

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Umfassende Realisierung von Kinderrechten

16_07

Target 16.2

Autor_innen:

Dr. phil. habil. Paganini, Claudia (LFU Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie), Dr. Sax, Helmut (Ludwig Boltzmann-Institut für Grund- und Menschenrechte Wien)

Reviewer:

Ao. Univ. Prof. Dr. Guggenberger, Wilhelm (LFU Innsbruck, Institut für Systematische Theologie), Dr. Wehinger, Daniel (LFU Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie)

Inhalt

3	16_07.1	Ziele der Option
3	16_07.2	Hintergrund der Option
5	16_07.3	Optionenbeschreibung
5	16_07.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
7	16_07.3.2	Erwartete Wirkweise
7	16_07.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen
7	16_07.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
8	16_07.3.5	Offene Fragestellungen
8		Literatur

16_07.1 Ziele der Option

Sowohl die Formulierung von Target 2 – „Missbrauch und Ausbeutung von Kindern, den Kinderhandel, Folter und alle Formen von Gewalt gegen Kinder beenden“ – als auch die dem Target zugeordneten Indikatoren zeigen eine klare Fokussierung auf Gewalt und Aggression sowie in der Folge auf deren Bekämpfung, Eindämmung etc. Sofern Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung aber langfristig minimiert werden sollen bzw. eine inklusive Vision von Frieden und Gerechtigkeit angestrebt wird, ist es nicht ausreichend, negativen Phänomenen entgegenzuwirken. Vielmehr muss all das gezielt gefördert werden, was mit der Vision eines behüteten, geliebten und geförderten Heranwachsens verbunden ist. Da es sich bei den Kinderrechten um eine Querschnittsmaterie handelt, die alle Lebensbereiche von Kindern und Jugendlichen umfasst (Sax, 2011; Sax, 2020), scheinen diese dafür besonders geeignet. Außerdem sind die Kinderrechte das Ergebnis eines die Grenzen von einzelnen Ländern und spezifischen Sichtweisen überwindenden Verständigungsprozesses, an dem sich über die Jahre eine Vielzahl von Expert_innen beteiligt hat, die sich sowohl auf der theoretischen Ebene – der Ebene der normativen Theoriebildung, der Diskussion des Würde-Begriffs etc. – als auch auf der praktischen Ebene – der Ebene der alltäglichen Bedürfnisse – mit dem Wohl des Kindes auseinandergesetzt haben.

16_07.2 Hintergrund der Option

Die Situation von Kindern ist in Österreich sicherlich besser als in vielen anderen Ländern der Welt, was sich etwa in Folgendem zeigt: Gewalt gegen Kinder und Jugendliche ist verboten, Kinder müssen weder arbeiten noch Hunger leiden und der Zugang zu Bildung ist generell gewährleistet. Allerdings machen de facto sehr viele Kinder Gewalterfahrungen und leiden insofern unter Armut und sozialer Ungleichheit, als sie keine gesunde Ernährung erhalten, in mangelhaften Wohnverhältnissen untergebracht sind, nicht ihren Wunsch-Beruf erlernen können, nicht an Projekt- oder Sportwochen teilnehmen können und dadurch zu Außenseiter_innen werden, mit ihrer Familie weder auf Urlaub fahren noch sich andere Freizeitaktivitäten leisten können. Während das Recht auf eine gewaltfreie Erziehung, das Recht auf elterliche Fürsorge und der Schutz vor wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung bereits in den Optionen 16.04, 16.05 und 16.06 thematisiert wurden, ist Option 16.07 daher primär den folgenden Bereichen gewidmet: Gleichheit, freie Meinungsäußerung und Beteiligung, Gesundheit, Bildung, Spiel und Freizeit, besondere Fürsorge und Förderung bei Behinderung sowie Schutz im Krieg und auf der Flucht.

Laut dem aktuellen Bericht des *Netzwerks Kinderrechte Österreich* sind derzeit rund 324.000 Kinder und Jugendliche in Österreich armutsgefährdet (Netzwerk Kinderrechte Österreich, 2019, S. 36). Spürbar wird das für die Betroffenen in unterschiedlichen Bereichen, namentlich im Zusammenhang mit Bildung, Wohnen, Gesundheit, Kleidung, Essen oder Sozialleben. Die am stärksten gefährdete Gruppe sind Kinder und Jugendliche aus Ein-Eltern-Haushalten, insbesondere dann, wenn die Mutter das alleinerziehende Elternteil ist. Denn trotz den vom Gesetzgeber klar geregelten Unterhaltsansprüchen werden die entsprechenden Zahlungen häufig nur zu einem Teil oder gar nicht geleistet. Außerdem ist zu beachten, dass aufgrund von strukturellen Benachteiligungen nicht alle Familien in den Genuss eines staatlichen Unterhaltsvorschusses kommen.

