



Die Kinder- und Jugendanwaltschaft als Ombudsstelle für fremduntergebrachte Kinder und Jugendliche

Konzept

1. Historie

1.1. Vorbemerkungen

Bereits 2013 wurde bei der kija eine Ombudsstelle für fremduntergebrachte Kinder und Jugendliche eingerichtet. Ausschlaggebend dafür waren Berichte über Gewalt und sexuelle Übergriffe an Kindern und Jugendlichen, die in den 50er- bis 80er-Jahren in Erziehungsheimen der Länder oder in kirchlichen Einrichtungen untergebracht waren. Neben der Aufarbeitung der Vergangenheit wurde in Österreich auch die Frage nach der gegenwärtigen Situation von Kindern und Jugendlichen in sozialpädagogischen Einrichtungen laut.

In Vorarlberg wurden im damaligen Zwischenbericht über die Arbeit der Opferschutzstelle und der Opferschutzkommission Vorschläge zum Opferschutz formuliert. Die Landesregierung setzte darüber hinaus eine Arbeitsgruppe ein, die den Auftrag hatte, im Sinne einer laufenden Qualitätsentwicklung die verschiedenen Maßnahmen zum Schutz von jungen Menschen bzw. zur Prävention zu aktualisieren und, bei Bedarf bzw. soweit noch nicht geschehen, verbindliche Standards für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe festzulegen. Damit sollte eine Empfehlung aus dem Bericht der Opferschutzstelle umgesetzt werden:

„Standards gegen Gewalt und sexuelle Übergriffe in stationären Kinder- und Jugendhilfe-Einrichtungen werden laufend aktualisiert, reflektiert und kontrolliert. Die Standards sind schriftlich formuliert und verbindlich. Alle Beteiligten werden laufend sensibilisiert.“

Auch das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) legte als Ergebnis einer Arbeitsgruppe einen Leitfaden für gewaltfreie sozialpädagogische Einrichtungen vor, worin es unter anderem heißt:

„Vertrauenspersonen: In unserer Einrichtung werden eine interne Vertrauensperson (Ombudsperson) und eine externe Ansprechstelle (Kinder- und Jugendanwaltschaft des Landes und/oder 147 Rat auf Draht) bekannt gemacht, an die sich alle in Konfliktfällen wenden können.“

Für das Land Vorarlberg war weiters die in den Jahren zuvor geführte Diskussion über die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in anderen Bundesländern und dem (benachbarten) Ausland von Relevanz. Seitens der Landesregierung wurde festgelegt, dass Kinder oder Jugendliche nur dann außerhalb von Vorarlberg untergebracht werden dürfen, wenn dafür ein spezielles Angebot, welches in Vorarlberg nicht verfügbar ist, benötigt wird. In Einzelfällen kann auch eine räumliche Distanz zu einem problematischen Umfeld ein Grund für eine Unterbringung außerhalb des Bundeslandes sein. Jedenfalls ist die Kinder- und Jugendanwaltschaft vor der Unterbringung zu hören und einzubeziehen. Neben der Prüfung des Bedarfes wird dabei seitens der kija auch darauf geachtet, dass die Kinder und Jugendlichen in Abhängigkeit ihres Alters sowie deren Einsichts- und Urteilsfähigkeit an der Entscheidung beteiligt werden und eine entsprechende Vorbereitung der Maßnahme erfolgt ist.

In der Kernleistungsverordnung wurde darüber hinaus ein zweimaliger Besuch pro Jahr der fallführenden Personen der Kinder- und Jugendhilfe in den Bezirkshauptmannschaften verankert. Bei diesen Besuchen ist auch ein persönlicher Kontakt mit den Minderjährigen zu pflegen.

1.2. Erweiterung des Angebotes

Die mediale Berichterstattung über Gewalt und Missbrauch in der Vergangenheit ging nicht spurlos an den Institutionen vorbei. Es soll und darf deshalb keinesfalls der Eindruck erweckt werden, als würde der Bezugsrahmen für dieses Angebot in den 50-iger oder 60-iger Jahren des vergangenen Jahrhunderts gesehen. Vielmehr ist festzuhalten, dass sich die heutigen stationären Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen nicht mit Einrichtungen aus der Vergangenheit vergleichen lassen. Die Einrichtung einer Ombudsstelle für fremduntergebrachte Kinder und Jugendliche ist im Sinne einer Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der Angebotsstruktur im Bundesland Vorarlberg zu sehen.

