

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

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

„Zugang zum Recht“ für Kinder als Betroffene effektiv gewährleisten – Strukturpaket Kinderrechte!

16_08

Target 16.2

Autor:

Dr. Sax, Helmut (*Ludwig Boltzmann-Institut für
Grund- und Menschenrechte Wien*)

Reviewer_innen:

Dr. phil. habil. Paganini, Claudia (*LFU Innsbruck,
Institut für Systematische Theologie*), Ao. Univ.
Prof. Dr. Guggenberger, Wilhelm (*LFU Innsbruck,
Institut für Systematische Theologie*)

Inhalt

3	16_08.1	Ziele der Option
3	16_08.2	Hintergrund der Option
6	16_08.3	Optionenbeschreibung
6	16_08.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
10	16_08.3.2	Erwartete Wirkweise
10	16_08.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen
10	16_08.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
11	16_08.3.5	Offene Fragestellungen
12		Literatur

16_08.1 Ziele der Option

Sämtliche Formen von Gewalt gegen Kinder sollen bis 2030 „beendet“ sein, legt Target 2 des SDG 16 fest. Zweifellos ein ambitionierter und gewagter Auftrag an die internationale Staatengemeinschaft, d.h. auch an Österreich, die Entscheidungsträger_innen, die Forschungscommunity und an uns als Gesellschaft insgesamt. Wenn dieses Ziel auch nur ansatzweise realisiert werden soll, bedarf es umfassender Anstrengungen, die über Einzelaktionen hinausreichen. Die Optionen 04 bis 07 zu Target 16.2 tragen diesem Plan Rechnung, indem sie Maßnahmen für Schutz und Prävention von verschiedensten Aspekten von Gewalt gegen Kinder vorsehen und diese in den Rahmen der Umsetzung von grundlegenden Menschenrechten von Kindern und Jugendlichen stellen. Damit wird auch die für die Wirksamkeit erforderliche Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit unterstrichen.

Die vorliegende Option 08 setzt sich zum Ziel, auf den vorerwähnten Optionen aufbauend **strukturelle Maßnahmen** in den Mittelpunkt zu stellen, die dazu führen sollen, dass Gewalt gegen Kinder nicht nur erkannt wird, sondern Instrumente zur Verfügung gestellt und Strukturen geschaffen bzw. gestärkt werden, die Kindern selbst effektiv den „Zugang zum Recht“ gewährleisten und damit Target 16.2 zur Umsetzung verhelfen.

16_08.2 Hintergrund der Option

Das Erkennen von Gewalt an Kindern, in all seinen Formen, ist wichtig aber nicht ausreichend – es braucht auch konsequent den zweiten Schritt: für das betroffene Kind, die Intervention, die es vor weiterer Gewalt schützt und das Kind im Umgang mit dem Erlebten stützt und stärkt; für jene, die Gewalt eingesetzt haben, dass sie für ihr Verhalten Verantwortung übernehmen und eine Wiederholung bestmöglich verhindert wird; sowie für das gesellschaftliche Umfeld, dass Rahmenbedingungen für eine Kultur der Gewaltfreiheit geschaffen werden – ganz im Sinne von SDG 16.

Als normative Grundlage der Agenda 2030 dienen die Menschenrechte, einschließlich der Kinderrechte – völkerrechtlich verbindlich verankert, mit innerstaatlichem Umsetzungsauftrag.¹ Ziel ist unter anderem „eine Welt, die in Kinder investiert und in welcher jedes Kind frei von Gewalt und Ausbeutung aufwächst“ (United Nations (UN), 2015, Para. 8, Übersetzung durch den Autor). Der direkte Zusammenhang zwischen SDG-Umsetzung und Kinderrechte-Gewährleistung (UNICEF: „*The SDGs cannot be achieved without the realization of child rights.*“ [UNICEF, o. J. (a)]) ist vielfach nachgewiesen und gut dokumentiert.² Vor diesem Hintergrund ist das hier vorgeschlagene „Strukturpaket Kinderrechte“ nicht nur als „Option“ im Rahmen der SDG-Umsetzung zu verstehen, sondern beruht auf verbindlichen kinderrechtlichen Standards, zu deren Umsetzung Österreich seit der Ratifikation der UN-Konvention über die Rechte des Kindes 1992 („Kinderrechtskonvention“, KRK) verpflichtet ist (siehe dazu u.a. Sax & Hainzl, 1998).

¹ In den Worten der Agenda 2030: „[...] We reaffirm the importance of the Universal Declaration of Human Rights, as well as other international instruments relating to human rights and international law. We emphasize the responsibilities of all States, in conformity with the Charter of the United Nations, to respect, protect and promote human rights and fundamental freedoms for all,“ (UN, 2015, Para. 19)

² Wernham (2016); in deutscher Übersetzung bei UNICEF Österreich (2019); siehe auch Bruckauf & Cook (2017) sowie Wernham (2019).

