

Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zur Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

Inhalte

1. Bezugnahme
2. Einleitung
3. Die rechtliche Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge
4. Die Einrichtung als „sicherer Ort“
5. Die Einrichtung als Ort der Freiheitsbeschränkung
6. Resümee
7. Vorschläge für einheitliche Standards und Prüfkriterien

1. Bezugnahme

Im Jänner 2019 wurde anlässlich einiger Kommissionsbesuche in Quartieren für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) das Thema Standards in diesen Einrichtungen medial diskutiert. Die Volksanwaltschaft hatte u.a. bereits in ihrem Sonderbericht aus 2017 „Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen“ sowie in ihren Berichten an den Nationalrat wiederholt und deutlich auf die Problematik unterschiedlicher Standards in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe einerseits und der Grundversorgung (GVS) andererseits hingewiesen. In Folge kam es zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe im Rahmen des Menschenrechtsbeirates.

2. Einleitung

Kinder und Jugendliche in Fremdbetreuung gehören zu den vulnerabelsten Gruppen im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zählen zu dieser Gruppe, „*die oftmals mehrfache biographische Brüche und traumatische Erfahrungen zu bewältigen*“¹ hat. Dennoch legt eine Analyse der Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Österreich nahe, dass hier nicht nur – wie bei anderen betroffenen Kindern – der föderalistische Charakter der Kinder- und Jugendhilfe Herausforderungen in Hinblick auf vergleichbare Leistungen bei Unterbringung und Betreuung birgt. Zumindest für mündige geflüchtete Kinder orientiert sich der Zugang zu Unterstützungsleistungen vorrangig an ihrer Einordnung als „Flüchtling“ und den geringeren Qualitätsstandards in der Grundversorgung. Dies erscheint einerseits vor dem Hintergrund der rechtlichen Bestimmungen zu Kindeswohlvorrang, Diskriminierungsverbot und geltendem Kinder- und Jugendhilferecht höchst problematisch. Andererseits deckt sich die daraus resultierende Praxis oft nicht mit aktuellen pädagogischen Standards. So fordern etwa die *Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe*², dass deren Einrichtungen „sichere Orte“ für die betreuten Minderjährigen darstellen. Dazu gehören effektive Gewaltschutzmaßnahmen genauso wie individuelle Förderung, transparente Alltagsstrukturen, Möglichkeiten zur Partizipation und positive Beziehungserfahrungen mit den Fachkräften. Gerade diese Parameter sind unter den Bedingungen der Grundversorgungsregelungen – mögen sie auch Spezialbestimmungen für UMF enthalten – wesentlich schwerer umzusetzen. Der Mangel an ausreichender Unterstützung resultierte gerade im Fall von sogenannten betreuungsintensiveren

¹ Hrg. FICE Austria, Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe, S. 9 (iF FICE, Qualitätsstandards...)

² FICE, Qualitätsstandards ..., S. 67

Jugendlichen in der Vergangenheit leider immer wieder auch in freiheitsbeschränkenden Maßnahmen ohne entsprechende rechtliche Grundlage. Das vorliegende Papier verkennt nicht, dass zahlreiche Fachkräfte und BehördenmitarbeiterInnen täglich mit viel Kompetenz und Engagement im Bereich tätig sind. Sein Zweck ist es, Problempunkte zu benennen und Empfehlungen zu erstatten.

3. Die rechtliche Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMF)

3.a. Kindeswohl und Diskriminierungsverbot

Betrachtet man die in Österreich geltenden Rechtsgrundlagen zur Situation von UMF, fällt der Blick zuerst auf die UN-Kinderrechtskonvention. Zwar wurde dieses zentrale Kinderrechtsinstrument 1992 von Österreich mit Erfüllungsvorbehalt ratifiziert, doch wurden 2011 durch das BVG Kinderrechte³ zentrale Bestandteile der Konvention in das österreichische Verfassungsrecht übernommen. *„Dazu zählen ein allgemeiner Schutz- und Fürsorgeanspruch des Kindes sowie die Übernahme der Kindeswohlmaxime. Diese muss [...] in allen Bereichen der Rechtsordnung Berücksichtigung finden, im Schul- und im Gesundheitswesen ebenso wie [...] im Asyl- und Fremdenrecht“⁴* und bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, egal ob in öffentlichen oder privaten Einrichtungen, vorrangig beachtet werden⁵. Das Kindeswohlprinzip findet sich auch in zahlreichen europarechtlichen Bestimmungen. So enthalten sowohl Aufnahmerichtlinie⁶, Asylverfahrensrichtlinie⁷, Statusrichtlinie⁸ als auch die sog. Dublin-Verordnung⁹ Bestimmungen zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls und altersgemäßer Bedürfnisse von UMF.

Auch das Diskriminierungsverbot von Kindern aufgrund von Hautfarbe, Religion, nationaler, ethischer oder sozialer Herkunft, eigenem Status oder dem der Eltern, etc. entstammt als wesentliches Prinzip ursprünglich der UN-Kinderrechtskonvention und wurde ins nationale Recht übernommen. *„Für den Rechtsstatus der UmF ergibt sich aus der KRK eindeutig, dass diesen [...] jedenfalls die gleichen Rechte eingeräumt werden müssen, wie dies bei allen anderen Kindern und Jugendlichen der Fall ist. Dies bedeutet insbesondere, dass es völkerrechtlich unzulässig ist, verschiedene Unterstützungsleistungen, Teilhaberechte, aber auch Verpflichtungen (Schulpflicht!) an UmF in einem verringerten Ausmaß zu gewähren, als für österreichische Staatsbürger oder Unionsbürger.“¹⁰* Sax ortet diesbezüglich im österreichischen Konstrukt unterschiedliche rechtliche Problemlagen: *„Anknüpfungspunkt für Leistungen aus der Kinder- und Jugendhilfe sind Wohnsitz bzw. Aufenthalt des Kindes in Österreich (vgl. §5 B-KJHG), und nicht etwa Staatsangehörigkeit. Dem Verhältnis Kinder- und Jugendhilferecht – Asyl- und Fremdenrecht liegt allerdings in Österreich ein struktureller Systemfehler zugrunde, indem mit dem System der Grundversorgung für Asylsuchende ein paralleles Unterstützungssystem geschaffen wurde, das auch asylsuchende Kinder miteinschließt – ohne allerdings im Hinblick auf die Qualität der Leistungen [...] den*

³ Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, BGBl. I Nr. 4/2011(BVG-KR)

⁴ Helmut Sax, Empowerment durch Kinderrechte – Warum Kinder und die Kinder- und Jugendhilfe von einem Kinderrechtsansatz profitieren, In: FICE Austria, Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe, S. 17 (iFSax, Empowerment...)

⁵ Art 1 BVG-KR

⁶ RL 2013/33/EU

⁷ RL 2013/32/EU

⁸ RL 2011/95/EU

⁹ VO Nr. 604/2013

¹⁰ 10Weber/Jicha/Ganner; Gutachten zu Rechtsproblemen von SOS Kinderdorf – Österreich mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Universität Innsbruck. <https://www.sos-kinderdorf.at/getmedia/62987502-9d66-4629-8679-9b811351d943/Gutachten-SOS-Kinderdorf-Mindestsicherung.pdf> (Zugriff am 25.10.2019), S. 15. (iFWeber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf...)

Anforderungen der Kinder- und Jugendhilfe zu entsprechen.“¹¹ Weber/Jicha/Ganner unterstreichen das Verbot der flüchtlingsspezifischen Schlechterstellung innerhalb der aus dem Familienverband herausgelösten Kindern und Jugendlichen in Hinblick auf die Vergabe staatlicher Leistungen auch vor dem Hintergrund von Art. 2 BVG-KR¹². Möglich scheint eine bedarfsorientierte Besserbehandlung, etwa zur Verbesserung von Sprachkompetenz oder Traumabehandlung. „Auch in Fällen, wo eine Leistung privatrechtlich angeboten wird und darauf grundsätzlich kein Rechtsanspruch besteht, werden durch diese Verfassungsbestimmung (Art. 2 BVG-KR, Anm.) solche privatrechtlich zu vergebenden Leistungen aus dem breiten Ermessensspielraum der Mittelvergabe herausgelöst. [...] Hier handelt es sich also um ein echtes soziales Grundrecht, das in diesem Bereich eine unmittelbare Fiskalgeltung besitzt.“¹³ In Folge wird etwa die Gewährung von Rehabilitationsleistungen für traumatisierte UMF als Rechtsanspruch¹⁴ festgestellt, sobald die entsprechenden Leistungen für die Herstellung, Wiederherstellung oder Wahrung des Kindeswohls notwendig sind. Ähnliches gilt gem. Art. 6 BVG-KR in Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen.

Parallel dazu enthalten die EMRK und auch die Charta der Grundrechte der EU zahlreiche auch oder im Speziellen für alle Kinder unterschiedslos geltende Grundrechte. Für UMF bedeutsam erscheint hier etwa das Recht auf Bildung¹⁵. Auch wenn hier subjektive Rechte nicht begründet werden, besteht die positive Verpflichtung des Staates, entsprechenden und effektiven Zugang zu staatlichen Bildungseinrichtungen auch für UMF zu schaffen.¹⁶

3.b. Grundversorgung vs. Kinder- und Jugendhilfe?

Vor diesem - wenn auch hier nur skizzierten - Hintergrund sind die einfachgesetzlichen nationalen Regelungen zu betrachten. In der Lehre wird das streckenweise parallele System von Grundversorgung und Kinder- und Jugendhilfe (KJH) in Hinblick auf UMF durch die Anerkennung unterschiedlicher Ausrichtungen partiell aufgelöst. Dient die Grundversorgung der Abdeckung grundlegender Bedürfnisse wie etwa Unterkunft und Verpflegung, so sollen die Leistungen der KJH vor allem die positive physische und psychische Entwicklung der Minderjährigen unter pädagogischen Zielsetzungen gewährleisten. „Die Grundversorgungsgesetze stellen sohin keine *leges speciales* zur Kinder- und Jugendhilfe dar, letztere ergänzen die Grundversorgung um Hilfeleistungen, die über die existentielle Grundsicherung hinausgehen.“¹⁷ Zusätzlich enthalten die Grundversorgungsregelungen selbst Sonderbestimmungen für UMF. So etwa Art 7 der Grundversorgungsvereinbarung (GVV), der Maßnahmen zur Erstabklärung und Stabilisierung zur Schaffung einer Vertrauensbasis benennt, sozialpädagogische und psychologische Unterstützung sollen im Bedarfsfall gewährt werden. Auch die speziellen Unterbringungsformen für UMF¹⁸ werden hier geregelt. Tagesstrukturierende Maßnahmen, die Abklärung von Zukunftsperspektiven und gegebenenfalls Integrationspläne werden als Betreuungsleistungen definiert. Derartige Sonderregelungen sind auch in den Landes-Grundversorgungsgesetzen zu finden. Dass diese Regelungen Mindestanforderungen darstellen und andere, möglicherweise günstigere Bestimmungen nicht verdrängen, wird etwa in den Grundversorgungsgesetzen Tirols und

¹¹ Helmut Sax, Empowerment ..., S. 18

¹² Recht auf besonderen Schutz und Beistand für unbegleitete Kinder 13Weber /Jicha/ Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S.17/18

¹³ Weber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S. 17/18

¹⁴ aus Art 5 BVG-KR, Recht auf gewaltfreie Erziehung

¹⁵ Art. 2, 1.ZP EMRK

¹⁶ Weber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S. 21

¹⁷ Weber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S. 23

¹⁸ Wohngruppen, Wohnheime, betreutes Wohnen

Niederösterreichs explizit benannt.¹⁹ Auch der Menschenrechtsbeirat im BMI (vor 2012) hat sich diesbezüglich geäußert und Grundversorgung und Jugendwohlfahrt als komplementäres Ganzes bezeichnet.²⁰ Zusätzlich zum Grundversorgungsrecht ist für UMF also, wie für andere Kinder auch, kumulativ das Kinder- und Jugendhilferecht anzuwenden²¹ und so unterschiedslos alle wesentlichen Maßnahmen zur Gewährleistung des Kindeswohls abzudecken. Dies geht auch aus Entscheidungen des OGH hervor, demgemäß die Deckung der Grundbedürfnisse und die Vertretung im Asylverfahren allein nicht ausreichen, um die Gefährdung für Wohlergehen und Fortkommen hintanzuhalten.²²

In Hinblick auf die komplementären Leistungen des jeweiligen Kinder- und Jugendhilfeträgers können sich infolge Unterschiede zwischen den Bundesländern u.a. dadurch ergeben, dass die in den Landes-Grundversorgungsgesetzen vorgesehenen Leistungen verschieden umfangreich geregelt sind. Je nachdem, welche Teilbereiche der Pflege und Erziehung durch die jeweilige Grundversorgung bereits abgedeckt sind, divergieren die darüber hinausgehenden Verpflichtungen aus der Kinder- und Jugendhilfe.²³ Über die grundlegende Versorgung hinausgehende Leistungen wären gem. § 3 B-KJHG²⁴ etwa unterschiedliche Beratungsleistungen, Unterstützung zur Krisenbewältigung, Hilfeplanung, Erziehungshilfen und Zusammenarbeit mit Einrichtungen, Behörden und öffentlichen Dienststellen.

