

Einsperren ist keine Lösung!

Persönliche Freiheit als Kinderrecht – Alternativen zu
Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkungen in Österreich

Forschungsbericht

Juli 2022

Helmut Sax

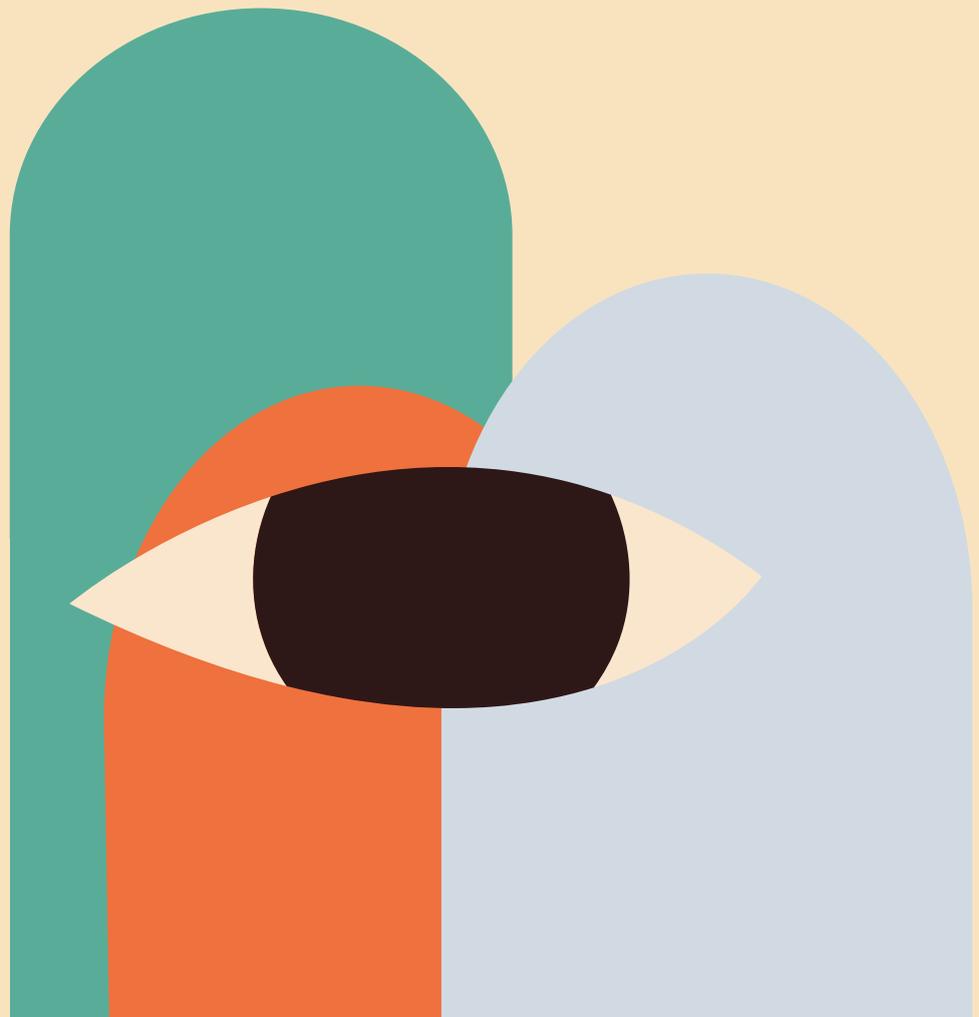
Ludwig Boltzmann Institut für
Grund- und Menschenrechte

Mit Beiträgen von:

Rebecca Hof, Alexandra
Hoheisel, Hauke Benjes-Pitz,
Linda Büchner, Laura Stelzer,
Claudia Grasl und Laura Lundy

Vorwort	4
Teil I Bestandsaufnahme	7
1. Einleitung	7
1.1. Hintergrund	7
1.2. Internationaler Kontext - UN Global Study on Children Deprived of Liberty 2019	9
1.3. Methodik	11
2. Grundlagen	17
2.1. Zur Bedeutung eines Kinderrechtsansatzes	17
2.2. Das Recht des Kindes auf persönliche Freiheit	20
2.2.1. Persönliche Freiheit als Menschenrecht	20
2.2.2. Kernelemente als Kinderrecht	23
2.3. Empfehlungen der UN Global Study 2019	28
2.4. Innerstaatliche Rechtsgrundlagen im Überblick	30
3. Eingriffe in das Kinderrecht auf persönliche Freiheit: Orte, Formen, Alternativen	34
3.1. Einleitung	34
3.2. Jugendstrafverfahren und Jugendstrafvollzug	38
3.2.1. Hintergrund	38
3.2.2. Rechtsgrundlagen und Daten	40
3.2.3. Rückmeldungen aus der Praxis	47
3.2.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	51
3.3. Migration	53
3.3.1. Hintergrund	53
3.3.2. Rechtsgrundlagen und Daten	56
3.3.3. Rückmeldungen aus der Praxis	57
3.3.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	59
3.4. Gesundheit und Psychiatrie	61
3.4.1. Hintergrund	61
3.4.2. Rechtsgrundlagen und Daten	62
3.4.3. Rückmeldungen aus der Praxis	63
3.4.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	66
3.5. Zur Situation von Kindern mit Behinderungen	67
3.5.1. Hintergrund	67
3.5.2. Rechtsgrundlagen und Daten	69
3.5.3. Rückmeldungen aus der Praxis	74
3.5.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	76
3.6. Zur Situation von Kindern in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe	78
3.6.1. Hintergrund	78
3.6.2. Rechtsgrundlagen und Daten	79
3.6.3. Rückmeldungen aus der Praxis	81
3.6.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	82

4. Zum Monitoring von Einrichtungen als Orte möglichen Freiheitsentzugs	84
4.1. Hintergrund	84
4.2. Rechtsgrundlagen und Daten	85
4.3. Rückmeldungen aus der Praxis	86
4.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	87
Teil II Alternativenumsetzungsprogramm	90
Abkürzungsverzeichnis	100
Literaturverzeichnis	102
Annex 1: Liste von Interviews, Fokusgruppen	107
Annex 2: Programm Abschlusskonferenz 2021	108



Vorwort

Weltweit werden mehr als sieben Millionen Kinder ihrer persönlichen Freiheit beraubt, die meisten in Institutionen wie Waisenhäusern, geschlossenen Kinderheimen oder speziellen Einrichtungen für Kinder mit Behinderung, Alkohol- oder Drogenproblemen. Da das Strafmündigkeitsalter in vielen Staaten schon mit sieben Jahren beginnt, befinden sich viele Kinder, die mit dem Gesetz in Konflikt kommen, auch in Polizei-, Untersuchungs- oder Strafhaft. Darüber hinaus werden Hunderttausende Kinder weltweit in Migrationshaft angehalten, entweder als unbegleitete Minderjährige oder gemeinsam mit ihren Eltern oder sonstigen Begleitpersonen.

Diese Daten ergeben sich aus der United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty, die von der VN-Generalversammlung 2014 in Auftrag gegeben wurde und die ich die Ehre hatte, im Namen des Generalsekretärs zu leiten und zu koordinieren. Diese Studie ist das Ergebnis einer weltweiten Zusammenarbeit von Staaten, VN-Teilorganisationen wie UNICEF sowie der beiden Hochkommissariate für Flüchtlinge und Menschenrechte, von 170 nicht-staatlichen Organisationen unter der Leitung von Defence for Children International und Human Rights Watch, KinderrechtsexpertInnen, Menschenrechtsinstituten (wie dem Boltzmann Institut für Menschenrechte) und Universitäten, vor allem jenen, die im Global Campus on Human Rights zusammengeschlossen sind. Im Oktober 2019 habe ich die Global Study der VN-Generalversammlung in New York präsentiert. Seither versuche ich gemeinsam mit den Vereinten Nationen und dem Global Campus of Human Rights, die Studie und ihre Empfehlungen weltweit zu verbreiten und die Staaten dabei zu unterstützen, diese Empfehlungen in die Praxis umzusetzen. Deinstitutionalisierung, Diversion und das absolute Verbot der Migrationshaft von Kindern sind die drei wichtigsten Empfehlungen der Globalen Studie.

Eines der Projekte, die vom Global Campus of Human Rights zur praktischen Umsetzung dieser Empfehlungen in Auftrag gegeben und finanziert wurden, ist die von Helmut Sax geleitete Studie zum Freiheitsentzug von Kindern in Österreich, die sich vor allem mit der Praxis des Jugendstrafverfahrens und Jugendstrafvollzugs, der Schubhaft, des Gesundheitswesens einschließlich der Psychiatrie und der Situation von Kindern in Einrichtungen der Behindertenhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe auseinandersetzt. Die Schlussfolgerungen dieser Studie sollen den österreichischen Behörden als Anleitung dienen, wie die Empfehlungen der Globalen Studie am besten in die Praxis umgesetzt werden können und wo sich diesbezüglich die größten Probleme und entsprechender Handlungsbedarf in Österreich finden.

Der Freiheitsentzug von Kindern ist eine der schwersten und am meisten verbreiteten Verletzungen der VN-Konvention über die Rechte des Kindes (KRK). Obwohl das Recht auf persönliche Freiheit eines der ältesten und wichtigsten Menschenrechte darstellt, dürfen Erwachsene aus verschiedenen Gründen in Polizei-, Untersuchungs-, Straf- oder Schubhaft genommen werden oder in Institutionen wie psychiatrischen Krankenhäusern festgehalten werden. Für Kinder, die sich in ihrer Entwicklungsphase befinden und einen viel größeren Freiheits- und Bewegungsdrang verspüren, ist der Freiheitsentzug noch viel schmerzhafter und gesundheitsgefährdender als für Erwachsene. Aus diesem Grund bestimmt Artikel 37(b) der KRK ausdrücklich, dass der Freiheitsentzug von Kindern nur als allerletztes Mittel zulässig ist und, falls es wirklich keine Alternative gibt, dann nur für den kürzest möglichen Zeitraum. Mit anderen Worten: Wenn Kinder eine schwere Straftat begangen haben und sehr gewalttätig sind, dann ist oft keine Alternative zum

zumindest kurzfristigen Freiheitsentzug möglich. Ansonsten sollen aber Kinder, die mit dem Gesetz in Konflikt gekommen sind, eher im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe betreut und behandelt als in der Justiz weggesperrt werden (Diversion). Institutionen wie große Kinderheime sollten so weit als möglich geschlossen und durch eine bessere Unterstützung der Familien bzw. durch familienähnliche Betreuung (Pflege- oder Adoptiveltern, SOS Kinderdorf, kleine Wohngruppen etc.) ersetzt werden (Deinstitutionalisierung). Da es bei Kindern immer eine Alternative zur Migrations- oder Schubhaft gibt, kann diese nie als allerletztes Mittel angesehen werden und ist daher absolut verboten.

Ich gratuliere Helmut Sax und seinem Team zur erfolgreichen Fertigstellung dieser umfangreichen Spezialstudie zum Freiheitsentzug von Kindern in Österreich und wünsche dieser Studie einen nachhaltigen Einfluss auf die österreichische Rechtslage und Praxis mit dem Ziel, die Zahl der Kinder hinter Gittern in Österreich so weit als möglich zu reduzieren. Denn wer Kinder einsperrt, nimmt ihnen ihre Kindheit.

Wien und Venedig, im September 2022

Manfred Nowak

Univ. Prof. für Menschenrechte in Wien

Generalsekretär des Global Campus of Human Rights in Venedig

Bis 2019 Co-Direktor des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte in Wien

Bis 2019 Independent Expert leading the UN Global Study on Children Deprived of Liberty

Einsperren ist keine Lösung!

**„Mein Leben
gehört mir!!
Freiheitsentzug?
Selbstbestimmung!“**

Stimme der Jugendlichen

Teil I Bestandsaufnahme

1. Einleitung

1.1. Hintergrund

Jugendliche, die zu mehrjährigen Freiheitsstrafen verurteilt, oder mangels Meldeadresse und wegen Fluchtgefahr in Untersuchungshaft genommen werden; Kinder, welche Eltern mit abgelehntem Asylantrag in die Schubhaft „begleiten“; ein Mädchen mit Entwicklungsbeeinträchtigungen, das wegen gefährlicher Drohungen in eine „Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher“ eingewiesen wird, ohne zeitliche Höchstgrenze; Jugendliche in psychiatrischen Abteilungen, welche nach aggressivem Verhalten in „Auszeiträumen“ eingesperrt werden; Kinder mit Behinderungen, die bei Gefährdungen mit Gurten gefesselt oder denen das Verlassen der Räume einer Einrichtung untersagt werden – die Situationen und Formen sind vielfältig und komplex, in welchen Kindern in Österreich in Einrichtungen die Freiheit entzogen wird.

Gemeinsam ist den Beispielen jedenfalls der schwerwiegende Eingriff in ein Grundrecht, das Kindern wie Erwachsenen gleichermaßen zu gewährleisten ist – und dessen Beeinträchtigung nur im Ausnahmefall und auf Grund konkreter Rechtfertigungsgründe erfolgen darf. Diese sind gesetzlich eng gefasst, und im Bereich der Kinderrechte, angesichts der besonders massiven Folgen für Entwicklung und Perspektiven junger Menschen, mit weitergehenden Anforderungen verbunden. Jeder Freiheitsentzug von Kindern,¹ unabhängig von seiner Rechtfertigung, darf immer nur „letztes“ Mittel sein. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es immer auch ein „erstes“, gelinderes, nicht in die persönliche Freiheit eingreifendes Mittel der Reaktion

1. Als „Kinder“ werden in dieser Forschungsarbeit grundsätzlich alle Personen unter 18 Jahren erfasst, in Übereinstimmung mit der Definition in Art 1 der VN-Kinderrechtskonvention. Gegebenenfalls, zur Verdeutlichung unterschiedlicher Altersgruppen oder in bestimmten Kontexten (zB Jugendgerichtsbarkeit), wird auch explizit auf Jugendliche verwiesen.

geben muss – einschließlich der Gewährleistung einer entsprechenden Prüfungsmöglichkeit durch qualifizierte Stellen.

Inwieweit diese Anforderungen für die Sicherstellung des „Rechts des Kindes auf persönliche Freiheit“ tatsächlich in Österreich gewährleistet sind, untersuchte im Verlauf von knapp zwei Jahren (2020-22) ein Forschungsteam am Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte. Die Prüfung erfasste unterschiedliche institutionelle Kontexte. Dazu zählen Jugendgerichtsbarkeit und Jugendstrafvollzug ebenso wie Schubhaft im Asylverfahren, die Unterbringung von Kindern in psychiatrischen Einrichtungen, der Umgang mit Kindern mit Behinderungen in Einrichtungen der Behindertenhilfe bzw. mit Kindern in der Kinder- und Jugendhilfe.

Im Zuge der Forschungsarbeiten wurden dabei zahlreiche konzeptuelle Ambivalenzen, Wertungswidersprüche sowie eine Vielzahl struktureller und organisatorischer Herausforderungen in der Praxis deutlich. Zwei Aspekten wurde in der Forschung besonderes Gewicht beigemessen: einerseits der rechtlichen und tatsächlichen Verfügbarkeit von Alternativen zu Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkungen, sowie andererseits der Stellung von Kindern und Jugendlichen in den entsprechenden Verfahren und ihrer eigenen Beurteilung der Verhältnisse und Situationen, die vorgeblich Beschränkungen ihrer persönlichen Freiheit erforderlich machten.

Zu letzterem Zweck hat dieses Projekt auch direkt mit Jugendlichen zusammengearbeitet – ein Engagement, für das wir den mehr als ein Dutzend jungen Menschen besonders dankbar sind, gerade angesichts der außergewöhnlich herausfordernden Umstände bedingt durch die COVID-19 Pandemie ab 2020. Vor dem Hintergrund von Lockdowns und Ausgangssperren

mutete es geradezu schicksalhaft-ironisch an, im selben Zeitraum ein Forschungsprojekt zu persönlicher Freiheit von Kindern umzusetzen.

Das Recht auf persönliche Freiheit selbst zählt zu den klassischen Freiheitsrechten, das weit in die Geschichte der Menschenrechte zurückreicht. Schon im Mittelalter sollte Artikel 39 der *Magna Carta Libertatum* (1215) den Schutz vor willkürlicher Verhaftung gewährleisten – zunächst zumindest für den Landadel im Machtkampf mit dem englischen König. Wie noch näher zu erörtern sein wird, bezieht sich das Grundrecht im heutigen Verständnis auf das Recht jedes Menschen, jedes Kindes, seinen persönlichen Aufenthaltsort frei bestimmen und jederzeit verlassen zu können. Typische Eingriffe in das Recht sind etwa mechanische Fixierungen (Gurte) sowie das „Einsperren auf engem Raum“. Damit angesprochen ist jedoch auch bereits die Frage der Rechtfertigung, welche neben weiteren engen Voraussetzungen derartige Eingriffe legitimieren kann. Dazu zählen etwa unter bestimmten Voraussetzungen der Strafvollzug; oder die Unterbringung von Personen, deren Verhalten hohes Gefährdungspotential darstellt, in geschlossenen psychiatrischen Einrichtungen, also aus Gesundheits- und Sicherheitserwägungen. Zulässigkeitsvoraussetzungen und Rechtfertigungen sind international menschenrechtlich und auf innerstaatlicher grundrechtlicher Ebene ausführlich geregelt.

Kinder sind von unterschiedlichsten Formen des Freiheitsentzugs betroffen. Wie die Forschungsarbeit zeigt, wirft eine kinderrechtliche Perspektive auf das allgemeine Menschenrecht auf persönliche Freiheit einige spezifische, weitergehende Fragen und Herausforderungen für Recht und Praxis auf. Wie lässt sich etwa ein Jugendstrafvollzug, der Freiheitsentzug junger Menschen über mehrere Jahre hindurch zulässt, mit kinderrechtlichen Garantien von Kindeswohlvorrang und Verbot jeglicher Form von Gewalt – wozu grundsätzlich auch Freiheitsbeschränkungen zählen können – vereinbaren? Warum ist es im Rahmen des so genannten Maßnahmenvollzugs Jugendlichen aktuell zumutbar, bei fehlender bzw. eingeschränkter Zurechnungsfähigkeit potentiell lebenslang – ohne Maximalfrist! – in einer Strafjustizanstalt untergebracht zu werden? Weshalb gelingt es im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie nicht, ausreichend stationäre oder ambulante Betreuungsplätze sicherzustellen, um die Unterbringung von Kindern auf Erwachsenenstationen zu vermeiden? Was bedeutet ein international gefordertes kinderrechtliches Verbot der Schubhaft für das österreichische Fremdenrecht? Und wenngleich in Österreich aus guten Gründen eine Unterbringung von jungen Menschen in

geschlossenen Einrichtungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe unzulässig ist: welche Umstände führen dazu, dass es gerade bei Kindern mit Behinderungen immer wieder zu unrechtmäßigen freiheitsbeschränkenden Maßnahmen kommt, wie Gerichte und Monitoringeinrichtungen aufzeigen?

Diesen und ähnlichen Fragen versucht die Studie auf den Grund zu gehen. Aktuelle Entwicklungen und Diskussionen in Österreich zeigen die Relevanz und Brisanz des Themas. Zu denken ist hier etwa an die seit Jahren laufenden Reformüberlegungen im Bereich des Maßnahmenvollzugs, die aktuelle Novellierung des Unterbringungsrechts in der Psychiatrie, an den Umgang mit Jugendlichen unter Terrorismusverdacht, die aus Kriegsgebieten zurückkehren, an die Ergebnisse der Kindeswohlkommission 2021 zum Asyl- und Fremdenrecht, das Verfahren zur Prüfung von Amtsmisbrauch durch einen Landesrat hinsichtlich freiheitsentziehender Unterbringung von Kinderflüchtlingen in Niederösterreich, die Entwicklung und Umsetzung eines Nationalen Aktionsplans zu Menschen mit Behinderungen (2022-2030), Erfahrungen mit der Zuständigkeitserweiterung des Heimaufenthaltsgesetzes auf Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und damit verbundene Monitoringaspekte, sowie bereits angesprochene Folgen der COVID-19-Pandemiebekämpfung für Kinderrechte.

Der Untersuchungsgegenstand dieser Studie (wie auch der UN Global Study) ist dabei in all diesen Kontexten auf die Frage von Freiheitsentzug von Kindern in institutionellen, stationären Settings unter staatlicher Verantwortung gerichtet – in Abgrenzung von Freiheitsentzug im familiären Kontext.² Denn die Unterbringung von Kindern in Einrichtungen birgt besondere Herausforderungen für die Gewährleistung kindgerechter Betreuung. Schon die Trennung des Kindes von den Eltern stellt für sich einen schwerwiegenden Eingriff in die – ebenfalls grundrechtlich geschützte – Familieneinheit (vgl. Art 9 KRK, Art 8 EMRK) dar. Eine stationäre Unterbringung, insbesondere in Form von Großeinrichtungen zur gleichzeitigen Betreuung dutzender Kinder an einem Ort, folgt spezifischen strukturellen und organisatorischen Bedingungen. Zusammengenommen ergeben sich Abhängigkeitsverhältnisse und Gefährdungssituationen für Kinder. Kinderrechtliche und gesetzliche Qualitätsstandards sollen dem entgegenwirken und Rahmenbedingungen sicherstellen, die von kindgerechter Betreuung (Personalschlüssel,

2. Damit soll aber umso mehr der Bedarf an ergänzenden Untersuchungen unterstrichen werden, die sich speziell mit der Gewährleistung von Kinderrechten, einschließlich persönlicher Freiheit von Kindern, im Rahmen der Wahrnehmung elterlicher Verantwortung, auseinandersetzen.

Qualifikation) bis zu Gewaltschutz und präventivem Monitoring durch unabhängige Dritte reichen. Aber auch wenn menschenrechtliche Standards klar zum Ausdruck bringen, dass beispielsweise im modernen Strafvollzug kein Platz für „Wasser und Brot“-Ansätze besteht, so zeigt sich im Ergebnis freilich und in besonders intensiver Weise bei jungen Menschen, welche massive Eingriffe in die Entwicklung und Lebensgestaltung Freiheitsstrafen darstellen, einhergehend mit einer Beeinträchtigung zahlreicher weiterer Kinderrechte. Und Untersuchungskommissionen zu „Kinderheimen“ in Österreich haben vielfältige Formen physischer, psychischer, sexueller und struktureller Gewalt in kirchlichen und staatlichen Einrichtungen aufgezeigt, welchen junge Menschen teilweise über Jahrzehnte ausgesetzt waren.³ Seither kam es zwar zu Reformen und verstärktem Problembewusstsein in Politik und Verwaltung, doch ein umfangreicher Sonderbericht der Volksanwaltschaft zu Kinderrechten in Einrichtungen, in Verbindung mit Analysen der Kinder- und Jugendanwaltschaften,⁴ wies 2017 auf fortbestehende Mängel in Struktur- und Betreuungsqualität, einschließlich von Freiheitsbeschränkungen, hin.

An dieser Stelle soll klar festgehalten werden, dass keinesfalls der Eindruck pauschalierender Unterstellung freiheitsbeschränkender Praxis in der stationären Betreuung von Kindern vermittelt werden soll. Rückmeldungen zeigen jedoch, dass es auch in Einrichtungen etwa der Behindertenhilfe bzw. der Kinder- und Jugendhilfe zu freiheitsbeschränkenden Zwangsmaßnahmen kommen kann. Folglich wurden im Projekt Einflussfaktoren herausgearbeitet, welche die Gewährleistung des Kinderrechts auf persönliche Freiheit gefährden können - manche betreffen konzeptionelle Aspekte, andere Hürden im praktischen Alltag. Doch als grundsätzliche Aufgabenstellung und Herausforderung ist persönliche Freiheit für jede Form institutioneller Betreuung von Kindern relevant. Und Überlegungen zur Vermeidung von Freiheitsentzug in institutionellen Settings sind in weiterer Folge immer auch im Zusammenhang mit Ansätzen von Deinstitutionalisierung und Alternativen zur stationären Unterbringung zu sehen.⁵ Von grundlegendem Interesse für diese Untersuchung ist somit immer auch

3. Vgl. dazu etwa die Arbeit der Unabhängigen Opferschutzanwaltschaft auf Basis der „Klasnic-Kommission“, <http://www.opfer-schutz.at>, bzw. die Berichte der „Wilhelminenberg-Kommission“ <http://www.kommission-wilhelminenberg.at/>; alle Verweise zu Angaben im Internet geprüft mit Stand 1. Juli 2022.

4. Volksanwaltschaft, Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen, Sonderbericht 2017 (einschließlich Berichts der Kinder- und Jugendanwaltschaften der Länder), verfügbar unter: <https://volksanwaltschaft.gv.at/berichte-und-pruefergebnisse#anchor-index-2247>.

5. Vgl. dazu auch ausführlich Kapitel 12 sowie die Schlussfolgerungen der UN Global Study on children deprived of liberty 2019, 558 (nachfolgend).

die Vorfrage nach der Verfügbarkeit von Alternativen zu einer institutionellen Unterbringung – also nach einem effektiven „Gatekeeping“ durch Zusammenwirken von Akteuren, um zu verhindern, dass es überhaupt zu einer Trennung des Kindes von der Familie kommt, bzw. zu freiheitsentziehender Unterbringung in einer Einrichtung.

1.2 Internationaler Kontext - UN Global Study on Children Deprived of Liberty 2019

Besonders deutlich wurden diese Zusammenhänge durch die Erkenntnisse aus einem internationalen Forschungsprojekt zu Freiheitsentzug von Kindern, das dieser Forschungsarbeit in Österreich zugrunde liegt, der UN Global Study on Children deprived of Liberty aus dem Jahr 2019.⁶

1996 war bereits eine erste VN-Studie zur weltweiten Situation von Kindern vorgelegt worden, damals Kindern in bewaffneten Konflikten gewidmet, insbesondere der Gewalt und Ausbeutung von so genannten „Kindersoldat:innen“.⁷ Zehn Jahre später folgte eine weitere tiefgehende internationale Untersuchung zu Gewalt gegen Kinder in unterschiedlichsten Settings (Familie, Schule, Einrichtungen, Arbeitsplatz, Öffentlichkeit), die auf struktureller Ebene zur Einsetzung einer Sondergesandten des VN-Generalsekretärs zum Thema Gewalt gegen Kinder führte.⁸ Nachdem sich insbesondere internationale zivilgesellschaftliche Organisationen dafür eingesetzt hatten, erfolgte schließlich 2014 der Auftrag der VN-Generalversammlung zur Durchführung einer „in-depth global study on children deprived of liberty“, einschließlich „good practices and recommendations

6. Vgl. dazu den Gesamtbericht (756 Seiten) der Studie: Nowak, Manfred, The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty (nachfolgend: UN Global Study 2019), November 2019; verfügbar als interaktive Online-Version unter <https://omnibook.com/Global-Study-2019>; ebenso dort erhältlich das Executive Summary (2020) zur UN Global Study. Der Bericht des Studienleiters an die VN-Generalversammlung vom Oktober 2019 - United Nations, Report of the Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of liberty, VN Dok. A/74/136 (11. Juli 2019) - ist u.a. verfügbar auf der Website des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte, <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/united-nations-global-study-children-deprived-liberty>.