1.3. Gesammelte Erfahrungen

Die Kinder- und Jugendanwaltschaft hatte vor der Einrichtung der Ombudsstelle für fremduntergebrachte junge Menschen in unregelmäßigen Abständen und aus unterschiedlichen Gründen Kontakt mit Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Beispielsweise im Rahmen von Besuchen in der Paedakoop, im Vorarlberger Kinderdorf, im SOS-Kinderdorf sowie in der Stiftung Jupident. Selbstverständlich wurden auch einzelfallbezogene Anfragen mit dem Bedarf an Information und Vermittlung bearbeitet. Mehrfach kontaktiert und befasst wurde die Kinder- und Jugendanwaltschaft auch mit Beschwerden über eine – inzwischen geschlossene – Einrichtung im benachbarten Ausland.

1.4. Laufende Qualitätssicherung

Seit einigen Jahren wird vor allem über zwei Fachgremien die fortlaufende Qualitätsentwicklung sichergestellt. In der „Arbeitsgruppe zur Vermeidung von Grenzverletzungen, Gewalt und sexuellen Übergriffen in stationären Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen“ wurde eine Richtlinie erarbeitet und durch den Sozialfonds verabschiedet. Über eine Projektförderschiene werden finanzielle Mittel zur Weiterentwicklung für die Einrichtungen zur Verfügung gestellt.

Die „Dialoggruppe stationäre Einrichtungen“ hat im Jahr 2019 einen Qualitätskriterienkatalog erarbeitet, welcher mit 2020 in Kraft treten wird.

1.5. Leitziel

Neben anderen (vor allem institutionsinternen) Maßnahmen soll die Implementierung der Kinder- und Jugendanwaltschaft Vorarlberg als Ombudsstelle für sozialpädagogische Einrichtungen eine Maßnahme im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages sein. Mit dieser sollte zusätzlich gewährleistet werden, dass Kinder und Jugendliche gehört und ernst genommen werden und die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention weiter vorangetrieben wird.

2. Grundlagen

2.1. Zahlen

2018 lebten in Österreich 13.325¹ Kinder und Jugendliche nicht bei ihren Eltern sondern bei Pflegeeltern, in sozialpädagogischen Wohngemeinschaften, Heimen, Kinderdörfern und sonstigen Einrichtungen. Im Bundesland Vorarlberg waren insgesamt 543 Kinder und Jugendliche fremduntergebracht, 261 bei Pflegeeltern und 308 in sozialpädagogischen Einrichtungen. Davon waren 8 Minderjährige außerhalb von Österreich untergebracht.

2.2. Rechtliche Grundlagen

Ein Handlungsauftrag für die rund 13.000 Kinder und Jugendlichen, die österreichweit fremduntergebracht sind, ergibt sich aus dem Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern:

"Jedes Kind, das dauernd oder vorübergehend aus seinem familiären Umfeld herausgelöst ist, hat Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates." Und: "Jedes Kind hat das Recht auf angemessene Beteiligung und Berücksichtigung seiner Meinung in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten, in einer seinem Alter und seiner Entwicklung entsprechenden Weise." (Art. 2 Abs. 2 und Artikel 4 BVG über die Rechte von Kindern).

Auch im europäischen/internationalen Kontext gewinnen im Zusammenhang mit fremdunterbrachten Kindern die Grundsätze der UN-Kinderrechtskonvention zunehmend an Bedeutung:

„Diese zielen auf Stärkung (Empowerment) dieser besonders vulnerablen Gruppe von Kindern und Jugendlichen durch Informations- und Mitbestimmungsrechte ab. Unabhängigen Vertrauenspersonen kommt bei diesen Standards eine bedeutende Rolle zu.“ (siehe UN-Guidelines 64/142: For the alternative care of children; Council of Europe: www.coe.int/children; www.quality4children.info; www.power4youth.eu)

Die umfassendere Beauftragung der kija als Ombudsstelle für fremduntergebrachte Kinder und Jugendliche basiert – neben den im Bericht der Opferschutzstelle und im Leitfaden des BMWFJ enthaltenen Empfehlungen – außerdem auf einer Übereinkunft der Arbeitsgruppe „Prävention von Gewalt und sexuellen Übergriffen“.