Die Abgrenzung zwischen beiden Systemen erscheint nicht immer leicht, „[d]ie Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe gehen aber regelmäßig über jene der Grundversorgung hinaus, weil diese die Pflege und Erziehung der Minderjährigen nicht abdecken.“²⁵ In der Praxis werden die unbestimmten Begrifflichkeiten in GVS und KJH, die grundsätzlich die individualisierte und bedarfsfokussierte Betreuung von Minderjährigen ermöglichen sollen, zum Problem. Hier müssen Art und Umfang der gesetzlich offen formulierten Leistungspflicht, die einem großen Ermessensspielraum unterliegt, konkretisiert werden.²⁶ Ob und welcher Bedarf vorliegt, wird ausschließlich von den zuständigen Behörden entschieden, betreuende Flüchtlingsorganisationen haben diesbezüglich keine Mitspracherechte. Es hängt allerdings weitgehend von ihnen und ihren MitarbeiterInnen ab, wieviele und welche zusätzlichen Leistungen ergänzend zur Grundversorgung beantragt werden.

Aus rechtlicher Sicht ist jedenfalls gerade bei einem großen Ermessensspielraum das Kindeswohl als verfassungsgesetzlich gewährleistetes, übergeordnetes Grundrecht als Interpretationsrichtlinie immer und vorrangig heranzuziehen. Obwohl auch in Hinblick auf die Vollziehung von Grundversorgung und Kinder- und Jugendhilfe das Effizienzgebot – welches auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit beruht – gilt, kann dieses nicht als übergeordnetes verfassungsrechtliches Prinzip verstanden werden. Im

¹⁹ §§7 und 6, „...unbeschadet der Bestimmungen des Tiroler Kinder- und Jugendhilfegesetzes/des NÖ Kinder- und Jugendhilfegesetzes...“

²⁰ BMI, Bericht des Menschenrechtsbeirates zu Kindern und Jugendlichen im fremdenrechtlichen Verfahren (2011)

²¹ S. B-KJHG u § 212 ABGB. ABGB und Kinder- und Jugendhilferecht unterscheiden nicht in Hinblick auf Staatsangehörigkeit, aufenthaltsrechtliche Situation oder Staatenlosigkeit, sondern knüpfen lediglich an den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts an, was auch der UN-KRK entspricht.

²² S. OGH 14.2.2006, 4Ob 7/06t und OGH 19.10.2005, 7Ob 209/05v

²³ Vgl. Weber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S. 39/40

²⁴ Trotz des Außer-Kraft-Tretens des 1. Teils des B-KJHG und des In-Kraft-Tretens der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die Kinder- und Jugendhilfe bleiben die §§1-7 und §§ 9-36 B-KJHG idF 2013 idF 2018 als – durch die 15a-Vereinbarung festgelegte österreichweit zu vollziehende – Mindeststandards und Leistungen inhaltlich relevant.

²⁵ Weber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S. 31

²⁶ vgl. ExpertInnengespräche der Arbeitsgruppe, 24.5.2019, 27.5.2019, 4.6.2019

Bewilligungsverfahren hat die zuständige Behörde vorrangig das Kindeswohl zu beachten und dabei entsprechend effizient zu handeln. Restriktive Einsparungen im System können nicht durch das Effizienzgebot gerechtfertigt werden.²⁷

Hinweise zur Konkretisierung staatlicher Leistungspflichten in Hinblick auf besondere Bedürfnisse von UMF können an verschiedensten Stellen gefunden werden. So verweisen beispielsweise die Erläuterungen zu §26 B-KJHG auf Art. 20 KRK, der die Vertragsstaaten verpflichtet, Kindern und Jugendlichen, die nicht in ihrer familiären Umgebung leben können, besonderen Schutz zu gewähren. Bei der Wahl der Betreuungsform sind etwa die Kontinuität der Erziehung sowie die ethnische, religiöse, kulturelle und sprachliche Herkunft des Kindes gebührend zu berücksichtigen. Weiters ist die Wahl der Betreuungsform „[...]unter Berücksichtigung vorhandener Bindungen, bestehender Verhaltensauffälligkeiten, psychischer und physischer Traumata sowie der zu erwartenden Wirkungsweise der Hilfen nach fachlichen Standards zu treffen“.²⁸

Da die Kinder- und Jugendhilfe auch für UMF die gerichtliche Obsorgeübertragung zu beantragen hat²⁹, ist in Folge auch die Beantragung der Leistungen aus der Grundversorgung deren Aufgabe. Darüber hinaus hat sie bei Erforderlichkeit die volle Pflege Erziehung zu leisten³⁰, sowie generell notwendige (rechtliche) Vertretungshandlungen zu übernehmen. Lässt das Land als Kinder- und Jugendhilfeträger seine Leistungen von privaten Anbietern erbringen, muss es sicherstellen, dass diese auch die entsprechende Qualität aufweisen.³¹ Insofern muss auch die Qualitätskontrolle an den Standards der KJH Maß nehmen und scheint es zumindest problematisch, wenn in einzelnen Bundesländern die Fachaufsicht in der Zuständigkeit der Grundversorgungsstelle liegt.

Da sowohl „Pflege“ als auch „Erziehung“ im Falle von UMF grundsätzlich dem Kinder- und Jugendhilfeträger zukommt, ist eine genaue Abgrenzung der Begriffe nicht von besonderer Wichtigkeit. In der Praxis entscheidender ist die Abgrenzungen zum Leistungsbereich der Grundversorgung in Hinblick auf die Bewilligung und Finanzierung von Unterstützungsmaßnahmen.³² In Bezug auf das Ausmaß der zu gewährleistenden Pflege und Erziehung ist im Rahmen der Hilfeplanung, gleich österreichischen Kindern und Jugendlichen und entsprechend dem Diskriminierungsverbot, von den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten des einzelnen UMF auszugehen. Die Aufwendungen sind dabei primär durch den KJH Träger zu tragen, wobei ein Teil der Leistungen im Rahmen der Grundversorgung zu gewährleisten ist.³³

3.c. Diskriminierung in der Praxis

Innerhalb der Gruppe der UMF ist in der Regel eine unterschiedliche Behandlung von unmündigen und mündigen unbegleiteten Kindern gängige Praxis, ohne dass es hierfür eine gesetzliche Grundlage gäbe. Während unmündige Minderjährige grundsätzlich in sofortige Obhut des KJHTräger genommen werden und erforderliche Maßnahmen der Pflege und Erziehung unabhängig vom Obsorgeverfahren gem. §211 ABGB gesetzt werden³⁴, gilt für mündige minderjährige Flüchtlinge anderes. Für sie wird die Obsorgeübertragung in der

²⁷ Vgl. Weber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S. 27,28

²⁸ 2191 der Beilagen XXIV.GP-Regierungsvorlage-Erläuternde Bemerkungen zu B-KJHG 2013 mit WFA
²⁹ S. §211 ABGB

³⁰ Vgl. §26 B-KJHG

³¹ Weber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S. 32

³² vgl. ExpertInnengespräche der Arbeitsgruppe, 24.5.2019, 27.5.2019, 4.6.2019

³³ S. §30 B-KJHG, Art 6 GVV

³⁴ so wie für alle anderen Kinder und Jugendlichen ohne Fluchthintergrund

Regel erst ab Zulassung zum Asylverfahren und Zuweisung in eine Betreuungseinrichtung eines Bundeslandes beantragt. In der Zeit davor - die je nach Dauer des Zulassungsverfahrens unterschiedlich lange sein kann - befinden sich die Jugendlichen in Bundesbetreuung. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl ist lediglich bei begründetem Verdacht der Kindeswohlgefährdung zu einer Meldung an den örtlich zuständigen Kinder- und Jugendhilfeträger verpflichtet, sofern keine anderen Maßnahmen die Gefährdung verhindern können.³⁵ UNHCR erwähnt in dem Zusammenhang, dass in der Bundesbetreuungsstelle Traiskirchen ein Mitarbeiter der zuständigen KJH in regelmäßigen Abständen die Betreuungsstelle besucht und *„in besonders gravierenden Fällen, etwa bei medizinischen Notfällen, im Rahmen einer vorläufigen Obsorge aktiv“* wird³⁶. Da die Aufgaben der Obsorge aber viel umfangreicher sind als jene, die in der Bundesbetreuungsstelle von einzelnen Dienstleistern (z.B. RechtsberaterInnen, ÄrztInnen, SozialarbeiterInnen) wahrgenommen werden, entsteht für mündige Minderjährige bereits am Anfang des Asylverfahrens eine wesentliche Lücke bei notwendigen Unterstützungsleistungen und zahlreiche praktische Schwierigkeiten in der Bewältigung ihres Alltags.³⁷

Nach Zuteilung in die Grundversorgung der Bundesländer scheinen Unterschiede in der Intensität der Obsorgeausübung durch den jeweiligen KJH Träger relevant. Während manche Betroffene den/die zuständige/n MitarbeiterIn/Obsorgeberechtigte/n nicht kennen, hatten andere UMF regelmäßige Austauschmöglichkeiten.³⁸ UNHCR berichtet dazu folgendes: *„In mehreren Bundesländern berichtete die KJH, dass Einrichtungen nicht oder nur unregelmäßig besucht werden und Gespräche mit Jugendlichen eher in Ausnahmefällen stattfinden. Fast alle Entscheidungen werden an die MitarbeiterInnen der GVS-Einrichtungen ausgelagert [...]. Die Vorgaben für die KJH-Mitarbeiterinnen zur Fallführung und Dokumentation [...] werden im Rahmen der GVS oft recht abgeschwächt verfolgt. [...] So werden etwa Entscheidungen betreffend Pflege und Erziehung sowie generelle Entwicklungen der Jugendlichen zum Teil nicht oder nur rudimentär festgehalten. Schriftliche Hilfepläne, die regelmäßig gemeinsam partizipativ evaluiert und ggfs. angepasst werden, werden nur selten erstellt.“*³⁹

Auch bei der Qualität der GVS-Einrichtungen ortet UNHCR regelmäßig negative Unterschiede zu Einrichtungen der KJH. Teilweise wurden von Ländern eigene Standards entwickelt, die ebenfalls unter den Standards für sozialpädagogische Einrichtungen der KJH liegen.⁴⁰ Dies wird auch im Rahmen des jüngsten Screeningergebnisses des MRB zum GB A umfassend bestätigt, das sich aufgrund zahlreicher in den Protokollen der Kommissionen benannter Mängel vorrangig auf UMF-Einrichtungen bezieht.⁴¹ Problematisch erscheint in dieser Hinsicht zusätzlich, dass sowohl Genehmigungsverfahren als auch Einrichtungskontrollen oftmals den GVS-Abteilungen der Bundesländer obliegen, welche nur bedingt kinderrechtliche Schutzmaßstäbe einfordern.⁴²

³⁵ §37 B-KJHG

³⁶ UNHCR, Vorschläge für ein verbessertes Obsorgesystem für unbegleitete Kinder und Jugendliche in Österreich, Februar 2019, S. 6 (if UNHCR, Vorschläge Obsorgesystem...)