Die Einkommenssituation der Familie wirkt sich in der

Folge auf alle Lebensbereiche der Kinder und Jugendlichen aus, besonders drastisch aber auf ihre Gesundheit, bedeutet ein Aufwachsen unter der Armutsgrenze doch eine signifikant erhöhte Wahrscheinlichkeit für physische sowie psychische Erkrankungen und v.a. chronische Leiden (Schenk, 2015, S. 45). Dazu kommen psychosomatische Beeinträchtigungen wie Schlaf- und Konzentrationsstörungen, die sich auch negativ auf die schulischen Leistungen und beruflichen Chancen auswirken können. Außerdem wird die Gesundheitsgefährdung von Minderjährigen aus sozial schwachen Familien durch die oftmals prekäre Wohnsituation – etwa, wenn Wohnräume nur schwer zu heizen, feucht oder gar schimmelig sind – noch verschärft.

Ein ebenfalls vielfach nachgewiesener Zusammenhang ist derjenige zwischen der Einkommenssituation eines Haushaltes und den Bildungschancen der darin lebenden Kinder und Jugendlichen. Dementsprechend erreichen Kinder aus sozial schwachen und bildungsfernen Schichten deutlich seltener einen Hochschulabschluss. Zudem erhöht Armut das Risiko, dass Jugendliche die Schule vorzeitig abbrechen. Die aufgrund von struktureller Benachteiligung eintretende frühe Selektion im Schulsystem – die zuletzt durch das coronabedingte Homeschooling zusätzlich verschärft wurde – ist umso problematischer, weil Bildung als ein eminent wichtiger Faktor für die Überwindung von Armutslagen gilt. Im Bildungssystem benachteiligt sind aber auch Kinder und Jugendliche, die besonders sensibel sind oder unter Psychopathologien wie beispielsweise Angstzuständen leiden und denen es daher nicht gelingt, mit dem Druck umzugehen, dem sie im Regelunterricht ausgesetzt sind.

Große Unterstützung benötigen Kinder mit Behinderung, damit sie es schaffen, ein selbstbestimmtes Leben bei voller gesellschaftlicher Inklusion zu führen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass Behinderung nicht ausschließlich medizinisch und defizitorientiert gedacht wird, sondern die Potentiale und Fähigkeiten der Kinder und Jugendlichen stärker in den Fokus gerückt werden. Konkret bestehen Probleme bei der für die Berechnung der Pflegekosten wichtigen Einstufung, wo beispielsweise Kinder mit Lernschwächen – aufgrund der Fixierung auf körperliche Funktionseinschränkungen – keinen oder nur einen geringen Anspruch auf finanzielle Beihilfe und Assistenz erhalten. Auch wird in Österreich anstelle von Modellen der inklusiven Bildung nach wie vor auf Sonderschulen gesetzt und auch dort, wo eine Integration in den Regelunterricht möglich wäre, scheitert dies häufig an der mangelnden Barrierefreiheit der Räumlichkeiten sowie der Lehrkonzepte.

Ähnlich prekär stellt sich die Situation für Kinder und Jugendliche dar, die – möglicherweise ohne Begleitung eines Elternteils – infolge von Migration bzw. Flucht nach Österreich gekommen sind. Besonders belastend ist die Zeit des Asylverfahrens, wo wegen komplexen Fragen – beispielsweise die Familienzusammenführung betreffend – und anderen verfahrenstechnischen Schwierigkeiten die Richtzeit von 15 Monaten häufig nicht eingehalten wird und bei den betroffenen Minderjährigen die Unsicherheit und das Gefühl der Perspektivlosigkeit stetig zunehmen. Weiters stellt die Frage nach dem Kindeswohl tendenziell nicht nur keinen zentralen Aspekt des Verfahrens dar, sondern wird schlichtweg ignoriert. Die langen Wartezeiten bei Familienzusammenführungen werden aber auch von jenen Kindern und Jugendlichen als quälend erfahren, die in den Herkunftsländern verbleiben und einer langen Trennungszeit sowie den diversen Notlagen vor Ort ausgesetzt sind.