Auch aus den gesetzlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendanwaltschaft ist der Bezug zu diesem Angebot ableitbar. Die Beratung von Kindern und Jugendlichen, die Abhaltung von Sprechtagen, die Vermittlung gegenüber Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Anregungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen im Bundesland Vorarlberg zählen darin zu ihren Kernaufgaben. Weiters ist der Kinder- und Jugendanwaltschaft in der Ausübung ihrer Aufgaben die erforderliche Kontaktaufnahme mit den betreuten Kindern und Jugendlichen zu ermöglichen.

¹ Quelle: <https://www.frauen-familien-jugend.bka.gv.at/familie/kinder-jugendhilfe/statistik.html>

3. Kurzbeschreibung

3.1. Ziel

Kindern und Jugendlichen, welche außerhalb des Familienverbandes aufwachsen, steht die Kinder- und Jugendanwaltschaft als unabhängige, externe Ombudsstelle zur Verfügung. Sie informiert, berät und begleitet Kinder und Jugendliche in ausgewählten sozialpädagogischen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Das Angebot wurde unter Einbindung der Kinder- und Jugendhilfe sowie den betroffenen freien Trägern entwickelt. Das langfristige Ziel ist, dies als fixes Angebot für alle Kinder und Jugendliche in sozialpädagogischen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen.

Wie in der Vergangenheit steht die kija selbstverständlich nach wie vor allen Kindern und Jugendlichen in Fremdpflege zur Verfügung und somit auch denen in jenen Einrichtungen, welche aus personellen Gründen nicht regelmäßig besucht werden können.

Der Einbezug der kija kann auf Wunsch von Kindern und Jugendlichen, aber auch von Eltern oder sonstigen Bezugspersonen sowie auf Anregung von Fachpersonen der öffentlichen und privaten Kinder- und Jugendhilfe erfolgen.

3.2. Zielgruppe

- Grundsätzlich für alle Kinder und Jugendliche im Bundesland Vorarlberg, die außerhalb des Familienverbandes aufwachsen. Ebenso steht die Kinder- und Jugendanwaltschaft Kindern und Jugendlichen aus Vorarlberg zur Verfügung, die im benachbarten Ausland untergebracht sind. Anliegen von Vorarlberger Kindern oder Jugendlichen in anderen Bundesländern sollen in Kooperation mit den Kinder- und Jugendanwaltschaften des jeweiligen Bundeslandes bearbeitet werden.
- Aus Kapazitätsgründen beschränkt sich das Angebot auf Kinder und Jugendliche aus ausgewählten sozialpädagogischen Einrichtungen. Derzeit werden regelmäßig diverse Jugendwohngemeinschaften des SOS-Kinderdorfes, das Vorarlberger Kinderdorf sowie die Paedakoop besucht.
- Das Angebot richtet sich an Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr, bei Verlängerung von Maßnahmen auch bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres.

3.3. Aufgaben der Ombudsstelle

- Information, Beratung und Vermittlung für Kinder und Jugendliche auf Basis und unter Bezugnahme der Rechte und Interessen von Kindern und Jugendlichen im Sinne der Kinderrechtskonvention sowie des Kinder- und Jugendhilfegesetzes.
- Information über die Aufgaben der Ombudsstelle sowohl bei Fachkräften sozialpädagogischer Einrichtungen als auch bei betroffenen Kindern und Jugendlichen vor Ort.
- Direkte Kontaktaufnahme mit Kindern und Jugendlichen im Rahmen von Besuchen in den Einrichtungen.