³⁷ Vgl. UNHCR, Vorschläge Obsorgesystem, S.6: Jugendliche berichten von Unsicherheit, Uninformiertheit und fehlenden Ansprechpersonen...

³⁸ Vgl. ExpertInnengespräche der Arbeitsgruppe, 24.5.2019, 27.5.2019, 4.6.2019 und UNHCR, Vorschläge Obsorgesystem..., S. 8

³⁹ UNHCR, Vorschläge Obsorgesystem..., S. 9

⁴⁰ UNHCR, Vorschläge Obsorgesystem..., S. 9

⁴¹ Screeningergebnisse Kinder- und Jugendhilfebereich (Kommissionsberichte 01.01.2019 bis 30.06.2019), Barbara Jauk, Martin Schenk, November 2019

⁴² S. UNHCR, Vorschläge Obsorgesystem..., S.9

Dass es in der Zuständigkeit für Einrichtungen und bei inhaltlichen Anforderungen zu unterschiedlichen Vereinbarungen und Standards kommt, ist auch aus der wenigen, der Arbeitsgruppe zugänglichen Information zu Vertragsinhalten mit privaten Einrichtungsträgern ersichtlich.⁴³ So nehmen manche Verträge zwischen privaten Einrichtungen und Bundesländern auf die relevanten Bestimmungen der Grundversorgungsgesetze Bezug, andere replizieren auf das entsprechende KJHG. Manche Einrichtungen sind entsprechend KJHG bewilligt, andere nicht. In manchen Verträgen werden „volle Pflege und Erziehung“ der UMF übertragen, in anderen ist nur von bestimmten Teilleistungen die Rede, die oft in ihrer Bestimmung (Art und Ausmaß) sehr offen gehalten werden⁴⁴. Auch bleibt oft unklar, ob der Vertragspartner Land als Träger der Kinder- und Jugendhilfe oder der Grundversorgung auftritt. Dies ist u.a. rechtlich problematisch, z.B. wenn Verpflichtungen gem. KJHG übertragen werden, die Einrichtung aber nicht entsprechend genehmigt ist.

In der Praxis ergeben sich daher zahlreiche den gesetzlichen Grundlagen widersprechende Felder der Diskriminierung von UMF bezüglich Quantität und Qualität ihrer Pflege und Erziehung. Die aus Perspektive und Mandat des MRB wesentlichsten werden im Folgenden analysiert.

4. Die Einrichtung als sicherer Ort

4.a. Allgemeines

Stationäre Maßnahmen sind in besonderem Maße dem Anspruch verpflichtet „Orte des Schutzes“ für Kinder und Jugendliche zu sein. Laut aktueller Theoriebildung wird jedoch davon ausgegangen, dass aufgrund von *„(...) Abhängigkeits- und Machtverhältnissen, die den gesamten Lebensraum betreffen, sowie der besonderen Vulnerabilität der Zielgruppe“* spezifische Gefährdungsmomente der Fremdunterbringung von Minderjährigen immanent sind⁴⁵. Diese beziehen sich auf unterschiedliche Beziehungs- und Interaktionskonstellationen und umfassen Gefährdungen, die von MitarbeiterInnen ausgehen, Gefährdungen zwischen Kindern und Jugendlichen, und Gefährdungen von Kindern bzw. Jugendlichen gegenüber MitarbeiterInnen.⁴⁶ Ein sicherer Ort muss *„Schutz vor Grenzverletzungen, Übergriffen, psychischer, physischer, sexueller oder struktureller Gewalt“* bieten, sowie ein „Milieu“ schaffen, *„in dem alle Beteiligten Wertschätzung, Mitbestimmung und persönliche Förderung erfahren“*⁴⁷. Voraussetzung für die Herstellung eines „sicheren Ortes“ sind entsprechende Rahmenbedingungen, die sowohl strukturelle, personelle als auch finanzielle Aspekte betreffen, sowie die Umsetzung von pädagogischen Maßnahmen wie z.B. *„transparente Alltagsstrukturen, gelebte Beteiligung, ressourcenorientierte Betreuungsangebote und therapeutische Angebote bei Bedarf“* beinhalten.⁴⁸

Im Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2018 sowie in zahlreichen Besuchsprotokollen der Kommissionen der Volksanwaltschaft wird festgestellt,

⁴³ Einerseits werden 2 Verträge mit SOS Kinderdorf inWeber/Jicha/Ganner besprochen, andererseits sind den Mitgliedern der AG teilweise Verträge aus ihrer beruflichen Tätigkeit für einen Einrichtungsträger bekannt (Caritas, Integrationshaus).

⁴⁴ Z.B. wird die Betreuung durch „entsprechend geeignetes Personal“ vereinbart oder generell Maßnahmen zur sozialen & psychischen Stabilisierung, die zwar in Unterpunkten inhaltlich aufgeschlüsselt wird, aber in Hinblick auf das zeitliche Ausmaß nicht konkretisiert wird.

⁴⁵ FICE, Qualitätsstandards..., S.56

⁴⁶ FICE, Qualitätsstandards... S.57

⁴⁷ FICE, Qualitätsstandards..., S.67

⁴⁸ FICE, Qualitätsstandards..., S.57

dass gerade jene Elemente der Betreuung von UMF, die einen „sicheren Ort“ konstituieren, in Grundversorgungsquartieren häufig unzureichend und deutlich schlechter als in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe umgesetzt werden. Die Kritik bezieht sich im Wesentlichen darauf, „dass in mehreren Einrichtungen UMF über weite Strecken sich selbst überlassen werden“, dass „die Defizite im pädagogischen Bereich (...) in mehreren Einrichtungen auf die fehlende Qualifikation des Personals zurückzuführen waren“ und es wird auf die „fehlende Einbeziehung bei Übersiedelung“ hingewiesen.⁴⁹ Weiters weisen sowohl UNHCR⁵⁰ als auch andere ExpertInnen⁵¹ darauf hin, dass individuelle Hilfepläne im UMF-Bereich oft nicht erstellt werden oder die in der Kinder- und Jugendhilfe gängigen Standards nicht erreichen.

Dieser Befund legt nahe, dass Einrichtungen der Grundversorgung diesbezüglich Gefährdungspotential aufweisen. Die Herstellung eines „sicheren Ortes“ für UMF als vulnerable Zielgruppe ist allerdings ein wesentlicher Bestandteil zur Gewährleistung des Kindeswohls einerseits und der rechtlich gebotenen Nicht-Diskriminierung von mündigen UMF gegenüber anderen Kindern und Jugendlichen in Fremdbetreuung andererseits.

4.b. Betreuungsschlüssel und sozialpädagogische Angebote

In diesem Sinne ist eine stationäre Einrichtung dann ein Ort des Schutzes, wenn Kinder und Jugendliche nicht sich selbst überlassen werden und zu jeder Zeit mit BetreuerInnen in Beziehung treten können. Der Betreuungsschlüssel nimmt diesbezüglich eine zentrale Rolle ein.⁵²

Obwohl die Regelungen der Grundversorgung wie dargestellt nur die grundlegendsten Leistungen definieren, die im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe ergänzt werden sollen, bestimmt in der Praxis die GVV durch Sonderbestimmungen für UMF⁵³ deren Betreuung. Unterschieden werden dort je nach Betreuungsgrad drei Unterbringungsformen. Art. 9 GVV regelt die Kostenhöchstsätze und legt auch die Betreuungsschlüssel fest:

- Betreuungsschlüssel 1:10 (Wohngruppen) für UMF mit besonders hohem Betreuungsbedarf
- Betreuungsschlüssel 1:15 (Wohnheime) für nicht selbstversorgungsfähige UMF
- Betreuungsschlüssel 1:20 (Betreutes Wohnen) für UMF, die in der Lage sind, sich selbst zu versorgen

Im Unterschied dazu regelt §17 B-KJG die Art der sozialpädagogischen Einrichtungen für jene Kinder und Jugendlichen, die in voller Erziehung untergebracht sind (Betreuungseinrichtungen für Notsituationen, Betreuungseinrichtungen für die dauerhafte Betreuung von Kindern und Jugendlichen, betreute Wohnformen für Jugendliche, nicht ortsfeste Formen der Sozialpädagogik). Die Differenzierung der Angebote soll ermöglichen, den individuellen Bedürfnissen möglichst gerecht zu werden.⁵⁴ Unmündige UMF werden in der Regel im Rahmen der vollen Erziehung in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe untergebracht. Die Zuweisung von mündigen UMF in eine Einrichtung der Grundversorgung basiert auf einer Quotenregelung, gemessen an der Bevölkerungsanzahl des jeweiligen Bundeslandes, wobei lt. einer parlamentarischen Anfragebeantwortung vom 19.12.2019

⁴⁹ Einrichtungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2018, S. 86ff

⁵⁰ UNHCR, Vorschläge Obsorgesystem..., S. 9

⁵¹ vgl. ExpertInnengespräche der Arbeitsgruppe, 24.5.2019, 27.5.2019, 4.6.2019

⁵² Vgl. ExpertInnengespräche der Arbeitsgruppe, 24.5.2019, 27.5.2019, 4.6.2019, die allesamt auf die Wichtigkeit von Beziehungsarbeit und Vertrauensaufbau hinweisen.

⁵³ Art 7 GVV

⁵⁴ Weber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S.37

individuelle Kriterien (u.a. Gesundheitszustand u. medizinische Erfordernisse, Familienangehörige in Österreich,...) berücksichtigt werden.⁵⁵

Die Betreuungsschlüssel der Kinder- und Jugendhilfe werden in den einzelnen Bundesländern über Landesrichtlinien bzw. Verordnungen geregelt und unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland. Zur Einordnung der Unterschiede zwischen GVS und KJH werden an dieser Stelle die Betreuungsschlüssel des Landes Niederösterreich angeführt:

Gemäß der NÖ Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungsverordnung idGF beträgt die maximale Gruppengröße für sozialpädagogische Einrichtungen 9 Minderjährige, für die mindestens 6 BetreuerInnen zur Verfügung stehen müssen (Betreuungsschlüssel 6:9)⁵⁶. Die anderen Bundesländer verfügen über zumindest ähnliche diesbezügliche Bestimmungen in der KJH, was augenscheinlich macht, dass die Betreuungsschlüssel und -formen in der GVS bei weitem nicht an jene der Kinder- und Jugendhilfe heranreichen.

