



VOLKSANWALTSCHAFT

An das
BM für Verfassung, Reformen, Deregulierung
und Justiz
z.Hd. Verfassungsdienst
Museumstraße 7
1070 Wien

Der Vorsitzende

Sachbearbeiter/-in:
MR Dr. Adelheid Pacher

Geschäftszahl:
VA—6100/0006—V/1/2018

Datum:
11. Juli 2018

Betr.: Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920, in der Fassung des B. G. Bl. Nr. 368 vom Jahre 1925, das Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien und das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz geändert werden

Stellungnahme der Volksanwaltschaft

zu GZ BMVRDJ-601.999/0014-V1/2018

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft spricht sich für eine Entflechtung der Kompetenzverteilung und eine Überprüfung der Kompetenztatbestände der Art 10—15 B-VG aus, wendet sich aber gegen die im gegenständlichen Entwurf in Artl Z4 angedachte Überstellung des Kompetenztatbestandes „Mutter-schafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ in die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung der Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG.

Begründung:

Mit der Ratifikation der UN-Konvention über die Rechte des Kindes (UN—KRK) im Jahr 1992 haben sich Bund, Länder und Gemeinden verpflichtet, Kinder und Jugendliche als Träger grundle-

gender Rechte anzuerkennen und ihnen diese Rechte zu garantieren¹ Art. 3 UN-KRK verpflichtet die Vertragsstaaten, immer dann, wenn sich Eltern oder andere Verwandte nicht in geeigneter Weise um Minderjährige kümmern können, für den notwendigen Schutz und die Fürsorge zu sorgen und das Kindeswohl bei all seinen Maßnahmen als bestimmendes Kriterium anzuerkennen. Dieser Schutz und die Fürsorge der Kinder- und Jugendhilfe werden durch die breite Palette an Angeboten und Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe sichergestellt, deren bundesgesetzliche Grundlage bislang das Bundeskinder- und Jugendhilfegesetz 2013 (B-KJHG) sowie die korrespondierenden Bestimmungen des ABGB sind.

Erklärtes Ziel des B-KJHG 2013 war es bei Einführung ausdrücklich, Verbesserungen des Schutzes von Minderjährigen insbesondere vor Gewalt in der Familie (Gefährdungseinschätzungen und Hilfeplanungen durch Festlegung von einheitlichen Standards und Durchführung durch Fachleute im Vier-Augen-Prinzip) sowie Impulse für die weitere Professionalisierung der Kinder- und Jugendhilfe zu setzen und Schnittstellen im Zusammenwirken mit dem Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssystem zu überbrücken². Durch die Gesamtheit der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sollten durch das B-KJHG Chancen für jedes Kind eröffnet werden, sich in angemessener Form in psychischer, physischer, sozialer und emotionaler Hinsicht entwickeln zu können. Die durch das Grundsatzgesetz des Bundes angestoßene Weiterentwicklung zielt in Richtung passgenauer Hilfsangebote, die auf die spezifische Situation der jeweiligen Familie bzw. des betroffenen Kindes eingehen. Mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention und der Verabschiedung des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern, BGBl. I Nr. 4/2011 wurden dabei das handlungsleitende Prinzip des Kindeswohls sowie das Recht auf Achtung der Meinung von Kindern und Jugendlichen als Leitgedanken in der Kinder- und Jugendhilfe besonders unterstrichen.

Der Bundesgrundsatzgesetzgeber verpflichtet die Länder als Kinder- und Jugendhilfeträger durch kurz-, mittel- und langfristige Planung vorzusorgen, dass Dienste und Leistungen in der erforderlichen Art und in dem notwendigen Umfang zur Verfügung stehen. In 5 13 Abs. 2 B-KJHG wird ausdrücklich festgehalten, dass bei diesen Planungen gesellschaftliche Entwicklungen, fachliche Standards, wissenschaftliche Erkenntnisse sowie die Struktur, Entwicklung und Problemlagen der Bevölkerung zu berücksichtigen seien. Zudem wurden die Länder in 5 14 B-KJHG verpflichtet, zur

¹ Die UN-KRK besteht aus insgesamt 54 Artikeln. Vier dieser Artikel wurden vom UN-Kinderrechteausschuss als grundlegend eingestuft. Das bedeutet, dass sie neben ihrer jeweils selbstständigen Rolle die gesamte Konvention als Leitlinien durchziehen und bei der Interpretation und Umsetzung aller anderen Konventionsrechte berücksichtigt werden sollen. Diese vier Rechte bilden die Basis für die Stellungnahme der Volksanwaltschaft Kindeswohlprinzip (Art. 3 KRK), Beteiligung von Kindern (Art. 12 KRK), Nichtdiskriminierung (Art. 2 KRK) sowie Leben und Entwicklung (Art. 6 KRK).