- Information: Kinderrechte auf Basis der Kinderrechtskonvention, Aufgaben und Angebote der Kinder- und Jugendanwaltschaft, weiterführende Anlaufstellen und Unterstützungsangebote, Behandlung von Themen, die von den Kindern und Jugendlichen gewünscht werden.
- Individuelle Beratung zu verschiedenen Anliegen von Kindern und Jugendlichen, insbesondere wenn die Zustimmung der betroffenen Kinder und Jugendlichen zur Maßnahme bzw. deren Dauer fraglich ist oder eine Information bei pflegschaftsgerichtlichen Verfahren notwendig erscheint.
- Vermittlung bei einrichtungsbezogenen Anliegen/Konflikten/Beschwerden mit dem Ziel einer lösungsorientierten Zusammenarbeit mit der jeweiligen Einrichtung.
- Einsicht in Akten der Kinder- und Jugendhilfe bei Bedarf.
- Dokumentation.

3.4. Abgrenzung zur Kinder- und Jugendhilfe, zu beauftragten Diensten und präventiven Kontrollen durch die Volksanwaltschaft

a) Fachaufsicht im Amt der Vorarlberger Landesregierung

Aufgaben, die bei der Abt. IVa angesiedelten sind:

- Beurteilung der Eignung von privaten Kinder- und Jugendhilfeträgern hinsichtlich Fachlichkeit (verbindliche Standards) und Eignung des Personals
- Kontrolle der Einrichtungen (Aufsicht und Kontrolle)
- Finanzierung der erbrachten Leistungen

b) Kinder- und Jugendhilfe bei den Bezirkshauptmannschaften

Die Mitarbeitenden der Abteilung Kinder- und Jugendhilfe bei den Bezirkshauptmannschaften sind für die Bereiche Gefährdungsabklärung, Hilfeplanung und Fallsteuerung verantwortlich. Sie bereiten Maßnahmen der vollen Erziehung mit der Familie und den betroffenen Minderjährigen vor. Im Rahmen der Fallsteuerung nehmen sie Berichte der beauftragten Dienste entgegen, überprüfen im Rahmen von Besuchen in den Einrichtungen den Verlauf und die Erreichung der gesetzten Ziele der Maßnahme und besprechen diese zumindest auch zweimal jährlich mit den betroffenen Kindern und Jugendlichen.

c) Beauftragte Dienste der Kinder- und Jugendhilfe

Sowohl die stationären Einrichtungen als auch begleitende ambulante Dienste unterstützen das gesamte Familiensystem bei den in der Vereinbarung formulierten Zielen. Je nach Art und Dauer der Fremdunterbringung sind dabei unterschiedliche Einrichtungen und Dienste tätig.

d) Präventive Kontrollen durch die Volksanwaltschaft

Seit 1. Juli 2012 hat die Volksanwaltschaft den verfassungsgesetzlichen Auftrag, im Rahmen eines Mandats der UNO die Einhaltung von Menschenrechten zu schützen und zu fördern.

Seither kontrolliert sie gemeinsam mit ihren Kommissionen als Nationaler Präventionsmechanismus alle Einrichtungen, in denen es zum Entzug oder zur Einschränkung der Freiheit kommt oder kommen kann. Mitumfasst sind auch Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und seit 2019 werden die Kontrollen durch die Kommission 1 der Volksanwaltschaft durchgeführt.

3.5. Zusammenarbeit

- Regelmäßiger Austausch mit der Fachaufsicht und den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe zur Mitwirkung an der Weiterentwicklung und der Verbesserung von Standards und Rahmenbedingungen.
- Meldung von Missständen oder pädagogisch unzulässigen Interventionen vom Betreuungspersonal an das Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abt. IVa (Fachaufsicht).
- Regelmäßiger Austausch mit den Institutionen, um die Ombudsstelle auch trotz personeller Veränderungen nachhaltig zu etablieren.
- Österreichweite Vernetzung mit anderen kijas für den fachlichen Austausch und die Weiterentwicklung des Angebots.