Über die Wohnformen hinaus definiert Art. 7 GVV auch konkrete Betreuungsaufgaben, die die Tagesstrukturierung, die Bearbeitung von persönlichen Fragen wie Alter, Identität, Herkunft und die Abklärung von Zukunftsperspektiven in Zusammenarbeit mit den Behörden, die Ermöglichung der Familienzusammenführung sowie die Erarbeitung eines Integrationsplanes mit dem Ziel der Selbsterhaltungsfähigkeit umfassen. Als Beispiele für eine an die Bedürfnisse der UMF angepasste Tagesstrukturierung werden Bildung, Freizeit, Sport, Gruppen- und Einzelaktivitäten sowie Arbeit im Haushalt genannt. Insgesamt ergibt sich, dass der Integrationsgedanke mit dem Ziel der Selbsterhaltungsfähigkeit einen besonderen Stellenwert einnimmt⁵⁷, während das Bundes- Kinder- und Jugendhilfegesetz in der Hilfeplanung den Schwerpunkt auf die Gewährleistung der angemessenen sozialen, psychischen und körperlichen Entwicklung durch die jeweils individuell aussichtsreichsten Erziehungshilfen legt.⁵⁸

Sozialpädagogische Leistungen erfüllen in der Praxis eine wichtige Funktion. Sie schaffen Struktur⁵⁹, bieten Abwechslung, stärken die Fähigkeiten und Kompetenzen, ermöglichen Erfolgserlebnisse und neue Kontakte und fördern die Gruppenfähigkeit. Tatsächlich zeigt die Praxis in den Bundesländern, dass mit den in der Grundversorgung vorgesehenen Betreuungsschlüsseln viele Maßnahmen aufgrund von fehlenden personellen Ressourcen und mangelnder fachlicher Qualifikation nicht umgesetzt werden können, weshalb eine an den individuellen Bedürfnissen der Jugendlichen orientierte Betreuung oft nicht möglich ist.⁶⁰ Für Freizeitaktivitäten sieht die GVV gem. Art. 9 (12) in organisierten Quartieren einen Kostenhöchstsatz pro Person/Monat von 10 € vor. Eine individuell an den Bedürfnissen orientierte Freizeitgestaltung ist durch diesen Kostensatz ebenfalls nicht möglich. Die Angebote, die für UMF organisiert werden, sind zum Großteil spendenfinanziert und/oder werden ehrenamtlich erbracht. Eine wichtige Integrationsfunktion bilden neben sozialpädagogischen Angeboten auch Aktivitäten im Vereinswesen (z.B. Sportvereine).

Für MitarbeiterInnen in UMF-Einrichtungen stellen niedrige Betreuungsschlüssel eine hohe Belastung dar. Einerseits kann nicht adäquat auf die individuellen Bedürfnisse der Betreuten eingegangen werden, andererseits bedeutet eine personelle Unterbesetzung (z.B. in Zeiten von Krankenständen, Urlauben, bei hoher Fluktuation usw.) einen noch höheren

⁵⁵ 38/AB XXVII.GP-Anfragebeantwortung vom 19.12.2019, S.11 www.parlament.gv.at

⁵⁶ §10 iVm §11 NÖ KJHEV

⁵⁷ Weber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S.25

⁵⁸ §23 B-KJHG

⁵⁹ Vgl. Nowak, UN global study on children deprived of liberty, 483

⁶⁰ vgl. ExpertInnengespräche der Arbeitsgruppe, 24.5.2019, 27.5.2019, 4.6.2019

persönlichen Einsatz. Dies kann zu Situationen führen, in denen nur noch ein „verwalten“ möglich ist. Die Überlastung von MitarbeiterInnen und eine erhöhte Personalfuktuation ist in diesem Arbeitsbereich keine Seltenheit.⁶¹ Fehlende personelle Ressourcen werden dann oftmals durch weniger qualifiziertes Personal ausgeglichen (SpringerInnen, Securities, freiwillige HelferInnen für sozialpädagogische Aktivitäten, usw.). In der Gesamtsituation bedeutet das auch ein deutlich höheres Risiko für Gewalt in den betroffenen Einrichtungen.

Der Aspekt der Gewaltprävention im primären, sekundären und tertiären Präventionsbereich, der einen wesentlichen Ansatzpunkt zur Wahrung des Kindeswohls darstellt, wird in den Sonderbestimmungen für UMF nicht erwähnt und obliegt in der Praxis weitgehend den Einrichtungen selbst. Laut den FICE Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe zählen dazu die „*Vorbeugung, Verhinderung und Beendigung unerwünschter Entwicklungen, oder Ereignisse im Zusammenhang mit Aggression, Grenzverletzungen, Übergriffen und Gewalt*“.⁶² Im B-KJHG 2013 § 2 (4) wird auf den „*Schutz von Kindern und Jugendlichen vor allen Formen von Gewalt und anderen Kindeswohlgefährdungen hinsichtlich Pflege und Erziehung*“ verwiesen. Den Kommissionsberichten⁶³ ist zu entnehmen, dass in einzelnen GVS-Einrichtungen die Implementierung von Gewaltpräventions- und sexualpädagogischen Konzepten fehlen sowie die Aus- und Weiterbildung der MitarbeiterInnen in diesen Bereichen unzureichend ist.

Neben den Grundversorgungseinrichtungen in den Ländern betrifft die Notwendigkeit von adäquaten Gewaltschutzkonzepten, wie sie etwa UNICEF in seinen *Mindeststandards zum Schutz von Kindern in Flüchtlingsunterkünften in Österreich*⁶⁴ fordert, auch die Bundesbetreuungseinrichtungen. Dies auch mit Blick auf die nicht unbedeutende Zahl an Jugendlichen, die aus Grundversorgungseinrichtungen verschwinden.⁶⁵

In Anbetracht der vielfältigen Anforderungen zur Sicherstellung des Schutzes von UMF tragen die für GVS-Einrichtungen vorgesehenen Betreuungskapazitäten nicht zur Schaffung eines „sicheren Ortes“ bei. Eine im Jänner 2020 erschienene Studie⁶⁶ der WU Wien, an der österreichische Non Profit Organisationen, die Leistungen für Kinder und Jugendliche anbieten, teilgenommen haben, gibt einen aktuellen Einblick in die Entwicklung der Betreuungskomplexität in Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche. Im Rahmen dieser Studie wurden verschiedene Sub- und Haupteinflussfaktoren identifiziert, die für den Anstieg von Belastungen in der Arbeit mit Minderjährigen verantwortlich sind. Eine wesentliche Aussage der Studie ist, dass es aufgrund der nachweislich gestiegenen Betreuungskomplexität mehr Zeitressourcen für die Fachkräfte, mehr Personal und bessere Personalschlüssel braucht.⁶⁷ Ein weiteres Fazit ist, dass bei ausreichend zeitlichen Ressourcen schwierige komplexe Betreuungssituationen für die betreuenden Fachkräfte bewältigbar sind⁶⁸.

⁶¹ Schober Christian, Wögerbauer Julia, Studie zur Entwicklung der Betreuungskomplexität von Kindern- und Jugendlichen, Hrsg. WU Wien, Jänner 2020 (iF Schober, Wögerbauer, Studie zur Entwicklung der Betreuungskomplexität...), S. 34

⁶² FICE, Qualitätsstandards ..., S. 59

⁶³ S. Screeningergebnisse Kinder- und Jugendhilfebereich (Kommissionsberichte 01.01.2019 bis 30.06.201), Barbara Jauk, Martin Schenk, November 2019 (iF Screeningergebnisse KJH 1. HJ 2019)

⁶⁴ UNICEF Österreich, 2018, Mindeststandards zum Schutz von Kindern in Flüchtlingsunterkünften in Österreich (iF UNICEF, Mindeststandards...)

⁶⁵ UNICEF „Mindeststandards ...S.5 und Asylkoordination Homepage, Bericht über „Neueste Meldungen“ <https://www.asyl.at/de/themen/umf/neuestemeldungen/>, Zugriff: 6.3.2020 [bzgl. Zahlen aus 2019]

⁶⁶ Schober, Wögerbauer, Studie zur Entwicklung der Betreuungskomplexität..., Hrsg. WU Wien, Jänner 2020

⁶⁷ Schober, Wögerbauer, Studie zur Entwicklung der Betreuungskomplexität..., S.45

⁶⁸ Schober, Wögerbauer, Studie zur Entwicklung der Betreuungskomplexität..., S.7

Auch die Arbeit mit UMF ist inhaltlich komplex. Fragestellungen rund um den Spracherwerb, die Fortsetzung der Ausbildung, gesundheitliche und psychische Aspekte, rechtliche Fragen die den Aufenthalt betreffen, die Suche nach Familienangehörigen usw. erfordert die interdisziplinäre Zusammenarbeit unterschiedlicher Systeme. Daraus resultiert ein erhöhter Zeitaufwand für Vernetzungs- und Dokumentationsarbeit. Die generell zunehmende Vernetzung erleichtert einerseits die Arbeit, wird jedoch aufgrund mangelnder Zeitressourcen auch als Belastung wahrgenommen.⁶⁹ Ähnliche Faktoren, wie z.B. Kinder und Jugendliche, die ohne Bezugspersonen geflüchtet sind⁷⁰, mangelnde Deutschkenntnisse⁷¹, Fluchthintergrund und traumatische Belastungen⁷² usw. werden - wie die Ergebnisse der WU Studie zeigen – insgesamt als zunehmende Belastung in der Betreuungsarbeit erlebt.

Qualität und Quantität der pädagogische Arbeit ist also erheblich von der Gruppengröße beeinflusst, und daher die Forderung nach einer Reduktion der Gruppengröße bzw. einer Anhebung des Betreuungsschlüssels auch in Einrichtungen für mündige UMF sehr relevant.⁷³ Insbesondere bei traumatisierten Minderjährigen kann die Gruppengröße bzw. der Betreuungsschlüssel Ursache für problematisches Verhalten sein.⁷⁴

4.c. Qualifikation der MitarbeiterInnen

Die Grundversorgungsvereinbarung sieht bezüglich Qualifikation und Erfahrung der MitarbeiterInnen keine Mindestanforderungen vor. Für gewöhnlich gibt es für jede Einrichtung ein bewilligtes Konzept, in dem die Qualifikationen angeführt werden, jedoch variiert der Anteil von fachlichem und anders qualifizierten Personal von Träger zu Träger und von Bundesland zu Bundesland.⁷⁵ Im Gegensatz dazu gelten für MitarbeiterInnen der Kinder und Jugendhilfe strenge Regelungen. §12 B-KJHG (1) und (2) legen fest, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach fachlich anerkannten Standards sowie dem aktuellen Stand der Wissenschaft zu erbringen sind. Dafür sind nur Fachkräfte, die für den jeweiligen Tätigkeitsbereich ausgebildet und persönlich geeignet sind, heranzuziehen.⁷⁶

In den Besuchsprotokollen der Kommissionen wird auf den ursächlichen Zusammenhang von fehlender Qualifikation und Defiziten in der pädagogischen Arbeit hingewiesen.⁷⁷ Auch die Beschäftigung von MitarbeiterInnen (im Nachtdienst) ohne einschlägige Ausbildung, oder ohne Fortbildungen zum Thema Gewaltprävention erhöhen das Risiko von Gewaltvorfällen.⁷⁸ Die Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs forderten in ihrem 2017 erstellten Bericht Gewaltprävention in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (...) die Beschäftigung von Betreuungspersonal mit bestmöglicher Qualifikation, die Thematisierung von Kinderrechten sowie der Gefahr von Gewalt an Kindern und Jugendlichen.⁷⁹ Spezielles Wissen über Herkunftsländer, Fluchtgründe (Krieg, Menschenhandel, KindersoldatInnen), Integrations- und Bildungsmaßnahmen für die Zielgruppe (Zugang zum Arbeitsmarkt), Grundkenntnisse in

⁶⁹ Schober, Wögerbauer, Studie zur Entwicklung der Betreuungskomplexität ..., S.33

⁷⁰ Schober, Wögerbauer, Studie zur Entwicklung der Betreuungskomplexität, S.31

⁷¹ Schober, Wögerbauer, Studie zur Entwicklung der Betreuungskomplexität, S.26

⁷² Schober, Wögerbauer, Studie zur Entwicklung der Betreuungskomplexität, S.39ff

⁷³ Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und Bundesrat 2018, S.71

⁷⁴ Unzureichende Betreuung von traumatisierten Minderjährigen, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und Bundesrat 2018, S.79

⁷⁵ Bassermann Maria-Alexandra, Spiegelfeld Alexander, Unbegleitete minderjährige nach Feststellung des Aufenthaltsstatus in Österreich, IOM, EMN, S.46

⁷⁶ Weber/Jicha/Ganner, Gutachten SOS Kinderdorf, S. 36

⁷⁷ Besuchsprotokoll JWF, 1.Halbjahr 2019, VA-NÖ-SOZ/0002-A/1/2019

⁷⁸ Besuchsprotokoll JWF, 1. Halbjahr 2019, VA-T-SOZ/0014-A/1/2019

⁷⁹ Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs, Gewaltprävention in Einrichtungen in denen es zum Entzug oder zur Beschränkung der persönlichen Freiheit kommen kann. 2017, S.24

Traumatheorie und psychischen Erkrankungen sind ebenfalls eine wichtige Basis für die pädagogische Arbeit mit UMF. Neben einer entsprechenden Ausbildung stellt „professionelle Haltung“ eine wichtige Grundlage in der pädagogischen Arbeit dar. Professionelle Haltung orientiert sich in erster Linie am Kindeswohl und umfasst verschiedene Aspekte, wie z.B. Professionalität, Beziehungsorientierung, Teilnehmungsorientierung, gesundheitsfördernde Ausrichtung usw.⁸⁰ Besonders die Teilnehmungsorientierung wird in vielen Einrichtungen, in denen UMF untergebracht sind, nicht adäquat umgesetzt, worauf auch unter 4b. eingegangen wird.