Im Zusammenhang mit Kinderrechten werden „Kinder“ generell als Personen unter 18 Jahren, also vor Erreichen der Volljährigkeit, definiert. Kinderrechtliche Standards konkretisieren und erweitern allgemeine Menschenrechte in allen relevanten Lebensbereichen: von Familie und alternativen Betreuungsformen über Schule und Freizeit bis zum Einstieg in die Berufswelt. Dazu werden Schutzrechte von Kindern formuliert (wie insbesondere Schutz vor jeglicher Form von Gewalt und Ausbeutung von Kindern, Artikel 19 KRK), Versorgungs- und Förderungsrechte (z.B. Kinderrecht auf Bildung, Gesundheit, angemessener Lebensstandard) und Beteiligungsrechte von Kindern, einschließlich eines grundsätzlichen Rechts aller Kinder auf Einbeziehung in alle für sie relevante Entscheidungen, in angemessener Form und in einer Weise, die ihnen auch eine effektive Einflussnahme auf das Ergebnis der Entscheidung ermöglicht (Artikel 12 KRK) (Sax & Hainzl, 1998, 138ff.). Das Partizipationsrecht ist eng mit dem Leitprinzip der Kinderrechte – der vorrangigen Orientierung am Kindeswohl bei jeglichem staatlichen Handeln mit Folgen für Kinder (Art 3/1 KRK) – verbunden und zählt zusammen mit dem Diskriminierungsverbot und dem Kinderrecht auf Leben und bestmögliche Entwicklung zu den Grundprinzipien der KRK. Diese Rechte finden sich aber nicht nur in jenem internationalen Vertrag, sondern sind auch – zusammen mit einem umfassenden Gewalt- und Ausbeutungsverbot – geltendes Verfassungsrecht in Österreich.³

Damit ist ein verbindlicher Rechtsrahmen sowohl für die Umsetzung von Kinderrechten als auch für die SDGs vorgegeben, wobei „Umsetzung“ sich hier nicht auf bloß rechtliche Maßnahmen beschränkt, sondern – ergebnisorientiert – auf die Gewährleistung in der Praxis, im Alltag von Kindern, abzielt.⁴ Ein Kinderrechtsansatz verfolgt dabei immer eine Doppelstrategie: Kinder als Rechtsträger sollen im Bewusstsein ihrer Rechte gestärkt und ermächtigt werden (*empowerment*), und Verpflichtungsträger (staatliche Stellen, aber auch z.B. Lehrkräfte, Sozialarbeiter_innen, Eltern) sollen in der Wahrnehmung ihrer Verantwortung unterstützt werden (*accountability*).

Dass auch in einem – vielzitiert „reichen“ – Land wie Österreich vielfacher Handlungsbedarf zum Schutz der Kinderrechte besteht, haben eindrucksvoll und ernüchternd die 18 Expert_innen des UN-Ausschusses über die Rechte des Kindes, das Überwachungsorgan der KRK, zuletzt im März 2020 dokumentiert. Nach einem aufwändigen Monitoringverfahren mit der österreichischen Bundesregierung und unter Einbeziehung der Perspektive der Kinder- und Jugendanwaltschaften und zivilgesellschaftlicher Organisationen, haben sie dieser eine ausführliche Stellungnahme zur Situation der Kinderrechte in Österreich übermittelt. Darin enthalten ist eine Liste mit insgesamt 66 Empfehlungen für Verbesserungen im Kinderrechtsschutz – und viele davon betreffen strukturelle Defizite, von problematischen Rechtsvorschriften, über unzureichende Datenerhebung und Forschung bis zu fehlender Koordinierung (insbesondere im föderalen Bund-Länder-Verhältnis) und dem Fehlen unabhängiger gesamtstaatlicher Monitoringstrukturen für Kinderrechte (Vereinte Nationen (UN), 2020). In Ergänzung zu den materiellen Aspekten des Gewaltschutzes (Option 04 bis 06) und des Kinderrechtsansatzes insgesamt (Option 07) soll nachfolgend der Fokus auf diese strukturelle Dimension und die Gewährleistung von **access to justice für Kinder** gerichtet werden.

Im Deutschen oft unzureichend mit „Zugang zum Recht“ übersetzt, wird darunter ein umfassendes Konzept und Bündel von Maßnahmen verstanden, welches abstrakten kinderrechtlichen Gewährleistungen zur

³ Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, BGBl. I Nr. 4/2011.

⁴ Grundlegend zu den menschenrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen: Nowak (2002).

konkreten Durchsetzung für Kinder verhelfen soll. Damit sind nicht nur Rechtsschutzfragen im engeren Sinn, z.B. die Rolle von Kindern vor Gericht betreffend, gemeint, sondern auch z.B. niedrigschwellige Beschwerde-, Beratungs- und Unterstützungsangebote, wie sie in Österreich etwa von den Kinder- und Jugendanwaltschaften in den Bundesländern, von Kinderschutzzentren und Hotlines, wie „Rat auf Draht“, angeboten werden. Im weiteren Sinn zählen dazu aber auch generelle strukturelle Rahmenbedingungen, wie Bund-Länder-Koordination, Monitoring von Einrichtungen, in denen Kinder untergebracht sind, und Fragen der Datenerhebung, wie – für unseren Kontext bedeutsam – zu Gewalt an Kindern.