3.6. Sonstige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung

- Kinder und Jugendliche sollen das Recht haben und dazu ermutigt werden, sich an die Vertrauensperson bei der Kinder- und Jugendanwaltschaft zu wenden.
- Es muss gewährleistet sein, dass die Vertrauensperson jederzeit mit dem Kind bzw. mit dem Jugendlichen alleine ein Gespräch führen kann.
- Kooperation aller mit dem Kind bzw. mit dem Jugendlichen befassten Expertinnen und Experten.
- Teilnahme an Helferkonferenzen, die auf Anregung der Vertrauensperson durch die Kinder- und Jugendhilfe einzuberufen sind.

4. Ressourcen

Um eine Vertrauensbasis aufbauen zu können, müssen die Kinder und Jugendlichen immer von derselben Vertrauensperson besucht und begleitet werden. Um diese Aufgabe verantwortungsbewusst umsetzen zu können, müssen regelmäßige Sprechstunden angeboten werden, an welchen die Kinder und Jugendlichen niederschwellig die Möglichkeit haben, mit der kija in Kontakt zu treten. Wie schon erwähnt, kann die kija derzeit nur ausgewählten Einrichtungen dieses Angebot in einem vertretbaren Ausmaß anbieten. Um sämtliche fremduntergebrachten Kinder, sowohl in Einrichtungen als auch in Pflegefamilien, professionell begleiten zu können, wären zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich.

Zudem ist der Aufbau als Ombudsstelle in einer Einrichtung sehr zeitintensiv, da die Kinder und Jugendlichen Zeit benötigen, bis sie zu ihrer Vertrauensperson eine Basis aufgebaut haben. Aus Sicht der kija ist die Überzeugung der Mitarbeiter vor Ort entscheidend, ob diese die Kinder und Jugendlichen ermutigen, mit der Vertrauensperson in Kontakt zu treten oder nicht.

5. Zusammenfassung

Durch das Infrage stellen oder der Kritik an Maßnahmen und Entscheidungen durch die betroffenen jungen Menschen kann im Einzelfall der Eindruck entstehen, dass der Einbezug der Ombudsstelle überzogen und unangemessen ist.

Mit dem Angebot der Kinder- und Jugendanwaltschaft sollen bestehende Systeme und deren Leistungen – Fachaufsicht, Kinder- und Jugendhilfeabteilungen bei den Bezirkshauptmannschaften bzw. freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe – weder ersetzt noch konkurriert werden. Vielmehr soll eine Stärkung der Position der Kinder und Jugendlichen sowie deren Eltern ermöglicht werden. Kenntnisse der Rechte und Handlungsoptionen sind Voraussetzung, um diese aktiv einfordern zu können. Die anwaltschaftliche Vertretung junger Menschen kann im Einzelfall weder vom Kostenträger noch vom Leistungserbringer und schon gar nicht von den Betroffenen selbst geleistet werden. Durch die ombudsschaftliche Beratungs- und Beschwerdestelle sollen Rechte junger Menschen zusätzlich gesichert sowie ein unabhängiges Beschwerdemanagement ausgebaut werden.

Anhang

Rechtliche Grundlagen/Leitfaden:

- Leitfaden für sozialpädagogische Einrichtungen des BMWFJ, 2011
- Art. 2, 4 und 5 B-VG über die Rechte der Kinder, BGBl. I Nr. 4/2011
- UN-Kinderrechtskonvention, BGBl. 7/1993
- Kinder- und Jugendhilfegesetz Vorarlberg (KJH-G)
- Kinder- und Jugendanwaltschaftsgesetz Vorarlberg (KJA-G)
- Verordnung der Landesregierung über die fachlichen Standards für die Kernleistungen der Gefährdungsabklärung, Hilfeplanung und Fallsteuerung in der Kinder- und Jugendhilfe (Kernleistungsverordnung)
- Richtlinie zur Einhaltung von Standards im Bereich der Prävention von Grenzverletzungen, Gewalt und sexuellen Übergriffen in stationären Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen
- Kinder- und Jugendhilfestatistik für das Berichtsjahr 2018

Für das Konzept:

Michael Rauch, Kinder- und Jugendanwalt des Landes Vorarlberg
Oktober 2019