UNHCR Österreich verweist zudem auf die Notwendigkeit von Spezialisierung und Qualifikation jener MitarbeiterInnen, die mit der Obsorge betreut sind. Abhängig von der jeweiligen Grundausbildung empfiehlt UNHCR diesbezüglich beispielsweise *„Kenntnisse u.a. zu interkultureller Kompetenz, Vulnerabilität, Trauma und Resilienz, Zukunftsperspektiven und schulischer Förderung bzw. Berufsausbildung sowie Vertrauensaufbau und Sensibilität im Umgang mit Kindern und Jugendlichen [...].“*⁸¹ Ebenso wichtig ist auch der Umgang mit DolmetscherInnen, die eine wichtige Rolle in der Kommunikation und im Vertrauensaufbau spielen und oft als BrückenbauerInnen fungieren.⁸² Durch die Einrichtung multidisziplinär zusammengesetzter Fachteams der Kinder- und Jugendhilfe könnten die besonderen Bedürfnisse von UMF besser identifiziert und wichtige Verfahrensgarantien (Vertrauensaufbau, kindergerechte Informationen zum Asylverfahren usw.) gewährleistet werden.⁸³ Ein Risikofaktor, der in Zusammenhang mit dem Verschwinden von Jugendlichen aus Betreuungseinrichtungen genannt wird, ist *„having carers who are not able to develop trusting relationships and who are not adequately trained to understand the experiences and risks they face including the child’s vulnerability to exploitation or radicalisation.“*⁸⁴

4.d. Verlegungen in andere Einrichtungen

Um eine Einrichtung als sicheren Ort zu erleben, muss in erster Linie Vertrauen, Sicherheit und Kontinuität geschaffen werden. Die Verlegung des Lebensmittelpunktes und die Trennung von Bezugspersonen stellt nicht nur eine große Belastung dar, sondern ist oftmals auch eine verletzende Erfahrung.⁸⁵ Häufige Verlegungen von UMF haben in der Praxis unterschiedliche Gründe, z.B. problematisches Verhalten des Jugendlichen, Schließung der Einrichtung, Erreichen der Volljährigkeit usw.. Problematisches Verhalten kann aufgrund von psychischen Diagnosen, Suchtverhalten (Alkoholmissbrauch, Drogenkonsum), selbst- und fremdgefährdendem Verhalten, Impulsdurchbrüchen, hohem Autonomiestreben, Schulverweigerung, usw. passieren. Die Folge sind häufige Einrichtungswechsel und ein zunehmendes Abgleiten der Jugendlichen⁸⁶, da sich die Betreuungssituation danach oft noch verschlechtert. Eine Verlegung in eine neue Betreuungseinrichtung kann auch zu einem Wechsel der/des zugewiesenen Obsorgeberechtigten führen. Dies ist problematisch, wenn der lückenlose Informationsfluss nicht gewährleistet ist⁸⁷ und auch Jugendliche selbst keine Information diesbezüglich erhalten.

⁸⁰ FICE, Qualitätsstandards ...S.29ff

⁸¹ UNHCR,Vorschläge für ein verbessertes Obsorgesystem, S.17

⁸² UNHCR,Vorschläge für ein verbessertes Obsorgesystem, S.16

⁸³ UNHCR,Vorschläge für ein verbessertes Obsorgesystem, S.16

⁸⁴ „Safeguarding Strategy – Un-accompanied asylum seeking and refugee children“ (siehe <https://bit.ly/2O2Brn9>)

⁸⁵ FICE, Qualitätsstandards..., S. 44

⁸⁶ Hrg. Asylkoordination, asyl aktuell 2018, S.2

⁸⁷ In der Praxis wird von BetreuerInnen berichtet, dass wesentliche Informationen über Gesundheitszustand, Impfungen, familiäre Anknüpfungspunkte, etc. im Zuge von Verlegungen oft nicht an die neue Einrichtung weitergegeben werden.

In den Kommissionsberichten wird die mangelnde Beteiligung der Jugendlichen und die oft kurzfristigen bzw. nicht angekündigten Verlegungen wiederholt thematisiert.⁸⁸ Besonders bei traumatisierten oder psychisch belasteten UMF besteht dadurch die Gefahr einer sequentiellen Traumatisierung. Das Zusammenspiel von Zukunftsängsten, ungesicherter Aufenthaltsstatus und die Anpassung an eine fremde Kultur können eine Retraumatisierung in jenem Land auslösen, in dem man Schutz vor Verfolgung gesucht hat.⁸⁹ Eine im Jahr 2017 von der Asylkoordination Österreich durchgeführte Umfrage unter 40 UMF-Betreuungsstellen in 8 Bundesländern mit 924 UMF ging unter anderem der Frage nach den Gründen für einen Einrichtungswechsel nach. Die Größe der Einrichtungen divergierte stark von 6 bis zu 45 Plätzen. Im Bereich der Häufigkeit der Gründe für einen Einrichtungswechsel ergab sich folgendes Bild:

1. Übergriffe/Gewalt gegen BetreuerInnen und andere BewohnerInnen
2. Drogenkonsum
3. Disziplinäre Maßnahmen
4. Drohungen gegenüber MitarbeiterInnen

Die Auswertung dieser Umfrage ergab, dass 8,2 % der UMF ihre Einrichtung aufgrund ihres Verhaltens verlassen mussten. Darunter sind auch Jugendliche, die eine psychiatrische Diagnose aufweisen (→ ¼ der UMF die in einer Einrichtung nicht gehalten werden können, haben eine psychiatrische Diagnose, → bei einem weiteren ¼ der UMF die in einer Einrichtung nicht gehalten werden können, ist davon auszugehen, dass eine psychiatrische Abklärung notwendig wäre)⁹⁰

Jugendliche mit Problemen benötigen vor allem Hilfestellung und nicht Sanktionen. Eine Verlegung sollte stets nachvollziehbar und im Einvernehmen mit den Betroffenen passieren (Beteiligungsaspekt). Verlegungen sollten grundsätzlich nur unter dem Aspekt des Kindeswohls geschehen und unter Beachtung festgelegter Standards erfolgen.

Die im November 2018 in der Gemeinde Drasenhofen erfolgte Unterbringung von UMF in einer Sondereinrichtung mit freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, ist dezidiert abzulehnen, weil diese Vorgehensweise nicht auf einer pädagogischen Grundlage beruht. *„Wie Martin Kühn (2006) konstatiert, bringt das Zusammenleben von Kindern und Jugendlichen mit traumatischen Erfahrungen und Bindungsproblematiken ein erhöhtes Gefährdungspotential auch durch gegenseitige Triggerung sowie damit verbundene Gefahr der Retraumatisierung mit sich.“*⁹¹ Die Einrichtung in Drasenhofen wurde erst aufgrund des massiven öffentlichen Drucks wieder geschlossen. Das Beispiel macht auf drastische Weise deutlich, dass Betreuungsplätze für bestimmte Zielgruppen im UMF-Bereich nach wie vor fehlen. Dass gerade auch die medizinische und psychotherapeutische bzw psychiatrische Versorgung sowie Dokumentation und Meldung freiheitsbeschränkender Maßnahmen ein Problemfeld in UMF-Einrichtungen darstellt, bestätigen auch die Kommissionsberichte.⁹²

Bereits mehrfach wurde von der Volksanwaltschaft gefordert, dass spezielle Betreuungsplätze für mehrfach und schwer traumatisierte minderjährige Flüchtlinge geschaffen werden müssen (2016) und dass Minderjährige, für die ein sozialpädagogisches

⁸⁸ Besuchsprotokoll JWT, vgl. VA-NÖ-SOZ/0154-A/1/2018: 23

⁸⁹ Gröschel, C. 2008, Traumatisierung durch Krieg, Flucht und Migration. Der Stellenwert der Psychologie im Umgang mit Betroffenen, S.30

⁹⁰ Asylkoordination Homepage, Umfrage der asylkoordination österreich unter UMF-Betreuungsstellen zu „Erhöhter Betreuungsbedarf bei unbegleiteten minderjährigen Fremden“ 2017, <https://www.asyl.at/de/themen/umf/betreuungsbildungfuerumf/>

⁹¹ FICE, Qualitätsstandards..., S57

⁹² Screeningergebnisse KJH 1. HJ 2019, S.6

Betreuungssetting nicht (mehr) ausreicht, ohne Verzug in geeignetere, multidisziplinär ausgerichtete sozialtherapeutische bzw. sozialpsychiatrische Einrichtungen überstellt werden müssen (2017, 2018).

4.e. Großquartiere

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden bis zur Zulassung zum Asylverfahren in Betreuungsstellen des Bundes untergebracht, was zusätzlich zur Herausforderung des Lebens im Großquartier für UMF auch Gefahren durch das „Zusammenleben“ mit fremden Erwachsenen birgt. Ab 2015 wurden zusätzlich „Sonderbetreuungsstellen“ eingerichtet, in denen zwischen 70-150 UMF untergebracht waren.⁹³

In vielen Fällen verzögern Altersfeststellungen das Zulassungsverfahren, sodass die Zuweisung in die Landes-GVS oft mehrere Monate nach einer Asylantragsstellung erfolgt. In dieser Zeit erfolgt idR weder Obsorgeübertragung noch Gefährdungsabklärung.⁹⁴ Aus einer parlamentarischen Anfragebeantwortung vom 19.12.2019 geht hervor, dass sich UMF zum Stichtag 7.11.2019 durchschnittlich 62 Tage in Bundesgrundversorgung aufgehalten haben, während es bei begleiteten minderjährigen Flüchtlingen zum Stichtag im Durchschnitt 41 Tage waren.⁹⁵ Diese Divergenz, und die Tatsache, dass ähnliche Quartier- und Zimmergrößen bzw. Anzahl der sanitären Ausstattung pro Person im Rahmen der KJH nach geltenden Standards nicht möglich wäre, stellt eine wesentliche Mehrfach-Diskriminierung von mündigen UMF dar.