16_07.3 Optionenbeschreibung

16_07.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

Das Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen fördern zu wollen, bedeutet sich mit einer breiten Palette von Aufgaben auseinandersetzen zu müssen, die hier, wie bereits angekündigt, im Fokus der internationalen Kinderrechte gebündelt und dargestellt werden. Aus der Fülle an Lebens- und Themenbereichen ergibt sich, dass auch die im Folgenden vorgeschlagenen Maßnahmen vielfältig sein werden.

– Ratifizierung internationaler Menschenrechtsdokumente

Die fortlaufende Arbeit an den internationalen Menschenrechten verlangt nach entsprechenden Reaktionen seitens der Nationalstaaten. Deshalb ist aus der Sicht der Kinderrechte im österreichischen Kontext jedenfalls die Ratifikation des dritten Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich eines Mitteilungsverfahrens einzufordern. Dadurch würde die Möglichkeit eines individuellen Beschwerdeverfahrens für Kinder oder deren gesetzliche Vertreter_innen bestehen, die sich dann – anders als das gegenwärtig der Fall ist – bei Verletzung oder mangelndem Schutz ihrer Rechte direkt an den UN-Kinderrechtsausschuss wenden könnten. Begleitend dazu wäre eine Stärkung der Kinder- und Jugendanwaltschaften der Bundesländer wünschenswert, außerdem die Einrichtung niedrighschwelliger Beschwerde- und Feedbackmechanismen für Kinder in Schulen und anderen Institutionen sowie der Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsangeboten im Hinblick auf die Gewährleistung ihres Zugangs zum Recht.

– Jugendgerichtsbarkeit ausbauen

In der Jugendgerichtsbarkeit sind Bemühungen dahingehend notwendig, dass Untersuchungshaft und Strafvollzug als letzte Mittel und nur für möglichst kurze Zeit eingesetzt werden. Außerdem sind die Möglichkeiten einer zur Haft alternativen Unterbringung (z.B. in Wohngemeinschaften) zu forcieren und weiters der Anspruch auf einen Pflichtschulabschluss, auf Ausbildungs- und Freizeitmöglichkeiten ebenso sicherzustellen wie der Zugang zu psychosozialen und therapeutischen Hilfsangeboten. Im Hinblick auf eine erfolgreiche Resozialisierung sind schließlich multiprofessionelle Teams gefragt. Um einer Stigmatisierung vorzubeugen, sind Maßnahmen der Bewusstseinsbildung erforderlich, umso mehr, wenn bei den Betroffenen ein Migrationshintergrund vorliegt.

– Soziale Absicherung aller Kinder gewährleisten

Um eine soziale Absicherung aller Kinder zu gewährleisten, muss zunächst ausgeschlossen werden, dass aufgrund von struktureller Ungleichbehandlung Gruppen von Kindern aus der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang sind bundesweit geltende Mindeststandards bezüglich des existenzsichernden Niveaus und einheitliche Kinderrichtsätze ohne Staffelung nach Alter oder Anzahl der Kinder nötig. Was die Unterhaltssicherung betrifft, müssen die bestehenden Lücken beim staatlichen Unterhaltsvorschuss geschlossen werden, sodass auch dann ein Anspruch vorliegt, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil leistungsunfähig oder unbekannt ist bzw. der Aufenthaltsort nicht in Erfahrung gebracht werden kann. Außerdem sind bei Unterhaltsrückständen sofortige staatliche Vorleistungen zu erbringen.

– Förderung der Gesundheit des Kindes

Die Enttabuisierung von Armut, ihre Bekämpfung

sowie die Sicherstellung von gesunder Ernährung und beheizten, schimmelfreien Wohnräumen, insbesondere in armutsgefährdeten Familien, sind wichtige Pfeiler im Hinblick auf die Förderung der körperlichen und psychischen Gesundheit aller in Österreich lebenden Kinder und Jugendlichen. Durch Investitionen in Grünflächen und Bewegungsmöglichkeiten soll außerdem die Bewegungsfreude von Kindern und Jugendlichen gefördert werden, was ebenso zu einer verbesserten Gesundheit führt wie ausreichende und kostenfreie diagnostisch-therapeutische Angebote, v.a. für Kinder mit Entwicklungsstörungen und Erkrankungen.