7. United Nations, Impact of Armed Conflict on Children: Report of the expert of the Secretary-General, Ms. Graça Machel, submitted pursuant to General Assembly Resolution 48/157, VN Dok. A/51/306 (26. August 1996); Näheres auf der Website der VN-Sondergesandten zu Kindern in bewaffneten Konflikten, <https://childrenandarmedconflict.un.org/virtual-library/documents/publications/>.

8. United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, World Report on Violence against Children, 2006; verfügbar auf der Website der VN-Sondergesandten zu Gewalt gegen Kinder, <https://violenceagainstchildren.un.org/content/un-study-violence-against-children>.

for action to effectively realize all relevant rights of the child".⁹ Zum Leiter dieser „UN Global Study“ wurde vom VN-Generalsekretär 2016 der österreichische Menschenrechtsprofessor und Gründungsleiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte,¹⁰ Manfred Nowak, bestellt.

Als Forschungsfragen der UN Global Study 2019 wurden drei Themenstellungen identifiziert:

- Was ist der aktuelle Wissensstand zum Thema Freiheitsentzug von Kindern (Konzepte/ Begriffsverständnis, Situation im Freiheitsentzug, Verfügbarkeit von Daten)?
- Welche Rechtfertigungen gibt es für Freiheitsentzug von Kindern (Menschen-/ Kinderrechtsstandards und ihre nationale Umsetzung)?
- Welche nicht-freiheitsbeschränkenden Alternativen sind als Reaktionsmöglichkeiten für Kinder notwendig bzw. verfügbar (Prävention)?¹¹

Untersuchungsgegenstand waren Formen des Freiheitsentzugs von Kindern, also von Personen unter 18 Jahren, in jedweder Art der institutionellen Unterbringung auf Grundlage internationaler menschen- und kinderrechtlicher Standards.¹² Dementsprechend umfasste die internationale Studie die Bereiche Strafjustiz/Jugendgerichtsbarkeit ebenso wie Freiheitsentzug im Kontext Migration oder in sonstigen Einrichtungen für Kinder. Außerdem widmen sich noch eigenständige Kapitel spezifischen Situationen und Aspekten des Freiheitsentzugs: von Babys und Kleinkindern, die zusammen mit einem zu Haftstrafen verurteilten Elternteil ihre erste Lebenszeit in einem Gefängnis aufwachsend verbringen; sowie der Situation von Kindern, die im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten (etwa wegen Zugehörigkeit zu einer Rebellenarmee) oder aus Gründen der nationalen Sicherheit (etwa bei Terrorismusverdacht) in Haft genommen wurden.

Zu diesen sechs Hauptkapiteln wurden drei Querschnittsthemen durchgehend berücksichtigt: Gender- und Geschlechtsidentitätsaspekte, der Umgang mit Kindern mit Behinderungen sowie die

9. UN GA, Resolution 69/157 of 18 December 2014, VN Dok. A/RES/69/157 (3. Februar 2015), Para. 52 lit. d.

10. Nunmehr: Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte, <https://gmr.lbg.ac.at>.

11. Vgl. UN Global Study 2019, 24f.

12. Vgl. die Definition von Orten des Freiheitsentzugs in Art 4 Fakultativprotokoll zur VN-Folterkonvention bzw. Art 11 lit b der UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty („Havana Rules“), UN Res 45/113 (2. April 1991), sowie, nachfolgend, Kap 2.

gesundheitliche Dimension des Freiheitsentzugs von Kindern. Ein besonderes Anliegen war schließlich die Einbeziehung der Perspektive von betroffenen Kindern selbst. Dafür wurden mithilfe von Expert:innen und Partnerorganisationen individuelle Interviews mit 274 Kindern aus 22 Staaten durchgeführt.¹³

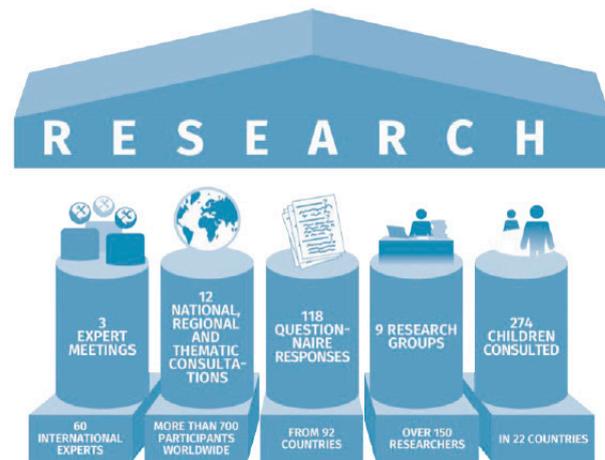


Abb 1: Überblick Forschungsprozess und -akteure der UN Global Study (UN Global Study 2019, 26)

Auf institutioneller Ebene (Abb. 1) wurde der Forschungsprozess im Laufe von mehr als drei Jahren (2016-2019) von neun internationalen Forschungsgruppen (jeweils unter Einbeziehung von Wissenschaftler:innen, VN-Akteuren und Zivilgesellschaft), mit insgesamt mehr als 150 Beteiligten, umgesetzt. VN-Organisationen (Vorsitz: VN-Sondergesandte zu Gewalt gegen Kinder) waren in einer Inter-Agency Task Force vertreten, begleitet von einem internationalen Fachbeirat und einem „NGO Panel“ von 170 zivilgesellschaftlichen Organisationen (Vorsitz: Defence for Children International, Human Rights Watch). Die inhaltliche Koordination erfolgte durch den Studienleiter und ein Kernteam,¹⁴ mit Unterstützung durch den Global Campus of Human Rights (Venedig) und das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (Wien).¹⁵

13. Vgl. UN Global Study 2019, Kapitel 5/77ff.

14. Georges Younes (Universität für angewandte Kunst Wien/ Master of Arts Applied Human Rights) als UN Global Study Manager/Executive Editor und Manu Krishan (Global Campus of Human Rights, Venedig) als Study Coordinator.

15. Eine besondere Herausforderung für die UN Global Study bildete die Frage der Ressourcenmobilisierung: bereits in der Einsetzungsermächtigung 2014 hatte die VN-Generalversammlung explizit festgehalten, dass die finanziellen Mittel für die Studie nicht aus dem regulären VN-Budget zu tragen sind, sondern durch „freiwillige Zuwendungen“. Das hatte einen zähen Fundraising-Prozess zur Folge, der die Umsetzung der Studie mehrfach gefährdete und für massive zeitliche Verzögerungen verantwortlich war. Letztlich gelang ein Minimalbudget auf Basis von Beiträgen weniger Staaten – einschließlich des österreichischen Justizministeriums – sowie mit Ressourcen einiger VN-Agenturen, der Europäischen Union und privater Stiftungen und Fördergeber.

Ein zentrales Anliegen der UN Global Study war das Erhellung des Dunkelfelds zu statistischen Daten zu Freiheitsentzug von Kindern. Zuvor gab es nur unterschiedliche Daten und Schätzungen zu einzelnen Bereichen, etwa zum Strafvollzug, aber kein weltweites Gesamtbild zu Freiheitsentzug an Kindern. Anhand der Auswertungen von Fragebögen von Staaten und weiterer Quellen wurden dabei rasch Defizite in der nationalen Datenerfassung deutlich, die von uneinheitlicher Terminologie über fehlende Aufschlüsselung nach Alter und weiterer Parameter bis zu unzureichender Verwaltungsorganisation in manchen Staaten reichten (zB Probleme mit Stichtagserfassung, Probleme in der Registrierung von Einrichtungen und daraus abgeleitet überhaupt fehlender Überblick für staatliche Stellen zu Anzahl und Basisdaten von Einrichtungen, in denen Kinder betreut werden).¹⁶



Abb 2: Anzahl von Kindern weltweit in unterschiedlichsten Formen des Freiheitsentzugs (Global Campus/LBI-GMR, Global Study Toolkit – Administration of Justice, 2022, 3).

Nichtsdestotrotz gelang es im Rahmen der UN Global Study 2019 erstmals weltweit Daten zu Freiheitsentzug von Kindern zu veröffentlichen – um auf wissenschaftlicher Basis sowohl die qualitativen als auch quantitativen Herausforderungen zum Thema deutlich zu machen. Den Daten zufolge befanden sich mehr als sieben Millionen Kinder weltweit in Situationen des Freiheitsentzugs (Abb. 2), wobei der mit Abstand größte Teil (5,4 Millionen) auf Einrichtungen außerhalb des Justiz- und Migrationskontexts fiel. Dabei wurden Unterbringungen erfasst, die Kinder sowohl de iure (Zuweisung in geschlossene Einrichtungen) als auch de facto (im Ergebnis kein freies Verlassen möglich, zB Kinder mit Behinderungen) in ihrer persönlichen

16. Vgl. zur Datenerfassung Kapitel 3 der UN Global Study 2019, 32ff.

Freiheit beschränken.¹⁷ Eine weitere besonders große Gruppe von Kindern (ca. eine Million Betroffene weltweit) befand sich im Gewahrsam der Polizei.¹⁸ Einen Überblick zu den qualitativen Erkenntnissen der UN Global Study samt Empfehlungen liefert im Anschluss Kapitel 2 dieses Berichts.

Auf Ebene der Vereinten Nationen wurde zunächst ein zusammenfassender Bericht des Studienleiters im Rahmen einer Tagung der VN-Generalversammlung am 8. Oktober 2019 vorgestellt, gefolgt von der Präsentation der Gesamtstudie am 19. November 2019 anlässlich einer internationalen Konferenz zum 30-jährigen Jubiläum der VN-Kinderrechtskonvention in Genf. In weiterer Folge fanden in verschiedenen Regionen und Staaten (u.a. Australien, Südafrika, Thailand)¹⁹ zahlreiche Auftaktveranstaltungen zur UN Global Study statt, um die Erkenntnisse bei Entscheidungsträger:innen und in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und die Umsetzung der vielfältigen Empfehlungen zu unterstützen. Der Global Campus of Human Rights in Venedig richtete dazu mit Unterstützung der Right Livelihood Foundation einen eigenen Forschungsschwerpunkt ein.²⁰

Global Campus of Human Rights, Venedig

- Weltweite Forschungs- und Trainingseinrichtung zu Menschenrechten, Dachverband für sieben regionale Menschenrechtstrainingsprogramme und etwa 100 Universitäten
- Gegr. 2002 als European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation, mit Sitz in Venedig/IT
- Seit 2019 Kinderrechtforschungprogramm, mit Unterstützung der Right Livelihood Foundation, einschließlich eines Folgeprogramms zur UN Global Study.

<https://gchumanrights.org>, <https://rightlivelihood.org>

Es gelang allerdings auf politischer Ebene nicht, ein VN-Mandat für einen eigenständigen Umsetzungsmechanismus zu installieren. Vielmehr wurde der Ansatz gewählt, das Thema Freiheitsentzug in das bestehende Mandat der VN-Sonderbeauftragten zu Gewalt gegen Kinder zu integrieren.²¹

17. Näheres dazu, UN Global Study 2019, 659ff.

18. Ibid., 660 und 675ff.

19. Für einen Überblick, siehe die Website des Global Campus zum Follow-up-Prozess der UN Global Study, <https://nochildbehindbars.com/follow-up/events/>.

20. Siehe dazu die Website des Global Campus, <https://gchumanrights.org/research/projects/ungs-global-study.html>.

21. Vgl. dazu etwa den Jahresbericht 2021, inkl. Schwerpunkt zur Beendigung von Migrationshaft von Kindern, United Nations,

1.3 Methodik

Die nun vorliegende Untersuchung zu Österreich knüpft unmittelbar an die UN Global Study on Children deprived of Liberty 2019 und die nachfolgenden Umsetzungsbemühungen an. Auf Basis eines Antrags des Ludwig Boltzmann Instituts für Grund- und Menschenrechte beim vorerwähnten Forschungsprogramm des Global Campus konnte 2020 das Projekt „*Personal liberty of children in Austria revisited – achieving impact through comprehensive national follow-up to the UN Global Study on Children deprived of Liberty*“²² begonnen werden, mit einer Laufzeit von August 2020 bis April 2022.

Kurzgefasst befasste sich das Projekt mit der Bedeutung der Ergebnisse der UN Global Study und ihrer Empfehlungen für die konkrete Umsetzung in Österreich. Dazu wurden folgende Projektzielsetzungen definiert:

- Durchführung einer Bestandsaufnahme zu Rahmenbedingungen und Praxis zu Freiheitsentzug von Kindern bzw. verfügbaren Alternativen in unterschiedlichsten Settings (Jugendstrafverfahren/-strafvollzug, Asyl- und Fremdenrecht, Psychiatrie, sonstige Einrichtungen), mit besonderem Augenmerk auf die Verfügbarkeit von Daten;
- Daraus abgeleitet, Entwicklung eines Empfehlungskatalog für Umsetzungsmaßnahmen zur Stärkung von nicht-freiheitsentziehenden Maßnahmen;
- Unmittelbare Einbeziehung von Kindern in den Forschungsprozess;
- sowie die Leistung eines Beitrags für ein umfassendes, settingübergreifendes Bewusstsein für das Kindergrundrecht auf persönliche Freiheit und Alternativen zu Freiheitsentzug von Kindern, auch als Grundlage für ein effektives, koordiniertes Monitoring von Einrichtungen, sowie als Vorbild für ähnliche nationale Umsetzungsprozesse zur UN Global Study.

Zu diesem Zweck erfolgten in einem ersten Forschungsschritt Literatur- und Judikurrecherchen sowie Erhebungen zu statistischen Daten. Parallel dazu wurde ein Fachbeirat zur Qualitätssicherung eingesetzt²³ und mit dem Aufbau eines

Annual report of the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children, Juli 2021, UN-Dok. A/76/224 (23. Juli 2021), Para. 78ff.

22. Project GC RLF/LBI-GMR/2020.

23. Mitglieder: Renate Winter (ehem. Vorsitzende des VN-Kinderrechtsausschusses), Georges Younes (Universität für angewandte Kunst Wien/Master of Arts Applied Human Rights), Andrea Holz-Dahrenstaedt (Kinder- und Jugendanwältin Salzburg).

forschungsbegleitenden Beteiligungsprozesses für junge Menschen begonnen.

**„So ein bisschen die
Verantwortung den Jugendlichen
selbst überlassen ist vielleicht
was Wichtiges, wenn es um
Freiheit und solche Fragen geht“**

Stimme der Jugendlichen

Dazu fand am 5. November 2020 im Rahmen des Kick-off-Meetings ein Seminar zu Kinderbeteiligung statt, mit internationalen Expert:innen, die bereits bei der UN Global Study das Beteiligungskonzept entwickelt hatten,²⁴ und über Erkenntnisse für den Prozess in Österreich berichteten. In weiterer Folge wurde eine Methodik für die Arbeit mit Kindern entwickelt und die bestehende Kinderschutzrichtlinie des Instituts erweitert sowie mit der Kontaktaufnahme mit potentiell interessierten Jugendlichen für einen „Jugendbeirat“ begonnen.²⁵ Zur Unterstützung im Bereich des Kinderbeteiligungsprozesses in Österreich arbeitete das Projektteam des Instituts²⁶ mit einer externen Konsultantin, Claudia Grasl,²⁷ zusammen. Die wiederholten Restriktionen für direkte soziale Kontakte aufgrund von Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie bewirkten während der gesamten Projektlaufzeit nicht nur Verzögerungen, sondern auch das Ausweichen auf Online-Formate für Kontakte und Meetings. Im Juni und Oktober 2021 fanden entsprechende Online-Beiratstreffen mit jeweils vier bis sechs Jugendlichen statt. Der Kontakt wurde zwischenzeitlich durch eine WhatsApp-Gruppe („Forschungsberater:innen“) ergänzt. Darüber hinaus wurden sechs Interviews mit Jugendlichen aus unterschiedlichen Einrichtungsarten (Justiz, Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe) geführt sowie nach Genehmigung durch das Bundesministerium für Justiz und der Einrichtungsleiterin eine Fokusgruppe mit Insassen

24. Koordiniert von Prof. Laura Lundy, Queen's University Belfast/UK.

25. Angesichts der Komplexität und Sensibilität des Themas, sowie zusätzlicher praktischer Herausforderungen, welche durch COVID-19-Maßnahmen inkl. wiederkehrender Lockdowns bedingt waren, wurde die Zielgruppe auf Jugendliche ab 14 Jahren eingegrenzt. Außerdem, um etwaige Rückschlüsse und Nachteile zu vermeiden, wurde allen am Projekt beteiligten Jugendlichen Anonymität bezüglich ihrer Aussagen zugesichert.

26. Projektleitung: Helmut Sax; Projektmitarbeiterin: Alexandra Hoheisel (bis April 2021), Rebecca Hof (Ab Mai 2021).

27. In unabhängiger Funktion/nicht im Auftrag der Kinder- und Jugendanwaltschaft Wien.

der Justizanstalt für Jugendliche in Gerasdorf/NÖ (30. August 2021) umgesetzt (sechs Teilnehmer zwischen 16 und 22 Jahren). In Abstimmung mit den Jugendlichen wurden die Erkenntnisse aus den Konsultationen schließlich für die Projektkonferenz im Dezember 2021 aufbereitet. Im vorliegenden Bericht sind die Ergebnisse der Jugendkonsultation in Form von wiedergegebenen „Stimmen der Jugendlichen“ sowie durchgehend in den Abschnitten „Rückmeldungen aus der Praxis“ berücksichtigt.

In Ergänzung zur Materialrecherche und zur Arbeit mit den Jugendlichen führte das Projektteam im Laufe des Jahres 2021 insgesamt 25 Stakeholder-Interviews mit 29 Expert:innen aus den Bereichen Polizei und Justiz, Strafvollzug, Bewährungshilfe, Familien- und Jugendgerichtshilfe, Maßnahmenvollzug, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Schubhaft/gelinderes Mittel, Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Forschung und Zivilgesellschaft, sowie mit Monitoringeinrichtungen (Volksanwaltschaft/Besuchskommissionen, Bewohnervertretung) durch.²⁸ Am 31. August 2021 fand außerdem eine Online-Fokusgruppe mit allen neun Kinder- und Jugendanwaltschaften der Bundesländer statt.

Die wesentlichen Erkenntnisse aus dem Forschungsprozess in Österreich wurden sodann im Rahmen der Projektabschlusskonferenz am 17. Dezember 2021 vor- und zur Diskussion gestellt.²⁹ Die interaktive Online-Tagung umfasste knapp 100 Teilnehmer:innen, fünf Arbeitsgruppen sowie einer Podiumsdiskussion zwischen Monitoringeinrichtungen (Volksanwaltschaft, Bewohnervertretung, Patienten-anwaltschaft, Kinder- und Jugendanwaltschaft). Eine vielfach wiederkehrende Rückmeldung zur Konferenz zeigte dabei den Bedarf nach weiterer Auseinandersetzung in Österreich mit dem Thema Freiheitsentzug von Kindern in Institutionen auf, insbesondere zur Frage des Zusammenwirkens unterschiedlicher Systeme des Kinderschutzes und des Monitorings.

Bereits mehrfach angesprochen wurden die besonderen veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Umstände, die ab Ende 2019 mit der Verbreitung des Corona-Virus (SARS CoV-2) begannen und innerhalb weniger Wochen epidemische Ausmaße annahmen. In Reaktion auf die Verbreitung der Krankheit wurden von staatlichen Behörden Maßnahmen ergriffen, die auch zu massiven grundrechtlichen Eingriffen

führten, gerade im Bereich der persönlichen Freiheit, etwa im Zuge von Quarantäne-Maßnahmen. Damit warf die Pandemie zusätzliche komplexe rechtliche und praktische Fragen mit Auswirkungen auf Kinder auf,³⁰ die von Beschränkungen von Besuchsrechten im Jugendstrafvollzug über Verzögerungen bei Außerlandesbringungen bedingt durch Grenzsicherungen bis zum Umgang mit Situationen in sozialpädagogischen Einrichtungen (Verhältnismäßigkeit von Quarantänebestimmungen für Kinder, Verhältnis Epidemiegesetz zu Heimaufenthaltsgesetz) reichten.³¹ Diese Situationen waren zur Zeit der UN Global Study noch nicht absehbar, wurden aber für die Untersuchungen in Österreich im Rahmen eines Mainstreaming-Ansatzes berücksichtigt, dh in den Kapiteln zu den jeweiligen Settings behandelt.

Hinzuweisen ist noch, dass dieser vorliegende Bericht das Herzstück der Projektergebnisse darstellt. Ergänzt wird er weiters durch eine zusammenfassende Darstellung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen (deutsch, englisch), die sich für Folgediskussionen primär an relevante Berufsgruppen (etwa aus den Bereichen Polizei, Justiz, Asyl- und Fremdenwesen, Soziale Arbeit in Bewährungshilfe, Jugendgerichtshilfe, Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheit/Psychiatrie etc) wendet.³² Außerdem wurde eine sprachlich und grafisch eigenständig gestaltete Zusammenfassung der Projektergebnisse als Ausgabe für junge Menschen entwickelt, die als Grundlage etwa für Diskussionen in Schulen und Einrichtungen mit jungen Menschen dienen kann.³³

Im nachfolgenden Kapitel werden nun überblicksweise grundlegende konzeptuelle Fragen zum Kinderrecht auf persönliche Freiheit behandelt, gefolgt von einer Darstellung zur konkreten Umsetzung in Österreich, gegliedert nach Orten/Settings des Freiheitsentzugs (Justiz, Migration, Psychiatrie) bzw. nach Situationen von faktischen Freiheitsbeschränkungen (Umgang mit Kindern mit Behinderungen, Situationen in der Kinder- und Jugendhilfe). Innerhalb jedes Kapitels wird zunächst ein kurzer Einstieg in den Bereich geboten, gefolgt von relevanten internationalen Standards, einschlägigen österreichischen Rechtsvorschriften, Verweisen auf die Datenlage, sowie von im Projekt

30. Vgl. dazu etwa Menschenrechtsbeirat der Volksanwaltschaft, Stellungnahme des Menschenrechtsbeirats zur Einhaltung von Menschenrechten bei Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen während der COVID-19-Pandemie, 2021.

31. Vgl. dazu nur etwa Ganner et al., COVID-19 in der Pflege: ein Überblick, ÖZPR 2021/11, 20.

32. Ergänzt durch ein Executive Summary in englischer Sprache.

33. Dazu soll ein besonderes Dankeschön den „Jugendbotschaftern für UN-Kinderrechte & SDGs“ der Caritas Auslandshilfe Vorarlberg ausgesprochen werden, welche wertvolles, umfangreiches Feedback zur Entwicklung der „Jugendversion“ geleistet haben!

28. Für eine Liste der Interviews, siehe Annex. Die Interviews erfolgten leitfadengestützt und dauerten zwischen 80 bis ca. 120 Minuten.

29. Zur Tagesordnung der Konferenz, siehe Annex!

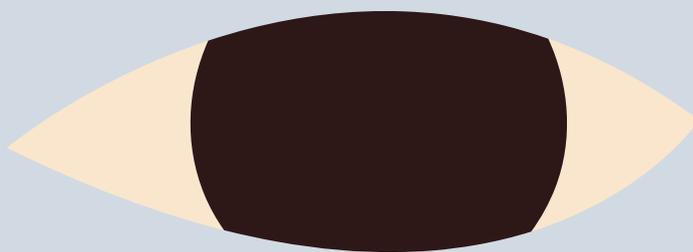
erhobenen Rückmeldungen aus der Praxis für eine Analyse samt Empfehlungen. Auf dieser Basis wird in Teil II des Berichts ein „Alternativenumsetzungsplan“ für Folgediskussionen in Österreich vorgestellt.³⁴

Abschließend soll meinen beiden Projektkolleginnen, Alexandra Hoheisel und Rebecca Hof, herzlich für die unermüdliche Zusammenarbeit gedankt werden! Besonderer Dank gilt auch den Kolleg:innen am Boltzmann-Institut, die wertvolle Ausarbeitungen und Rechercheunterstützung beigetragen (Laura Stelzer, Linda Büchner, Hauke Benjes-Pitcz) bzw. die Konferenz im Dezember 2021 mitermöglicht haben (Andreas Sauer Moser, Jasmin Wittmann), dem Team „Menschenwürde und öffentliche Sicherheit“ am Institut, den beiden externen Konsulentinnen für die Jugendbeteiligung, Laura Lundy und Claudia Grasl, den Unterstützenden im Bereich der Datenerhebung³⁵ sowie den Mitgliedern des Fachbeirats und natürlich dem Global Campus (mit Manfred Nowak als Generalsekretär und Manu Krishan als Programmleiter zum UN Global Study follow up-Prozess) und der Right Livelihood Foundation – und zuvorderst allen engagierten jungen Menschen, die mit uns im Forschungsprozess zusammengearbeitet haben!³⁶

34. Grundsätzlich konnten Informationen bis 1. Juli 2022 berücksichtigt werden, in Einzelfällen auch darüber hinaus.

35. Insbesondere BMJ/Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen, VertretungsNetz (Bewohnervertretung, Patienten-anwaltschaft) und Gesundheit Österreich GmbH.

36. Einschließlich jener Personen, die in der Verwaltung (Justizministerium und Anstaltsleitung JA Gerasdorf, Kinder- und Jugendhilfe Wien & Tirol), bei Neustart und Trägerorganisationen (SOS Kinderdorf, Diakonie) die Mitwirkung von Kindern unterstützt haben.



„Selbst entscheiden.

