ist und laufend evaluiert wird. Dadurch wird eine Sensibilität erzeugt.

Oft sind sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Thematik zwar bewusst, klare Strategien und Verantwortlichkeiten, um sexuelle Übergriffe zu vermeiden, fehlen allerdings. Dann besteht die Gefahr, dass erfahrene Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, die über eigene Handlungskonzepte verfügen, diese nicht an neue Kolleginnen und Kollegen weitergeben und daher in den Teams nicht zur Anwendung kommen. Meist wird ein solches Konzept erst erarbeitet, nachdem Grenzverletzungen stattgefunden haben.

Entwicklung sexualpädagogischer Konzepte gefordert

Dem NPM ist es daher seit Jahren ein großes Anliegen, neben der Ausarbeitung von Gewaltpräventionskonzepten in den Einrichtungen auch die Entwicklung sexualpädagogischer Konzepte unter Einbindung des gesamten pädagogischen Personals voranzutreiben. Die VA hat in den letzten Jahren allen Bundesländern ausdrücklich empfohlen, die Implementierung eines sexualpädagogischen Konzepts als zwingende Bewilligungsvoraussetzung anzusehen und auch entsprechend zu verankern.

Niederösterreich und Tirol reagierten auf diese Forderung. Sie schreiben bereits bei jeder Neugründung und Umstrukturierung einer Wohngruppe ein solches Konzept vor. Bei der routinemäßigen Evaluierung der bestehenden und bewilligten Konzepte wird in Niederösterreich und in Tirol unter Festlegung einer konkreten Zeitschiene die Umsetzung eines sexualpädagogischen Konzepts verlangt.

Salzburg startete 2009 einen Kooperationsprozess, an dessen Ende pädagogische Konzepte für Organisationen und Einrichtungen sowie ein Handlungsplan bei sexuellen Übergriffen in Einrichtungen standen. Auch in Vorarlberg sind sexualpädagogische Konzepte Teil der Gesamtkonzepte.

Im Juni 2017 wurde in Oberösterreich ein Projekt der Abteilung Kinder- und Jugendhilfe mit dem Verein Sozialpädagogik gestartet, um ein betreiberübergreifendes, sexualpädagogisches Rahmenkonzept für alle sozialpädagogischen Einrichtungen auszuarbeiten. Die Konzeptentwicklung sieht vor, dass Kinder und Jugendliche, deren Eltern sowie Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen mittels leitfadengestützter Interviews eingebunden werden. In der zweiten Projektphase soll die Implementierung und Adaptierung in den pädagogischen Alltag der Einrichtungen erfolgen, wofür auch Unterstützung von externen Fachexpertinnen und -experten in Anspruch genommen werden kann. Die Abteilung Kinder- und Jugendhilfe des Landes Oberösterreich hat zudem über die Fachhochschule eine Bildungsreihe zum Thema „Sexualpädagogik“ ins Leben gerufen.

Im Burgenland ist die Erarbeitung und Umsetzung eines sexualpädagogischen Konzepts bislang weder in Verordnungsform noch in den Richtlinien als

verbindliche Voraussetzung für die Bewilligung von Einrichtungen verankert. Die Burgenländische Landesregierung hat der VA im September 2017 mitgeteilt, dass angedacht ist, im Rahmen der Überarbeitung der Standards auch sexualpädagogische Standards als Teil eines umfassenden Gewaltschutzkonzepts vorzuschreiben. Auch in der Steiermark wird bis dato standardisiert kein sexualpädagogisches Konzept im Rahmen der Bewilligung von sozialpädagogischen Einrichtungen verlangt. In den Sozialen Zentren der Steiermark wird derzeit ein Projekt „Sicherheitsmanagement in sozialpädagogischen Einrichtungen“ durchgeführt, dessen Ergebnisse aber landesweit umgesetzt werden sollen.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Die bundesweite Implementierung des kinderrechtlichen Instrumentes „Kinderanwaltliche Vertrauensperson in KiJAS“ wären ein wesentlicher Beitrag zur Effektivierung der Kinderrechte.*
- ▶ *Gewaltpräventive und sexualpädagogische Konzepte sollten in allen Bundesländern eine Bewilligungsvoraussetzung für sozialpädagogische Einrichtungen sein*
- ▶ *Die Überprüfung der faktischen Umsetzung dieser Konzepte durch die Fachaufsichten der Länder hat zu erfolgen.*
- ▶ *Verpflichtende Fortbildungen des Personals zum Thema Sexualpädagogik sind in allen Einrichtungen wiederkehrend notwendig.*

2.3 Multiprofessionell ausgerichtete, nachstationäre Unterbringungsplätze

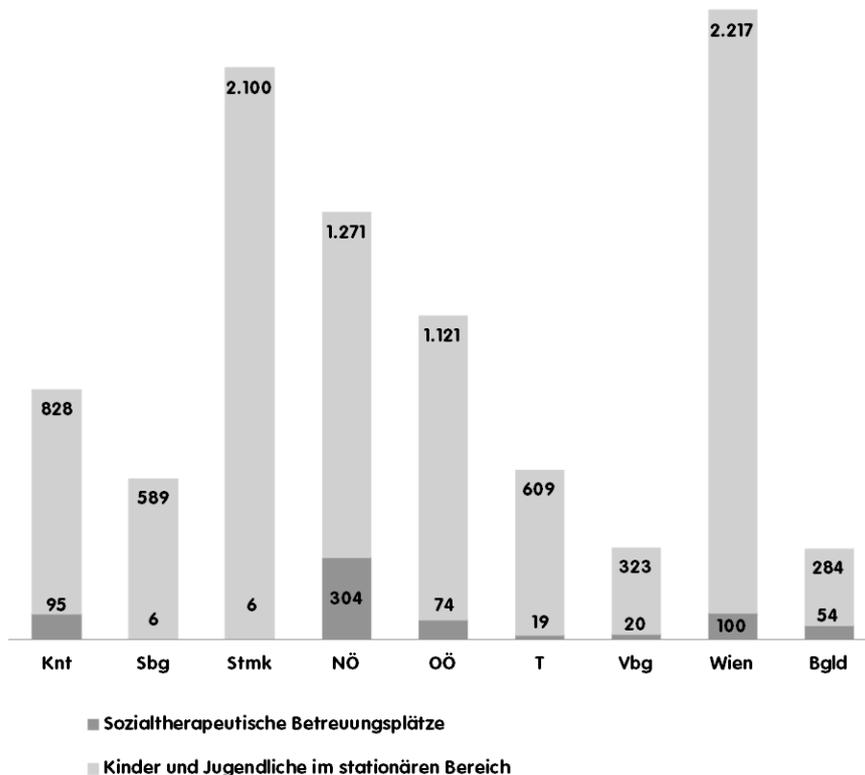
Bei Besuchen auf kinder- und jugendpsychiatrischen Stationen und in Kriseneinrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe bekommen die Kommissionen immer wieder die Information, dass Jugendliche mit intensivem Unterstützungsbedarf länger als erforderlich in stationärer Behandlung bleiben müssen, weil das Angebot an nachstationären Betreuungsplätzen nicht dem tatsächlichen Bedarf entspricht. Das führt zu individueller Perspektivenlosigkeit; zusätzlich werden dadurch die ohnehin knappen Betten auf kinder- und jugendpsychiatrischen Abteilungen länger als unbedingt nötig blockiert.

In ganz Österreich fehlen flächendeckende sozialtherapeutische und sozialpsychiatrische Angebote, was zwangsläufig Fehlplatzierungen nach sich zieht. Minderjährige aus hochproblematischen Verhältnissen, deren Entwicklungsmöglichkeiten nur in Kleingruppen mit multiprofessioneller Betreuung (Psychologie, Psychotherapie und Konsiliarpsychiatrie) gewahrt würden, haben und machen gravierende Probleme.

Verlängerte Psychiatrieaufenthalte

Fehlplatzierungen aus Mangel an spezialisierten Betreuungsplätzen

Mangel an spezialisierten Betreuungsplätzen



Kärnten hat derzeit 95 sozialtherapeutische Betreuungsplätze für insgesamt 828 Kinder und Jugendliche in voller Erziehung im stationären Bereich. In Salzburg sind es 6 für 589 Minderjährige, in der Steiermark ebenfalls 6 auf 2100 Kinder und Jugendliche, in Niederösterreich 304 für 1271 Kinder und Jugendliche, in Oberösterreich 74 Plätze für 1121 Kinder und Jugendliche, in Tirol 19 für 609 Kinder, in Vorarlberg gibt es 20 Plätze für 323 und in Wien 100 spezielle Betreuungsplätze auf 2217 sozialpädagogisch betreute Kinder und Jugendliche. Im Burgenland sind es 54 für 284 fremduntergebrachte Kinder und Jugendliche.

Angebot in den Ländern sehr unterschiedlich

Ein Vergleich zwischen den Bundesländern ist aufgrund unterschiedlicher Anforderungsprofile an die spezielle Betreuung, anderer Bezeichnungen und Zuständigkeiten schwer möglich. Dennoch zeigt sich deutlich, dass in einigen Bundesländern das Angebot spezieller Plätze im Verhältnis zu den in sozialpädagogischen Einrichtungen untergebrachten Kindern und Jugendlichen sehr niedrig ist, wobei die Steiermark ein besonderes Missverhältnis aufweist. In anderen Ländern wie Niederösterreich und dem Burgenland ist der Anteil sehr hoch. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass noch nicht alle Länder die nach dem B-KJHG 2013 verpflichtenden Kinder- und Jugendhilfeplanung erstellt haben. Niederösterreich hat als erstes Bundesland diese Planung in Auftrag gegeben und in den letzten 4 Jahren insgesamt 91 neue Spezialplätze geschaf-

fen. Die VA fordert nochmals alle Länder auf, die noch keine Bedarfserhebung durchgeführt haben, dies nachzuholen und bestehende Angebote ehestens entsprechend auszubauen.

Außerdem mangelt es in Österreich an Krisenabklärungsplätzen. Die bestehenden Krisenzentren sind in den letzten Jahren fast durchgehend voll besetzt und phasenweise sogar stark überbelegt. Dafür ist die überdurchschnittlich lange Wartezeit auf einen geeigneten Betreuungsplatz verantwortlich. In Wien liegt die aktuelle Jahresdurchschnittsauslastung bei 98,57 %, in Niederösterreich schwanken die Auslastungsquoten zwischen 80 und 100 %. Bei derart hohen Belegungszahlen kann nur eine pädagogische Notversorgung und keine professionelle Krisenabklärung stattfinden. In manchen Bundesländern werden Minderjährige sogar direkt von der Familie in ein Krankenhaus oder eine Wohngemeinschaft gebracht, wenn die Abklärungsplätze voll sind oder es – wie im Burgenland – gar kein Krisenzentrum gibt. Der Ausbau der Krisenabklärungsplätze nach Bedarf ist der VA schon seit vielen Jahren ein wichtiges Anliegen.

Krisenplätze überbelegt

Zusätzlich sollte es auch in der Krisenabklärung spezielle Plätze für Kinder und Jugendlichen mit psychiatrischen Diagnosen bzw. posttraumatischen Belastungsstörungen geben. Die VA fordert daher die Errichtung spezieller Krisenzentren, ähnlich den sozialtherapeutischen oder sozialpsychiatrischen Wohngruppen mit speziell ausgebildetem Personal und Berufserfahrung im Umgang mit diesen Kindern und Jugendlichen und einem höheren Personalschlüssel.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Die bundesweite Implementierung des kinderrechtlichen Instrumentes „Kinderanwaltliche Vertrauensperson in KiJAS“ wären ein wesentlicher Beitrag zur Effektivierung der Kinderrechte.*
- ▶ *Das Angebot an sozialtherapeutischen Betreuungsplätzen muss deutlich erhöht werden.*
- ▶ *Krisenabklärungsplätze müssen dem Bedarf entsprechend ausgebaut werden.*
- ▶ *Krisenzentren für Kinder und Jugendliche mit psychiatrischen Diagnosen bzw. posttraumatischen Belastungsstörungen sind zu schaffen.*

2.4 Die Aufrechterhaltung der Beziehung zur Familie

Das in Art. 9 Abs. 3 KKR verankerte Recht auf Kontakt zu beiden Elternteilen ist als eines der wichtigsten Kinderrechte auch in Art. 2 Abs. 1 BVG Kinderrechte verankert und daher mit einer bestehenden verfassungsrechtlichen Garantie identisch. Der oben dargelegte Mangel an speziellen Betreuungsplätzen ist dennoch vielfach verantwortlich dafür, dass viele Bundesländer Minder-

Zu viele Unterbringungen in anderen Bundesländern

jährige auch weit entfernt von ihrer Familie und dem gewohnten Umfeld in einem anderen Bundesland unterbringen. Die Folge sind Beziehungsabbrüche zu den Herkunftsfamilien, die eine Rückführung der Minderjährigen in die Familie erschweren oder gar unmöglich machen.

Die VA hat erstmals 2014 eine österreichweite Umfrage getätigt und alle Bundesländer anlassbezogen mehrfach darauf hingewiesen, dass die durch diese Unterbringungspraxis entstehende Entfremdung der Minderjährigen von ihren nahen Bezugspersonen menschenrechtlich höchst bedenklich ist. Die aktuelle Umfrage bezogen auf das Jahr 2016 ergab erfreulicherweise, dass die Anzahl der in anderen Bundesländern untergebrachten Kinder und Jugendlichen leicht rückläufig ist; nur in Kärnten sind Unterbringungen von Minderjährigen in anderen Bundesländern zuletzt gestiegen. Handlungsbedarf besteht jedoch weiterhin in allen Bundesländern:

Große Unterschiede in Österreich

Das Burgenland hat mit 29,22 % den höchsten prozentuellen Anteil der außerhalb des Bundeslandes untergebrachten Minderjährigen. Das verwundert umso mehr, als es in diesem Bundesland überdurchschnittlich viele sozialpädagogische und sozialtherapeutische Wohngruppen gibt, aber nur ein Drittel der vorhandenen Plätze mit burgenländischen Kindern besetzt ist. Der Grund für dieses Phänomen scheint ein Zuschlag zu sein, den die privaten Träger im Burgenland für Minderjährige aus anderen Bundesländern verlangen können und die deren Versorgung damit attraktiver machen. Deshalb wird im Burgenland überlegt, das in Oberösterreich seit einigen Jahren praktizierte Modell zu übernehmen, wonach maximal 15 % der Gesamtzahl der Minderjährigen in einer Einrichtung aus anderen Bundesländern stammen dürfen. Seit Einführung dieser Regelung ist in Oberösterreich die Zahl Minderjähriger aus anderen Bundesländern von 126 auf 84 Minderjährige zurückgegangen.

Teilweise Verbesserungen bemerkbar

Wien hat die Unterbringungen außerhalb des eigenen Bundeslandes durch den Ausbau von Betreuungsplätzen seit dem 2012 von 354 auf 198 reduziert. Auch in Salzburg und der Steiermark wurde der Anteil der in anderen Bundesländern untergebrachten Minderjährigen seit 2014 weniger. Die Steiermark hat aber mit 23,86 % immer noch viel zu viele Minderjährige außerhalb der eignen Landesgrenzen untergebracht.

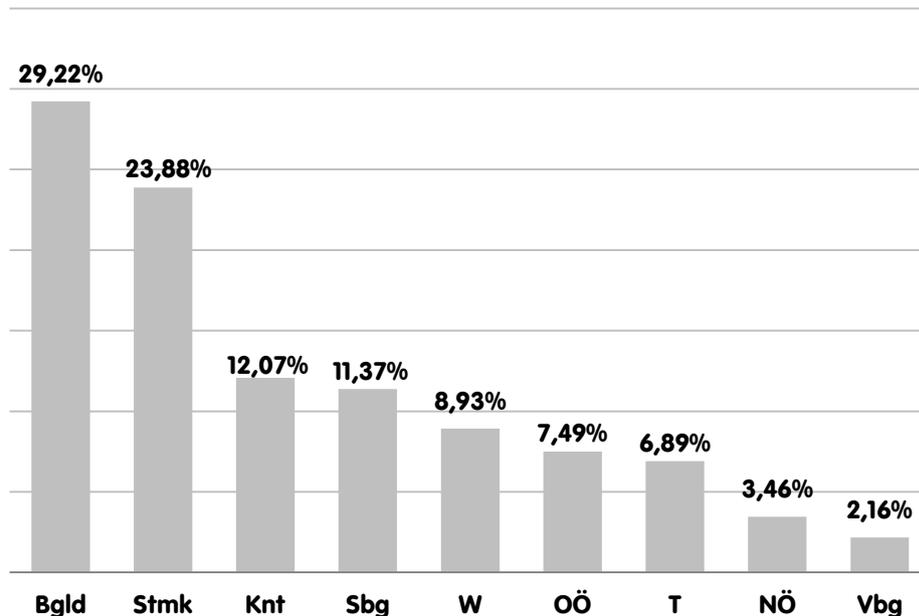
Positive Beispiele

In Niederösterreich müssen Unterbringungen in einem anderen Bundesland schon seit längerem von der Abteilung Kinder- und Jugendhilfe der Landesregierung, bewilligt werden und sind nur zulässig, wenn es keinen adäquaten, freien Platz in Niederösterreich gibt. Die Zahl der niederösterreichischen Minderjährigen in anderen Bundesländern ist mit 3,46 % auch entsprechend niedrig und seit 2014 konstant rückläufig.

Alle Unterbringungen liegen zudem in geringer räumlicher Entfernung vom Wohnort der Familien in Wien oder Oberösterreich und sind damit für die Aufrechterhaltung regelmäßiger Kontakte unproblematisch. Am ehesten entsprechen die vorarlbergischen Strukturen kinderrechtlichen Vorgaben. Nur 2,16 %

der fremduntergebrachten Minderjährigen aus Vorarlberg leben in Einrichtungen eines anderen Bundeslandes.

Unterbringung ausserhalb des eigenen Bundeslandes



Diese für 2016 erhobenen Zahlen decken sich auch mit den Wahrnehmungen der Kommissionen, die bei ihrer Besuchstätigkeit mitunter noch Einrichtungen vorfinden, die fast ausschließlich mit Minderjährigen aus anderen Bundesländern belegt sind. Liegen diese nicht nur sehr weit entfernt von den Wohnorten der Herkunftsfamilien sondern auch in Gegenden, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur schlecht erreichbar sind, wie in der Obersteiermark und dem Südburgenland, können regelmäßige persönliche Kontakte zu Eltern und Geschwistern nicht dem Kindeswohl entsprechend unterstützt und gefestigt werden. Für Besuchskontakte stellt dies ein riesiges Problem dar, da die Fahrtkosten für sozialökonomisch benachteiligte Familien sehr hoch und die Anfahrtszeiten extrem lange sind.

In der Steiermark und im Burgenland stießen die Kommissionen auf Wohngruppen, in denen nicht ein einziges Kind aus dem eigenen Bundesland lebte, obwohl der Anteil der außerhalb betreuten Minderjährigen in diesen beiden Ländern besonders hoch ist. Auf Initiative der VA müssen Einrichtungen in der Steiermark zukünftig vor Aufnahme eines Kindes aus einem anderen Bundesland bei der Fachaufsicht nachfragen, ob landesweit ein Bedarf für diesen Platz besteht. Bisher wurde nur innerhalb des Bezirks nachgefragt. Die VA erhofft sich dadurch eine Verbesserung der Situation.

Wie auch die KiJAS in ihrem gemeinsamen Bericht im Anhang hervorheben, werden Kinderrechte nur gewahrt, wenn für jedes Kind ein passender Platz

und eine bedarfsgerechte Unterbringung räumlich und strukturell gesichert ist, Kinder und Jugendliche bei der Auswahl der Betreuungsform konsequent beteiligt und Kontakte zu Eltern nicht erschwert werden. Das Recht auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen ist auch durch das Recht auf Achtung des Familienlebens nach Art 8 EMRK geschützt.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Fremdunterbringung in großer Entfernung zum Wohnort der Herkunftsfamilie ist zur Wahrung der Kontakt- und Besuchsmöglichkeiten im Interesse des Kindeswohls zu vermeiden.*
- ▶ *Die Länder als Kinder- und Jugendhilfeträger haben für einen bedarfsgerechten Ausbau eigener Betreuungsstrukturen vorzusorgen. Der Anteil an fremduntergebrachten Minderjährigen aus anderen Bundesländern sollte möglichst gering sein.*

2.5 Einfluss der Gruppengröße auf Betreuung

Gruppengrößen sind
in einigen Ländern zu
hoch

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat die letzte Staatenprüfung Österreichs 2012 vorgenommen und dabei fehlende einheitliche Qualitätsstandards sowie unterschiedliche Angebote in den einzelnen Bundesländern bemängelt. Ausdrücklich angeregt wurde damals wegen des im BVG Kinderrechte enthaltenen Primats des Kindeswohls auch die Verankerung des Rechts auf bestmögliche Qualität in der Fremdunterbringung in der Bundesverfassung. Dies wurde bis zum heutigen Tage von Österreich nicht umgesetzt.

Tatsächlich gibt auch § 12 B-KJHG die fachliche Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe vor, indem grundsätzlich fachlich anerkannte Standards sowie der aktuelle Stand der Wissenschaften als Maßstab normiert werden. Die Ausführungsgesetze haben diese Anordnung übernommen, ohne dass es aber in weiterer Folge zur Herausbildung einheitlicher Betreuungsstandards in den Bundesländern kam. So gibt es hinsichtlich der erlaubten Maximalzahl an betreuten Kindern pro Gruppe österreichweit große Unterschiede. Die Anzahl der Kinder in der betreuten Gruppe hat aber eine entscheidende Auswirkung auf die Qualität der Betreuung. Die Gruppengrößen variieren sehr stark von acht Minderjährigen (in Wien und Salzburg) bis zu zwölf Minderjährigen in Kärnten, 13 in der Steiermark und sogar bis zu 16 Minderjährigen im Burgenland.

Die VA kam schon 2013 zur Auffassung, dass Gruppengrößen über zehn Kindern jedenfalls den Erkenntnissen der Sozialpädagogik und zeitgemäßen Standards der Fremdunterbringung widersprechen. Die menschenrechtliche Gewährleistungspflicht in Bezug auf Minderjährige in der Fremdbetreuung erfordert eine Reduzierung der Gruppengrößen zumindest auf ein Maß, das Bedingungen für eine fordernde und fördernde Pädagogik schafft. Auch die Möglichkeit der kurzfristigen Überschreitung von Gruppengrößen bei Bedarf,

wie es in einigen Ländern mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde möglich ist, sollte dringend überdacht werden.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Für die dauerhafte Betreuung von Kindern und Jugendlichen sollten bundesweit einheitliche sozialpädagogische Betreuungsstandards angestrebt werden.*
- ▶ *Eine Reduzierung der Gruppengrößen entsprechend den sozialpädagogischen Erkenntnissen wird empfohlen.*

2.6 Kleinere Betreuungseinrichtungen

Großheime mit mehreren Gruppen werden dem heutigen Stand der Sozialpädagogik nicht gerecht. Vor allem, wenn Kinder und Jugendliche mit Störungen des Sozialverhaltens in Großheimen mit anderen Minderjährigen untergebracht sind, wird automatisch ein starker Gruppendruck erzeugt, sich an Regelverstößen, Selbstinszenierungen und Machtdemonstrationen zu beteiligen. Minderjährige, die sich Übergriffen und mehr oder minder ausgelebter Willkür oder Distanzlosigkeit ausgesetzt sehen, reagieren ihrerseits mit Aggression oder werden zu Opfern von Ausgrenzung. Die Wirkung negativer Gruppendynamiken ist damit in großen Einrichtungen wesentlich stärker spürbar und beeinträchtigt Entwicklungschancen. Je mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Gruppengeschehen überfordert sind, desto mehr übernehmen Kapos unter den Jugendlichen ganze Gruppen bzw. regieren und steuern die Einrichtung mit. Eskalationen sind an der Tagesordnung. Daher ist die Unterbringung Minderjähriger in kleinen, familienähnlichen Wohngemeinschaften der Heimunterbringung vorzuziehen.

Heimstrukturen erschweren pädagogische Arbeit

Der Wunsch, große Einrichtungen in kleinere, sozialpädagogische bzw. sozialtherapeutische Wohngemeinschaften aufzuteilen, kommt – wie in Interviews deutlich wird – vor allem vom Personal, da man in kleineren Einrichtungen individueller auf die Bedürfnisse Einzelner eingehen kann. Einige Bundesländer haben daher begonnen, einzelne Gruppen aus Großeinrichtungen auszugliedern.

Personal wünscht sich Veränderung

Wien, Vorarlberg, die Steiermark und Salzburg haben inzwischen keine Großeinrichtungen mehr. Nachdem 2009 die erste Großeinrichtung in Oberösterreich geschlossen wurde, wurde 2016 eine Landeseinrichtung mit mehreren Gruppen aufgelöst und für die betreuten Minderjährigen weiterführende Plätze gefunden. Ein Betreiber mit drei Wohngruppen an einem Standort plant eine Neukonzeptionierung mit einer Dislozierung einer Gruppe. Von der „Bubenburg“ in Tirol wurden sukzessive alle fünf Gruppen ausgegliedert und auf Wohnungen in verschiedenen Gemeinden verteilt. In Niederösterreich wurden aus den sieben sozialpädagogischen Betreuungszentren des Landes einzelne

Vier Länder haben keine Großeinrichtungen mehr

Wohngruppen ausgegliedert. Die Umstrukturierung soll 2020 abgeschlossen sein. Bei den vier privaten Betreuungszentren ist nur zum Teil eine Ausgliederung und Umstrukturierung geplant. Für die allesamt privaten größeren Heime in Kärnten gibt es noch keine Umstrukturierungspläne.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Kleine familienähnliche Wohngruppen müssen Großeinrichtungen in allen Bundesländern ablösen.*
- ▶ *Die Länder als Träger der Kinder- und Jugendhilfe haben dafür Sorge zu tragen, dass Umstrukturierungsprozesse nicht auf halber Strecke zum Erliegen kommen.*

2.7 Kein zeitgemäßer Umgang mit Regelverstößen

Problematischer Umgang mit Regelverstößen

Bei ihren Besuchen stoßen die Kommissionen immer wieder auf eine Vielzahl problematischer Umgangsweisen im Bereich der Sanktionen. Die Hauptaufgabe sozialpädagogischer und sozialtherapeutischer Einrichtungen ist es, heilsame Bedingungen für junge Menschen zu schaffen, die in ihrer Entwicklung benachteiligt sind, um sie professionell begleiten und fördern zu können. Kinder und Jugendliche sollen Annahme und Anerkennung als Person erfahren, ebenso wie Stabilität, Sicherheit und ein berechenbares Umfeld. Das Gefühl des Verstanden- und Gehaltenwerdens muss ihnen vermittelt werden.

Häufig ist die Anwendung von starren Sanktionssystemen ein Ausdruck der Überforderung des Personals. Zur Erarbeitung von Handlungsalternativen müssen von den Betreibern der Einrichtungen Fortbildungsmaßnahmen ermöglicht werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass dadurch positive Veränderungen möglich sind. Vor allem das Konzept der neuen Autorität, das Strafen generell ablehnt, zeigt gute Erfolge.

Fälle von erniedrigender unmenschlicher Behandlung

Die Kommissionen sind im Rahmen ihrer Besuche auch auf Strafmaßnahmen gestoßen, die bereits den Charakter von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK hatten. So wurde beispielsweise ein Kind, das nachts eingekotet hatte und sich anschließend weigerte, das Bett zu überziehen, in der Nacht angehalten, sich zur Strafe fast nackt in den Regen zu stellen. In einer anderen Wohngemeinschaft ließ man ein Kind, das seinem Bruder Duschgel ins Bett geschüttet hatte, die ganze Nacht in dem mit Duschgel getränkten Bett liegen, um ihm zu zeigen, wie sich das anfühlt. Auch im Dunkeln und bei Kälte wurden Kinder zur Strafe in eine Einfahrt, den Hof oder einen Wintergarten gestellt. In einem Heim mussten Kinder zur Strafe auf einem Stuhl sitzen und dort längere Zeit schweigend verbringen. Ein Jugendlicher musste an einem kalten Novembertag während eines Kommissionsbesuchs den ganzen Tag ohne Essen im Hof verbringen, weil er als Strafe

für einen Regelverstoß die Wohngemeinschaft nicht betreten durfte. Es wurde ihm trotz niedriger Temperaturen nicht erlaubt, sich eine Jacke zu holen. Eine Separierung von Jugendlichen in einer sechs m² großen Holzhütte bis zu 72 Stunden als Maßnahme der Erziehung wurde in einer Wohngemeinschaft in Niederösterreich aufgedeckt.

Derart schwerwiegende Eingriffe in die persönliche Integrität eines Kindes oder Jugendlichen als Reaktion auf herausforderndes Verhalten sind nicht nur aus kinderrechtlicher Sicht unter keinen Umständen rechtfertigbar. Sie können außerdem zur Stigmatisierung Einzelner innerhalb der Gruppe beitragen und statt eines pädagogischen Erfolgs zusätzliche negative Konsequenzen mit sich bringen.

Sanktionen sollten in der pädagogischen Arbeit daher nur nach sorgfältigster Abwägung in Einzelfällen zur Anwendung kommen, da es sich dabei um einen sehr sensiblen Bereich handelt. Sie sollen mit dem falschen Verhalten vor allem in zeitlicher Hinsicht in direktem Zusammenhang stehen und nicht willkürlich je nach Betreuungsperson ausgestaltet sein. Zu positiven pädagogischen Effekten und einem Lernprozess kann es nur kommen, wenn die Konsequenzen für eine Handlung transparent sind. Regelverstöße erfordern einen individuellen Umgang und es soll ihnen nicht routinemäßig begegnet werden. Sie sind immer im jeweiligen Kontext zu sehen.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Entwürdigende Strafen sind ausnahmslos verboten.*
- ▶ *Sanktionen müssen mit dem Regelverstoß in direktem Zusammenhang stehen.*

2.8 Alarmierende Personalsituation

Die VA berichtet in den letzten Jahren zunehmend von Problemen bei der Personalsituation in den Einrichtungen. Nicht besetzte Dienststellen oder solche, in denen es nach kurzer Zeit wieder zu einem Wechsel kommt, beeinflussen das Arbeitsklima für die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter enorm, wenn diese zusätzliche Dienste übernehmen müssen. Eine Konsequenz der schlechten Arbeitsbedingungen sind weitere Kündigungen überforderter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich wiederum negativ auf die Betreuungssituation der Minderjährigen auswirkt.

Laufende Beziehungsabbrüche werden von den Kindern und Jugendlichen meist als sehr belastend erlebt. Bei den Besuchen der Kommissionen wird von Minderjährigen auf die Frage, was negativ in der Wohngemeinschaft sei, oft an erster Stelle der Verlust von Betreuerinnen und Betreuern, zu denen eine Bindung aufgebaut wurde, genannt. Der häufige Wechsel der Betreuungspersonen

Große Probleme mit
Fluktuation

sonen in der Fremdunterbringung ist vor allem aufgrund bindungstheoretischer Überlegungen höchst kritisch zu sehen. Es ist davon auszugehen, dass Minderjährige, die bereits von der Herkunftsfamilie unsicher gebunden sind, bei hoher Personalfluktuation zusätzlichen Risikofaktoren ausgesetzt werden, die sich verstärken können. Die sogenannte Resilienzforschung ging in jüngerer Zeit der Frage nach, warum manche Kinder massive Belastungen besser überstehen als andere, also resilienter, d. h. widerstandsfähiger sind. Dabei hat sich übereinstimmend die stabile Beziehung zu einer verlässlich und zugewandten erwachsenen Person als wichtigsten „Schutzfaktor“ herausgestellt, der die „Risikofaktoren“ zum Teil ausgleichen oder aber die schlimmsten Konsequenzen mildern kann. Damit ist der oftmalige Wechsel des Personals ein Belastungsfaktor für bindungstraumatisierte Kinder. Das zeigt sich letztendlich unter anderem darin, dass viele dieser Kinder an die Kinder- und Jugendpsychiatrie angebunden sind und regelmäßig Psychopharmaka nehmen. Häufige Beziehungsabbrüche wirken sich auch spürbar auf das Klima unter den Kindern und beim Personal aus und führen zu anderen Missständen.

Mangelnde
Einschulung

Wenn das Personal knapp ist, ist es vielfach nicht möglich, neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausreichend einzuschulen. Nach kurzer Zeit werden sie mit der sehr großen Verantwortung allein gelassen und übernehmen Nachtdienste ohne Begleitung. Mitunter werden in der Nacht oder am Wochenende Gruppen zusammengelegt. Die jungen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Berufserfahrung sind mit Gruppenkonstellationen und Minderjährigen, die sie nicht kennen, im Dienst alleine auf sich gestellt. Halten sie dieser hohen Belastung nicht stand und scheiden deshalb aus, kommt es zu rasch aufeinander folgenden Wechseln in Betreuungsteams. Aus dem Teufelskreis scheinen Einrichtungen kaum mehr herauszukommen. Wenn sie sich wegen häufiger personeller Engpässe in der Branche bereits einen schlechten Ruf erworben haben, melden sich kaum mehr Bewerberinnen und Bewerber für die offenen Stellen. Damit muss wieder auf Berufsanfängerinnen und -anfänger zurückgegriffen werden.

Einrichtungen benötigen
Unterstützung

Von den Kommissionen wurden derartige Probleme bereits in den Vorjahren aufgezeigt. Die VA hat deshalb alle Bundesländer um Auskunft ersucht, was von Seiten der Kinder- und Jugendhilfeträger als Aufsichtsbehörden unternommen wird, um Einrichtungen dabei zu unterstützen, Fluktuationsprobleme zu lösen. Die von den Ländern zur Unterstützung der Betreiber angebotenen Maßnahmen reichen von Personalgesprächen (auch mit ehemaligen Angestellten), berufsbegleitender Fort- und Weiterbildung über Supervision, Monitoring und Coaching bis zu Führungskräftebildungen.

Bisherige Maßnahmen
der Aufsicht reichen
nicht

Diese bisherigen Maßnahmen der Aufsichtsbehörden scheinen aber nur begrenzt Wirkung zu zeigen. Bei Folgebesuchen in von hoher Fluktuation betroffenen Einrichtungen fanden die Kommissionen, mitunter sogar eine Verschlechterung der Situation vor. In Vorarlberg werden daher aktuell in einem Dialogprozess der öffentlichen und privaten Kinder- und Jugendhilfe einheit-

liche Standards festgelegt. In Tirol werden gerade Qualitätsstandards entwickelt, die Fluktuationsursachen vorbeugen sollen.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Hohe Personalfluktuationsursachen muss im Interesse der Kinder unbedingt vermieden werden.*
- ▶ *Fluktuationsursachen muss vorgebeugt werden.*

2.9 Unterschiedliche Ausbildungsstandards

Ein besonderer Schwerpunkt des B-KJHG 2013 war die weitere Professionalisierung der Fachkräfte. Für die Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe dürfen nach der Intention des Gesetzgebers nur noch ausgebildete und persönlich geeignete Fachkräfte, insbesondere aus den Bereichen Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Psychologie und Psychotherapie, herangezogen werden. Diesen Fachkräften muss regelmäßig berufsbegleitende Fort- und Weiterbildung sowie Supervision angeboten werden. Die Fachkräfte haben ihre Leistungen nach fachlichen Standards, die im Detail von den Ländern verbindlich festgelegt werden, zu erbringen.

Schwerpunkt der Reform nicht umgesetzt

In sämtlichen Ausführungsgesetzen der Länder ist zwar ebenso festgelegt, dass die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nur von Fachkräften erbracht werden dürfen. Die Definition der Fachkraft ist allerdings sehr unterschiedlich. Während einige Bundesländer darunter ausschließlich Absolventinnen und Absolventen von Kollegs für Sozialpädagogik und der Fachhochschule Soziale Arbeit sowie Personen mit Universitätsabschlüssen in Psychologie, Pädagogik oder Psychotherapie verstehen, werden in anderen Bundesländern auch Personen mit Abschlüssen in Kindergartenpädagogik, Horterziehung, Lehramt, Krankenpflege, Sozialbetreuung, Behindertenbetreuung und Jugendarbeit als Fachkräfte anerkannt.

Unterschiedliche Definition der Fachkraft

Einige Länder sehen auch noch berufsbegleitende Qualifizierungsmöglichkeiten vor. Im Burgenland und in Wien können Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger, die noch keine pädagogische Ausbildung absolviert haben, in sozialpädagogischen Wohngruppen arbeiten, wenn sie im ersten Jahr der Anstellung mit der Ausbildung beginnen und diese innerhalb von fünf Jahren abschließen. Die VA sieht diese Regelung äußerst kritisch, da sie keineswegs den heutigen Berufsanforderungen an das Personal entspricht. Man müsste die berufsbegleitende Ausbildungsmöglichkeit zumindest auf Personen beschränken, die in anderen Ländern zu den Fachkräften gehören, wie Kindergartenpädagogik, Horterziehung und Behindertenbetreuung. Außerdem sollten sie wie in der Steiermark mindestens zwei Drittel der Ausbildung abgeschlossen haben, bevor sie Dienste verrichten dürfen.

Unausgebildetes Personal

Noch weniger nachvollziehbar ist es, dass es keine Ausnahme von der berufsbegleitenden Qualifizierung für das Personal von sozialtherapeutischen und sozialpsychiatrischen Wohngemeinschaften gibt. Diese Wohngemeinschaften, in denen die herausforderndsten Kinder und Jugendlichen leben, werden in Wien von privaten Trägern angeboten, die Personal ohne abgeschlossene pädagogische Ausbildung anstellen dürfen. In den eigenen Einrichtungen der Stadt Wien dürfen hingegen nur Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen mit fertigem Abschluss arbeiten.

Keine einheitliche Ausbildung

Der Beruf der Sozialpädagogin bzw. des Sozialpädagogen ist in keinem eigenen Berufsgesetz geregelt und hat daher auch keinen Berufsschutz und keine einheitlichen Ausbildungsrichtlinien. Jahrelange Versuche auf Bundesebene eine einheitliche Regelung durchzusetzen, sind gescheitert. Das Ausbildungsniveau ist aus diesem Grund sehr unterschiedlich, da die einzelnen Ausbildungsstätten sowohl hinsichtlich der Lehrinhalte als auch der Anzahl von Unterrichts- und Praxistunden verschiedene Modelle anbieten. In Oberösterreich enthält das Sozialberufegesetz das Berufsbild Sozialpädagogische Fachbetreuung in der Jugendwohlfahrt. Diese Ausbildung ist lokal begrenzt und wird in anderen Bundesländern nicht anerkannt. Noch weniger einheitlich sind Fort- und Weiterbildungen, sowohl was deren Inhalt als auch was das Ausmaß anbelangt.

Gesetzliche Regelung fehlt

Aus der Sicht der VA ist eine zeitgemäße und einheitliche Regelung längst fällig. Menschen, die in der sozialen Arbeit tätig sind, müssen eine hohe Qualifikation mitbringen. Dazu gehören neben der pädagogischen, psychologischen und rechtlichen Ausbildung auch eine wissenschaftliche Basis und ein hoher Anteil an Praxis und Selbstreflexion. In einem solchen Gesetz sollten neben ethischen Grundsätzen auch fachliche und arbeitsrechtliche Standards enthalten sein.