² Bericht des Familienausschusses über die Regierungsvorlage (2191 d. B. XXIV GP): Bundesgesetz über die Grundsätze für Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche (Bundes-Kinder und Jugendhilfegesetz 2013 — B-KJHG 2013) https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_02202/index.shtml

Beurteilung der qualitativen Auswirkungen der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie zur Fortentwicklung derselben jährlich statistische Daten zur Feststellung der quantitativen Auswirkungen von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu erheben, bei Fragen von länderübergreifender Bedeutung zusammenzuwirken und zur Beurteilung der qualitativen Auswirkungen der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe Forschungsvorhaben zu initiieren.

In Kooperation mit den Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs, die einen eigenen Berichtsteil beigesteuert haben, entstand Ende 2017 der Sonderbericht der Volksanwaltschaft zum Thema „Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen“³. Ziel dieser Initiative war es, Kinder und Jugendliche in den Mittelpunkt zu stellen, strukturelle Defizite und Gefährdungslagen, denen Kinder und Jugendliche trotz der Vorgaben der UN-KRK, im B-KJHG und daran anknüpfender Ausführungsgesetze in institutionell geprägter Betreuung ausgesetzt sind, aufmerksam zu machen und deren Behebung einzufordern. Sowohl der Bund als auch Länder und Gemeinden sind aus Sicht der Volksanwaltschaft aufgerufen, stärker harmonisierte Rahmenbedingungen zu schaffen. Diese sollten am Stand der Pädagogik und mit einem konsequent menschenrechtsbasierten Ansatz und auf Belange in vielfältiger Hinsicht gefährdeter Minderjähriger ausgerichtet werden und insbesondere die nicht in ihren Herkunftsfamilien aufwachsenden Kinder und Jugendlichen mit all ihren Wünschen und Bedürfnissen als Expertinnen und Experten in eigener Sache wahrnehmen.

Kinderrechte verstanden als Menschenrechte lassen niemanden zurück, versagen keiner und keinem Minderjährigen die notwendige und mögliche Unterstützung, sind universal, unveräußerlich, in sich zusammenhängend, ineinandergreifend und unteilbar. In mehreren Menschenrechtsdokumenten wird betont, dass das Wohl jedes Kindes ein Leitprinzip darstellt, das vorrangig von öffentlichen oder privaten Einrichtungen, Gerichten, Verwaltungsbehörden und Gesetzgebungsorganen zu berücksichtigen ist⁴. Es darf bei der Gewährleistung von Kinderrechten keine Rolle spielen, welche nationale oder ethnische Herkunft, welche Staatsangehörigkeit, welchen sozialen Status Eltern haben oder in welchem Bundesland oder Bezirk Österreichs gefährdete Minderjährige leben. Alle Mädchen und Buben, die sich in Österreich aufhalten, haben in dem so verstandenen Sinn gleiche Rechte und Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu bedarfsgerechten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, des Gesundheits- und Bildungssystems - egal,

³ Sonderbericht der Volksanwaltschaft über Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen, (III-55 d.B.); https://www.parlamentqv.at/PAKTNHG/XXVI/III/III_00055/index.shtml

⁴ Art. 3 Abs. 1 UN-KRK setzt damit in eine juristisch Formulierung um, was schon in der Erklärung des Völkerbunds über die Rechte der Kinder von 1924 in dem Satz, dass „die Menschheit dem Kind das Beste schuldet, das sie zu geben hat“, zum Ausdruck kam.

ob es sich um gesunde oder chronisch kranke Kinder⁵, Minderjährige mit Beeinträchtigten, Betroffene von Kinderhandel, begleitete oder unbegleitete minderjährige Kinder- und Jugendliche handelt. Die notwendige Berücksichtigung unterschiedlicher Biografien und Unterstützungsbedarfe dürfen nicht zur Ausgrenzung, Stigmatisierung und Diskriminierung führen, ihnen weder Entwicklungschancen nehmen noch deren Gesundheit gefährden.

Die im gegenständlichen Entwurf ohne Einbeziehung von wissenschaftlichen und praktisch tätigen Expertinnen und Experten im Bereich des Kinderschutzes geplante vollständige „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe konterkariert alle Bemühungen vieler im Kinderschutz sehr engagiert Tätiger. Dieser Vorschlag entzieht vorab auch der parlamentarischen EntschlieÙung zur Evaluierung des B-KJHG⁶, die konkrete Ergebnisse in Bezug auf die Auswirkungen des B-KJHG für den Sommer 2018 verspricht⁷, die Basis für weitere Initiativen des Bundes zu einer vereinheitlichten Weiter- und Fortentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe.