Dass ich

meine eigene

Meinung

sagen kann!“

Stimme der Jugendlichen

2. Grundlagen

2.1 Zur Bedeutung eines Kinderrechtsansatzes

Internationale Menschenrechtsstandards formulieren ganz klar: „Jedermann hat das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit“ (Art 9 IPBPR) – das schließt selbstverständlich Kinder als Rechtsträger mit ein. Wie bei anderen menschenrechtlichen Gewährleistungen spielen gerade auch beim Recht auf persönliche Freiheit Fragen von Macht und Abhängigkeit eine zentrale Rolle. Kinder sehen sich hier in besonderer Weise mit Formen und Folgen von Fremdbestimmtheit konfrontiert. Im individuellen Rahmen einer Familie wird schon mal „Hausarrest“ als Sanktion gegen Kinder verhängt, auf gesellschaftlicher Ebene finden sich in Diskussionen zu Jugendkriminalität rasch Stimmen, die eine Herabsetzung von Strafmündigkeit und „Wegsperrern“ auffälliger Jugendlicher fordern. Zu beachten ist auch die Heterogenität der sozialen Gruppe „Kinder“. Die UN-Kinderrechtskonvention hat es sich in ihrer formaljuristischen Zielgruppenumschreibung (Art 1 KRK) zugegeben recht einfach gemacht, indem sie „Kinder“ schlicht als „Nicht-Volljährige“, Personen grundsätzlich vor Erreichen des 18. Lebensjahres, definiert. Das entbindet jedoch nicht von einer tiefergehenden Prüfung, welche Macht- und Abhängigkeitsmechanismen innerhalb der vielfältigen Gruppe „Kinder“ (bzw. in der Übergangsphase ins Erwachsenenalter) wirken. Beginnend mit unmittelbaren Gewalterfahrungen in allen Altersstufen vom Säuglingsalter an, über (multiple) Diskriminierung von Mädchen, Minderheiten, Kindern mit Behinderungen, Kindern mit Fluchterfahrung, bis hin zur Rekrutierung junger Menschen für Rebellenarmeen und Selbstmordattentate durch terroristische Organisationen lässt sich ein Bogen von Manipulation, Geringschätzung und Unterdrückung spannen. Angesichts vielfach mangelnder sozialer Teilhabe, konkreter Mitbestimmungsmöglichkeiten und fehlender politischer Macht lassen sich diese

Abhängigkeitsverhältnisse für junge Menschen auch nur besonders schwer durchbrechen. In vielen Staaten kann dann die Einweisung von Kindern in geschlossene Anstalten – auf Grund von Straftaten, „antisozialem Verhalten“, psychischer Erkrankung oder Behinderungen – als Kulmination dieses düsteren Befundes betrachtet werden.

Der hier entscheidende Punkt ist, wie schon andernorts formuliert: Kinder sind nicht einfach „Mini-Erwachsene“ – Wertungen und Erwartungen, die für erwachsene Menschen angemessen sein mögen, lassen sich nicht einfach auf jüngere übertragen. Es ist die Entwicklungsperspektive, welche den Umgang mit Menschen in Kindheit und Jugend und auch spezifisch kinderrechtliche Standards auszeichnet: die Berücksichtigung dieses außergewöhnlichen Entwicklungsprozesses jedes Menschen, in dem innerhalb weniger Jahre prägende Erfahrungen für den Rest des Lebens vermittelt werden zu Selbstwirksamkeit, zu Bindung und Vertrauen, zu Bewältigungsstrategien für Frust und Trauma, zur Herausbildung einer eigenständigen Identität und Persönlichkeit als Teil einer Gemeinschaft von vielen.³⁷ Wie in weiterer Folge gezeigt wird, gelingt es Verantwortungsträgern für Kinder – Eltern wie auch staatlichen Stellen – vielfach nicht in ausreichendem Maß, die für eine fördernde, sichere kindliche Entwicklung notwendigen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Projektinterviews wie Monitoringberichte zeigen auf, dass auch in Österreich „gelindere Mittel“ als Alternativen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen nicht ausreichend genutzt werden bzw. fehlen. Das zeigt sich im zeitlich unbegrenzten Maßnahmenvollzug für Jugendliche ebenso wie

37. Siehe dazu auch VN-Kinderrechtsausschuss, General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, VN-Dok. CRC/C/GC/20 (6. Dezember 2016), Para. 8ff, 14ff.

im Fehlen ausreichender ambulanter kinder- und jugendpsychiatrischer Angebote oder in mehr als 3.000 jährlich gemeldeten Freiheitsbeschränkungen im Umgang mit Kindern mit Behinderungen.

Der Kinderrechtsansatz stellt Kinder und ihre Rechte in den Mittelpunkt, und definiert davon ausgehend Anforderungen für kindgerecht qualitätsvolle Lebens- und Rahmenbedingungen. Verfolgt wird eine Doppelstrategie, die Kinder als Berechtigte in der Wahrnehmung ihrer Rechte unterstützt (*empowerment*) sowie von Verpflichteten die Wahrnehmung ihrer Verantwortung einfordert (*accountability*) – durch gesetzliche Verankerung von Kinderschutzkonzepten, Investitionen in Wohngruppen für familienähnliche Unterbringung und Personalqualifizierung, Schaffung von Beschwerde- und unabhängigen Monitoringinstrumenten.

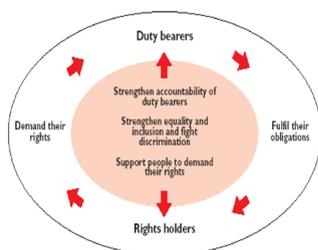


Abb 3: Kinderrechtsansatz als Doppelstrategie (n. Theis, J., *Promoting Rights-Based Approaches, Save the Children, 2004*).

Zentraler Referenzrahmen für all diese Maßnahmen ist die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, kurz: Kinderrechtskonvention (KRK). Grundsätzlich normiert sie in 42 substantiellen Artikel einen Katalog kinderrechtlicher Gewährleistungen, zu deren Umsetzung sich sämtliche Vertragsstaaten im Wege „alle[r] geeigneten Gesetzgebungs- Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen“ (Art 4) völkerrechtlich verpflichtet haben – und das sind immerhin alle Staaten der Welt, mit Ausnahme der USA; Österreich ist seit dem 5. September 1992 Vertragsstaat der KRK. Hervorzuheben ist hier nochmals die Breite des innerstaatlichen Umsetzungsauftrags an Staaten:³⁸ für die Erfüllung der Vertragspflichten sind bloß neue Gesetze bzw. Novellierungen nicht ausreichend, wenn sie nicht auch nachvollziehbar zu einer Veränderung der Praxis und Wirksamkeit gegenüber Kindern führen. Vereinbarkeit mit Kinderrechtsstandards herzustellen bedeutet daher gleichermaßen Maßnahmen auf rechtlich-

38. Siehe dazu Sax, Helmut, *Schutz mit System? Internationale kinderrechtliche Standards zum Schutz von Kindern vor Gewalt in der Familie und ihre Umsetzung in Österreich*, Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Band 37, NWV 2020, 94f.

struktureller Ebene (zB Reduzierung gesetzlicher Fristen für Untersuchungshaft, Verbot der Schubhaft für Jugendliche), aber auch Vermittlungsarbeit im Bereich der Aus- und Weiterbildung (zB österreichweit einheitliche Ausbildungsstandards für die Kinder- und Jugendhilfe) sowie Investitionen in die Verfügbarkeit ausreichender ambulanter und familienunterstützender Therapieangebote zwecks Vermeidung der Unterbringung von Kindern in psychiatrischen Einrichtungen.³⁹

Konzeptuell richtet sich der Umfang der staatlichen Verpflichtungen nach allgemeinen menschenrechtlichen Vorgaben, die in der „menschenrechtlichen Pflichtentrias“ (*obligations to respect, fulfil, protect*) zusammengefasst werden.⁴⁰ Demnach erfordert die Achtungspflicht (*respect*), dass staatliche Maßnahmen nicht willkürlich in geschützte Rechtsgüter (zB persönliche Freiheit) eingreifen; die Gewährleistungspflicht (*fulfil*) verlangt umfassende positive Maßnahmen zur Sicherstellung des Rechts (etwa diversionelle Angebote anstelle von Strafverfahren, ausreichende Verfügbarkeit kinder- und jugendpsychiatrischer Gutachter:innen, Aufbau von Kinderschutzsystemen); die Schutzpflicht (*protect*), schließlich, bezieht sich auf das Verhältnis unmittelbar zwischen Rechtsunterworfenen selbst und erfordert effektiven staatlichen Rechtsschutz etwa vor Gewalt und Freiheitsbeschränkungen auch innerhalb der Familie oder für Kinder in jedweder Form von Einrichtungen.

Inhaltlich wird der Rechtekatalog der Kinderrechtskonvention in der Interpretation durch den VN-Kinderrechtsausschuss, dem unabhängigen Vertragsüberwachungsorgan zur Kinderrechtskonvention, von vier „Allgemeinen Prinzipien“ (*General Principles*) getragen, die für die Auslegung auch aller übrigen Bestimmungen der KRK von Bedeutung sind:⁴¹

39. Vgl. dazu auch das dreigliedrige Konzept von Menschenrechtsindikatoren zur Fortschrittsprüfung, das sich aus Strukturindikatoren, Prozessindikatoren und Ergebnisindikatoren zusammensetzt, siehe OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide for Measurement and Implementation*, 2012, sowie zuletzt, grundlegend: Vaghri, Ziba/ Zermatten, Jean/Lansdown, Gerison/ Ruggiero, Roberta (eds), *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child – An Analysis of Attributes*, 2022.

40. Vgl. dazu Wouter Vandenhole/Gamze Erdem Turkelli/Sara Lembrechts, *Children's Rights: A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and Its Protocols*, Edward Elgar Publishing 2019, Para. I.76ff.; Manfred Nowak, *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*, NWV Wien 2002, 62ff.

41. Vgl. VN-Kinderrechtsausschuss, *Allgemeine Bemerkung Nr. 5 (2003 – General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child)*, Para. 12; siehe dazu auch mit kritischer Reflexion, Vandenhole/ Turkelli/Lembrechts, *Children's Rights: A Commentary* 2019, Para. I.13.

- Kindeswohlvorrang (*best interests of the child ... a primary consideration*, Art 3 Abs 1 KRK): demnach hat sich jedwede Maßnahme im Bereich Gesetzgebung und Verwaltung, staatlicher wie privater Institutionen, die Kinder betrifft, primär an deren „besten Interessen“ zu orientieren – dieser Auftrag richtet sich an die gesamte Rechtsordnung, nicht bloß an das Familienrecht, sondern ebenso an Strafvollzug wie Asylrecht, an die Schulverwaltung wie auch an das Sozialversicherungswesen;⁴²
- Kinderrecht auf Partizipation (Art 12 KRK): komplementär, zur Ermittlung der besten Interessen des Kindes, erwartet die KRK auch die Einbeziehung der betroffenen Kinder selbst, in geeigneter Form, bzw. durch geeignete Vertretungsmodelle sowie durch kindgerechte Verfahrensausgestaltung;
- Kinderrecht auf Leben, Überleben und bestmögliche Entwicklung (Art 6 KRK): hier manifestiert sich nicht nur die Schaffung von Bedingungen zur Sicherung einer kindlichen, menschenwürdigen Existenz, sondern auch die alle Rechte durchdringende Entwicklungsperspektive des Kindes;
- Verbot jeglicher Diskriminierung von Kindern (Art 2 KRK), aus Gründen u.a. von Geschlecht, Hautfarbe oder Nationalität ebenso wie aufgrund einer Behinderung.

An dieser Stelle soll nochmals auf die überragende Bedeutung des kinderrechtlichen Kindeswohlkonzepts hingewiesen werden. Der VN-Kinderrechtsausschuss unterscheidet hier in seiner Interpretationsleitlinie (*Allgemeine Bemerkung/General Comment*) Nr. 14 (2013) zum Kindeswohl drei eigenständige Verpflichtungen:⁴³

- Die Sicherstellung einer Kindeswohlprüfung als eigenständiger Verfahrensschritt in jedem Entscheidungsfindungsprozess, der Auswirkungen auf Kinder (individuell und als Gruppe) hat (Verfahrensdimension);
- Die inhaltliche Prüfung des Kindeswohls, also die Ermittlung und Auseinandersetzung der konkreten schützenswerten Interessen von Kindern, in der

42. In Österreich besonders verdeutlicht durch die Verankerung des Kindeswohlgrundsatzes auf verfassungsrechtlicher Ebene, durch das Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern 2011, BGBl I Nr. 4/2011, in Kraft getreten am 16. Februar 2011.

43. VN-Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2013) zum Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls als ein vorrangiger Gesichtspunkt (Art. 3 Abs. 1), Para. 14; deutsche Übersetzung durch das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/allgemeine-bemerkung-nr-14-2013>.

jeweiligen Situation (so auch der unmittelbar gesetzlich verankerte Kriterienkatalog des § 138 ABGB im österreichischen Familienrecht);

- Die besondere Gewichtung der Interessen von Kindern als vorrangiger Gesichtspunkt in der jeweiligen Interessensabwägung – dazu hilfreich sind Handreichungen und Orientierungshilfen, wie etwa der Leitfaden für die Kindeswohlprüfung im zweitinstanzlichen Asylverfahren in Österreich.⁴⁴

Die weiteren inhaltlichen Standards der KRK lassen sich nach unterschiedlichen Kriterien gruppieren. Weit verbreitet ist die Zuteilung nach den „drei Ps“, für *participation rights* (Beteiligungsrechte, zB Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Verfahrensrechte), *protection rights* (Schutzrechte, zB auf Schutz für jeglicher Form von Gewalt und Ausbeutung) und *provision rights* (Zugangs- und Versorgungsrechte, etwa zu angemessenem Lebensstandard, Gesundheitsdiensten und Schulbildung).⁴⁵

Ein Schlüsselkonzept zum Verständnis der KRK, das auch für die Interpretation von Standards zu Freiheitsentzug maßgeblich ist, betrifft die bereits mehrfach erwähnte Entwicklungsperspektive des Kindes. So spricht etwa Art 5 KRK von einer elterlichen Verantwortung zur Leitung und Führung des Kindes „in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise“.⁴⁶ Zum Ausdruck gebracht wird hier, dass Erziehung, also jede pädagogische Arbeit mit Kindern, gleich ob durch Eltern oder Sozialpädagog:innen in einer Wohngemeinschaft, vom dynamischen Wechselspiel der Förderung der Verselbständigung des Kindes und dem Schutz vor Gefährdung lebt, und damit auch Erziehungsmaßnahmen alters- und entwicklungsangepasst zu treffen sind, im ständigen Austausch mit dem Kind.⁴⁷ Dies umfasst auch das Setzen von Grenzen gegenüber dem Kind – dem allerdings

44. Vgl. den Leitfaden „Kindeswohl im Asyl- und Fremdenrecht“ des Bundesverwaltungsgerichts vom Juli 2022, <https://www.bvwwg.gv.at/presse/796464.html>.

45. Ausführlich schon Helmut Sax/Christian Hainzl, Die verfassungsrechtliche Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Österreich, Verlag Österreich, 1999, 18ff.

46. Im Original, Artikel 5: „... parents ... to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the present Convention“; siehe auch Vandenhoe/Turkelli/Lembrechts, *Children's Rights: A Commentary* 2019, Para. 5.11ff.

47. Vgl. dazu den VN-Kinderrechtsausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr 12 (2009 – Das Recht des Kindes auf Gehör, deutsche Übersetzung auf <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/allgemeine-bemerkung-nr-12-2009>), Para. 84: „Je mehr das Kind selbst weiß, erfahren hat und versteht, desto mehr müssen Eltern, gesetzliche Sorgeberechtigte oder andere Personen, die per Gesetz für das Kind verantwortlich sind, Führung und Anleitung zunächst in Ermahnungen und Ratschläge und später in einen Austausch auf gleicher Ebene verwandeln. Dieser Wandel findet nicht an einem feststehenden Punkt in der Kindesentwicklung statt, sondern erfolgt zunehmend, indem das Kind ermuntert wird, seine eigene Meinung beizutragen“.

seinerseits Grenzen durch das Gewaltverbot (Art 19 KRK) gesetzt sind, worunter auch Freiheitsentzug fallen kann. Diese Überlegungen sind damit auch von Bedeutung für die Beurteilung von Situationen „alterstypischer Freiheitsbeschränkungen“, wie noch später im Kontext des HeimAufG im Umgang mit Kindern mit Behinderungen zu zeigen sein wird.⁴⁸ Des Weiteren stehen Entwicklungsperspektive des Kindes und Gewaltschutz in einem Spannungsfeld zur Rechtfertigung von Freiheitsentzug als strafrechtlicher Sanktion gegenüber jungen Menschen. Schließlich soll noch festgehalten werden, dass Entwicklung und Verselbständigung nicht schlagartig mit Erreichen eines 18. Geburtstags zum Abschluss gebracht werden. Vielmehr liegt eine zentrale Herausforderung im Jugendstrafrecht, in psychiatrischen Unterbringungen und im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe in der unterstützenden Bewältigung dieser oftmals noch Jahre dauernden Transitionsphase für junge Erwachsene.

Eine weitere grundlegende Fragestellung betrifft das Verhältnis Kind – Eltern – Staat. Wie auch im österreichischen Kindschaftsrecht geht die KRK von einer primären Erziehungsverantwortung der Eltern eines Kindes aus, die in einem grund- und menschenrechtlichen geschützten Familienleben und dem Konzept der Familieneinheit (vgl. Art 7 Abs 1 KRK/Betreuung durch Eltern, Art 8 Abs 1 KRK/gesetzlich anerkannte Familienbeziehungen, Art 9 Abs 1 KRK/Trennung von den Eltern nur im Einzelfall unter engen Voraussetzungen; Art 8 EMRK) zum Ausdruck kommen. Nehmen Eltern aus welchen Gründen auch immer diese Verantwortung allerdings nicht wahr und zeichnet sich eine Gefährdung des Kindeswohls ab, sind Behörden – als Ausdruck der oben angesprochenen menschenrechtlichen Schutzpflicht – zur Intervention verpflichtet: zunächst und primär durch Unterstützung in der Bewältigung der Erziehungsaufgaben, aber als letztes Mittel auch

48. Vgl. Kapitel 3.5.

durch Trennung des Kindes von einem belastenden Umfeld. Wie auch im Kontext Freiheitsentzug ist hier eine qualifizierte Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen, denn die Familieneinheit erfordert, dass eine Trennung des Kindes von den Eltern immer nur als letztes Mittel und für die kürzestnötige Zeit zu erfolgen hat.⁴⁹ Gleichzeitig gilt diese Anforderung auch in Richtung Eltern: droht einem Elternteil eine Haftstrafe, aber lassen sich Alternativen (etwa durch Bewährungsstrafen) und damit eine Trennung vom Kind vermeiden, so sind diese Alternativen vorzuziehen.⁵⁰ Ist letztlich eine Trennung des Kindes von den Eltern unumgänglich, hat der Staat für eine adäquate alternative Unterbringungsmöglichkeit zu sorgen (vgl. Art 20 KRK), die ihrerseits Qualitätsstandards professioneller pädagogischer Betreuungsarbeit genügen muss (vgl. Art 3 Abs 3 KRK/Qualität hinsichtlich Sicherheit, Gesundheit, Personaleignung, Aufsicht). Das gilt insbesondere in Bezug auf stationäre Unterbringungsformen, gleich ob es sich um geschlossene Einrichtungen des Strafvollzugs oder offene WGs der Kinder- und Jugendhilfe handelt.

2.2. Das Recht des Kindes auf persönliche Freiheit

2.2.1. Persönliche Freiheit als Menschenrecht

Damit soll der Blick vom breiten kinderrechtlichen Rahmen zum konkreten Kinder- und Menschenrecht auf persönliche Freiheit gelenkt werden. Denn die Kinderrechtskonvention ist nicht der erste völkerrechtliche Vertrag, der sich mit persönlicher Freiheit auseinandersetzt. Wie einleitend angemerkt, lassen sich entsprechende Garantien auf nationaler Ebene historisch weit zurückreichend bis ins Mittelalter belegen. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs, mit Beginn der Kodifizierung des internationalen Menschenrechtsschutzes, garantiert bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 jeder Person das Recht auf „Leben, Freiheit und Sicherheit“ (Artikel 3) und verbietet willkürliche Festnahme und Haft (Art 9 AEMR). Davon ausgehend hat sich über die Jahrzehnte ein weitreichendes internationales normatives Vertragswerk zu persönlicher Freiheit und Freiheitsentzug entwickelt. Dieses wird ergänzt durch eine Vielzahl rechtlich nicht verbindlicher, aber Vertragsbestimmungen maßgeblich konkretisierender Soft-Law-Standards, die einen wesentlichen Beitrag für die Interpretation leisten (Abb. 4).

49. Vandenhole/Turkelli/Lembrechts, *Children's Rights: A Commentary* 2019, Para. 9.12.

50. *Ibid.*, Para. 9.12.

International and Regional Legal Instruments Protecting the Right to Personal Liberty

YEAR OF ADOPTION	LEGAL INSTRUMENTS	PARTIES TO THE TREATY
1950	EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS	47
1966	INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS	173
1969	AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS	25
1981	AFRICAN CHARTER ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS	54
1985	UN STANDARD MINIMUM RULES FOR THE ADMINISTRATION OF JUVENILE JUSTICE ('BEIJING RULES')	
1988	BODY OF PRINCIPLES FOR THE PROTECTION OF ALL PERSONS UNDER ANY FORM OF DETENTION OR IMPRISONMENT	
1989	CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD	196
1990	AFRICAN CHARTER ON THE RIGHTS AND WELFARE OF THE CHILD	48
1990	UN RULES FOR THE PROTECTION OF JUVENILES DEPRIVED OF LIBERTY ('HAVANA RULES')	
1990	UN GUIDELINES FOR THE PREVENTION OF JUVENILE DELINQUENCY ('RIYADH GUIDELINES')	
1991	UN STANDARD MINIMUM RULES FOR NON-CUSTODIAL MEASURES ('TOKYO RULES')	
1997	GUIDELINES FOR ACTION ON CHILDREN IN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM ('VIENNA GUIDELINES')	
2002	OPTIONAL PROTOCOL TO THE UN CONVENTION AGAINST TORTURE	90
2004	ARAB CHARTER ON HUMAN RIGHTS	14
2006	CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES	180
2009	UN GUIDELINES FOR THE ALTERNATIVE CARE OF CHILDREN	
2015	UN STANDARD MINIMUM RULES FOR THE TREATMENT OF PRISONERS ('NELSON MANDELA RULES')	

SOFT LAW
HARD LAW

Abb 4: Übersicht über internationale und regionale Rechtsinstrumente (UN Global Study 2019, 66).

Artikel 9 des **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte** (IPBPR) 1966 fasst zusammen: „Jedermann hat das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit. Niemand darf willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden. Niemand darf seiner Freiheit entzogen werden, es sei denn aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter Beachtung des im Gesetz vorgeschriebenen Verfahrens“. Wie bereits angesprochen, handelt es sich im Kontext des Rechts auf persönliche Freiheit um ein sehr spezifisches geschütztes Rechtsgut. Im Mittelpunkt steht nicht eine allgemeine Handlungsfreiheit des Menschen, sondern die unmittelbare körperliche Bewegungsfreiheit. Jede Zwangsmaßnahme, die eine Ortsveränderung der Person unterbindet (zB Fesselungen, Fixierungen) oder auf einen räumlich eng begrenzten Raum beschränkt (zB Haft), ist als Freiheitsentzug zu qualifizieren. Als Anwendungsbeispiele kommen Polizeihaft, Untersuchungshaft und Freiheitsstrafen in Frage, aber auch die zwangsweise Unterbringung in psychiatrischen Einrichtungen oder anderer Formen institutioneller Unterbringung von Kindern.⁵¹ So

51. VN-Menschenrechtsausschuss, General comment No. 35 Article 9 (Liberty and security of person), VN-Dok. CCPR/C/GC/35 (16. Dezember 2014), Para. 5.

definieren auch die Regeln der Vereinten Nationen von 1990 für den Schutz von Jugendlichen, denen ihre Freiheit entzogen ist („Havanna-Regeln“),⁵² Freiheitsentzug als „jede Form der Haft oder Strafgefängenschaft oder die Unterbringung einer Person in öffentlichem oder privaten Gewahrsam, den diese Person nicht frei verlassen darf, auf Anordnung eines Gerichts- oder Verwaltungsorgans oder einer anderen öffentlichen Stelle“.⁵³ Demgegenüber fallen räumlich weniger eng begrenzende Maßnahmen wie zB das Verbot des Verlassens des aktuellen Wohnorts/Gebietsbeschränkungen oder allgemeine Reisebeschränkungen nicht unter Freiheitsentzug, sondern unter Eingriffe in das Recht der Freizügigkeit (Art 12 IPBPR).⁵⁴

Das Recht auf persönliche Freiheit ist kein absolutes Recht, sondern darf unter bestimmten Voraussetzungen beschränkt werden. Einen Katalog abschließender Rechtfertigungsgründe, wie er zB in Art 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) enthalten ist (zB Freiheitsstrafen, Unterbringung zur Vermeidung der Verbreitung ansteckender Krankheiten) enthält der IPBPR nicht, fokussiert aber auf das Willkürverbot und gesetzliche Grundlagen. „Willkür“ kommt hier gegenüber Rechtmäßigkeit eine eigenständige, breitere Bedeutung zu, die Aspekte fehlender Verhältnismäßigkeit, Unvorhersehbarkeit des Rechts oder grundsätzlichen Unrechts aufweist.⁵⁵

Untrennbar mit Garantien vor unrechtmäßigem Freiheitsentzug verbunden sind Verfahrensrechte der Betroffenen, die eine Prüfung der Maßnahme garantieren sollen (Informationsrechte, Überprüfung durch ein unabhängiges Gericht/habeas corpus, Entschädigung bei unrechtmäßigem Freiheitsentzug, vgl. Abs 2 - 5 des Art 9 IPBPR).

Diese Garantien werden gemäß Artikel 24 IPBPR ergänzt durch ein Recht des Kindes auf weitergehende Schutzmaßnahmen. In der Interpretation durch den VN-Menschenrechtsausschuss bedeutet dies insbesondere die Berücksichtigung spezifisch kinderrechtlicher Anforderungen (Kindeswohlvorrang, Freiheitsentzug nur als letztes Mittel, für die kürzest angemessene Zeit).⁵⁶

Schon früh wurde erkannt, dass Personen, die in geschlossenen Einrichtungen untergebracht

52. United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, GV-Res 45/113 vom 14. Dezember 1990.

53. Punkt 11 lit. b.

54. Grundlegend zur Interpretation des Pakts, William Schabas, Nowak's CCPR Commentary: U.N. International Covenant on Civil and Political Rights 3rd edition, N. P. Engel Verlag, 2019.