Eine besondere Rolle spielen hier Standards zur **Ausgestaltung von Verfahren**, die Kindern zu ihrem Recht verhelfen sollen. Zu diesem Thema wurden vom Europarat 2010 umfangreiche „Leitlinien für eine kindgerechte Justiz“ beschlossen (Europarat, 2012). Anders, abermals, als die Übersetzung vermuten lässt, zielen diese Standards nicht nur auf den eigentlichen (zivil-/strafrechtlichen) Justizkontext ab, sondern erfassen sämtliche staatliche Verfahren, auch im Verwaltungsbereich (z.B. in Asylverfahren). Die Leitlinien sehen dabei umfassende Maßnahmen zur Gewährleistung von Rechten für Kinder vor, wie Zugang zu verständlicher Information (inkl. Zugang zu qualifizierten Dolmetschdiensten), persönlicher Schutz und Sicherheit des Kindes, Schutz der Privatsphäre, Diskriminierungsschutz, Aus- und Weiterbildung von Personal, Schaffung eines kindgerechten Settings etwa bei Befragungen, multidisziplinäre Zusammenarbeit, etwa in der Gefährdungsabklärung, Meldepflichten, Anzeigepflichten, Alternativen zu freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, Prozessbegleitung, Rechtsbeistand, Aufklärung des Kindes über *Follow-up*-Maßnahmen sowie Zugang zu Entschädigung und Rehabilitation des Kindes.

All diese Leistungen wiederum sind für den konkreten Kontext des Gewaltschutzes und der Prävention von zentraler Bedeutung. Internationalen Vorgaben entsprechend hat sich dazu ein Modell von **rechtsbasierten, integrierten Kinderschutzsystemen** durchgesetzt, die davon ausgehen, dass die Verhinderung von Gewalt gegen Kinder nicht in der Verantwortung nur eines Akteurs liegt, sondern im professionellen Zusammenwirken vieler Kräfte – von den Eltern/Familien selbst über Schule und Freizeitakteuren (z.B. Sportvereinen, Musikschulen, Soziale Arbeit) und Beratungseinrichtungen bis zum Gesundheitssektor (Ordinationen, Spitäler) und zu Polizei und Justiz.⁵ Wie unter den vorgehenden Optionen beschrieben, wenden sich Kinder mit Gewalterfahrungen primär nicht an staatliche Stellen um Hilfe, sondern vielfach zunächst an andere Kinder, Großeltern oder andere bekannte Vertrauenspersonen, und erst deren Sensibilität zusammen mit professioneller Unterstützung aus einem Netzwerk von Akteur_innen führt zum Erkennen von Gewaltsituationen bzw. Gefährdungen und deren Prävention. Damit angesprochen ist aber auch die Frage der Qualität von Angeboten für gewaltbetroffene Kinder, einschließlich des Gewaltschutzes in institutioneller Betreuung, wo etwa die Volksanwaltschaft bereits 2017 Handlungsbedarf auch auf struktureller Ebene festgestellt hat (Volksanwaltschaft, 2017).

⁵ Siehe dazu Committee on the Rights of the Child (2011); Council of Europe (2009), Appendix 1; European Commission (2015).

16_08.3 Optionenbeschreibung

16_08.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

Auf Grundlage der vorerwähnten Standards und Empfehlungen soll ein umfassendes „Strukturpaket Kinderrechte“ entwickelt und umgesetzt werden, das sich in zwei zentrale Bereiche gliedert: Maßnahmen zur Stärkung/Vervollständigung generell fehlender bzw. unzureichender Strukturen für den Kinderrechtsschutz in Österreich, sowie strukturelle Maßnahmen, die sich spezifisch an den Kontext Gewaltschutz und -prävention richten.

Allgemeine kinderrechtliche Strukturverbesserungen

Der UN-Kinderrechtsausschuss hat 2020 in seiner Stellungnahme an Österreich auf vielfältige Strukturschwächen hingewiesen (UN, 2020, Para. 4ff.); diese Kritik aufgreifend sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

Sicherstellung eines **rechtlichen Rahmens**, der mit kinderrechtlichen Anforderungen und den Zielvorgaben der SDGs übereinstimmt, einschließlich der Ratifikation und Umsetzung einschlägiger ausstehender Menschenrechtsinstrumente, wie insbesondere des **Dritten Fakultativprotokolls zur KRK** (vgl. auch Option 07): Damit würde der Rechtsschutz von Kindern über die bestehenden Verfahren und Instanzen in Österreich hinaus durch eine internationale Prüfmöglichkeit nachhaltig erweitert. Des Weiteren müssten bestehende Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit kinderrechtlichen und SDG-Standards überprüft werden, über die – im Regierungsprogramm bereits vorgesehene – Prüfung der Umsetzung des BVG Kinderrechte hinaus.

Etwa 1,8 Millionen junge Menschen unter 18 Jahren leben in Österreich, es gibt kaum Maßnahmen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene, die nicht Kinder und ihre Rechte betreffen; ein strategischer Rahmen zur systematischen, strukturierten Umsetzung von Kinderrechten existiert allerdings nicht. Ein früherer Versuch eines Nationalen Aktionsplans (NAP) aus 2004 ist inhaltlich und politisch überholt. Es bedarf daher vordringlich einer **Umsetzungsstrategie samt Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in Österreich** (siehe dazu auch Netzwerk Kinderrechte Österreich, 2019), der auf Basis eines breiten Konsultationsprozesses mit Zivilgesellschaft, Forschung und insbesondere auch unter Einbeziehung von jungen Menschen selbst, ein Arbeitsprogramm mit klaren Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Fortschrittsindikatoren und Zeitvorgaben bildet.