Der Sonderbericht der Volksanwaltschaft aus dem Jahr 2017 verweist im Zusammenhang mit Großquartieren auf unzählige Missstände hin, die vor allem durch die Massenfluchtbewegung im Jahr 2015 strukturelle Probleme wie z.B. fehlende Hygienestandards und Tagesstruktur, ungenügende medizinische Versorgung, fehlende Privatsphäre, Unzufriedenheit und Konflikte offenbarte. Bis dato wenig beleuchtet ist die Gefahr von Großquartieren hinsichtlich ihres Gefahrenpotentials für UMF, Opfer von Kinder- bzw. Menschenhandel zu werden. Aktuelle Zahlen aus einer parlamentarischen Anfragebeantwortung vom 19.12.2019 zeigen eine hohe Diskrepanz zwischen gestellten Asylanträgen und Zulassungen zum Asylverfahren auf.⁹⁶

Großquartiere können niemals eine angemessene Unterbringungsform für Kinder- und Jugendliche sein, denn gerade dort fehlt es an individueller Betreuung, ausreichendem Schutz und lokalen Integrationsmöglichkeiten. Unter Berücksichtigung des Kindeswohls gibt es weder eine sachlich noch fachlich begründete Rechtfertigung UMFs in Großquartieren unterzubringen. Trotz Kenntnis dieser Probleme wurden in der Vergangenheit immer wieder auch GVS-Einrichtungen für UMFs mit einer hohen Aufnahmekapazität genehmigt und in Betrieb genommen, obwohl etwa aus den Erfahrungen mit Kinderheimen die Gefahren von institutioneller und struktureller Gewalt bekannt sind.⁹⁷

Großquartiere lösen darüber hinaus oft Widerstand in der Bevölkerung aus, sodass diese Einrichtungen bevorzugt in isolierten Gegenden eröffnet werden, in denen der Kontakt zu Gemeinden eingeschränkt ist.

⁹³ Asylkoordination, Homepage, Zugriff: 6.3.2020

<https://www.asyl.at/de/themen/umf/neuestemeldungen/>

⁹⁴ UNHCR, Vorschläge für ein verbessertes Obsorgesystem..., S. 6

⁹⁵ 38/AB XXVII.GP-Anfragebeantwortung vom 19.12.2019, S.12 u. S.14, www.parlament.gv.at

⁹⁶ 38/AB XXVII.GP-Anfragebeantwortung vom 19.12.2019, S.2 u.3, www.parlament.gv.at
Im Zeitraum 01-10/19 wurden 845 Asylanträge von umF gestellt und im gleichen Zeitraum 170 umF zum Asylverfahren zugelassen. Lt. Asylkoordination Österreich wurden bei 471 umF die Verfahren eingestellt, wobei es keine Informationen zum Verbleib gibt.

⁹⁷ Besuchsprotokoll JWT, 1.Halbjahr 2019, VA-NÖ-SOZ/0002-A/1/2019

Im Gegensatz dazu wurde im Zuge der ExpertInnengespräche der Arbeitsgruppe auf positive Erfahrungen mit Unterbringungsformen in besonders kleinen Settings, etwa dem Modell der (Gast-) oder Pflegefamilien und der mobilen teilstationäre Betreuungsversorgung (z.B. Wohnen zu zweit) hingewiesen.⁹⁸ Diese Modelle werden auch im Rahmen der United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty als optimale Unterbringungsmöglichkeiten empfohlen. Besonders die Unterbringung in Pflegefamilien wird als Beispiel hervorgehoben, welches als Option am besten geeignet ist, eine vertrauensvolle Beziehung aufzubauen. Auch die EU-Aufnahmerichtlinie benennt die Unterbringung von UMF in Pflegefamilien als wesentliche Möglichkeit an zweiter Stelle nach der Unterbringung bei erwachsenen Verwandten und vor jener in Einrichtungen.⁹⁹ Aber auch selbständige Wohnformen für ältere Jugendliche, die aufgrund ihrer Erfahrungen und Fähigkeiten selbständig bzw. mit Gleichaltrigen leben wollen, finden Berücksichtigung.¹⁰⁰

4.f. Einrichtungen an abgelegenen Orten

Anders als für die betreuenden Fachkräfte stellt die Einrichtung für Kinder und Jugendliche in stationärer Betreuung den (vorläufigen) Lebensmittelpunkt dar. Die Unterbringung muss daher – um dem Kindeswohl zu entsprechen – für die körperliche, geistige, seelische, sittliche und soziale Entwicklung der Minderjährigen angemessen sein. Den Kinder und Jugendlichen muss der Zugang zu Bildung, Freizeitaktivitäten und Therapieangeboten offen stehen. Um diese Leistungen in Anspruch zu nehmen, dürfen sie auch nicht vom good-will der BetreuerInnen (Taxidienste) abhängig sein, sondern müssen diese nach Möglichkeit auch selbstständig in Anspruch nehmen können. Der Aspekt der Integration/ Inklusion von UMF in die lokale Gesellschaft stellt ein wichtiges Leitprinzip in der Betreuung von UMF dar. Artikel 7 der GVV bezieht sich wie bereits erwähnt explizit auf den Schwerpunkt der Integration und Selbsterhaltungsfähigkeit. Ein sicherer, haltgebender Alltag impliziert zudem auch die Orientierung im Umfeld und im Sozialraum. Voraussetzung hierfür ist es, dass Kinder und Jugendliche dabei unterstützt werden, die Umgebung und Nachbarschaft kennen zu lernen und ihren Handlungsraum zu erweitern. Kontinuierliche Angebote außerhalb der Einrichtungen im öffentlichen Raum sind hierfür ebenso wichtig wie die Unterstützung zur eigenständigen Erkundung sowie zur Gestaltung von Räumen und Orten (etwa durch die Teilnahme an lokalen Gemeinwesenaktivitäten, die eigenständige Nutzung von öffentlichen Räumen wie Parks oder Sportplätze etc.).

Besonders isolierte Quartiere auf dem Land erschweren die Anbindung an lokale Strukturen und den Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen. In UMF-Einrichtungen, die abseits oder in einer sehr kleinen Ortschaft liegen, kann es auch für Jugendliche schwer bis unmöglich werden selbständig (mit öffentlichen Verkehrsmitteln) am sozialen Leben teilzuhaben. Dies ist jedoch unabdingbar für Spracherwerb und Integration.

Darüber hinaus zeigt die Erfahrung, dass die Einbindung der Bevölkerung bei der Eröffnung neuer Einrichtungen und der Integration der Kinder und Jugendlichen eine wichtige Voraussetzung dafür ist, Ängste und Unsicherheiten auf beiden Seiten offen aufzugreifen und so Teilhabemöglichkeiten für UMF zu schaffen.

Zwar stellt die Unterbringung von Minderjährigen in entlegenen Einrichtungen per se keine Freiheitsbeschränkung im Sinne des HeimAufG dar, dennoch ist sie aus den angeführten **Gründen ähnlich wie bei Einrichtungen der KJH nicht wünschenswert.**

⁹⁸ vgl. ExpertInnengespräche der Arbeitsgruppe vom 24.5.2019, S.2

⁹⁹ RL 2013/33/EU, Art 24

¹⁰⁰ Manfred Nowak, United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty, 2019, S.482

5. Die Einrichtung als Ort der Freiheitsbeschränkung

5.a. Allgemeines

Die Konzeption, Ausstattung sowie der Umgang mit UMF in einigen Grundversorgungseinrichtungen macht einen genaueren Blick auf die Gewährleistung der Freiheitsrechte dieser Minderjährigen nötig. Beschränkungen der persönlichen Freiheit unterliegen in Österreich einem strengen grundrechtlichen Kontrollregime. Das persönliche Freiheitsrecht (normiert in Art 5 EMRK und Art 1 und Art 2 PersFrG) ist kein unbeschränktes Recht und unterliegt gewissen Gesetzesvorbehalten. Freiheitsbeschränkungen stellen hoheitliche Zwangsmaßnahmen (Akte unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt) dar.¹⁰¹ Diese Gewalt dürfen nur dazu ermächtigte Organe des Staates ausüben. Eine Ausübung einer solchen Befehls- und Zwangsgewalt ohne gesetzliche Legitimation widerspricht sowohl der EMRK, der UNBRK als auch der UN-Konvention über die Rechte des Kindes.

Da jene Personen, die für minderjährige Kinder die Obsorge tragen, die Befugnis haben, ihnen in bestimmten Situationen die persönliche Freiheit zu entziehen (§ 213 Abs 1 iVm § 162 ABGB), besonders wenn sie unmündig sind, kann eine UMF Einrichtung auch zu einem „Ort staatlich legitimierten Freiheitsentzuges“ werden. Freiheitbeschränkende Maßnahmen im Rahmen der Obsorge, die das alterstypische Maß übersteigen, erfordern eine Legitimation durch das HeimAufG. Das HeimAufG gilt in allen Einrichtungen, in denen wenigstens drei psychisch kranke¹⁰² oder geistig behinderte Menschen ständig gepflegt oder betreut werden können (§ 2 Abs 1 HeimAufG). Seit 1.07.2018 gilt das HeimAufG auch in Einrichtungen der Pflege und Erziehung Minderjähriger und demzufolge auch in Einrichtungen der Grundversorgung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Damit sind altersuntypische Freiheitsbeschränkungen nun auch in diesen Einrichtungen vom Rechtsschutz des HeimAufG erfasst. Bei der Beurteilung der Alterstypizität einer Maßnahme ist es - entsprechend dem Normalisierungsprinzip der UN-BRK - unbedingt notwendig, sich am Lebensalter der/ des Minderjährigen zu orientieren. In diesem Sinne muss sich die Beurteilung hinsichtlich einer alterstypischen Freiheitsbeschränkung danach richten, ob verantwortungsbewusste Eltern nach sorgfältiger Abwägung ein gleichaltriges „gesundes“ Kind einer ebenso intensiven Beschränkung unterworfen oder einer gelinderen Intervention den Vorzug gegeben hätten. Immer mit zu bedenken ist, dass bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme stets das Kindeswohl (§138 ABGB) und das Gewaltverbot (§137 Abs 2 ABGB) zu berücksichtigen sind.¹⁰³

5.b. Securities und Stacheldraht in GVS-Einrichtungen für UMF

In NÖ wurden auf Weisung des zuständigen Landesrates UMF mit stärkerem Betreuungsbedarf in ein „Sonderquartier für auffällige und straffällig gewordene Jugendliche“ verbracht, statt ihnen eine adäquate Betreuung oder Krisenintervention zukommen zu lassen. Diese Einrichtung wurde mit Stacheldraht, Wachhunden und Security-Mitarbeitern bewacht¹⁰⁴. In einer anderen Einrichtungen war ab 17 Uhr ein uniformierter Sicherheitsdienst anwesend, der Aussagen zufolge die Anweisung hatte, unter 16-jährige UMF am Verlassen der Einrichtung zu hindern.

¹⁰¹ Strickmann, Heimaufenthaltsrecht 2012, 60

¹⁰² Einer Umfrage der asylkoordination österreich unter UMF-Betreuungsstellen zufolge haben rund 10 % der UMF durch eine/n PsychiaterIn eine Diagnose erhalten. Für ebenso viele UMF besteht der Verdacht einer psychiatrischen Diagnose (Glawischnig, Erhöhter Betreuungsbedarf bei UMF, asylkoordination österreich, 2017)

¹⁰³ Jaquemar/Breinlinger/Ursprung, Verbesserter Rechtsschutz im HeimAufG, iFamZ, 2018, 237

¹⁰⁴ Prüfbericht Volksanwaltschaft 2018, 68

Im Regelfall sind Hauptaufgaben von Security Mitarbeitern¹⁰⁵:

- Bewachungs- und Sicherheitstätigkeiten
- Ordner- und Kontrolldienste als Standposten (auch mittels Monitorüberwachung)
- Fahrdienste, Personen- und Einlasskontrollen.
- Portiertätigkeiten oder Kontrollgänge, Brandschutz und Erste Hilfe

Private Sicherheitsdienste verfügen (nur) über jene Rechte, wie sie auch jedem anderen Bürger zustehen (Notwehr, rechtfertigender Notstand, Anzeige- und Anhalterecht im gewissem Umfang), nicht aber über hoheitliche Zwangsbefugnisse. Solche Befugnisse können ausschließlich im Wege der Beleihung, nicht aber durch privatrechtliche Verträge (z.B. Hausordnungen) erteilt werden.¹⁰⁶ Gehen die Aufgaben des Sicherheitsdienstes über gewöhnliche Sicherheitsaufgaben hinaus, wie z.B. das körperliche Zurückhalten, Verbote an Jugendliche Einrichtungen zu verlassen, stellen diese Akte Freiheitsbeschränkungen dar, die ohne eine Beleihung erfolgen und somit ohne gesetzliche Grundlage.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass das Verhalten von MitarbeiterInnen eines privaten Sicherheitsdienstes im Rahmen eines privatrechtlichen Vertrages auf Weisung der Einrichtung und in deren Interesse, der Einrichtung zuzuordnen ist¹⁰⁷. Schon der Einsatz eines privaten Sicherheitsdienstes in einer UMF-Einrichtung – unabhängig davon ob eine Anweisung durch die Einrichtung erfolgte, die Jugendlichen am Verlassen der Einrichtung zu hindern- muss als eine freiheitsbeschränkende Maßnahme gesehen werden. Denn die Jugendlichen müssen schon aus dem Umstand des Einsatzes des Sicherheitsdienstes davon ausgehen, dass ein unkontrolliertes Verlassen der Einrichtung nicht erlaubt ist (ohne dass eine Intervention des Sicherheitsdienstes notwendig ist). Aber auch für eine vom Sicherheitsdienst eigenmächtig vorgenommene Freiheitsbeschränkung muss sich die Einrichtung nach HeimAufG verantworten. In einer der beschriebenen Einrichtungen wurde darüber hinaus von den Jugendlichen über routinemäßige Durchsuchung ihrer persönlichen Gegenstände – ohne konkreten Anlass oder Verdacht – berichtet. Dies greift zusätzlich unzulässig in deren Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre ein.