55. VN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 35 Article 9, Para. 12.

56. Ibid., Para. 62.

werden, besonderen Risiken von Gewalterfahrungen, einschließlich Folter, ausgesetzt sind. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe 1984 (**VN-Folterkonvention**)⁵⁷ definiert Folter und ähnliche Gewaltformen sowie umfangreiche Schutz- und Gewährleistungspflichten, einschließlich Verpflichtungen der Prävention. Folter erfasst dabei jedes einem staatlichen Akteur zurechenbare Verhalten, das mit schwerem Leid in einer Situation der Machtlosigkeit verbunden ist, und einer Person absichtlich zu einem bestimmten Zweck (Geständnis, sonstige Informationen, Einschüchterung) zugefügt wird. Der Unterschied zu „bloßer“ grausamer oder unmenschlicher Behandlung liegt hier nicht primär in der Intensität der Gewalt, sondern bei den Elementen Zweck und Absichtlichkeit.⁵⁸ Als wirksames Mittel der Prävention solcher Übergriffe haben sich insbesondere unangekündigte Besuche unabhängiger Prüforgane in Einrichtungen des Freiheitsentzugs herausgestellt. Zur Sicherstellung einheitlicher Standards für ein derartiges präventives Monitoring wurde 2002 ein **Fakultativprotokoll zur VN-Folterkonvention (OPCAT)** verabschiedet.⁵⁹ Darin werden als „Orte der Freiheitsentziehung“ all jene staatlicher Kontrolle unterstehenden Orte genannt, „an denen Personen entweder auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann“ (Art 4 Abs 1 OPCAT). In Österreich wurde die Funktion des Nationalen Präventionsmechanismus mittels OPCAT-Durchführungsgesetz⁶⁰ 2012 der Volksanwaltschaft übertragen.

Weiters von Bedeutung für den allgemeinen menschenrechtlichen Rechtsrahmen zu Freiheitsentzug von Kindern ist das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das dazugehörige Fakultativprotokoll aus dem Jahr 2006 (**Behindertenrechtskonvention, BRK**).⁶¹ Im Rahmen eines umfassenden Rechte-Katalogs legt Artikel 14 BRK fest, dass die Vertragsstaaten gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen „gleichberechtigt mit anderen das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit genießen“, und dass ihnen „gleichberechtigt mit anderen die Freiheit nicht rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird, dass jede Freiheitsentziehung im Einklang mit

dem Gesetz erfolgt und dass das Vorliegen einer Behinderung in keinem Fall eine Freiheitsentziehung rechtfertigt“. Ergänzend sieht die BRK Garantien für Menschen mit Behinderungen zum Schutz vor Folter (Art 15), vor Gewalt (Art 16) und zum Schutz der körperlichen und psychischen Unversehrtheit (Art 17) vor. Alle diese Rechte müssen insbesondere auch Kindern mit Behinderungen gewährleistet werden, unter explizitem Verweis auf Kindeswohlvorrang und das Kinderrecht auf Partizipation (Art 7 BRK). Hervorzuheben ist, dass die BRK auf struktureller Ebene explizit eine nationale Koordinationsstelle für Umsetzungsmaßnahmen (Art 33 Abs 1) sowie eine Überprüfungsstelle für ein unabhängiges Umsetzungsmonitoring (Art 33 Abs 2) vorsieht.⁶²

Der Vertragsüberwachungsausschuss zur **Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau** 1979 („CEDAW“, „Frauenrechtskonvention“) hat festgehalten, dass die Umsetzung des Rechts von Frauen auf ein gewaltfreies Leben untrennbar mit anderen Menschenrechten verbunden ist, einschließlich des Rechts auf Leben, des Folterverbots und des Rechts von Frauen auf persönliche Freiheit und Sicherheit.⁶³

Auf **regionaler Ebene** werden die internationalen Standards zum RechtaufpersönlicheFreiheitimBereich der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention 1969 (Art 7), der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker 1981 (Art 6) und der Arabischen Charta der Menschenrechte 2004 (Art 14), sowie insbesondere durch die **Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates** 1950 bekräftigt bzw. näher ausgestaltet.⁶⁴

Artikel 5 EMRK wiederholt das Recht auf Freiheit und Sicherheit als „Jedermann“-Recht, das grundsätzlich für alle natürlichen Personen gilt, unabhängig vom Alter.⁶⁵ Art 5 EMRK fährt fort mit einer taxativen Liste („nur in folgenden Fällen“) von zulässigen Gründen des Freiheitsentzugs, sofern sie „auf die gesetzlich vorgesehene Weise“ erfolgen. Dies beinhaltet Freiheitsentzug – verkürzt wiedergegeben – nach Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe, „Beugehaft“ zur Erzwingung staatlicher Beschlüsse, Festnahme bzw Untersuchungshaft, „Haft von Minderjährigen ... zum Zweck überwachter Erziehung“, Haft zur Vermeidung der Ausbreitung von Krankheiten oder wenn eine Person „geisteskrank, Alkoholiker, rauschgiftsüchtig oder Landstreicher“ ist, oder Schubhaft zur Sicherung

57. Für Österreich: BGBl. Nr. 492/1987.

58. Vgl. Zach, Gerrit in: Nowak, Manfred/Birk, Moritz/Monina, Giuliana (eds), *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Part I Substantive Articles, Art.1 Definition of Torture*, Oxford Commentaries on International Law, 2019, Para 72.

59. Für Österreich: BGBl. III Nr. 190/2012.

60. BGBl. I 1/2012. Näheres dazu in Kapitel 4.

61. Für Österreich: BGBl. III Nr. 155/2008.

62. Zu Österreich, siehe dazu Kap 4.

63. VN, CEDAW, General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, VN-Dok. CEDAW/C/GC/35 (26. Juli 2017), Para. 15.

64. Siehe dazu auch den Überblick in UN Global Study 2019, 73ff.

65. Fall Nielsen gg. Dänemark, EGMR 28.11.1988, Rz 58.

einer Ausweisung ins Ausland (Art 5 Abs 1 lit a – f). Daran schließen in der EMRK dem IPBPR vergleichbare Verfahrensgarantien an. Auch im Rahmen der EMRK (Art 2 Protokoll Nr. 4) wird das Recht auf Freizügigkeit gewährleistet. Eine Abgrenzung ergibt sich dabei nach der Rechtsprechung des EGMR vor allem aus der Schwere und Intensität des Eingriffs.⁶⁶

Zur Beurteilung eines Freiheitsentzugs stellt der EGMR immer auf die konkrete Situation im Einzelfall ab und zieht Kriterien wie Art, Dauer, Auswirkungen und Umsetzungsweise in Betracht. Dabei genügt auch bereits ein relativ kurzer Zeitraum der Zwangsmaßnahme (von ein bis zwei Stunden).⁶⁷ Demgegenüber ist die Absicht bzw. Intention einer Freiheitsbeschränkung für die Erfüllung eines Eingriffs nicht maßgeblich.⁶⁸ Von Bedeutung sind aber sowohl ein objektives Element (die beschränkende Maßnahme), als auch ein subjektives Element (die Wahrnehmung einer Zwangssituation). In objektivierbarer Hinsicht prüft der EGMR insbesondere Möglichkeiten, einen Ort zu verlassen, das Ausmaß von Aufsicht und Kontrolle über Bewegungsmöglichkeiten, Ausmaß von Isolation und Verfügbarkeit sozialer Kontakte.⁶⁹ Daraus lässt sich ableiten, dass Freiheitsentzug auch in Einrichtungen, die nicht als geschlossene Anstalt geführt werden, zu prüfen ist. Hinsichtlich des subjektiven Elements sei etwa auf den Fall eines achtjährigen Buben verwiesen, dessen Aufenthalt ohne Begleitung in einer Polizeistation für mehr als 24 Stunden, unabhängig davon ob die Station versperrt war oder nicht, als Freiheitsentzug gewertet wurde, da von dem Kind nicht erwartet werden konnte, die Station selbständig zu verlassen.⁷⁰

Die **Grundrechtecharta der Europäischen Union** normiert in Art 6 schlicht das jedem Menschen garantierte Recht auf Freiheit und Sicherheit. Art 24 GRC normiert des Weiteren eigenständige Rechte des Kindes, welche Schutz- und Fürsorgeanspruch von Kindern, Kinderpartizipation, Kindeswohlvorrang sowie Kontaktrechte zu beiden Eltern beinhalten, ergänzt durch ein Kinderarbeitsverbot (Art 32). Gemäß Art 52 GRC verfügen die GRC-Rechte über „die gleiche Bedeutung und Tragweite“ wie die entsprechenden Rechte der EMRK, was insbesondere im Bereich der Anwendbarkeit des Unionsrechts für das Verhältnis

66. So schon die Menschenrechtskommission im Fall Guzzardi gg. Italien, B 7960/77; vgl. dazu die Judikaturübersicht in EGMR, Guide on Article 5 of the Convention – Right to liberty and security, Rz.2. 67. Vgl. Fall Rantsev gg. Zypern und Russland, EGMR 10.5.2010, Rz. 317.

68. EGMR, Guide on Article 5 of the Convention – Right to liberty and security, Rz. 10.

69. Vgl. auch Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina, Europäische Menschenrechtskonvention, §21 Rz 8.

70. Fall Tarak und Depe gg. Türkei, EGMR 9.7.2019, Rz. 61.

Art 6 GRC und Art 5 EMRK zutrifft.⁷¹

2.2.2. Kernelemente als Kinderrecht

Die überblicksweise angeführten Menschenrechtsquellen zum Recht auf persönliche Freiheit bildenden Rahmen für eine spezifischere Erörterung als Recht des Kindes. Wie auch bei anderen Kinderrechten übernimmt die VN-Kinderrechtskonvention in diesem Zusammenhang allgemein menschenrechtliche Gewährleistungen und fügt diesen kinderspezifische Aspekte hinzu.

- Recht auf persönliche Freiheit als Kinderrecht
- Ausnahmecharakter von Eingriffen: gesetzlich festgelegt, nicht willkürlich
- Nur aus bestimmten, taxativen Gründen (Art 5 EMRK, Art 2 PersFrG)
- Kinderrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung – Vorrang gelinderer Mittel/letztes Mittel, kürzest angemessene Zeit, Kindeswohlvorrang, Kinderpartizipation
- Gewährleistung menschenwürdiger Bedingungen/Kinderrechte während des Freiheitsentzugs, Gewaltverbot, Ausbildung
- Verfahrensrechte – Prüfung der Rechtmäßigkeit von Freiheitsentzug, Kinderpartizipation (Information, Beistand), Verfahrensgestaltung/Standards kindgerechter Justiz
- Beschwerde und unabhängiges Monitoring
- Prävention und Kinderschutzsystem – Gatekeeping und sektorübergreifende Nahtstellen

Abb 5: Kernelemente/Referenzrahmen für die Beurteilung der Gewährleistung des Kinderrechts auf persönliche Freiheit.

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht **Artikel 37 Kinderrechtskonvention**, der sich mit Freiheitsentzug von Kindern auf vier Ebenen auseinandersetzt: Vermeidung von Freiheitsentzug (lit b); verbotene Strafen/Formen des Freiheitsentzugs (lit a); Behandlung während des Freiheitsentzugs (lit c); Verfahrensrechte (lit d).

Art 37 lit. b KRK wiederholt zunächst die allgemein menschenrechtliche Verpflichtung sicherzustellen, dass „keinem Kind die Freiheit rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird“. Hinzu tritt nun aber eine kinderrechtliche Schlüsselgarantie: „Festnahme,

71. Siehe auch Czech, Philipp, Bundesgesetz vom 29. November über den Schutz der persönlichen Freiheit, in: Kahl, Arno/Khakzadeh, Lamiss/Schmid/Sebastian (Hrsg.), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht – B-VG und Grundrechte (nachfolgend: Kahl/Khakzadeh/Schmid, Kommentar Bundesverfassungsrecht), Jan Sramek-Verlag, 2021, Art 1 Rz 3.

Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe darf bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden.⁷² Um dieser Anforderung, diesem Ausnahmecharakter von Freiheitsentzug, gerecht werden zu können, bedeutet es im Umkehrschluss, dass es in jedem Fall auch, erstens, ein gelinderes, weniger eingriffsintensives Mittel zum Umgang mit der Situation prinzipiell geben muss (zB Diversion statt Freiheitsstrafe, ambulante Betreuung statt Aufnahme in eine stationäre psychiatrische Einrichtung), und, zweitens, dass dieses gelindere Mittel auch tatsächlich (ausreichend) verfügbar ist (und nicht etwa Betreuungsplätze aus Ressourcenmangel fehlen).

Für den Bereich der Jugendgerichtsbarkeit führt Art 40 Abs 3 KRK Beispiele an, die eine Anwendung freiheitsentziehender Maßnahmen reduzieren sollen. Dazu zählen insbesondere die Festlegung eines Mindestalters für die Strafmündigkeit sowie die Möglichkeit diversioneller Erledigungen, „um den Fall ohne ein gerichtliches Verfahren zu regeln“. Der VN-Kinderrechtsausschuss hat dazu in seinen Interpretationsleitlinien von 2019 ausgeführt, dass ein Mindestalter frühestens bei 14 Jahren, nach Möglichkeit höher liegen sollte, unter Verweis auf den Forschungsstand im Bereich der Neurowissenschaften und Entwicklungen im Jugendalter.⁷³ In Bezug auf Freiheitsentzug selbst empfiehlt der VN-Ausschuss sogar ein Mindestalter für Unterbringungen von 16 Jahren (ausgenommen in Fällen eine Gefährdung öffentlicher Sicherheit oder Gesundheit).⁷⁴ Weitere Beispiele für nicht-freiheitsentziehende Reaktionsmöglichkeiten bietet Art 40 Abs. 4 KRK, wie etwa spezifische Formen der Aufsicht, Weisungen, Aufnahme in Pflegefamilien oder Entlassung auf Bewährung.

Grundsätzlich ist jedoch festzuhalten, dass der ultima *ratio*-Grundsatz von Freiheitsentzug für alle Unterbringungsformen von Kindern gilt, also im Strafvollzug ebenso wie für Haft in Asylverfahren oder Unterbringung in psychiatrischen oder sonstigen stationären Einrichtungen für Kinder, was auch die Interpretationspraxis des VN-Kinderrechtsausschuss bestätigt.⁷⁵

72. So auch der VN-Kinderrechtsausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24: „States parties should immediately embark on a process to reduce reliance on detention to a minimum“, General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system, VN-Dok. CRC/C/GC/24 (18. September 2019), Para 83.

73. Ibid. Para. 22.

74. Ibid. Para. 89.

75. Vgl. dazu ausführlich, Schabas, William/Sax, Helmut, Article 37: Prohibition of Torture, Death Penalty, Life Imprisonment and Deprivation of Liberty, in: André Alen, Johan Vande Lanotte, Eugène Verhellen, Fiona Ang, Eva Berghmans, and Mieke Verheyde (ed), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Brill 2006, Rz. 88, mit weiteren Nachweisen.

Dieser weite Anwendungsbereich trifft auch auf den zweiten Schlüsselaspekt des Art 37 lit b. Satz 2 zu, nämlich auf den Zeitfaktor: sofern Freiheitsentzug unvermeidbar ist, dann ist Vorsorge zu treffen, dass dessen Dauer jedenfalls auf das Mindestmaß beschränkt bleibt. Denn gerade bei jungen Menschen, in unterschiedlichen Phasen ihrer Entwicklung, in Schul- oder Berufsausbildung stehend, sind massive Nachteile aus freiheitsentziehenden Maßnahmen zu erwarten. Eine zeitlich unbefristete Anhaltung (wie etwa die geltende Regelung im Maßnahmenvollzug in Österreich) ist mit dieser Anforderung jedenfalls nicht vereinbar.

In dieselbe Richtung weist auch das Verbot der Verhängung einer lebenslangen Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit einer vorzeitigen Entlassung (Art 37 lit. a KRK). Ebenso verboten ist die Verhängung der Todesstrafe, sowie jeglicher Form von Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Damit ist auch der Zusammenhang mit dem umfassenden kinderrechtlichen Gewaltverbot nach Artikel 19 KRK hergestellt, welches Schutzmaßnahmen für Kinder „vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschließlich des sexuellen Missbrauchs“ verlangt. Der VN-Kinderrechtsausschuss betrachtet etwa Formen der Einzelhaft, Isolationshaft sowie unmenschliche oder erniedrigende Bedingungen im Freiheitsentzug als Formen psychischer Gewalt gegen Kinder.⁷⁶

Art 37 KRK stellt des Weiteren auch Mindestanforderungen an die Bedingungen während des Freiheitsentzugs. Lit c verlangt dazu, dass jedes Kind „menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde“ behandelt und altersgerecht versorgt wird. Außerdem sind grundsätzlich Kinder von Erwachsenen zu trennen (Ausnahmen nur im Interesse des Kindeswohls); und sie haben das Recht auf Außenkontakte und Besuche.⁷⁷

Schließlich bekräftigt Art 37 lit d KRK auch für den Umgang mit Kindern die Rechte auf *habeas corpus*/Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Haft,

76. VN-Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung/General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence, VN-Dok. CRC/C/GC/13 (18. April 2011), Para. 21.

77. Zu all diesen Aspekten siehe die detaillierten Regelungen in weiterführenden VN-Instrumenten, wie die Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen von 1985 für die Jugendgerichtsbarkeit („Peking-Regeln“) sowie die Regeln der Vereinten Nationen von 1990 für den Schutz von Jugendlichen, denen ihre Freiheit entzogen ist („Havanna-Regeln“).

einschließlich Zugang zu (Rechts-)Beistand, sowie „auf alsbaldige Entscheidung“. Daraus lässt sich auf eine notwendige Priorisierung von Haftprüfungen betreffend Jugendlichen schließen.

Die Bestimmungen der KRK zu Freiheitsentzug sind in enger Wechselwirkung zu einer Reihe **weiterer kinderrechtlicher Standards** zu prüfen. Von übergreifender Bedeutung sind hier weiterhin die im vorhergehenden Abschnitt dargestellten Allgemeinen Prinzipien des Kindeswohlvorrangs, des Partizipationsrechts des Kindes, dem Recht auf Leben und Entwicklung sowie das Diskriminierungsverbot. Ebenso wurde bereits auf den Zusammenhang zwischen Freiheitsentzug und Gewaltschutz bzw. -prävention (Art 19 KRK) hingewiesen. Eine wichtige komplementäre Rechtsvorschrift enthält Artikel 39 KRK, der Gewährleistungspflichten der Vertragsstaaten vorsieht durch „Maßnahmen, um die physische und psychische Genesung und die soziale Wiedereingliederung eines Kindes“ zu fördern, wenn sie Opfer von Gewalt, einschließlich Folter oder unrechtmäßiger Formen des Freiheitsentzugs, geworden sind.

In Bezug auf mögliche Orte des Freiheitsentzugs normiert Art 40 KRK grundlegende Standards für Kinder, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind. Die Garantien reichen dabei von Unschuldsvermutung über Rechtsbeistand bis zu den Zielen eines Jugendstrafrechts, das Kinder grundsätzlich ermächtigt und „die Notwendigkeit berücksichtigt, seine soziale Wiedereingliederung sowie die Übernahme einer konstruktiven Rolle in der Gesellschaft“ zu fördern (Art 40 Abs 1).

Andere Fallgruppen haben Artikel 20ff KRK im Blick, wenn ein Kind, „das vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöst wird oder dem der Verbleib in dieser Umgebung im eigenen Interesse nicht gestattet werden kann“ (vgl. dazu Art 9/Trennung von den Eltern) einen Anspruch auf besonderen „Schutz und Beistand des Staates“ geltend machen kann. Dazu zählt, dass qualitätsvolle alternative Betreuungsformen zur Verfügung gestellt werden, die von der Aufnahme in eine Pflegefamilie bis zur stationären Unterbringung reichen können. Art 22 KRK normiert ebenso eine besondere staatliche Schutzverpflichtung für asylsuchende Kinder, einschließlich adäquater Unterbringung. Art 23 KRK soll die inklusive Teilnahme von Kindern mit Behinderungen am Leben der Gemeinschaft, sowie generell der Zugang von Kindern zu Gesundheitsdiensten (Art 24) sicherstellen. Hervorzuheben ist hier schließlich eine spezifische staatliche Überprüfungspflicht, die gerade für stationäre freiheitsentziehende Betreuungsformen

von Bedeutung ist: gemäß Artikel 25 KRK hat jedes Kind, welches „von den zuständigen Behörden wegen einer körperlichen oder geistigen Erkrankung zur Betreuung, zum Schutz der Gesundheit oder zur Behandlung untergebracht“ ist, das Recht „auf regelmäßige Überprüfung der dem Kind gewährten Behandlung sowie aller anderen Umstände, die für seine Unterbringung von Belang sind“.⁷⁸

Ein wichtiges unterstützendes Instrument im Zusammenhang mit all den genannten Kontexten bilden die von der VN-Generalversammlung 2009 angenommenen **Leitlinien für alternative Formen der Betreuung**.⁷⁹ Diese widmen sich der Frage, wie das Aufwachsen von Kindern in der Familie bzw. familienähnlichen Settings unterstützt und eine Trennung von Kindern von den Eltern und Betreuung in stationären Einrichtungen vermieden werden kann. Dazu wurde ein „Gatekeeping-Konzept“ entwickelt, das zunächst eine Prüfung der Notwendigkeit einer derartigen Unterbringung vorsieht, und, sofern zutreffend, als zweiten Schritt eine Angemessenheitsprüfung im Hinblick auf die im konkreten Fall bestangepasste Betreuungsform verlangt.⁸⁰ Gerade im Hinblick auf die Schaffung ausreichender Angebote für Familienunterstützung zur Vermeidung der Trennung und Betreuung von Kindern etwa in Einrichtungen der Behindertenhilfe, aber auch hinsichtlich kinderpsychiatrischer Unterbringung, sind diese Standards von essentieller Bedeutung. In weiterer Folge ermöglichen sie auch die Vermeidung von Situationen von Freiheitsentzug in institutionellen Settings und erwarten die Entwicklung einer Deinstitutionalisierungsstrategie.

Im Hinblick auf den Zugang von Kindern zu Rechtsschutzmechanismen sei an dieser Stelle weiters auf die **Leitlinien des Europarats für eine kindgerechte Justiz** 2010 verwiesen.⁸¹ Diese erstrecken sich auf alle Verfahren, an denen Kinder beteiligt sind, also strafrechtliche, zivilrechtliche und jedwede Verwaltungsverfahren (einschl. im Asyl- und Fremdenrecht). So sind jungen Menschen grundlegende Rechte und Rechtsschutz vor, während

78. Einen expliziten Schritt weiter ging wie erwähnt die 17 Jahre nach der Kinderrechtskonvention beschlossene Behindertenrechtskonvention, die von Vertragsstaaten ausdrücklich einen unabhängigen nationalen Monitoringmechanismus einfordert (der über ein Einrichtungsmonitoring hinausreicht).

79. VN-Generalversammlung, Guidelines for the Alternative Care of Children, Res 64/142 vom 18. Dezember 2009, VN-Dok. A/RES/64/142 (24. Februar 2010).

80. Cantwell, Nigel/Davidson, Jennifer/Elsley, Susan/Milligan, Ian/Quinn, Neil, Moving Forward: Umsetzung der „Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern“, CELCIS 2012/deutsche Übersetzung FICE Austria (nachfolgend: CELCIS, Moving Forward: Leitlinien für alternative Betreuung (dt) 2012), 23.

81. Europarat, Ministerkomitee, Guidelines on child-friendly Justice, 17. November 2010.

und nach entsprechenden Verfahren zu gewährleisten (zB kindgerechter Informationszugang, Schutz der Privatsphäre, Ausbildungsanforderungen für Fachkräfte). Ein eigener Abschnitt widmet sich der Vermeidung von Freiheitsentzug von Kindern (letztes Mittel, von Erwachsenen getrennte Unterbringung, Kontaktrechte nach außen, kindgerechte Lebensbedingungen, Unterstützung zur Vorbereitung der Entlassung).⁸² Anforderungen im Hinblick auf Alternativen zu und Betreuung während des Freiheitsentzugs werden schließlich auch von den **Leitlinien des Europarats über integrierte nationale Strategien zum Schutz von Kindern vor Gewalt** 2009 gestellt.⁸³ Diese Leitlinien beinhalten außerdem Empfehlungen zur spezifischen Datenerhebung zu Gewaltvorfällen sowie für ein unabhängiges Monitoring von Einrichtungen.⁸⁴

Sowohl die Kinderrechtsstrategie des Europarats 2022-2027 (Februar 2022)⁸⁵ als auch jene der Europäischen Kommission vom März 2021⁸⁶ haben die Umsetzung von Maßnahmen im Bereich kindgerechter Justiz und Alternativen zu Freiheitsentzug von Kindern zu Schwerpunkten ihrer jeweiligen Programme erklärt. Die EU-Kommission verweist diesbezüglich auch ausdrücklich auf Erkenntnisse der UN Global Study 2019.⁸⁷

Aus dem Vorstehenden ergeben sich hier sehr grundlegende Fragen der Rechtfertigung von Freiheitsentzug in Bezug auf Kinder. Wie erwähnt, enthalten die VN-Verträge (IPBPR, KRK) keine Kataloge legitimer Eingriffsgründe, sehr wohl jedoch die Europäische Menschenrechtskonvention; und – in Vorgriff zum nachfolgenden Überblick über relevante österreichische Rechtsquellen – ebenso das Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988

82. Kapitel IV.A.6.

83. Europarat, Ministerkomitee, Recommendation CM/Rec(2009)10, Council of Europe Policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence, 2009.