Damit in Verbindung steht die Notwendigkeit für eine klare institutionelle **Führungsverantwortung für den Bereich Kinderrechte-Umsetzung**. Als Querschnittsmaterie, die letztlich ein Zusammenwirken der gesamten Bundesregierung, aber ebenso die Koordination mit der Landes- und Gemeindeebene erfordert, vermisst der UN-Kinderrechtsausschuss ein solches klares Mandat in der österreichischen staatlichen Verwaltung (UN, 2020, Para. 9). Ausgehend von der schon bisher im Monitoringverfahren koordinierenden Rolle des Bundesministeriums für Arbeit, Familie und Jugend, sollte dieses die Führungs- und Initiativverantwortung für die staatliche Kinderrechteumsetzungspolitik übernehmen, mit entsprechendem rechtlich abgesichertem Mandat und Ressourcen.

Zur Prüfung der effektiven Umsetzung dieser Politik und des Aktionsplans soll eine **unabhängige nationale Monitoringstelle**

für Kinderrechte eingerichtet werden, die den entsprechenden internationalen Vorgaben⁶ hinsichtlich Mandat, Unabhängigkeit und Ressourcen entspricht – das bestehende Kinderrechtsboard des Familienministeriums (Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend Sektion II – Familie und Jugend (o. J. (a))) fungiert aktuell zwar als wichtiges Beratungsgremium, erfüllt die Vorgaben für unabhängiges Monitoring allerdings nicht. Einzubeziehen in die Schaffung einer Monitoringstelle wären auch die Kinder- und Jugendanwaltschaften der Länder, als bereits dezentral wirksame Einrichtungen, allerdings ohne bundesweites Mandat; dieser Aspekt wurde besonders deutlich in der umstrittenen Verfassungsreform 2018/19,⁷ die zur teilweisen Aufhebung des Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetzes und dem Wegfall bundesweiter gesetzlicher Vorgaben für die Errichtung der Kinder- und Jugendanwaltschaften führte.

Ein wesentliches Element für eine Beurteilung effektiver Umsetzungsfortschritte liegt in verfügbaren **Datengrundlagen** – diese sind im Hinblick auf den notwendigen Grad der Ausdifferenzierung in Bezug auf Kinder nicht einmal für den Bereich der drei Indikatoren zu SDG 16.2 in Österreich verfügbar (aktuelle Gewalterfahrungen von Kindern, Menschen-/Kinderhandel, sexuelle Gewalt).⁸ Auch hier bedarf es verstärkter Anstrengungen für integrierte Datenerhebung und Analyse, über z.B. die aktuelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Statistik Austria hinaus.⁹ Der UN-Kinderrechtsausschuss erwartet außerdem eine verstärkte Datentransparenz in Hinsicht auf kinderspezifische **Mittelverteilung** und kinderrechtsorientierter Prioritätensetzung des Staatshaushalts (UN, 2020, Para. 10).

Besondere kinderrechtliche Strukturverbesserung im Bereich von Gewaltschutz und Prävention

Zu den vorerwähnten allgemeinen, für alle kinderrechtlichen/SDG-Umsetzungsmaßnahmen relevanten Vorhaben bedarf es notwendigerweise der ergänzenden Konkretisierung für den Bereich des SDG 16.2/*Schutz von Kindern vor Gewalt und Ausbeutung*. Der **UN-Kinderrechtsausschuss** kritisierte 2020 unter anderem den auch hier fehlenden strategischen Ansatz, unzureichende Datenerhebung sowie öffentliche Bewusstseinsbildung zum Gewaltverbot, mangelnder Fokus auf Gewaltformen wie *cyber-bullying* von Kindern, fehlende nachhaltige Finanzierung der Hotline „Rat auf Draht“ und mangelnde Aufmerksamkeit zu schädlichen Praktiken wie Genitalverstümmelung von Kindern und geschlechtszuweisende Zwangsoperationen von zwischengeschlechtlich geborenen Kindern (UN, 2020, Para. 22-27); und unter ausdrücklichem Verweis auf Target 16.2 empfiehlt der Ausschuss eine „*umfassende Strategie für Prävention und Bekämpfung von Kindesmissbrauch und Vernachlässigung*“ (UN, 2020, Para. 23). Auf Basis auch vielfältiger weiterer Analysen zum Kontext Gewaltschutz von Kindern¹⁰ sollten daher insbesondere – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – folgende gewaltschutzspezifischen Strukturverbesserungsmaßnahmen getroffen werden.

Essentiell ist für den Bereich Gewaltschutz von Kindern und Prävention ein umfassender strukturierter, strategischer An-

6 Sogenannte Pariser Prinzipien für Nationale Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI, o. J.) und Standards des European Network of Ombudspersons for Children (ENOC; <http://enoc.eu/>).

7 Siehe die zahlreichen Stellungnahmen im Begutachtungsprozess (Republik Österreich – Parlament, 2018), einschließlich der aus Kinderrechtsperspektive kritischen Stellungnahme des Ludwig Boltzmann-Instituts für Menschenrechte.

8 Siehe Punkt „*child protection*“ in UNICEF (o. J. (b)).

9 Siehe Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend (2019); Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend Sektion II – Familie und Jugend (o. J. (b)).