Einheitliche Bestimmungen fehlen zum Personalschlüssel

Wie hoch der Personalschlüssel sein muss, ist ebenfalls sehr undurchschaubar und nicht konkret definiert. In einigen Ländern ist in Verordnungen geregelt, dass es eine Mindestanzahl an Betreuungspersonen entsprechend der Wohnform geben muss. In anderen Ländern gibt es diesbezüglich keine Regelung, sondern die Anzahl an Fachkräften wird im Bewilligungsbescheid der Einrichtung vorgeschrieben. Die VA fordert einheitliche Bestimmungen zur Qualifikation des Personals und zum Betreuungsschlüssel.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Die VA fordert, dass nur gut ausgebildetes Personal in Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen arbeiten darf.*
- ▶ *Einheitliche Ausbildungsstandards müssen für ganz Österreich geschaffen werden.*

2.10 Partizipation von Kindern und Jugendlichen

Während ihrer Besuche klären die Kommissionen in Interviews mit Kindern und Jugendlichen ab, ob durch die Einführung partizipativer Maßnahmen wie Hausparlamente, Kinderteams, Kindervertretungen und Beschwerdebriefkästen mehr Mitsprache- und Mitbestimmungsmöglichkeiten eingeführt wurden. Die Antworten waren in den letzten Jahren eher ernüchternd. In vielen Einrichtungen werden die Kinderteams inzwischen gar nicht mehr oder nur mehr in sehr großen Intervallen abgehalten. Aber auch dort, wo sie stattfinden, würde nach Aussagen der Kinder und Jugendlichen, letztendlich doch wieder von einem Erwachsenen entschieden, dass man ihre Wünsche nicht berücksichtigen könne. Protokolle über Inhalte von Kinderteamsitzungen gibt es vielfach nicht oder sie verschwinden in den Schubladen.

Nachholbedarf
bei der Partizipation

Partizipation, wie sie die UN-KRK und das BVG Kinderrechte vorsieht, ist mehr als nur das Recht, angehört zu werden. Es ist eine Grundhaltung, die in allen Bereichen der Maßnahme der Fremdunterbringung – vom Entscheidungs- und Aufnahmeprozess, über die Betreuungszeit bis zum abschließenden Verselbstständigungsprozess – Auswirkungen hat. Nach den Quality4Children Standards, die im Auftrag des Europarats für die außerfamiliäre Betreuung von Kindern und jungen Erwachsenen in Europa auf Grundlage der UN-KRK erarbeitet wurden, wird das Kind als Experte für sein eigenes Leben anerkannt. Dazu muss es informiert, gehört und ernst genommen werden. Seine Resilienz soll als großes Potenzial anerkannt werden. Kinder haben das Recht, aufbauend auf ihren Ressourcen, ihren Möglichkeiten und ihrem Verhalten in den Erziehungsprozess eingebunden zu werden, um ein positiveres Selbstbild und mehr Selbstverantwortung entwickeln zu können.

Kind als Experte

In Deutschland gibt es Einrichtungen, die seit Jahrzehnten partizipativ geführt werden. Dort sind Kinder und Jugendliche sogar in Entscheidungen über die Verwendung von Fördergeldern und Personalfragen eingebunden. In diesen Einrichtungen hat sich gezeigt, dass diese Entscheidungen besser akzeptiert, mitgetragen und letztendlich umgesetzt werden.

Positive Beispiele

Indem Kinder vermehrt in Entscheidungsprozesse eingebunden werden, haben auch Einrichtungen in Österreich begonnen, diese Erfahrungen und Erkenntnisse umzusetzen. In manchen Einrichtungen ist in den Konzepten verankert, dass die Minderjährigen bei der Erstellung von Hausregeln ein Mitgestaltungsrecht haben. Die Einbindung von Kindern und Jugendlichen in verschiedene Projekte führt dazu, dass sie sich mit diesen auch identifizieren und sie daher besser umsetzen. Gerade in der Fremdunterbringung ist die Beteiligung von besonderer Bedeutung, da Kinder und Jugendliche oft erst lernen müssen, eigene Wünsche und Interessen mitzuteilen. Partizipation kann nur dann funktionieren, wenn sowohl die Leitung einer Einrichtung, als auch das Personal dem Thema positiv gegenüberstehen. Sie kann nur dann stattfinden, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Entscheidungsprozesse der Ein-

richtung eingebunden sind. Wichtigste Voraussetzung ist, dass die Kinder und Jugendlichen positive Ergebnisse und Entwicklungen erkennen, weil ihnen so bewusst wird, dass sich ihr Engagement lohnt.

Von den Aufsichtsbehörden der Länder wurden die Eindrücke der Kommissionen bezüglich mangelnder Partizipation von untergebrachten Kindern und Jugendlichen teilweise bestätigt. Salzburg berichtete, dass bei den Fachaufsichtsbesuchen Abnützungserscheinungen in den Einrichtungen aufgefallen seien. In Niederösterreich fielen vor allem bei neuen Wohngruppen und neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Mängel in der Umsetzung auf. Die Kinder selbst konnten mit den Begriffen Partizipation und Beteiligung wenig anfangen. Das Personal und die Leitung werden in solchen Fällen auf die Wichtigkeit und Wirksamkeit der Partizipation für den Erfolg der sozialpädagogischen Arbeit hingewiesen. Ihnen werden Fortbildungen angeboten, um sie auf die Bedeutung der Thematik zu sensibilisieren.

Oberösterreich
startet Projekt

Die Abteilung Kinder- und Jugendhilfe Oberösterreich hat 2015 in Kooperation mit dem Verein Sozialpädagogik ein Projekt „Wie Beteiligung in sozialpädagogischen Wohngruppen gelebt werden kann“ gestartet. Es geht um einen systemischen Auf- und Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und deren Eltern in den Wohngruppen. Drei Wohngruppen wurden dabei unterstützt, Partizipation mit den Kindern und Jugendlichen, ihren Familien in Kooperation mit den fallführenden Behörden konsequent und nachhaltig zu leben. Bis Ende 2018 sollen fünf weitere Gruppen dazukommen, die die Beteiligung von Kindern im Lebensalltag mit professioneller Unterstützung umsetzen sollen.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Einrichtungen brauchen bei der Umsetzung des Rechts auf Partizipation Unterstützung.*
- ▶ *Beteiligung der Kinder und Jugendlichen muss in der Praxis gelebt werden*

2.11 Abrupte Beziehungsabbrüche

Beziehungsabbrüche
mit negativen Folgen

Einen besonders schlechten Verlauf nimmt die Fremdunterbringung, wenn Minderjährige mehrfach Einrichtungen wechseln müssen. Häufig sind diese Wechsel dadurch bedingt, dass nicht von Anfang an die geeignetste Einrichtung für den Minderjährigen zur Verfügung steht oder diese aus Kostengründen nicht sofort bewilligt wird. Die Auswirkungen dieser vermehrten Beziehungsabbrüche zeigen sich gerade in der Pubertät. Die schwer traumatisierten Minderjährigen werden dann derartig auffällig, dass Psychatrieaufenthalte notwendig werden. Mitunter weigern sich die Einrichtungen, diese schon bis dahin äußerst schwierig zu betreuenden Jugendlichen wieder aufzunehmen und es kommt zu einem neuerlichen Wechsel der Einrichtung. Durch jeden

weiteren Beziehungsabbruch verschlechtert sich aber nach Meinung von Expertinnen und Experten die Situation des Kindes oder des Jugendlichen weiter. Die nichtbewältigten Probleme tauchen nach geraumer Zeit verstärkt im nächsten Hilfesystem wieder auf.

Aus diesem Grund haben einige Träger Konzepte zum Krisenmanagement erarbeitet. Dadurch soll vermieden werden, dass die Situation derart eskaliert, dass es danach weder für die betroffenen Jugendlichen noch das sozialpädagogische Personal kein Zurück gibt. Die Konzepte basieren auf der Bindungstheorie und sehen eine Kooperation mit einer Notschlafstelle, einer Partner-Wohngemeinschaft oder der Psychiatrie vor. Diese Einrichtungen übernehmen für kurze Zeit die Minderjährigen. Durch die Änderung des Settings kann ein Verlust des Wohngemeinschaft-Platzes vermieden werden, wenn weiterhin Kontakt zum Kind gehalten wird. Zugrunde liegt diesen Modellen die Erkenntnis, dass in der Partnereinrichtung zwischen dem Betreuungspersonal und dem Kind noch keine Bindung hergestellt wurde und es dadurch zu keinen Eskalationen während der Phase der Anpassung kommt. Durch Halten des Kontaktes und der Beziehung ist eine Rückführung des Kindes in die Stammeinrichtung wieder möglich, sobald die krisenhafte Situation bewältigt ist.

Krisenmanagement
zur Stabilisierung

Andere Einrichtungen arbeiten mit einem in der Schweiz bereits seit Jahren praktizierten Modell von professionellen Pflegefamilien. Die Kinder werden für eine Krisenzeit in einer Wohngemeinschaft mit maximal vier Jugendlichen pro Gruppe und einem sehr hohen Personalschlüssel betreut. Ziel ist es, die Kinder und Jugendlichen nach Hause zurückzuführen oder sie bei professionellen Pflegefamilien unterzubringen, die weiterhin intensiv mit der Wohngemeinschaft zusammenarbeiten. Kommt es in dieser Pflegefamilie zu einer Krise, gibt es die Möglichkeit, die Minderjährigen für kurze Zeit wieder in der Wohngemeinschaft aufzunehmen. Andere Jugendliche kann man in die Selbstständigkeit entlassen, ebenfalls mit der Möglichkeit, dass sie wieder zurückkehren dürfen, wenn es für sie notwendig ist. Die VA sieht derartige Konzepte als Best Practice.

Wohngemeinschaft
als sicherer Ort

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Häufige Wechsel der Betreuungseinrichtung sind zu verhindern.*
- ▶ *Modelle für Auszeit-Wohngemeinschaften sind zu schaffen.*
- ▶ *Einrichtungen für Krisenzeiten mit mehr Personal bei geringer Kinderanzahl müssen ausgebaut werden.*

2.12 Weiterführung der Hilfen nach der Volljährigkeit

Anspruch auf Hilfen endet mit Volljährigkeit

Im B-KJHG 2013 ist festgelegt, dass Erziehungshilfen nach Volljährigkeit verlängert werden können, wenn das dringend notwendig ist, um die im Hilfeplan vordefinierten Ziele zu erreichen. Einen Rechtsanspruch, wie noch im Gesetzesentwurf vorgesehen, gibt es nicht. Wie sich aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik 2016 ergibt, bestehen auch bei den Hilfen für junge Erwachsene enorme Unterschiede in Österreich.

In einigen Bundesländern werden die Verlängerungen immer nur für sechs Monate oder ein Jahr ausgesprochen, was zu einer völligen Verunsicherung der Jugendlichen führt. Die Unsicherheit wirkt sich insbesondere auf ihre Motivation, eine Ausbildung zu beginnen, und letztendlich deren Erfolg aus. Ob eine Hilfe weiterhin gewährt wird, sollte schon vor Erreichen der Volljährigkeit entschieden werden, damit es für die Jugendlichen und die Einrichtungen möglich ist, zu planen.

Außerdem erhalten die jungen Erwachsenen in fast allen Ländern nur dann eine Weiterbetreuung in Form der vollen Erziehung, wenn sie bereits vorher fremduntergebracht waren. Das führt dazu, dass Jugendliche oft schon vor Erreichen des 18. Lebensjahres, auch wenn eine Fremdunterbringung indiziert wäre, nicht mehr in volle Erziehung übernommen werden.

In Tirol, Salzburg und der Steiermark kann eine vor der Volljährigkeit erhaltene Unterstützung der Erziehung in eine volle Erziehung umgewandelt werden. In Salzburg können werdende Mütter bis 21 auch erstmalig eine Erziehungshilfe bekommen, wenn sie vorher nicht unterstützt wurden.

Individueller Unterstützungsbedarf

Wenn man die Zahlen der stationären Hilfen für Junge Erwachsene für 2016 in Relation zu den Gesamtzahlen der vollen Erziehung setzt, fällt auf, dass manche Länder die Hilfen häufiger weitergewähren als andere. Dass es so große Unterschiede im Bedarf in den einzelnen Ländern gibt, ist für die VA nicht vorstellbar.

In Salzburg, Tirol und der Steiermark ist der Anteil der jungen Erwachsenen bei den gewährten Hilfen prozentuell doppelt so hoch wie in anderen Bundesländern. Da nicht anzunehmen ist, dass diese jungen Erwachsenen selbständiger sind, scheint der individuelle Unterstützungsbedarf in der Praxis nicht derart ausschlaggebend zu sein. Auch bei der Unterstützung der Erziehung sind die Unterschiede sehr groß.

Die Maßnahme für junge Erwachsene mit 21 Jahren ist jedenfalls begrenzt, was von der VA kritisiert wird. Viele fremduntergebrachte Minderjährige beginnen keine höhere Schulausbildung, da sie befürchten, diese nicht innerhalb der Maßnahme beenden zu können.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *VA fordert Anspruch auf Hilfen nach der Volljährigkeit*
- ▶ *Maßnahmen für Junge Erwachsene sollen für die gesamte Dauer der Ausbildung bewilligt werden.*
- ▶ *Tatsächliches Abstellen auf den individuellen Unterstützungsbedarf wird gefordert*

2.13 Rückführung in die Familie

Der zu Beginn der Hilfen zur Erziehung erstellte Hilfeplan muss nach dem Gesetz Erziehungsziele und Zielvereinbarungen, wie diese Ziele erreicht werden sollen, enthalten. Dieser Hilfeplan ist zumindest einmal jährlich zu überprüfen und anzupassen, sollte die Hilfe nicht mehr geeignet ist. Wenn die Hilfe nicht mehr notwendig ist, ist sie ganz zu beenden. Wird bei der regelmäßigen Überprüfung entschieden, dass ein Kind in die Familie entlassen werden soll, gibt es vom Kinder- und Jugendhilfeträger Unterstützung für die Familie, um die Wiedereingliederung des Kindes in die Familie zu begleiten. Es müssen dann Betreuungskonzepte erarbeitet werden, die eine erfolgreiche Rückführung und positive Weiterentwicklung des Kindes in seiner Familie unterstützen sollen. Dafür können private Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen und geeignete Fachkräfte beauftragt und zugekauft werden. Diese Konzepte können schon vor der geplanten Rückführung starten.

Familien müssen weiter unterstützt werden

Damit es aber überhaupt zur Entscheidung kommt, dass eine Rückführung vorzubereiten ist, muss sich die Familiensituation entscheidend verändert haben. Von einigen Ländern wurde berichtet, dass Elternarbeit Aufgabe der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter wäre. Das kann funktionieren, wenn es Geschwisterkinder in der Familie gibt, für die die Sozialarbeiterin oder der Sozialarbeiter zuständig ist. Ansonsten geschieht wenig, um die Familien für eine spätere Rückführung der Kinder zu befähigen. Wenn sich die Minderjährigen in Einrichtungen befinden, in denen Elternarbeit Teil des pädagogischen Konzepts ist, wird sie von diesen übernommen.

In Vorarlberg übernimmt schon zu Beginn der Fremdunterbringung – je nach Vereinbarung in der Hilfeplanung – die Arbeit mit den Familien entweder die betreuende Einrichtung der vollen Erziehung, der Pflegekinderdienst, eine ambulante Familienbetreuung oder eine freie Fachkraft der Kinder- und Jugendhilfe. In diesem Bundesland beträgt die Dauer bei stationärer Unterbringung nur 1,47 Jahre.

Elternarbeit ab dem Beginn der Unterbringung

In Oberösterreich ist in einer Qualitätsrichtlinie festgelegt, dass begleitende Elternarbeit in allen sozialpädagogischen Einrichtungen verpflichtend ist. Einige oberösterreichische Betreiber haben darüber hinaus einen Schwerpunkt

auf aktivierende bzw. verändernde Elternarbeit gelegt. Diese Konzepte beinhalten auch eine intensivere und aufsuchende Elternarbeit, wofür zusätzliche Personalressourcen eingesetzt werden. Daneben gibt es noch die sogenannten „Rückführungsgruppen“, die begleitend zur stationären Betreuung auch familienbefähigende Elternarbeit leisten. Ziel dieser Konzepte ist es, an der Rückführung der Kinder in das Herkunftssystem – nach Abklärung der Ressourcen und Defizite durch Beratung und Training mit den Eltern bzw. anderen Familienmitgliedern – zu arbeiten. Diese Wohngruppen haben zusätzlich zu den sozialpädagogischen Fachkräften Familienberaterinnen und Familienberater sowie Fachbeauftragte für Familienarbeit angestellt. Solche Konzepte sollten in ganz Österreich Standard für die Fremdunterbringung werden.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Am ersten Tag der Unterbringung sollte die Arbeit mit der Familie beginnen.*
- ▶ *Dauer der stationären Unterbringung muss durch intensive, aufsuchende Elternarbeit verkürzt werden.*

2.14 Unbegleitete minderjährige Fremde in der Grundversorgung der Länder

Unbegleitete minderjährige Fremde (UMF) sollen – ganz unabhängig von der Frage der ausländerrechtlichen Situation – ebenso behandelt werden wie elternlose österreichische Kinder und haben einen Anspruch auf besonderen staatlichen Schutz und Beistand (Art. 20 UN-KRK). Diese Kinder und Jugendlichen haben teilweise eine jahrelange Odyssee über verschiedene Kontinente hinter sich, wenn sie in Europa bzw. Österreich ankommen. Die Berichte, die über Kinder und Jugendliche auf der Flucht zu lesen sind, erschüttern. Im jüngsten Bericht von UNICEF wurde erhoben, dass mehr als Dreiviertel der Kinder und Jugendlichen, die über die Mittelmeerroute nach Europa kommen möchten, schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt waren, schwer misshandelt, ausgebeutet oder Opfer von Menschenhandel wurden.

Als Form der Betreuung von elternlosen Kindern kommt daher die Aufnahme in eine Pflegefamilie, die Adoption oder die Unterbringung in einer geeigneten Kinderbetreuungseinrichtung in Betracht (Art. 20 Abs. 3). Ihnen ist, wie österreichischen Kindern auch, das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit zu gewährleisten (Art. 24). Mit Artikel 28 UN-KRK erkannte die Republik Österreich auch das „Recht jedes Kindes auf Bildung“ an. Weitere Artikel der KRK sind für Flüchtlingskinder von Bedeutung: das Diskriminierungsverbot (Art. 2); die Verpflichtung zur Familienzusammenführung (Art. 9 und 10); das Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit (Art. 26) sowie angemessene Lebensbedingungen und Unterhalt (Art. 27).

Der VA ist es als Menschenrechtsinstitution ein besonderes Anliegen, diesem Thema möglichst viel Aufmerksamkeit zu schenken und konkrete Probleme bewusst zu machen.

Der Notwendigkeit, UMF besonders zu schützen, wurde in der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) explizit Rechnung getragen und spezielle Regelungen nur für diese Gruppe normiert. Neben der UN-KRK, der EMRK, der EU-Grundrechtecharta und dem BVG-Kinderrechte dient die Richtlinie als Beurteilungsmaßstab für die Erfüllung der staatlichen Pflichten.

Beurteilungsmaßstäbe

Demnach müssen EU-Mitgliedsstaaten dafür sorgen, dass Leistungen für Asylwerbende einem angemessenen Lebensstandard entsprechen, der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet. Im Fall von Minderjährigen muss dabei immer – wie in Art. 3 UN-KRK hervorgehoben wird – das Kindeswohl an erster Stelle stehen. Bestehende Angebote müssen deshalb für die körperliche, geistige, seelische, sittliche und soziale Entwicklung der Kinder angemessen sein. Voraussetzung dafür ist die adäquate Ausbildung des Betreuungspersonals. Im Bedarfsfall müssen Minderjährige beispielsweise geeignete psychologische Betreuung in Anspruch nehmen können.

Die für die Kinder- und Jugendhilfe relevanten Gesetze (B-KJHG und dazu erlassenen Landesausführungsgesetze sowie das ABGB) unterscheiden nicht zwischen Minderjährigen aus dem Inland und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Obwohl auch schon bei der Schaffung des B-KJHG 2013 die Problematik begleiteter und unbegleiteter Flüchtlingskinder evident war, wurde auf spezifische Festschreibungen von Kinder- und Jugendhilfemaßnahmen für diesen Personenkreis verzichtet. UMF profitieren kraft Gesetzes ungeachtet dessen von den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe aufgrund des diskriminierungsfreien Zuganges zu diesen Leistungsangeboten. Die Praxis sieht allerdings anders aus: Während österreichische Kinder nach den Regeln der Kinder- und Jugendhilfe betreut werden, gelten für UMF die Bestimmungen der Grundversorgungsgesetze mit entsprechend niedrigeren Standards als in sozialpädagogischen Einrichtungen. Die Grundversorgungsgesetze stellen aber keine *leges speciales* zu den Kinder- und Jugendhilfegesetzen dar und verdrängen diese daher auch nicht. Letztere ergänzen die Grundversorgung um Maßnahmen und Hilfeleistungen, die über die existenzielle Grundsicherung hinausgehen, sofern diese nicht schon Teil der Grundversorgung sind.

Keine Rechtfertigung für unterschiedliche Standards

Zentrales Ziel muss nach der geltenden Rechtslage deshalb auch die faktische Gleichstellung von UMF mit anderen Kindern und Jugendlichen, die außerhalb ihrer Familien aufwachsen, sein. Handlungsbedarf gibt es – wie auch die KiJAS aufzeigen – von der Zuständigkeit, den organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen bis hin zu den Tagsätzen und damit verbunden dem Leistungsspektrum von Betreuungsstandards, Bildungschancen und Freizeitaktivitäten bis zu Therapieangeboten. Immer wieder hat die VA sowohl im Rahmen des präventiven Mandates, das sie gemeinsam mit den von ihr ein-

VA stellte zahlreiche Missstände fest

gesetzten Kommissionen ausübt, als auch im Bereich des Mandates der nachprüfenden Verwaltungskontrolle feststellen müssen, dass den Bedürfnissen der UMF in der Grundversorgung nicht in ausreichendem Maße entsprochen wird. Die Liste der festgestellten Mängel ist lang und teilweise erschreckend. Gleichzeitig muss aber betont werden, dass in vielen Fällen Betreuerinnen und Betreuer der Kinder und Jugendlichen mit großem Engagement ihre Arbeit verrichten.

Finanzierung von UMF-Einrichtungen nicht ausreichend

Eine Ursache für viele Missstände liegt in der Finanzierung der Betreuung. Die finanziellen Mittel, die für die Betreuung von UMF in der Grundversorgung zur Verfügung stehen, sind zumeist deutlich niedriger als die Tagsätze für die Betreuung von österreichischen Kindern in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Dies wirkt sich nicht nur negativ auf die Qualität der Betreuung aus; die Unterscheidung zwischen österreichischen Kindern und Fremden in diesem Bereich ist aus der Sicht der VA gesetz- und verfassungswidrig. Auch der OGH hat entschieden, dass Minderjährige ohne österreichische Staatsbürgerschaft im Hinblick auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe österreichischen Minderjährigen gleichgestellt sind (OGH 4Ob 7/06t).

Bund und Länder verantwortlich

Verantwortlich für die Betreuung von UMF in der Grundversorgung sind sowohl der Bund (während des Zulassungsverfahrens zum Asylverfahren) als auch die Länder. In beiden Zuständigkeitsbereichen musste die VA gravierende Missstände feststellen, die dokumentieren, dass die Verpflichtungen der EU-Aufnahme-Richtlinie nicht erfüllt werden. Allerdings hat die VA auch festgestellt, dass es gravierende Unterschiede im Umgang mit UMF in einzelnen Bundesländern gibt. Eine österreichweite Harmonisierung und Standardisierung ist deshalb dringend geboten.

Bundesverwaltung – teilweise unzumutbare Situation

In der Erstaufnahmestelle Ost bzw. Betreuungsstelle Ost des Bundes in Traiskirchen (EAST bzw. BS Ost) beanstandete die VA im Jahr 2015 die katastrophale Unterbringungs- und Betreuungssituation. Hunderte UMF mussten im Freien, in Zelten oder in Häusern auf dem Boden mitten unter fremden Erwachsenen schlafen. Auch die Nahrungsmittelversorgung war teilweise unzumutbar. Etliche Kinder und Jugendliche hatten mehr als 24 Stunden lang keine Verpflegung erhalten.

Vollkommen inakzeptabel war auch der Umstand, dass UMF, die Transporte in andere Einrichtungen verpasst hatten, als Strafsanktion der Zugang zum Warzeltelt in Traiskirchen verwehrt wurde. Diese Kinder und Jugendlichen mussten zur Winterszeit ohne Versorgung und quasi obdachlos vor der Einrichtung ausharren.

Generell war auch die medizinische und psychosoziale Versorgung unzureichend. Die Sanitäreinrichtungen waren gesundheitsgefährdend und entwürdigend. Es gab einen großen Mangel an Dolmetscherinnen und Dolmetschern. Dies führte unter anderem zu einer ungenügenden medizinischen Versorgung. Trotz der Vertraulichkeit von Arzt-Patienten-Gesprächen wurden Mitarbeite-

rinnen und Mitarbeiter bzw. andere Jugendliche, die über die notwendigen Sprachkenntnisse verfügten, hinzugezogen. Dies war aus mehreren Gründen höchst bedenklich. Sprachkundige Mitbewohnerinnen und Mitbewohner oder Betreuerinnen und Betreuer verfügen nur in seltenen Fällen über ein medizinisches Grundverständnis. Deshalb bestand die Gefahr, dass medizinische Informationen nicht adäquat vermittelt werden konnten. Zusätzlich ist dieser Bereich hochsensibel. Ganz besonders schützenswert sind Informationen zu den Folgen von Gewalt, sexuellen Übergriffen und emotionaler psychischer Traumatisierung. Dies gilt auch für Entlastungsgespräche mit Psychologinnen und Psychologen. Erfreulicherweise stellte das BMI als Reaktion auf die Kritik der VA die Einführung eines Videodolmetschsystems in Aussicht.

Obwohl die Situation in der BS Ost für UMF im Jahr 2016 im Vergleich zu 2015 verbessert wurde, musste die VA weiterhin zahlreiche Mängel feststellen: Dazu zählten die unzureichende Hygiene in Sanitärbereichen, die beengte Wohnsituation, fehlende Privatsphäre oder fehlende Informationen zu einzelnen Themen.

In Leoben wurden ca. 300 UMF und 100 Familien in einer ehemaligen Bau-
markthalle gemeinsam untergebracht. Viele der UMF, waren aufgrund der
Fluchterlebnisse traumatisiert und dementsprechend instabil. Leider fehlte die
unbedingt notwendige fachliche Betreuung der Jugendlichen. Als Konsequenz
führten ethnische und sonstige Konflikte zu Schlägereien. Regelmäßige Po-
lizeieinsätze wurden notwendig. Unbeteiligte UMF sowie Familien waren in
dieser Situation weitgehend schutzlos und verängstigt. Einige UMF traten in
Hungerstreik, um auf die inakzeptable Situation aufmerksam zu machen. Erst
nach einer Massenschlägerei wurde auf die untragbare Situation reagiert und
die Bewohnerinnen sowie Bewohner in andere Quartiere umgesiedelt.

Massenschlägerei

Ein weiteres Beispiel für eine unangemessene Unterbringung zeigte sich in der
Betreuungsstelle Steyregg. Die Leitung der Einrichtung ignorierte Beschwerden
von Jugendlichen über den Befall mit Bettwanzen in mehreren Zimmern. Erst
als sich UMF an Außenstehende wandten, wurden Maßnahmen zur Schäd-
lingsbekämpfung ergriffen.

In der Sonderbetreuungsstelle Reichenau an der Rax stellte die VA fest, dass
in der für 70 Jugendliche ausgelegten Einrichtung in den Nachtstunden kein
Betreuungspersonal anwesend war. Stattdessen wurde eine Sicherheitsfirma
mit der Nachtbetreuung beauftragt. Als problematisch erachtete die VA auch
die fehlende Begleitung von UMF bei Arztbesuchen sowie Ausstattungsmängel
in der Einrichtung. Auch wurden den UMF die Aufgaben und Zuständigkeiten
des Betreuungsteams nicht klar kommuniziert. Diese wussten nicht, bei wel-
chen Fragen sie sich an welche Personen wenden könnten. Erfreulicherweise
stellte das BMI ein Nachtbetreuungsteam in Aussicht und verbesserte die Aus-
stattung der Einrichtung.

Betreuung in der Landesverwaltung Im Bereich der Landesverwaltung werden UMF in vielen Fällen in Einrichtungen privater Vereine oder ausgelagerter Gesellschaften aufgenommen. Die Betreuung erfolgt in Wohngruppen, Wohnheimen oder auch in Form von betreutem Wohnen für selbstständigere Jugendliche. Die Betreuungsverhältnisse betragen 1:10, 1:15 oder 1:20.

Zu wenige Pflegefamilien Leider ist die Zahl der Pflegefamilien, die UMF aufnehmen, österreichweit gering. Diese Form der Unterbringung ist aber gerade für junge Asylwerbende ohne Familien besonders vielversprechend und wird auch in der EU-Aufnahme-Richtlinie empfohlen. Die VA empfiehlt deshalb den Grundversorgungs- bzw. Kinder- und Jugendhilfeträgern, weiterhin zusätzlich Anstrengungen zu unternehmen, um die Zahl der Pflegefamilien für UMF zu erhöhen. Gleichzeitig muss natürlich der Schutz von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien vor Missbrauch und Ausbeutung durch entsprechende Maßnahmen und Verfahren gewährleistet werden.

Keine Tagesstruktur; zu wenige Ausbildungsmöglichkeiten Viele Jugendliche beklagen gegenüber den Kommissionen der VA, keine gezielte Tagesstruktur und kaum Möglichkeiten, sich sinnvoll zu beschäftigen, zu haben. Zwar besuchen schulpflichtige Kinder den Unterricht, aber für alle anderen gibt es nicht immer adäquate Aus- oder Fortbildungsangebote. Deutschkurse finden oft nur ein bis zweimal wöchentlich statt. Eine raschere Integration und einfachere Kommunikation mit dem Betreuungspersonal und dem Umfeld außerhalb von Einrichtungen wird dadurch erschwert. Zusätzlich verfügt das Personal in vielen Einrichtungen über keine ausreichenden Fremdsprachenkompetenzen. Die VA empfiehlt deshalb, genauso wie das UNHCR, tägliche Deutschkurseinheiten für UMF zu ermöglichen.

Die Leitung trägt in UMF Einrichtungen die Verantwortung, ein nicht-diskriminierendes und inklusives Arbeitsumfeld, in dem Vielfalt begrüßt wird, zu gestalten. Sie hat aber auch proaktiv einer möglichen Überlastung oder eines drohenden Erschöpfungszustands der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entgegenzuwirken (Supervisions- und Peer-Mentoring-Angebote, vor allem nach belastenden Situationen). Die Erfahrung zeigt, dass die Einbindung der Bevölkerung in den Prozess der Unterbringung und späteren Integration eine wichtige Voraussetzung dafür ist, Ängste und Unsicherheiten auf beiden Seiten offen aufzugreifen und so Teilhabemöglichkeiten für UMF zu schaffen. Faktisch wurde aber die mangelnde fachspezifische Ausbildung des Personals von den Kommissionen der VA immer wieder bemängelt.

Keine psychologische Betreuung; zu wenig Hilfe bei Traumatisierungen In Grundversorgungseinrichtungen der Länder werden Kinder und Jugendliche zwar mit dem Notwendigsten versorgt, allerdings wird die Betreuung in vielen Fällen nicht den Anforderungen traumatisierter und auf sich allein gestellter Kinder gerecht. Die häufigsten Reaktionen auf traumatische Erfahrungen auf der Flucht sind Symptome der Posttraumatic Stress Disorder (PTSD). Pädagogische Fachkräfte sind angehalten, darauf zu achten, ob Kinder und Jugendliche unter wiederholten Schlafstörungen mit Alpträumen leiden, unkonzentriert wirken, nicht aufpassen können und aggressives oder stark passives Verhalten

mit Rückzugstendenzen zeigen. Wiederholte Klagen über Bauch- oder Kopfschmerzen und generell ängstliches oder antisoziales Verhalten müssen bei UMF auch vor einem möglichen traumatischen Hintergrund verstanden werden. Eine stark pessimistische Sicht der Zukunft kann ebenfalls auf erfahrene Traumatisierung hindeuten. Wenig hilfreich in diesem Zusammenhang ist vor allem der unsichere Aufenthaltsstatus der meisten UMF, wodurch diese Kinder und Jugendlichen in ständiger Unsicherheit und Angst vor der Abschiebung leben. Traumatische Erfahrungen können nur unter der Voraussetzung eines Gefühls von Sicherheit und Distanz zum Erlebten verarbeitet werden. Zuweilen sind aber die räumlichen Verhältnisse in Grundversorgungseinrichtungen so beengt, dass es weder Rückzugsmöglichkeiten noch lernförderliche Umgebungen (z. B. Mehrbettzimmer ohne Platz für einen Schreibtisch) gibt, was Risikofaktoren und Gewalt unter Minderjährigen aber auch gegenüber dem Betreuungspersonal befördert.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass beispielsweise unangemessene Sanktionen vollzogen werden, Kinder zwar versorgt aber nicht den sozialpädagogischen Standards entsprechend betreut werden und keine Rahmenbedingungen für die bestmögliche Entwicklung der Kinder vorliegen. Die Kommissionen der VA berichteten wiederholt, dass angetroffene UMF auch tagsüber in Betten herumlagen, kaum Kontakt zur Außenwelt und kaum Möglichkeiten für sinnvolle Beschäftigungen hatten. Besonders prekär kann die Situation der Betroffenen in der Folge ab Vollendung des 18. Lebensjahres werden. Die jungen Erwachsenen müssen UMF-Einrichtungen verlassen und sind auf ein selbstständiges Leben mit grundlegenden Perspektiven nicht vorbereitet.

Ein weiterer Kritikpunkt betraf den Zugang zu Medikamenten. Die Kommissionen der VA kritisierten, dass die Ausgabe nicht von Fachpersonal durchgeführt werde, Dokumentationen ungenau geführt würden und Medikamente oft unversperrt gelagert würden. In Hinblick auf die medizinische Versorgung wurden ähnliche Probleme festgestellt wie in der Bundesverwaltung. UMF werden bei Kommunikationsschwierigkeiten oft nicht ausreichend unterstützt und sind auf sich allein gestellt.

Unzureichender Zugang zu medizinischer Versorgung

Wiederholt wurden die hygienischen Verhältnisse in Einrichtungen kritisiert. Mehrbett-Zimmer, fehlender Sichtschutz bei Duschen, nicht versperrbare Kästen und fehlende Rückzugsräume nehmen den Kindern oft jede Möglichkeit auf Privatsphäre. Zusätzlich sind UMF immer wieder in großen Gruppen in Einrichtungen zusammengefasst, was sich wiederum auf die Privatsphäre und die individuelle Betreuung negativ auswirkte. Kaputtes Mobiliar und das Fehlen zumindest einfachster „Studierplätze“ wurde ebenso kritisiert.

Keine Privatsphäre; schlechte Hygiene

Im Hinblick auf kulturelle Unterschiede empfahlen die Kommissionen mehrfach, UMF bei der Auswahl und Zubereitung des Essens einzubeziehen. So könnten mit einfachen Mitteln auch heimische Nahrungsmittel bekannt gemacht, auf Wünsche eingegangen und die Jugendlichen gleichzeitig auch in Kochvorgänge eingebunden werden. Dies alles ist keine Frage des Geldes son-

Zu wenig Partizipation

dem der Bereitschaft bzw. der Organisation. In Fällen, in denen die Essensversorgung gänzlich den Jugendlichen überlassen wurde, stellten die Kommissionen der VA Überforderungen fest. Im Ergebnis ernährten sich die Jugendlichen unzureichend und sehr ungesund. In einigen extremeren Fällen waren Minderjährige sogar in einem verwahrlosten Zustand angetroffen worden.

Unzufriedenheit und Konflikte konnten auch auf intransparente Regelungen in den Einrichtungen zurückgeführt werden. Oft äußerten befragte UMF sich dahingehend kritisch, dass Regeln und verbundene Sanktionen nicht nachvollziehbar seien.

Alte Probleme wurden
2015 sichtbar

Für die VA steht außer Frage, dass die Fluchtbewegungen vor allem im Jahr 2015 alle Beteiligten vor große Herausforderungen stellten. Trotzdem muss festgehalten werden, dass viele systematische Probleme durch die erhöhte Anzahl an UMF nicht geschaffen, sondern nur besonders sichtbar geworden sind. Die VA hat bereits vor 2015 den Mangel an Deutschkursen, schlechte hygienische Verhältnisse, fehlende Tagesstrukturen, die Ausbildung des Personals, fehlende Privatsphäre, fehlende einheitliche Standards für die Betreuung und vor allem die im Vergleich zu anderen sozialpädagogischen Einrichtungen unzureichende finanzielle Ausstattung kritisiert. Auch das UNHCR kritisierte beispielsweise schon im Jahr 2000 die medizinische Versorgung.

Fokus muss auf Kindeswohl
gerichtet sein

Nach den nationalen und internationalen Regelungen muss bei der Betreuung von UMF das Kindeswohl im Zentrum aller Überlegungen und Maßnahmen stehen. Um dies zu erreichen, verlangt die Aufnahme-Richtlinie eine individuelle Beurteilung der Bedürfnisse jedes einzelnen Kindes, um die speziellen und individuellen Bedürfnisse zu identifizieren.

Die festgestellten Mängel offenbarten, dass sowohl die Verpflichtungen der Aufnahme-Richtlinie als auch der nationalen Grundversorgungsvereinbarung bzw. Grundversorgungsgesetze der Länder nicht ausreichend erfüllt werden. Dies ist gerade bei der besonders schützenswerten Gruppe der unbegleiteten Kinder und Jugendlichen nicht nur sehr bedauerlich, sondern inakzeptabel und vor allem auch nicht konform mit kinderrechtlichen Garantien.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Auch bei der Betreuung von UMF muss das Kindeswohl im Zentrum stehen. Die Finanzierung von UMF-Betreuungseinrichtungen und die Standards der Grundversorgung sind an jene sozialpädagogischer Einrichtungen anzugleichen.*
- ▶ *Aus Art. 5 BVG Kinderrechte ergibt sich die Verpflichtung zur Gewährung von verschiedenen Rehabilitationsleistungen gerade für UMF, weshalb der Behandlungsbedürftigkeit von Traumatisierungen und psychosozialen Folgewirkungen besondere Beachtung zukommt. Fachkräften müssen Kenntnisse vermittelt werden, Auffälligkeiten und Symptome zu erkennen und Hilfen rasch einzuleiten.*
- ▶ *Die (Aus-)bildungsmöglichkeiten für minderjährige Asylwerberinnen und -werber, die nicht mehr schulpflichtig sind, sollten grundsätzlich verbessert werden.*
- ▶ *UMF ist ein respektvolles und schützendes Umfeld in und außerhalb von Einrichtungen zu bieten. Dies kann Vorurteilen, Diskriminierung und Stigmatisierung entgegenwirken und Konfliktpotenziale minimieren.*

2.15 Obsorge für UMF

Im Kindschaftsrecht ist man durch den starken Zuzug von minderjährigen Flüchtlingen, die 2015 und 2016 ohne ihre Eltern nach Österreich gelangten, mit großen Herausforderungen konfrontiert. Probleme treten insbesondere im Bereich des Sorgerechts für UMF auf. Die KJHT sind personell auf den damit verbundenen Mehraufwand nicht vorbereitet; gerichtliche Verfahren zur Obsorgeübertragung werden zu spät eingeleitet und verfahrensrechtliche Hindernisse führen zu langwierigen Verfahren. All dies zum Nachteil der UMF, die in einem Land, dessen Regeln und Gebräuche sie erst kennenlernen müssen, leben und dabei immer wieder auf den besonderen Schutz zur Wahrung ihrer Interessen und Bedürfnisse angewiesen sind.