In Ergänzung der Darstellungen im Sonderbericht verweist die Volksanwaltschaft darauf, dass es jetzt schon erhebliche Unterschiede in der Umsetzung der Vorgaben des B-KJHG gibt, die sich verstärken werden, wenn es den Ländern freigestellt würde, sich losgelöst von evidenzbasierten Planungen, Forschungsvorhaben und erhobenen Daten finanzieller Verpflichtungen für eine qualitativ hochwertige Kinder- und Jugendhilfe zu entledigen.

- Es sei darauf verwiesen, dass es im Bereich der ambulanten Hilfen für Familien schon jetzt sehr unterschiedliche Angebote in den einzelnen Ländern gibt. Selbst innerhalb der einzelnen Bundesländer sind die Chancen für Familien rechtzeitig Hilfe und Unterstützung zu erhalten, in den einzelnen Regionen nicht bedarfsgerecht ausgebaut worden. Das mag eine, wenngleich nicht die einzige Erklärung dafür sein, dass auch die Zahl der Fremdunterbringungen bundesweit stark variiert.
- Im Bereich des Pflegeelternwesens ist es nicht gelungen, ein einheitliches Modell zu entwickeln. Das Pflegeelterngehd ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich hoch. Einige Länder sehen die Anstellung von Pflegeeltern vor, wobei die Vertragsmodelle stark voneinander abweichen und von Arbeitsverträgen mit privaten Kinder- und Jugendhilfeträgern bis hin zu freien Dienstverträgen mit dem jeweiligen Bundesland reichen. Eine sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Pflegeeltern gibt es in ganz Österreich nicht;

⁵ <https://volksanwaltschaft.gv.at/artikel/das-chronisch-krank-kind-im-schulsystem>

⁶ 299/E XXIV. GP - https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/E/E_00299/fname_295652.pdf

⁷ Siehe zuletzt 579/AB vom 25.05.2018 zu 589/J (XXVI.GP)

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/AB/AB_00579/imfname_695798.pdf

zwei Bundesländer gewähren uU aber einen Ruhegenuss. Immer wieder gibt es Probleme bei der Übersiedlung von Pflegeeltern von einem ins andere Bundesland. Krisenpflegeeltern wurden nicht in allen Bundesländern etabliert. Die vorgesehene Dauer der Krisenpflege schwankt in den Ländern zwischen 6 Wochen und 6 Monaten. In einigen Bundesländern gibt es professionelle Pflegeeltern und Kurzzeitpflege bis zur maximalen Dauer von 2 Jahren, wenn die gezielte Rückführung Minderjähriger in ihre Herkunftssysteme möglich scheint. Andere Bundesländer kennen derartige Formen mittelfristiger Überbrückungshilfen und konkreter Rückführungsanstrengungen mit Familien in Krisen überhaupt nicht.

- In den sozialpädagogischen und sozialtherapeutischen Einrichtungen bestehen Unterschiede, weil unterschiedlich akzentuierte Ländergesetze, Verordnungen und Richtlinien in der Definition von Qualität im Prozess der Fremdunterbringung deutlich voneinander abweichen. So divergieren damit auch die Anforderungen an private oder öffentliche Einrichtungen der stationären Kinder— und Jugendhilfe mitunter beträchtlich. In allen Ausführungsgesetzen der Bundesländer ist zB. festgelegt, dass die Leistungen der stationären Kinder— und Jugendhilfe nur von Fachkräften zu erbringen sind. Das Verständnis, wer „Fachkraft“ sein kann, reicht allerdings von HorterzieherInnen, KindergärtnerInnen, KrankenpflegerInnen, SozialbetreuerInnen bis zu diplomierten SozialarbeiterInnen und Sozialpädagoginnen, PsychologInnen und PsychotherapeutInnen. Einige Länder sehen sogar die Möglichkeit der berufsbegleitenden Ausbildung vor und erlauben es damit absoluten Berufsanfängerinnen und -anfängern ohne jegliche Vorkenntnisse die Tätigkeit in Einrichtungen der Kinder— und Jugendhilfe aufzunehmen. Bundeseinheitliche Bestimmungen zu Bewilligungsvoraussetzungen und Betreuungsschlüsseln in den Einrichtungen gibt es nicht. Große Unterschiede existieren zwischen den Bundesländern auch bei den angebotenen Wohnformen und den Höchstzahlen von Minderjährigen pro Wohngruppe. Einzelne Bundesländer bewilligen keine Großheime und haben selbige gänzlich geschlossen während andere noch an diesem Modell der Fremdbetreuung festhalten bzw. erst in den letzten Jahren begannen, Rahmenbedingungen für Ausgliederungen von Wohngruppen aus Heimstrukturen zu schaffen. Einige Bundesländer betreiben selbst Einrichtungen, andere überlassen die Fremdbetreuung mittlerweile ausschließlich privaten Kinder- und Jugendhilfeträgern uäm.
- Aus Sicht der Volksanwaltschaft wären eine vertiefende Diskussion sowie verstärkte Forschungsanstrengungen über die Wirksamkeit bestehender Leistungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe dringend notwendig. Dass zB Unterstützungsmaßnahmen in Betreuungseinrichtungen mit Vollendung des 18. Lebensjahres radikal abbrechen und diese