10 Siehe Kapella et al. (2018); Österreichisches Institut für Familienforschung (2011); Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (2009); Möwe Gewaltschutzzentren (2016); Sax (2020).

satz, einschließlich eines Arbeitsprogramms zur operationalisierenden Umsetzung. Dieses sollte ein Kernbestandteil des oben erwähnten allgemeinen Nationalen Aktionsplan für Rechte von Kindern und Jugendlichen sein und sich eingehend mit unterschiedlichen **Gewaltformen** (körperliche, psychische, sexualisierte Gewalt an Kindern, Gewalt zwischen Kindern, strukturelle Gewalt an Kindern, siehe auch Optionen 04-07) in unterschiedlichen **Lebensumgebungen** von Kindern (Familie, Pflegeelternschaft, institutionelle Betreuung, Schule, Freizeiteinrichtungen) sowie dem Aspekt des **Verbots der Diskriminierung** von Kindern im Zugang zu Gewaltschutzleistungen (etwa hinsichtlich Altersgruppen von Kindern, Geschlecht, Zwischengeschlechtlichkeit, Aufenthalts-/Wohnort/Stadt-/Land-Verhältnis, Sprache, Herkunft, Flucht/Migrationshintergrund, Staatsangehörigkeit) beschäftigen. Zu all diesen Aspekten braucht es eine **Datenerhebungs- und Forschungsstrategie** als Grundlage für weitergehende Politikentwicklung.

Angesichts der Übertragung der Zuständigkeit für **Kinder- und Jugendhilfe** in den alleinigen Kompetenzbereich der Länder 2018/19, mit Wirksamkeit ab Jänner 2020, sollte eine Evaluation der Auswirkungen dieser Maßnahme im Hinblick auf effektiven Gewaltschutz, Prävention, Verbot der Diskriminierung von Kindern und Weiterentwicklung von Standards durchgeführt werden. In diese Evaluation sollten auch die Erfahrungen von Kindern selbst und ihren Familien einfließen.

Kinder mit Behinderungen haben das Recht auf diskriminierungsfreie Teilhabe und gesellschaftliche Inklusion – das betrifft Familie und das Recht auf persönliche Assistenz ebenso wie inklusiven Schulzugang und Ausbildung.¹⁰ In der Realität sind Kinder mit Behinderungen aber nicht nur Diskriminierung, sondern auch einem erhöhtem Risiko, Opfer von Gewalt zu werden, ausgesetzt – insbesondere in Formen institutioneller Unterbringung. Vor diesem Hintergrund hat etwa die *UN Global Study on Children Deprived of Liberty* alle Staaten aufgefordert, umfassende Strategien zur **Deinstitutionalisierung** von Kindern – auch als Teil einer gewaltpräventiven Strategie – umzusetzen und die Segregierung von Kindern mit Behinderungen zu beenden (Nowak, 2019).¹¹

Alle Einrichtungen und (auch private) Organisationen, die im Rahmen ihres Aufgabenbereichs mit Kindern arbeiten, sollen verbindliche **Kinderschutzkonzepte (Kinderschutzrichtlinien, child safeguarding guidelines)**¹² entwickeln und umsetzen – dazu zählen Maßnahmen der Prävention (z.B. im Rahmen der Einstellung von Mitarbeiter_innen, Zusammenarbeit mit Freiwilligen, Aus- und Weiterbildung) und des Schutzes im Fall konkreter Übergriffe auf Kinder (z.B. Vertrauensperson als Ansprechperson für das Kind innerhalb der Organisation, klare Abläufe und Zuständigkeiten, Kooperation mit Behörden). Was im internationalen Entwicklungskontext – nach dem Bekanntwerden zahlreicher schwerwiegender Übergriffe von Personal von Organisationen auf Kinder – mittlerweile eine Bedingung für den Zugang zu staatlichen Fördermitteln geworden ist, wurde in Österreich bislang nur ansatzweise und reaktiv thematisiert – ausgehend vom Strukturversagen im Gewaltschutz von Kindern in kirchlichen und staatlichen Einrichtungen bis zuletzt in einzelnen Bereichen des (Schi-)Sports oder in Kultureinrichtungen. Es bedarf jedoch eines proaktiven übergreifenden Ansatzes, der auch in Österreich die verpflichtende Erstellung von Schutzkonzepten und die daran geknüpfte Vergabe von staatlichen Fördermitteln vorsieht.¹³

10 United Nations (2007); in Kraft in Österreich seit 2008.

11 Näheres auch unter Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte (2019).

12 Siehe zu den Standards insbesondere die internationale Plattform *Keeping Children Safe* (Keeping Children Safe, o. J.).

Ein seit Jahren gravierendes Defizit an Schutzstrukturen besteht in Österreich in Bezug auf Kinder als Betroffene von **Kinderhandel** und Ausbeutung. Dazu zählen Kinder, die in Abhängigkeitsverhältnisse gebracht werden – teilweise sogar von nahestehenden Bezugspersonen, einschließlich Eltern – und zu ausbeuterischen Tätigkeiten gezwungen werden, sei es in der Prostitution, als „Arbeitskräfte“, im Rahmen von Betteltätigkeiten oder in der Begehung von Straftaten (z.B. im Drogenhandel). Da es sich um sehr wirksame Abhängigkeitsstrukturen handelt, die nur schwer zu durchbrechen sind, bedarf es sehr spezifischer Ansätze zum Umgang mit diesen Kindern – das betrifft die Strafverfolgung ebenso wie Sozialarbeit und Maßnahmen der Prävention (siehe dazu Bundesministerium für Familien und Jugend, 2017). Österreichweit zugängliche qualifizierte Schutzeinrichtungen für diese Zielgruppe bestehen allerdings – trotz nationaler und internationaler Kritik seit vielen Jahren – nicht. Für den Bereich des Frauen- und Mädchenhandels (Mädchen über 15 Jahren) bietet die Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandel (LEFÖ-IBF) Schutz und Unterstützung, sowie im Rahmen der Zuständigkeit der Stadt Wien, die Einrichtung „Drehscheibe“ der Magistratsabteilung 11. Für andere Altersgruppen/Burschen/Bundesländer gibt es keine vergleichbaren Kompetenzzentren. Eine Arbeitsgruppe der österreichischen Task Force gegen Menschenhandel arbeitet seit zwei Jahren an einem österreichweiten Schutz- und Betreuungskonzept – das dringend zum Anschluss gebracht und umgesetzt werden muss.