84. Zu Gewaltschutzstandards, siehe ausführlich, Sax, Schutz mit System, 2020.

85. Europarat, CoE Strategy for the Rights of the Child 2022-2027 "Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation", Punkt 2.4. unter explizitem Verweis auf KRK-Standards zur persönlichen Freiheit von Kindern, vgl. <https://www.coe.int/en/web/children/-/the-new-strategy-for-the-rights-of-the-child-2022-2027-adopted-by-the-committee-of-ministers>

86. Europäische Kommission, EU strategy on the rights of the child, COM(2021) 142 final (24.3.2021), vgl. Punkt 4.

87. „The 2019 United Nations Global Study on children deprived of liberty highlighted that too many children are still deprived of their liberty because they are in conflict with the law or related to migration and asylum procedures. National authorities, including in the EU Member States, need to make available and increase the use of viable and effective non-custodial measures, in line with EU acquis, and ensure that detention is used only as a last resort and for the shortest appropriate time“, Ibid.

über den Schutz der persönlichen Freiheit (PersFrG).⁸⁸ Dessen Artikel 2 enthält eine Artikel 5 Abs 1 EMRK vergleichbare, weil nachgebildete⁸⁹ abschließende Aufzählung, mit sieben Rechtfertigungsgründen: Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe; Verdacht einer gerichtlich/finanzbehördlich strafbaren Handlung (insb. Untersuchungshaft); Verdacht einer Verwaltungsübertretung;⁹⁰ Beugemittel; Gefährdung aufgrund einer Erkrankung; Erziehungsmaßnahmen; Sicherung der Ausweisung oder Auslieferung.

Bei näherer Betrachtung dieser Gründe lassen sich insgesamt vier Gruppen bilden, die grundsätzlich Eingriffe in die persönliche Freiheit des Menschen rechtfertigen können:

1. Strafzweck – Freiheitsstrafe nach Verurteilung,
2. Sicherungszweck – Sicherung der Strafverfolgung (Untersuchungshaft), Sicherung der Rechtsdurchsetzung (Beugehaft), Sicherung einer Ausweisung (Schubhaft),
3. „Erziehungszweck“ – Freiheitsentzug als „Erziehungsmaßnahme“, zur Verhaltenssteuerung in „Besserungsabsicht“,⁹¹
4. (gesundheitlicher) Schutzzweck – zum Schutz vor der Verbreitung von Krankheiten, zum Schutz von Personen vor Selbstgefährdung bzw der Öffentlichkeit vor Fremdgefährdung.

Grundsätzlich sind alle diese Gründe auch auf Kinder anwendbar. Aus kinderrechtlicher Perspektive zu hinterfragen sind jedoch besonders die Legitimität von Strafzweck und „Erziehungszweck“. Denn wie bereits ausgeführt, bildet der Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art 3 Abs 1 KRK – übernommen in Art 24 Abs 2 GRC, sowie in Art 1 Satz 2 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern (BVG Kinderrechte)⁹² – ein Leitkonzept für die Interpretation der gesamten Konvention, und somit auch für die Beurteilung der Frage nach angemessenen Reaktionen auf eine Situation, auf ein Verhalten des Kindes. In der Zusammenschau lassen sich sechs kinderrechtliche Prüfdimensionen herausarbeiten, welche das Kinderrecht auf persönliche Freiheit,

88. BGBl. 1988/684.

89. Siehe Czech in: Kahl/Khakzadeh/Schmid, Kommentar Bundesverfassungsrecht, PersFrG Art 2, Rz 1.

90. Diese (österreichische) Ausdifferenzierung (gerichtlich strafbare Handlung/Verwaltungsübertretung) fehlt im Katalog des Art 5 Abs 1 EMRK.

91. Als Minimum verlangt der EGMR in solchen Fällen zwar nicht eine Art schulischen Unterricht, aber zumindest eine grundlegende Geeignetheit der Institution für Erziehungsaufgaben, was er etwa im Fall einer Einrichtung für Jugendstraftäter ohne entsprechendes Programm nicht gewährleistet sah, vgl. Fall Blokhin gg. Russland, EGMR 23. März 2016; zu weiteren Beispielen siehe auch EU FRA/ Europarat, Handbook on European law relating to the rights of the child, 2022 edition, 254ff.

92. BGBl. I Nr. 4/2011.

und damit auch Rechtfertigungsgründe und eine Verhältnismäßigkeitsprüfung näher determinieren:

- Eine **Entwicklungsdimension**, welche der Frage nachgeht, was im Einzelfall, auf das konkrete Kind und seine Entwicklung bezogen, zu einer bestimmten Situation (zB Verdacht einer Straftat, psychiatrische Selbstgefährdungsdiaagnose) geführt hat und eine Abschätzung von Folgen geplanter Maßnahmen (zB hinsichtlich sozialer Kontakte, Gesundheit, Ausbildung) unternimmt;⁹³
- eine **pädagogische Dimension**, als erzieherisches Einwirken auf eine Situation, zB Unterstützungsangebote für das Kind zur besseren Bewältigung von Krisen, Maßnahmen zur Entlastung der Eltern, Weiterbildung für Sozialpädagog:innen;
- eine **Partizipationsdimension**, dh, die Sicherstellung kindgerechter Formen der Einbeziehung der Kinder selbst in Entscheidungsprozesse und Abwägungen zu möglichen freiheitsentziehenden Maßnahmen;
- ein umfassendes **Diskriminierungsverbot**, das in den Blick nimmt, welche Folgen eine freiheitsentziehende Maßnahme zB für Mädchen (Ausbildung), für Kinder mit Behinderungen (zB Trennung vom lokalen sozialen Umfeld), für Kinder mit Flucht- und Migrationshintergrund (zB Zugang zu Sozialnetzkonferenzen) hat;
- ein umfassendes **Gewaltverbot**⁹⁴ bzw. ein Gewaltpräventionsauftrag, der einerseits Grenzen für Interventionen zieht, andererseits wesentliche Grundlage für die Ermittlung gelinderer, nicht-freiheitsbeschränkender Mittel darstellt (zB Ausbildung zu Gewaltdeeskalationsstrategien);
- eine institutionelle Dimension, welche – im Sinne des bereits beschriebenen Gate-Keeping – prüft, inwieweit Formen einer Unterbringung und Betreuung in einer stationären Einrichtung tatsächlich erforderlich sind, bzw. auch ambulante, familienstärkende, gemeindenahe Angebote ausreichen (bzw. auch tatsächlich verfügbar sind).

All diese Überlegungen sind grundsätzlich unabhängig von einem konkreten Setting, gelten für die Prüfung diversioneller Maßnahmen in

93. Vgl. dazu etwa das Recht auf individuelle Begutachtung nach Art 7 der EU-Richtlinie 2016/800 zu Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Haftentscheidungshilfe durch die Jugendgerichtshilfe.

94. Vgl. Art 5 Abs 1 BVG Kinderrechte, § 137 Abs 2 ABGB.

einem Strafverfahren ebenso wie in der Frage der Verfügbarkeit gelinderer Mittel zur Schubhaft, der Inanspruchnahme sozialtherapeutischer Angebote anstelle der Unterbringung von Kindern in psychiatrischen Einrichtungen oder der Vermeidung freiheitsbeschränkender Maßnahmen im Umgang mit Kindern mit Behinderungen. Und all diese Überlegungen sind sowohl im Hinblick auf mögliche Rechtfertigungsgründe auf grundsätzlicher Ebene als auch hinsichtlich der konkreten Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall anzustellen.

Ohne der weiteren Analyse in Bezug auf Österreich im Detail vorgreifen zu wollen, fördert nun eine **kritische Reflexion der Rechtfertigungsgründe** bereits an dieser Stelle ambivalente rechtliche und gesellschaftliche Haltungen und Wertungswidersprüche im Umgang mit Kindern und der Umsetzung des Kinderrechts auf persönliche Freiheit zu Tage.

Freiheitsentzug stellt eine Zwangsmaßnahme dar, die immer auch im Hinblick auf Gewaltprävention zu hinterfragen ist. Gewalt als Erziehungsmittel ist grundsätzlich verboten, pädagogische Konzepte widmen sich daher grundsätzlich der Prävention und Deeskalation von Konflikten. Eine Unterbringung von Kindern in geschlossenen Einrichtungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe wird daher in Österreich abgelehnt. Stattdessen sollen Kinder in Krisensituationen in möglichst kleinteiligen Gruppen mit hohem Betreuungsschlüssel unterstützt und gefördert werden; parallel dazu sollten sozialarbeiterische Maßnahmen zur Unterstützung des Herkunftssystems eine spätere Rückführung ermöglichen. Weniger deutlich sichtbar sind diese Ansätze allerdings im Umgang mit Kindern mit Behinderungen und ihren Familien – auch der neu beschlossene Nationale Aktionsplan zu Menschen mit Behinderungen 2022-2030 sieht keine Deinstitutionalisierungsstrategie vor. Im Bereich der kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgung fehlen sowohl ambulante Betreuungsplätze als auch die entsprechenden Fachärzt:innen für eine zeitnahe Prüfung der Notwendigkeit stationärer Unterbringung. Und im Bereich des Jugendstrafvollzugs ergibt sich schließlich das widersprüchliche Bild, das Freiheitsentzug immer noch – auch – einen Strafzweck erfüllt, der in sonstigen institutionellen Settings als pädagogische Maßnahme eigentlich unzulässig wäre – und gleichzeitig aber dennoch pädagogisch wirksam werden soll, im Hinblick auf Entlassungsvorbereitung und „Wiedereingliederung“ der Jugendlichen „in die Gesellschaft“. Besonders problematisch erscheint in diesem Zusammenhang der Maßnahmenvollzug von Jugendlichen, der im Ergebnis weder pädagogisch noch therapeutisch effektiv wirken kann. Auf Basis der

angeführten kinderrechtlichen Prüfdimensionen zum Kinderrecht auf persönliche Freiheit wäre vor diesem Hintergrund ein grundsätzliches Überdenken der Rechtfertigung mancher Formen des Freiheitsentzugs dringend angebracht. In Bezug auf die eingangs angeführten Gruppen von Rechtfertigungsgründen sollte demnach die Rechtfertigung auf Sicherungs- und Schutzzwecke (Gruppen 2 und 4) beschränkt werden, also Freiheitsbeschränkungen nur noch aus (fachlich indizierten) Gründen des Schutzes vor Selbst- oder Fremdgefährdung (in Verbindung mit kinderrechtsorientierten pädagogischen Konzepten) zulässig sein, aber nicht zur Verfolgung von Strafzwecken (Gruppe 1). Und in Einrichtungen im Rahmen der Behindertenhilfe bzw der Kinder- und Jugendhilfe sollte weiterhin kein Platz für eine Rechtfertigung von Freiheitsentzug als pädagogisches Mittel (Gruppe 3) sein.

2.3. Empfehlungen der UN Global Study 2019

Bevor nun näher auf die konkrete Situation in Österreich eingegangen wird, soll noch – gleichsam als verbindende Brücke – auf wesentliche Erkenntnisse aus dem internationalen Forschungsprozess im Rahmen der *UN Global Study on children deprived of liberty* 2019 eingegangen werden, die auch kinderrechtliche Anforderungen an die österreichische Situation in Recht und Praxis konkretisieren helfen.

Deutlich wurde in der VN-Studie, dass es sich bei Freiheitsentzug um eine Herausforderung globaler Dimension handelt – nicht nur in quantitativer Hinsicht mit mehr als sieben Millionen betroffenen Kindern weltweit, sondern vor allem auch mit Blick auf den gesellschaftlichen Status von Kindern insgesamt. „Für jedes soziale Problem gibt es eine entsprechende geschlossene Anstalt“, lautete vor einiger Zeit ein polemischer Befund im Zusammenhang mit historischen Entwicklungen im Bereich des Jugendstrafvollzugs. Die UN Global Study zeigte auf, dass in vielen Teilen der Welt dieser Befund jedoch weiterhin Gültigkeit erfährt: zumindest manche Gruppen junger Menschen werden, allen Beteuerungen über Kinder als „die Zukunft der Gesellschaft“, immer noch eher als „soziales Problem“ und nicht als Teil einer Lösung von Zukunftsaufgaben betrachtet.

Beispielsweise setzte sich die UN Global Study 2019 mit restriktiven politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen auseinander, die das Verhalten junger Menschen kriminalisieren, seien es Kinder, die auf der Straße leben, oder Kinder aufgrund ihrer sexuellen Orientierung; manche Staaten kennen keine Höchstfristen für Untersuchungshaft, oder lassen lebenslange Freiheitsstrafen für Jugendliche

ohne Möglichkeit vorzeitiger Entlassung zu.⁹⁵ Die VN-Studie warf einen Blick auf wenig untersuchte Aspekte, mit erstmals vorgelegten Zahlen zu ca. 19.000 Babys weltweit, die mit ihren Müttern aufgrund deren Verurteilung zu Haftstrafen in Gefängnissen aufwachsen, oft unter höchst problematischen Umständen.⁹⁶ Die VN-Studie hat aber auch aufgezeigt, dass nahezu alle Staaten Südamerikas ein Verbot von migrationsbezogener Haft von Kindern beschlossen haben, trotz vielfältiger regionaler Migrationsbewegungen – in krassem Kontrast zu Ansätzen etwa im europäischen Raum.⁹⁷ Und sie machte deutlich, dass insbesondere Kinder als Angehörige von Minderheitsgruppen sowie Kinder mit Behinderungen überproportional in stationären Einrichtungen untergebracht sind.⁹⁸

Gleichzeitig konnte die UN Global Study den Nachweis erbringen, dass in vielen Gesellschaften Fortschritte in der Deinstitutionalisierung sowie in der Entwicklung von nicht-freiheitsentziehender guter Praxis, etwa im Bereich opferzentrierter Strafjustiz und diversioneller Maßnahmen, erzielt worden sind.

- Freiheitsentzug nur als allerletztes Mittel, Vorrang für gemeinnützige Arbeit statt Haft als Sanktion
- Effektive Einbeziehung in Entscheidungen, Informationszugang, partizipative Forschung
- Kontakte mit Familie, Freunden – keine Isolation
- Angemessene Unterbringung und Betreuung, Beschäftigung, Freizeit
- Schutz der Privatsphäre, Schutz vor Gewalt
- Unterstützung bei Reintegration, Maßnahmen gegen Perspektivenlosigkeit, Stigma und Diskriminierung

Abb 6: Zentrale Anliegen der befragten Kinder und Jugendlichen im Rahmen der UN Global Study 2019.

Die Rückmeldungen der jungen Menschen im Rahmen der Kinderkonsultation zur internationalen Forschungsarbeit (vgl. Abb 6) haben dabei vor allem auf Probleme im Bereich der Unterbringungsbedingungen hingewiesen, einschließlich von unzureichendem Gewaltschutz, Informationszugang, von Einsamkeit und fehlenden Außenkontakten zu wichtigen Bezugspersonen sowie Perspektivenlosigkeit.

95. UN Global Study 2019, 290.

96. Ibid., 343.

97. Ibid., 462.

98. Ibid., 521.

Insgesamt hat die UN Global Study 179 Empfehlungen ausgesprochen, die sich an Staaten, staatliche wie private Akteure und an die Zivilgesellschaft richten; diese werden nachfolgend im Überblick zusammengefasst. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, sind viele davon auch für Österreich von Bedeutung.

- Kinderrechtsansatz: Rechtsrahmen stärken (OPCAT, KRK-Beschwerdeprotokoll ratifizieren); Ausnahmecharakter von Freiheitsentzug umsetzen; Freiheitsentzug als Form (struktureller) Gewalt vermeiden (auch im Rahmen des globalen Nachhaltigkeitsziels 16.2); Anzahl der Kinder im Freiheitsentzug reduzieren;
- Familienstärkung: Unterstützung von Familien, Inklusionsstrategien
- Kinderpartizipation: aktive Einbeziehung, Stärkung Verfahrensrechte, Information
- Kinderschutzsysteme: effektive, sektorübergreifende Zusammenarbeit zur Prävention (Familien, Kinder- und Jugendhilfe, Polizei, Justiz, Gesundheit, Migration)
- Diskriminierungsverbot: kein Freiheitsentzug aufgrund von Behinderungen, sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität
- Gender: Gendersensibilität in Einrichtungen, Förderprogramme für Mädchen, Gewaltschutz, reproduktive Gesundheitsdienste
- Gesundheit: Berücksichtigung schwerwiegender Gesundheitsfolgen durch Freiheitsentzug (Entwicklungsstörungen, Suchtgefährdung, Selbstgefährdung)
- Justiz: Schaffung kindgerechter Justizsysteme, Dekriminalisierung, Ausbau Diversion, Alternativen zu Haft, Verkürzung von Haftstrafen; Alternativen zu Haft bei Betreuungspflichten für Kleinkinder; kindgerechte Strafverfahren auch bei Beteiligung an terroristischen Straftaten oder in Konfliktregionen als „Kindersoldat:innen“
- Migration: Verbot der Schubhaft für Kinder und ihre Familien
- Kinder mit Behinderungen: nationales Deinstitutionalisierungsprogramm, Ausbau von familienbasierten, gemeindenahen Unterstützungsprogrammen, Bewusstseinsbildung
- Während Freiheitsentzug: vielfältige Kontaktrechte, kindgerechte Versorgung und Betreuung, Gesundheit, Therapie, Bildung, Berufsausbildung, Freizeit und Sport
- Schutzsysteme und Professionalität: Zusammenarbeit und Aus- und Weiterbildung zu Alternativen zum Freiheitsentzug für alle relevanten Berufsgruppen (Polizei, Staatsanwaltschaft, Gericht, Bewährungshilfe, Soziale Arbeit, Psychiatrie, Pflegepersonal, Lehrkräfte, Kinderschutz, Asylbehörden)
- Umsetzungsstrategie: Nationale Aktionspläne und Alternativenprogramme
- Daten: nationales, differenziertes Datenerfassungssystem mit zentraler Koordination
- Monitoring: effektiver Zugang für Kinder zu Kontroll- und Beschwerdemechanismen
- Follow-up: Etablierung wirksamer Mechanismen zur Weiterverfolgung auf VN-Ebene

Abb 7: Die grundsätzlichen Empfehlungen der UN Global Study im Überblick.

2.4. Innerstaatliche Rechtsgrundlagen im Überblick

Das Recht des Kindes auf persönliche Freiheit stützt sich auf unterschiedliche miteinander verknüpfte internationale und nationale Rechtsvorschriften. In den vorangehenden Abschnitten lag der Fokus auf dem internationalen menschen- und kinderrechtlichen Rahmen. Hier soll nun ein Überblick zu den einschlägigen Vorschriften der österreichischen Rechtsordnung geboten werden. Dabei zeigt sich sofort ein komplexes Zusammenwirken von Rechtsquellen.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist zunächst die Europäische Menschenrechtskonvention 1950 anzuführen, die als regionaler Menschenrechtsvertrag des Europarates in Österreich gleichzeitig den Rang innerstaatlich unmittelbar anwendbaren Verfassungsrechts einnimmt.⁹⁹ Dies hat zur Folge, dass EMRK-Bestimmungen ihre Interpretation sowohl durch den Verfassungsgerichtshof als auch durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erfahren.¹⁰⁰ Für den Bereich des Unionsrechts ist außerdem die EU-Grundrechtscharta¹⁰¹ unmittelbar anwendbar.

Ebenfalls bereits angesprochen wurde das Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit 1988. Dessen Entstehung reicht zurück in die Zeit der Donaumonarchie und das Grundgesetz von 1862; seine Reform sollte die Vereinbarkeit der österreichischen Rechtslage mit der EMRK unterstützen.

Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit - Artikel 1:

(1) Jedermann hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit (persönliche Freiheit).

(2) Niemand darf aus anderen als den in diesem Bundesverfassungsgesetz genannten Gründen oder auf eine andere als die gesetzlich vorgeschriebene Weise festgenommen oder angehalten werden.

(3) Der Entzug der persönlichen Freiheit darf nur gesetzlich vorgesehen werden, wenn dies nach dem Zweck der Maßnahme notwendig ist; die

99. Zur Entwicklung, siehe etwa Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, § 1.

100. Was auch zu teilweise abweichenden Akzentuierungen in der Auslegung des Rechts auf persönliche Freiheit führt, vgl. Czech in: Kahl/Khakzadeh/Schmid, Kommentar Bundesverfassungsrecht, PersFrG Art 1, Rz 7.

101. Zuletzt, Amtsblatt der Europäischen Union, 2016/C 202/02 (7.6.2016).

persönliche Freiheit darf jeweils nur entzogen werden, wenn und soweit dies nicht zum Zweck der Maßnahme außer Verhältnis steht.

(4) Wer festgenommen oder angehalten wird, ist unter Achtung der Menschenwürde und mit möglicher Schonung der Person zu behandeln und darf nur solchen Beschränkungen unterworfen werden, die dem Zweck der Anhaltung angemessen oder zur Wahrung von Sicherheit und Ordnung am Ort seiner Anhaltung notwendig sind.

Daher folgt es dem Aufbau von Art 5 EMRK, normiert zunächst das Recht auf persönliche Freiheit als geschütztes Rechtsgut und verweist sodann auf eine taxative Liste von legitimen Eingriffsgründen (vgl. Art 2 PersFrG) und die grundrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung (Abs 3). Weitere Bestimmungen betreffen die menschenwürdige Behandlung während des Freiheitsentzugs (Abs 4), Verfahrensgarantien und das Recht auf Entschädigung durch unrechtmäßige Haft (Art 3ff PersFrG).

Für den gegenständlichen Kontext ist schließlich das Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern 2011 eine maßgebliche Rechtsquelle. Nach Ratifikation der VN-Kinderrechtskonvention 1992 sah man zunächst in Österreich keinen weiteren innerstaatlichen Handlungsbedarf zur Effektivierung der KRK, wenngleich diese aufgrund eines Erfüllungsvorbehalts des Nationalrats keine unmittelbaren Rechtswirkungen entfalten konnte. Nach Kritik u.a. durch den VN-Kinderrechtsausschuss und aus Forschung und Zivilgesellschaft¹⁰² folgte schließlich 2011 das BVG Kinderrechte.¹⁰³ Darin werden ausgehend von der KRK, in Anlehnung an Art 24 GRC und Entwürfen aus dem Verfassungskonvent 2005, wesentliche kinderrechtliche Grundsätze und subjektive Rechte des Kindes¹⁰⁴ zusammengeführt:

102. Zur KRK-Umsetzungsdiskussion, siehe Sax, Helmut/Hainzl, Christian, Die verfassungsrechtliche Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Österreich, 1999.

103. Vgl. dazu etwa Barth, Peter, Das Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, iFamZ 2011, 60; Fuchs, Claudia, Kinderrechte in der Verfassung: Das BVG über die Rechte von Kindern. In: Jahrbuch Öffentliches Recht 2011, 91-110; Berka, Walter/Grabenwarter, Christoph/Weber, Karl, Studien zur Kinderrechtskonvention und ihrer Umsetzung in Österreich, BMFJ 2014; Sax, Helmut, Kinderrechte in der Verfassung – was nun? Zur Umsetzung internationaler Normen im nationalen Recht am Beispiel des BVG Kinderrechte 2011 – enttäuschend, aber mit Potential, EF-Z 2011/127.

104. Grabenwarter, Kinderrechtskonvention, in: Berka/Grabenwarter/Weber, Studien zur Kinderrechtskonvention und ihrer Umsetzung in Österreich, 64.

- Anspruch auf Schutz und Fürsorge sowie „bestmögliche Entwicklung und Entfaltung“, sowie: bei „allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein“ (Art 1 BVG Kinderrechte) – dies betrifft etwa auch private Einrichtungsträger im Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe;
- Kontaktrechte des Kindes zu beiden Elternteilen (Ausnahmen im Interesse des Kindeswohls), sowie Anspruch auf „besonderen Schutz und Beistand des Staates“ im Fall von Kindern außerhalb des Familienverbandes (Art 2 BVG Kinderrechte) – damit sind Kinder in stationärer Betreuung der Kinder- und Jugendhilfe ebenso erfasst wie unbegleitete minderjährige Asylsuchende;
- Verbot der Kinderarbeit (Art 3 BVG Kinderrechte);
- Kinderrecht auf Partizipation, in einer direkt der KRK angelehnten Formulierung (Art 4 BVG Kinderrechte);
- Recht des Kindes auf Schutz vor jeglicher Gewalt und Ausbeutung, sowie „Recht auf angemessene Entschädigung und Rehabilitation“ (Art 5 BVG Kinderrechte);
- Rechte von Kindern mit Behinderungen, insb Sorge für besondere Bedürfnisse und Gleichbehandlung (Art 6 BVG Kinderrechte).

Problematisch, weil sachlich überschießend ist schließlich ein pauschaler Gesetzesvorbehalt (Art 7 BVG-Kinderrechte), der Eingriffe in Kinderrechte sogar zulassen möchte, wo sie in der KRK gar nicht vorgesehen sind (insb. beim Kindeswohlvorrang).¹⁰⁵ Dieser kurze Überblick macht aber deutlich, dass mit dem BVG Kinderrechte ein insgesamt mächtiger Anker für Kinderrechte in der österreichischen Rechtsordnung geschaffen worden ist, der auch eine Brückenfunktion zu internationalen Entwicklungen im Bereich der persönlichen Freiheit von Kindern wahrnimmt.

Sowohl EMRK als auch PersFrG verweisen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung von Formen des Freiheitsentzugs auf einfachgesetzliche Grundlagen, auf die hier nur überblicksweise eingegangen wird. Dazu zählen im Bereich der Strafverfolgung und Strafjustiz (Festnahme, Untersuchungshaft, Freiheitsstrafe bzw. Alternativen) insbesondere: Sicherheitspolizeigesetz 1991, Strafgesetzbuch 1974, Strafprozessordnung 1975, Strafvollzugsgesetz 1969 (einschließlich vorbeugender Maßnahmen) und Jugendgerichtsgesetz 1988; hinsichtlich Verwaltungsstrafverfahren,

105. Vgl. dazu Sax, Kinderrechte in der Verfassung – was nun?, 210.

das Verwaltungsstrafgesetz 1991;¹⁰⁶ im Asyl- und fremdenrechtlichen Zusammenhang (Schubhaft, gelinderes Mittel) das Fremdenpolizeigesetz 2005; hinsichtlich der Betreuung von Kindern in psychiatrischen Einrichtungen das Unterbringungsgesetz 1990; sowie, bezüglich des ausdrücklichen Schutzes des Rechts auf persönliche Freiheit für Menschen in Betreuungseinrichtungen, das Heimaufenthaltsgesetz 2004, dessen Anwendungsbereich seit Juli 2018 auch Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe umfasst. Eine einfachgesetzliche Regelung zur Durchführung der Ermächtigung zum Freiheitsentzug „zum Zweck notwendiger Erziehungsmaßnahmen bei einem Minderjährigen“ (Art 2 Abs 1 Z 6 PersFrG) besteht im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe jedenfalls nicht, eine entsprechende freiheitsentziehende Unterbringung ist daher unzulässig.¹⁰⁷

Eine weitere einfachgesetzliche Grundlage für Freiheitsbeschränkungen hat mit der Verbreitung der COVID-19 Pandemie besondere Relevanz erlangt: das Epidemiegesetz 1950. § 7 Abs 1a EpiG sieht die Möglichkeit einer „Absonderung“ für „kranke, krankheitsverdächtige oder ansteckungsverdächtige Personen“ zur Verhütung der Weiterverbreitung einer Krankheit wie etwa COVID-19 vor, „sofern nach der Art der Krankheit und des Verhaltens des Betroffenen eine ernstliche und erhebliche Gefahr für die Gesundheit anderer Personen besteht, die nicht durch gelindere Maßnahmen beseitigt werden kann“ – damit ist der Rechtfertigungsgrund des Art 2 Abs 1 Z 5 erster Fall PersFrG angesprochen.¹⁰⁸ Als Rechtsschutzmechanismus zur Überprüfung der Maßnahmen wurde ein Beschwerderecht an das Landesverwaltungsgericht eingerichtet (§ 7a EpiG). Sonderregelungen für den Umgang mit Kindern bzw. für eine kindspezifische Verhältnismäßigkeitsprüfung enthält das EpiG allerdings nicht.