Nach der derzeit geltenden gesetzlichen Grundlage im ABGB gibt es kein automatisiertes System für die Übernahme der Obsorge für UMF. So ist der KJHT zwar kraft Gesetzes Obsorgeträger für im Inland aufgefundene Findelkinder (§ 207 ABGB), aber diese Regelung kommt bei UMF nach ständiger Rechtsprechung nicht zur Anwendung. Es bedarf deshalb immer erst einer pflegschaftsgerichtlichen Übertragung der Obsorge (§§ 204 und 209 ABGB). Im Sinne des Kindeswohls und unter Berücksichtigung der im Einzelfall vorliegenden Gefährdung sollte diese Übertragung ohne unnötigen Aufschub (Art. 24 AufnahmeRL: „so bald wie möglich“) erfolgen. Eine Zustimmung des KJHT zu seiner Bestellung ist dabei nicht erforderlich. Allerdings muss die Kinder- und Jugendhilfe die zur Wahrung des Wohles eines Minderjährigen erforderlichen gerichtlichen Verfügungen im Bereich der Obsorge erst beantragen, damit ein Obsorgeverfahren eingeleitet werden kann.

Keine Übertragung der Obsorge kraft Gesetzes

Internationale Abkommen (Brüssel IIa – Verordnung und Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern) regeln die Zuständigkeit der Gerichte und der Behörden für Maßnahmen zum Schutz von minderjährigen Kindern. Wesentliche Voraussetzung für eine inländische Zuständigkeit ist der gewöhnliche Aufenthalt Minderjähriger in Österreich. Maßgeblich ist hierbei insbesondere, ob der Aufenthalt auf Dauer angelegt ist. Ein wesentliches Indiz dafür ist die Stellung eines Asylantrages. In der Praxis stützten sich die KJHT aber nach Wahrnehmung der VA oftmals ausschließlich auf die bisherige Dauer des Aufenthaltes und lehnten die Übernahme der Verantwortung mit Hinweis auf einen kürzeren Aufenthalt als sechs Monate vorweg ab.

Der KJHT kommt als Obsorgeträger nach § 209 ABGB bloß subsidiär in Betracht, wenn sich dafür keine Verwandten oder andere nahestehende oder besonders geeignete Personen finden. Auch bei UMF wird daher darauf geachtet, ob nicht unter Umständen in Österreich lebende erwachsene Angehörige mit der Obsorge betraut werden können. Dies insbesondere bei Obsorgeübernahmen durch ältere Geschwister, der von jungen Erwachsenen zugestimmt wird, um weitere Trennungen der Familie zu vermeiden. Es kommt zuweilen zu einer Aufsplitterung der einzelnen Bereiche der Obsorge. Während z. B. die Vermögensverwaltung und die gesetzliche Vertretung beim KJHT bleiben, können ein Bruder oder Großelternanteil oder eine UMF-Einrichtung für die Pflege und Erziehung verantwortlich sein.

KJHT als Obsorgeträger gefordert

Zwingend hat der KJHT jedenfalls bei einer Gefährdung des Kindeswohls selbst einzuschreiten und die erforderlichen Verfügungen im Bereich der Obsorge zu beantragen (§ 211 ABGB). Wenn Gefahr im Verzug ist, hat der KHJT die erforderlichen Maßnahmen im Bereich der Pflege und Erziehung vorläufig mit Wirksamkeit bis zur gerichtlichen Entscheidung selbst treffen (Interimskompetenz). Diese wesentliche Funktion hat der KJHT auch bei der rechtzeitigen Übernahme der Obsorge für minderjährige Flüchtlinge wahrzunehmen.

Zuwarten schadet dem Kindeswohl

In der Praxis zeigten sich hier insbesondere bei der Wahrnehmung der Verantwortung für mündige Minderjährige erhebliche Defizite. Der Bund betreut UMF in seinen Erstaufnahmestellen. Erst nach Zulassung zum Asylverfahren erfolgt die Überstellung von UMF in Grundversorgungseinrichtungen der Länder bzw. der unmündigen UM auch in reguläre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Diese Zuweisungen erfolgen oftmals erst mehrere Monate nach der Ankunft von UMF in Österreich. Anschließend kann es noch Monate dauern, bis die dann zuständigen KJHT einen Antrag auf Übertragung der Obsorge stellen. Dieses lange Zuwarten dient nicht dem Kindeswohl und steht auch mit der gesetzlichen Verpflichtung der Wahrnehmung aller dem Kindeswohl dienlichen Maßnahmen im Widerspruch.

Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Gefährdung des Kindeswohls nämlich auch vorliegen, wenn die Grundbedürfnisse (Wohnen, Essen, Kleidung usw.) und die Vertretung im Asylverfahren abgedeckt sind. Die Versagung pflegschaftsbehördlichen Schutzes in Fällen, in denen (bloß) die Grundversor-

gung und die Vertretung in Asylverfahren gesichert sind, führt in der Praxis zu einer Ungleichbehandlung in- und ausländischer Minderjähriger.

Das teilweise monatelange Zuwarten des KJHT mit der Stellung des Antrages auf Obsorge, dient, wie bereits erwähnt, nicht dem Kindeswohl. UMF, die monatelang auf der Flucht waren, leiden nicht selten unter psychischen und/oder physischen Problemen, die einer schnellen Abklärung und Behandlung bedürfen. Diesbezüglich ist auch darauf hinzuweisen, dass medizinische Behandlungen eines mündig minderjährigen Kindes, die gewöhnlich mit einer schweren oder nachhaltigen Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Persönlichkeit verbunden sind, nur mit Zustimmung Obsorgeberechtigter vorgenommen werden dürfen.

Kindeswohl steht im Mittelpunkt

Die VA übersieht nicht, dass der enorme Andrang der Flüchtlinge 2015 und abgeschwächt auch 2016 sowie die anfängliche Konzentration von UMF auf einzelne Bundesbetreuungsstellen zu erheblichen Belastungen der dort zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden und Kinder- und Jugendhilfeabteilungen führten. Selbst die Zuweisung von UMF zu einer Landesgrundversorgungseinrichtung eines anderen Bundeslandes zieht bei einer vorangegangenen Obsorgeübertragung weiteren Mehraufwand nach sich. Wechselt ein minderjähriges Kind seinen Aufenthalt in ein anderes Bundesland, kann der KJHT seine Aufgaben dem anderen mit dessen Zustimmung übertragen (§ 212 ABGB). Allerdings ist nach ständiger Rechtsprechung im Fall einer gerichtlichen Zuerkennung der Obsorge bei einem Wechsel des Aufenthaltes in ein anderes Bundesland die Übertragung der Zustimmung an einen anderen KJHT erneut gerichtlich zu beantragen. Auch wenn praktische Erwägungen nicht als Rechtfertigung einer rechtswidrigen Vorgangsweise dienen können, ist nachvollziehbar, dass diese Rechtsprechung in der Praxis zu Schwierigkeiten führen kann.

Überforderte BH

Die Obsorgeverfahren über UMF stellten aber nicht nur die KJHT, sondern auch die Gerichte vor Schwierigkeiten. Neben inhaltlichen Fragestellungen liegt dies auch am Verfahrensrecht. Der OGH betont in diesem Zusammenhang, dass die Obsorgeübertragung an Verwandte oder den KJHT im Ergebnis einer Entziehung der elterlichen Obsorge gleichkommt, in deren Rechtssphäre eingreift und deshalb zwingend deren Parteistellung nach sich zieht. Die zwingende Kontaktnahme mit den in Krisengebieten verbliebenen Eltern oder Großeltern – zur Einräumung des rechtlichen Gehörs vor Sorgerechtsentscheidungen bzw. die nach öffentlicher Bekanntmachung zur Beteiligung an der Verhandlung in Österreich erforderliche Bestellung eines Abwesenheitskurators bei Nachweis deren Unerreichbarkeit – zeigt, dass die Rechtsordnung keine Sonderregelungen für UMF kennt.

Herausforderung auch für Gerichte

Das bestehende gesetzlich verankerte Obsorgesystem ist damit nur bedingt für die rasche Begründung und Wahrnehmung der Obsorge für UMF geeignet. Es unterstützt dadurch nicht die Durchsetzung von Ansprüchen, die über die Grundversorgung hinausgehen. Neben Verbesserungen im Vollzug bedarf es

Arbeitsgruppe im BMJF

wohl auch gesetzlicher Anpassungen, um eine rechtzeitige Übernahme der Verantwortung für die minderjährigen Kinder zu gewährleisten. Die VA begrüßt, dass das BMFJ eine eigene Arbeitsgruppe für UMF in Zusammenarbeit mit dem BMI und BMJ eingerichtet hat.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Besondere Situation der UMF ist bei Übernahme der Obsorge durch KJHT zu beachten.*
- ▶ *Bestehende Regelung der örtlichen Zuständigkeit führte zur Überforderung der Behörde.*
- ▶ *Gesetzliche Grundlagen müssen den Anforderungen der UMF angepasst werden.*

Einzelfall: VA-NÖ-SOZ/0170-A/1/2015 u. a.

3 Kindergesundheit

3.1 Kindergesundheit in gefährdeten Lebenslagen

3.1.1 Wenig systematische Daten bei offensichtlich bestehenden Versorgungslücken

Trotz mehrfacher Ankündigungen verschiedener öffentlicher Stellen gibt es bis dato nach wie vor keine umfassende systematische Datenerhebung zur Kinder- und Jugendgesundheit in Österreich. Daran ändert auch der im Februar 2016 vom BMGF veröffentlichte erste „Bericht zur Kinder- und Jugendgesundheit“ nichts, da dieser die verfügbaren Daten nur zusammenfasst. Das stellt aber zumindest einen Fortschritt dar. Ohne aktuelle epidemiologischen Daten zur Prävalenz von somatischen wie psychischen Erkrankungen Minderjähriger kann der Bedarf an Diagnose- und Versorgungsangeboten – sowohl auf der regionalen als auf der bundesweiten Ebene – nur unzureichend eingeschätzt werden.

Dieser Berichtsabschnitt behandelt ohne Anspruch auf Vollständigkeit einige Themenstellungen, mit denen die VA des Öfteren und/oder schon länger befasst ist. Das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit ist in Art. 24 Abs. 1 der UN-KRK sowie in Art. 12 Abs. 1 des IPwskR festgeschrieben. Das bedingt, dass auch Österreich die Verantwortung hat, „von diskriminierenden Praktiken abzusehen“ und „Maßnahmen zu ergreifen, um gefährdete und marginalisierte Bevölkerungsgruppen zu schützen.“ Zudem muss Österreich sicherstellen „dass Angehörige des Gesundheitswesens darin ausgebildet werden die spezifischen Bedarfe gefährdeter und marginalisierter Bevölkerungsgruppen zu erkennen und auf sie zu reagieren [... und] Menschen darin zu unterstützen informierte Entscheidungen in Bezug auf ihre Gesundheit zu treffen“ (UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – CESCR – in seinen Allgemeinen Bemerkung Nr. 14).

Marginalisierte und gefährdete Gruppen sind zu schützen

Die Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention für Minderjährige werden in Österreich mit etwa 2,3 % angegeben. International liegen sie bei etwa 5-6 %. Auf dieses Niveau sollten die Ausgaben jedenfalls auch in Österreich angehoben werden. Aus zahlreichen Studien ist bekannt, dass der sozioökonomische Status der Eltern einen wesentlichen Faktor für die gesundheitliche Versorgung von Kindern und Jugendlichen darstellt, gerade weil es auch Versorgungslücken und finanzielle Zugangsbarrieren trotz des gut ausgebauten Krankenversicherungsschutzes in Österreich gibt. Nicht zu unterschätzen sind auch Hürden, die sich aus Selbsthalten (z. B. für Heilbehelfe und Hilfsmittel) ergeben. Gerade die Kindheit und Jugend ist aber auch eine wichtige Lebensphase für präventive und gesundheitsfördernde Angebote. Lebensräume von Kindern sollten zu einer Zeit gesundheitsfördernd gestaltet werden, in

der Verhalten noch gelenkt und gelernt werden kann, anstatt später oft teure therapeutische Programme für chronisch kranke Erwachsene anbieten und finanzieren zu müssen. Das macht auch volkswirtschaftlich Sinn und gilt besonders in Bezug auf viele moderne „Volkskrankheiten“ (wie Bewegungsmangel und Fehlernährung, die in großem Ausmaß zu Übergewicht, Krankheiten des Stütz- und Bewegungsapparates, Diabetes und Herz-Kreislauf-Erkrankungen führen), aber auch für die unangemessene psychosoziale Stressbelastung von Kindern und Jugendlichen durch Armut, Gewalt und andere Formen elterlicher Überforderung, die unbehandelt in Unruhe und Störungen des Sozialverhaltens, Depressionen oder anderen psychischen Erkrankungen münden.

Koordinierte Nutzung der bestehenden Ressourcen notwendig

Die Zahl der Kassenärztinnen und Kassenärzte für Kinder- und Jugendheilkunde ist in Österreich im Wesentlichen seit 2001 konstant geblieben. Rund die Hälfte der insgesamt niedergelassenen Fachärztinnen und Fachärzte ist allerdings im Wahlartzbereich tätig. Weiters zeigen sich große regionale Unterschiede insbesondere in ländlichen Regionen, wo es keine Fachärztinnen und Fachärzte gibt. Dies lässt den Schluss zu, dass zu wenige Anreize bestehen, einen Kassenvertrag anzunehmen. Viele Eltern sind offensichtlich bereit, die Kosten der Behandlung selbst zu bezahlen, auch wenn sie hierfür nur einen verhältnismäßig geringen Kostenerstattungsbetrag zu erwarten haben. Durch gezielte Maßnahmen sollten die bestehenden Ressourcen im Wege einer Regionalisierung daher besser genutzt werden und die Nachbesetzung der Kassenplanstellen langfristig gesichert werden. Hierfür ist das ambulante Versorgungsangebot in den Krankenanstalten und den Spitälern abzustimmen und zu vernetzen. Ein Ansatz hierfür ist die Einbeziehung von Pädiatriefachärztinnen und -ärzten in Primary Health Care Centers, die erweiterte Ordinationszeiten an Wochenenden und Feiertagen anbieten sollten.

Kindergerechte Rehabilitationszentren vor Start

Die VA hat in ihren Tätigkeitsberichten seit dem Jahr 2009 sowie mehrmals in der ORF-Sendung „Bürgeranwalt“ das unzureichende Angebot für eine familienorientierte Kinder- und Jugendrehabilitation thematisiert. In den vielen Gesprächen mit Eltern sowie Ärztinnen und Ärzten hat sich gezeigt, dass nach der Intensivbehandlung in Krankenanstalten die wichtige Nachbetreuung und Rehabilitation Minderjähriger als Leistungsanspruch nicht umsetzbar war, weil es spezialisierte Einrichtungen zwar in den Nachbarstaaten aber nicht in Österreich gibt. Kinder und Jugendliche konnten nach schweren Operationen oder bei Mehrfachbehinderung nur in Rehabilitationseinrichtungen für Erwachsene oder im Ausland betreut werden; vielfach auch nur unter Inanspruchnahme privater Spenden.

Nach langwierigen Verhandlungen konnte im Jahr 2014 eine Einigung hinsichtlich der Finanzierung und des Ausmaßes der in Österreich erforderlichen Versorgungslücken im Bereich der Kinder- und Jugendrehabilitation erzielt werden. Die österreichweiten Standorte und Projekte wurden 2016/2017 fixiert. Im aktuellen Rehabilitationsplan ist der Bedarf in vier Versorgungszonen mit elf Indikationsgruppen und insgesamt 343 Betten für Kinder und Jugendliche

(zuzüglich 50 Betten für Angehörige) vorgegeben. Angesichts von rund 5.000 rehabilitationsbedürftigen Minderjährigen sollten diese Zentren nun rasch realisiert werden.

Jedes schwerstkranke Kind hat einen Anspruch auf ein Leben und Sterben in Würde. In Österreich geht man davon aus, dass jährlich rund 1.000 Minderjährige samt ihren Familien Unterstützung von spezialisierten Kinderhospiz- und Palliativangeboten benötigen würden. Derzeit werden lediglich in zwei Bundesländern mobile Angebote für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene öffentlich finanziert. In den anderen Bundesländern sind entweder noch gar keine Angebote vorhanden oder sie werden ausschließlich über Spenden finanziert. Zusätzlich müsste eine österreichweite Aufstockung auf rund 40 Palliativbetten sowie zwei stationäre Hospize mit gesamt 16 Betten realisiert werden. Die Auseinandersetzung mit Krankheit, Tod und Trauer trifft Eltern schwerstkranker Kinder in einer Zeit, die üblicherweise von Träumen und Wünschen für deren Zukunft geprägt ist. Betroffene sind aber derzeit mit aufwändiger Pflege, finanziellen Sorgen, zu wenig Zeit für gesunde Geschwister und fehlender Entlastung zur Aufrechterhaltung sozialer Kontakte konfrontiert. Die Regelfinanzierung von spezialisierten Kinderhospiz- und Palliativangeboten ist nicht sichergestellt, obwohl Know-how und Konzepte dafür vorhanden wären. Unter Berücksichtigung internationaler Standards sollten flächendeckend Palliativ- und Hospizeinrichtungen für Kinder und Jugendliche rund um die Uhr kostenlos zur Verfügung stehen.

Palliativ- und Hospizbetreuung unzureichend

Menschenrechtlich ist es zwingend geboten, dass auch minderjährigen Patientinnen und Patienten angesichts ihrer begrenzten Lebenserwartung ein Rechtsanspruch auf Zugang zur Palliativversorgung als integralem Bestandteil staatlicher Gesundheitspolitik eingeräumt wird. Dafür sind die finanziellen Mittel zum Aufbau fehlender aber notwendiger Strukturen bereitzustellen.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ ***Präventive, gesundheitsfördernde Angebote für Minderjährige sind auszubauen und müssen insbesondere für armutsgefährdete Kinder und Jugendliche niederschwellig zugänglich sein.***
- ▶ ***Durch gezielte Maßnahmen ist sicherzustellen, dass auch Kinder einkommensschwacher Familien eine adäquate und hochwertige medizinische Versorgung erhalten.***
- ▶ ***Die nach langjährigen Verhandlungen endlich fixierten Rehabilitationszentren für Kinder und Jugendliche sollten rasch realisiert werden.***
- ▶ ***Der Aufbau und die Finanzierung von stationären und ambulanten Strukturen zur Betreuung von schwerstkranken und sterbenden Kindern ist menschenrechtlich geboten.***

3.1.2 Unzureichendes Versorgungsangebot in der Kinder- und Jugendpsychiatrie

Planungsziele deutlich unterschritten

In Österreich gelten rund 165.000 Kinder und Jugendliche als behandlungsbedürftig. Eine aktuelle Studie der Medizinischen Universität Wien und des Ludwig Boltzmann Instituts zeigt, dass sogar fast ein Viertel aller 10-18 Jährigen von einer psychischen Erkrankung betroffen sind. Sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie (KJP) bestehen jedoch strukturelle Defizite im Versorgungsangebot, wie vom BMGF im Jahr 2016 veröffentlichte Kinder- und Jugendgesundheitsbericht feststellt.

Nach dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) 2017 ist in der vollstationären Kinder- und Jugendpsychiatrie weiterhin ein Richtwert von 0,08 bis 0,13 Betten pro 1.000 Einwohner der Gesamtbevölkerung vorgegeben.

Die Anzahl der Betten für KJP hat sich österreichweit zwar von 389 Betten im Jahr 2015 auf 392 Betten im Jahr 2016 leicht erhöht. Damit lag aber die Bettenmessziffer für KJP 2016 aufgrund des Bevölkerungswachstums im Bundesdurchschnitt nach wie vor nur bei 0,04 Betten pro 1.000 Einwohner. Zusätzlich zu den Betten in Abteilungen für Kinder- und Jugendpsychiatrie gab es im Jahr 2016 weitere 122 Betten für die psychosomatische Versorgung von Kindern und Jugendlichen.

Demnach besteht aktuell eine gravierende Lücke zwischen dem tatsächlichen Bettenangebot und den Zielvorgaben der Gesundheitsplanung.

Dies zeigt sich auch daran, dass die Anzahl der stationären Krankenhausaufenthalte von Kindern und Jugendlichen in der Altersgruppe bis 19 Jahre, bei denen als Hauptdiagnose psychische und Verhaltensstörungen, bestehen, von 15.363 im Jahr 2014 auf 16.552 im Jahr 2016 gestiegen ist.

Hoher Anteil an Aufenthalten in der Erwachsenenpsychiatrie

Davon erfolgten im Jahr 2016 6.626 Aufenthalte (40 %) in Abteilungen für Kinder- und Jugendpsychiatrie, 2.095 Aufenthalte (12,7 %) in Einheiten für Kinder- und Jugendpsychosomatik und 7.831 Aufenthalte (47,3 %) in Abteilungen verschiedener Fachrichtungen für Erwachsene, darunter 2.868 Aufenthalte (17,3 %) in Abteilungen für Erwachsenen-Psychiatrie. Demnach hat sich auch der Anteil von Kindern und Jugendlichen, die in einer KJP-Abteilung aufgenommen wurden, leicht erhöht, wobei der Anteil von Kindern und Jugendlichen in der Erwachsenenpsychiatrie nur leicht zurückgegangen ist.

So fanden in der Altersgruppe bis vierzehn Jahren im Jahr 2016 46,3 % der Aufenthalte in Abteilungen für Kinder- und Jugendpsychiatrie, 21,3 % in Einheiten für Kinder- und Jugendpsychosomatik und 32,3 % in Abteilungen verschiedener Fachrichtungen für Erwachsene statt, darunter 0,7 % in Abteilungen für Erwachsenenpsychiatrie. Demnach sind die Anzahl und der Anteil dieser Altersgruppe in der Erwachsenenpsychiatrie von 66 (1 %) im Jahr 2014 auf 52 (0,7 %) im Jahr 2016 leicht gesunken. Der Vergleichswert in der Al-

tersgruppe von 15 bis 19 Jahren ist aber immer noch verhältnismäßig hoch, nämlich 29,6 % (2.816 Aufenthalte) im Jahr 2016 – wobei in dieser Altersgruppe zwar der Anteil im Vergleich zu 2014 (31,1 %) leicht gesunken ist, aber die Zahl der Aufenthalte sogar gestiegen ist (im Jahr 2014: 2.750).

Gerade die Betreuung von Kindern und Jugendlichen im Bereich der Erwachsenenpsychiatrie ist äußerst problematisch, weil die Abteilungen für KJP mit der Betreuung in Akutfällen auch mangels ausreichender Unterbringungs-kapazitäten überfordert sind. Die Konfrontation mit psychisch erkrankten Erwachsenen ist für Minderjährige massiv belastend, da in diesem Umfeld nicht adäquat auf ihre Bedürfnisse eingegangen werden kann. Auf der Erwachsenenpsychiatrie fehlen eine altersadäquate Betreuung, ein pädagogisches Angebot und ein Zusammensein in einer Gruppe Gleichaltriger.

In der Rechtsprechung wird deshalb das Trennungsgebot für Jugendliche in psychiatrischen Krankenanstalten betont. Auch das CPT hat in seinem letzten Bericht an die Bundesregierung über seinen Besuch in Österreich im Herbst 2014 nachdrücklich festgestellt, dass die Unterbringung von jugendlichen psychiatrischen Patientinnen und Patienten gemeinsam mit Erwachsenen in psychiatrischen Anstalten zu vermeiden ist. Dies ist auch aufgrund präventiver menschenrechtlicher und fachlicher Standards geboten.

Diese zwingende Betreuung auf einer Spezialstation für Kinder- und Jugendpsychiatrie lässt sich auch aus der UN-KRK, dem B-VG Kinderrechte sowie der Patientencharta ableiten. Die Erwachsenenpsychiatrie verfügt weder über die notwendigen Ressourcen noch über speziell geschultes Personal für die Betreuung psychisch kranker Minderjähriger.

Um die Transitionsphase – von der Kindheit ins Erwachsenenalter – zu erleichtern, wäre es daher aus Sicht der VA erforderlich, eine durchgängige Versorgung Jugendlicher vom 16. bis zum 24. Lebensjahr zu schaffen, die fächerübergreifend ambulante, teilstationäre, stationäre und komplementäre Angebote einbezieht. Hierfür wäre die Schaffung entsprechender Behandlungsangebote, insbesondere einer Transitionspsychiatrie in eigenen Abteilungen, erforderlich. Es sollten spezielle Adoleszenzbereiche an psychiatrischen Institutionen geschaffen werden, in denen Kinderpsychiater und Psychotherapeuten eng mit Experten für Erwachsene zusammenarbeiten, um eine kontinuierliche Behandlung für Patientinnen und Patienten in dieser Altersgruppe zu gewährleisten.

Transitionspsychiatrie

Ausgehend von diesen generellen Versorgungsdefiziten und Problemen haben die Kommissionen der VA im Rahmen des OPCAT-Mandats exemplarisch die Situation in den Bundesländern Steiermark und Wien beleuchtet.

So standen in der Steiermark im Jahr 2016 lediglich 33 vollstationäre KJP-Betten und 14 KJP-Tagesklinikplätze zur Verfügung. Zusätzlich gab es jeweils zwölf Betten am LKH und Universitätsklinikum Graz und am LKH Hochsteier-

Versorgungsdefizite in der Steiermark

mark/Standort Leoben zur Behandlung psychosomatischer Erkrankungen. Da in diesen psychosomatischen Stationen eine weitere Behandlung bei Auftreten einer akuten schwerwiegenden psychiatrischen Erkrankung und dadurch erforderlichen zwangsweisen Unterbringungen und freiheitsbeschränkenden Maßnahmen nicht möglich sind, müssen die betroffenen minderjährigen Patientinnen und Patienten bei akuten Krisen auch von Leoben in das LKH Graz Süd-West/Standort Süd überstellt werden. Die Steiermark war mit der aktuellen Bettenmessziffer 0,04 Schlusslicht in Österreich.

Diese unzureichende Versorgungssituation führt zu einer extremen Belastung der KJP-Abteilungen im LKH Graz Süd-West/Standort Süd. Die Bettenanfragen und Überweisungen aus allen Landesteilen ziehen einerseits einen Bettenmangel und andererseits Wartezeiten bzw. verkürzte Aufenthalte bei einer häufigen Überbelegung nach sich, wodurch es zu einer hohen Stressbelastung des Personals kommt. Regelmäßig sind Unterbringungen von Jugendlichen auf der Erwachsenenstation erforderlich. Diese an sich schon eklatante Unterversorgung wird dadurch verschärft, dass es in der Steiermark keine KJP-Vertragsfachärztinnen und Vertragsfachärzte gibt. Ein ambulantes Leistungsangebot für Minderjährige ohne Selbstbehalt besteht lediglich in den Tageskliniken, im LKH Graz Süd-West/Standort Süd und im LKH Hochsteiermark/Standort Leoben.

Gerade die Vorbeugung, Früherkennung und Behandlung von Kindern und Jugendlichen ist aber von besonderer Bedeutung, um eine weitere Verschlechterung und den Übergang einer akuten seelischen Erkrankung in einen chronischen Zustand möglichst zu vermeiden.

Auf die hierzu insbesondere in den Berichten der VA an den Steiermärkischen Landtag sowie an den Nationalrat und Bundesrat formulierte Kritik der VA wurde mittlerweile im Zuge des Regionalen Strukturplans Gesundheit (RSG) Steiermark 2025 reagiert. In diesem RSG 2025 ist vorgesehen, dass in Summe 84 Betten für KJP eingerichtet werden sollen, wovon 72 auf die Versorgungsregion Graz (fünfzehn Betten am LKH Universitätsklinikum Graz und 57 am Standort LKH Graz Süd-West/Standort Süd) und zwölf als dislozierte Tagesklinik auf das LKH Hochsteiermark/Standort Leoben entfallen. Dies entspricht einer Kapazitätsausweitung von 38 Betten im Vergleich zum derzeitigen Stand von 46 Betten. Die im ÖSG 2017 vorgesehene Bettenanzahl von mindestens 96 Betten wird zwar unterschritten, doch soll parallel zur Aufstockung im stationären Bereich ein deutlicher Ausbau des ambulanten Versorgungsangebots außerhalb des Spitalwesens erfolgen. Ergänzend hierzu wird auf Betreiben der VA erstmals am Universitätsklinikum Graz ein Lehrstuhl für KJP eingerichtet.

Im Interesse eines dezentralisierten, ambulanten kinder- und jugendfachärztlichen Versorgungsangebots sollen in der Steiermark insgesamt zehn Ambulatorien für Kinder- und Jugendpsychiatrie geschaffen werden, die aktuell bereits aufgebaut werden. Die Ambulatorien werden eng verzahnt mit zum Teil bereits bestehenden psychosozialen Beratungsstellen für Kinder und Jugendli-

che. Dadurch wird dem gesundheitspolitischen Ziel entsprochen, Kinder und Jugendliche – unabhängig von der Art der Erkrankung – in jedem Fall solange wie möglich ambulant zu betreuen.

Auch in Wien werden die Vorgaben im ÖSG (128 bis 208 Betten) deutlich unterschritten. So verfügten die KJP am Neurologischen Zentrum Rosenhügel und das AKH Wien im Jahr 2016 lediglich über insgesamt 56 Betten.

Mangelnde Bettenkapazitäten in Wien

Die geringe Versorgungsdichte führte dazu, dass im Jahr 2015 rund 190 Kinder und Jugendliche in Wien auf der stationären Erwachsenen-Psychiatrie aufgenommen werden mussten. Dort mussten daher täglich im Durchschnitt zwei Minderjährige im Alter zwischen zwölf und 17 Jahren behandelt werden.

Im Zuge der aktuellen Planung für die städtische Gesundheitsversorgung sollen nun am Standort Neurologisches Zentrum Rosenhügel 15 weitere Betten geschaffen werden, deren Belegung in der ersten Hälfte 2018 möglich sein soll. Weiters wird im Krankenhaus Nord eine zusätzliche Abteilung mit 24 stationären und sechs tagesklinischen Betreuungsplätzen geschaffen. Sowohl im Neurologischen Zentrum Rosenhügel als auch im AKH Wien wurden bereits zusätzliche Dienstposten im pflegerischen, psychologischen und administrativen Bereich zur Verfügung gestellt. Die Zahl der Aufnahmen auf der Erwachsenenpsychiatrie ist im Jahr 2016 auf 163 gesunken.

Rasche Umsetzung beabsichtigter Projekte dringend erforderlich

Eine Zusammenschau der aktuellen Entwicklung im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie zeigt, dass mittlerweile doch Maßnahmen gesetzt werden, um jahrelange Versäumnisse endlich zu beheben. Es wird aber darauf zu achten sein, dass die Planungsziele tatsächlich eingehalten werden, wobei der Planungshorizont in der Steiermark für den Ausbau im stationären Bereich mit 2025 doch im Sinne einer rascheren Ausweitung der bestehenden stationären Kapazitäten jedenfalls überdacht werden sollte. Diese strukturellen Verbesserungen sind dringend erforderlich, um die nach wie vor bestehende Praxis der Betreuung von Kinder und Jugendlichen auf der Erwachsenenpsychiatrie möglichst zu vermeiden.

Erhöhung der Ausbildungsplätze zur Abdeckung des Bedarfs

Ergänzend hierzu sind die Bemühungen im Bereich der Ausbildung von Fachärztinnen und Fachärzten für Kinder- und Jugendpsychiatrie deutlich zu intensivieren, um den steigenden Bedarf im Zuge der notwendigen Erweiterung des Behandlungsangebots im ambulanten und stationären Bereich gerecht werden zu können. Zwar wurden zuletzt im § 37 Ärzteausbildungsordnung 2015 die Ausbildungsregeln in Bezug auf die Kinder- und Jugendpsychiatrie als Mangelfach weiter gelockert. Das Ziel der Mangelfachverordnung kann aber nur erreicht werden, wenn alle Ausbildungsberechtigungen und Plätze tatsächlich besetzt und finanziert werden.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Die weitgehend noch beabsichtigte Aufstockung der Bettenkapazitäten im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie sollte rasch umgesetzt werden.*
- ▶ *Eine Stärkung und Regionalisierung der ambulanten und tagesklinischen kinder- und jugendpsychiatrischen Strukturen sind dringend erforderlich.*
- ▶ *Die Ausbildungskapazitäten sind zur Abdeckung des steigenden Bedarfs und angesichts der Ausweitung des Leistungsangebotes im Bereich der KJP weiter zu erhöhen.*

3.1.3 Geschlechtszuweisende Operationen

Intergeschlechtliche Kinder werden oft frühzeitig operiert

Jedes Jahr werden laut Schätzungen in Österreich ca. 30 Kinder geboren, deren Geschlechtsmerkmale – Genitalien, Gonaden, Hormone, Chromosomen oder Fortpflanzungsorgane – nicht den geltenden Normen für „männlich“ und „weiblich“ entsprechen. Diese Variationen der Geschlechtsmerkmale können ganz unterschiedliche Formen annehmen. Für manche gibt es eine offizielle medizinische Diagnose, für andere nicht. Manche sind von Geburt an offensichtlich, andere zeigen sich erst in der Pubertät oder noch später. Wieder andere werden nie erkannt oder diagnostiziert. Weder die Medizin (einschließlich Krankenpflege) noch die Rechtsordnung tragen jedoch dem Umstand ausreichend Rechnung, dass es ein „drittes Geschlecht“ gibt. Nach der Geburt wird das vom Arzt bestimmte Geschlecht in die Geburtsurkunde eingetragen. Die Kinder wachsen zunächst entsprechend dieser „Zuordnung“ auf. Im Zuge der Pubertät findet die Entwicklung jedoch oft in die andere Richtung statt.

Medizinische Standards überdenken

Expertinnen und Experten berichten, dass die Medizin bisher noch immer darauf ausgerichtet sei, die „störenden“ Geschlechtsmerkmale frühzeitig operativ zu entfernen. Das AKH verfügt über eine Ambulanz für Varianten der Geschlechtsentwicklung unter der Leitung von Dr. Stefan Riedl, der angibt, mehrere betroffene junge Menschen regelmäßig zu betreuen. Diese geben an, die vorzeitigen und ohne ihre Mitwirkung erfolgten operativen Eingriffe als irreversible Verstümmelungen zu empfinden. Das deckt sich mit internationalen Studien, die Selbstvertreterinnen und Selbstvertreter dazu befragt haben. Der UN-Sonderberichterstatter über das Recht auf Gesundheit erklärte ausdrücklich: „Gesundheitsdienstleister sollten Eingriffe, die invasiv, irreversibel und nicht dringend notwendig sind, möglichst immer so lange aussetzen, bis das Kind reif genug ist, seine informierte Einwilligung dazu zu geben.“ Weiter wird ausgeführt: „Dies ist insbesondere im Fall von Genitaloperationen an intergeschlechtlichen Personen problematisch, da es sich hierbei um ein schmerzhaftes und äußerst riskantes Verfahren ohne nachweisbaren medizinischen Nutzen handelt.“

Die medizinischen Standards und Entscheidungsprozesse, die diesen medizinischen Eingriffen an Kleinkindern zugrunde liegen, sind daher aus Sicht der VA dringend zu überdenken. Zudem muss ein anderes Bewusstsein entstehen, wie medizinisch und pflegerisch mit den Betroffenen umzugehen ist. Die jahrzehntelang geübte Praxis, Kindern frühzeitig eines der beiden Geschlechtsmerkmale „wegzuoperieren“ entspricht nicht den kinderrechtlichen Anforderungen. Betroffene sollten vielmehr selbst im Lauf ihres Lebens als Erwachsene entscheiden können, ob und welche Operationen sie selber wünschen.

In seiner Stellungnahme zum Prüfverfahren der VA verwies das BMGF zunächst auf die Rechtslage, nach der ästhetische Operationen ohne medizinische Indikation an Personen, die noch nicht das 16. Lebensjahr vollendet haben, verboten sind (§ 7 ÄsthOpG). Eingeräumt wurde, dass es keine Daten über frühzeitige operative Eingriffe an intergeschlechtlichen Kindern gibt. Abschließend kündigte das Ministerium die Erstellung von Leitlinien für geschlechtsanpassende Operationen an.

Gesundheitsministerium will nun Leitlinien erarbeiten

Nach Einleitung des Prüfungsverfahrens durch die VA wurde eine Arbeitsgruppe dazu eingesetzt. Im September 2017 fand ein erstes Treffen statt, weitere Termine sind geplant.

Frühzeitige geschlechtszuordnende Operationen bedeuten einen massiven Eingriff in die Menschenrechte. Sofern keine medizinische Notwendigkeit vorliegt, verstoßen solche Operationen bei Unter-16-Jährigen nicht nur gegen § 7 ÄsthOpG, sondern auch gegen Art. 8 EMRK, der das Recht auf Privat- und Familienleben schützt. Zudem verpflichtet Art. 24 Abs. 3 KKR die Mitgliedsstaaten zu geeigneten Maßnahmen, um gesundheitsschädigende Bräuche abzuschaffen.

Im Lichte der menschenrechtlichen Bestimmungen und im Einklang mit Selbstvertreterinnen und Selbstvertretern sowie einem Gutachten des deutschen Ethikrates fordert die VA, dass eine Einwilligung der Eltern in eine geschlechtszuweisende Operation stellvertretend für das intergeschlechtliche Kind nur dann möglich sein soll, wenn der Eingriff zweifelsfrei bzw. dringend „vital“ indiziert ist. Dies wäre bei Lebensgefahr oder Abwehr einer schwerwiegenden Gesundheitsgefährdung der Fall.

Eine weitere Forderung der VA bezieht sich auf das Personenstandsregister. Menschen, die sich weder als weiblich noch als männlich empfinden, haben etwa in Kanada und Belgien die Möglichkeit, Ausweise mit neutraler Geschlechtsangabe zu erhalten. Eine solche Möglichkeit sollte auch im österreichischen Personenstandsgesetz geschaffen werden.