Besondere Aufmerksamkeit sollte **Gewaltschutz in Bildungseinrichtungen**, beginnend mit Kinderkrippen und Kindergarten, gewidmet werden – auch in diesen Bereichen fehlen klare Strategien und Vorgehensweisen für den Umgang etwa mit Mobbing-situationen, Medienkompetenz und *online safety* von Kindern und Elternarbeit bei Konflikten in der Schule. Dringend erforderlich wäre eine Reform der **Ausbildung für** Lehrer_innen und Elementarpädagog_innen, die explizit Kinderrechte als Ausbildungsinhalt vorsieht – und zwar nicht als abstrakten Wissensstoff, sondern auf konkrete Anwendungssituationen fokussiert – in Verbindung mit ergänzenden Inhalten wie Gewalt- und Konfliktprävention, Mediation und Umgang mit Diversität. Einhergehen sollte eine Überprüfung verfügbarer **Schulbücher** und (auch digitaler) Unterrichtsmittel im Hinblick auf stärkere Vermittlung eines Kinderrechtsansatzes und seines gewaltpräventiven Charakters. **Unterstützungsstrukturen** wie Sozialarbeit in Kindergärten und Schulen, Vertrauenspersonen/Vertrauenslehrer_innen und Möglichkeiten inklusiver Ausbildung von Kindern mit Behinderungen sollten flächendeckend, unabhängig vom Bundesland, sichergestellt werden. Die **Covid-19 Pandemie** schließlich hat in besonders eindringlicher Weise aufgezeigt, wie essentiell eine funktionierende Kommunikation und Zusammenarbeit im Dreieck Kinder – Eltern – Schule ist, wenn Konzepte wie *home schooling/distance learning* auch nur ansatzweise gelingen sollen, ohne bereits bestehende Ungleichheiten zwischen verfügbaren Ressourcen von Kindern und ihren Familien noch weiter zu vergrößern und Bildungsbenachteiligungen zu verschärfen.

Als Teil der Umsetzung einer unabhängigen **Monitoringstelle für Kinderrechte sollte der Aufgabenbereich Gewaltschutz** einen besonderen Schwerpunkt bilden, im Hinblick auf die Erstellung und Umsetzung von Gewaltschutzkonzepten in allen Einrichtungen und dem Monitoringauftrag von Volksanwaltschaft/Besuchskommissionen und weiteren Einrichtungen wie der Bewohnervertretung nach dem Heimaufenthaltsgesetz; des Weiteren sollte das

¹³ Siehe dazu die „Allianz für Kinderschutz“, als Teil des EU-Projekts „Safe Places“, koordiniert von ECPAT Österreich (ECPAT Österreich, o. J.).

Mandat der Kinder- und Jugendanwaltschaften der Länder als niedrigschwellige Beratungs- und Monitoringstelle gerade im Bereich Gewaltprävention gestärkt und vereinheitlicht werden.

16_08.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Aufbauend auf den Erfahrungen früherer Prozesse zur Entwicklung menschenrechtlicher Umsetzungsstrategien (siehe gescheiterter Kinderrechte-Aktionsplan 2004, versuchter Aktionsplan für Menschenrechte, erfolgreiche Etablierung eines Monitoringausschusses zur UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich) bedarf es zur Entwicklung des „Strukturpakets Kinderrechte“ eines **klar definierten Arbeitsprozesses**. Dabei ist insbesondere der Prozess der Erstellung des Pakets und seiner Bestandteile, wie ein Aktionsplan/Umsetzungsprogramm, bereits als Teil des Ergebnisses zu sehen, d.h. bereits in der Einsetzung z.B. von thematischen Arbeitsgruppen ist auf die Einbeziehung staatlicher wie auch zivilgesellschaftlicher Akteure zu achten, um auch in der Umsetzungsphase auf den bereits zuvor gemachten Erfahrungen aufbauen zu können. Unerlässlich für einen derartigen Prozess ist politischer Wille und eine klare **leadership**, in Verbindung mit einer gleichberechtigten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Entscheidend für die Qualität und Glaubwürdigkeit des Gesamtprozesses wird schließlich die unmittelbare Einbeziehung von Kindern in den Erarbeitungs-, Umsetzungs- und Monitoringprozess sein.¹⁴

16_08.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Im Gefolge der bis dahin weltweit größten UN-Konferenz zu Kindern im Mai 2002 (*UN General Assembly Special Session on Children*) kam es auch in Österreich zu einem Prozess zur Erstellung eines Umsetzungsprogramms der Ziele der Konferenz, auf Basis der UN-Kinderrechtskonvention. Diese Bemühungen mündeten in einem umfangreichen öffentlichen Konsultationsprozess und im bereits erwähnten **Nationalen Aktionsplan für die Rechte von Kindern und Jugendlichen 2004**.¹⁵ Allerdings wurden rasch konzeptionelle Mängel im Monitoring der Umsetzung deutlich (fehlende Standards für Fortschrittsmessung, „Begleitarbeitsgruppe“ ohne klares Mandat, Ressourcenmangel, politischer Wille); der NAP beschränkte sich außerdem auf Maßnahmen der Bundesebene, ohne Integration der Länder; und eine Einbeziehung von Kindern war nicht erfolgt. Nach einem Regierungswechsel 2006 fehlte in weiterer Folge der politische Wille zu weiterer Umsetzung.