Für die Beurteilung von Anwendung und Verfügbarkeit nicht-freiheitsentziehender bzw. von alternativer, nicht-institutioneller Maßnahmen sind außerdem weitergehende Rechtsgrundlagen von Bedeutung; dazu zählen insbesondere landesrechtliche Regelungen zur Behindertenhilfe (Chancengleichheits-/ Antidiskriminierungs-/ Behinderten-/ Sozialhilfegesetze) sowie zur Kinder- und Jugendhilfe (in

106. Das im Verhältnis zum gerichtlichen Strafverfahren noch kaum Aufmerksamkeit erhalten hat, aber in Bezug auf Jugendliche Sondervorschriften etwa für den Vollzug von Verwaltungsfreiheitsstrafen enthält, vgl. § 53e und § 54 VStG; siehe auch allgemein, Hengstschläger/Leeb, Verwaltungsverfahrenrecht, Facultas 2018, Rz 934.

107. So schon Barth, Peter, Zwangsmaßnahmen an Minderjährigen in sozialpädagogischen Einrichtungen, ÖJZ 2006/20.

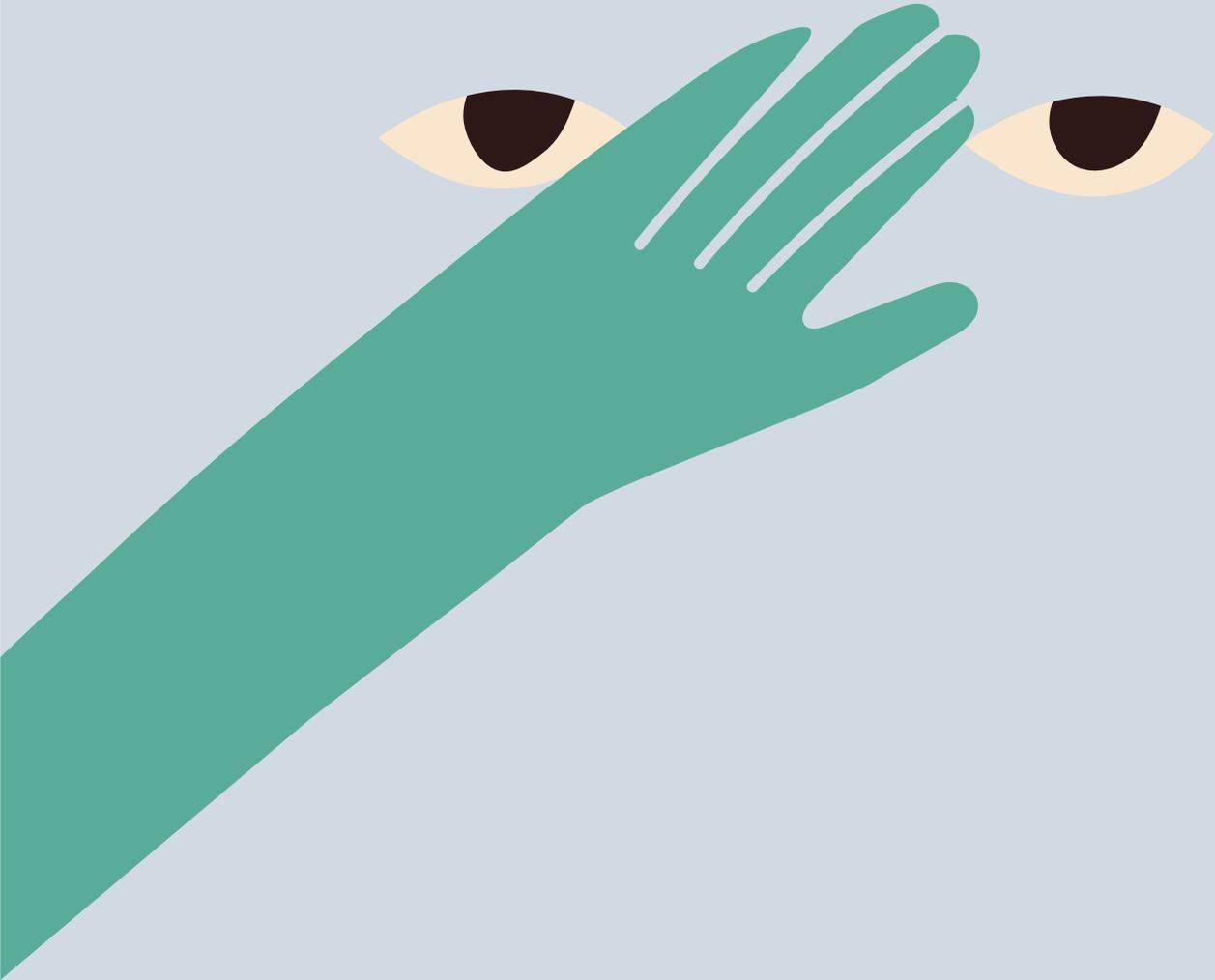
108. Siehe auch Nebois-Zeman, Grainne / Jaquemar, Susanne, COVID-19 aus Sicht der Bewohnervertretung nach HeimAufG, ÖZPR 6/2020, 180ff.

Verbindung mit dem Bundes-Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz 2013 als Rumpfgesetz/nur noch 2. Teil in Geltung).

Einen weiteren relevanten Rechtsbereich betreffen Vorschriften für ein externes Monitoring von stationären Einrichtungen für Kinder. Das betrifft zunächst die Besuchskommissionen der Volksanwaltschaft als Nationaler Präventionsmechanismus im Sinne der Anti-Folterkonvention (vgl. Art 148a Abs 3 B-VG); des Weiteren die Prüforgane der Patienten-anwaltschaft (§ 13 UbG) und der Bewohnervertretung (§ 9 HeimAufG) als spezifische Rechtsschutzmechanismen; sowie, nach landesgesetzlichen Vorschriften, Befugnisse der Kinder- und Jugendanwaltschaften.

- Europäische Menschenrechtskonvention 1950
- Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit 1988
- Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der Rechte von Kindern 2011
- Sicherheitspolizeigesetz 1991, Strafgesetzbuch 1974, Strafprozessordnung 1975, Jugendgerichtsgesetz 1988, Strafvollzugsgesetz 1969
- Fremdenpolizeigesetz 2005
- Unterbringungsgesetz 1990
- Epidemiegesetz 1950
- Heimaufenthaltsgesetz 2004
- Außerstreitgesetz 2003
- Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch 1811
- Kinder- und Jugendhilferecht/Landesgesetze/Bundes-Kinder und Jugendhilfe-Gesetz/Art 15a B-VG-Vereinbarung zur Kinder- und Jugendhilfe
- Behindertenhilfe/Landesgesetze (Chancengleichheits-/Antidiskriminierungs-/Behinderten-/Sozialhilfegesetze)
- Art 148a B-VG/Volksanwaltschaft als Nationaler Präventionsmechanismus

Abb 8: Vielfältiger nationaler Rechtsrahmen zu Freiheitsentzug von Kindern und Kontrolle.



3. Eingriffe in das Kinderrecht auf persönliche Freiheit: Orte, Formen, Alternativen

3.1. Einleitung

Österreich ist Vertragsstaat nahezu aller relevanter Menschenrechtsinstrumente im Kontext des Kinderrechts auf persönliche Freiheit.¹⁰⁹ und daher zu umfassenden innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen verpflichtet. Dies betrifft die Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen ebenso wie die Verwirklichung der Rechte in der Praxis der unterschiedlichen Einrichtungen.

Ein wichtiger Indikator für den Stand der Umsetzung von Kinderrechten auf nationaler Ebene sind Evaluationsberichte internationaler Vertragsüberwachungsorgane. Die letzte diesbezügliche Stellungnahme („Abschließende Beobachtungen“/*Concluding Observations*) des VN-Kinderrechtsausschusses zu Österreich wurde im März 2020 veröffentlicht.¹¹⁰ Im Rahmen seiner nahezu 70 Empfehlungen an die Bundesregierung enthält sie auch zahlreiche Verbesserungsvorschläge für den Bereich Alternativen zum Freiheitsentzug von Kindern:

- Justiz: Begrenzung der Dauer der Untersuchungshaft bei Jugendlichen auf grundsätzlich 30 Tage; weitere Förderung des Einsatzes diversiver Maßnahmen bzw nicht-freiheitsentziehender Strafen (Para 42);
- Migration: Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe und Sicherstellung gesetzlicher Vertretung unbegleiteter Minderjähriger „unverzüglich nach ihrer Ankunft“ (Para. 40);

109. Eine Ausnahme bildet das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention zur Schaffung eines Beschwerde- und Untersuchungsmechanismus vor dem VN-Kinderrechtsausschuss (VN GV-Res 66/138 vom 19. Dezember 2011), welches Österreich zwar bereits 2012 unterzeichnet hat, aber seither mit einer Ratifikation zuwartet.

110. VN-Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten fünften und sechsten periodischen Bericht Österreichs (deutsche Übersetzung durch das Familienministerium), VN-Dok. CRC/C/AUT/CO/5-6 (6. März 2020).

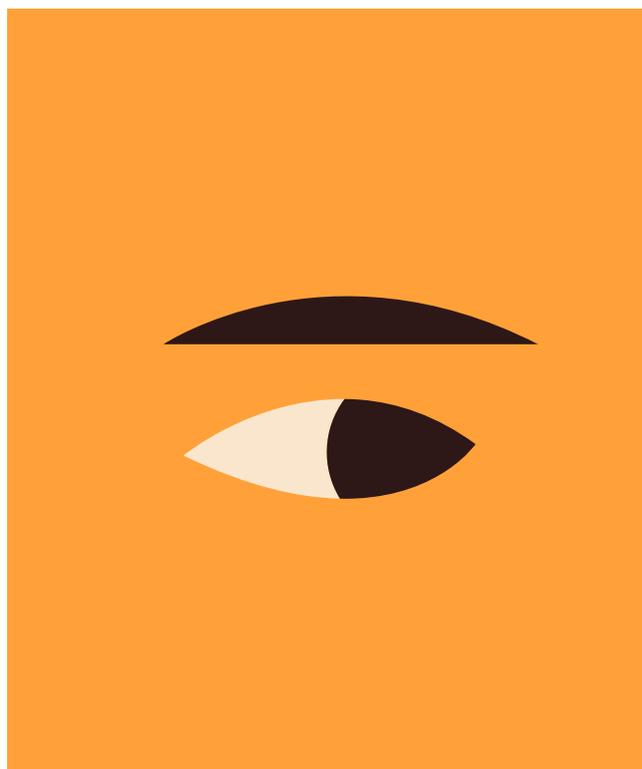
- Psychiatrie: Ausbau ambulanter Betreuungsangebote für Kinder und Nachbetreuung, Kritik an unzureichenden stationären Plätzen und Nicht-Trennung von Erwachsenen (Para. 33f);
- Behinderungen und Kinder- und Jugendhilfe:
 - » geplanter neuer Nationaler Aktionsplan Behinderung sollte „kohärente Strategie für die Deinstitutionalisierung und die Vermeidung der Trennung von Kindern mit Behinderungen von ihren Familien“ enthalten; bundesweites Inklusionskonzept nötig; Zusammenführung von Behindertenhilfe und Kinder- und Jugendhilfe in ein gemeinsames Unterstützungssystem (Para 31);
 - » generelle Deinstitutionalisierung im Bereich alternativer Unterbringungsformen, inkl. Standards für Kindesabnahmen, Ausbau Früher Hilfen, Kritik an der Kompetenzverschiebung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe;
 - » Empfehlung zur Sicherstellung bundesweit einheitlicher Qualitätsstandards für die stationäre Betreuung;
 - » keine Benachteiligung (etwa durch geringere Tagsätze für Einrichtungsträger) für unbegleitete asylsuchende Kinder (Para 28f);
- Generelle Empfehlungen zu Ausbau von kinderspezifischer Datenerfassung, zu nationaler Kinderrechtsstrategie, Maßnahmenkoordinierung, Budgettransparenz und zu kinderspezifischem unabhängigen Monitoring, samt Ausweitung des Systems der „kinderanwaltlichen Vertrauensperson“ auf alle Kinder in öffentlichen Einrichtungen (Para 8ff).

Der VN-Ausschuss zu Rechten von Menschen mit Behinderungen richtete im Rahmen des 2022 noch laufenden Monitoringverfahrens eine Vielzahl von Fragen an die österreichische Bundesregierung mit dem Ersuchen um Beantwortung. Dazu zählen im Zusammenhang mit Kindern mit Behinderungen die Nachfrage nach Daten zur Anzahl von Kindern mit Behinderungen, die getrennt von Familien in Einrichtungen leben, sowie zu Aufwendungen zur Deinstitutionalisierung und zur Verfügbarkeit familien- und gemeindenaher Unterstützungsangebote (Para. 12ff, Para. 38), nach Maßnahmen zur Überprüfung von Rechtsvorschriften, die Freiheitsentzug von Menschen mit Behinderungen zulassen (Para. 29), nach Umsetzung des Verbots von Netzbetten, Fixierungen und ähnlicher Zwangsmaßnahmen in und außerhalb psychiatrischer Einrichtungen (Para. 31), sowie nach näheren Informationen zu Gewaltpräventionskonzepten in Einrichtungen (Para. 34f).¹¹¹

Im Bereich der Frauenrechte schließt sich das CEDAW-Komitee der Kritik anderer Organe an fortbestehender Institutionalisierung von Mädchen und Frauen mit Behinderungen an und empfiehlt Maßnahmen, die ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen.¹¹² Im Kontext der „Universellen Menschenrechtsprüfung“ (*universal periodic review*) durch den VN-Menschenrechtsrat 2021 hat Österreich die Empfehlung im Kontext von Rechten von Menschen mit Behinderungen, eine „kohärente Strategie zur Deinstitutionalisierung mit einem klaren Zeitplan und einem effektiven Umsetzungs- und Monitoringmechanismus“ zu entwickeln, als Auftrag zur innerstaatlichen Umsetzung angenommen.¹¹³

Doch auch auf nationaler Ebene ist Handlungsbedarf klar dokumentiert. Seit 2012 nimmt die Volksanwaltschaft die Funktion eines Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) im Sinne des Fakultativprotokolls zur VN-Anti-Folterkonvention wahr.¹¹⁴ Etwa 4.000 Einrichtungen in Österreich fallen unter dieses Mandat, das nunmehr sieben Besuchskommissionen aus unabhängigen Expert:innen das Recht gibt, unangemeldet öffentliche und private Einrichtungen, „in denen Menschen in ihrer Freiheit eingeschränkt sind oder eingeschränkt

werden können“¹¹⁵ zu besuchen, und damit präventiv auf die Wahrung grundlegender Rechte, insbesondere der persönlichen Freiheit und des Schutz vor Folter und jeglicher Gewalt, zu drängen. Zu den geprüften Einrichtungen zählen „Justizanstalten, Polizeiinspektionen, psychiatrische Einrichtungen, Alten- und Pflegeheime, Krisenzentren sowie Wohngemeinschaften für Kinder und Jugendliche“ und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen.¹¹⁶ Eine Gesamtschau der dokumentierten Empfehlungen der Volksanwaltschaft (VA) aus den Jahren 2012 bis 2021 zeigt deutlich die Breite und Dringlichkeit effektiverer Maßnahmen zum Schutz der Rechte von Menschen in Einrichtungen:¹¹⁷ demnach ergingen in diesem Jahrzehnt insgesamt mehr als 900 (!) Empfehlungen für Verbesserungsaufträge an staatliche Behörden und Trägerorganisationen, nachzulesen in einem Dokument mit 59 Seiten Umfang.¹¹⁸ Und nahezu 200 Empfehlungen betreffen dabei explizit untergebrachte Kinder und Jugendliche.



111. VN-Behindertenrechtsausschuss, List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Austria, VN-Dok. CRPD/C/AUT/QPR/2-3 (12. Oktober 2018).

112. VN-CEDAW Komitee, Concluding observations on the ninth periodic report of Austria, VN-Dok. CEDAW/C/AUT/CO/9 (30. Juli 2019), 40f. Weitere Empfehlungen von VN-Vertragsorganen aus den letzten drei Jahren liegen zu Österreich nicht vor.

113. VN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group on the Universal Periodic Reviews: Austria, VN-Dok. A/HRC/47/12 ((9. April 2021), Para. 139.185.

114. Siehe auch Kap 4.

115. Vgl. zuletzt, Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat – Präventive Menschenrechtskontrolle 2021, Wien März 2022, 5.

116. Ibid.

117. Und zwar unabhängig von der Frage, ob diese als „geschlossene“, konzeptuell freiheitsentziehende Einrichtungen geführt werden oder nicht.

118. Abrufbar auf der Website der VA, <https://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle>; die Zählung erfasst auch über mehrere Jahre wiederkehrende Empfehlungen.

Jugendliche in Haft

- Junge Menschen sollen möglichst nicht in Haft genommen werden – Gerichte, Vollzug
- Rechte von Strafmündigen: Vorrang pädagogischer Maßnahmen
- BMJ-Erlass Mindeststandards für den Jugendstrafvollzug umsetzen
- Eingriffsminimierende Maßnahmen – Sozialnetzkonferenzen; betreutes Wohnen (Weisung) stärken
- Spezielle Einrichtungen für angepasste Unterstützung, Beschäftigungsangebote (inkl. für Mädchen), zusätzliche und besonders ausgebildete Beamte für Jugendstrafvollzug
- Kontakt zu Familie und Freunden: flexible Besuchszeiten (berufstätige Eltern, Geschwister), kindgerechte Besuchsräumlichkeiten, Zugang zu Internettelefonie
- Sprachbarrieren abbauen, auch für Rechtsbeistand – Videodolmetschen
- Werte- und Orientierungskurse für Jugendliche mit Migrationshintergrund
- Maßnahmenvollzug: zeitliche Befristung, in qualifizierten forensisch-therapeutischen Zentren; mehr Kinder- und Jugendpsychiater; Ausbau von Nachsorgeeinrichtungen
- Rückfallprävention: intensive Betreuungsarbeit während der Haft, Entlassungsvorbereitung auch für soziales Umfeld

Jugendliche im Fremden- und Asylwesen, Grundversorgung

- Bundesbetreuung: unvorhergesehene Ereignisse rechtfertigen keine Einschränkung der Grundversorgung, Kindeswohlvorrang
- Clearingstellen in allen Bundesländern, Landesgrundversorgung: Kindeswohlvorrang, Angleichung Standards an sozialpädagogische Einrichtungen, inkl. Zugang Rehabilitationsleistungen, (Aus-)bildung auch nach Schulpflicht
- Obsorge rasch sicherstellen
- Abschiebung und Rückführungen: keine Abschiebungen schwangerer Frauen, Familien nicht trennen, keine Abschiebungen zur Unzeit/ Kindeswohl

Kindergesundheit in gefährdeten Lebenslagen

- Aufstockung der Bettenkapazität in der Kinder- und Jugendpsychiatrie
- Stärkung und Regionalisierung der ambulanten, tagesklinischen kinder- und jugendpsychiatrischen Strukturen
- Aufstockung der Ausbildungskapazitäten in der Kinder- und Jugendpsychiatrie

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in öffentlichen Einrichtungen

- Gesetzlicher Schutz vor Freiheitsbeschränkungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in Einrichtungen (Anm: siehe *Novelle HeimAufG 2018*)
- Förderung Inklusion und gleichberechtigte Teilhabe – Aufwachsen im Familienverband, Abkehr von Förderung von Sonderstrukturen, Ausbau inklusiver Bildungs- und Beschäftigungsmodelle
- Fremdbestimmung als Risikofaktor für Gewalt – Selbstbestimmung, Selbstwirksamkeit fördern, Unterstützte Kommunikation, Überprüfen starrer Regelsysteme
- Individuelle Förderung und Entwicklung – stärkenorientierte, emanzipatorische Unterstützung, individuelle heilpädagogische Prozesse
- Ausreichend Bewegungsfreiheit und Privatsphäre, barrierefrei, qualifiziertes Personal

Kinder in Fremdunterbringung

Bundesweite Implementierung „Kinderanwaltschaftliche Vertrauensperson“ (Kinder- und Jugendanwaltschaft)

- Reduzierung von Gruppengrößen/kleine familienähnliche Wohngruppen anstelle von Großeinrichtungen, bundesweit einheitlich
- Gewaltpräventive und sexualpädagogische Konzepte als Bewilligungsvoraussetzung für sozialpädagogische Einrichtungen, Kontrolle durch Fachaufsicht
- Konzepte gegen hohe Personalfuktuation; Qualifizierung des Personals - einheitliche Ausbildungsstandards für ganz Österreich, verpflichtende Fortbildung zu Sexualpädagogik
- Ausbau von Krisenabklärungsplätzen/ Krisenzentren, sozialtherapeutischen Betreuungsplätzen, Auszeit-WGs/Krisen-WGs - Vermeidung abrupter Beziehungsabbrüche/ Einrichtungswechsel
- Aufrechterhaltung der Familienkontakte/ geringe Entfernung zum Wohnort der Familie – Vorbereitung Rückführung in die Familie – intensive, aufsuchende Elternarbeit
- Partizipation von Kindern und Jugendlichen – Unterstützung für Einrichtungen
- Überprüfung Umgang mit Regelverstößen, keine entwürdigenden Strafen
- Anspruch auf Weiterführung von Hilfen nach der Volljährigkeit (inkl. Dauer einer Ausbildung)

Abb 9: Sonderbericht der Volksanwaltschaft 2017: Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen - Empfehlungen im Überblick.

2017 widmete die VA einen ausführlichen Sonderbericht der Situation von Kindern und Kinderrechten in öffentlichen Einrichtungen,¹¹⁹ der durch eine Stellungnahme der neun Kinder- und Jugendanwaltschaften der Bundesländer ergänzt wurde. Dieser Bericht stellte zwar nicht Freiheitsentzug, aber Gewaltschutz von Kindern in Einrichtungen insgesamt in den Mittelpunkt, erfasste sohin auch Situationen in allgemeinen Gesundheitseinrichtungen und Schulen. Eine Analyse der Empfehlungen zeigt allerdings die Bedeutung von Gewaltprävention für die Gewährleistung des Kinderrechts auf persönliche Freiheit, sowie die Notwendigkeit der Stärkung von Kinderschutzsystemen und der effektiven Zusammenarbeit zwischen Akteuren (von Polizei/Justiz über Asyl bis Psychiatrie und Kinder- und Jugendhilfe). Das aktuelle Forschungsprojekt zeigt auf, dass bedauerlicherweise eine Vielzahl der Empfehlungen aus 2017 weiterhin Gültigkeit besitzen. Daher fassen Abb. 9 und 10 zentrale Empfehlungen aus dem VA-Sonderbericht sowie aus dem ergänzenden Bericht der Kinder- und Jugendanwaltschaft zusammen.

Allgemein gültige Empfehlungen:

- Vereinheitlichung der Hilfssysteme für Kinder und Jugendliche – nach Bundesland unterschiedliche Standards verletzen das kinderrechtliche Diskriminierungsverbot
- Implementierung einer kinderanwaltlichen Vertrauensperson als niedrighschwellige Unterstützung für alle Kinder in Einrichtungen
- Sicherstellung von Partizipationsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche in Einrichtungen
- Bekanntmachung der Kinderrechte bei Kindern und Jugendlichen sowie ihren Bezugspersonen
- Personelle Maßnahmen – niedriger Betreuungsschlüssel, bestmögliche Qualifikationen (inkl. Gewaltprävention) und regelmäßige Weiterbildung
- Qualitätsentwicklung – bundesweit verbindliche Standards zur Prävention von Grenzverletzungen, Gewalt und sexuellen Übergriffen für alle Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche untergebracht sind, als Bestandteil von Rahmenverträgen sowie für Aufnahme und Aus- und Weiterbildung von Mitarbeiter:innen, regelmäßige Vernetzung und Austausch zwischen den Einrichtungen sowie Evaluation der Maßnahmen

¹¹⁹. Volksanwaltschaft, Sonderbericht Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen, 2017.

• Weitergehende spezifische Empfehlungen (Auswahl)

- zu Kindern und Jugendlichen in sozialpädagogischen Einrichtungen (verpflichtender Kinderbeistand),
- zu Kindern mit Behinderungen (Inklusion durchgehend, Abbau von Großheimen),
- zu unbegleiteten minderjährigen Fremden (Obsorge unverzüglich, Gleichstellung Versorgungsstandards mit Kinder- und Jugendhilfe),
- zu Kindern und Jugendlichen mit psychischen Erkrankungen (Frühe Hilfen, Ausbau Kinder- und Jugendpsychiatrie, Kassenverträge für Therapie, Nachversorgung),
- zum Jugendstrafvollzug (Sozialnetzkonferenzen, alternative Unterbringungsmöglichkeiten, multi-professionelles Personal, institutionalisierte multisektorale Zusammenarbeit Polizei, Justiz, Bewährungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Psychiatrie).

Abb 10: Bericht der Kinder- und Jugendanwaltschaften der Bundesländer 2017 zum Sonderbericht der Volksanwaltschaft – Empfehlungen im Überblick.