Einführung eines „dritten Geschlechts“

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Richtlinien für die Gesundheitsversorgung von Kindern mit Variationen der Geschlechtsmerkmale sind menschenrechtskonform so zu entwickeln, dass deren körperliche Unversehrtheit, Autonomie und Selbstbestimmung gewährleistet bleibt.*
- ▶ *Sicherzustellen ist, dass kein Kind invasiven und irreversiblen geschlechtsangleichenden Operationen und medizinischen Behandlungen ausgesetzt ist, bei denen es sich nicht um Notfallmaßnahmen handelt.*
- ▶ *Unabhängige, qualifizierte Betreuungsstellen sowie Peer-Beratung durch Selbst-Betroffene für Eltern, Minderjährige, sowie das Gesundheitspersonal sind zu schaffen.*

3.1.4 Übergewicht bei Kindern: Gesamtkonzept fehlt

Alarmierende Zahlen Jeder dritte Bub und jedes vierte Mädchen in Österreichs Volksschulen sind übergewichtig, zehn Prozent der Kinder sind sogar adipös. Diese Zahlen wurden kürzlich vom Bundesministerium für Gesundheit und Frauen präsentiert und basieren auf der WHO-Studie „Childhood Obesity Surveillance Initiative“ (COSI) und dem österreichischen Ernährungsbericht 2017. Es zeigen sich auch gewisse regionale Unterschiede. So liegt der Anteil an übergewichtigen Kindern im Osten höher als im Westen.

Übergewicht hat fatale gesundheitliche Folgen Wie der österreichische Ernährungsbericht zeigt, setzt sich das Problem im Erwachsenenalter fort: 41 % der Erwachsenen sind übergewichtig bzw. adipös. Die gesundheitlichen Folgen wiegen schwer, schließlich sind mehr als 40 % der jährlichen Todesfälle auf Herz-Kreislauf-Erkrankungen zurückzuführen. Das ist die mit Abstand häufigste Todesursache in Österreich. Darüber hinaus haben übergewichtige Kinder auch ein erhöhtes Risiko für Diabetes, Lebererkrankungen und psychische Probleme. Ärzte und Organisationen, wie der österreichische Herzfonds, warnen vor einer „Pandemie“ des Übergewichts im jugendlichen Alter. So würden jugendliche Übergewichtige auch im Erwachsenenalter übergewichtig bleiben. Experten sind sich einig, dass frühe Erziehung zur gesunden Ernährung und Bewegung ausschlaggebend sind. Angesichts der alarmierenden Zahlen ist rasches Handeln gefordert.

Keine ausreichenden Maßnahmen Die VA leitete daher ein Prüfverfahren ein und setzte sich sowohl mit dem Gesundheitsministerium als auch mit dem Bildungsministerium in Verbindung. Das BMGF verweist in seiner Antwort darauf, dass bereits 2011 die „Leitlinie Schulbuffet“ für ein gesundheitsförderliches Jausenangebot veröffentlicht wurde. Von 2011 bis 2014 sei die BMGF Initiative „Unser Schulbuffet“ durchgeführt worden. Es sei gelungen, diese Initiative in vier Bundesländern (Kärnten, Steiermark, Burgenland und Niederösterreich) durch enge Kooperationen mit verschiedenen lokalen Organisationen weiterzuführen.

Weiters nehme Österreich, vertreten durch das BMGF und die AGES an der europaweiten Joint action on nutrition and physical activity (JANPA) teil. Ziel dieses EU-geförderten Projekts ist es, den Anstieg von Übergewicht und Adipositas bei Kindern und Jugendlichen bis 2020 zu stoppen.

Seit Anfang 2015 führt die AGES im Auftrag des BMGF ein weiteres Projekt, „Die gute Wahl“, durch. Dabei wird untersucht, inwieweit Symbolkennzeichnungen bei der Auswahl der Lebensmittel am Schulbuffet wesentlich sind. Darüber hinaus gab es im Rahmen des Förderprogrammes des Fonds Gesundes Österreich im Zeitraum 2013-2016 mehrere geförderte Projekte an Volksschulen.

Im Regierungsprogramm 2013-2018 wurde die „tägliche Turnstunde“ als ein Ziel verankert. Die Schülerinnen und Schüler sollten sich durch die Einführung der „täglichen Turnstunde“ unter Einbeziehung des organisierten Sports mehr bewegen. Das Parlament beschloss gesetzliche Vorgaben zur Umsetzung für die ganztägige Schule. Die tatsächliche Umsetzung scheint aber ein lückenhaftes Stückwerk zu sein. So nehmen die Schulen – wenn auch teilweise mit großem Erfolg (z. B. im Burgenland 80 % der Schulen) – freiwillig teil. Das vom BMLVS finanzierte Projekt läuft 2019 aus.

Tägliche Turnstunde

Die bislang gesetzten Maßnahmen zur Reduktion von Übergewicht bei Kindern sind aus Sicht der VA nicht ausreichend. Das zeigt die aktuelle Studie der WHO deutlich auf. Die zuständigen Ministerien (BMGF, BMB, BMLVS) müssen in enger Kooperation einen Ausbau des Bewegungsprogramms (z. B. tägliche Turnstunde) und eine Verbesserung des Ernährungsangebots erreichen. Einzelne Maßnahmen sind hierbei nicht zielführend. Es bedarf unbedingt eines Gesamtkonzepts („Masterplan“), um Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen nachhaltig zu bekämpfen.

Gesamtkonzept fehlt

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Erstellung eines Gesamtkonzepts („Masterplan“), um Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen nachhaltig zu bekämpfen.*
- ▶ *Die „täglichen Turnstunde“ für Schülerinnen und Schüler soll flächendeckend umgesetzt werden.*
- ▶ *Verstärktes Angebot von gesunden Lebensmitteln statt stark fett- und zuckerhaltiger Speisen an Schulbuffets.*

4 Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in öffentlichen Einrichtungen

4.1 Inklusion und gleichberechtigte Teilhabe nicht verwirklicht

Kinder mit Behinderungen sind im besonderen Maße verletzlich. Deshalb kommt staatlichen Schutzpflichten eine gewichtige Stellung zu. Gerade in seiner indirekten Form ist das Diskriminierungsverbot von großer Bedeutung. Menschenrechtsverletzungen gegenüber Menschen mit Behinderungen zeigen sich vielfach in ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen. Zur Sicherstellung der Nichtdiskriminierung von Kindern mit Behinderungen braucht es deshalb gezielte staatliche Leistungen. Dies rückt bis zu einem gewissen Grade auch die Gewährleistungspflichten ins Zentrum.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat sich 2012 in seinen abschließenden Bemerkungen zu Österreich besorgt gezeigt, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderungen nach wie vor von der Teilnahme an verschiedenen Aspekten des öffentlichen Lebens infolge begrenzter Barrierefreiheit und des Mangels an geeigneten Unterstützungsleistungen und Informationen ausgeschlossen sind. Bemängelt hat der UN-Ausschuss auch die hohe Anzahl von Kindern mit Behinderungen in institutioneller Betreuung.

Die von der VA und vielen NGO – aber auch von den UN-Organen – kritisierte Zersplitterung der Behindertenpolitik erweist sich immer wieder als Hindernis bei der bundesweiten Erfüllung menschenrechtlicher Garantien. Die Umsetzung der UN-BRK hat zu Konflikten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geführt, deren Opfer Familien mit Kindern mit Behinderungen bleiben, solange die Haltung „Wer Inklusion bestellt, muss Inklusion bezahlen!“ zu keiner aufeinander abgestimmten Strategie führt.

An die VA wenden sich nach wie vor viele Familien mit Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen. Sie machen vom Kleinkindalter an die Erfahrung, dass ihre Söhne und Töchter nicht selbstverständlich erwartet und aufgenommen werden: nicht im wohnortnahen Kindergarten, im Hort oder in der Schule, nicht im Sportverein, der Musikschule, der Jugendgruppe, auf einer Jugendfreizeit oder im Jugendzentrum. Kinder mit Behinderungen werden häufig ausgeschlossen oder an Ersatzangebote verwiesen, die sie sich nicht aussuchen können und die sie von gesunden Gleichaltrigen absondern. Das verstößt fundamental gegen ihre Rechte als Menschen mit Behinderungen, vor allem aber gegen ihre Rechte als Kinder. Fehlende Strukturen und Rechtsansprüche auf bedarfsgerechte Unterstützung bedingen, dass mit Kämpfen und viel Ausdauer eingefordert werden muss, was selbstverständlich sein sollte. Die Anliegen Betroffener bei der VA beziehen sich immer wieder auf unzureichende und

Bedürfnisse häufig ignoriert

überbürokratisierte Förderungen behinderungsbedingt notwendiger Anschaffungen, auf Probleme bei der Zuerkennung von erhöhter Familienbeihilfe oder höherer PflegegeldEinstufungen bis zur Suche nach einem Kindergarten-, Ausbildungs- oder Arbeitsplatz u. v. m. Benachteiligungen gegenüber nicht-behinderten Menschen, wie etwa die mangelnde Barrierefreiheit oder nicht leistbare Therapie- und Förderangebote werden ebenso häufig beklagt.

Die systematische Minderausstattung inklusiver Maßnahmen in vielen Lebensbereichen und im Gesundheitswesen ist als ein Versagen „angemessener Vorkehrungen“ zu werten und erfüllt den Tatbestand einer „unmittelbaren Diskriminierung“ (Art 2 UN-BRK).

Hilfen und altersgemäße Assistenz im Bildungssystem notwendig

Es gibt Beispiele für eine erfolgreiche schulische Inklusion in Österreich. Anderslautende Rhetorik oder finanzielle und praktische Schwierigkeiten in einzelnen Bundesländern dürfen nicht dazu führen, dass praktische Fortschritte negiert werden oder die Inklusion als solche für gescheitert erklärt wird. Unter Anerkennung der Herausforderungen und Kritik an der andernorts fehlerhaften Umsetzung muss zu einer Sachdiskussion zurückgefunden werden, in deren Mittelpunkt die Umsetzung des Rechts auf Bildung für alle in einem inklusiven Schulsystem steht. Denn das Recht auf inklusive Bildung ist ein Menschenrecht. Kritisiert hat die VA z. B. die Burgenländische Eingliederungshilfe, einer Leistung um Kinder mit Behinderungen den Schulbesuch zu ermöglichen: Kinder mit Lernbeeinträchtigungen, Entwicklungs- und Verhaltensstörungen sowie emotionale Störungen sind von der Förderung ausgeschlossen. Dies widerspricht Art. 7 der UN-BRK. Demnach die Staaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, damit Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen können. Die Staaten haben zu gewährleisten, dass alle Kinder mit Behinderungen eine behinderungsgerechte und altersgemäße Assistenz erhalten, damit sie ihre Rechte verwirklichen können.

Fehlende Inklusion bei Beschäftigung

Die VA weist immer wieder darauf hin, dass auch mehr Berufsqualifizierungsangebote für junge Menschen mit Behinderungen notwendig sind. Die Unterstützungssysteme sind so zu gestalten, dass Menschen auch mit schweren Beeinträchtigungen am Arbeitsleben teilhaben können. Dafür bedarf es des Ausbaus unterstützter Beschäftigung, persönlicher Assistenz oder von Projekten der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung bei voller sozialversicherungspflichtiger Absicherung. Die Einstufung muss dringend vereinheitlicht und personenzentrierter werden. Die Minderung der Erwerbsfähigkeit um 50 % zieht derzeit einen Ausschluss von Unterstützungsangeboten des AMS zur Erlangung regulärer Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse nach sich. Diese Grenze ist starr und willkürlich, weil sie ausschließlich diagnosebezogen und defizitorientiert festgesetzt wird. Sie muss nach ihrer Evaluierung unter Berücksichtigung des Umstandes abgeschafft werden, dass die UN-BRK eine deutliche Abkehr vom medizinischen Modell des Verständnisses von Behinderung verlangt.

Die Prioritäten müssen verschoben werden: weg von der Förderung von Sonderstrukturen hin zum Ausbau inklusiver Bildungs- und Beschäftigungsmodelle. Solange Menschen mit Behinderungen in gesonderten Werkstätten oder auf Dauerrehabilitationsplätzen zwar unter anderem auch für externe Firmen arbeiten, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aber keine Chancen haben, kann von einer vollen Verwirklichung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung im Sinne der UN-BRK nicht die Rede sein.

Inklusive Modelle statt Sonderstrukturen

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Kinder und Jugendliche mit Behinderungen brauchen jede Unterstützung, damit sie im Familienverband aufwachsen können und nicht aufgrund von Ressourcenmangel in Einrichtungen leben müssen.*
- ▶ *Eine Abkehr von der Förderung von Sonderstrukturen und der Ausbau inklusiver Bildungs- und Beschäftigungsmodelle ist notwendig.*

4.2 Fremdbestimmung als Risikofaktor für Gewalt

Die Rechte auf Autonomie und Selbstbestimmung sind auch dann zu wahren und größtmögliche Integration und Normalisierung zu gewährleisten, wenn Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in Einrichtungen betreut werden.

Die Kommissionen der VA besuchen seit 2012 Einrichtungen, die ausschließlich Menschen mit Behinderungen gewidmet sind. Darunter sich auch viele Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche mit Behinderungen betreut werden. Geprüft werden öffentliche und private Träger, darunter Heime, Wohngruppen, Tagesbetreuungscentren, Werkstätten sowie Rehabilitationseinrichtungen. Diese Einrichtungstypen sind sowohl vom OPCAT-Mandat als auch vom Mandat nach der UN-BRK erfasst. Die Bandbreite, in der Einrichtungen in diesem Spannungsfeld konkret agieren, ist sehr weit. Das Bewusstsein, in und mit der eigenen Organisation vor großen Herausforderungen zu stehen, gibt es.

Bandbreite an verschiedensten Organisationskulturen

Die Umsetzung des Rechts auf Selbstbestimmung, auf unabhängige Lebensführung, Gleichberechtigung, Bildung und volle Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben sind ohne die Möglichkeit des persönlichen Ausdrucks bzw. ohne Kommunikation undenkbar. Es gibt in Österreich Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, die hervorragende Arbeit auf diesem Gebiet leisten und unterstützte Kommunikation in allen Lebensbereichen vielfältig einsetzen. Umso befremdlicher sind Wahrnehmungen der Kommissionen, dass unterstützte Kommunikation in zahlreichen Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen gar nicht bzw. ungenügend angewandt wird und selbst die bestehenden Kommunikationsmöglichkeiten von Menschen mit Mehrfachbehinderungen – wie Gesten, Blickbewegungen, Mimik oder Laute – übergangen

UN-BRK verlangt unterstützte Kommunikation

oder fehlinterpretiert werden. Nicht direkt eine Folge, sondern eher eine Voraussetzung für eine beeinträchtigte Kommunikationsentwicklung ist die Tatsache, dass Kinder, bei denen eine Intelligenzminderung diagnostiziert wurde, in vielen Fällen von klein auf auch weniger sprachliche Zuwendung erfahren. Man traut ihnen in der Regel weniger zu und unterschätzt ihre Fähigkeiten. Dadurch werden nicht nur wesentliche Grundsätze der UN-BRK missachtet, sondern vor allem die Fremdbestimmung verfestigt.

Der UN Special Rapporteur für Folter hat zu Recht betont, dass Selbstbestimmung und die Möglichkeiten, eigene Entscheidungen treffen zu können, für eine wirksame Folterprävention essentiell sind. Fremdbestimmung macht Menschen mit Behinderungen für erniedrigende Behandlung oder noch Schlimmeres besonders verletzlich: Diese Wahrnehmungen hat die VA auch in Einrichtungen für junge Menschen mit Behinderungen wiederholt gemacht.

Autoritäre Führung,
starre Regeln und
Sanktionen

So besuchte eine Kommission der VA in Niederösterreich eine architektonisch imposante Einrichtung mit einer großen Außenanlage und modernen Werkstätten. In dem Haus wurden zwölf junge Menschen mit Behinderungen betreut. Die Bewohnerinnen und Bewohner äußerten gegenüber der Kommission unabhängig voneinander, nicht gerne hier zu leben („nicht mein Ding“, „geboten wird nur Kinderkram“) und beklagten sinnentleerte Abläufe sowie das hohe Maß an Regeln als auch Sanktionen, die bei vermeintlichem Fehlverhalten angewendet wurden. Eine junge Frau schilderte, dass sie von Albträumen geplagt werde und sich in der Einrichtung fürchte. Die Werkstätten machten auf die Kommissionen den Eindruck, über längere Zeit völlig unbenutzt zu sein, was der Betreiber mit hohen Materialkosten rechtfertigte. Diese Wohn-einrichtung und Tagesstätte wurde von der Aufsichtsbehörde geschlossen und alle Klientinnen und Klienten in alternativen Einrichtungen untergebracht.

Fachlich unzureichende
Rehabilitation

In einer Einrichtung in der Steiermark wurden Mädchen und Frauen im Alter von 16 bis 23 Jahren betreut. Bei allen Bewohnerinnen waren schwere psychiatrische Erkrankungsbilder (Substanzabhängigkeit, Schizophrenie, Persönlichkeitsstörungen, posttraumatische Belastungsstörungen) ursächlich für Schulabbrüche und standen einer Integration in den Arbeitsmarkt entgegen. Der Kommission erschien das Rehabilitationskonzept, das Grundlage der pädagogischen Interventionen war, gänzlich ungenügend und nicht menschenrechtskonform. Die Klientinnen durften keine Kontakte nach außen pflegen und auch keine Handys benutzen. Jeglicher telefonischer und brieflicher Kontakt wurde über Monate hinweg kontrolliert. Starre Regeln griffen in Persönlichkeitsrechte der Klientinnen ein: Das Betreuungspersonal bestimmte die Angemessenheit der Bekleidung. Wer unerlaubt außerhalb festgelegter Essenszeiten Nahrung zu sich nahm, wurde dafür bestraft. Als menschenrechtlich unzulässig wurden auch Kollektivstrafen erachtet. Unvertretbar war auch der Ansatz, dass Klientinnen mit Borderline-Störungen, die sich selbst zugefügten, blutenden Wunden eigenständig zu versorgen und dafür benötigte Pflaster und Verbandsmaterial von ihrem Taschengeld zu bezahlen hatten. Eine Kli-

entin wurde auf Ersuchen der Kommission noch am Besuchstag in ein Krankenhaus gebracht, da sie über sehr starke Schmerzen klagte. Psychotherapeutische Angebote und engmaschige psychiatrische Kontrollen fehlten gänzlich. Die VA konnte hier Verbesserungen erreichen. Über Veranlassung der Aufsichtsbehörde wurden inzwischen das Betreuungskonzept und die Hausordnung überarbeitet sowie für eine multiprofessionelle Zusammensetzung des Betreuungsteams gesorgt.

Vordringliche Aufgabe der VA ist es, Strukturen und Faktoren zu identifizieren, die zu unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe führen können. Jedoch zeigt sich in der Arbeit der Kommissionen, dass diese auch mit Handlungen oder Unterlassungen konfrontiert sind, die bereits unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe darstellen.

Beispielsweise machte die Kommission im Zuge eines Besuchs in Salzburg verschiedene besorgniserregende Feststellungen. In einer Einrichtung für Jugendliche und junge Erwachsene mit psychischen Erkrankungen wurde trotz suizidaler Handlungen auf Psychoedukation oder Medikamententraining von Seiten der Einrichtung verzichtet. Den Bewohnerinnen und Bewohnern blieb damit eine Voraussetzung für einen selbstverantwortlichen Umgang mit der psychischen Erkrankung und ihrer Bewältigung verwehrt. Eine professionelle Suizidabklärung fand nicht statt.

Vernachlässigung

Ebenfalls in Salzburg beklagten Klientinnen und Klienten einer Einrichtung, dass sie mit abfälligen Bemerkungen konfrontiert seien. Tatsächlich sind Aussagen, dass ein Klient „nichts könne und auch nichts schaffe“, so auch dokumentiert worden. Eine junge Klientin, die Heimweh verspürte und mit ihren Eltern telefonieren wollte, wurde vom Betreuungspersonal als „Mamaplärrerin“ verunglimpft und eine junge Frau als „Nymphomanin, die wenn es ginge, mit jedem Mann im Ort Geschlechtsverkehr haben würde“ beschrieben. Beschwerden über strenge Disziplinarmaßnahmen wie Besuchsverbote und Ähnliches wurden der Kommission in vertraulich geführten Gesprächen zur Kenntnis gebracht. Nach mehreren aufsichtsbehördlichen Kontrollen und Gesprächen mit der Trägereinrichtung wurden von der Fachaufsicht Auflagen zur Verbesserung erteilt und eine Personalaufstockung vorgesehen.

Abfällige Sprache und fehlende Partizipation

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Selbstbestimmung und die Möglichkeit, eigene Entscheidungen treffen zu können, ist für eine wirksame Folterprävention unabdingbar.*
- ▶ *Mangelnder Einsatz unterstützter Kommunikation, autoritäre Führung, starre Regeln und überschießende Sanktionen widersprechen den Grundprinzipien der UN-BRK.*

4.2.1 Gesetzlicher Schutz vor Freiheitsbeschränkungen

Kinder mit Behinderungen sind besonders schutzbedürftig

Pflegebedürftige Kinder- und Jugendliche mit Behinderungen sind besonders verletzlich und einem erhöhten Risiko ausgesetzt, Opfer von Gewalt zu werden. Der UN-Ausschuss gegen Folter äußerte im Rahmen der Staatenprüfung Österreichs seine Sorge betreffend den Schutz von Kindern vor häuslicher Gewalt. Insbesondere der Schutz von Kindern mit Behinderungen vor Gewalt und Missbrauch in Institutionen hat für den UN-Ausschuss eine hohe Bedeutung.

Betreuung darf keine Ressourcenfrage sein

Komplexere Krankheitsbilder und Mehrfachbehinderungen erfordern oftmals eine speziell optimierte multiprofessionelle Versorgung. Das darf keine Ressourcenfrage sein. Die Persönlichkeitsentwicklung psychisch oder körperlich schwer beeinträchtigter Kinder und Jugendlicher hängt maßgeblich davon ab, ob und wie sie dabei unterstützt werden, ihre Umgebung wahrzunehmen, sie im wahrsten Sinne des Wortes zu begreifen und selbst zu erkunden. Wenn bauliche Unzulänglichkeiten und fehlende umfassende Barrierefreiheit, unzureichende Besetzungen im Tag- oder Nachtdienst, schlecht angepasste Hilfsmittel oder unterbleibende Förderung geistiger oder lebenspraktischer Fähigkeiten Minderjährige mit Behinderung einschränken, werden diese immer auch in ihrer sozialen Entwicklung unzulässig behindert.

Die Anwendung freiheitsbeschränkender Maßnahmen an Erwachsenen, die geistig behindert oder psychisch krank sind, ist an besondere Voraussetzungen geknüpft, die im HeimAufG geregelt sind. Unter anderem bedarf es einer unverzüglichen Meldung an die Bewohnerinnen- bzw. Heimbewohner-Vertretung, die eine gerichtliche Überprüfung der Maßnahme anordnen kann. Dieser für schutzbedürftige Erwachsene gewährleistete Rechtsschutz zur Überprüfung freiheitsbeschränkender Maßnahmen wurde für Kinder und Jugendliche im HeimAufG aber nur unzureichend verwirklicht. Das HeimAufG gilt aktuell nicht für „Heime und andere Einrichtungen zur Pflege und Erziehung Minderjähriger“. In Einrichtungen unter Aufsicht des Kinder- und Jugendhilfeträgers sind daher auch Rechtsschutzverfahren des HeimAufG nicht anwendbar. Kinder in solchen Einrichtungen genießen, damit einen schlechteren Schutz als Gleichaltrige in anderen Einrichtungen, die von den Ländern als Einrichtungen der Behindertenhilfe anerkannt oder bewilligt wurden.

Besondere Achtsamkeit ist geboten, wenn Freiheitsbeschränkungen keine der Situation und dem Alter Minderjähriger angemessenen pädagogischen Ziele verfolgen, sondern personaleinsatzschonend nur vermeintlich dem Schutz vor Selbst- oder Fremdgefährdung dienen. Beeinträchtigungen des Rechts auf persönliche Freiheit stellen gravierende Menschenrechtsverstöße dar. Von außen versperrbare, mannshohe Pflegegitterbetten, in denen auch tagsüber Ruhezeit verbracht werden muss, mit Gattern zusätzlich verschlossene Zimmertüren, das Verwenden von Sitzkissen in Sesseln, die nicht selbständig verlassen werden können, Gurtfixierungen an nicht dem Alter und Körpergewicht entsprechenden Rollstühlen sind bloß einige Beispiele für massive Freiheitsbeschrän-

kungen, die von den Kommissionen in der Betreuung geistig und körperlich beeinträchtigter Kinder und Jugendlicher als menschenrechtsverletzend gerügt wurden.

Die VA hat bereits im Jahr 2013 legislative Verbesserungen eingemahnt und die bestehende Regelung aus menschenrechtlicher Sicht kritisiert. Eine von der VA 2015 veröffentlichte Stellungnahme hält ebenso fest, dass der Ausnahmetatbestand des HeimAufG sowohl nationalem Verfassungsrecht als auch internationalen Verpflichtungen widerspricht.

Im Zuge der letzten Novellierung des HeimAufG wurde der Änderungsbedarf anerkannt. Ab 1. Juli 2018 sind auch freiheitsbeschränkende Maßnahmen, die in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe gesetzt werden, der Bewohnerinnen- bzw. Heimbewohner-Vertretung zu melden. Außerdem sind der Grund, die Art, der Beginn, die Dauer sowie die Prüfung zuvor angewandter alternativer Maßnahmen schriftlich zu dokumentieren. Erforderlichenfalls ist es Aufgabe der Bewohnervertretung, dagegen auch gerichtlich vorzugehen.

Damit wird eine Angleichung des Rechtsschutzes für alle Minderjährigen in außerfamiliären Einrichtungen ermöglicht – unabhängig davon, in welcher Art Einrichtung sie sich aufhalten, sofern diese im Sinn des § 2 Abs. 1 erster Satz HeimAufG die Möglichkeit bietet, wenigstens drei Menschen mit geistiger Behinderung oder psychischer Erkrankung ständig zu betreuen oder zu pflegen. Österreich hat damit einen wichtigen Schritte zur Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben (Art. 7 B-VG, PersFrG, EMRK, Art. 2 und 6 BVG über die Rechte von Kindern) sowie europa- und völkerrechtlichen Vorgaben (insb. EU GRC, UN-BRK, UN-KRK etc.) gesetzt.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ ***Kinder und Jugendliche mit Behinderungen dürfen in Einrichtungen keiner Gewalt und keinen ungerechtfertigten freiheitsbeschränkenden Maßnahmen ausgesetzt werden.***
- ▶ ***Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen müssen ausreichend Bewegungsfreiheit und Privatsphäre bieten, umfassend barrierefrei sein und über ausreichendes qualifiziertes Personal verfügen.***
- ▶ ***Freiheitsbeschränkende Vorkehrungen, die fehlende Barrierefreiheit und Raum- oder Personalengpässe ausgleichen sollen, sind bei Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen unzulässig.***

4.2.2 Individuelle Förderung und Entwicklung

Nicht nur Pflege, sondern auch individuelle Förderung nötig

In vielen Einrichtungen wurde der Fokus der Betreuung von Menschen mit Behinderungen bislang primär auf die pflegerische Versorgung gelegt. Spätestens seit der Ratifizierung der UN-BRK sind aber an die Betreuungsverhältnisse andere Erwartungen und Standards anzulegen. Menschen mit Behinderungen müssen als selbstbestimmte Akteure ihres Alltags wahrgenommen werden und haben Anspruch auf sozial-rehabilitative Unterstützungsangebote, die sie in ihrer Persönlichkeitsentwicklung unterstützen sowie Inklusion und Teilhabe begünstigen. Insbesondere bei Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit sogenannten Mehrfachbehinderungen muss davon ausgegangen werden, dass sie vielfältige Behinderungserfahrungen im Rahmen ihrer biografischen Entwicklung gemacht haben. Diese Erfahrungen sind Teil ihrer individuellen Lebensgeschichte; sie hinterlassen Spuren und determinieren letztendlich auch das, was als Schwermehrfachbehinderung erscheint. Für ihre Entwicklung benötigen sie eine individuelle, integrierte, langandauernde oder/und ständige spezifische Förderung in allen Entwicklungsbereichen.

Den jeweils aktuellen Entwicklungsstand jeder Bewohnerin und jedes Bewohners festzustellen und darauf aufbauend individuelle Förder- und Entwicklungspläne zu erstellen und umzusetzen, muss selbstverständlicher Teil jeder pädagogischen Förderarbeit sein. Die Erfahrungen der VA zeigen, dass einige Einrichtungen diesen Paradigmenwechsel noch vor sich haben.

Gravierende strukturelle Defizite stellte die Kommission in einer Einrichtung des Landes Salzburg fest, in der 35 hochgradig pflegebedürftige Menschen mit Behinderungen im Alter zwischen vierzehn und 52 Jahren in fünf Wohngruppen betreut werden.

Menschenunwürdige Zustände

Das nicht barrierefreie Gebäude ist für die Betreuung und Pflege so vieler Menschen nicht ausgerichtet. Neun Personen lebten aufgrund von Raumknappheit nicht in Zimmern, sondern belegten bloß Betten, die in Gemeinschaftsräumen, Gängen bzw. Durchgangsbereichen stehen. Auch die Intim- und Privatsphäre von Kindern, Frauen und Männern wurde in menschenunwürdiger und erniedrigender Weise verletzt. Es gab für die Bewohnerinnen und Bewohner kein einziges abgetrenntes WC. Alle Toiletten befanden sich offen neben Duschen oder Pflegebädern. In den Badezimmern gab es nirgends einen Sichtschutz. WCs wurden benützt, während andere Bewohnerinnen und Bewohner auf engstem Raum daneben gewaschen wurden. Geschlechtertrennung gab es weder beim Toilettengang noch bei der Körperhygiene. Geschlechterspezifische Pflege als Teil einer Gewaltprävention war noch nicht einmal angedacht worden.

Keine Förder- und Betreuungspläne zu wenig Personal

Ernsthafte Zweifel hegte die Kommission insbesondere bezüglich der Effizienz aufsichtsbehördlicher Kontrollen sowie der Maßstäbe und Qualitätsanforderungen, die bisher an diesen Betrieb gestellt wurden. Obwohl die Bewohnerinnen und Bewohner teilweise schon seit vielen Jahren in der Einrichtung

betreut wurden, gab es weder Entwicklungsstandfeststellungen noch aktuelle Förder- oder individuelle Betreuungspläne. Das Erstellen und Umsetzen eines auf dem Stand der Heilpädagogik befindlichen Konzepts fand nicht statt. Ausreichendes und pflegerisch bzw. heilpädagogisch qualifiziertes Personal stand nicht zur Verfügung. Basale Kommunikation und basale Stimulation kamen generell zu kurz. Viele Bewohnerinnen und Bewohner reagierten auf fehlende Kommunikationsmöglichkeiten und Beschäftigungsangebote mit massiver Aggression und Verhaltensauffälligkeiten. Diese werden nicht mit mehr spezifischer Zuwendung und Aktivitätsanreizen, sondern mit freiheitsbeschränkenden Maßnahmen quittiert. In mehreren gerichtlichen Gutachten geäußerte Kritik unter Verweis auf nicht erfüllte heilpädagogische Standards, die im Zuge von Verfahren nach dem Heimaufenthaltsgesetz zur Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen geäußert worden war und die einen vermehrten Personaleinsatz bedingt hätte, wurde nicht aufgegriffen.

Diese massiven Mängel waren auch beim Folgebesuch der Kommission einige Monate später im Wesentlichen noch geben. Die VA betonte gegenüber der Aufsichtsbehörde, dass mit bloß punktuellen Veränderungen in dieser Einrichtung sicher nicht das Auslangen gefunden werden kann und neben einer Änderung der völlig unzureichenden baulichen Situation umgehend auch eine inhaltliche Neukonzeption aller Betreuungsprozesse unumgänglich ist, um der UN-BRK und dem Folter- und Gewaltverbot zu genügen. Mittlerweile wurden dringend notwendige inhaltliche Maßnahmen eingeleitet und der Neubau der Einrichtung beschlossen.

Nach massiver Kritik der VA strukturelle Änderungen und Neubau

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Es gibt keine endgültige Entwicklungsbeschränkung; Entwicklung und Lernen sind immer möglich und müssen gefördert werden.*
- ▶ *Stärkenorientierte, emanzipatorische Unterstützung mit dem Ziel der individuell höchstmöglichen Entwicklung und Förderung ist zu gewährleisten und muss erworbenen Entwicklungsbehinderungen entgegen wirken.*
- ▶ *Heilpädagogische Prozesse sind so auszurichten, dass die pädagogische Unterstützung am aktuellen Entwicklungs- und Handlungsniveau anknüpft und der Alltag in einem multimodalen Therapiekonzept individuell passend geplant wird.*

5 Kinder und Jugendliche im Schulsystem

5.1 Chronisch kranke Kinder im Schulsystem

Immer wieder beschwerten sich Eltern chronisch kranker Kinder bei der VA über eine unangemessene, den Bedürfnissen ihrer Kinder nicht oder nur unzureichend entsprechende Behandlung in der Schule.

Zu wenig Wissen und Verständnis der Schulen

So liegen der VA Berichte vor, dass eine Schule von betroffenen Eltern verlangt habe, sich jederzeit während des Unterrichts vor der Schule im Auto bereitzuhalten, falls das Kind Unterstützung benötige. Diabetikerkindern soll verboten worden sein, während des Unterrichts medizinisch notwendige kleine Mahlzeiten zu sich zu nehmen. Anderen Kinder sei angeordnet worden, für einfache medizinische Verrichtungen den Klassenraum zu verlassen, damit sie den Unterricht nicht „stören“.

Pädagoginnen und Pädagogen wiederum beklagten mangelnde Informationen über die Bedürfnisse chronisch kranker Kinder und damit verbundene Unsicherheiten und Überforderungen. Weiters wurde auf eine Rechtsunsicherheit hingewiesen: Es sei zweifelhaft, ob medizinische Hilfeleistungen für chronisch kranke Kinder von den Dienstpflichten als Lehrkraft erfasst werden; die Verneinung dieser Frage hätte negative haftungsrechtliche Konsequenzen für die betroffene Lehrkraft bei Fehlern.

Im Folgenden ein drastischer Fall aus der Südoststeiermark zur Illustration: Ein Bub mit einer chronischen Krankheit kann jederzeit Krampfanfälle bekommen, die eine Medikamenteneinnahme erforderlich machen. Dennoch konnte die Mutter ihrem Sohn einen Volksschulbesuch an einigen Wochentagen ermöglichen; an den anderen unterrichtete sie ihn zuhause. Den Schulbesuch begleitete eine Stützkraft.

Eltern müssen große Hürden überwinden

Diese Lösung hatte jedoch von Anfang an eine wesentliche Schwäche. Bei Abwesenheit der Stützkraft (z. B. Urlaub, Krankheit) musste die Mutter selbst die schulische Begleitung ihres Sohnes übernehmen. Schließlich wurde die Stützkraft abgezogen mit der Begründung, sie dürfe dem Schüler die erforderlichen Medikamente nicht verabreichen.

Damit lag die Unterstützungsaufgabe wieder bei der Mutter, was zunehmend Probleme bereitete. Sie musste zwar in der Schule anwesend sein, durfte sich jedoch nicht in der Klasse aufhalten, sondern in den allgemeinen Räumlichkeiten. Als ihr Sohn das bemerkte, wollte er ständig bei seiner Mutter sein. Somit war ein gedeihlicher Unterrichtsbetrieb nicht mehr aufrechtzuerhalten, und die Mutter unterrichtete ihren Sohn Zuhause.

Dass ihr in dieser Situation auch noch eine Verletzung der Schulpflicht ihres Sohnes vorgeworfen wurde, veranlasste sie zur Beschwerde bei der VA. Das Einschreiten der VA dürfte zumindest eine Rolle dabei gespielt haben, dass ge-

gen die Mutter letztlich keine rechtlichen Schritte wegen Verletzung der Schulpflicht ergriffen wurden.

Die Prüfung brachte auch einen Informationsmangel zutage. Als die in bestimmten Situationen auftretende Notwendigkeit der raschen Verabreichung eines Medikaments bekannt wurde, wäre es wichtig gewesen, § 7 Stmk BehindertenG zu beachten. Auf Basis dieser Bestimmung wäre es wie die Steiermärkische Landesregierung selbst einräumte möglich gewesen, für den Buben die Hilfe einer Fachkraft zu bekommen, die auch zur Medikamentenabgabe qualifiziert gewesen wäre. Leider hat es die Schulverwaltung unterlassen, die Mutter auf diese Möglichkeit hinzuweisen bzw. selbst zumindest unterstützende Schritte zu setzen, damit eine solche Fachkraft engagiert wird.

Parlamentarische Enquete am 28. Mai 2015

Bei der Problematik chronisch kranker Kinder im Schulsystem handelt es sich nicht um ein Randphänomen. Nach Angaben der fachkundigen Initiatorinnen und Initiatoren der Bürgerinitiative „Gleiche Rechte für chronisch kranke Kinder“ leben in Österreich mehr als 190.000 Kinder und Jugendliche mit chronischen Erkrankungen wie Asthma, Allergien, Diabetes, Rheuma und anderen. Vor diesem Hintergrund fand am 28. Mai 2015 die Veranstaltung „Das chronisch kranke Kind im Schulsystem“ im österreichischen Parlament statt. Die VA hat die Vorträge im November 2016 im Rahmen ihrer Schriftenreihe veröffentlicht, die Publikation ist auf der Website der VA kostenlos einsehbar.

Bildungsreformgesetz 2017 brachte Erfolg

Wenngleich bei der Umsetzung dieser Forderungen noch Spielraum nach oben erkennbar ist, trägt die Initiative bereits erste Früchte: So werden gemäß dem durch das Bildungsreformgesetz 2017 in das SchUG neu eingefügten § 66b gewisse medizinische Tätigkeiten durch Lehrpersonen nun eindeutig als Ausübung von Dienstpflichten anerkannt. Passieren dabei Fehler, haftet nicht primär die Lehrperson selbst, sondern der Staat als Dienstgeber im Wege der Amtshaftung. Dies bringt für alle Beteiligten Vorteile: Geschädigte sind nicht mehr dem Risiko der Zahlungsunfähigkeit der Schädigerinnen und Schädiger ausgesetzt, und Letztgenannte können nur mehr bei qualifiziertem Verschulden im Regresswege von Dienstgebern belangt werden.

Verbesserung medizinischer Versorgung wichtig

In jeder Schule sollte es je nach Bedarf eine oder mehrere Lehrkräfte mit einer Art Ersthelferausbildung geben, die einfache medizinische Tätigkeiten durchführen können, wenn die betroffenen Kinder selbst nicht mehr weiter wissen. Dies sollte ebenso selbstverständlich werden wie die bereits gängige Etablierung eines Sicherheitsbeauftragten, der z. B. für Fragen des Brandschutzes zuständig ist. Realistischer Weise muss man aber davon ausgehen, dass bei komplexeren medizinischen Sachverhalten Lehrkräfte – selbst bei bestem Willen – rasch an ihre Grenzen kommen werden.

Schulärztinnen und Schulärzte können selbstverständlich eine wertvolle Hilfe leisten; diese sind aber nicht immer vor Ort. Daher benötigt man zusätzliche medizinisch gebildete Ansprechpersonen innerhalb der Schule.