16_08.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit Kurzfristig

Zur Vorbereitung des Strukturpakets bedarf es der **politischen Willensbildung**. Mögliche Anknüpfungspunkte dafür sind Erklärungen staatlicher Stellen im Zusammenhang mit dem 30-Jahr Jubiläum der UN-Kinderrechtskonvention im November 2019, die Absicht der Bundesregierung, die Auswirkungen des BVG Kinderrechte aus 2011 zu überprüfen, sowie die mehrfach erwähnte Stellungnahme des UN-Kinderrechtsausschusses vom März 2020, die weiterer Umsetzungsschritte bedarf. Parallel dazu läuft 2020/21 das Verfahren zu

¹⁴ Zu Beispielen im europäischen Kontext, siehe z.B. das *Resource Centre* des Europarats (Council of Europe, o. J.).

¹⁵ Siehe dazu den Expert_innen-Konsultationsbericht zum Prozess 2003/04 (Ludwig Boltzmann-Institut für Grund- und Menschenrechte, 2003/04).

Österreich im Rahmen der Universellen Menschenrechtsprüfung (*universal periodic review*) vor dem UN Menschenrechtsrat, im Zuge dessen mit weiteren kinderrechtlichen Umsetzungsempfehlungen zur rechnen ist. Ebenfalls im Gange ist der Umsetzungsprozess zu den SDGs in Österreich.

Dieser Entwicklungsschritt sollte jedenfalls noch im Laufe des Jahres 2021 abgeschlossen werden.

Mittelfristig

- Sobald der Willensbildungsprozess und die Rahmenbedingungen geklärt sind, sollte mit der konkreten Ausgestaltung des **Entwicklungsprozesses, einschließlich eines Kinderbeteiligungsprozesses**, begonnen werden – dabei sollte auf früheren ähnlichen Prozessen aufgebaut werden (siehe oben).
- Es ist von einem Paket/Aktionsplanprozess von maximal einem Jahr, d.h. bis spätestens Anfang 2022, auszugehen.

Langfristig

- Die eigentliche **Umsetzung des Pakets** sollte – je nach Definition des Umsetzungs- und Monitoringzeitraums – in den Jahren ab 2022 beginnen.

16_08.3.5 Offene Fragestellungen

Eine Vielzahl von Forschungsfragen ergeben sich in Zusammenhang mit dem Strukturpaket, hervorzuheben wären dabei Fragestellungen rund um eine **effektive Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen** in die Entwicklung, Umsetzung und Bewertung/Evaluation von Strukturen und Mechanismen, *impact assessment* politischer Vorgaben, Zugänglichkeit und Akzeptanz von Gewaltschutzangeboten, Fragen der Selbstorganisation von jungen Menschen.