3.2. Jugendstrafverfahren und Jugendstrafvollzug

3.2.1. Hintergrund

Im Bereich der Strafjustiz erwarten eine Vielzahl internationaler Rechtsvorschriften einen spezifisch kindorientierten Zugang zur Gewährleistung des Rechts auf persönliche Freiheit.¹²⁰ Eine zentrale Anforderung liegt darin, ein spezialisiertes Strafjustizsystem für den Umgang mit straffälligen jungen Menschen einzurichten, mit eigener Fachausbildung für Staatsanwaltschaft und Gericht, flexiblen Rechtsinstrumenten, um auf den konkreten Einzelfall möglichst passgerecht reagieren zu können; eine besondere Rolle spielen hier Einschätzungen zum Herkunftssystem/Familie und Auswirkungen insbesondere von Freiheitsentzug auf weitere Entwicklungsperspektiven der Jugendlichen.¹²¹

Dennoch hat die UN Global Study aufgezeigt, dass weltweit jedes Jahr etwa 410.000 junge Menschen Zeit in Untersuchungs- oder Strafhaft verbringen. Sie verweist aber auch auf frühere Forschungsergebnisse zu Jugenddelinquenz, die deutlich machen, dass Haftstrafen nicht notwendigerweise ein effektives Mittel der Jugendkriminalitätsbekämpfung darstellen. Im Gegenteil: *“history suggests that the extent to which child imprisonment is applied at any given time and place is best explained rather by decisions of politicians and policymakers than the volume or gravity of the crimes themselves”*.¹²² In diese Richtung weist etwa auch Goldson in seinen Schlussfolgerungen für ein zukünftiges Jugendgerichtssystem in Europe, indem er Forschung zitiert, wonach Gefängnisstrafen bei Jugendlichen vielmehr „gefährlich“ (aufgrund der Gewalterfahrungen in Haft), „ineffektiv“ (hinsichtlich verschlechterter Zukunftsperspektiven nach Entlassung), „unnötig“ (viele Jugendliche in Haft stellen kein Sicherheitsrisiko für die Allgemeinheit dar), „ressourcenverschwendend“ (die Aufrechterhaltung einer Haftinfrastruktur und Personal ist teurer als alternative Interventionsmodelle) und „unzureichend“ (oftmals können in Haft nur minimale Grundbedürfnisse junger Menschen erfüllt werden) sind.¹²³ In weiterer Folge fordert daher etwa Ratledge eine klarere Differenzierung hinsichtlich legitimer

120. Siehe dazu oben, Kap. 2.

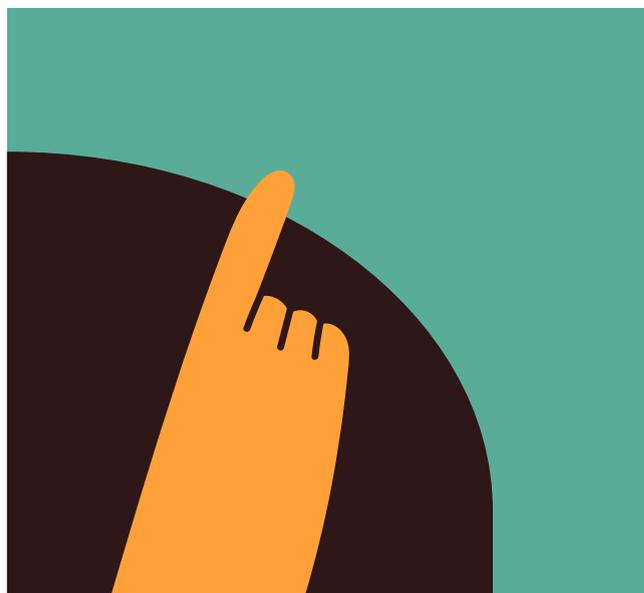
121. Im Kontext dieses Kapitels wird ausnahmsweise primär nicht von „Kindern“, sondern von „Jugendlichen“ gesprochen, in Übereinstimmung mit Begriffen und Konzepten wie Jugendgerichtsgesetz und Jugendstrafvollzug.

122. UN Global Study 2019, 249.

123. Unter Verweis auf R. Mendel, *“... relates to the ‘dangerous’, ‘ineffective’, ‘unnecessary’, ‘wasteful’ and ‘inadequate’ nature of penal detention”*, in Goldson, Barry (ed.), *Juvenile Justice in Europe – Past, Present and Future*, Routledge, 2019, 246.

Gründe für Freiheitsentzug: Freiheitsstrafen gegen Jugendliche sind nur dann verhältnismäßig und mit Kinderrechtsstandards vereinbar, wenn von der betreffenden Person ein ernsthaftes Sicherheitsrisiko für sich selbst oder für andere ausgeht und diese Gefährdung durch keine weniger eingriffsintensive Maßnahme verringert werden kann; ein bloßer Strafzweck rechtfertigt keinen Freiheitsentzug von Jugendlichen.¹²⁴

Einen wesentlichen Ansatz zur Vermeidung ineffektiver Zwangsmaßnahmen gegen junge Menschen stellt die UN Global Study 2019 in den Mittelpunkt ihrer Analyse zum Jugendstrafrecht: die Etablierung eines kinderrechtsbasierten Kinderschutzsystems, das auf verbindlicher Kooperation zwischen Akteuren aus den Bereichen Familie, Kinder- und Jugendhilfe, Polizei, Justiz, Schule und Gesundheitswesen beruht, um frühzeitig und unterstützend auf Belastungen und Krisen bei jungen Menschen reagieren zu können.¹²⁵ Eine maßgebliche Rolle spielen hier die Jugendlichen selbst, die unmittelbar einbezogen und in ihrer Verantwortlichkeit bestärkt werden müssen.¹²⁶ Weitere grundlegende Empfehlungen der UN Global Study im Bereich des Strafrechts, die auch für den österreichischen Kontext relevant sind, finden sich nachfolgend zusammengefasst.



124. Ratledge, Leo, *End Detention of Children as Punishment*, in: American University/Washington College of Law, *Protecting Children Against Torture in Detention: Global Solutions for a Global Problem*, 2017, 190. Siehe in diesem Sinne auch die Überlegungen zu kinderrechtlich legitimen Haftrechtfertigungsgründen, oben, Kap. 2.2.

125. UN Global Study 2019, 299; zum Konzept eines Kinderschutzsystems, siehe Sax, *Schutz mit System?*, 133ff.

126. In diese Richtung versucht auch das Konzept der Familienkonferenzen/Sozialnetzkonferenzen zu wirken, wie sie nunmehr auch in Österreich eingesetzt werden.

- Überprüfung bestehender Gesetze und Rechtfertigungsgründe hinsichtlich Sicherstellung der Grundsätze Kindeswohlvorrang, Kinderpartizipation, letztes Mittel, kürzestnötige Zeit
- Sicherstellung einer spezialisierten Jugendgerichtsbarkeit, inkl Aus- und Weiterbildung (Polizei, Staatsanwaltschaft, Richter:innen, Strafvollzug, Bewährungshilfe, Sozialarbeit)
- Anwendung der Grundsätze auch auf junge Erwachsene
- Dekriminalisierung des Verhaltens Jugendlicher
- Anhebung des Mindestalters für Freiheitsentzug auf 16 Jahre
- Polizeianhaltung maximal 24 Stunden
- Untersuchungshaft ohne Anklageerhebung maximal 30 Tage
- Keine Diskriminierung nach Geschlecht, sexueller Orientierung/Geschlechtsidentität, Herkunft, Nationalität etc, Prüfung hinsichtlich Überrepräsentanz in Haft
- Ausbau von Diversionsprogrammen zur Vermeidung von Jugendstrafverfahren
- Alternativen zu Untersuchungshaft, Strafvollzug stärken (Familienräte/ Sozialnetzkonferenzen, gemeinnützige Arbeit, Bewährungshilfe und vorzeitige Haftentlassung, Reintegrationförderung)
- Ausbau opferzentrierter Justizsysteme, außergerichtlicher Tatausgleich
- Ausbau informeller Justizsysteme, auf Basis internationaler Standards
- Effektive Verfahrensrechte für Jugendliche: verständliche Information, Dolmetschdienste, Verständigungspflichten, Rechtsbeistand
- Bewusstseinsbildung zur Vermeidung von Straffälligkeit bei Jugendlichen, Eltern, Schulen
- Angemessene Behandlung während des Freiheitsentzugs (Unterbringung, Trennung von Erwachsenen, flexible Besuchskontakte, Bildung/Ausbildung/Freizeit und Sport, Gesundheitsdienste und therapeutische Angebote/Suchtprävention, besondere Anforderungen gegenüber Mädchen)
- Umfassender Schutz vor Gewalt, Verbot von Einzelhaft, Vermeidung gewaltsamer Fixierungen, Gewaltschutzstandards und Ausbildung (Mediation, Deeskalation, interkulturelle Kommunikation) für Vollzugspersonal
- Systemische Ansätze zur Vermeidung von Freiheitsentzug – effektive Kinderschutzsysteme
- Familienstärkungsprogramme, gemeinschaftsbasierte Förderprogramme für Kinder und Jugendliche
- Nationale Strategie samt Aktionsplan für Alternativen zu Freiheitsentzug
- Spezifische Datenerhebung, Statistik, Forschung
- Effektiver Rechtsschutz und Monitoring - zugängliche Beschwerdemechanismen, externes, unabhängiges Monitoring/OPCAT
- Hinsichtlich gemeinsamer Unterbringung Eltern und Kleinkind: spezifische Kindeswohlprüfung auch hinsichtlich Prüfung von Betreuungspflichten und Alternativen zu Haft, spezifische Unterbringungsbedingungen und Gewaltschutzstandards, regelmäßige Prüfung unter Einbeziehung der Kinderschutzbehörden, Vorbereitung und Unterstützung bei Trennung des Kindes, Vermeidung der Stigmatisierung des Kindes
- Hinsichtlich Umgangs mit Extremismus/Terrorismus: Sicherstellung der Anwendbarkeit des Jugendstrafrechts, bloße Zugehörigkeit zu bewaffneter Gruppe rechtfertigt keine Haft, keine Präventivhaft, Anerkennung staatlicher Verantwortung für Kinderschutz und Strafverfolgung auch gegenüber Jugendlichen, die sich im Ausland terroristischen Gruppen angeschlossen haben, inkl. Unterstützung der Rückkehr in das eigene Herkunftsland, Verfügbarkeit spezifischer Rehabilitationsprogramme

Die Jugendgerichtsbarkeit war auch in Österreich in den letzten Jahren immer wieder Thema der öffentlichen und fachlichen Diskussion, mit wechselhaften Ergebnissen. Eine maßgebliche Zäsur bildete zweifellos die problematische Abschaffung des Jugendgerichtshofs in Wien 2003, der lange Zeit auch international als modellhaft angesehen wurde. Die Abschaffung erfolgte auf Grund politischen Drucks und hatte nicht nur Auswirkungen auf die Gerichtsorganisation, sondern auch auf das Zusammenwirken von Akteuren (Gericht, Staatsanwaltschaft, Jugendgerichtshilfe) und den Jugendstrafvollzug. Demgegenüber gelangen 2015 wichtige Reformschritte durch das Änderungsgesetz zum Jugendgerichtsgesetz, welches den Anwendungsbereich der Sondervorschriften für Jugendliche weiter auf junge Erwachsene (bis 21 Jahre) erstreckte. Nur kurze Zeit später kam es allerdings wieder trotz Kritik von Expert:innen zu Rückschritten und Strafrahmenverschärfungen für junge Erwachsene im Zuge des Gewaltschutzgesetzes von 2019.

Als Signal zur Zusammenarbeit kann die Schaffung eines „Runden Tisches“ (bzw. „Task Force“) 2013 verstanden werden, der zur Prüfung von Maßnahmen zur Vermeidung von Untersuchungshaft von Jugendlichen eingesetzt wurde, nachdem es in der Justizanstalt Wien-Josefstadt zu schwerer sexueller Gewalt unter Jugendlichen gekommen war. Der Abschlussbericht legte ein umfangreiches Maßnahmenpaket für Reformen vor, die teilweise auch umgesetzt wurden, wie etwa die österreichweite Einführung der Jugendgerichtshilfe (bisher nur in Wien eingerichtet) und die gesetzliche Verankerung der „Sozialnetzkonferenzen“.¹²⁷

Wichtige Impulse insbesondere für das polizeiliche Ermittlungsverfahren und Verfahrensgarantien für Jugendliche setzte die EU-Richtlinie 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, und welche durch das strafrechtliche EU-Anpassungsgesetz 2020 umgesetzt wurde.

Ein aktuelles Reformthema harret dagegen seit Jahren der Umsetzung, die Neugestaltung des Maßnahmenvollzugs. Nach medialen Anlassfällen und öffentlicher Diskussion ab 2014 erfolgte eine intensive Beschäftigung im Rahmen einer Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug, mit umfangreichen Reformvorschlägen.¹²⁸ Selbst der EGMR stellte mehrfach fest, dass der Maßnahmenvollzug

127. Vgl. dazu, Bundesministerium für Justiz, Runder Tisch „Untersuchungshaft für Jugendliche – Vermeidung, Verkürzung, Vollziehung“ – Abschlussbericht, 2013.

128. Zu Entwicklungen, Kritik und Reformvorschlägen siehe ausführlich, Tschachler, Jakob, Der österreichische Maßnahmenvollzug im Lichte der EMRK, 2020.

EMRK-widrig ist.¹²⁹ 2021 wurde schließlich ein konkreter Gesetzesvorschlag vorgelegt,¹³⁰ welcher u.a. eine Anhebung der Schwellen für eine Anlasstat, eine Höchstdauer (von 15 Jahren) bei Unterbringung nach Jugendstraftaten, verstärkte Einbeziehung kinder- und jugendpsychiatrischer Expertise und eine Unterbringung in „forensisch-therapeutischen Zentren“ vorsieht. Aus Sicht der Erkenntnisse dieser Studie gehen diese Schritte in Bezug auf Jugendliche dennoch nicht ausreichend weit.

Besondere Herausforderungen gerade auch für den Strafvollzug sowie für das Monitoring von Einrichtungen stellten sich im Zuge der Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie heraus.¹³¹

3.2.2. Rechtsgrundlagen und Daten

Im System der Rechtfertigungsgründe für Freiheitsentzug sind für den vorliegenden Kontext die Gründe „Freiheitsstrafe“ (Art 2 Abs 1 Z 1 PersFrG, Art 5 Abs 1 lit a EMRK) sowie „Untersuchungshaft“ (Art 2 Abs 1 Z 2 PersFrG, Art 5 Abs 1 lit c EMRK) von Bedeutung.

Das österreichische Jugendstrafrecht verfügt in diesem Zusammenhang über ein vergleichsweise sehr ausdifferenziertes System zum Umgang mit jungen Menschen, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind.¹³² Die wesentlichen Regelungen dazu finden sich im Jugendgerichtsgesetz, der Strafprozessordnung und dem Sicherheitspolizeigesetz. Dabei fokussiert sich die nachfolgende Untersuchung vor allem auf jene „Abzweigungspunkte“ im System, die nicht-freiheitsentziehende Maßnahmen zulassen bzw. im weiteren Sinn ermöglichen (etwa durch Vermeidung eines Strafverfahrens).

Die Ausdifferenzierung der Reaktionsformen beginnt bereits mit der Frage der Strafmündigkeit, die grundsätzlich bei mündigen Jugendlichen mit Erreichen des 14. Lebensjahrs einsetzt. Unmündige unter 14 Jahren sind nicht strafbar; allerdings ist unter bestimmten Umständen (zB Begehung auf frischer

129. Vgl. Fall Kuttner gg Österreich, EGMR 16.7.2015.

130. Siehe dazu den Ministerialentwurf zum Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetz 2021, sowie die zahlreichen Stellungnahmen etwa der Plattform Maßnahmenvollzug, der Kinder- und Jugendanwaltschaften und der Bundes-Jugendvertretung von Juni/Juli 2021, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00128/index.shtml.

131. Vgl. dazu die Stellungnahme des LBI-GMR zur Situation von Insass:innen der Justizanstalten Österreichs im Kontext der COVID-19-Pandemie, März 2020, <https://bim.lbg.ac.at/de/artikel/stellungnahme-zur-situation-insassinnen-justizanstalten-oesterreichs-kontext-covid-19-pandemie>; siehe zu den Pandemiebekämpfungsfolgen ausführlich, Volksanwaltschaft, Bericht an den Nationalrat und an den Bundesrat – COVID-19, 2020.

132. Vgl. dazu im Überblick, Maleczky, Oskar, Jugendstrafrecht, MANZ 2020, Rz 2.1ff.

Tat) eine Festnahme von Unmündigen durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zulässig, mit anschließender Übergabe an Erziehungsberechtigte (§ 45 Abs 2 Sicherheitspolizeigesetz).¹³³

Auch Jugendliche im Alter von 14 oder 15 Jahren sind straflos, wenn es sich nur um ein Vergehen handelt, keine schwere Schuld vorliegt und keine spezialpräventiven Gründe für die Anwendung des Jugendstrafrechts sprechen (§ 4 Abs 2 Z 2 JGG). Bei konkreter mangelnder Einsichtsfähigkeit sind zudem auch ältere Jugendliche straflos (§ 4 Abs 2 Z 1).

Zur Festnahme und Anhaltung sei grundsätzlich noch auf § 170 StPO verwiesen, welcher derartige Zwangsmaßnahmen ganz grundsätzlich für unzulässig erklärt, „soweit sie zur Bedeutung der Sache außer Verhältnis stehen“, mit expliziter Bezugnahme auf den generellen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des § 5 StPO. § 29 SPG enthält ebenfalls einen allgemeinen Auftrag zu Wahrung der Verhältnismäßigkeit insbesondere bei der Ausübung von unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt. Beide Garantien sind somit auch für die Gewährleistung des Kinderrechts auf persönliche Freiheit bedeutsam – gerade auch angesichts des Umstands, dass das SPG selbst keine näheren Regelungen für Sicherheitsorgane für einen angepassten Umgang mit Kindern und Jugendlichen enthält. Eine spezifische Statistik zu Festnahmen bzw. Anhaltungen von Jugendlichen durch die Polizei wird vom BMI nicht veröffentlicht.¹³⁴

Immerhin wurden jedoch durch das strafrechtliche EU-Anpassungsgesetz 2020 die Verfahrensgarantien von Jugendlichen bei Vernehmungen gestärkt. § 36a JGG erwartet die Durchführung von Vernehmungen in einer alters- und entwicklungsgerechten Weise. Außerdem muss im Fall einer Festnahme ein Verteidiger für den Jugendlichen bestellt sein (§ 37 JGG). Problematisch im Hinblick auf die Vorgaben aus der EU-Verfahrensrichtlinie 2016 sind hingegen die differenzierten Ausnahmen in Bezug auf die „notwendige Verteidigung“ Jugendlicher (§ 39 JGG).

In Bezug auf den Forschungsgegenstand dieses Projekts sind vor allem die nachfolgenden Bestimmungen des JGG von Bedeutung. Zunächst eröffnet § 6 JGG unter bestimmten Voraussetzungen bei geringfügigen Delikten die Möglichkeit der „nicht-intervenierenden Diversion“, also eines Absehens von der weiteren Strafverfolgung nach einer förmlichen Belehrung des Jugendlichen durch das Pflugschaftsgericht – als Ausdruck des (kinderrechtlichen) Ultima-ratio-

Prinzips nach Art 40 KRK.¹³⁵ Daran anschließend ermöglicht § 7 JGG Diversion im Wege eines Rücktritts von der Verfolgung; sofern der Sachverhalt soweit geklärt ist, dass zwar eine Verfahrenseinstellung (nach § 190ff StPO, zB wegen Geringfügigkeit) nicht in Betracht kommt, eine weitergehende Bestrafung aber nicht geboten erscheint, können die Mittel des 11. Hauptstücks der StPO zur Anwendung kommen (vgl. Abb 12). Dazu zählen die Zahlung eines (für den Jugendlichen selbst leistbaren) Geldbetrags, die Erbringung gemeinnütziger Leistungen, die Bestimmung einer Probezeit (mit Bewährungshilfe und Weisungen) sowie Tauschgleich gegenüber dem Opfer (auch ohne dessen Zustimmung, vgl. § 8), als Ausdruck eines opferorientierten Ansatzes der Strafjustiz (*restorative justice*).¹³⁶

Diversionsangebote, nach Personengruppen

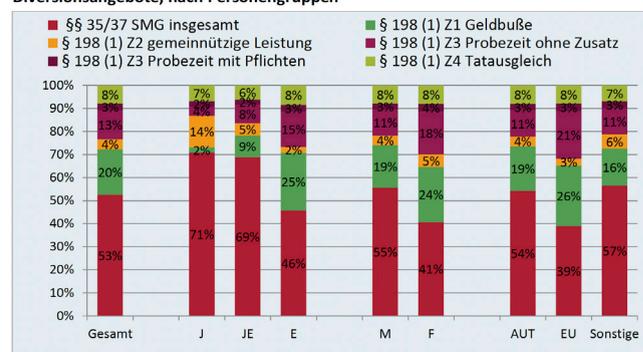


Abb. 12: Diversionsangebote, im Vergleich nach Personengruppen, 2020 (Sicherheitsbericht 2020, 101).

Ein Vergleich zwischen Personengruppen zeigt, dass die Instrumente nach dem Suchtmittelgesetz (Vorläufiger Rücktritt/vorläufige Einstellung) gerade bei Jugendlichen („J“) und jungen Erwachsenen („JE“) besonders häufig zur Anwendung kommen. Das gilt auch in Bezug auf die Vermittlung von gemeinnützigen Leistungen bei Jugendlichen. Letzteres betraf laut Verein NEUSTART insgesamt 801 Jugendliche im Jahr 2020, im Vergleich zu 1.375 Erwachsenen. Bemerkenswert ist hier ein deutlicher Rückgang im Zugang bei den Jugendlichen, wurden 2010 doch gemeinnützige Leistungen noch mehrheitlich an Jugendliche vermittelt (1.600 Zugänge im Vergleich zu 1.595 Zugängen bei Erwachsenen).¹³⁷

135. Vgl. Maleczky, Jugendstrafrecht, Rz. 2.21.

136. Siehe dazu jüngst die vielfältigen Hilfsmittel (Trainingsmanual) zur Weiterbildung in der Justiz im Rahmen des EU-Projekts RE-JUSTICE (2019-22), <https://www.euforumrj.org/en/restorative-justice-2019-2021>, sowie, in Bezug auf opferorientierte Justiz im Umgang mit Jugendlichen, das EU-Projekt i-Restore, <https://tdh-europe.org/our-work/i-restore-protecting-child-victims-through-restorative-justice/7143>.

137. BMJ, Sicherheitsbericht 2020, 111.

133. BGBl 566/1991.

134. Vgl. INT 1. bzw. Annex 1.

Führen die Ermittlungen zum Ergebnis, dass im konkreten Fall Fluchtgefahr, Verdunkelungsgefahr in Bezug auf Beweismittel oder weiterhin Tatbegehungsgefahr des Beschuldigten besteht, so kann Untersuchungshaft gegen die Person verhängt werden (§ 173 StPO). Auch hier greift allerdings § 35 JGG ein und lässt Untersuchungshaft gegen Jugendliche nur zu, „wenn die mit ihr verbundenen Nachteile für die Persönlichkeitsentwicklung und für das Fortkommen des Jugendlichen nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Tat und zu der zu erwartenden Strafe stehen“ (§ 35 Abs 1). Die näheren Umstände zur Person ermittelt dazu die Jugendgerichtshilfe als Haftentscheidungshilfe (§ 48 Z 4) – ein Instrument, das 2020 in 736 Fällen in Österreich zur Anwendung kam.¹³⁸ Zu prüfen sind außerdem die Anwendbarkeit alternativer, gelinderer Mittel, etwa mittels familiengerichtlicher Verfügungen oder Weisungen zum Aufenthalt. Problematisch im Hinblick auf internationale Standards sind allerdings die in Abs 3 vorgesehenen Höchstfristen, die je nach Schwere der zur Last gelegten Tat drei bis zwölf Monate betragen können (dagegen der VN-Kinderrechtsausschuss: 30 Tage).

Ein besonderes Instrument zur Reduzierung von Freiheitsentzug bietet die Untersuchungshaftkonferenz (§ 35a JGG), als Form einer Sozialnetzkonferenz, die vom Verein Neustart organisiert wird (vgl. Abb 13). Diese zielt gemäß § 29e Bewährungshilfegesetz 1969 darauf ab, „das soziale Umfeld eines Beschuldigten, Angeklagten oder Verurteilten bei der Überwindung seiner Krise und der Bearbeitung seiner Konflikte einzubinden und ihm dabei zu einer Lebensführung zu verhelfen, die diesen in Zukunft von der Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen abzuhalten vermag“. Unter Einbeziehung wichtiger Bezugspersonen wird dazu eine Vereinbarung mit dem/der Jugendlichen getroffen, die eine Aufhebung der Untersuchungshaft, und zB die Fortsetzung einer Lehrausbildung ermöglicht. Ein ähnlicher Ansatz wird mit dem Instrument der Entlassungskonferenz (§ 17a JGG) verfolgt, das zur Vorbereitung einer bedingten Entlassung dienen soll.

Jahr	Untersuchungshaftkonferenz	Entlassungskonferenz	Sozialnetzkonferenzen – gesamt
2015	14	114	28
2020	176	22	198

Abb. 13: Zugänge zur Sozialnetzkonferenz, im Vergleich 2015/2020 (Sicherheitsbericht 2015, 96, bzw. 2020, 134).

138. Ibid., 243.

§ 173a StPO eröffnet schließlich auch die Möglichkeit eines Hausarrests zur Fortsetzung einer Untersuchungshaft, sofern sich „der Beschuldigte in geordneten Lebensverhältnissen befindet“ und einer elektronischen Überwachung („Fußfessel“, §§ 156b ff Strafvollzugsgesetz) zustimmt.