Nach dem Vorbild Großbritanniens liegt angesichts dessen die Einführung eines „School-Nurse-Systems“ nahe, nämlich die Etablierung von Krankenpflegepersonen mit pädiatrischem Wissen in den Schulen. Dem sollte hohe Priorität eingeräumt werden.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Chronisch kranken Kindern ist die volle Teilhabe am schulischen Alltag zu ermöglichen. Deshalb muss Rücksicht auf die Bedürfnisse der Kinder als Dienstpflicht der Lehrerschaft verankert sein.*
- ▶ *Pädagoginnen und Pädagogen müssen im Rahmen ihrer Ausbildung und Fortbildung über die medizinischen Fakten und juristischen Problemlagen ausreichend informiert werden.*
- ▶ *Medizinisches Grundwissen muss als fixes Ausbildungsmodul in die Lehrerausbildung implementiert werden.*
- ▶ *Speziell geschulte Ansprechpersonen innerhalb der Lehrerschaft müssen zur Verfügung stehen, um einen raschen Informationsfluss zu gewährleisten.*
- ▶ *Ein „School-Nurse-System“ (Gesundheits- und Krankenpflegepersonen mit pädiatrischem Wissen) soll in den Schulen etabliert werden.*

5.2 Unterstützung für Schulkinder mit Behinderungen

Ähnlich wie chronisch kranke sehen sich auch Kinder mit Behinderungen bei der Bewältigung ihrer Schullaufbahn vor besondere Herausforderungen gestellt. Vor allem bei Kindern mit schweren Behinderungen liegt die erste große Schwierigkeit schon beim Finden der Schule, die für die jeweiligen besonderen Bedürfnisse passende Angebote und Kompetenzen aufweist.

Bei Pflichtschulen kann dabei das Schulsprenghsystem ein strukturelles Hindernis sein. Grundsätzlich besteht nur ein Rechtsanspruch auf Aufnahme in die für den jeweiligen Wohnsitz vorgesehene Pflichtschule. Ein Rechtsanspruch auf Aufnahme in eine sprenghfremde Schule ist nur in besonderen Fällen vorgesehen. In den Fällen, in denen der Besuch einer sprenghfremden Schule lediglich – ohne Aufnahmeanspruch – zulässig ist, hängt der sprenghfremde Schulbesuch davon ab, ob die Heimatgemeinde bereit ist, den Schulerhaltungsbeitrag an den Träger der sprenghfremden Schule zu bezahlen.

Ein Rechtsanspruch auf sprenghfremden Schulbesuch besteht etwa bei sonderpädagogischem Förderbedarf, der in der sprenghleigenen Schule nicht gedeckt werden kann. Dabei wird jedoch mitunter nur ein formaler Maßstab angelegt, wie folgendes Beispiel aus einem Prüfungsverfahren zeigt:

Die Eltern wollten ihren schwerbehinderten Sohn in das – offenbar besonders vorbildlich ausgestattete und gut geführte – Sonderpädagogische Zentrum

Problem der starren Schulsprengh

Schwechat geben. Sie legten ärztliche Atteste vor, die diese Schule als besonders geeignet auswiesen. Speziell die Bewegungstherapien, die in Schwechat angeboten würden, seien hervorragend geeignet.

In einer nur sehr allgemein gehaltenen Stellungnahme lehnte der Wiener Magistrat die Leistung des Schulerhaltungsbeitrages für den sprengelfremden Schulbesuch ab. Er verwies auf das „flächendeckende Angebot von Schulen mit qualitativ hochwertigen Inhalten“ in Wien, ebenso auf die hohen Kosten für den sprengelfremden Schulbesuch von 14.000 Euro pro Jahr.

Die VA wies darauf hin, dass Gegenstand des Prüfungsverfahrens nicht die allgemeine Qualität der Wiener Schulen war. Relevant war vielmehr die Frage, ob der Bub die in den medizinischen Attesten angesprochenen Behandlungen, insbesondere Bewegungstherapie, in einer Wiener Schule in zumutbarer Entfernung vom Wohnort erhalten kann. Schließlich war der Wiener Magistrat doch bereit, die hohen Kosten für den sprengelfremden Schulbesuch zu übernehmen.

Richtige Schulwahl für
Kinder mit
Behinderungen

Gemäß Art. 24 Abs. 1 UN-BRK „gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen“. Dazu müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass „Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden.“ Damit dies gewährleistet ist, muss „Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung geleistet [werden], um ihre erfolgreiche Bildung zu erleichtern“.

Die VA ist in jedem an sie herangetragenen Einzelfall bemüht, fachpädagogischen Empfehlungen, die unter Berücksichtigung der Position der betroffenen Kinder und der Eltern erstellt werden, zum Durchbruch zu verhelfen. Angesichts der Vorgaben der UN-BRK ist ein inklusiver Schulbesuch grundsätzlich vorzusehen, d. h. die Betreuung in der passenden Regelschule mit entsprechender behinderungsbedingter Unterstützung.

Die VA hat sich etwa im oben angeführten Beispielfall erfolgreich für die Betreuung des Kindes in einem sonderpädagogischen Zentrum eingesetzt. In einem anderen Prüfungsverfahren sprechen die medizinische Gutachten für die Betreuung in der Regelschule, was dem Elternwillen entspräche. Die Schulverwaltung dürfte dagegen ein sonderpädagogisches Zentrum bevorzugen. Es wird im weiteren Verfahrensverlauf zu klären sein, ob dies mit dem Grundsatz zu vereinbaren ist, dass im Zweifel Inklusion der Vorzug zu geben ist.

Verlängerung der
höchstzulässigen
Pflichtschulzeit

Der VA wurden immer wieder Fälle bekannt, in denen aus pädagogischer Sicht ein längerer Pflichtschulbesuch nötig gewesen wäre als gesetzlich vorgesehen. Bisweilen wurden vor Ort dann „unbürokratische Lösungen“ gefunden, die allerdings dem Gesetz widersprachen. Die VA setzte sich für eine Aufhebung der starren Zeitgrenzen ein. Dem wurde im Bildungsreformgesetz 2017 zumindest teilweise Rechnung getragen, was positiv anzuerkennen ist.

Zur Illustration dürfen die erläuternden Bemerkungen zu den neugefassten § 32 Abs. 2 (Ausweitung des freiwilligen elften und zwölften. Schuljahres bei sonderpädagogischem Förderbedarf auf allgemeine Schulen) und 2a (freiwilliger Weiterbesuch durch außerordentliche Schülerinnen und Schüler) SchUG zitiert werden, die ausdrücklich auf die Kritik – unter anderem der VA – Bezug nehmen:

„Aufgrund der derzeitigen Rechtslage können Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf nur in einer Sonderschule in einem freiwilligen elften und zwölften Schuljahr ihren Schulbesuch fortsetzen. Der Besuch einer (Regel-) Schule ist rechtlich nicht verankert. Die in diesem Bereich seit Jahren unveränderte Rechtslage verursacht in der Praxis zunehmend Probleme: so müssen Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die zehn Jahre integrativ unterrichtet wurden, für ein freiwilliges elftes und zwölftes. Schuljahr an eine Sonderschule wechseln, was sich immer wieder in Beschwerdebriefen und Diskriminierungsvorwürfen (nicht nur von Betroffenen, sondern auch von Seiten der Volks- bzw. Behindertenanwaltschaft) äußert.

In Umsetzung des Inklusionsgedankens sollen nun die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, dass Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf künftig nicht nur eine Sonderschule sondern auch eine allgemeine Schule in einem freiwilligen elften bzw. zwölften Schuljahr weiterbesuchen können.“

„Schülerinnen und Schüler, die eine Hauptschule, eine Neue Mittelschule oder eine Polytechnische Schule im neunten Jahr als außerordentliche Schülerinnen und Schüler besucht haben, können die Schule oder eine andere Pflichtschule derzeit nicht in einem freiwilligen zehnten Schuljahr besuchen. Dem wird durch die Ergänzung des § 32 Abs. 2a Abhilfe geschaffen, wobei nicht auf die Eigenschaft als ordentlicher Schüler oder ordentliche Schülerin abgestellt wird.“

Empfehlung der Volksanwaltschaft:

- ▶ ***Bei der Schulbildung und Förderung von Kindern mit Behinderungen ist primär gemäß den fachpädagogischen Empfehlungen vorzugehen, die unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Eltern erstellt werden. Sachfremde – z. B. ressourcenbezogene – Kriterien dürfen dem nicht entgegenwirken.***

5.3 Minderjährige Fremde in der Schule

Zustrom von minderjähri-
gen Fremden
nach Österreich

Unter der großen Zahl an Fremden, die besonders in den Jahren 2015 und 2016 nach Österreich kamen, befanden sich auch viele Minderjährige, teilweise ohne Eltern oder andere erwachsene Angehörige. Deutschkenntnisse fehlten bei ihnen weitestgehend. Aufgrund prekärer Zustände in manchen Herkunftsländern wie z. B. Bürgerkrieg war bei vielen der Ankommenden eine ausreichende Schulbildung nicht oder kaum vorhanden.

Dieser Umstand stellte die österreichische Schulverwaltung schon aufgrund der quantitativen Dimension vor bisher nicht gekannte Herausforderungen, vor allem im Raum Wien. Dazu kam, dass eine nicht geringe Zahl der Kinder und Jugendlichen aufgrund von Traumatisierungen im Herkunftsland und/oder auf dem Weg nach Europa aus psychologischen Gründen besonderer Betreuung bedurften und teilweise nach wie vor bedürfen.

Integration durch
Bildung

Der Großteil dieser Jugendlichen wird voraussichtlich nicht mehr in die Heimatländer zurückkehren. Umso dringlicher stellt sich die Frage nach der Integration in die österreichische Gesellschaft. Ein wichtiges Element bei allen Integrationsbemühungen ist die Bildung. Damit geht zunächst das Erlernen der deutschen Sprache einher, da sie die Basis für das Erlernen weiterer Kenntnisse und Fähigkeiten bildet, die die Kinder und Jugendlichen in die Lage versetzt, am gesellschaftlichen und beruflichen Leben teilzunehmen.

Einrichtung spezieller
Lehrgänge

Vor diesem Hintergrund wurde im Schuljahr 2015/16 etwa das Modellprojekt „Berufsschule“ als Maßnahme des Zugangs von nicht mehr schulpflichtigen minderjährigen Fremden zur Bildung geschaffen. Dieses Projekt war allerdings bis Sommer 2016 befristet. Die VA drängte unter anderem anlässlich eines Kommissionsbesuches im Frühjahr 2016 im Asylzentrum Erdberg in Wien darauf, spezielle (Alternativ-) Angebote für minderjährige Fremde sicherzustellen.

Im Februar 2017 erhielt die VA von der Stadt Wien dazu folgende Informationen: Im Herbst 2016 habe der Bund das „Lehrgangsangebot für Jugendliche mit geringen Kenntnissen der Unterrichtssprache Deutsch“ an den allgemein- und berufsbildenden höheren Schulen etabliert. Acht dieser Übergangslehrgänge finden an sieben Wiener AHS-Schulstandorten (insgesamt 107 Teilnehmer) sowie an acht berufsbildenden höheren Schulen (insgesamt 132 Teilnehmer) statt.

Die Stadt Wien habe zudem im Jahr 2017 das Bildungsangebot „Start Wien – das Jugendcollege“ etabliert. Dieses bietet an zwei Standorten 1.000 Kursplätzen an. Ziel des „Jugendcollege“ sei es, Jugendliche im Alter zwischen 15 und 21 Jahren in die Lage zu versetzen, eine weiterführende Schule zu besuchen, eine berufliche Ausbildung zu absolvieren oder eine nachhaltige Beschäftigung zu finden.

Auch unter diesem Aspekt begrüßt die VA die durch den neu eingefügten § 32 Abs. 2a eröffnete Möglichkeit des verlängerten Pflichtschulbesuchs (siehe Punkt 5.2).

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Es sind alle Bemühungen weiterzuführen und nötigenfalls zu verstärken, die minderjährigen Fremden durch entsprechende Schulbildung eine nachhaltige Integration in die österreichische Gesellschaft ermöglichen.*
- ▶ *Soweit erforderlich, sind die Schullaufbahn begleitende und auf diese vorbereitende Maßnahmen zu ergreifen bzw. zu verstärken, um minderjährigen Fremden einen erfolgreichen Schulbesuch zu ermöglichen.*

6 Jugendliche in Polizeianhaltung

Kinder und Jugendliche in Polizeianhaltung dürften nach Wahrnehmungen der VA eher die Ausnahme sein. Im Zuge der zahlreichen Kommissionsbesuche in Polizeianhaltezentren (PAZ) in ganz Österreich wurden – von einer Ausnahme im PAZ Salzburg im Zuge der Flüchtlingswelle 2015/2016 keine Kinder in der Polizeianhaltung wahrgenommen. Im PAZ Salzburg waren im Herbst 2015 wegen fehlender räumlicher Kapazitäten auch Familien mit Kindern innerhalb der ersten 48 Stunden nach dem Asylantrag untergebracht. Dabei kam es zu einer kurzfristigen Trennung einer Großfamilie, da die Mehrpersonenzelle nicht Platz für alle Familienmitglieder bot. Die jüngeren Kinder wurden bei den Müttern belassen, die älteren kamen zu den Vätern.

Kinder und Jugendliche in Polizeianhaltung selten

Vor Abschiebungen bzw. Rückführungen werden Familien, die ihrer Ausreiseverpflichtung nicht freiwillig nachgekommen sind, in der Regel aus ganz Österreich nach Wien überstellt. Die Nacht bzw. Nächte vor der Amtshandlung verbringen sie nicht in einem PAZ, sondern in der Familienunterbringung Zinnergasse. Diese Einrichtung wurde 2011 speziell für Familien geschaffen, um vor allem Kinder nicht in einem PAZ, das „gefängnisähnlich“ ist, unterbringen zu müssen. Dort finden in der Regel auch die Kontaktgespräche vor der Abschiebung und Rückführung statt.

Eigene Einrichtung zur Familienunterbringung

Die beiden Stockwerke für die Familien bestehen aus zwölf Wohneinheiten zu je 54 m² (Vorzimmer, Kochnische, Bad, WC und zwei Schlafzimmer). Zwei Aufenthaltsräume mit Fernseher und zwei Spielzimmer sind vorhanden. Die Fenster sind nicht vergittert und können gekippt werden. An der Rückseite des Gebäudes befindet sich ein Garten, der genutzt werden kann. Die Kommissionen der VA haben die Einrichtung besucht und keine nennenswerten Mängel festgestellt.

Ein Teil des Hauses ist räumlich für Personen vorgesehen, über die keine Schubhaft verhängt wurde, sondern das „gelindere Mittel“ (regelmäßige Meldepflicht bei einer Polizeidienststelle). Die in der Familienunterkunft Zinnergasse untergebrachten Personen müssen beim Verlassen des Unterkunftsgebäudes die Schlüssel abgeben. Sie erhalten eine Zutrittsberechtigungskarte. Dies führe laut Stellungnahme des BMI zu keiner Einschränkung der persönlichen Freiheit, da die Familienunterkunft jederzeit verlassen werden könne. Die Schlüsselabgabe solle dadurch sichergestellt werden.

Im Zuge eines Besuchs in der Polizeiinspektion Traiskirchen-Erstaufnahmestelle im Jahr 2015 beobachtete eine Kommission der VA, dass zehn Jugendliche in einem zehn m² großen Anhalteraum über mehrere Stunden bei 50° C Raumtemperatur festgehalten wurden. Die VA beanstandete in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 EMRK die Anhaltung als erniedrigend. Das BMI stellte eine rasche Verbesserung der Anhaltebedingungen in Aussicht (siehe Parlamentsbericht 2016, Band „Präventive Menschenrechts-

Mehrere Jugendliche im Anhalteraum einer Polizeiinspektion

kontrolle“, S. 154). Die VA und das BMI gingen davon aus, dass diese Beobachtung vor allem auf die schwierige Situation im Herbst 2015 zurückzuführen war. Ähnliche Beobachtungen wurden danach nicht mehr gemacht.

Empfehlung der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Anhalteräume dürfen nur bei entsprechender Größe belegt werden, von einer Überbelegung ist auch bei dringendem Platzbedarf abzu-
sehen.*

7 Jugendliche in Haft

7.1 Überblick

Mit Stichtag vom 1. September 2017 saßen 143 Jugendliche in Haft, vier davon waren erst vierzehn Jahre alt. Im Jahr 2014 waren zum gleichen Zeitpunkt 96 Jugendliche angehalten. Die Zahl der inhaftierten Jugendlichen steigt damit wieder deutlich an.

Dramatischer Anstieg der Haftzahlen

Der Großteil der Jugendlichen sitzt weniger als sechs Monate ein, meist wegen Delikten gegen fremdes Vermögen, vor allem Diebstahl und Raub, doch kommen auch lange Freiheitsstrafen vor. Theoretisch ist bei der Verhängung einer vorbeugenden Maßnahme eine lebenslange Anhaltung nicht auszuschließen.

Ursache für diesen besorgniserregenden Anstieg der Haftzahlen ist einerseits, dass Jugendliche, wie die Kriminalstatistik zeigt, immer früher straffällig werden. Auch die psychischen Auffälligkeiten bei jungen Menschen nehmen deutlich zu. Andererseits fehlen sozialpädagogische Einrichtungen als Alternative zum Gefängnis. Auch die „Sonderkommission Brunnenmarkt“ kam in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass im gegenständlichen Fall der spätere Straftäter keine Hilfs- und Unterstützungsangebote der Kinder- und Jugendhilfeträger bekommen hatte, obwohl dies geboten gewesen wäre.

Ursachen sind vielfältig

7.2 Altersklassen und Orte der Anhaltung

Nach dem Jugendgerichtsgesetz 1988 (JGG) ist „Jugendlicher“, wer das vierzehnte jedoch noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet hat. Mit der Vollendung des vierzehnten Lebensjahres wird ein Kind strafmündig.

Definition „Jugendliche“

Bereits im Jahr 2001 wurde der Begriff „junge Erwachsene“ in das Strafrecht eingeführt. Darunter sind Personen zu verstehen, die zwar das 18. Lebensjahr, nicht aber das 21. Lebensjahr vollendet haben. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass heranwachsende Menschen vielfach eine persönliche Krise (Adoleszenzkrise) durchleben, in der sie anfälliger für Kriminalität sind als andere Menschen, wurden Sonderbestimmungen für die strafrechtliche Behandlung junger Erwachsener geschaffen. Im Zuge einer JGG-Novelle (BGBl I 2015/154) wurde die Personengruppe der jungen Erwachsenen in den Geltungsbereich des JGG aufgenommen und eine Reihe von Regelungen auf sie ausgedehnt.

Definition „Junge Erwachsene“

Ziel des JGG ist es, der Straffälligkeit Jugendlicher nicht ausschließlich mit Mitteln des Strafrechts zu begegnen und unerwünschte Folgen einer Verurteilung oder Haft (z. B. bei der Suche nach einem Arbeitsplatz) zu vermeiden. Wichtigstes Bestreben der letzten Novelle des Gesetzes ist es, junge Menschen nur dann und nur so lange wie unbedingt nötig in Haft zu nehmen (852 BlgNR 25. GP, Seite 1).

Orte der Freiheitsentziehung in Österreich

In Österreich werden männliche Jugendliche und junge Erwachsene in den gerichtlichen Gefangenenhäusern und in der Justizanstalt für Jugendliche in Gerasdorf angehalten. Weibliche Jugendliche sind in der Justizanstalt Schwarzau und den gerichtlichen Gefangenenhäusern untergebracht, wobei es sich hier meist um wenige Einzelfälle handelt. Für den Westen Österreichs gibt es besondere Abteilungen in der Justizanstalt Salzburg. Die auf den Jugendvollzug spezialisierten Einrichtungen stehen in einem regen Austausch.

Zurechnungsfähige männliche Jugendliche, über die das Gericht eine vorbeugende Maßnahme verhängt hat, werden in der Justizanstalt Gerasdorf untergebracht. Männliche zurechnungsunfähige Maßnahmepatienten und weibliche zurechnungsfähige wie zurechnungsunfähige Maßnahmepatientinnen (aller Altersklassen) werden, so sie nicht in der forensischen Abteilung eines öffentlichen Spitals für Psychiatrie Aufnahme finden, in dem „Forensisch Therapeutischen Zentrum“ in Asten untergebracht.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ ***Junge Menschen sollen möglichst nicht in Haft genommen werden. Dies gibt der Gesetzgeber mit den materiell- wie verfahrensrechtlichen Sonderregeln für Jugendliche und junge Erwachsene zu verstehen.***
- ▶ ***Dieser Vollzugauftrag ist sowohl von den Gerichte wie auch von der Vollzugsverwaltung zu beachten.***

7.3 Relevante Rechtsgrundlagen

Grundlagen der UN-KRK

Unmündige Personen und Jugendliche gelten als „vulnerable Personen“. Ihr Schutz findet sich in einer Vielzahl von Rechtsquellen unterschiedlichen Ranges. Hierzu zählen etwa das UN Übereinkommen über die Rechte des Kindes (BGBl. Nr. 7/1993) sowie Art. 24 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, bezüglich der der Verfassungsgerichtshof klargestellt hat, dass sie nicht nur gegenüber innerstaatlichen Grundrechten Vorrang hat, sondern sich aus ihr eigenständige verfassungsgesetzlich gewährleistete und damit einklagbare Rechte ableiten lassen (VfSlg 19.632/2012).

Neue Richtlinie der EU

Nicht unmittelbar anwendbar ist die Richtlinie (EU) 2016/800 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind. Diese Richtlinie ist bis Juni 2019 umzusetzen. Bis dahin ist nationales Recht aufgrund der Sperrwirkung richtlinienkonform zu interpretieren.

Ergänzt werden diese Rechtsquellen durch Standards der Vereinten Nationen mit Empfehlungscharakter (A/RES/40/33, 29. November 1985, Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, „Beijing-

Regeln“; A/RES/45/113, 14. Dezember 1990, Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz von Jugendlichen, denen die Freiheit entzogen ist, „Havana-Regeln“, 1990; Wiener Aktionsrichtlinien betreffend Kinder im Strafjustizsystem, 1997).

Um gleichförmige Anhaltebedingungen zu gewährleisten, wurden mit Erlass des BMJ vom 4. Dezember 2012 die Mindeststandards für den Jugendvollzug und für Jugendabteilungen in österreichischen Justizanstalten (BMJ-VD41704/0011-VD 2/2012) verordnet. Nach den Vorgaben des JGG sind Jugendliche grundsätzlich getrennt von Erwachsenen anzuhalten. Eine österreichweit einheitliche Regelung ist aufgrund der unterschiedlichen Anzahl Jugendlicher in den einzelnen Justizanstalten schwierig, sodass ausgehend von festgelegten Mindeststandards eine individuell auf die Inhaftierten ausgerichtete sowie den Besonderheiten der Anstalt Rechnung tragende Gestaltung des Jugendvollzuges erfolgen muss.

Mindeststandards verordnet

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Supra- und internationale Bestimmungen garantieren neben nationalen Rechtsvorschriften den Schutz von unmündigen Minderjährigen und Jugendlichen und sind daher zu befolgen.*
- ▶ *Mindeststandards für den Strafvollzug finden sich zudem in einem Erlass des BMJ und sind daher umzusetzen.*
- ▶ *Sämtliche Rechtsquellen gebieten es, bei Jugendlichen besonders eingriffsminierend vorzugehen.*

7.4 Bedrückender Fall offenbart Schwachstellen

Anfang April 2014 wurde ein 17-jähriger Häftling wegen Vergewaltigung, Körperverletzung und Nötigung eines 14-jährigen Mitinsassen in der Justizanstalt Wien-Josefstadt verurteilt. „Sie sind sicher kein Sexualtäter“, meinte der Richter in der Urteilsbegründung. Er bezeichnete die Misshandlung mit dem Besenstiel als „klassisches Demütigungsverhalten von Jugendlichen im Zuge der Haftbedingungen“. Fast noch abstoßender fand der Richter, dass das Opfer gezwungen worden war, zuvor vom Fußboden Abfall und Speisereste aufzuessen, in die der Hauptangeklagte hineingespuckt hatte. Der Fall wurde im Frühjahr 2013 bekannt, die Medien berichten, die Öffentlichkeit war entrüstet. Das Thema Jugendstrafvollzug war in aller Munde.

Aufgestaute Aggressionen verursachen Gewalt

Bereits Monate bevor das Verbrechen geschah, hat die VA auf das Gefahrenpotential hingewiesen, das sich jederzeit entladen kann, wenn Jugendliche auf engstem Raum ohne jede Beschäftigung eingesperrt sind. Aus Anlass des tragischen Falles wurde 2014 eine Sonderprüfung eingeleitet; die damalige Bundesministerin für Justiz setzte eine Taskforce zur Verbesserung der Zustände im Jugendstrafvollzug ein. Ein Maßnahmenpaket brachte erste Verbesse-

Ohne Beschäftigung eingesperrt

rungen für die Jugendlichen, wie eine Reduktion der Belegung der Hafträume auf zwei Personen, vermehrte Beschäftigung und Freizeitbetreuung und verkürzte Einschlusszeiten. Strukturell jedoch ist und bleibt die JA Wien-Josefstadt für Jugendliche ungeeignet. Das zeigt schon der Mangel an Therapie- und Freizeiträumen wie ein viel zu kleiner Innenhof, der dem Bewegungsdrang der Jugendlichen in keiner Weise Rechnung trägt.

Erlass nicht beachtet Festzustellen war auch, dass die Mindeststandards für den Jugendvollzug in der Justizanstalt Wien-Josefstadt nicht angewendet wurden. In dem Erlass aus dem Jahr 2012 wird u. a. geregelt, dass Jugendabteilungen an einem Tag zum Wochenende zu besetzen und die Hafträume zumindest drei Stunden zu öffnen sind. Wie die VA auch in der Justizanstalt Gerasdorf bzw. den Jugendabteilungen der gerichtlichen Gefangenenhäuser erheben musste, wird die Umsetzung bzw. Einhaltung der Mindeststandards im Vollzugsalltag sehr unterschiedlich gehandhabt:

Einheitlichkeit nicht gewährleistet In jenen Anstalten, in denen viele Jugendliche angehalten werden, wie der Justizanstalt Wien-Josefstadt und der Justizanstalt Gerasdorf, wird verhältnismäßig viel für die Resozialisierung der Inhaftierten getan. Schwieriger ist es in kleineren Jugendabteilungen der landgerichtlichen Gefangenenhäuser, die nur fallweise belegt sind. Besonders benachteiligt sind dabei tendenziell weibliche Jugendliche. Sie werden, wie etwa ein Besuch in der Justizanstalt Graz-Jakomini im Frühling 2017 zu Tage brachte, oft entgegen den gesetzlichen Vorschriften gemeinsam mit Erwachsenen untergebracht und erhalten dann nicht die von den Mindeststandards zugesicherte Betreuung.

Gezielte Fördermaßnahmen in der Justizanstalt Korneuburg Positiv fiel das Konzept für den Jugendvollzug der JA Korneuburg auf. Erhebungen, welche Ausbildung geeignet erscheint, ein „Arbeitsrundlauf“ durch sechs Betriebe, wöchentliche Trainings, wie man sich erfolgreich bewirbt, und Weiterbildungsmaßnahmen sollen den jugendlichen Straftätern helfen, nach der Haft rasch Arbeit zu finden. Die Programme zielen darauf ab, Jugendliche, die die Schule oder Ausbildung abgebrochen haben, besonders zu stimulieren. Wichtig ist, dass sie so bald als möglich einsetzen und bereits im Stadium der Untersuchungshaft angeboten werden.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ ***In speziellen Einrichtungen kann auf die Bedürfnisse von Jugendlichen besser eingegangen werden.***
- ▶ ***Je kleiner Einrichtungen und je seltener in ihnen Jugendliche angehalten werden, umso aufwändiger ist es, dort eine adäquate Betreuung sicherzustellen.***
- ▶ ***Wo immer Jugendliche in Haft genommen werden, dürfen die Mindeststandards nicht unterschritten werden.***
- ▶ ***Je eher gezielte Förderungen im Haftalltag einsetzen, umso nachhaltiger ist ihre Wirkung in der Zeit danach.***

7.5 Zugang und Aufnahme in den Vollzug

Die Inhaftierung und die Aufnahme in den Vollzug ist für einen jungen Menschen ein einschneidendes Erlebnis. Da die meisten Straftaten in der Bundeshauptstadt begangen werden, erleben viele der straffällig gewordenen jungen Menschen das Aufnahmeverfahren in der Justizanstalt Wien-Josefstadt, der größten Justizanstalt Österreichs, die noch dazu chronisch überbelegt ist.

Untersuchungshaft ist für viele Jugendliche ein Schock

Die Jugendlichen werden in der Regel von einer Polizeistreife in die Justizanstalt überstellt. Sie werden dort nach Aufnahme ihrer Personalien nach unerlaubten Gegenständen durchsucht. Anschließend werden sie zum Duschen geschickt. Sollten die getragenen Kleider verschmutzt oder zerrissen sein, wird ihnen saubere Kleidung angeboten. Zudem erhalten sie ein Zugangspaket mit Hygieneartikeln, wie Seife und Zahnbürste, der Hausordnung, welche in zahlreichen Sprachen aufliegt und ausdrückbar ist, und erhalten etwas zu essen.

Ablauf der Einlieferung ins „Graue Haus“

Danach wird ihnen angeboten, Kontakt zu einem Rechtsanwalt aufzunehmen. Sollten die Jugendlichen über keinen Rechtsbeistand verfügen, was meist der Fall ist, wird ihnen ein Telefon zur Kontaktaufnahme mit dem anwaltlichen Journdienst zur Verfügung gestellt. Oft scheitert ein Gespräch aber an Sprachbarrieren. Untertags können Beamte des Sozialen Dienstes helfen. Abends und am Wochenende sind die Jugendlichen auf sich gestellt. Die Konsequenz ist, wie Bedienstete der Zugangsabteilung berichten, dass der Telefonhörer von der Gegenseite einfach aufgelegt wird.

Sprachbarrieren verhindern Zugang zum Recht

Neuaufnahmen werden im Zweifel der Jugendabteilung zugewiesen. Oft muss das Alter geschätzt werden. Bisweilen bedient man sich der Jugendgerichtshilfe, die bei Migrantinnen und Migranten auf die Daten der erkenntnisdienlichen Behandlung im Asylverfahren zurückgreifen kann.

Jugendliche werden zunächst von einer Allgemeinmedizinerin oder einem Allgemeinmediziner untersucht und dann so rasch wie möglich einer Kinder- und Jugendpsychiaterin oder einem -psychiater vorgestellt, der dreimal wöchentlich in der Anstalt ordiniert. Bei Nicht-Anwesenheit übernimmt die psychiatrische Erstuntersuchung eine Erwachsenenpsychiaterin oder ein Erwachsenenpsychiater.

Rasche medizinische Versorgung

Ähnlich gestaltet sich der Zugang in die Justizanstalt Gerasdorf. Die Inhaftierten kommen meist aus einer anderen Justizanstalt. Dennoch werden alle mitgebrachten Sachen kontrolliert. Sodann wird entschieden, welche Utensilien bei den Inhaftierten bleiben und welche Gegenstände ins Depot kommen. Auch in der Justizanstalt Gerasdorf erhalten die Jugendlichen ein Zugangspaket. Zudem wird ihnen eine Mappe überreicht, die alle wichtigen Informationen (u. a. Hausordnung, Formulare für Ansuchen, Pflichten, Besuchszeiten, Sprechstunden) enthält.

Modus bei Überstellung

- Erstgespräch ist wichtig Binnen der ersten Tage führt die Anstaltsleiterin mit jedem neu Aufgenommenen ein Gespräch, bei dem auch die Psychologin, der Kommandant, der Abteilungsbeamte und der Leiter der Ausbildungsstelle anwesend sind. Das Gespräch dient dazu die Inhaftierten willkommen zu heißen und sie näher kennenzulernen.
- Dabei wird bereits erhoben, wann eine Entlassung gesetzlich frühestens in Betracht kommt bzw. das Strafende ist. Zudem erfährt die Anstaltsleiterin Näheres über die Lebensgeschichte der Inhaftierten; sie fragt, wer die Eltern sind, ob die Jugendlichen (von ihnen) Besuch bekommen werden usw. Sind die Inhaftierten sehr verschreckt, wird dieses Gespräch unter vier Augen geführt.
- Individueller Vollzugsplan wird erstellt Danach folgt eine mehrwöchige Zugangsphase, in der die Inhaftierten zunächst beobachtet werden. In dieser Zeitspanne führen die Fachdienste ein umfassendes Screening durch. Der Bildungsstand der Jugendlichen wird erhoben, es wird geklärt, ob Deutschkurse erforderlich sind und festgelegt, welche Schule und Berufsausbildung angeboten werden kann.
- Alternativer Plan wird bei Bedarf erarbeitet Nach etwa einem Monat gibt es eine Vollzugsplansitzung. Zu diesem Zeitpunkt liegen bereits alle relevanten medizinischen Daten vor. Geklärt wird, ob die oder der Inhaftierte Psychotherapie benötigt, eine Tiertherapie erhält usw. Das Ergebnis der Vollzugsplansitzung wird den Jugendlichen von jener Person mitgeteilt, die inzwischen den besten Kontakt zu ihnen aufgebaut hat. Sollten die Jugendlichen das Angebot gänzlich verweigern, wird ein alternativer Ausbildungs- und Therapieplan erarbeitet.
- Bereits am ersten Tag erhalten die Jugendlichen einen Haftraum zugewiesen, den sie bis zu ihrer Entlassung bewohnen sollen. Die Inhaftierten müssen nicht mehr je nach Lockerungsstufe die Abteilung und damit den Wohnraum wechseln, sondern bleiben an einem Ort.
- Phasenmodell wirkt als Motivator Die Lockerungen sind in ein mehrstufiges Phasenmodell eingebettet. Die einzelnen Phasen sind durch eine bestimmte Punktezahl definiert. Durch gute Führung und sozial adäquates Verhalten gewinnt man Punkte; bei Verstößen gegen die Hausordnung oder im Falle des Besitzes unerlaubter Gegenstände werden Punkte abgezogen. Je nach Anzahl der Punkte erreicht man Lockerungsstufen, in denen beispielsweise der Haftraum länger geöffnet ist oder man vermehrt Freizeit außerhalb der Abteilung verbringen darf.
- Das Modell hat sich im Vollzugsalltag bewährt. Die VA musste allerdings bemängeln, dass dieses Projekt den im Gesetz verankerten Trennungsgeboten, unter anderem zwischen Untersuchungs- und Strafhaft oder Erst- und Wiederholungstätern, widerspricht; sie hat daher angeregt, das grundsätzlich als positiv bewertete Modell auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Die Verhängung der Haft ist für Jugendliche oft ein einschneidendes Erlebnis. Nur erfahrene, besonders ausgebildete Beamte können dabei die nötige Stütze anbieten.*
- ▶ *Sprachbarrieren dürfen nicht einer Kontaktaufnahme mit einem Rechtsbeistand entgegenstehen. Videodolmetsch sollte daher bereits auf der Zugangsabteilung zur Verfügung stehen.*
- ▶ *Modelle, die sich in der Praxis bewährt haben und von den Jugendlichen auch gut angenommen werden, sollten sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen.*

7.6 Haft als „zweite Chance“ im Leben

Wie Art. 37 lit. b UN Übereinkommen über die Rechte des Kindes besagt, darf eine Freiheitsstrafe „bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden“. Im österreichischen Jugendstrafrecht gibt es eine Reihe von Alternativen zu Haftstrafen, nicht zuletzt, weil die negativen Auswirkungen des Haftalltages auf das Leben eines jungen Menschen evident sind: Jugendliche müssen als Folge des Strafantritts Schule oder Ausbildung unterbrechen, familiäre und soziale Kontakte werden unterbunden und letztlich kommt es nach der Entlassung zu einer Stigmatisierung als „Straftäterin“ oder „Straftäter“, mit allen negativen Konsequenzen bei der Arbeits- und Wohnungssuche.

Negative Faktoren ausgleichen

Für manche Jugendliche kann eine Inhaftierung jedoch auch eine echte Chance in ihrem Leben bedeuten. Viele kommen aus einem sozialen Umfeld, in dem sie Verwahrlosung und Gewalt erfahren haben. Der ganz überwiegende Teil der jugendlichen Delinquenten ist zudem substanzabhängig und hat die Lehr- oder Schulausbildung abgebrochen. Der Vollzug einer Freiheitsstrafe führt sie zwangsläufig an eine geordnete Tagesstruktur heran und gibt ihnen Halt. Bei längeren Haftstrafen erschließt sich die Möglichkeit, mithilfe erfahrener Pädagoginnen und Pädagogen einen Schulabschluss oder eine Berufsausbildung nachzuholen.

Erfahrene Pädagogen helfen

In der Justizanstalt Josefstadt beispielsweise werden sieben verschiedene Schnupperlehren angeboten (darunter Metallbearbeitung, Haar- und Körperpflege oder Nageldesign). Auch zu einer ECDL-Schulung inklusive der dazugehörigen Zertifizierungsprüfung kann man sich anmelden. Neben dem Schulunterricht, der für beide Geschlechter gemeinsam abgehalten wird, gibt es für die Jugendlichen die Möglichkeit, den Staplerführerschein zu machen oder Deutschkurse zu besuchen.

Breites Lehrangebot geboten

Ist eine längere Strafen zu erwarten, können jugendliche Inhaftierte bereits während der Zeit der Untersuchungshaft in die Justizanstalt Gerasdorf überstellt werden, um so schnell wie möglich mit einer Lehre zu beginnen. Das An-

gebot umfasst dort Handwerke wie Bäcker, Schlosser, Maurer, Elektriker, Koch und Friseur.

Abschluss als Erfolgserlebnis für alle Beteiligten

Alle Beteiligten sind stolz darauf, dass viele extern abzulegende Lehrabschlussprüfungen mit einer Auszeichnung bestanden werden. Auch in Gesprächen mit den Inhaftierten bemerkt man die Wichtigkeit, die die Lehre im Gefängnisalltag hat. Nicht selten machen Inhaftierte nach einem ersten einen zweiten Lehrabschluss. Selbstredend wird in den Zeugnissen der Ausbildungsplatz nicht erwähnt, sodass nicht rückgeschlossen werden kann, wo die berufliche Qualifikation erworben wurde.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Längere Haftstrafen ermöglichen Jugendlichen bei intensiver pädagogischer Betreuung eine Schul- und Berufsausbildung nachzuholen.*
- ▶ *Lehrangebote sollen dem Bedarf wie den Interessen der Jugendlichen entsprechen. Mädchen dürfen dabei nicht benachteiligt werden.*

7.7 Besondere Herausforderungen im Vollzugsalltag

Inakzeptabler Stillstand im Sommer

So erfreulich die Beschäftigungssituation das Jahr über ist, in den Sommerferien fällt sie dramatisch zurück. Haftinterne Betriebe stehen als Folge von Urlauben in der Hauptreisezeit Juli und August still. Auch der Unterricht kann nicht fortgeführt werden. Das Lehrpersonal wäre grundsätzlich bereit, im Sommer während der Ferienzeit Unterrichtseinheiten abzuhalten, jedoch scheitert es an schulrechtlichen Bestimmungen und der Bezahlung.