Literatur

- Bruckauf, Z. & Cook, S. (2017). Child-centred Approach to Sustainable Development Goals in High-income Countries: Conceptual Issues and Monitoring Approaches (WP-2017-06). <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/WP%202019-06.pdf> [24.11.2021].
- Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend (2019). Kinder- und Jugendhilfestatistik 2019. <https://www.frauen-familien-jugend.bka.gv.at/familie/kinder-jugendhilfe/statistik.html> [24.11.2021].
- Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend Sektion II – Familie und Jugend (o. J. (a)). *Kinderrechte-Monitoring*. <https://www.kinderrechte.gv.at/kinderrechte-monitoring> [26.11.2021].
- Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend Sektion II – Familie und Jugend (o. J. (b)). *Factbook „Kinder in Österreich“*. <https://www.kinderrechte.gv.at/factbook/> [26.11.2021].
- Bundesministerium für Familien und Jugend (2017). Handlungsorientierung zur Identifizierung von und zum Umgang mit potenziellen Opfern von Kinderhandel. Information und Arbeitsgrundlage. Wien. https://www.kinderrechte.gv.at/wp-content/uploads/2017/12/Handlungsorientierung_27.11.2017.pdf [26.11.2021].
- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (2009). *Familie – kein Platz für Gewalt!(?) 20 Jahre gesetzliches Gewaltverbot in Österreich*. <https://www.bmfj.gv.at/service/publikationen/familie/familie-kein-platz-fuer-gewalt-20-jahre-gesetzliches-gewaltverbot-in-oesterreich.html> [26.11.2021].
- Council of Europe (2009). *Integrated strategy against violence: Council of Europe Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence*. Strasbourg. <https://rm.coe.int/168046d3a0> [26.11.2021].
- Council of Europe (o. J.). *Resource center*. <https://www.coe.int/en/web/children/resource-center> [26.11.2021].
- ECPAT Österreich (o. J.). *Kinderschutzrichtlinien*. <https://www.ecpat.at/themen/kinderschutzrichtlinien> [26.11.2021].
- Europarat (2012). *Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz: verabschiedet durch das Ministerkomitee des Europarates am 17. November 2010 und Begründung*. Luxemburg. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ad0c3> [26.11.2021].
- European Commission (2015). *Coordination and cooperation in integrated child protection systems: Reflection paper*. https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/rights_of_the_child_2015_-_reflection_paper.pdf [26.11.2021].
- GANHRI (o. J.). *Principles for Progress*. <https://ganhri.org/paris-principles/> [26.11.2021].
- Kapella, O., Rille-Pfeiffer, C. & Schmidt, E. (2018). *Evaluierung des Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetzes (B-KJHG) 2013: Zusammenfassender Bericht aller Module und Beurteilung* (Forschungsbericht 29). Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien. https://www.oif.ac.at/fileadmin/user_upload/p_oif/Forschungsberichte/fb_29_evaluierung_b-kjhg.pdf [26.11.2021].
- Keeping Children Safe (o. J.). *Keeping Children Safe: Setting tough international child safeguarding standards*. <https://www.keepingchildrensafe.global> [26.11.2021].
- Ludwig Boltzmann-Institut für Grund- und Menschenrechte (2003/04). *ExpertInnenbericht („YAP-Bericht“) zum österreichischen NAP Kinderrechte*. <https://bim.lbg.ac.at/de/expertinnenbericht-yap-bericht-zum-oessterreichischen-nap-kinderrechte> [26.11.2021].
- Ludwig Boltzmann-Institut für Grund- Menschenrechte (2019). *Pressekonferenz: Kinder in Haft – UN Global Study über Kinder in Unfreiheit*. https://bim.lbg.ac.at/de/pressematerialien_Kinder_in_Unfreiheit [26.11.2021].
- Möwe Kinderschutzzentren (2016). *Bewusstsein und Einstellungen der ÖsterreicherInnen zum Thema Gewalt und Missbrauch an Kindern*. Wien. <https://www.die-moewe.at/de/projekt/studie-einstellung-zu-gewalt-und-missbrauch> [25.11.2021].
- 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 [25.11.2021].
- Nowak, M. (2002). *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*. Wien: NWV.
- Nowak, M. (2019). *The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty*. 2019. <https://omnibook.com/global-study-2019> [25.11.2021].
- Österreichisches Institut für Familienforschung (2011). *Gewalt in der Familie und im nahen sozialen Umfeld: Österreichische Prävalenzstudie zu Gewalt an Frauen und Männern*. Universität Wien. https://www.gewaltinfo.at/uploads/pdf/bmfj_gewaltpraevaelenz-2011.pdf [25.11.2021].
- Republik Österreich – Parlament (2018). *Bundes-Verfassungsgesetz, Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920 u.a., Änderung (57/ME)*. Stellungnahmen. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/ME/ME_00057/index.shtml#tab-Stellungnahmen [25.11.2021].
- 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: Neuer Wissenschaftlicher.
- Sax, H. & Hainzl, C. (1998). *Die verfassungsrechtliche Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Österreich*. Wien: Verlag Österreich. ISBN: 978-3-7046-1342-4.
- UNICEF (2019). *Progress for Every Child in the SDG Era: Are we on track to achieve the SDGs for children? The situation in 2019*. <https://data.unicef.org/resources/progress-for-every-child-in-the-sdg-era-2019/> [25.11.2021].
- UNICEF (o. J. (a)). *UNICEF and the Sustainable Development Goals*. <https://www.unicef.org/sdgs> [25.11.2021].
- UNICEF (o. J. (b)). *UNICEF Data. Austria*. <https://data.unicef.org/country/aut/> [25.11.2021].
- United Nations (UN). (2007). *Resolution adopted by the General Assembly on 13 December 2006: 61/106. Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (UN Dok. A/RES/61/106). https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_61_106-E.pdf [25.11.2021].
- United Nations (UN). (2015). *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015: 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (UN Dok. A/RES/70/1). https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf [25.11.2021].
- Vereinte Nationen (UN). (2020). *Abschließende Bemerkungen zum kombinierten fünften und sechsten periodischen Bericht Österreichs* (UN Dok. CRC/C/AUT/CO/5-6). Ausschuss für die Rechte des Kindes <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/crc-c-aut-co-5-6.pdf> [25.11.2021].
- Volksanwaltschaft (2017). *Sonderbericht: Kinder und ihre Rechte in staatlichen Einrichtungen*. Wien. <https://volksanwalt.gv.at/downloads/4sjlu/Sonderbericht%20Kinder%20und%20ihre%20Rechte%20in%20%C3%B6ffentlichen%20Einrichtungen%202017.pdf> [25.11.2021].
- Wernham, M. (2016). *Mapping the Global Goals for Sustainable Development and the Convention on the Rights of the Child*. <https://www.unicef.org/media/60231/file/SDG-CRC-mapping-FINAL.pdf> [25.11.2021].
- Wernham, M. (2019). *Die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung und die UN-Kinderrechtskonvention*. Komitee für UNICEF Schweiz und Liechtenstein, Österreichisches Komitee und Deutsches Komitee für UNICEF. https://unicef.at/fileadmin/media/Kinderrechte/SDG/UNICEF_SDG-KRK-Mapping.pdf [25.11.2021].