- Bildungschancen für alle verbessern und Freizeitmöglichkeiten schaffen

Eine Verbesserung der Bildungschancen für alle setzt mit einem flächendeckenden und leistbaren Zugang zur frühkindlichen Betreuung und vorschulischen Bildung ein. Um zu gewährleisten, dass das bestehende Angebot auch angenommen wird, ist die Umsetzung der beiden verpflichtenden Kindergartenjahre zu forcieren. Auch sind im Hinblick auf das Problem der frühen Selektion Modelle zu entwickeln, wie diesbezüglich entgegengewirkt werden kann. Dies gilt umso mehr als die bisher favorisierten Maßnahmen einer gemeinsamen Mittelschule für alle 10- bis 14-Jährigen sowie eines begleitenden Ganztagsunterrichts sowohl auf der emotionalen als auch auf der sachlichen Ebene Widerstand hervorgerufen haben. Für Kinder und Jugendliche, denen es schwer fällt, dem Druck des Regelunterrichts standzuhalten, bedarf es außerdem verbesserter Möglichkeiten im Bereich des Homeschoolings und der Externistenprüfungen bzw. einer größeren Durchlässigkeit zwischen Homeschooling und Regelunterricht. Was schließlich die Freizeitmöglichkeiten betrifft, ist wünschenswert, dass neben der Errichtung von Freizeiteinrichtungen auch eine finanzielle Förderung von Musik-, Sport- und anderen Freizeitvereinen erfolgt, damit eine eventuelle Teilnahme an Klavier-, Ballett-, Schachstunden etc. nicht vom Einkommen der Eltern abhängt.

- Spezifische Bedürfnisse behinderter Kinder ernst nehmen

Sollen ein selbstbestimmtes Leben und die gesellschaftliche Integration von Kindern mit Behinderung erreicht werden, müsste das ernsthafte Bestreben nach einer inklusiven Bildung im Sinn der UN-Kinderrechtskonvention und der UN-Behindertenrechtskonvention klar in den österreichischen Schulgesetzen (SchPflG, SchOG, SchUG) verankert werden. Außerdem benötigen Kinder und Jugendliche mit Behinderungen (auch jene mit Lernschwierigkeiten) persönliche Assistenz in einem angemessenen Umfang und die Einführung der Österreichischen Gebärdensprache (ÖGS) als Unterrichtssprache soll ebenfalls vorangetrieben werden. Davon abgesehen müssen Kinder und Jugendliche mit Behinderungen vermehrt vor (sexueller) Gewalt und Übergriffen geschützt werden, zum einen im Zusammenhang mit der Fremdunterbringung, zum anderen im Schul- und Freizeitbereich durch einschlägige Gewaltschutzkonzepte. Solche Konzepte müssen die Voraussetzung für den Erhalt einer öffentlichen Förderung sein. Außerhalb des schulischen Kontextes braucht es mehr kindgerechte Rehabilitationseinrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, überdies Freizeiteinrichtungen und eine gezielte Unterstützung von Vereinen, die Sport- und Freizeitangebote für behinderte Kinder bieten.

- Schutz für Kinder in besonderen Situationen

Wie bereits mehrfach angeklungen ist, gibt es eine Vielzahl an besonderen Situationen, in denen es nicht ausreicht, Kindern und Jugendlichen dieselbe Unterstützung zukommen zu lassen wie allen anderen auch, sondern wo zusätzliche Hilfe benötigt wird. Solche Situationen sind u.a. Migration bzw. Flucht. Als wichtige Maßnahme ist hier die Beschleunigung der Asylverfahren von Kindern und Jugendlichen zu nennen, ganz besonders dann, wenn diese

unbegleitet oder schwer traumatisiert sind. Selbstredend besteht die Notwendigkeit von qualifiziertem und empathischem Personal in allen Phasen des Prozesses, einer ausreichenden Finanzierung der Unterbringung, von Beratungs-, Therapie- und Freizeitangeboten. Um das Kindeswohl zu einem (wichtigen) Bestandteil des Verfahrens werden zu lassen, sind Gesetzesänderungen notwendig, die dafür sorgen, dass Entscheidungen der österreichischen Behörden keine Kindeswohlverletzungen hervorrufen. So ist vor einer Außerlandesbringung mit großer Sorgfalt zu prüfen, ob tatsächlich keine Möglichkeit für eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis besteht. Weiters ist zu gewährleisten, dass eine – gesetzlich zu verankernde – Prüfung der Situation im Hinblick auf das Kindeswohl stattfindet und die betroffenen Minderjährigen keinesfalls von ihren Eltern getrennt werden.