Kein Unterricht aufgrund Urlaubszeit

Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen versuchen die Inhaftierten so gut wie möglich zu beschäftigen, können aber kaum ausreichend Aktivitäten anbieten, um den Tag zu füllen. Zusätzlich entfallen auch Deutschkurse beziehungsweise müssen diese von den Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen übernommen werden. Zeitgleich sind aufgrund der allgemeinen Urlaubszeit die meisten Werkstätten geschlossen.

Zwar funktioniere der handwerkliche Dienst unter Einbindung von zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern laut Auskunft der Leitung der Justizanstalt Gerasdorf hervorragend. Bedauerlicherweise gibt es immer noch Stimmen unter den Justizwachebeamtinnen und -beamten, die dieser Kooperation ablehnend gegenüberstehen.

Die VA betont einmal mehr, wie wichtig eine durchgehende Schul- und Berufsausbildung für die Resozialisierung der jungen Menschen ist.

Jugendliche haben Recht auf Beschäftigung

Das Fehlen sinnvoller Aktivitäten ist für jeden Gefangenen nachteilig. Besonders gravierend wirkt sich dieser Mangel bei Jugendlichen aus, die ein besonderes Bedürfnis nach körperlichen Aktivitäten und intellektueller Betätigung

haben. Jugendlichen, denen die Freiheit entzogen ist, sollte ein reichhaltiges Programm an Erziehung, Sport, Berufsbildung, Freizeit und anderen Aktivitäten angeboten werden (CPT/Inf (99) 12; Punkt 31). Sinnvolle Beschäftigung und Programme, die den Jugendlichen helfen, sich wieder als Mitglied der Gesellschaft zu entfalten, fordern auch die Vereinten Nationen (vgl. A/RES/45/113, 14. Dezember 1990, Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz von Jugendlichen, denen ihre Freiheit entzogen ist („Havana-Regeln“), Regel 12).

Für manche Inhaftierte stellt aufgrund ihres sehr niedrigen Bildungsniveaus eine Lehre eine (zu) große Herausforderung dar. Für diese Inhaftierten hat man in der Justizanstalt Gerasdorf die Möglichkeit geschaffen, eine Teilqualifikation zu erwerben. Sollte auch dieses Ziel nicht realistisch erreichbar sein, gibt es das Angebot einer Ergotherapie oder für einen Unternehmerbetrieb Plastikteile zusammensetzen. Man versucht für jeden Inhaftierten eine adäquate Beschäftigung zu finden.

Bei Bedarf individuelles Angebot

Aufgrund ihrer geringeren Zahl besteht eine latente Gefahr der Benachteiligung weiblicher Jugendlicher. Das BMJ hat in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die eigens für weibliche Jugendliche geschaffenen Programme sehr personalintensiv sind und diese, wenn sich beispielsweise gar keine weiblichen Jugendlichen in Haft befänden, ungenützt blieben. Dennoch würden Fixkosten anfallen.

Weibliche Jugendliche nicht benachteiligen

Die VA regte für die gerichtlichen Gefangenenhäuser gemeinsame Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten mit den männlichen Jugendlichen an. Die Bedürfnisse von weiblichen Jugendstraftäterinnen im Vollzug verdienen besondere Aufmerksamkeit. Sie dürfen keinesfalls weniger Betreuung, Schutz, Hilfe, Behandlung und Ausbildung erfahren als männliche Jugendstraftäter. Ihre Gleichbehandlung ist zu gewährleisten (vgl. A/RES/40/33, 29. November 1985, Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit („Beijing-Regeln“) Regel 26.4).

Nur knapp 30 Prozent der im Herbst 2017 inhaftierten Jugendlichen waren österreichische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Die damit verbundenen Herausforderungen für den Vollzugsalltag liegen auf der Hand. Sprachliche Hürden und kulturelle Konflikte sind vorprogrammiert. Wichtig ist, mit den Jugendlichen nicht bloß behelfsmäßig zu kommunizieren. Da viele von ihnen weder Deutsch noch eine gängige Fremdsprache sprechen, ist man auf Dolmetscherinnen und Dolmetscher angewiesen. Die Bediensteten der Justizanstalt Gerasdorf wie des Jugenddepartments der Justizanstalt Wien-Josefstadt betonen übereinstimmend, wie unverzichtbar inzwischen Videodolmetsch geworden ist. Gegenwärtig wird in diesen beiden Einrichtungen das System auch von den Fachdiensten für den Freizeitbereich genutzt. Im Übrigen gibt es Videodolmetsch in den Justizanstalten flächendeckend nur auf den Krankenabteilungen und in den Ordinationen.

Wertekurse nicht für alle
 Wesentlich ist nicht nur das Vermitteln von Sprachkenntnissen in Form von Deutschkursen; angeboten werden auch Werte- und Orientierungskurse, wie sie Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte vom AMS zugewiesen erhalten. Aus Kostengründen sind diese Kurse aber nur „aufenthaltsverfestigten“ Inhaftierten zugänglich. Aus gleichheitsrechtlicher Sicht ist dies kritisch zu sehen, da zum Zeitpunkt der Haft noch völlig ungewiss ist, ob die oder der Jugendliche in Ihr bzw. sein Heimatland zurückkehren muss oder nicht.

Durchmischung der Kulturen
 Mit einer Durchmischung der Inhaftierten in den Abteilungen in der Justizanstalt Gerasdorf beugt man einer Ghettobildung vor. Generell geht man mit den verschiedenen Kulturen sehr offen um. Sowohl christliche Festtage, wie Weihnachten, als auch das Fastenbrechen nach dem Ramadan werden gemeinsam gefeiert. Es soll so das gegenseitige Verständnis für die verschiedenen Kulturen gefördert werden.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ ***Ein Unterrichtsverbot während der Schulferien ist für Lehrerinnen und Lehrer in Justizanstalten unzweckmäßig. Eine gesetzliche Sonderregelung käme allen Beteiligten entgegen.***
- ▶ ***Nur mithilfe von mehr Personal kann das Ausbildungsangebot in der Justizanstalt Gerasdorf verbessert werden.***
- ▶ ***Werte- und Orientierungskurse sollten allen Jugendlichen mit Migrationshintergrund angeboten werden.***

7.8 Kontakt zu Familie und Freunden

Wesentlicher Teil der Resozialisierung
 Eine wichtige Rolle für die Resozialisierung der Jugendlichen spielt zweifellos, dass ihre Beziehung zur Familie und ihren Freunden in der Freiheit nicht abreißt oder als Folge der Haft zerbricht. Regelmäßige Besuchsmöglichkeiten werden von sämtlichen internationalen Standards gefordert (z.B. A/RES/45/113, 14. Dezember 1990, Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz von Jugendlichen, denen ihre Freiheit entzogen ist („Havana-Regeln“), Regel 60; A/RES/40/33, 29. November 1985, Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit („Beijing-Regeln“) Regel 26.5).

Aktives Zugehen erforderlich
 Bereits nach der Einlieferung nimmt die Sozialarbeiterin bzw. der Sozialarbeiter in der Justizanstalt Gerasdorf Kontakt zu den Eltern auf und erläutert ihnen, wann ihr Kind Besuch empfangen darf und wie man am zweckmäßigsten mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu der Einrichtung kommt.

Flexibles Zeitangebot wichtig
 Inhaftierte können dreimal pro Woche eine Stunde lang Besuche empfangen. Die Zeit kann auch in einem Stück konsumiert werden. Für Glasbesuch ist ausreichend Platz. Auch Tischbesuche können absolviert werden. Um den

Besuchsbereich noch attraktiver zu gestalten, soll dieser demnächst umgebaut und um eine Langzeitbesuchsmöglichkeit erweitert werden.

Ist der Anreiseweg weiter, wird auch eine längere Besuchsdauer erlaubt. Als Lockerungsstufe gibt es am Samstag einen Abholbesuch. Das bedeutet, Verwandte oder Freunde können die Jugendlichen drei Stunden lang außerhalb der Justizanstalt begleiten. Erlaubt ist dabei auch in die nächstgrößere Stadt zu fahren und so für die Dauer des Freiganges auch räumlich ein wenig Abstand zu gewinnen.

Abholbesuch möglich

Nicht in jeder Einrichtung sind die Besuchsmöglichkeiten so gestaltet. In der Justizanstalt Innsbruck beispielsweise können die Jugendlichen lediglich tagsüber und nur wochentags Besuch empfangen. Die VA kritisierte, dass die Besuchszeiten in der Jugendabteilung nicht der Lebensrealität von arbeitenden Menschen entsprechen.

Die VA betonte in der Vergangenheit immer wieder, dass es Inhaftierten ermöglicht werden soll, die Beziehungen zur Familie und Freunden aufrecht zu erhalten (CPT/Inf (92) 3, Rz. 51). Für Jugendliche im Strafvollzug hat dies sogar noch größere Bedeutung. Die CPT-Standards fordern, dass die Förderung des Kontaktes mit der Außenwelt das Leitprinzip sein sollte (CPT/Inf (99) 12; Rz 34).

Inhaftierten, deren Angehörigen aufgrund großer Distanz ein Besuch nur schwer bzw. gar nicht zumutbar ist, wird derzeit im Rahmen eines Pilotprojektes in den Justizanstalten Graz-Karlau, Garsten und Stein die Möglichkeit von Internettelefonie angeboten. Herkömmliches Telefonieren ist grundsätzlich während der Freizeit möglich. Die Wertkarten dazu können im Wege des Anstaltssupermarktes („Ausspeise“) erworben und aufgeladen werden. Wer gar kein Geld hat, dem hilft man in der Abteilung aus.

Skypen als Besuchersatz

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Flexible Besuchszeiten erleichtern berufstätigen Eltern mit ihren Kindern in Kontakt zu bleiben.*
- ▶ *Kindergerechte Besuchsräumlichkeiten ermöglichen die Mitnahme von kleinen (Geschwister-) Kindern, sodass der Kontakt zu ihnen nicht verloren geht.*
- ▶ *Der Abholbesuch als Lockerung ist Motivation für den Jugendlichen zu Wohlverhalten und fördert seine Resozialisierung.*
- ▶ *Internettelefonieren ist eine kostengünstige Methode der Kommunikation. Sie sollte im Strafvollzug allen Jugendlichen offenstehen.*

7.9 Junge Menschen im Maßnahmenvollzug

Keine lebenslange
Unterbringung für
Jugendliche!

Der Entzug der persönlichen Freiheit, der so lange währt, wie das Gericht eine Gefährlichkeit ortet, die von dem Angehaltenen ausgeht, ist bereits für einen erwachsenen Menschen eine erhebliche psychische Belastung. Einem jungen Menschen nimmt eine derartige Entscheidung jedwede Perspektive.

Einigkeit der Experten

Die vom BMJ im Juni 2014 eingesetzte Arbeitsgruppe zur „Reform des Maßnahmenvollzuges“ forderte daher in ihrem Abschlussbericht eine eigene Regelung für Jugendliche. Es soll unzulässig sein, dass Jugendliche eine bis zu lebenslange Einweisung erfahren können. Stattdessen sollten geeignete Alternativen entwickelt werden. Hierzu müsste zunächst eine eingehenden wissenschaftlichen Analyse der bisherigen Unterbringungen von Jugendlichen und eine intensive konzeptive Arbeit unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten aus den Bereichen Jugendstrafrechtspflege, Jugendpsychiatrie und Jugendwohlfahrt durchgeführt werden. Bei Jugendlichen im Maßnahmenvollzug handelt es sich um Einzelfälle. Diese ausgewählten Fällen sollten mittels einer Verschärfung der Einweisungskriterien Rechnung getragen werden (Bericht an das BMJ, BMJ-V70301/0061-III 1/2014, Seite 57).

Entwurf folgt
Empfehlung nicht

Mitte Juli 2017 stellte der BMJ den Entwurf eines Bundesgesetzes über den Vollzug freiheitsentziehender vorbeugender Maßnahmen nach § 21 StGB (Maßnahmenvollzugsgesetz-MVG) vor. Dieser Entwurf sieht zwar vor, dass psychisch kranke Rechtsbrecherinnen und Rechtsbrecher aller Altersklassen künftig in therapeutischen Zentren untergebracht und behandelt werden. Jugendliche dürfen zudem in gesonderten Bereichen der Justizanstalt Gerasdorf untergebracht werden, wenn sie dort angemessen behandelt und betreut werden können. Die Anregung der Arbeitsgruppe, wonach es unzulässig sein soll, dass Jugendliche eine bis zu lebenslange Einweisung erfahren können, wurde aber nicht aufgegriffen und der Empfehlung (Nr. 4 lit. c) nicht Folge geleistet.

Langfristiger Aufenthalt
in Spitälern ist keine
Alternative

Wie der Vollzug bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen erfolgen soll, die nicht in der Justizanstalt Gerasdorf untergebracht sind, wird in dem Entwurf nicht näher geregelt. Ihre Unterbringung in forensischen Abteilungen an psychiatrischen Kliniken hat sich schon bislang als problematisch erwiesen, weil die jungen Menschen dort vielfach nicht ihren Bedürfnissen entsprechend sozialtherapeutisch versorgt werden. Weder können sie dort ihre Schulausbildung komplettieren, noch eine Berufsausbildung absolvieren. Vielfach werden sie auch mit den Erwachsenen gemeinsam untergebracht.

Fachärzte und Nachsor-
geeinrichtungen fehlen

Hinzu kommt der drückende Mangel an Kinder- und Jugendpsychiaterinnen und -psychiatern, deren fachliche Kompetenz bei der Begutachtung und Behandlung psychisch kranker Straffälliger besonders abgeht. Oft fehlt es auch an adäquaten Nachbetreuungseinrichtungen. Vielfach haben Jugendliche jahrelang in Heimen gelebt und sind dort straffällig geworden. Die Heimleitung will sie nicht wieder aufzunehmen. Ohne betreuten Wohnplatz geben Gutachter in der Regel keine Entlassungsempfehlung ab und sprechen die Ge-

richte keine bedingte Entlassung aus. De facto werden damit Jugendliche länger angehalten als es das Gesetz vorsieht.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Über Jugendliche soll eine vorbeugende Maßnahme nicht zeitlich unbefristet verhängt werden können.*
- ▶ *Forensisch therapeutische Zentren sind ehestens einzurichten. Die Aufnahme in ein Spital sollte nur erfolgen, wenn dies medizinisch indiziert ist.*
- ▶ *Es sind alle Anstrengungen zu unternehmen, um Kinder- und Jugendpsychiater für die fachärztliche Versorgung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Straf- und Maßnahmenvollzug zu gewinnen.*
- ▶ *Der Ausbau von Nachsorgeeinrichtungen für Jugendliche und junge Erwachsene ist vor allem im Westen Österreichs zu forcieren.*

7.10 Bündel an eingriffsminimierenden Maßnahmen

Im Rahmen der „Zehn Gebote guter Kriminalpolitik“, die kürzlich namhafte Wissenschaftler und Praktiker erarbeitet haben, wurde auf die Wichtigkeit angemessener strafrechtlicher Reaktionen und deren Folgen für das Leben von jungen Straffälligen hingewiesen (JSt 2017/4). Unter anderem heißt es, dass „vor allem bei straffälligen jungen Menschen zunächst alle intervenierenden Möglichkeiten des Familien- und Jugendhilferechts, der Sozialarbeit sowie der Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik auszuschöpfen sind, bevor strafrechtliche Interventionen in Betracht gezogen werden.“

Das Gericht hat zahlreiche Möglichkeiten, auf die Straftaten von Jugendlichen zu reagieren. Je nach Voraussetzungen kommen verschiedene Maßnahmen der Diversion (Zahlung eines Geldbetrages, Möglichkeit des Tauschgleiches, Erbringen gemeinnütziger Leistungen) in Betracht. Für geringe Delikte kennt das Jugendstrafrecht die Möglichkeit eines „Schuldspruches ohne Verhängung einer Strafe“ (§ 12 JGG) sowie den „Schuldspruch unter Vorbehalt der Strafe“ (§ 13 JGG), unter gleichzeitiger Setzung einer Probezeit. Für die Verhängung der Untersuchungshaft sieht das Jugendstrafrecht besondere Kriterien vor.

Breite Palette

Die Gerichte machen von der Möglichkeit eingriffsminimierende Maßnahmen bei den Jugendlichen zu verfügen, durchwegs Gebrauch. Der gerichtlichen Kriminalstatistik lässt sich entnehmen, dass unter den über 2.100 Jugendlichen, welche 2015 verurteilt wurden, lediglich 16,8 % eine unbedingte oder teilbedingte Freiheitsstrafe verbüßen mussten. Bei Erwachsenen betrug diese Art der Strafen immerhin über 31 %.

Spruchpraxis der Gerichte

Auffallend groß ist der Anteil der bedingt ausgesprochenen Strafen mit 48,9 %. Der Anteil jugendlicher Personen oder junger Erwachsener, die einen elektronisch überwachten Hausarrest verbüßen, ist verschwindend gering.

Sozialnetzkonferenz Mit der Novelle zum JGG wurde die Sozialnetzkonferenz gesetzlich verankert (§§ 17a, 35a JGG). Darunter versteht man einen neuen methodischen Ansatz der Sozialarbeit, der seine Ursprünge im neuseeländischen Modell der „Family Group Conference“ hat. Das Modell geht davon aus, dass Jugendliche, die sich in einer krisenhaften Lebensphase befinden, selbst entscheidungs- und problemlösungskompetent sind. Gemeinsam mit ihrem sozialen Netz (Eltern, Freunde, Lehrpersonal, usw.) erarbeiten sie einen verbindlichen Plan für die Zukunft und werden bei dessen Einhaltung auch unterstützt.

Haftvermeidung oder Haftreduktion Häufig werden derartige Sozialnetzkonferenzen zur Vermeidung von Untersuchungshaft oder als Voraussetzung für eine bedingte Entlassung aus der Strafhaft abgehalten. In einer Untersuchungshaftkonferenz soll ein Weg entwickelt werden, ob anstelle der bereits verhängten Untersuchungshaft gelindere Mittel (§ 173 Abs 5 StPO) angewendet werden können.

Rasche Reaktion der Behörde In der Praxis werden die Sozialnetzkonferenzen zur Vermeidung von Untersuchungshaft oft spät einberufen, sodass es erst kurz vor der Hauptverhandlung zu einer Enthftung kommt. Der Verein NEUSTART, der für die Ausrichtung dieser Sozialnetzkonferenzen zuständig ist, wünscht sich eine raschere Beauftragung durch die Gerichte, damit die Zeit, die die Jugendliche in Untersuchungshaft verbringen, möglichst kurz gehalten werden kann.

WOBES statt Haft Zukunftsträchtig erscheint auch ein Konzept von WOBES, des Vereins zur Förderung von Wohnraumbeschaffung, um jungen Menschen das Haftübel zu ersparen. Erteilt das Gericht statt der Haft die Weisung, in einer betreuten Einrichtung Wohnsitz zu nehmen, wird dem Jugendlichen dort eine Bezugsperson zugewiesen, die rund um die Uhr seine pädagogische, therapeutische und organisatorische Betreuung koordiniert. Gemeinsam wird wöchentlich ein Plan erstellt, der Tagesstruktur, Therapie und sonstige Termine, inklusive die Freizeit, die außer Hauses verbracht werden darf, beinhaltet.

Mit den Klienten werden Zielvereinbarungen getroffen, deren Erreichen regelmäßig evaluiert wird. Die Angehörigen sind eingebunden. Die Jugendlichen werden in ihrer sozialen Kompetenz gestärkt und an Selbständigkeit und Selbstfürsorge herangeführt. Vertrauensbrüche und gravierende Verstöße gegen die Hausordnung sind dem Gericht zu melden und können zu einer Rücknahme der Weisung führen. Den Jugendlichen sind die Konsequenzen eines Fehlverhaltens bewusst.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Sozialnetzkonferenzen sind ein geeignetes Mittel, die Verhängung oder Verlängerung von Haft zu vermeiden; sie sollten rasch einberufen werden.*
- ▶ *Es ist aber dafür Sorge zu tragen, dass Jugendliche nicht in jenes Milieu zurückfallen, das in ihrem Leben bereits einmal Kriminalität fördernd wirkte.*
- ▶ *Die gerichtliche Weisung in einer betreuten Wohneinrichtung Wohnsitz zu nehmen, kann eine taugliche Alternative sein.*

7.11 Wege zurück in die Freiheit

Im normalen Leben wieder Fuß zu fassen, ist nicht leicht. Die Gefahr eines Rückfalls ist erfahrungsgemäß in der ersten Zeit nach der Entlassung besonders hoch. Umso wichtiger ist es, Jugendlichen Unterstützung zu bieten.

Gefahr des Rückfalls

Bereits während der Haft werden die Jugendlichen mit Trainings und Kursen auf die Zeit in der Freiheit vorbereitet. Sozialpädagoginnen und -pädagogen unterstützen die Jugendlichen beim Erarbeiten einer Tagesstruktur, helfen beim Lernen oder Schreiben eines Lebenslaufs, geben Tipps für ein Bewerbungsgespräch oder ermuntern sie, sich neuen Hobbys zuzuwenden.

Der Verein NEUSTART bietet unter anderem Resozialisierungshilfe für Straffällige. Eine Mitarbeiterin fungiert dabei als Schnittstelle zwischen Verein und Justizanstalt. Sie wird schon etwa drei Monate vor der geplanten Entlassung informiert und hat Gelegenheit, vorausschauend und zeitgerecht mit den Jugendlichen Kontakt aufzunehmen und zu erheben, wie deren Situation nach der Entlassung sein wird. Für den in Aussicht genommenen Wohnort kann bereits eine Bewährungshilfe bestellt werden, die bei gemeinsamen Ausgängen die oder den künftigen Klienten schon ein wenig näher kennenlernt.

Früher Kontakt mit Bewährungshilfe

Die Mitarbeiterin führt auch regelmäßige Gespräche mit dem Sozialen Dienst, der die Jugendlichen während der Haftzeit betreut und von deren Bedürfnissen und Persönlichkeitsstruktur weiß.

Entlassungskonferenzen haben eine erfolgreiche Integration nach der Entlassung aus einer Freiheitsstrafe zum Ziel. Dabei soll unter anderem das soziale Netz der Jugendlichen aktiviert werden, um gemeinsam mit den Jugendlichen unter Einbeziehung aller relevanten externen Betreuungseinrichtungen Problemlösungen für die Zeit nach der Haftentlassung zu finden und somit weiteren Straftaten vorbeugen.

Entlassungskonferenzen

Die Justizanstalt Gerasdorf macht von dieser Möglichkeit eher selten Gebrauch. Begründet wird dies damit, dass das soziale Netz in die tägliche Betreuungsarbeit ohnedies eingebunden sei. Der Verein NEUSTART würde es begrüßen, wenn es häufiger zu Sozialnetzkonferenzen käme. Gerade bei der Zusammen-

Zusammenhalt als Impulsgeber

kunft aller Beteiligten werden oft konstruktive Modelle entwickelt. Das Wichtigste sei freilich, dass die Jugendlichen, die zu ihrer Entlassungskonferenz ihre Zustimmung geben und aktiv mitwirken mussten, auch danach den Kontakt zu den teilnehmenden Personen nicht verlieren. Sie sind jene Stütze, auf die sie im Bedarfsfall zurückgreifen sollen.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Der Gefahr eines Rückfalles sollte mit intensiver Betreuungsarbeit bereits während der Haft begegnet werden.*
- ▶ *Das gesamte soziale Umfeld sollte in die Vorbereitung der Entlassung eingebunden werden. Nicht auf Institutionen, sondern auf die handelnden Menschen kommt es dabei an.*

7.12 Auch Strafunmündige haben Rechte

Abseits der Herausforderungen, die der Strafvollzug an Jugendliche stellt, muss auf die Rechte jener hingewiesen werden, die noch nicht deliktstfähig sind.

Als Reaktion auf die Berichterstattung über die Straftaten von Kindern wurde unlängst die Forderung erhoben, die Strafmündigkeitsgrenze für Jugendliche herabzusetzen.

Kriminalsoziologen und Kinder- und Jugendanwälte sind gegen kriminalisierende Maßnahmen. Gewaltprävention, Maßnahmen der Jugendwohlfahrt sowie andere Betreuungsangebote sollten stattdessen intensiviert werden. Eine Freiheitsstrafe sollte stets das letzte Mittel für Jugendliche sein. Die Herabsetzung der Strafmündigkeit würde diesen Intentionen zuwiderlaufen.

Einen erheblichen Eingriff in ihr Privatleben erfuhr eine Wiener Familie. Sie wurde von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen ihren sechsjährigen Buben nicht verständigt. Das Kind hatte in der Schule in einem Wutanfall zwei Lehrerinnen verletzt. Eine Lehrerin erstattete Anzeige wegen Körperverletzung. Die Eltern erfuhren von der Anzeige erst, als sie von der Einstellung des Verfahrens infolge der Strafunmündigkeit ihres Sohnes benachrichtigt wurden.

Sorgen bereitet den Eltern, dass ihr Sohn nunmehr in der „Verfahrensautomation Justiz“ (sog. „VJ-Register“) aufscheint und eine Löschung der Daten erst nach Jahren erfolgt. Darüber hinaus seien auch der Kinder- und Jugendhilfeträger und das PflEGschaftsgericht verständigt wurden.

Die VA hatte die betroffenen Eltern auf die gesetzlichen Bestimmungen in der StPO und dem JGG zu verweisen, hegt jedoch Zweifel, ob die völlige Schutzlosigkeit des verdächtigten Kindes gesetzlich intendiert ist. Weder konnte sich das Kind noch die Eltern zu dem Tatvorwurf äußern; auch wurden sie erst im Nachhinein verständigt. Wünschenswert wäre, dass in einem solchen Fall die

Schulleitung die Eltern einbindet und diese nicht erst von der Strafverfolgungsbehörde informiert werden.

Dieser Auffassung schloss sich das Bundesministerium für Bildung an. Nach dem Schulunterrichtsgesetz haben Lehrerinnen und Lehrer sowie Erziehungsberechtigte eine möglichst enge Zusammenarbeit in allen Fragen der Erziehung und des Unterrichtes der Schülerinnen und Schüler zu pflegen. Kommt es zu einer Fehlentwicklung bei dem Kind, ist mit den Erziehungsberechtigten Rücksprache zu halten. Dass Eltern von einer Anzeige einer Lehrkraft nicht umgehend erfahren, sollte nicht vorkommen.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ ***Strafrechtliche Sanktionen sollten im Leben eines jungen Menschen erst dann zum Einsatz gelangen, wenn alle pädagogischen Maßnahmen ausgeschöpft sind.***
- ▶ ***Kommt es zu einer Anzeige, sollten die gesetzlichen Vertreter ehensens verständigt werden.***

Einzelfall: VA-BD-J/0931-B/1/2016

8 Jugendliche im Fremden- und Asylwesen

8.1 Bundesbetreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylwerbenden

Die Aufnahme-Richtlinie (2013/33/EU) regelt, dass Asylwerbenden unmittelbar ab Antragstellung Grundversorgung zusteht. Diese umfasst unter anderem eine angemessene Verpflegung, eine geeignete Unterkunft, medizinische Versorgung, Taschengeld, die Übernahme von Transportkosten, Maßnahmen für pflegebedürftige Personen, Beratung und Information sowie die Versorgung mit Kleidung und Schulbedarf.

Für die als besonders schutzbedürftig anzusehenden unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge sieht die Aufnahme-Richtlinie zusätzliche Grundversorgungsleistungen vor: Neben einer sozialpädagogischen und psychologischen Unterstützung müssen die Minderjährigen altersgemäß betreut und Zukunftsperspektiven mit ihnen abgeklärt werden. Zusätzlich sollen die Kinder und Jugendlichen rasch eine gesetzliche Vertretung erhalten.

Um Fortschritte zu erzielen, nimmt die VA regelmäßig zu Änderungen im Asylrecht Stellung. Dabei zeigt sie problematische gesetzliche Bestimmungen und Lösungsvorschläge auf. So regte die VA in ihrer Stellungnahme zum „Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 – FrÄG 2015“ die Einrichtung von Clearingstellen in den Bundesländern an. Dies soll den traumatisierten Kindern und Jugendlichen eine Phase der Stabilisierung vor einer Befragung im Verfahren einräumen.

Begutachtungen von
Gesetzen

Dass Regelungen im Sinne des Kindeswohls möglich sind, zeigt das Land Kärnten. Aufgrund einer Vereinbarung der Kinder- und Jugendhilfe mit dem BFA wird sofort die Obsorge für die in Kärnten verbleibenden unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge übernommen, sodass Vorführungen in eine Erstaufnahmestelle wegfallen.

Die Kommissionen der VA besuchten mehrere Bundesbetreuungseinrichtungen beziehungsweise die Bundesbetreuungsstelle Traiskirchen in NÖ wiederholt, vor allem in den Jahren 2015 und 2016. Die VA verschaffte sich so ein Bild von der tatsächlichen Lage der Betroffenen und konnte Verbesserungen anregen und deren Umsetzung überprüfen.

Besuche von Betreu-
ungseinrichtungen des
Bundes

Wie in den Parlamentsberichten 2015 und 2016 (Band „Kontrolle der öffentlichen Verwaltung“, S. 133 ff. und 115 ff.) dargestellt, beanstandete die VA vor allem die Unterbringungs- und Betreuungssituation in der im Sommer 2015 massiv überbelegten Betreuungsstelle Ost in Traiskirchen. Zusätzlich verschärfte die im selben Zeitraum vorgenommene Verlegung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen von der Erstaufnahmestelle West in die Betreuungsstelle Ost die Lage der Betroffenen. Da nicht ausreichend geeignete

Grundversorgungsplätze zur Verfügung standen, mussten Kinder und Jugendliche oft über Monate in Traiskirchen bleiben. Im Zuge von Folgebesuchen der Betreuungsstelle Ost im Jahr 2016 kritisierte die VA, dass obdachlosen unbegleiteten Minderjährigen der Zutritt zum Wartezelt auf dem Areal der Einrichtung verweigert wurde. Die VA stellte jedoch auch wesentliche Verbesserungen bei den Aufenthaltsbedingungen fest.

Verbesserungen in der
Betreuungsstelle Ost

Positiv bewertete die VA, dass Asylwerbende mit einer Vertrauensperson Fachärztinnen und Fachärzte außerhalb der Betreuungsstelle Ost aufsuchen können. Erfreulich fand die VA die Klarstellung des BMI, dass unmündige unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Begleitung von Asylwerberinnen, die sich um diese Kinder kümmern, die Betreuungsstelle Ost verlassen dürfen. Die Einrichtung von Brückenklassen für schulpflichtige Kinder begrüßte die VA ausdrücklich.

Die Überprüfung der Sonderbetreuungsstelle Süd in Reichenau an der Rax im Oktober 2015 führte zu Verbesserungen für die untergebrachten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge: Das BMI behob Ausstattungsmängel und richtete ein Nachtbetreuungsteam ein. In der Sonderbetreuungsstelle Steyregg bestätigte das BMI im Februar 2016 einen Bettwanzenbefall. Die VA beanstandete, dass die Leitung erst Maßnahmen zur Schädlingsbekämpfung ergriff, als sich die betroffenen Jugendlichen an außenstehende Dritte wandten.

Fehlende Vertraulichkeit
von Arztgesprächen

Die Sonderbetreuungsstelle Steinhaus am Semmering für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge besuchte eine Kommission im Juni 2016. Die VA kritisierte, dass bis Dezember 2016 Mitbewohnerinnen und Mitbewohner als Dolmetscherinnen und Dolmetscher bei ärztlichen Untersuchungen herangezogen wurden. Auch die Beiziehung von Sozialbetreuungspersonal bei Arzt- und Psychologengesprächen beanstandete die VA und regte den Einsatz professioneller Dolmetscherinnen und Dolmetscher an. Das BMI verwies auf die dienstvertragliche Verschwiegenheitspflicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Aufgrund der hohen Belagszahl von 157 Bewohnerinnen und Bewohnern zum Besuchszeitpunkt kritisierte die VA das Fehlen einer diplomierten Pflegeperson für die Ausgabe von Medikamenten. Das BMI teilte im August 2017 mit, dass die Einrichtung nicht mehr für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge genutzt werde.

Ein Follow-up Besuch der Betreuungsstelle Ost erfolgte Ende Februar 2017. Die Kommission kritisierte unter anderem unhygienische Zustände sowie eine mangelhafte psychiatrische bzw. psychologische Versorgung. Zu Redaktionsschluss lag noch keine Stellungnahme des BMI vor.

Empfehlungen der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Der Staat muss durch entsprechende Ressourcenplanung und Konzepte immer darauf vorbereitet und in der Lage sein, seiner Verpflichtung zur Grundversorgung nachzukommen. Deshalb rechtfertigen auch unvorhergesehene Ereignisse keine Einschränkung der Grundversorgung besonders schutzwürdiger Personen.*
- ▶ *Das Kindeswohl ist von den zuständigen Behörden vorrangig zu berücksichtigen. Die VA hält ihre Anregung zur Einrichtung von Clearingstellen in allen Bundesländern aufrecht.*

8.2 Abschiebungen und Rückführungen

8.2.1 Trennung von Familien

Seit mehreren Jahren kritisiert die VA, dass bei Abschiebungen bzw. Rückführungen die Trennung von Familien in Kauf genommen wird. So war in einem Fall der Ehemann untergetaucht, während die Einsatzkräfte versuchten, die Ehefrau mit ihren Kindern nach Polen rückzuführen. Die Rückführung wurde zwar abgebrochen, die VA beanstandete aber die Vorgehensweise der Behörde, da auf Art. 8 EMRK nicht ausreichend Rücksicht genommen wurde. Dass die Rückführung abgebrochen und verschoben wurde, registrierte die VA positiv.

Kinder verlieren vorübergehend einen Elternteil

In einem weiteren Fall rügte die VA die zumindest in Kauf genommene Trennung der Familie im Zuge einer geplanten Rückführung nach Ungarn. Die Familie konnte beim ersten Termin nicht in Schubhaft genommen werden, weil sie bei Verwandten zu Besuch war und daher in ihrer Unterkunft nicht angetroffen wurde. Beim zweiten Versuch konnte der Ehemann nicht angetroffen werden. Mutter und Kinder wurden schließlich ohne Ehemann und Vater in Schubhaft genommen und hätten vier Stunden später den ungarischen Behörden übergeben werden sollen.

Aufgrund der Tatsache, dass der Ehemann zwei Mal in seiner Unterkunft nicht angetroffen wurde, ging die Behörde davon aus, dass der Ehemann sich der Rückführung entziehen wollte. Dies habe nach Ansicht des BMI eine Rückführung von Ehefrau und Kindern ohne Ehemann beziehungsweise Vater der Kinder gerechtfertigt.

Von einem Untertauchen des Vaters beziehungsweise von einer offenbar absichtlich herbeigeführten Verhinderung der Abschiebung ging die VA nicht aus. Eine geforderte Interessenabwägung im Sinne des Art. 8 EMRK nahm die Behörde nicht vor. Die geplante Rückführung unterblieb schlussendlich, weil der Zeitplan der Rückführung trotz behördlichen Bemühens nicht eingehalten werden konnte.

Seltener, aber doch, wurden Fälle bekannt, in denen Kinder ohne die Mutter abgeschoben beziehungsweise rückgeführt werden sollten. Beispielsweise

konnte eine Mutter aus gesundheitlichen Gründen nicht am behördlich vorgesehenen Termin nach Armenien abgeschoben werden. In der Folge schob die Behörde die zwei minderjährigen Kinder in Begleitung ihres Vaters ab. Die Abschiebung der Mutter fand nach ihrer Genesung drei Tage später statt. Die VA kritisierte, dass die Genesung der Mutter nicht abgewartet wurde, da so die Familie nicht getrennt hätte werden müssen.

Interessenabwägung
nach Art. 8 EMRK in
jedem Einzelfall

Das Wohl der Kinder und die Auswirkungen auf das Familienleben sind bei Abschiebungen oder Rückführungen stets zu beachten. Im Sinne des Art. 8 EMRK ist im Zweifelsfall dem Schutz der Kinder und des Familienlebens Vorrang vor dem Interesse des Staates eine Familie außer Lande zu schaffen, zu geben. Dem BMI ist aber insofern nicht entgegenzutreten, als jede Rückführung oder Abschiebung letztlich einer Einzelfallprüfung unterzogen werden muss.

Empfehlung der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Bei Abschiebungen bzw. Rückführungen sollen im Sinne des Art. 8 EMRK Familien nicht getrennt werden. Dies gilt auch dann, wenn ein Elternteil nicht transportfähig oder nicht auffindbar ist. Wenn sich ein Elternteil durch Untertauchen der Amtshandlung entziehen will, sollte die Behörde zunächst zuwarten und alle Möglichkeiten ausschöpfen, um alle Familienmitglieder zu finden.*

8.2.2 Amtshandlungen zur Unzeit

Beeinträchtigung des
Kindeswohls

Beim Zeitpunkt von Abschiebungen bzw. Rückführungen wird zu wenig Rücksicht auf das Kindeswohl genommen. Die VA kritisierte einen Abflugtermin um 7 Uhr in der Früh, der dazu führte, dass Kinder um 3:30 Uhr geweckt werden mussten. Insbesondere für kleine Kinder bedeutet dies eine empfindliche Störung ihres gesunden Schlafrhythmus. Das BMI teilte mit, dass das BFA anstrebe, künftig Rückführungen von Kindern in den frühen Morgenstunden zu vermeiden.

Eine Rückführung nach Polen wurde um 1:30 Uhr durchgeführt. Unter den Rückzuführenden befanden sich auch mehrere Minderjährige, zum Teil im Kleinkind- bzw. Säuglingsalter. Das BMI teilte der VA mit, dass die Abfahrt des Busses deshalb mitten in der Nacht erfolgte, da die polnischen Behörden eine Ankunft des Busses in Polen zwischen 9 und 10 Uhr morgens wünschten. Die VA kritisierte diese Vorgehensweise und ging davon aus, dass in einem solchen Fall mit den polnischen Behörden eine Vereinbarung über eine spätere Abfahrt erzielbar gewesen wäre.

Empfehlung der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Bei der Festlegung des Zeitpunktes der Abschiebungen bzw. Rückführungen ist auf das Kindeswohl und die Bedürfnisse speziell kleinerer Kinder Rücksicht zu nehmen.*

8.2.3 Missachtung von Obsorgerechten

In einem Fall wurden zwei minderjährige Kinder ohne ihre obsorgeberechtigte Mutter, stattdessen ausschließlich mit ihrem nicht obsorgeberechtigten Vater nach Armenien abgeschoben. Die VA kritisierte diese Vorgehensweise. Eine Missachtung der Obsorgeregelung durch die Übergabe der beiden Kinder in die Obhut des nicht obsorgeberechtigten Vaters kann aus Sicht der VA eine Verletzung des Kindeswohls darstellen. Nähere familiäre Hintergründe hat die Behörde nicht erhoben, weshalb Kinder einer Gefahr ausgesetzt werden könnten.