verlassen werden müssen, stellt junge Erwachsene ohne sonstigen Rückhalt vor große Herausforderungen. Einige Bundesländer bewilligen beantragte Verlängerung der Erziehungshilfen zögerlich bzw. grundsätzlich nur für 6 Monate, andere Bundesländer wiederum für die gesamte verbleibende Dauer einer in Angriff genommenen Ausbildung. Es ist keineswegs so, dass überall alles getan wird, um positive Entwicklungen in Bezug auf Schul- und Berufsausbildungen, die während der stationären Betreuung Minderjähriger begonnen wurden, nachhaltig abzusichern. Internationale Studien belegen, dass Care Leaver beim Erreichen von formalen Bildungsabschlüssen schlechter als Gleichaltrige abschneiden; sie haben aufgrund ihrer Geschichte und mannigfachen Belastungen im Zuge des Aufwachsens vielfach niedrige Schulabschlüsse oder gar keine und zählen bei oder nach Erreichen der Volljährigkeit zu den sogenannten NEETs — not in education, employment or training. Das ist in jeder Hinsicht eine kontraproduktive Entwicklung, der bewusst gerade vonseiten der Kinder- und Jugendhilfe gegengesteuert werden müsste.

Es geht bei Fragen der Umsetzung von Kinderrechten nie bloß um eine Entflechtung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, sondern um die Verwirklichung von Menschenrechtsgarantien und damit auf verfassungspolitischer Verantwortung beruhende Grundsatzentscheidungen mit potentiell weitreichenden materiell-rechtlichen Auswirkungen auf Kinder- und Jugendliche. Die Volksanwaltschaft ist der Ansicht, dass ihnen gegenüber eine gesamtstaatliche Verantwortlichkeit besteht und die geplante „Verlängerung“ der Kinder- und Jugendhilfe nicht zu einer gleichförmigeren Umsetzung der UN-KRK führen würde. Es ist im Gegenteil dringend notwendig, staatlicherseits eine verstärkte Sensibilität und Verantwortung gegenüber dieser schützenswerten Gruppe zu entwickeln und bestehende strukturelle Defizite zu beheben. Änderungen der Kompetenzverteilung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe und des Kinderschutzes sollten deshalb darauf abzielen, alle Gebietskörperschaften zu einem - wenn schon nicht völlig bundeseinheitlichen so zumindest stärker harmonisierten - proaktiven Handeln zu bewegen und dabei primär die Bedürfnislagen von gefährdeten Kindern und Jugendlichen in den Fokus zu nehmen. Dass dies im Rahmen der Art. 12 Abs. 1 B-VG Materie „Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ bislang noch nicht befriedigend gelang, spricht in Anlehnung an Überlegungen, die bereits beim Österreich Konvent angestellt wurden, dafür, bei einer geplanten Neuregelung der Kompetenzverteilung tatsächlich neue Ansätze zu verfolgen⁸, ohne dass sich der Bundes(-verfassungs) gesetzgeber bloß selber aus seiner Verantwortung entlässt.

⁸ Der in Art. 12 Abs. 1 Z 1 B—VG angeführte Kompetenztatbestand „Mutterschafts—, Säuglings- und Jugendfürsorge“ hätte — so der Vorschlag der damals befasste Expertengruppe — dem Bereich einer gemeinsamen Gesetzgebung. Der sog. dritten Säule zugeordnet werden sollen.
(https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Begut/BEGUT_COO_2026_100_2_427119/COO_2026_100_2_429110.html)

Der Vorsitzende:

Volksanwalt Dr. Peter FICHTENBAUER