16_07.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen betreffen unterschiedliche Lebensbereiche, sind durch ein hohes Maß an Vernetzung und Interdependenz gekennzeichnet und setzen zum Teil auf eine langfristige Veränderung von Strukturen im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitssystem. Prognosen zur erwarteten Wirkungsweise zu erstellen, ist daher äußerst schwierig und mit Herausforderungen verbunden. Außer Frage steht aber, dass selbst ein partielles Umsetzen einzelner Maßnahmen für die jeweils betroffenen Kinder und Jugendlichen zu einer (großen) Verbesserung ihrer Lebensumstände und damit auch ihrer Zukunftschancen führt. Es ist daher sinnvoll und essenziell, wo immer dies möglich erscheint, Initiativen zur Förderung der Kinderrechte zu fördern und zu ergreifen, auch wenn sich das Ziel einer Gesellschaft, in der diese für alle Kinder und Jugendlichen vollinhaltlich realisiert sind, noch in weiter Ferne befindet.

16_07.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Die Idee der Kinderrechte ist recht neu. Deshalb gibt es nur in begrenztem Maß Erfahrungen mit ihrer Umsetzung. Viele der Anliegen – soziale Absicherung, Gesundheit, Bildung, spezifische Bedürfnisse etc. –, die unter dem Überbegriff „Kinderrechte“ verfolgt werden, sind aber nicht neu, sondern werden bereits seit vielen Jahren sowohl auf staatlicher als auch auf NGO-Ebene verfolgt. Deshalb liegen hinsichtlich der hier beschriebenen Maßnahmen Erfahrungen vor, die auf ihre Treffsicherheit und Nachhaltigkeit schließen lassen.

16_07.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit

Die Option mit ihren Maßnahmen wirkt

- **kurzfristig** – insofern manche Maßnahmen durch (geringfügige) Adaptionen im bestehenden System zu erreichen sind und die (positiven) Auswirkungen für die Betroffenen daher rasch spürbar werden;
- **mittelfristig** – insofern die im Maßnahmenbündel beschriebenen Anstrengungen zur Forcierung der Kinderrechte mit einer gewissen Vorlaufzeit verbunden sind, die für eine Veränderung der Strukturen und Etablierung der Maßnahmen jedenfalls erforderlich ist;
- **langfristig** – insofern ein Bewusstseinswandel dahingehend stattfindet, dass Kinder nicht nur gegenüber Gewalt oder anderen Formen des Missbrauchs zu schützen sind, sondern positive Rechte haben und es die Pflicht einer Gesellschaft ist, diese Rechte zu realisieren. Konkret würde dieses neue Bewusstsein bedeuten, sich nicht mit einer Verringerung gravierender Verstöße gegenüber Kindern und Jugendlichen zufriedengeben zu dürfen. Angestrebt werden sollte

vielmehr, dass alle Kinder und Jugendlichen geschützt, geliebt und gefördert werden und ihre Chancen auf eine glückliche Gegenwart und Zukunft bestmöglich in Anspruch nehmen können.

16_07.3.5 Offene Fragestellungen

Viele Fragen, die im Zusammenhang mit der Etablierung einer Kinderrechte-Charta stehen, bedürfen weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen. Insbesondere die längerfristigen Auswirkungen, die die Etablierung der Idee von eigenständigen Kinderrechten in einer Gesellschaft einerseits auf die betroffenen Kinder, andererseits auf die Erwachsenen, die ihnen gegenüberstehen, hat, sollten in Rechtswissenschaft, Soziologie, Politikwissenschaft etc. eingehender transdisziplinär behandelt werden.

Literatur

Netzwerk Kinderrechte Österreich (2019). Ergänzender Bericht zum 5. und 6. Bericht der Republik Österreich an die Vereinten Nationen gemäß Artikel 44 Absatz 1 b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Wien. https://www.kinderhabenrechte.at/fileadmin/bilder/Bericht_DT.pdf [24.11.2021].

Sax, H. (2011). Kinderrechte in der Verfassung – Was nun?: Zur Umsetzung internationaler Normen im nationalen Recht am

Beispiel des BVG Kinderrechte 2011 – enttäuschend, aber mit Potential. *Zeitschrift für Familien- und Erbrecht*, 127(6), 204-210.

Sax, H. (2020). *Schutz mit System?: Internationale kinderrechtliche Standards zum Schutz von Kindern vor Gewalt in der Familie und ihre Umsetzung in Österreich* (Studienreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts für Menschenrechte, Bd. 37). Wien: NWV. ISBN: 978-3-7083-1313-9.

Schenk, M. (2015). Kinder-
gesundheit und Armut. In Öster-

reichische Liga für Kinder- und Jugendgesundheit (Hrsg.), *Bericht zur Lage der Kinder- u. Jugendgesundheit in Österreich 2015* (S. 43-53). Wien: Eigenverlag.