Rückführung ohne obsorgeberechtigte Mutter

Empfehlung der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Kinder sollen nicht ohne den zur Obsorge berechtigten Elternteil rückgeführt oder abgeschoben werden.*

8.2.4 Abschiebung schwangerer Frauen

Die VA kritisierte die Abschiebung einer im achten Monat schwangeren Frau. Entgegen der Auffassung des BMI kann allein aufgrund der Tatsache, dass keine gesundheitlichen Probleme eingetreten sind, nicht darauf geschlossen werden, dass die Abschiebung jedenfalls vorzunehmen ist. Die VA empfahl daher, dass das BMI künftig mehr auf die Vorgaben des Art. 3 EMRK und die Rechtsprechung des (damaligen) AsylGH Bedacht nehmen sollte. Der Zeitraum, in dem eine Abschiebung aufgeschoben werden sollte, wurde in der Rechtsprechung des AsylGH zwischen der achten Woche vor und der achten Woche nach dem errechneten Geburtstermin angesetzt.

Keine Rücksicht auf hochschwängere Frau

Empfehlung der Volksanwaltschaft:

- ▶ *Schwangere Frauen sollen zwischen der achten Woche vor und der achten Woche nach dem errechneten Geburtstermin nicht abgeschoben werden.*

9 Austausch mit der Zivilgesellschaft

9.1 Verfassungsgesetzliches Mandat

Seit Juli 2012 hat die Volksanwaltschaft ein verfassungsgesetzliches Mandat für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte. Diesen Auftrag nimmt die VA gemeinsam mit ihren Kommissionen als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) wahr. Damit werden das UN-Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) sowie die UN-Behindertenrechtskonvention umgesetzt.

Auftrag an die Volksanwaltschaft

Im Rahmen dieses Mandates, ist die VA auch dazu verpflichtet, mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten. Diese ist beispielsweise durch die Bestellung von NGO in den Menschenrechtsbeirat, dem beratenden Organ der Volksanwaltschaft, prominent vertreten. Darüber hinaus findet im Rahmen des NGO-Forums jährlich ein intensiver Austausch mit der Zivilgesellschaft statt. In diesem Rahmen tritt die VA mit NGO in Dialog, die sich für Menschenrechte einsetzen aber nicht im Menschenrechtsbeirat vertreten sind.

Einbindung der Zivilgesellschaft

9.2 Das NGO-Forum 2017

Am 18. September 2017 lud die VA bereits zum vierten Mal Vertreterinnen und Vertreter menschenrechtlicher NGO sowie der Bundesministerien und Länder zum NGO-Forum ein. Das diesjährige Motto lautete „Kinder und Jugendliche schützen – Gewalt verhindern“. Im Rahmen von Workshops und Vorträgen wurden unterschiedliche Aspekte dieses Themas von Expertinnen und Experten beleuchtet.

Die vier diesjährigen Workshops befassten sich mit den Themen „Kinder- und Jugendgesundheit“, „Kinder und Jugendliche auf der Flucht“, „Kinder und Jugendliche in staatlicher Betreuung“ und „Die Antigewaltstrainer“.

Zum Auftakt des diesjährigen NGO-Forums, wurde eine von der VA in Auftrag gegebene Studie, über die mediale Darstellung und Inszenierungen von sozioökonomisch benachteiligten Kindern und Jugendlichen, präsentiert. Die Medienanalytikerin Maria Pernegger hatte in Zusammenarbeit mit der VA bereits im Vorjahr die Darstellung von Menschen mit Behinderung in Massenmedien untersucht.

Studie „Kinderarmut: Darstellung und Wirklichkeit“

Die Ergebnisse des NGO-Forums sowie der Studie, sind in den vorliegenden Sonderbericht der VA an den Nationalrat miteingeflossen.

9.3 Studie zur Kinderarmut in den Medien

Im Fokus der Studie standen die Themen, die von den Medien im Hinblick auf Kinderarmut aufgegriffen werden und wie aus Sicht der Kinderrechte über die dargestellten Kinder berichtet wird.

Recht auf Mitbestimmung

Die UN-KRK gilt für Kinder und Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr und wurde am 20. November 1989 von der Vollversammlung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen angenommen. Aus Sicht dieser Konvention sind Kinder nicht nur besonders schutzbedürftig, sie haben auch ein Recht auf Mitbestimmung und Mitgestaltung. Jede Diskriminierung auf Grund von Herkunft, Geschlecht oder Religion ist zu unterlassen und alle Kinder sollen die gleichen Chancen und Möglichkeiten erhalten. Übertragen auf die mediale Berichterstattung bedeutet dies, dass

- » Kinder frei von Vorurteilen dargestellt werden müssen,
- » die Sichtweise von Kindern mitberücksichtigt werden muss und
- » auf fehlende Rahmenbedingungen und Missstände in der Gesellschaft hingewiesen werden muss.

Alarmierende Studienergebnisse

Die Ergebnisse der Studie sind zum Teil alarmierend. Der mediale Schwerpunkt liegt auf „Bad News“. „Gute“ Nachrichten werden im Zusammenhang mit sozial benachteiligten Kindern nur selten aufgegriffen. Über die Potentiale und Talente dieser Kinder und Jugendlichen wird kaum berichtet. Problematisch ist auch, dass die Betroffenen selbst kaum zu Wort kommen. In den Kinderrechten wird darauf hingewiesen, dass Kinder ein Mitspracherecht und ein Recht auf Mitgestaltung haben – vor allem in Bereichen, die die Kinder selbst betreffen. Allerdings haben Kinder in nur drei Prozent der medialen Berichterstattung die Möglichkeit, über sich selbst zu sprechen.

Gefälle zwischen den einzelnen Medien

Zudem zeigen die Studienergebnisse ein markantes Gefälle zwischen Medien der Boulevardpresse und Qualitätsmedien. Die Anzahl an problematischen Berichten in Boulevardmedien, die die Kinderechte missachten ist sehr hoch. Hier wird sehr stark auf einige wenige Themen (z. B. Jugendkriminalität) fokussiert. Kinder mit Migrationshintergrund werden oft als Problemkinder oder als kriminell dargestellt. Im Gegensatz dazu werden Kinder mit Behinderungen oder mit schweren Krankheiten häufig als „arme Opfer“ inszeniert. Diese Art der Berichterstattung ist äußerst problematisch und unterstützt die Bildung von Vorurteilen. Qualitätsmedien berichteten insgesamt sowohl thematisch breiter als auch umfassender.

Die Themen Charity, Jugendkriminalität und Bildung dominieren die mediale Berichterstattung:

Thema Charity

Das Thema Charity spielt vor allem in der Boulevardpresse eine große Rolle. Hier geht es etwa um Beiträge in denen über Spendenaktionen für sozial

benachteiligte Kinder, schwerkranke Kinder oder Kinder mit Behinderungen berichtet wird. Die Kinder werden als Opfer präsentiert. Dies ist weder im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention noch im Sinne der Kinderrechte.

Das Thema Jugendkriminalität wird von allen Medien aufgegriffen. Die Art der Berichterstattung variiert jedoch sehr stark. Neben sachlichen Berichten, die auf konstruktive Weise auf bestehende Probleme hinweisen, gibt es auch Medien deren Berichterstattung zu diesem Thema geradezu alarmierend ist. Es wird immer wieder über dieselben Einzelfälle berichtet, häufig stehen Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im Fokus, Sprache und Inszenierung sind polemisch.

Thema
Jugendkriminalität

Auch über das Thema Bildung wird häufig berichtet. Hier stehen insbesondere Schul- und Nachhilfekosten, Sprachkenntnisse von Kindern mit Migrationshintergrund sowie Bildungschancen im Fokus.

Thema Bildung

Mädchen sind im Vergleich zu Buben medial stark unterrepräsentiert. Wenn Kinder in der Berichterstattung vorkommen, dann sind es zu 65 % Buben und nur zu 25 % Mädchen. Diese Werte decken sich auch mit jenen von Erwachsenen. Es wird zu zwei Drittel über Männer und nur zu einem Drittel über Frauen berichtet. Im Themenbereich Jugendkriminalität geht, wird fast ausschließlich über männliche Straftäter berichtet.

Unterrepräsentation
von Mädchen

9.4 Befund über die mediale Darstellung

Sozialexperte Martin Schenk von der Armutskonferenz analysierte die Ergebnisse der Studie im Hinblick auf die praktische Umsetzung und zog im weiteren Verlauf des NGO-Forums folgende Schlüsse aus Kinderrechtsperspektive, aus der sozialen Praxis und der sozialwissenschaftlichen Perspektive.

1. Auf die Stärken von Kindern konzentrieren: Die wesentliche Frage ist, wie man die Chancen und Talente von Kindern am besten fördern und verwirklichen kann. Die besten Leistungen werden in einem anerkennenden Umfeld hervorgebracht. Darum ist es auch wichtig, wie Kinder auf Medien blicken und wie diese wiederum die Kinder wahrnehmen.
2. Auf Kinder hören: Es gibt Möglichkeiten Kinder und Jugendliche selbst als Akteure in den Medien zu Wort kommen zu lassen, ohne dass Kinderrechte verletzt werden. Die Geschichten verschiedenster Lebenssituationen müssen erzählt werden.
3. Auf die Bedürfnisse der Kinder eingehen: die Alltagsrealität, in der Kinder leben, und die unterschiedlichen Anforderungen und Bedürfnisse, die mit dieser einhergeht, soll sichtbar gemacht werden.

Stärken fördern

Kinder und Jugendliche
als Akteure

Auf Bedürfnisse von
Kindern eingehen

9.5 UN-Kinderrechtskonvention und Erziehung

- Armut als Kernproblem Professor Stefan Hopmann vom Institut für Bildungswissenschaften der Universität Wien betonte im Rahmen seines Vortrages, dass das Kernproblem von Randgruppen in der kompletten Überforderung der staatlichen Sozialsysteme liege. Kinder, die von materieller, sozialer oder kultureller Armut betroffen sind, sind im „Ressourcenkampf“ auf der Strecke geblieben. Sie können die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllen.
- Lebensumstände müssen berücksichtigt werden Schwierige Lebensumstände wirken sich stark auf das Verhalten von Menschen aus. Die Handlungen, Interpretationen und Sichtweisen von „Problemkindern“ oder von in die Kriminalität abgerutschten Kindern oder Jugendlichen ergeben aus deren Perspektive Sinn. Darum lässt sich Verhalten auch nicht durch Strafe oder Belohnung verändern. Pädagogik oder Strafrecht können sogar das genaue Gegenteil der erwünschten Wirkung erzielen, wenn sie mit der Logik und der Lebenswelt der Problemgruppen nicht konvergieren. Auch öffentliche Moralisierungen – wie etwa durch die Boulevardpresse – ändern substantiell nichts an den vorhandenen Problemen. Die natürliche Einstellung – das was sich in unserer alltäglichen Lebenswelt bewährt – ist stets stärker als jeder moralische Apell.
- Das Schulsystem Kinder lernen in Schulen vor allem den lebenswirklichen Umgang mit sich selbst. Viel wichtiger als der Lehrplan ist die Art und Weise wie Werte an die Schüler vermittelt werden. Die effektivste Menschenrechtserziehung ist die Achtung der Kinder selbst. Kinder sollten aktiv an ihren Problemen und ihrer Zukunft mitarbeiten und erleben, dass ihre Hoffnungen, Träume und Ängste eine Rolle spielen. Kinderrechte müssen erlebbar sein. Kinder müssen als Experten in ihrer eigenen Lebenswelt ernst genommen werden. Das Recht auf Bildung bedeutet ein Recht auf Kultivierung. Schulen haben einen enormen Effekt – auch in einer defekten Lebenswelt – wenn Kinder in der sicheren Umgebung der Schule ihre eigenen Erfahrungen machen können.

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit
AKH	Allgemeines Krankenhaus
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
ÄsthOpG	Bundesgesetz über die Durchführung von ästhetischen Behandlungen und Operationen
AsylGH	Asylgerichtshof
BFA	Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGBl.	Bundesgesetzblatt
B-KJHG	Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz
BlgNR	Beilage(-n) zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMGF	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BS Ost	Betreuungstelle Ost des Bundes
BVG	Bundesverfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CPT	Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Englisch Committee for the Prevention of Torture)
d. h.	das heißt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
(f)f	folgend(e) (Seite, Seiten)
gem.	gemäß
HeimAufG	Heimaufenthaltsgesetz
IOI	International Ombudsman Institute
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte kurz UN-Sozialpakt
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JSt	Jugendstrafrecht
KiJAS	Kinder- und Jugendanwaltschaften
KJHT	Kinder- und Jugendhilfeträger
KJP	Kinder- und Jugendpsychiatrie
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes, kurz UN-Kinderrechtskonvention
lit.	litera (Buchstabe)
LKH	Landeskrankenhaus
NGO	Nichtregierungsorganisation (Englisch Non-governmental organization)
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
OGH	Oberster Gerichtshof
OPCAT	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Englisch Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit
PAZ	Polizeianhaltezentren
PersFrG	Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit
Pkt.	Punkt
S.	Seite
SchUG	Schulunterrichtsgesetz

StGB	Strafgesetzbuch
Stmk BehindertenG	Steiermärkisches Behindertengesetz
StPO	Strafprozessordnung
u. a.	unter anderem
u. v. m.	und vieles mehr
UMF	Unbegleitete minderjährige Fremde
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-BRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (kurz UN-Behindertenrechtskonvention)
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (Englisch United Nations High Commissioner for Refugees)
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (Englisch United Nations Children's Fund)
UN-KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes kurz UN-Kinderrechtskonvention
usw.	und so weiter
VA	Volksanwaltschaft
VfSlg	Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
WHO	Weltgesundheitsorganisation (Englisch World Health Organization)
Z	Ziffer
z. B.	zum Beispiel

Anhang

Bericht der Kinder- und Jugendanwaltschaften der österreichischen Bundesländer zum Sonderbericht der Volksanwaltschaft

Gewaltprävention

in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, in denen es zum Entzug oder zur Beschränkung der persönlichen Freiheit kommen kann

Bericht der Kinder- und Jugendanwaltschaften der österreichischen Bundesländer zum Sonderbericht der Volksanwaltschaft



Christian Reumann

Burgenland

Astrid Liebhauser

Kärnten

Gabriela Peterschofsky-Orange

Niederösterreich

Christine Winkler-Kirchberger

Oberösterreich

Andrea Holz-Dahrenstaedt

Salzburg

Denise Schiffrer-Barac

Steiermark

Elisabeth Harasser

Tirol

Michael Rauch

Vorarlberg

Monika Pinterits

Wien

Ercan Nik Nafs

Wien

Inhalt

1	Gewaltprävention ist ein zentrales Kinderrecht.....	3
1.1	Auftrag der Kinder- und Jugendanwaltschaften	3
1.2	Erfahrungen mit „geschlossenen Systemen“	4
1.3	„Kinderanwaltliche Vertrauensperson“: Grundlagen und Umsetzung.....	5
2	Differenzierung der verschiedenen Systeme und Gruppen.....	7
2.1	Kinder und Jugendliche in sozialpädagogischen Einrichtungen und bei Pflegeeltern	8
2.1.1	Situationsbeschreibung	8
2.1.2	Best Practice	9
2.1.3	Spezielle Empfehlungen.....	11
2.2	Kinder und Jugendliche mit Behinderung	11
2.2.1	Situationsbeschreibung	12
2.2.2	Best Practice	13
2.2.3	Spezielle Empfehlungen.....	13
2.3	Unbegleitete minderjährige Fremde.....	14
2.3.1	Situationsbeschreibung	14
2.3.2	Best Practice	15
2.3.3	Spezielle Empfehlungen.....	16
2.4	Kinder und Jugendliche mit psychischen Erkrankungen	18
2.4.1	Situationsbeschreibung	18
2.4.2	Best Practice	19
2.4.3	Spezielle Empfehlungen.....	20
2.5	Kinder und Jugendliche im Strafvollzug.....	21
2.5.1	Situationsbeschreibung	21
2.5.2	Best Practice	21
2.5.3	Spezielle Empfehlungen.....	22
3	Allgemein gültige Empfehlungen	22
3.1	Vereinheitlichung der Hilfssysteme für Kinder und Jugendliche.....	23
3.2	Implementierung einer kinderanwaltlichen Vertrauensperson.....	23
3.3	Partizipation	23
3.4	Kinderrechte	24
3.5	Personelle Maßnahmen	24
3.6	Qualitätsentwicklung	24
4	Abkürzungsverzeichnis.....	25

1 Gewaltprävention ist ein zentrales Kinderrecht

Gewalt führt zu tiefem Leid, sie verletzt die Würde des Menschen und das Vertrauen in zwischenmenschliche Beziehungen. Gewaltprävention muss alle Lebensbereiche von Kindern und jungen Menschen umfassen, vom familiären Umfeld, Kindergarten, Schule und Arbeitsplatz über Freizeit und Internet bis hin zu den sonstigen Betreuungs- und Unterbringungsformen und -einrichtungen.

In Österreich leben derzeit 1.822.425 Menschen unter 21 Jahren, davon sind 1.525.337 unter 18 Jahre alt.¹ Etwa 20.000² dieser jungen Menschen befinden sich aufgrund ihrer familiären, gesundheitlichen oder sonstigen Situation in Einrichtungen, in denen es zum Entzug oder zur Beschränkung der persönlichen Freiheit kommen kann.

Wie erschütternde Berichte ehemaliger Heimkinder und aktuelle Einzelfälle zeigen, bedarf es für diese Einrichtungen gezielter, kontinuierlicher und nachhaltiger Maßnahmen, um einen respektvollen Lebensraum zu schaffen und die Kinder vor Grenzverletzungen, Gewalt und sexuellen Übergriffen zu schützen.

Die besondere Verpflichtung zum Schutz von fremduntergebrachten jungen Menschen ergibt sich insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 des BVG über die Rechte von Kindern: „Jedes Kind, das dauernd oder vorübergehend aus seinem familiären Umfeld, welches die natürliche Umgebung für das Wachsen und Gedeihen aller ihrer Mitglieder, insbesondere der Kinder ist, herausgelöst ist, hat Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates.“

1.1 Auftrag der Kinder- und Jugendanwaltschaften

Das Recht auf Schutz vor Gewalt ist ein zentrales Kinderrecht. Daraus ergibt sich für die Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs (kijas) der gesellschaftspolitische Handlungsauftrag zur Gewaltprävention.

Im Kontext der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) durch Österreich im Jahr 1992 wurde zur besonderen Wahrung der Interessen und Rechte von Kindern und Jugendlichen in jedem Bundesland eine weisungsfreie Kinder- und Jugendanwaltschaft eingerichtet. Die gesetzlichen Grundlagen bilden nunmehr § 35 Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz (B-KJHG 2013) und die jeweiligen Ausführungsgesetze der Länder. In Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben arbeiten die kijas parteilich für junge Menschen, vermitteln bei Konflikten und bieten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen rasche und unbürokratische Beratung und Unterstützung in schwierigen Situationen. Während die

¹ Statistik Austria, Stand 01.01.2017.

² Im Kapitel 2 finden sich bei den jeweils dargestellten Zielgruppen die erhobenen Daten.

UN-Kinderrechtskonvention für unter 18-Jährige gilt, wurde der Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendanwaltschaften im Jahr 2013 um die Zielgruppe der jungen Erwachsenen bis 21 Jahre erweitert. Häufig fungieren die kijas als Ombudsstelle, etwa bei Beschwerden über behördliche Maßnahmen. Das Angebot dieser weisungsfreien öffentlichen Einrichtungen der Länder kann vertraulich, kostenlos und auch anonym in Anspruch genommen werden.

1.2 Erfahrungen mit „geschlossenen Systemen“

In den vergangenen Jahren erschütterten Berichte ehemaliger „Heimkinder“ über Demütigung, Gewalt und sexuelle Übergriffe in Einrichtungen der Kirche, der Länder oder des Bundes die Öffentlichkeit. Zugleich wurde damit ein Aufarbeitungsprozess eingeleitet, in den die Kinder- und Jugendanwaltschaften der Bundesländer aktiv involviert sind. Viele kijas fungieren (fungierten) als Opferschutzstellen/Anlaufstellen für Betroffene, arbeiten (arbeiteten) in Opferschutzkommissionen mit und sind (waren) unmittelbar mit den Biografien ehemaliger Heimkinder konfrontiert. Diese intensive Auseinandersetzung mit der Vergangenheit brachte auch die Mechanismen und Strukturen zutage, die ein „geschlossenes System“ ermöglichten. Viele der ehemaligen Heim- und Pflegekinder gaben an, dass sie sich in ihrer Situation hilflos und ausgeliefert gefühlt hätten. Wenn sie sich getraut hätten, Außenstehenden von ihrer Not zu berichten, sei ihnen nicht geglaubt worden.

Auch wenn in den letzten Jahren durch die Kinder- und Jugendhilfe im Bereich der „Vollen Erziehung“, also der Fremdunterbringung von Kindern, viele positive Entwicklungen stattgefunden haben, müssen die Standards dennoch weiter verbessert werden. Im Jahr 2012 wurde Österreich vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes wegen fehlender Qualitätsstandards und -kontrollen sowie mangelnder statistischer Daten im Bereich der Fremdunterbringung kritisiert. Bemängelt wurden zudem unterschiedliche Methoden, Praktiken und Angebote in den einzelnen Bundesländern. Da dies dem Recht eines jeden Kindes auf gleiche Hilfsangebote widerspricht, empfiehlt der Ausschuss dringend, auch das Recht auf bestmögliche Qualität in der Fremdunterbringung in der Bundesverfassung zu verankern.³ Dies wurde bis zum heutigen Tage von Österreich nicht umgesetzt.

³ UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Ausschuss für die Rechte des Kindes, 61. Session. 17. September – 5. Oktober 2012 / Erörterung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte gemäß Artikel 44 des Übereinkommens / Abschließende Bemerkungen: Österreich

Im Zusammenhang mit dem OPCAT-Durchführungsgesetz⁴ wurden in Österreich unabhängige Menschenrechtskommissionen eingesetzt, die Orte der Freiheitsentziehung kontrollieren und im Zuge dieser Prüfung auch die Arbeit der vollziehenden Organe überwachen. Die Kommissionen sind bei der Volksanwaltschaft angesiedelt. Auf Grundlage der gemeinsamen menschenrechtlichen Zielsetzungen schlossen die Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs im Jahr 2012 mit der Volksanwaltschaft eine Kooperationsvereinbarung. Nach den ersten Erfahrungen und Berichten der Menschenrechtskommissionen infolge von Besuchen in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche entwickelte sich in den meisten Bundesländern ein konstruktiver Austausch, der positiv zur Qualitätssicherung in den Einrichtungen und damit zu einem gewaltfreien Lebensumfeld junger Menschen beiträgt.

Bei der Fachtagung der Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs im November 2012 mit dem Titel „Herausgerissen“⁵ wurde intensiv die Frage „Was stärkt fremduntergebrachte Kinder?“ diskutiert. Ein zentrales und übereinstimmendes Ergebnis lautet, dass fremduntergebrachte Kinder damals wie heute eine Vertrauensperson außerhalb des Systems „Jugendamt – Gericht – Einrichtung“ brauchen. Diese externe Vertrauensperson, die ihnen zur Seite steht, für sie Partei ergreift und ihre Stimme verstärkt, kann durch den präventiven Zugang auch frühzeitig im Sinne der untergebrachten Kinder auf Missstände reagieren.

1.3 „Kinderanwaltliche Vertrauensperson“: Grundlagen und Umsetzung

Allen Kindern und Jugendlichen in Österreich muss die Möglichkeit offenstehen, sich mit ihren Anliegen an die Kinder- und Jugendanwaltschaft ihres Bundeslandes zu wenden. Deshalb ist die Landesgesetzgebung in allen Bundesländern gem. § 35 Abs. 3 B-KJHG 2013 verpflichtet, einen leichten und unentgeltlichen Zugang sicherzustellen.

Kinder und Jugendliche in Einrichtungen benötigen aufgrund ihrer Lebensumstände besonderen Beistand, doch gerade ihnen fällt es sowohl aus persönlichen, als auch aus strukturellen Gründen sehr schwer, Zugang zu kinder- und jugendanwaltlicher Unterstützung zu bekommen. Das Instrument „Kinderanwaltliche Vertrauensperson“ soll durch einen proaktiven Ansatz (Sprechstunden in Einrichtungen, WhatsApp-Beratungen ...) einen niederschweligen Zugang gewährleisten.

⁴ BGBl. I, Nr. 1/2012 (Ratifikation des Übereinkommens gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung).

⁵ Tagungsband siehe www.kija.at/service

In Wien steht Kindern und Jugendlichen, die in sozialpädagogischen Wohngemeinschaften leben, bereits seit 01. März 2012 eine externe und unabhängige Vertrauensperson zur Verfügung, die bei der Kinder- und Jugendanwaltschaft Wien angesiedelt ist. Wien hat damit als erstes Bundesland diese kinderrechtliche Forderung praktisch umgesetzt. Es handelt sich dabei allerdings um eine politische Entscheidung, eine gesetzliche Grundlage für diese „Ombudsstelle“ bzw. den „Heim-Ombudsmann“ gibt es noch nicht.⁶

In einigen Ausführungsgesetzen der Länder zum B-KJHG 2013 wurden erste Grundlagen für eine externe Vertrauensperson bei den kijas geschaffen. Auch in einigen Bundesländern, in denen es derzeit noch keine gesetzliche Grundlage gibt, laufen Pilotprojekte. Sowohl die Bezeichnungen und gesetzlichen Befugnisse für diese Aufgabe, als auch die Methoden und Zugänge sind recht unterschiedlich ausgestaltet, da sie sich an den Gegebenheiten des jeweiligen Bundeslandes orientieren. Der laufende Austausch und Evaluierungsprozess unter den österreichischen Kinder- und Jugendanwaltschaften soll eine Entwicklung mit denselben Zielsetzungen sicherstellen.⁷

Gesetzliche Grundlagen – Übersicht

Bundesland	Begriff	Gesetzliche Grundlage	Befugnisse	Gesetzliche Grundlage
Burgenland	x	x	x	x
Kärnten	Ombudsstelle für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die in Pflegefamilien oder sozialpädagogischen Einrichtungen untergebracht sind	§ 59 Abs. 2 Z 4 K-KJHG	<ul style="list-style-type: none"> · Kontaktaufnahme mit in Pflegefamilien oder sozialpädagogischen Einrichtungen betreuten Kindern und Jugendlichen · Besichtigung von sozialpädagogischen Einrichtungen 	§ 58 Abs. 2 K-KJHG
Niederösterreich	Ansprechperson für Kinder und Jugendliche in Einrichtungen	<i>Projekt</i>	x	x
Oberösterreich	Kinderanwaltliche Vertrauensperson	<i>Projekt</i>	x	x

⁶ Siehe auch Kapitel 2.1.2, Best Practice

⁷ Siehe: Allgemein gültige Empfehlungen Seite 22

Salzburg	Kinderanwaltschaftliche Vertrauensperson	§ 44 Abs. 2 Z 5 S.KJHG	<ul style="list-style-type: none"> · Zugang zu Kindern und Jugendlichen in sozialpädagogischen Einrichtungen · Zugang zu Pflegekindern · persönlicher Kontakt mit den in Rahmen der vollen Erziehung betreuten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen 	<ul style="list-style-type: none"> · § 24 Abs. 4 S.KJHG · § 29 Abs. 2 S.KJHG · § 45 Abs. 3 S.KJHG
Steiermark	x	x	x	x
Tirol	Ombudsstelle	§ 11 Abs. 8 TKJHG	<ul style="list-style-type: none"> · Zugang zu allen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen · persönlicher und vertraulicher Kontakt zu den in Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen betreuten Kindern und Jugendlichen 	§ 11 Abs. 8 TKJHG
Vorarlberg	Kinder- und Jugendanwalt	Kinder- und Jugendanwaltschaftsgesetz	Kontaktaufnahme mit den von der Kinder- und Jugendhilfe betreuten Kindern und Jugendlichen	§ 7 Abs. 1 Kinder- und Jugendanwaltschaftsgesetz
Wien	Ombudsmann	<i>Projekt</i>	x	x

2 Differenzierung der verschiedenen Systeme und Gruppen

Die UN-Kinderrechtskonvention verbietet in Art. 2 jegliche Diskriminierung von Kindern und Jugendlichen: Alle Kinder haben die gleichen Rechte, unabhängig von Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, Weltanschauung, ihrer ethnischen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes und seiner Eltern. Zur Einhaltung dieses Diskriminierungsverbotes hat sich auch der Staat Österreich durch Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention 1992 verpflichtet. Dennoch unterscheiden sich die Standards bezüglich Betreuung und Gewaltprävention in den Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche untergebracht werden, oft erheblich. Auch in den einzelnen Bundesländern gelten oft unterschiedliche Bestimmungen. Diese Unterschiede sollen in den

nächsten Unterkapiteln deutlich gemacht werden. Gleichzeitig sollen bewährte Strategien vorgestellt und Perspektiven aufgezeigt werden. Die bei den einzelnen Kapiteln angeführten Empfehlungen zielen auf jeweils zielgruppenspezifische Verbesserungsmöglichkeiten ab. Strategien und Empfehlungen, welche die Prävention von Gewalt und sexuellen Übergriffen in allen genannten Einrichtungsformen verbessern können, werden im anschließenden Kapitel 3 ausgeführt.

2.1 Kinder und Jugendliche in sozialpädagogischen Einrichtungen und bei Pflegeeltern

Die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in sozialpädagogischen Einrichtungen ist sowohl für die davon betroffenen jungen Menschen selbst als auch für die involvierten Fachpersonen eine große Herausforderung. Entscheidend für das Gelingen sind neben der Beachtung grundlegender kinderrechtlicher Standards vor allem verbindliche Qualitätskriterien, beste finanzielle und organisatorische Rahmenbedingungen sowie qualifiziertes Personal. Standards zur Betreuung von fremduntergebrachten Kindern und Jugendlichen wurden u.a. im Rahmen des Projekts Quality4Children formuliert.⁸

2.1.1 Situationsbeschreibung

Im Jahr 2016 wurden insgesamt 13.646 Kinder und Jugendliche im Rahmen der sogenannten „Vollen Erziehung“ betreut, davon wurden 8.423 Kinder und Jugendliche in sozialpädagogischen Einrichtungen und 5.223 Kinder und Jugendliche bei Pflegeeltern untergebracht.⁹ Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesländer als Kinder- und Jugendhilfeträger jeweils eigene Schwerpunkte setzen und beispielsweise Qualitätsstandards, Finanzierungsformen, Aufsicht und Kontrolle der Einrichtungen, Zusammenarbeit mit Ombudsstellen oder Beteiligungsmöglichkeiten und -formen von Kindern sehr unterschiedlich sein können. Die Vernetzung und Abstimmung zwischen den Bundesländern ist ausbaufähig, wiewohl anzuerkennen ist, dass gerade dem Bereich der Betreuung in sozialpädagogischen Einrichtungen große Aufmerksamkeit zukommt und eine laufende Reflexion von Qualitätskriterien und Rahmenbedingungen stattfindet.

Die Kinder- und Jugendanwaltschaften pflegen je nach Bundesland und in Abhängigkeit von personeller Ausstattung bzw. Bereitschaft der Einrichtungen zur Zusammenarbeit als externe Vertrauens- oder Ombudspersonen direkte Kontakte mit jungen Menschen in sozialpädagogischen Einrichtungen. Die dabei gemachten Erfahrungen wurden für die

⁸ www.sos-childrensvillages.org/getmedia/79e5ea1b-d0b1-43df-8e13-5e37b7e45fa7/Quality_Deutsch.pdf

⁹ Auskunft BMFJ, Abteilung I/2 vom 20.07.2017; Statistik Austria, Kinder- und Jugendhilfestatistik 2016.

Formulierung von Empfehlungen ebenso herangezogen wie die Ergebnisse der Kontakte mit Menschenrechtskommissionen. Kaum Erfahrungen gibt es zur Gruppe der in Pflegefamilien untergebrachten Kinder und Jugendlichen.

Schwerpunkte und Herausforderungen sind neben der Gewaltprävention flexible Finanzierungsmodelle bei betreuungsintensiven Settings sowie durchlässige und tragfähige Angebote, um Abbrüche oder Einrichtungswechsel zu vermeiden.

2.1.2 Best Practice

- Kinderanwältliche (externe) Vertrauensperson

Bewährt hat sich nach Ansicht der Kinder- und Jugendanwaltschaften das Angebot der externen Vertrauenspersonen. In verschiedenen Bundesländern sind MitarbeiterInnen der Kijas regelmäßig vor Ort und stehen Kindern und Jugendlichen zu verschiedensten Fragen, aber auch zur Entgegennahme von Beschwerden, zur Verfügung. Bei den Kijas der Bundesländer Wien, Salzburg und Tirol (20 Stunden) wurde ein eigener Dienstposten zur Erfüllung der Aufgabe als externe Vertrauensperson eingerichtet. Dadurch stehen dem Ombudsmann in Wien, der Kinderanwaltschaftlichen Vertrauensperson in Salzburg sowie der Ombudsstelle in Tirol zeitliche Ressourcen zur Verfügung, um sich ausschließlich auf diese wichtige Aufgabe konzentrieren zu können. Der Ombudsmann in Wien z. B. besucht Kinder und Jugendliche in den sozialpädagogischen Einrichtungen, um sich ein persönliches Bild von den Lebensumständen der jeweiligen Kinder und Jugendlichen zu machen. Er hört sich ihre Sorgen und Probleme an und fungiert für sie gegebenenfalls als Sprachrohr. Die Erfahrungen zeigen, dass es Kindern und Jugendlichen durch den niederschweligen Zugang und den persönlichen Kontakt im Vorfeld erleichtert wird, sich im Anlassfall Hilfe zu holen.¹⁰

- Neue Zugänge der Beratung und Prävention

WhatsApp-Beratung: Positive Erfahrungen mit WhatsApp-Beratung gibt es bei den Kinder- und Jugendanwaltschaften der Bundesländer Salzburg und Oberösterreich. Vor allem für

¹⁰ KJA Wien, Tätigkeitsbericht 2016; **Aufgabenprofil der Ombudsstelle:** Hilfestellung bei einrichtungsbezogenen Beschwerden und Wahrnehmungen von sozialpädagogisch betreuten Kindern und Jugendlichen mit Hilfe von Mediation und/oder Konfliktmanagement, Besuche aller Einrichtungen der KJH zur Bekanntmachung der Ombudsstelle, Kinder-/Jugendbefragung in sozialpädagogischen Einrichtungen, Einzelfallarbeit (HelferInnenkonferenzen, Fallverlaufskonferenzen einberufen), Status-quo-Erhebung der bestehenden Strukturen in WGs und Heimen und damit verbundene Modifizierungen anregen, regelmäßige Überprüfung und Evaluierung der gesetzlich festgelegten Mindeststandards, Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel bei strafrechtsnahen oder pädagogisch unzulässigen Interventionen, Begleitung minderjähriger Opfer zur kriminalpolizeilichen Befragung, Teilnahme am Netzwerk gegen sexuelle Gewalt an Mädchen, Buben und Jugendlichen, Stellungnahmen verfassen, Information von SozialpädagogInnen über die Ombudsstellentätigkeit, Mitarbeit als Fachmann eines Arbeitskreises zu Qualitätsverbesserungen in der Fremdunterbringung, gruppenspezifische Trainings für MitarbeiterInnen aller Wiener Krisenzentren, Teamschulungen in sozialpädagogischen Einrichtungen.

Kinder und Jugendliche in sozialpädagogischen Einrichtungen wird so ein möglichst niederschwelliger Zugang zur Inanspruchnahme einer externen Vertrauensperson ermöglicht.

Theaterpädagogische Zugänge und kreative Methoden: Die KiJA OÖ steht fremduntergebrachten Kindern und Jugendlichen in ganz Oberösterreich als kinderanwaltliche Vertrauensperson zur Verfügung. Zu einigen Wohngruppen wurden intensive Kontakte aufgebaut, hier finden regelmäßige Besuche und Workshops für Kinder und Jugendliche statt. Unter dem Projekttitel „See us“ werden auch spezielle Projekte wie Theateraufführungen oder die „Rap Factory“ angeboten. Für die PädagogInnen werden ebenfalls individuelle Beratungen angeboten, und auch die Mitarbeit bei Qualitätsentwicklung und -kontrolle ist Teil des Projekts.

Mobbing- und Gewaltpräventionsworkshops in Einrichtungen: Die KiJA OÖ hat mit einem umfangreichen Angebot, das vor allem im Schulbereich angesiedelt ist, in den vergangenen zehn Jahren einen Schwerpunkt für Mobbing- und Gewaltprävention geschaffen. Seit einem Jahr werden auch modifizierte Workshops nach den bewährten Konzepten für Jugendliche in sozialpädagogischen Einrichtungen angeboten.

- Richtlinie Erziehungshilfen (Oberösterreich)

In der Richtlinie zur leistungs- und qualitätsorientierten Steuerung im Bereich der Erziehungshilfen der oberösterreichischen Kinder- und Jugendhilfe wird das Kinderrecht auf Partizipation als wesentlicher Standard der sozialpädagogischen Betreuung betont. In dieser Richtlinie wird die KiJA OÖ neben Rat auf Draht als externe Ansprechstelle genannt, an die sich Kinder in Konfliktfällen wenden können. Diese externen Ansprechstellen sind den Kindern bekanntzumachen.¹¹

- Fachgremium Kinder- und Jugendhilfe (Vorarlberg)

Die Einrichtung eines Fachgremiums zur Vermeidung von Grenzverletzungen, Gewalt und sexuellen Übergriffen in stationären KJH-Einrichtungen hat sich in Vorarlberg bewährt. Unter Leitung und Koordination der Fachabteilung Kinder- und Jugendhilfe findet ein regelmäßiger Austausch aller Einrichtungen mit sozialpädagogischen Wohnformen statt. Eine eigens verabschiedete Richtlinie zu diesem Thema ergänzt die gesetzlichen und fachlichen Grundlagen.

- Kinderbeistand

Die Bestellung eines Kinderbeistands hat sich in vielen familienrechtlichen Verfahren (Obsorge, Kontaktrecht) bewährt.

¹¹ www.kinder-jugendhilfe-ooe.at/Mediendateien/dl_fachinfos_vv-richtlinie.pdf

- Leitfaden für Gewaltprävention in sozialpädagogischen Einrichtungen
Das Bundesministerium für Familien und Jugend hat einen Leitfaden zu Grenzverletzungen, Gewalt und sexuellen Übergriffen in sozialpädagogischen Einrichtungen veröffentlicht.¹²

2.1.3 Spezielle Empfehlungen

Diese Empfehlungen ergänzen die in Kapitel 3 angeführten allgemein gültigen Empfehlungen.

- Eine verpflichtende Bestellung des Kinderbeistandes bei Obsorgeverfahren wird angeregt.
- Für jedes Kind muss es passende Plätze und eine bedarfsgerechte Unterbringung geben (räumlich und strukturell). Kinder und Jugendliche sind bei der Auswahl der Betreuungsform konsequent zu beteiligen. Eine echte Wahlmöglichkeit ist vorzusehen, was nur über eine geringere Auslastung der Wohngruppen und damit verbundene höhere Tagsätze erreichbar ist.
- Für Kinder und Jugendliche ist es essenziell, wiederholt und kindgerecht über die Gründe und Dauer der vollen Erziehung informiert zu werden.