Um den Einsatz von Sicherheitskräften rechtlich zu argumentieren, berufen sich Einrichtungen gerne fälschlicherweise auf ihre Hausordnung und die „Wahrung des Hausrechtes“. Beides kann allerdings keine Rechtfertigung für die in der Praxis gesetzten Maßnahmen darstellen¹⁰⁸. Gem. § 344 ABGB beinhaltet das „Hausrecht“ einzig das Recht, jemandem den Zutritt in ein Gebäude bzw. Gelände zu verwehren¹⁰⁹, nicht jedoch das Recht, jemanden vom Verlassen der Einrichtung abzuhalten. Infolgedessen dürften die Mitarbeiter der Sicherheitsfirmen nur Nachschau halten und müssten dann die Polizei verständigen, jedoch auch nur dann, wenn jemand entweicht, der gefährdet ist. Sie dürfen also niemanden vom Weggehen abhalten, dürfen eine Entweichung nicht verhindern und auch niemanden in die Einrichtung zurückbringen. Sie dürfen einzig den Zugang in das Gebäude verhindern.

¹⁰⁵ <https://www.ams.at/bis/bis/StammberberufDetail.php?noteid=106>

¹⁰⁶ 2013, Stellungnahme VA-MRB „Schranken der Befugnisse von privaten Sicherheitsdiensten in psychiatrischen Einrichtungen“

¹⁰⁷ siehe auch Kopetzki in RdM 2015/02

¹⁰⁸ Kopetzki, Grundriss3, Rz 538 ff.

¹⁰⁹ Die Durchsetzung dieses Rechts hat durch angemessene Mittel zu erfolgen und unterliegt einer strengen Beurteilung, vgl. Koziol/Bydlinski, ABGB, Anm zu § 344 ABGB.

Auch das Anzeige- und Anhalterecht gem. § 80 StPO bildet keine Grundlage jemanden am Entweichen zu hindern, weil diese Form der Anhaltung nur vorgesehen ist, wenn jemand eine strafbare Handlung ausführt oder unmittelbar zuvor ausgeführt hat.

Beim Einsatz eines Sicherdienstes in Einrichtungen für Jugendliche kann darüber hinaus keinesfalls von Betreuung oder einer alterstypischen Maßnahme gesprochen werden. Der grundsätzliche Einsatz eines Securities erscheint weder angemessen noch alternativlos. Die Gerichte haben sich bereits mehrfach mit dem Einsatz von Sicherheitsdiensten in Pflege und Betreuungseinrichtungen sowie Krankenanstalten (Einrichtungen unter Geltung des UbG und HeimAufG) beschäftigt¹¹⁰, mit dem Ergebnis, dass die von den Sicherheitskräften durchgeführten freiheitsbeschränkenden Maßnahmen unzulässig waren.

In den oben beschriebenen Fällen wäre es notwendig gewesen, die betreuungsintensiveren Jugendlichen in Einrichtungen mit einem entsprechendem Krisen- und Betreuungskonzept zu verlegen und nicht stattdessen in Einrichtungen, die schon die Standards der üblichen UMF-Unterbringung unterschreiten.¹¹¹ Eine derartige Betreuungssituation stellt eine Kindeswohlgefährdung dar und führt zu einer weiteren psychischen Destabilisierung der ohnehin traumatisierten Jugendlichen (mit zusätzlich erhöhtem Betreuungsbedarf). Dies kann zu weiteren Impulsdurchbrüchen und Aggressionshandlungen führen.¹¹²

Kinder und Jugendliche mit potenziell traumatischen Erfahrungen wie z.B. den Verlust der Eltern und Bezugspersonen oder tiefgreifenden Krisen (Krieg, Flucht), die eine positive psychosoziale Entwicklung beeinträchtigen, zu sichern und zu stärken ist die Aufgabe der mit der Obsorge betrauten Personen. Traumatisierte Kinder und Jugendliche nicht nur nicht zu stärken, sondern Ohnmachts- und Gewalterfahrungen noch zu perpetuieren, führt zu Jugendlichen und Erwachsenen deren kognitives System aus diesen Erfahrungen gebildet wird. Aggression und Gewalt können dann zur wahrgenommenen Realität und einzigen Handlungsperspektive werden¹¹³. Schon deswegen ist diese Art der freiheitsbeschränkenden Maßnahme kontraindiziert.

Für Kinder und Jugendliche, die belastenden traumatisierenden Bedingungen ausgesetzt waren, ist die Schaffung eines „sicheren Ortes“ mit einem traumasensiblen Betreuungssetting eine der zentralen Forderungen in den FICE Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe. Ein sicherer Ort erfordert auch übersichtliche und entwicklungsgerechte räumliche Gegebenheiten. Dies muss auch für die durch die Fluchterfahrung traumatisierten Jugendlichen in UMF-Einrichtungen gelten. Die Unterbringung muss dem Kindeswohl entsprechen und für die körperliche, geistige, seelische und soziale Entwicklung der Kinder angemessen sein. Daher kann klar festgestellt werden, dass auch die Sicherung einer Einrichtung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mittels Stacheldrahtzaun (und Wachhund) keinesfalls eine traumasensible Umgebung darstellt und Kindeswohlgefährdend ist. Stacheldrahtzäune kommen idR in Gefängnissen oder Anhaltezentren zum Einsatz, um eine Flucht zu verhindern. Dieses Signal ist auch in Grundversorgungseinrichtungen eindeutig. BewohnerInnen dieser Einrichtung können nur

¹¹⁰ OGH 17.9.2014, 7 Ob 119/14x/ OGH 29.10.2014, 7 Ob 139/14p, zuletzt LG ZRS Wien 17.10.2019, 43 R 510/19x

¹¹¹ Hierzu ist anzumerken, dass in einer der beiden beschriebenen Fälle die zuständige Kommission der Volksanwaltschaft bei einem Folgebesuch im Februar 2020 klare Verbesserungen in der pädagogischen und medizinischen Versorgung sowie bei den allgemeinen Lebens- und Aufenthaltsbedingungen der dort untergebrachten UMF feststellen konnte. Auch das Security Personal war zwischenzeitlich abberufen worden.

¹¹² S. Screeningergebnisse Kinder- und Jugendhilfebereich (Kommissionsberichte 01.01.2019 bis 30.06.2019), Barbara Jauk, Martin Schenk, November 2019

¹¹³ VglGrilliFamZ 2018, 104

zum Schluss kommen, dass ein Verbot, die Einrichtung zu verlassen, besteht. Insofern liegt, gerade in der vorliegenden Abhängigkeitssituation der betroffenen Jugendlichen, eine zweifelsfrei nicht alterstypische Freiheitsbeschränkung iSd. HeimAufG vor. Auch hier gilt, dass der Einsatz eines Stacheldrahtes/Wachhundes weder angemessen noch alternativlos ist. Geeignete Deeskalations- und Sicherheitskonzepte, individuelle Krisenkonzepte, geeignete Tagesstruktur und eine ausreichende Anzahl geschulter BetreuungsmitarbeiterInnen sollten in UMF-Einrichtungen Standard sein und Voraussetzung für deren Bewilligung¹¹⁴ - wie auch bei Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen.

5.c. Freiheitsbeschränkungen als pädagogische Maßnahmen?

Wie in jeder anderen Kinder- und Jugendeinrichtung wird es auch in UMF-Einrichtungen nötig sein, bei Heranwachsenden pädagogische Maßnahmen zu ergreifen. Sollte es notwendig sein, auf Kinder und Jugendliche Zwang auszuüben, darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass Zwang keine erzieherische Komponente beinhaltet, sondern idR mit Gewalt gleichzusetzen ist. Zwangsmaßnahmen können nie Teil eines pädagogischen Konzepts sein, wie eine Gutachterin in einem HeimAufG-Verfahren beschreibt:

Auszug aus einem Gutachten

„Bestimmte Maßnahmen wie Freiheitsentzug, Beruhigungsräume und Überwachungstechnik sind allerdings ausschließlich auf Gefahrenabwehr ausgerichtet und beinhalten folglich ‚Zwang‘ und keine erzieherische Komponente. In der Regel ist ‚Zwang‘ mit Gewalt gleich zu setzen. Lediglich allgemeine Aufsichtsinstrumente wie Beobachtung und Begleitung können dies ausschließen. Umgekehrt stellt sich Gewalt in der Betreuung von Kindern und Jugendlichen stets als ‚Zwang‘ dar, unterliegt also den Grenzen des Strafrechts und darf nicht mittels pädagogischer Zuordnung auf der Grundlage ‚allgemeinen Kindeswohls‘ legalisiert werden.“¹¹⁵

Begründbare alterstypische Freiheitsbeschränkungen (z.B. Verhindern, dass ein 3-jähriges Kind unbeaufsichtigt auf die Straße läuft) sind weder zu melden noch zu dokumentieren. Nur weil eine Maßnahme jedoch alterstypisch ist, ist sie noch nicht pädagogisch begründbar. Eine altersuntypische freiheitsbeschränkende Maßnahmen als pädagogische Intervention zu rechtfertigen, ist jedoch rechtlich nicht nachvollziehbar. Freiheitsbeschränkende Maßnahmen müssen immer – zumindest auch – auf Gefahrenabwehr gerichtet sein. Fehlt das gefahrenabwehrende Moment, kann es keine rechtfertigbare Freiheitsbeschränkung im Sinne des HeimAufG sein. Bei selbst- oder fremdgefährdendem Verhalten kann unter den gesetzlichen Voraussetzungen des HeimAufG (keine Alternativen oder gelindere Maßnahmen, Eignung, Angemessenheit) eine nicht alterstypische Freiheitsbeschränkung gesetzt werden. Die HeimAufG Praxis zeigt, dass diese Maßnahmen von Zimmerstunde, Medikation bis hin zur körperlichen Fixierung reichen. Seit der 1.7.2018 sind zum HeimAufG einige gerichtliche Entscheidungen zu Freiheitsbeschränkungen an Kindern und Jugendlichen ergangen. Bei den dabei erstellten Gutachten haben sich die Sachverständigen sehr klar zum Unterschied einer pädagogischen und einer freiheitsbeschränkende Maßnahme positioniert. Eine pädagogische Maßnahme verfolgt immer einem pädagogischen Zweck, es muss dem Kind bzw. dem Jugendlichen einen pädagogischen Nutzen verschaffen. Eine Freiheitsbeschränkung ist eine Zwangsmaßnahme,

¹¹⁴ Vgl. dazu z.B. Wiener Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 § 10 „... wenn sie nach Ziel und Ausstattung dazu geeignet sind und ein fachlich fundiertes Konzept vorgelegt wurde. Diese Einrichtungen müssen insbesondere über die für die geplanten Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel, eine entsprechende Verwaltungsorganisation, die erforderlichen Räumlichkeiten sowie über Personal in der erforderlichen Anzahl und Qualifikation verfügen“.