2.2 Kinder und Jugendliche mit Behinderung

Konkrete und vergleichbare Angaben darüber, wie viele Kinder und Jugendliche mit Behinderung derzeit in Österreich fremduntergebracht sind, also nicht dauerhaft bei ihren Eltern wohnen, können mangels Vergleichbarkeit der auf Anfrage der kijas vom Sozialministerium erhobenen Daten nicht gemacht werden. Je nach Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Bundesländer ergeben sich unterschiedliche Anspruchsberechtigte für Leistungen aus der Behinderten- bzw. Integrationshilfe.

Das Ziel der UN-Behindertenrechtskonvention ist es, Menschen mit Behinderung ein selbstbestimmtes Leben mit voller gesellschaftlicher Teilhabe zu ermöglichen. Die Konvention fordert in aller Deutlichkeit eine Abkehr von Rollenklischees und einer einseitigen, diskriminierenden sowie realitätsverzerrenden Darstellung von Menschen mit Behinderung. Verstärkt werden muss ein an Gleichstellung, Inklusion, voller Teilhabe und Nicht-Diskriminierung orientiertes Verständnis. Grundsätzlich sollte also der Ausbau inklusiver Unterbringungs-, Bildungs- und Beschäftigungsmodelle das Ziel sein.

¹² www.bmfj.gv.at/familie/gewalt/leitfaden-gewaltfreie-einrichtungen.html

2.2.1 Situationsbeschreibung

Inklusion ist bis jetzt beinahe ausschließlich Thema in Kindergärten und Schulen. In der Kinder- und Jugendhilfe (KJH) gibt es bis jetzt kaum bzw. keine Einrichtungen, die inklusiv im klassischen Sinn arbeiten. Die Kinder- und Jugendhilfe (KJH) ist in erster Linie für jene Kinder und Jugendlichen und deren Eltern zuständig, die aufgrund mangelnder Ressourcen Unterstützung bei der Erziehung benötigen. Kinder und Jugendliche, die von geistiger und/oder körperlicher Behinderung betroffen sind, werden dagegen von der Behindertenhilfe betreut. In vielen Fällen kommt es daher zu Unstimmigkeiten zwischen den verschiedenen Leistungsträgern bezüglich der Zuständigkeit oder Kostenübernahme. Dies kann dazu führen, dass Eltern Hilfen nicht in Anspruch nehmen, oder dass lange Verzögerungen im Hilfeverlauf auftreten. Erhielten alle Kinder und Jugendlichen Leistungen aus einem System, könnten diese Schwierigkeiten ausgeräumt werden. Zu beachten ist natürlich, dass eine bloße Zusammenführung der Leistungen nicht ausreicht. Die Verfahren zur Bedarfsfeststellung und Hilfeplanung müssen weiterentwickelt, die Jugendämter entsprechend ausgestattet werden. Vorzusehen wären auch individuell angepasste ambulante Hilfen für eine intensive Unterstützung zu Hause mit dem Ziel, eine stationäre Betreuung bzw. Fremdunterbringung zu verhindern. In Wien bietet die MA 11 sogar eine 24-Stunden Betreuung an! Beispiele zeigen, dass Inklusion möglich ist, und sie sollte daher auch dringend weiter angestrebt und verwirklicht werden.

Bei der Einschätzung des Grades der Behinderung wird das medizinische Modell angewendet, indem überprüft wird, welche Defizite bei der Person vorliegen. Danach bestimmen sich derzeit vor allem auch die Möglichkeiten zur Teilnahme an Schul- und Berufsausbildungen. Dabei stellt sich die Frage, ob wirklich alle Beeinträchtigungen oder Defizite bzw. jeder Unterstützungs- und Förderbedarf sofort als Behinderung zu bezeichnen sind. Behinderung entsteht auch durch Barrieren, die von gesellschaftlicher Seite aufgebaut werden.

Kinder und Jugendliche mit Behinderung werden vorwiegend in speziellen Einrichtungen betreut. Dadurch kommt es zunehmend zu einer Institutionalisierung. Diese Einrichtungen leisten größtenteils gute Arbeit, verwirklicht wird damit allerdings keine Inklusion, sondern eine Separation. Außerdem findet die Arbeit in diesen Einrichtungen häufig in Großgruppen statt. Die Kinder könnten aber in kleinen Gruppen viel besser gefördert werden.

Auch in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen mit Behinderung kommt es immer wieder zu Grenzüberschreitungen z. B. durch BetreuerInnen, da eine besondere körperliche Nähe (z. B. aufgrund von erforderlichen Hilfestellungen bei der Körperpflege) sowie Fremdbestimmung oft an der Tagesordnung sind. Auch die Umfeld- und Rahmenbedingungen machen (strukturelle) Gewalt möglich.

2.2.2 Best Practice

- Sprechstunden der externen Vertrauensperson der Kija Tirol in einer Einrichtung für Kinder und Jugendliche mit Behinderung:

In Tirol finden seit 2011 regelmäßig Sprechstunden der externen Vertrauensperson der Kija in einer Einrichtung für Kinder und Jugendliche mit Behinderung statt. Die Kinder und Jugendlichen können hier vertraulich über Probleme in der Wohngemeinschaft, mit den Eltern, im Freundeskreis, in der Schule oder in der Freizeit sprechen und werden bei der Problemlösung begleitet. Die Sprechstunden werden öfter und in kürzeren Abständen durchgeführt als in den übrigen Einrichtungen, nämlich mindestens alle drei Wochen. Auch die positive Einstellung der Einrichtung zu den Sprechstunden ist besonders wichtig, da es entscheidend für den Beziehungsaufbau zu den externen Vertrauenspersonen ist, wie diese den Kindern und Jugendlichen vorgestellt werden.

Im konkreten Fall hat sich parallel zu den Sprechstunden der Kija die Einrichtung in den letzten Jahren sehr positiv weiterentwickelt. So haben sich die Strukturen geöffnet, und es wurden inklusive Strategien umgesetzt, wie inklusiver Kindergarten und Inklusionsklasse als Schulversuch.

2.2.3 Spezielle Empfehlungen

Diese Empfehlungen ergänzen die in Kapitel 3 angeführten allgemein gültigen Empfehlungen.

- Anpassung/Änderung der Gesetze sowie Realisierung neuer Strukturen und Vereinfachung von Verwaltungsabläufen; einhergehen muss damit auch eine Veränderung der Haltung gegenüber Kindern und Jugendlichen mit Behinderung
- vollständige Öffnung der Angebote der KJH für ALLE Kinder und Jugendlichen - zielgruppenübergreifende sowie zielgruppenspezifische Angebote, um allen Kindern und Jugendlichen gerecht zu werden – Inklusion als zentrales Leitbild der KJH
- Hilfe und Unterstützung müssen im Mittelpunkt stehen, nicht Kostenreduzierung
- individuelle und schnelle Hilfen zur Verbesserung der Teilhabechancen für alle Kinder und Jugendlichen
- barrierefreie und behindertengerechte Einrichtungen als allgemeiner Standard
- Ausbau der Zusammenarbeit und Kooperation aller Einrichtungen/Institutionen (Kindergarten, Schule, Gesundheitswesen etc.)
- Schaffung fließender Übergänge zwischen Jugend- und Erwachsenenhilfe
- Abbau der gesellschaftlichen Barrieren, die Kinder und Jugendliche mit Behinderung neben ihrer persönlichen Einschränkung behindern

- um das Ziel der Inklusion verwirklichen zu können, braucht es einen stufenweisen Abbau von Großstrukturen in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung
- Öffnung der Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche mit Behinderung untergebracht sind
- Berücksichtigung von OPCAT-Berichten und Umsetzung der Anregungen bzw. Abschaffung der beobachteten Missstände
- Berücksichtigung von Stellungnahmen der Monitoring-Ausschüsse und Umsetzung der Anregungen

2.3 Unbegleitete minderjährige Fremde

Die UN-Kinderrechtskonvention sieht zahlreiche Schutzbestimmungen für geflüchtete junge Menschen vor; tatsächlich werden jedoch in Österreich die Kinderrechte und andere völkerrechtliche Verpflichtungen gegenüber diesen besonders schutzbedürftigen jungen Menschen missachtet, und diese werden im Alltag massiv strukturell diskriminiert. Dem Trauma des Nicht-Bleiben-Könnens in der Heimat, den kinderspezifischen Fluchtursachen und den besonderen Risiken auf der Flucht folgt das Trauma des Nicht-Ankommen-Könnens, auch in Österreich. Darüber hinaus besteht hinsichtlich der Leistungen und Angebote eine Ungleichbehandlung je nach Bundesland.

2.3.1 Situationsbeschreibung

Derzeit werden 3.713 unbegleitete minderjährige Fremde (UMF) im Rahmen der Grundversorgung in Österreich betreut. Eine genaue Angabe der tatsächlichen Anzahl von unbegleiteten minderjährigen Fremden in Österreich ist mangels genauer Datenerhebung nicht möglich.¹³ UMF werden in Erstaufnahmezentren häufig mit Erwachsenen untergebracht – ohne ausreichende Betreuung und Information, ohne geregelte Obsorge und ohne Schulbesuch oder Tagesstruktur.

Nicht wenige geflüchtete junge Menschen verschwinden nach der Registrierung spurlos, weil sie auf der Suche nach Verwandten in ein anderes Land weiterziehen, oder weil sie sich woanders bessere Chancen auf einen positiven Asylbescheid erwarten. Es ist aber leider auch zu befürchten, dass manche von ihnen Opfer von Kinderhandel oder anderen Verbrechen werden.

Aufgrund von weitaus geringeren Tagsätzen als in der Kinder- und Jugendhilfe können in den Quartieren für UMF weniger Betreuungsleistungen für die oft traumatisierten Jugendlichen

¹³ Stichtag 20.07.2017; Auskunft BMI, Abteilung III/5 vom 24.07.2017.

angeboten werden. Auch therapeutische Hilfe findet nicht im erforderlichen Ausmaß statt. Ebenso bestehen aus finanziellen Gründen weniger Möglichkeiten für eine altersgerechte Freizeitgestaltung.

Die Asylverfahren dauern viel zu lange, die Integrationsangebote sind zu gering und starten zu spät. Es gibt zu wenige Deutschkurse und nach Ende der Pflichtschulzeit oft keine passenden Schul- und Ausbildungsplätze. Jugendliche AsylwerberInnen sind nicht in die Ausbildungspflicht einbezogen, da sie aufgrund ihres Aufenthaltsstatus nicht Zugang zu allen Bildungsangeboten haben.

Ethisch, medizinisch und rechtlich umstrittene Altersfeststellungen führen dazu, dass die Jugendlichen nicht nur vorzeitig das Jugendquartier verlassen müssen, sondern dass auch Straf- und Verwaltungsverfahren mit weitreichend nachteiligen Folgen und Belastungen gegen sie geführt werden.

Das Recht der Kinder auf Familienzusammenführungen (Art. 10 UN-KRK) wird kaum unterstützt, oft sogar durch lange Verfahren oder die willkürliche Vergabe von subsidiärem Schutz verunmöglicht.

Kinder, die mit ihren Eltern geflüchtet sind, sind noch weniger im Fokus der Kinder- und Jugendhilfe. Ihnen stehen noch weniger Hilfsstrukturen zur Verfügung. Zusätzlich zu ihrer eigenen Traumatisierung leben sie zumeist mit ihren traumatisierten Eltern in nicht kindgerechten Quartieren auf engstem Raum und übernehmen vielfach in umgekehrter Rolle Schutz- und Hilfsfunktion für ihre Eltern.

2.3.2 Best Practice

- Patenschaftsprojekte (Wien/OÖ/Kärnten/Sbg./Stmk./Tirol u. a.)

Bisherige Erfahrungen und Evaluationen der ersten Pilotprojekte, die seit 2015 in vielen Bundesländern entstanden sind, zeigen, dass Mentoringprogramme positive Auswirkungen auf das Leben der geflüchteten Jugendlichen haben. Gerade bei kritischen Schlüssel-situationen wie dem Auszug aus der Jugend-Wohngemeinschaft, der Einvernahme beim Asylverfahren oder bei der Arbeits- und Wohnungssuche bedeuten die ehrenamtlichen Paten und Patinnen eine große Unterstützung für die jungen Menschen. Viele geben an, durch den Paten / die Patin erstmals echten Kontakt zur einheimischen Bevölkerung bekommen zu haben. In etlichen Fällen wurden aus den Patenschaften Gastfamilien, welche die Jugendlichen aufnahmen. Das Projekt open.heart der kija Salzburg erhielt den Bank Austria Sozialpreis 2016, eine Anerkennung beim österreichischen Verwaltungspreis 2017 und wird das best practice certificate des European Public Sector Award 2017 erhalten.

- Kinderrechte-Offensive (Kooperation KiJA OÖ und Integrationsressort)
Ziel dieser Initiative ist es, die Kinderrechte von Flüchtlingskindern in Oberösterreich sicherzustellen; der Fokus liegt auf der Prävention von Gewalt gegen Kinder und Jugendliche. Kernpunkt ist eine umfassende Information über Kinderrechte für alle relevanten Personengruppen (z. B. QuartiergeberInnen, MigrantInnenvereine, ...). Für die Eltern werden interkulturelle Eltern-Cafés angeboten, und auch in den Deutschkursen wird das Thema „Kinderrechte“ zur Sprache gebracht. Auch Vorführungen des Kinderrechte-Musicals „Kinder haben Rechte“ sind geplant.
- SUMMIT – Methodensammlung zur Prävention von Kinderhandel
In Kooperation mit Missing Children Europe wurde von den kijas eine Methodensammlung für alle mit UMF befassten Berufsgruppen in deutscher Übersetzung veröffentlicht. Diese enthält neben wichtigen Informationen über die besonderen Bedürfnisse von UMF und kulturelle Hintergründe vor allem konkrete Handlungsanweisungen und Checklisten zur Vermeidung von Kinderhandel, Gewalt und Ausbeutung.¹⁴
- Talente Entwicklung: Ausbildungsprojekt mit Schule und Vorbereitung auf die Lehre (Stmk)
Sprachkompetenz und Basisbildung, die interkulturelle Vermittlung von Werten und Verhaltensregeln sowie das Hinführen zum Beruf bilden die Schwerpunkte eines Ausbildungsprojekts in der Steiermark (Niklasdorf und Trofaiach).¹⁵ 75 UMF werden in Internat, Schule und Werkstatt auf hohes Deutsch-Niveau geführt und auf die Bau-Lehre bestmöglich vorbereitet. Die großteils privat finanzierte Initiative erhielt nationales und internationales Lob sowie zahlreiche Auszeichnungen.

2.3.3 Spezielle Empfehlungen

Diese Empfehlungen ergänzen die in Kapitel 3 angeführten allgemein gültigen Empfehlungen.

Aufnahme und Clearing:

- Unverzüglich sind qualifizierte und ausgebildete Obsorgeberechtigte für alle unbegleiteten und von ihrer Familie getrennten Kinder zu bestellen.
- Ehest mögliches Clearing betreffend Gesundheit, Asylantragstellung, Familienangehörige (ob in Österreich, Herkunfts- oder Drittstaaten), bisherige Ausbildung, Fähigkeiten und Kenntnisse etc.
- Identifizierung, Registrierung und Umsetzung von dauerhaften Lösungen für Kinder im Einklang mit dem Kindeswohl

¹⁴ www.missingchildreneurope.eu/summit

¹⁵ www.talente-entwicklung.com/schule/

- Kindgerechte Information über (rechtliche) Situation im Aufnahmeland, Kinderrechte, Ansprechpersonen, Hilfestellungen etc.; Unterstützung der Jugendlichen durch qualifizierte DolmetscherInnen
- Durchführung von Altersfeststellung tatsächlich nur in begründeten Zweifelsfällen durch ein multiprofessionelles und unabhängiges Team von Fachleuten (*in dubio pro juventute*), bedürfnis- und kindeswohlorientiert
- Kind- und jugendgerechte Unterbringung mit passender Tagesstruktur, keine Massenquartiere (für mehr als 20 Jugendliche)
- Sensible Medienberichterstattung

Betreuung & Begleitung

Zentrales Ziel ist die Gleichstellung von UMF mit anderen Kindern und Jugendlichen, die außerhalb der Familie groß werden und von der Kinder- und Jugendhilfe betreut werden: von der Zuständigkeit, den organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen bis hin zu den Tagsätzen und damit Angeboten und dem Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe, von Bildungschancen und Freizeitaktivitäten bis zum Therapieangebot. Bis die Gleichstellung erreicht ist, ist als Übergangslösung eine sukzessive Verbesserung notwendig durch:

- Unterbringung in Wohngemeinschaften der Kinder- und Jugendhilfe;
in eventu Anhebung der Tagsätze in der Grundversorgung auf die in der Kinder- und Jugendhilfe übliche Höhe
- Schaffung von Krisen- und Betreuungsplätzen für Jugendliche mit psychiatrischen Diagnosen
- Einsatz von ausschließlich qualifiziertem Personal, also keine Nachtdienste und/oder Wochenenddienste durch StudentInnen oder andere Personen
- Interkulturelle Workshops zur Gewaltprävention in allen Einrichtungen und Wohngruppen
- Schaffung eines bundesweiten Angebots von Gastfamilien für UMF
- Implementierung von Mentoringprogrammen als Sozialen Dienst in der Kinder- und Jugendhilfe
- Ausreichende verschränkte (Aus-)Bildungsangebote von Deutschkursen, Schule und (Vorbereitung auf) Lehre
- Gleichstellung bei SchülerInnen- bzw. Lehrlingsfreifahrten, um Mobilität für Sprachkurse oder Freizeitaktivitäten zu gewährleisten, insbesondere für Quartiere im ländlichen Raum
- Die Asylverfahren müssen innerhalb von sechs Monaten pro Instanz abgeschlossen werden, damit die Jugendlichen rasch eine Zukunftsperspektive haben und das Recht auf Familienzusammenführung nicht verwirkt wird.

2.4 Kinder und Jugendliche mit psychischen Erkrankungen

Wesentliche Kritikpunkte hinsichtlich der Versorgung von Kindern und Jugendlichen mit psychischen Erkrankungen stellen die Unterschreitung der erforderlichen Bettenzahl, die unzureichende ambulante Versorgung und mangelhafte Nachversorgung dar. Kinder nicht bzw. zu spät, mangelhaft oder inadäquat zu versorgen ist mit erheblichen Auswirkungen auf ihre Entwicklungschancen und ihre Gesundheit verbunden, da diese aufgrund von Verhaltensauffälligkeiten, psychischen Erkrankungen und psychosozialen Symptomatiken oft nicht in der Lage sind, ihre Schul- und Berufsausbildung¹⁶ erfolgreich fortzusetzen oder sich sozial angepasst zu verhalten und somit den sozialen Anschluss verlieren.

2.4.1 Situationsbeschreibung

Laut dem Österreichischen Kinder- und Jugendgesundheitsbericht ist in Österreich von 300.000 behandlungsbedürftigen Kindern und Jugendlichen auszugehen, wobei die Zahl der von einer psychiatrischen Störung betroffenen Kinder und Jugendlichen bei rund 165.000 angenommen wurde. Besonders im ambulanten Bereich besteht größter Ausbaubedarf an medizinischen und therapeutischen Angeboten im Sinne des Konzeptes der „Integrierten Versorgung“, um eine lückenlose Weiterversorgung zu gewährleisten.¹⁷

Die Versorgung innerhalb der Bundesländer ist äußerst unterschiedlich. In Kärnten und Niederösterreich ist diese weitgehend gesichert, während in der Steiermark von einem „eklatanten Versorgungsdefizit“ die Rede ist.¹⁸ Dringend empfohlen wird die Nachrüstung auf die Vorgaben des ÖSG mit besonderem Hinweis auf die Situation in der Steiermark. Zum Stand 01.01.2016 wurde ein Behandlungsbedarf von 20.395 Kindern und Jugendlichen angenommen. In der gesamten Steiermark gab es weder niedergelassene KJP-FachärztInnen mit Kassenvertrag, noch eine diesbezügliche FachärztInnenausbildung.¹⁹

Das Fehlen von Behandlungsplätzen für Kinder und Jugendliche führt häufig dazu, dass sie auf Erwachsenenstationen untergebracht werden. Das erhöht das Gewalt- und Gefährdungspotenzial von und gegenüber Kindern und Jugendlichen wesentlich. Kinder und Jugendliche haben besondere Bedürfnisse,²⁰ daher kann es zu einer inadäquaten Versorgung und daraus resultierend zu Eskalationen kommen. Es besteht auch die Gefahr von Übergriffen

¹⁶ Siehe dazu GÖG/ÖBIG, Österreichischer Kinder- und Jugendgesundheitsbericht, Ergebnisbericht 2015 (2016) 183.

¹⁷ GÖG/ÖBIG, Österreichischer Kinder- und Jugendgesundheitsbericht 176f. Hierbei handelt es sich um Personen im Alter von 0 bis 19 Jahren im Jahr 2013.

¹⁸ *Volksanwaltschaft*, Versorgungsmangel in der Kinder- und Jugendpsychiatrie (15.10.2016).

¹⁹ *Ärztammer Steiermark*, Land ohne niedergelassene Kinder- und Jugendpsychiater.

²⁰ Siehe dazu GÖG/ÖBIG, Österreichischer Kinder- und Jugendgesundheitsbericht 184.

seitens der Erwachsenen auf Kinder und Jugendliche.²¹ Überdies birgt die Unterbringung von Kindern auf der Erwachsenenpsychiatrie hohes Traumatisierungspotenzial. Neben der Versorgung auf Erwachsenenstationen ist auch die Nicht-Versorgung mit schweren Folgewirkungen verbunden. Hier ist auf die Expertise im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse unter der Leitung von *Prof. Dr. Fegert* und *Prof. Dr. Ziegenhain* zu verweisen.²²

Aber auch in spezialisierten kinder- und jugendpsychiatrischen Einrichtungen besteht in Situationen von Platzmangel durch Überbelegung bzw. Überforderung und Überlastung des Personals ein erhöhtes Gewaltisiko.

2.4.2 Best Practice

- Konzept der Tirol Kliniken

Als gelungenes Beispiel im Sinne eines Best-Practice-Modells kann unter Berücksichtigung der ÖSG-Kriterien im Bereich der KJP-Kliniken das Konzept der Tirol Kliniken der Universitätsklinik für Psychiatrie, Psychotherapie und Psychosomatik im Kindes- und Jugendalter Innsbruck angeführt werden. Dabei ist festzuhalten, dass die neue KJP voraussichtlich erst im Herbst 2017 in Betrieb genommen wird. Nach dem Konzept soll die Versorgung in ambulanter, stationärer und tagesklinischer Form bei einem ausreichenden Platzangebot mit hoher Bettenanzahl erfolgen. Das gut ausgestattete, interdisziplinäre Team wird an zwei Standorten ein breites Angebot an Therapie- und Behandlungsmöglichkeiten in differenzierten Bereichen anbieten.

- Universitätsklinik für Kinder- und Jugendheilkunde Salzburg

Im Bereich der PSO-Abteilungen für Kinder und Jugendliche ist an dieser Stelle die Universitätsklinik für Kinder- und Jugendheilkunde Salzburg, Department für Kinder- und Jugendpsychosomatik zu nennen. Laut Datenübermittlung der Klinik wird die Versorgung in Form stationärer Behandlung von Kleinkindern, Säuglingen mit Begleitmüttern und Jugendlichen auf der PSO-Therapiestation bzw. Akutpsychosomatik sowie auf der PSO-Ambulanz angeboten. Besonders ist die mit KJP-FachärztInnen, PädiaterInnen und PsychologInnen besetzte Ambulanz mit täglicher Telefonsprechstunde zu erwähnen. Das gut ausgestattete, interdisziplinäre Team mit Liaison-Konsiliardienst für KJP bietet ein breites Behandlungsspektrum unter bestehender Vernetzungsarbeit mit SystempartnerInnen an.

²¹ Siehe dazu *Volksanwaltschaft*, Pressefrühstück Kinder- und Jugendpsychiatrie: „Defizite und Perspektiven“ (15.03.2016).

²² *Prof. Dr. Meier-Gräwe/Dipl. oec. troph. Wagenknecht*, unter der Projektleitung von *Prof. Dr. Fegert/Prof. Dr. Ziegenhain*, Kosten-Nutzen-Analyse im Projekt „Guter Start ins Kinderleben“ – ein Projekt im Programm "Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme" des BMFSFJ.

2.4.3 Spezielle Empfehlungen

Diese Empfehlungen ergänzen die in Kapitel 3 angeführten allgemein gültigen Empfehlungen.

- Ausreichende räumliche und personelle Ausstattung, Fortbildungsangebote und Möglichkeiten für Psychohygiene sind im Sinne der Gewaltprävention als essenziell zu qualifizieren.
- Je früher psychosoziale Symptomatiken diagnostiziert und behandelt werden, umso weniger weitreichend sind die damit verbundenen Belastungen und Auswirkungen. Erforderlich ist daher einerseits die Schaffung pädiatrischer Entwicklungsambulatorien für Kinder zwischen 0 und 6 Jahren, bei denen Entwicklungsprobleme bestehen bzw. die von Behinderung bedroht oder betroffen sind.²³ Andererseits ist die Schaffung bzw. der Ausbau von Ambulatorien entsprechend dem Psychiatrieplan 2017, von Säuglingspsychosomatik-Abteilungen und psychosomatischen Tageskliniken notwendig. Behandlungsangebote sind auch für junge, psychisch erkrankte Menschen zwischen 16 und 25 Jahren zu entwickeln, da diese Lebensphase besondere Herausforderungen beinhaltet.²⁴
- Als präventive Maßnahmen gegen Gewalt aufgrund psychosozialer Symptomatiken wären Frühe Hilfen nach dem Modell von *Conen*²⁵ zielführend, ebenso Aufsuchende Dienste (Konsildienste der KJP in der KJH) sowie Vernetzung der SystempartnerInnen.²⁶
- Anschließend an die stationäre Versorgung ist eine adäquate Nachversorgung im Sinne einer effektiven Behandlung unabdingbar. Beispielhaft ist hier das Modell der extramuralen sozialpsychiatrischen/psychosozialen Versorgung für Erwachsene zu nennen. Explizit empfohlen werden teilbetreute WGs mit sehr flexiblem Betreuungsausmaß, therapeutische WGs, vermehrte Einrichtung von Außenwohngruppen, die Schaffung spezieller, stationärer Reha-Einrichtungen für Kinder und Jugendliche²⁷ und die Etablierung einer ambulanten und stationären Transitionspsychiatrie.
- Überdies sind niedergelassene KJP-FachärztInnen mit Kassenvertrag, Kassenplätze für Psychotherapie, klinische Psychologie, Ergo- und Physiotherapie sowie Logopädie erforderlich.
- Die vorliegenden Bedarfskonzepte gilt es umzusetzen.

²³ GÖG/ÖBIG, Integrierte psychosoziale Versorgung von Kindern und Jugendlichen (2016) 14.

²⁴ Siehe dazu Kernelemente der Adoleszentenpsychiatrie am Beispiel Heidelberg in *VertretungsNetz – Sachwalterschaft, Patientenanzwaltschaft, Bewohnervertretung*, Pressefrühstück - Kinder und Jugendpsychiatrie (23.3.2017).

²⁵ *Conen*, Aufsuchende Familientherapie mit Multiproblemfamilien, *Kontext* 27, 2 (1996) 150-165.

²⁶ GÖG/ÖBIG, Integrierte psychosoziale Versorgung von Kindern und Jugendlichen 12.

²⁷ GÖG/ÖBIG, Österreichischer Kinder- und Jugendgesundheitsbericht 184.

2.5 Kinder und Jugendliche im Strafvollzug

Nachdem 2013 ein Jugendlicher in Untersuchungshaft von anderen Jugendlichen vergewaltigt worden war, setzte das Bundesministerium für Justiz eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag ein, Standards zur Vermeidung von (Untersuchungs-)Haft bei Jugendlichen zu entwickeln sowie Lösungen zur Verkürzung der (Untersuchungs-)Haft und Alternativen für die Betreuung der Jugendlichen im Vollzug zu erarbeiten. Bis auf die Implementierung der Jugendgerichtshilfe in ganz Österreich, strukturelle Verbesserungen sowie den Versuch, alternative Lösungen zur Haftvermeidung anzubieten, erfolgten nach Einsetzung dieser Task-Force aufgrund der Prioritätensetzung sowie der finanziellen Gegebenheiten keine essenziellen Veränderungen im Strafvollzug, um das Ziel einer tatsächlichen Resozialisierung delinquenter Jugendlichen zu erreichen.

2.5.1 Situationsbeschreibung

Mit Stichtag 01.07.2017 befanden sich fünf Kinder bei ihrer inhaftierten Mutter in einer Justizanstalt und 146 Jugendliche (14-17-Jährige) sowie 489 junge Erwachsene (18-20-Jährige) in österreichischen Justizanstalten in Haft.²⁸ Nach wie vor wird jugendlichen Untersuchungshäftlingen weder ausreichend individuelle psychosoziale und oder therapeutische Unterstützung angeboten, noch existieren Rahmenbedingungen, die Jugendlichen neue Perspektiven eröffnen. Das eigentliche gesellschaftspolitische Ziel, Jugendliche zu resozialisieren, ist im bestehenden System in vielen Fällen nicht zu erreichen. Um wirksam gegen Jugendkriminalität vorzubeugen, muss bei präventiven Maßnahmen wie Beratung und Sozialarbeit angesetzt werden. Vorrangiges Ziel sollte sein, Delinquenz von Jugendliche möglichst zu verhindern und parallel dazu bei bereits bestehender Delinquenz durch spezielle sozialpädagogische Angebote die betroffenen Jugendlichen zu selbstverantwortlichem Handeln sowie zu sozialer Verantwortung anzuhalten (Hilfe statt Strafe).

2.5.2 Best Practice

- Konzept Walter Toscan

Es benötigt ein völliges Umdenken im Bereich des Strafvollzugs in Österreich analog dem Konzept von Walter Toscan²⁹, der davon ausgeht, dass es nur wenige geschlossene Plätze braucht, die dann aber adäquat an Jugendliche angepasst werden müssen. Die restlichen

²⁸ Auskunft BMI vom 21.07.2017.

²⁹ Walter Toscan ist Psychoanalytiker und Sozialpädagoge. Er ist seit den 1970er Jahren im Jugendstrafvollzug tätig und leitet seit 1998 eine offene Einrichtung im Kanton Aargau.

Jugendlichen können offen betreut werden. Es soll nicht von der Tat ausgegangen werden, sondern vom Täter.

2.5.3 Spezielle Empfehlungen

Diese Empfehlungen ergänzen die in Kapitel 3 angeführten allgemein gültigen Empfehlungen.

- Untersuchungshaft und Strafvollzug als allerletztes Mittel
- Alternative Unterbringung, wenn (Untersuchungs-)Haft nicht vermeidbar ist (z. B. Unterbringung in speziellen Wohngemeinschaften)
- Einführung von Sozialraumkonferenzen
- Einrichtung eines räumlich von erwachsenen Insassen getrennten Jugenddepartments
- Einrichtung eines interdisziplinären Kompetenzzentrums für Jugendforensik
- Forschung im Bereich der Kinder- und Jugenddelinquenz sowie Forschung über sinnvolle Maßnahmen bei Jugenddelinquenz und Evaluierungsmodelle im Bereich der Prävention
- Rechtsanspruch auf Pflichtschulabschlussmöglichkeit, eine Ausbildung sowie auf sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten in (Untersuchungs-)Haft
- Rechtsanspruch auf psychiatrische und therapeutische Behandlung während der (Untersuchungs-)Haft
- Multiprofessionelles Personal (SozialpädagogInnen, SozialarbeiterInnen) im Strafvollzug, um Resozialisierung über Beziehungsangebote und pädagogische Maßnahmen überhaupt stattfinden zu lassen
- Eigene RichterInnensenate für den Bereich des Jugendstrafvollzuges in ganz Österreich – unter der Beiziehung von multiprofessionellen Teams
- verbesserter institutionalisierter und standardisierter Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen Kinder- und Jugendhilfe, Einrichtungen der KJH, Kinder- und Jugendmedizin, Kinder- und Jugendpsychiatrie, NEUSTART, Kriminalpolizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte
- Verbesserung im Umgang mit ausländischen jugendlichen InsassInnen, v. a. Intensivierung von Deutschkursen in Haft

3 Allgemein gültige Empfehlungen

So unterschiedlich die Einrichtungen für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen auch sein mögen, es lassen sich doch einige zentrale Strategien ableiten, die den Schutz von fremduntergebrachten Kindern und Jugendlichen vor Gewalt oder sexuellen Übergriffen sicherstellen können.

3.1 Vereinheitlichung der Hilffsysteme für Kinder und Jugendliche

Aus den oben stehenden Ausführungen ergibt sich anschaulich, dass Kinder und Jugendliche, die aus verschiedenen Gründen in einer Einrichtung untergebracht werden, oft völlig unterschiedliche Voraussetzungen vorfinden. Diese Tatsache verstößt gegen das Diskriminierungsverbot lt. Art. 2 UN-KRK. Die Versorgung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen, die nicht bei ihren Eltern leben können, sollte also so weit als möglich in einem einheitlichen System zusammengeführt werden.

3.2 Implementierung einer kinderanwaltlichen Vertrauensperson

Die Erfahrungen aus der jahrelangen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen und der Aufarbeitung vieler schrecklicher Erlebnisse früherer „Heimkinder“ zeigt unzweifelhaft, dass Kinder und Jugendliche, die fremduntergebracht sind, eine externe Vertrauensperson brauchen. Sie müssen unabhängige – auch anonym zu kontaktierende – Ansprechstellen kennen, wo sie Wünsche, Beschwerden oder Anregungen äußern können, damit sie Hilfe und Unterstützung erhalten.

Die Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs bieten bereits zum jetzigen Zeitpunkt in unterschiedlichem Umfang (abhängig von den jeweiligen Ressourcen) Sprechstunden kinderanwaltlicher Vertrauenspersonen in allen Einrichtungen an, in denen Kinder fremduntergebracht sind. Damit die Kijas ihre Aufgabe umfassend erfüllen können, braucht es gesetzlich festgelegte Befugnisse wie Zugang zu Einrichtungen, volle Akteneinsicht etc. Die Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs empfehlen nachdrücklich die Implementierung des kinderrechtlichen Instrumentes „Kinderanwaltliche Vertrauensperson“ in allen Bundesländern unter Bereitstellung der erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen sowie der gesetzlichen Rahmenbedingungen.

3.3 Partizipation

Ein zentrales Entwicklungsfeld ist nach Ansicht der Kinder- und Jugendanwaltschaften die konsequente Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Die rechtliche Verpflichtung dazu ist auf allen Ebenen normiert und ergibt sich vor allem aus der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 12 und Art. 3), aus dem BVG über die Rechte von Kindern (Art. 4), dem B-KJHG 2013 (§ 24) sowie den Ausführungsgesetzen dazu. Auch fremduntergebrachte Kinder und Jugendliche müssen die Möglichkeit bekommen, ihre Meinung zu äußern und sich in der Gestaltung des Gemeinschaftslebens in einer Einrichtung aktiv einzubringen. Durch einen respektvollen Umgang miteinander, die Wertschätzung der Meinung jedes Einzelnen sowie die regelmäßige Abhaltung von Kinderparlamenten o. Ä. kann dies gefördert werden.

3.4 Kinderrechte

Die Einhaltung der Kinderrechte ist beste Prävention gegen Gewalt. Dazu ist es auch wesentlich, dass Kinder und Jugendliche sowie ihre Bezugspersonen über Kinderrechte informiert und mit diesen in Form von Workshops, Theaterstücken etc. vertraut gemacht werden.

3.5 Personelle Maßnahmen

Generell muss ein niedriger Betreuungsschlüssel in allen Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche betreut werden, Standard werden, da eine personelle Unterbesetzung zu einer Überforderung der MitarbeiterInnen führt und damit das Risiko für einen gewaltsamen Umgang erhöht. Bei der Aufnahme von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen muss auf eine bestmögliche Qualifikation geachtet werden. Die Haltung zu Gewalt an Kindern und Jugendlichen und die Kinderrechte allgemein sollen besonders thematisiert werden. Ein Mindestwissenstand über Gewaltprävention und gewaltfreien Umgang muss Voraussetzung sein. Gleichzeitig sind regelmäßige Fort- und Weiterbildung in diesem Bereich für eine wirksame Gewaltprävention unumgänglich.

3.6 Qualitätsentwicklung

Bundesweit verbindliche Standards zur Prävention von Grenzverletzungen, Gewalt und sexuellen Übergriffen in Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche untergebracht sind, müssen verpflichtender Bestandteil von Rahmenverträgen, gesetzlichen Grundlagen sowie bei Aufnahme und Aus- und Weiterbildung der MitarbeiterInnen sein. Vernetzung und Austausch zwischen den Einrichtungen sowie Evaluation der gesetzten Maßnahmen haben regelmäßig zu erfolgen.

Ausblick: Tagung der kijas Österreich und des Österreichischen Instituts für Menschenrechte im Frühjahr 2018 in Salzburg geplant

Bei dieser Tagung sollen die unterschiedlichen Systeme der KJH, der Behindertenhilfe und der Grundversorgung nach kinderrechtlichen Vorgaben verglichen und beleuchtet sowie die Rahmenbedingungen für fremduntergebrachte Kinder und Jugendliche auf Basis von Inklusion und Chancengleichheit weiter entwickelt und verbessert werden.

Die Kinder- und Jugendanwältinnen und -anwälte Österreichs, September 2017

Per Adresse: Kinder- und Jugendanwaltschaft Oberösterreich
4021 Linz Kärntnerstraße 10 / +43 732 7720 1400 / kija@ooe.gv.at

4 Abkürzungsverzeichnis

B-KJHG 2013	Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013
BVG über die Rechte von Kindern	Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
kijas	Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs
kija Burgenland	Kinder- und Jugendanwaltschaft Burgenland
KiJA Kärnten	Kinder- und Jugendanwaltschaft Kärnten
NÖ kija	Kinder- und Jugendanwaltschaft Niederösterreich
KiJA OÖ	Kinder- und Jugendanwaltschaft Oberösterreich
kija Salzburg	Kinder- und Jugendanwaltschaft Salzburg
kija Steiermark	Kinder- und Jugendanwaltschaft Steiermark
Kija Tirol	Kinder- und Jugendanwaltschaft Tirol
kija Vorarlberg	Kinder- und Jugendanwaltschaft Vorarlberg
KJA Wien	Kinder- und Jugendanwaltschaft Wien
Kinder- und Jugendanwaltschaftsgesetz	Vorarlberger Landesgesetz über die Kinder- und Jugendanwaltschaft
KJH	Kinder- und Jugendhilfe
KJP	Kinder- und Jugendpsychiatrie
K-KJHG	Kärntner Kinder- und Jugendhilfegesetz
ÖBIG	Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen
OPCAT	Übereinkommen gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit
PSO	Psychosomatik
S.KJHG	Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetz
TKJHG	Tiroler Kinder- und Jugendhilfegesetz
UMF	unbegleitete minderjährige Fremde
UN	Vereinte Nationen
UN-KRK	UN Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen
WG	Wohngemeinschaft

Impressum

Herausgeber: Volksanwaltschaft
1015 Wien, Singerstraße 17
Tel. +43 (0)1 51505-0
<http://www.volksanwaltschaft.gv.at>

Redaktion und Grafik: Volksanwaltschaft

Herausgegeben: Wien, im Dezember 2017