¹¹⁵ Jaquemar,/Breinlinger/Ursprung, iFamZ, August 2018, s238)

die keinen pädagogischen Nutzen hat, sondern nur gerechtfertigt ist wenn eine ernstliche und erhebliche Selbst- oder Fremdgefährdung vorliegt. Die Begründung einer freiheitsbeschränkenden Maßnahme mit einer rein pädagogischen Zielsetzung läuft daher ins Leere. Auch dies ist bei Maßnahmen in UMF-Einrichtungen – wie in allen anderen – zu berücksichtigen.

6. Resümee

Die Analyse der rechtlichen Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Österreich zeigt, dass deren Betreuung und Unterbringung – gleich anderen Kinder und Jugendlichen - von den Prinzipien des Kindeswohlvorrangs und Diskriminierungsverbotes geleitet werden müssen. In diesem Sinne liegt gem. B-KJHG die Zuständigkeit für Obsorgebeantragung sowie im Weiteren Pflege und Erziehung und rechtliche Vertretung auch bei den Kinder- und Jugendhilfebehörden. In der Praxis wurden dennoch zahlreiche relevante Zuständigkeiten von den Grundversorgungsbehörden übernommen, da mündige UMF systemisch primär als Flüchtlinge betrachtet und daher in deren Kompetenzbereich „eingeordnet“ werden. Dies führt im Vergleich zu anderen Minderjährigen in Pflege und Erziehung zur Schlechterstellung von UMF in vielen Bereichen von Unterbringung und Betreuung, da die in der KJH gängigen, in den Kinderrechten verwurzelten Qualitätsstandards auf Einrichtungen der Grundversorgung nur unzureichend angewandt werden. So werden zahlreiche GVS-Einrichtungen für UMF nicht seitens der KJH bewilligt, in manchen Bundesländern gibt es eigene, abweichende Standards für diese Quartiere, grundsätzlich werden seitens der Landesbehörden weder als Vertragspartner noch als Kontrollbehörde (Fachaufsicht) gegenüber Einrichtungsträgern die gleichen pädagogischen, Gewaltschutz-relevanten, Ausstattungs-bezogenen, infrastrukturellen, etc. Standards wie in der KJH gefordert.¹¹⁶ In Hinblick auf zusätzliche Leistungen mit Finanzierung aus der KJH sind UMF doppelt abhängig, einerseits von den BetreuerInnen, die einen gesonderten Antrag stellen müssen, andererseits von der Behörde bezüglich der Bewilligung des Antrags.

Einige der in der Praxis dadurch entstehenden Diskriminierungsbereiche und kinderrechtlichen Schiefen, sowie ihre Relevanz für das individuelle Kindeswohl, wurden im vorliegenden Text erläutert (z.B. unterschiedliche Betreuungsschlüssel, Gruppengrößen, Qualifikation von MitarbeiterInnen, Ausmaß & Qualität sozialpädagogischer/-therapeutischer Angebote, etc.). Da die Grundfinanzierung der GVS-Einrichtungen über den Tagsatz in allen Bundesländern bedeutend unter jener der KJH-Einrichtungen liegt¹¹⁷, ist auch die Vergleichbarkeit der Einrichtungen bei Besuchen externer Prüforgane unter denselben Prüfkriterien schwierig.

Unter anderem aus der Prüfpraxis der Kommissionen der Volksanwaltschaft in unterschiedlichen sozialen Einrichtungen ist hinreichend bekannt, dass mangelhafte Betreuungssituationen zu Einschränkungen der persönlichen Freiheit ebenso wie zu Gewaltschutz-relevanten Vorfällen führen können. Im Fall von UMF ist dies zusätzlich bedenklich, da es sich um eine vulnerable Gruppe ohne starke anwaltschaftliche Verankerung in der Mehrheitsgesellschaft handelt.

¹¹⁶ Zwischen den einzelnen Bundesländern gibt es große Unterschiede in der Handhabung, deren Details die Möglichkeiten des vorliegenden Papiers überschreiten würden.

¹¹⁷ Tagsatz UMF-Einrichtung: 95.- Tagsatz, Sozialpädagogische WG ca. 170.- (unterschiedlich nach Bundesland, etc.)

Obwohl gerade Integration und Selbsterhaltungsfähigkeit als Ziele der UMF-Betreuung definiert werden, erscheint das Erreichen dieser Ziele in vielen Einrichtungen als große Herausforderung und die Auflösung der Diskriminierung von UMF gegenüber anderen Kindern und Jugendlichen unter den Bedingungen der GVS als schwer möglich. Eine tatsächliche Integration aller behördlichen Zuständigkeiten für UMF (Pflege & Erziehung, rechtliche Vertretung, Vermögensverwaltung) in die Agenden der Kinder- und Jugendhilfe wäre in diesem Sinne ein wichtiger Schritt in Richtung Gleichbehandlung. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, unterschiedlichen Bedarfen gleiche Angebote gegenüber zu setzen, sondern im selben Rahmen und unter denselben Standards (der KJH) entsprechend individualisierte Angebote zu ermöglichen. Dazu soll die oft unterschiedliche Sozialisierung von UMF angesichts des Fluchtkontexts miteinbezogen, gleichzeitig aber auch berücksichtigt werden, dass - wie auch bei anderen Kindern und Jugendlichen - die Bedürfnisse von UMF sehr unterschiedlich sein und von Spezialeinrichtungen für besonders Traumatisierte über sozialpädagogische Wohngruppen bis zum selbstständigen Wohnen in einer 2er WG mit niederschwelliger Betreuung reichen können. Besonders wesentlich erscheint hier die individuelle Hilfeplanung, die im Rahmen der GVS nicht ausreichend gewährleistet ist. Gleichbehandlung muss gesamt gesehen nicht unbedingt ein Vielfaches an finanziellen Ressourcen bedeuten, vielmehr sollten passgenaue Hilfen den zielgerichteten Einsatz unterstützen und dabei auch innovative Wege gehen.

7. Vorschläge für einheitliche Standards und Prüfkriterien

Auf Grundlage der obigen Ausführungen werden folgende Vorschläge benannt:

- Die KJH sollte im Rahmen der vorläufigen Obsorge sofort nach Ankunft für alle unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (unmündige und mündige UMF) tätig werden und gleichzeitig unverzüglich die Obsorgeübertragung beantragen. Eine gesetzliche Anpassung der Obsorgebestimmungen (ex lege Beigebung von Obsorgeberechtigten) wäre wünschenswert.
- Eine kurze Clearingphase im Rahmen der Erstunterbringung sollte eine individuelle Hilfeplanung ermöglichen und dabei unterstützen, die passende Nachfolgeeinrichtung zu finden. Auch für mündige Minderjährige sollte diese Erstunterbringung in kindgerechten Einrichtungen der KJH und nicht in Großquartieren erfolgen. UMF sollten dementsprechend auch während des Zulassungsverfahrens nicht in Großquartieren der Bundesbetreuung untergebracht werden (hohes Gefahrenpotential aufgrund von Unterbringung mit fremden Erwachsenen, mangels kindgerechter Betreuung, aufgrund Gefahr von Kinder-/Menschenhandel und strukturellen Gewalt in unterschiedlichen Ausprägungen).
- Die tatsächliche Integration aller behördlichen Zuständigkeiten für UMF in die Agenden der Kinder- und Jugendhilfe (Obsorgeantrag, Bewilligung von Einrichtungen, Vertragsgestaltung mit Einrichtungsträgern, Fachaufsicht, Hilfeplanung, etc.) erscheint in Hinblick auf die Wahrung des Kindeswohls und des Diskriminierungsverbotes ausgesprochen wesentlich.
- Zur weiterführenden Umsetzung der obigen Vorschläge sollte die Integration von kultursensiblen Best-Practice-Modellen oder entsprechend innovativen pädagogischen Modellen zu UMF-spezifischen Betreuungsformen (zB. Gasteltern, Selbstversorgungs-WGs, WGs mit speziellen Schwerpunkten) in die Angebote der KJH erfolgen. Wo gemäß individuellem Bedarf sinnvoll, sollte die Öffnung regulärer Angebote der KJH (sozialpädagogische, -therapeutische, -psychiatrische Einrichtungen oder Krisenplätze) auch für UMF ermöglicht werden.

- Die tatsächliche Anwendung der Qualitäts-Standards in der KJH auf alle Einrichtungen für UMF (s. „FICE-Standards“, Bezugsbetreuung, Fachpersonal in ausreichender Anzahl, kleine Gruppengrößen, individuelle Hilfeplanung, etc.) sollte von allen Stakeholdern (KJH als Vertragspartner und Fachaufsicht, externe Prüforgane, Einrichtungen) sichergestellt werden.
- Die sozialpädagogische Aus- und Weiterbildung sollte um UMF- spezifische Themen erweitert werden (s. zB. das von UNICEF entwickelte Sensibilisierungstraining¹¹⁸ für MitarbeiterInnen in UMF-Einrichtungen). Die fachliche Einschulung sollte über einen geregelten Onboardingprozess bei den Trägereinrichtungen nachgewiesen und kontrolliert werden.
- Die Möglichkeit einer Finanzierung von Dolmetsch-Tätigkeiten in der sozialpädagogischen Arbeit ist nicht immer in ausreichendem Maße vorgesehen und sollte gerade für UMF, die erst seit Kurzem in Österreich sind, seitens der KJH berücksichtigt werden.
- Verlegungen bzw. Einrichtungswechsel sollten nur unter dem Aspekt des Kindeswohls erfolgen, müssen mit Beteiligung und Information der Kinder- und Jugendlichen nach einem bestimmten Ablaufplan erfolgen und sicherstellen, dass alle notwendigen Informationen im Übergabeprozess an die Nachfolgeeinrichtung weitergegeben werden.
- KJH und Einrichtungsträger sollten gemeinsam den Ausbau von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten für UMF vorantreiben und eine an ihre spezifischen Bedürfnisse angepasste Tagesstruktur und Hilfeplanung entsprechend den Standards in KJH-Einrichtungen sicherstellen.
- Betreuungsintensive Jugendliche sollten wo immer möglich inklusiv statt gesondert untergebracht werden, d.h. eine Verlegung mehrerer betreuungsintensiver Jugendlicher in dieselbe Einrichtung sollte möglichst vermieden werden.
- In allen Betreuungsformen sollten individuelle Krisenkonzepte, Gewaltpräventionskonzepte und Sicherheitskonzepte entsprechend den Standards in der KJH sichergestellt und angewandt werden.

Die Stellungnahme wurde am 2. Juli 2020 vom Beirat mit großer Mehrheit angenommen und am 3. Juli 2020 der Volksanwaltschaft übermittelt.

Leiterin der Arbeitsgruppe: *Mag.a Angela BRANDSTÄTTER,*

Mitglieder der Arbeitsgruppe: *DI Shams ASADI, Yasmin DE SILVA MA, Mag. Josef HIEBL, Mag.a Isabelle-Marie HOFMANN, Mag.a Susanne JAQUEMAR, Mag.a Grainne NEBOIS-ZEMAN,*

¹¹⁸ UNICEF, Sensibilisierungs-Training zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften, https://unicef.at/fileadmin/media/Infos_und_Medien/Info-Material/Kinder_auf_der_Flucht/UNICEF_OEsterreich_Trainingshandbuch_Kinderschutz_2018.pdf