Im Sinne der eingangs erwähnten Abzweigungspunkte für Alternativen zum Freiheitsentzug spielen des Weiteren die Möglichkeiten im Bereich der Urteilsfindung eine maßgebliche Rolle. Dazu normiert § 5 JGG zunächst „Besonderheiten der Ahndung von Jugendstraftaten“, die etwa den Strafraumen bei Jugendstraftaten betreffen, der im Wesentlichen halbiert wird; eine lebenslange Freiheitsstrafe ist jedenfalls ausgeschlossen. Weiters bietet das JGG die Möglichkeit eines Schuldspruchs ohne Strafe (§ 12 JGG), wenn anzunehmen ist, dass der Schuldspruch alleine schon ausreichend spezialpräventiv wirkt. Auch ein Schuldspruch unter Vorbehalt der Strafe (§ 13 JGG) ist möglich. Letzteres bedeutet, dass eine Probezeit (von bis zu drei Jahren) festgelegt wird, gefolgt von einem nachträglichen Strafausspruch (§ 15 JGG), wenn die Person zwischenzeitlich erneut straffällig geworden ist.

Schließlich ermöglichen §17 JGG bzw. § 46 StGB verurteilten Personen nach Verbüßung einer Mindestzeit eine Verkürzung der Haftzeit durch eine bedingte Entlassung aus der Freiheitsstrafe; in eine ähnliche Richtung weist der Beschluss des Gerichts über eine vorzeitige Beendigung einer Probezeit (zB bei Schuldspruch unter Vorbehalt der Strafe; § 18 JGG).

Die meisten der vorgenannten Sonderbestimmungen (inkl. Rücktritt von der Verfolgung, Schuldspruch ohne Strafe, bedingte Entlassung) gelten gemäß § 19 JGG auch für junge Erwachsene. Die Höchststrafgrenze liegt hier bei 15 Jahren, die Mindestgrenzen orientieren sich an den Strafraumen der Jugendlichen. Im Fall von Straftaten im Kontext Gewalt/sexuelle Gewalt/Terrorismus verfügt Abs 4 jedoch wertungswidersprüchlich, dass es „bei den Strafandrohungen der allgemeinen Strafgesetze [bleibt]“.

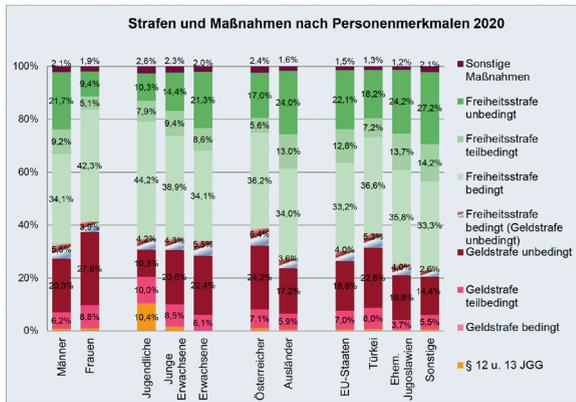


Abb. 14: Strafen und Maßnahmen im Vergleich nach Personengruppen 2020 (Sicherheitsbericht 2020, 122).

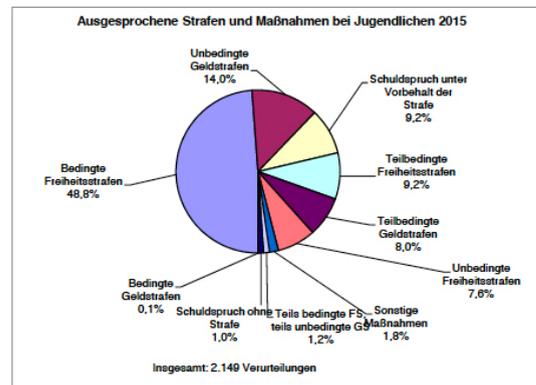
Die Daten aus dem Justizteil des Sicherheitsberichts (Abb 14, 15) zeigen, dass Jugendliche nur etwa halb so oft (10,3 %) zu unbedingten Freiheitsstrafen verurteilt werden wie Erwachsene (21,3 %). Von den Instrumenten nach JGG, insbesondere § 13 (Schuldspruch unter Vorbehalt der Strafe während Probezeit), wird dabei in immerhin knapp 10 % der Entscheidungen Gebrauch gemacht.¹³⁹ Innerhalb der Anzahl an gegenüber Jugendlichen ausgesprochenen Strafen wird zum einen das breite Spektrum von Entscheidungsmöglichkeiten deutlich. Es zeigt sich aber auch, dass in etwa der Hälfte der Fälle (2020: 49,5 %) bedingte Freiheitsstrafen gegen Jugendliche verhängt wurden – mit nur geringer anteilmäßiger Veränderung im Vergleich zum Jahr 2015. Die Verhängung von Geldstrafen bei Jugendlichen stößt insofern an praktische Grenzen, als § 5 Z 6 JGG grundsätzlich ihre Anwendung nur zulässt, „soweit sie das Fortkommen des Beschuldigten nicht gefährden“, also die beginnende Selbsterhaltungsfähigkeit nicht aufs Spiel gesetzt wird.

In Bezug auf terrorismusspezifische Delikte (§§ 278b bis 278g, 282a StGB) weist die Statistik der Verurteilungen eine Auffälligkeit in Bezug auf Jugendliche nach: 26 % der Verurteilten wegen Terrorismusdelikten waren zum Tatzeitpunkt 14 bis 18 Jahre alt, im Vergleich zu 7 % Anteil von insgesamt verurteilten Jugendlichen; der Sicherheitsbericht hält dazu fest: „Terrorismusdelikte sind überproportional Jugendstraftaten und Sache der Jugendgerichtsbarkeit“.¹⁴⁰ Bemerkenswert ist auch

139. In absoluten Zahlen kam 2020 § 12 JGG in 18 Fällen von Jugendlichen (junge Erwachsene: 3) zur Anwendung, deutlich öfter § 13 JGG, mit 163 Schuldsprüchen unter Vorbehalt (junge Erwachsene: 40), vgl. BMJ, Sicherheitsbericht 2020 – Bericht über die Tätigkeit der Strafjustiz, 2022, 121.

140. Wobei anzumerken ist, dass es sich insgesamt quantitativ um eine vergleichsweise kleine Gruppe von Verurteilungen handelt, im Zeitraum von 2015 bis 2020 um etwa 20 bis 40 Verurteilungen jährlich zu Terrorismusdelikten (2020: 20 Fälle; insgesamt ergangene Urteile, zu allen Delikten, 2020: 34.174, BMJ, Sicherheitsbericht 2020, 30 und 145).

der Umstand, dass die Verurteilten überwiegend nicht vorbestraft sind, und der Bericht verweist auf Studien zu Radikalisierung, die eine erhöhte Gefährdung von Jugendlichen aufzeigen „aus sozial schwachen Familien mit schlechter oder fehlender Ausbildung, häufig mit Migrationshintergrund, möglichen Kriegstraumatisierungen, Diskriminierungserfahrungen und fehlenden Zukunftsperspektiven“.¹⁴¹ Daraus lässt sich ein gesamtgesellschaftlicher Handlungsauftrag ableiten, der weit vor der Befassung durch die Strafjustiz ansetzen muss.



Quelle: Statistik Austria, Gerichtliche Kriminalstatistik 2015.

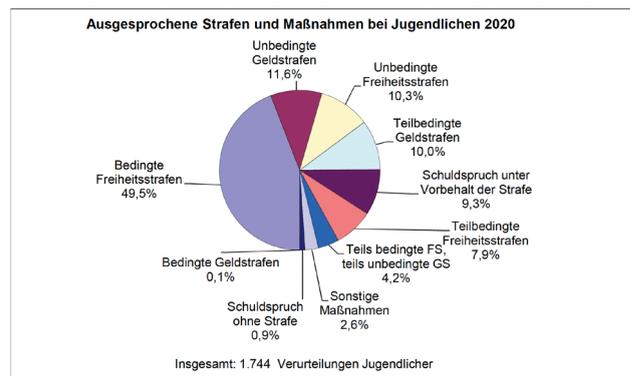


Abb. 15: Zahl und Art der über Jugendliche verhängten Strafen und Maßnahmen 2015 und 2020 (Sicherheitsbericht 2015, 85 bzw. 2020, 123).

In Bezug auf Entwicklungen in der Anzahl von inhaftierten Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen zeigt sich im Verlauf der Jahre 2010 bis 2022 ein differenziertes Bild (Abb. 16). Grundsätzlich waren die Zahlen in den drei Bereichen Untersuchungshaft, Strafhaft und Unterbringung im Maßnahmenvollzug bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zum Jahr 2021 deutlich rückläufig und lagen 2021 etwa im Bereich der Strafhaft bei beiden Gruppen bei 60% unter dem Ausgangswert aus dem Jahr 2010.¹⁴² Seit 2021

141. BMJ, Sicherheitsbericht 2020, 148f, unter Verweis auf die IRKS-Studie Hofinger, Veronika/Schmidinger, Thomas, Wege in die Radikalisierung - Wie Jugendliche zu IS-Sympathisanten werden (und welche Rolle die Justiz dabei spielt), IRKS 2017.

142. Die sprunghaften Veränderungen beim Maßnahmenvollzug an Jugendlichen ergeben sich v.a. aus den

kam es allerdings im Bereich der Untersuchungshaft zu einem starken Anstieg der Haftzahlen.

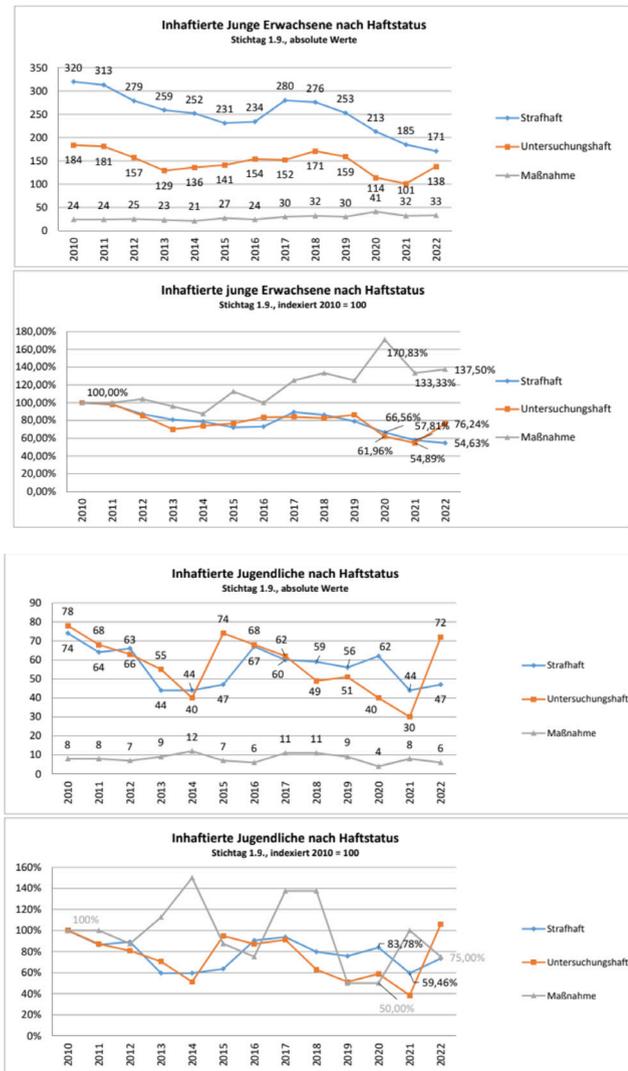


Abb. 16: Entwicklung 2010 bis 2022, nach Haftstatus, inkl. Maßnahmen – Jugendliche, junge Erwachsene (Sonderauswertung BMJ 2022).

Hinsichtlich Zugängen/Aufnahmen von Jugendlichen in Justizanstalten insgesamt bestätigt sich ein grundsätzlicher Rückgang an Insassen: im Vergleich der letzten 20 Jahre wurde 2004 ein Höchststand mit 1.284 Jugendlichen erreicht (bei jungen Erwachsenen 2005, mit 1.873 Personen), im Jahr 2020 betrug die Anzahl an Zugängen von Jugendlichen nur noch 330 (junge Erwachsene: 675).¹⁴³ Zum Stichtag 1. September 2022 befanden sich insgesamt 125 Jugendliche und 342 junge Erwachsene in Haft unter Verantwortung des BMJ (Abb. 17).

Stichtag 1.9.2022	Jugendliche	Junge Erwachsene
Strafhaft	47	171
Untersuchungshaft	72	138
Maßnahme	6	33
<i>Gesamt</i>	125	342

Abb. 17: Inhaftierte Jugendliche bzw. junge Erwachsene zum Stichtag 1.9.2022 (Sonderauswertung BMJ 2022)

Im Hinblick auf eine abermalige Verurteilung einer Person nach Entlassung aus einer Freiheitsstrafe weist der Sicherheitsbericht 2020 für den Beobachtungszeitraum 2016-2020 eine Wiederverurteilungsquote von 32 % der 2016 insgesamt Verurteilten aus. Der Wert speziell bei Jugendlichen liegt hier jedoch deutlich erhöht bei 55,7 % . Dazu hält der Bericht allerdings erläuternd fest, dass der Umstand zu berücksichtigen ist, wonach bei Jugendlichen „Verurteilungen in höherem Maße vermieden und als ultima ratio eingesetzt werden“, wodurch sich der Vergleich zur Ausgangsbasis für das Jahr 2016 verzerrt.¹⁴⁴

Der Justizteil des Sicherheitsberichts enthält außerdem zwar ausführliche Informationen zur Beschreibung der „Gefangenenpopulation nach Sozialmerkmalen“, also etwa zu Wohnsituation und Ausbildungsstand; allerdings werden diese Daten nicht spezifisch in Bezug auf Jugendliche/junge Erwachsene ausgewertet.¹⁴⁵

Auf eine besondere Form des Freiheitsentzugs verweist bereits der Titel des Bundesgesetzes „über den Vollzug der Freiheitsstrafen und der mit Freiheitsentziehung verbundenen vorbeugenden Maßnahmen“, indem es nicht nur den Vollzug von Freiheitsstrafen regelt, sondern auch den so genannten Maßnahmenvollzug – ein kontroversielles Instrument der Unterbringung von Straftäter:innen an der Schnittstelle von Strafvollzug und Psychiatrie. Gemäß § 21 Abs 1 StGB ist eine Person in eine „Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher“ einzuweisen, wenn sie eine Straftat begangen hat, für die sie jedoch mangels Zurechnungsunfähigkeit, die „auf einer geistigen oder seelischen Abartigkeit von höherem Grad beruht“, nicht bestraft werden kann, gleichzeitig aber zu befürchten ist, dass sie „sonst unter dem Einfluss [ihrer] geistigen oder seelischen Abartigkeit eine mit Strafe bedrohte Handlung mit schweren Folgen begehen werde“. Das bedeutet, diese Personen, einschließlich Jugendlichen, können zwar mangels Zurechnungsfähigkeit strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden, bleiben aber aufgrund einer Gefährlichkeitsprognose in

geringen absoluten Zahlen, die im Berichtsjahrzehnt zwischen vier und zwölf Jugendlichen lagen, 143. Ibid., 185.

144. BMJ, Sicherheitsbericht 2020, 253f.
145. Ibid., 216ff.

einer Strafjustizanstalt in Haft. Eine derartige Einweisung kann außerdem in einem zweiten Anwendungsfall beschlossen werden, wenn die Person grundsätzlich zurechnungsfähig ist, sie die Tat aber „unter dem Einfluss [ihrer] geistigen oder seelischen Abartigkeit von höherem Grad“ begeht (§ 21 Abs 2 StGB). Eine Höchstgrenze der freiheitsentziehenden Unterbringung ist weder bei Jugendlichen noch bei Erwachsenen vorgesehen: „vorbeugende Maßnahmen sind auf unbestimmte Zeit anzuordnen. Sie sind so lange zu vollziehen, wie es ihr Zweck erfordert“ (§ 25 Abs 1 StGB); als Schutzmechanismus ist bloß eine amtswegige jährliche Prüfung durch das Vollzugsgericht vorgesehen (Abs 3).

Ein Blick auf die Datenlage zeigt dabei, dass es sich im Bereich von Jugendlichen weitgehend um Einzelfälle handelt – in den Jahren 2019 bis 2021 jeweils zwischen vier und neun Fällen, je nach Vollzugsstatus (siehe Abb. 18). Anders stellt sich die Situation bei jungen Erwachsenen¹⁴⁶ dar, mit jährlich jeweils mehr als 50 Anhaltungen nach § 21 StGB. Insgesamt waren im Zeitraum vom 1. Jänner 2019 bis zum 1. August 2022 110 Jugendliche und junge Erwachsene im Maßnahmenvollzug untergebracht.¹⁴⁷

Kalenderjahr	Jugendliche		Junge Erwachsene		Sowohl Jugendliche als auch junge Erwachsene	
	Vollzugsstatus	Anzahl Anhaltungen	Anzahl Anhaltungen	Gesamtzahl Anhaltungen		Gesamtzahl Personen
2019		13	52	65	60	5
§ 21 Abs 1 StGB		4	29	33	30	3
§ 21 Abs 2 StGB		9	23	32	30	2
2020		13	54	67	62	5
§ 21 Abs 1 StGB		5	28	33	31	2
§ 21 Abs 2 StGB		8	26	34	31	3
2021		12	51	63	58	5
§ 21 Abs 1 StGB		6	23	29	28	1
§ 21 Abs 2 StGB		6	28	34	30	4
(bis 1.8.) 2022		8	43	51	48	3
§ 21 Abs 1 StGB		6	24	30	29	2
§ 21 Abs 2 StGB		2	19	21	20	1
Summe		46	200	246	110	18

Abb. 18: Jugendliche und junge Erwachsene im Maßnahmenvollzug (Sonderauswertung BMJ 2022).

Den Folgen und Alternativen von faktischem Freiheitsentzug widmete sich die UN Global Study 2019 auch mit einem besonderen Fokus, nämlich der Situation von Babys bzw. von Kleinkindern, welche aufgrund einer Verurteilung ihrer betreuenden Bezugsperson – regelmäßig der Mutter – ihre erste Lebenszeit in einer Haftanstalt verbringen. Gemäß einer Empfehlung des Europarats betreffend Kindern mit Eltern in Haft 2018 sollten Staaten hier spezifische Vorkehrungen treffen: “[w]here a custodial sentence is being contemplated, the rights and best interests of any affected children should be taken into consideration and alternatives to detention be used as far

146. Und beim Maßnahmenvollzug insgesamt, vgl. dazu auch das EU-kofinanzierte Projekt des LBI-GMR „Gerechtigkeit für alle – Stärkung der Rechte von Personen mit intellektuellen und/oder psychosozialen Beeinträchtigungen im strafrechtlichen Freiheitsentzug: Grenzüberschreitende Überstellungen, Inhaftierung und Alternativen in der EU, mit Fokus in Österreich auf Untersuchungen zum Maßnahmenvollzug (2022/23), <https://bim.lbg.ac.at/de/menschenwuerde-oeffentliche-sicherheit>.

147. Sonderauswertung für das Projekt, BMJ/Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen, Oktober 2022. Aufgrund möglicher Mehrfachanhaltungen derselben Person ist die Gesamtzahl der Personen deutlich niedriger als die Gesamtzahl der Anhaltungen. Insgesamt befanden sich am 1.1.2021 1210 Personen im Maßnahmenvollzug in Österreich, BMJ, Sicherheitsbericht 2020, 174. Zum Maßnahmenvollzug insgesamt, siehe auch das EU-kofinanzierte Projekt des LBI-GMR „Gerechtigkeit für alle – Stärkung der Rechte von Personen mit intellektuellen und/oder psychosozialen Beeinträchtigungen im strafrechtlichen Freiheitsentzug: Grenzüberschreitende Überstellungen, Inhaftierung und Alternativen in der EU, mit Fokus in Österreich auf Untersuchungen zum Maßnahmenvollzug (2022/23), <https://bim.lbg.ac.at/de/menschenwuerde-oeffentliche-sicherheit>.

*as possible and appropriate, especially in the case of a parent who is a primary caregiver”.*¹⁴⁸

In Österreich wurden in zehn Justizanstalten integrierte Mutter-Kind-Abteilungen eingerichtet.¹⁴⁹ Daten des BMJ zufolge (Abb. 19) wurden im Zeitraum 1. Jänner 2019 bis 1. August 2022 insgesamt 46 Mütter mit 47 Kindern (davon in einem Fall Zwillinge) in Mutter-Kind-Abteilungen angehalten.¹⁵⁰

Kalenderjahr	Anzahl Kinder	Anzahl Mütter
2019	29	29
2020	18	18
2021	15	14
(bis 1. August) 2022	11	10

Abb. 19: Anhaltung von Müttern mit ihren Kleinkindern in Justizanstalten (Sonderauswertung BMJ 2022)

Inhaltlich normiert § 74 Abs 2 StVG, dass „weibliche Strafgefangene, denen das Recht auf Pflege und Erziehung ihrer Kinder zusteht“, diese bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahres des Kindes bei sich behalten dürfen, „es sein denn, dass davon ein Nachteil für das Kind zu besorgen wäre“. Ausnahmsweise darf die Anstaltsleitung diese Frist bis zur Vollendung des

148. Europarat, Recommendation CM/Rec(2018)5 of the Committee of Ministers to member States concerning children with imprisoned parents, CM/Rec(2018)5, 4. April 2018, Punkt II.2.

149. Justizanstalten Schwarzau, Graz-Jakomini, Innsbruck, Klagenfurt, Korneuburg, Krems, Leoben, Salzburg, Wels und Wien-Josefstadt, vgl. Göllly, Sebastian/Kaiser, Nina, Kinder in Haft? Zum rechtlichen Rahmen der Unterbringung von Kindern bei ihren Müttern im Strafvollzug, SIAK-Journal-Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis, 3/2020, 30.

150. Sonderauswertung für das Projekt, BMJ/Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen, Oktober 2022. Die SPACE Statistik zur Strafjustiz des Europarates nennt für Österreich im Jahr 2020 13 Kleinkinder, die zusammen mit ihrer Mutter in einer Justizanstalt aufwachsen, vgl. Aebi, M. F./Tiago, M. M., SPACE I - 2020 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations, Strasbourg 2021, Tabelle 2.3.

dritten Lebensjahres des Kindes verlängern. Für die Dauer des Aufenthalts hat die Anstalt für den Unterhalt zu sorgen, die Kosten trägt der Bund (Abs 3). Im Fall einer Schwangerschaft der verurteilten Person (bzw. Entbindung innerhalb des letzten Jahres) wird der Strafvollzug bis sechs Wochen nach Entbindung bzw. darüber hinaus so lange aufgeschoben, „als sich das Kind in der Pflege der Verurteilten befindet, höchstens aber bis zum Ablauf eines Jahres nach der Entbindung. Der Vollzug ist jedoch einzuleiten, sobald es die Verurteilte selbst verlangt, vom Vollzug keine Gefährdung ihrer Gesundheit oder des Kindes zu besorgen und ein dem Wesen der Freiheitsstrafe entsprechender Vollzug durchführbar ist“ (§ 5 Abs 2 StVG).¹⁵¹

„Freiheitsrechte: ich will, dass das mit dem Gefängnis einfach vorbei ist. Es ist, als würde ich mit einer Bewährungsstrafe geboren worden sein - mein halber Körper war immer im Gefängnis, ein Jahr Haft, ein Jahr frei.“

Stimme der Jugendlichen

151. Zu den Folgen der Inhaftierung von Eltern für ihre Kinder, siehe jüngst ausführlich, Hof, Rebecca, Die Förderung der Rechte von Kindern Inhaftierter in Europa – Potenziale für die Soziale Arbeit im Strafvollzug, 2022.



3.2.3. Rückmeldungen aus der Praxis

Im bislang letztveröffentlichten Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) aus dem Jahr 2014 zur Situation in Österreich¹⁵² befasste sich das CPT auch spezifisch mit Aspekten des Freiheitsentzugs von Jugendlichen. Kritisiert wurde unter anderem im Bereich des polizeilichen Ermittlungsverfahrens die fehlende verpflichtende Beiziehung eines Anwalts bei polizeilichen Einvernahmen, Verständnisprobleme für Jugendliche mit dem Standardinformationsblatt bei Festnahmen sowie Probleme mit dem Zugang zu Verfahrenshilfe; im Bereich des Jugendstrafvollzugs sollte Einzelhaft möglichst vermieden bzw. für höchstens drei Tage (inkl. Kontaktmöglichkeit) zulässig sein; die Einschusszeiten sollten zugunsten vermehrter Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche verringert sowie ein Reformplan für den Maßnahmenvollzug insgesamt vorgelegt werden; im Hinblick auf psychiatrische Einrichtungen wurde die Unterbringung von Jugendlichen auf Erwachsenenstationen kritisiert und alternative Betreuungsmöglichkeiten gefordert.¹⁵³

Im NPM-Bericht der Volksanwaltschaft zur Situation im Jugendstrafvollzug zum Jahr 2020 wurden Umsetzungsprobleme bestehender Standards aufgezeigt etwa im Bereich der Trennung von Erwachsenen, bei Ausbildungsanforderungen (Strafvollzugsbeamte in einer Jugendabteilung ohne Zusatzqualifikation), hinsichtlich problematischer Verhaltensregeln und dem Umgang mit Ordnungswidrigkeiten, sowie generell zum Bereich des Maßnahmenvollzugs.¹⁵⁴ In einem Sonderbericht zum Umgang mit der COVID-19-Pandemie wurde von der Volksanwaltschaft u.a. kritisiert, dass in einer Justizanstalt in Kärnten zur Schaffung von Isolationshafträumen die Jugendabteilung vorübergehend aufgelöst worden war.¹⁵⁵ Der im September 2022 vorgelegte NPM-Wahrnehmungsbericht zu Jugend in Haft bekräftigte Kritikpunkte zum Umgang mit Maßnahmen im Zuge der Pandemiebekämpfung, befasste sich mit der Situation der Jugendgerichtshilfe sowie in der JA Gerasdorf und legte einen Katalog von insgesamt 38 Empfehlungen für freiheitserhaltende Maßnahmen vor (inkl. Nutzung von Sozialnetzkonferenzen, klaren Katalogen für

152. CPT/Inf (2015) 34 (06/11/2015). Der Bericht zum CPT-Besuch im November 2021 lag zum Zeitpunkt der Studiererstellung noch nicht vor.

153. Ibid.

154. Volksanwaltschaft, Bericht an den Nationalrat und an den Bundesrat - Präventive Menschenrechtskontrolle 2020, Wien, März 2021.

155. Volksanwaltschaft, Bericht an den Nationalrat und an den Bundesrat - COVID-19, 2020, 164f.

Ordnungsstrafen, Ausbau von Internettelefonie, spezifische Konzepte für weibliche Jugendliche sowie Reform des Maßnahmenvollzugs).¹⁵⁶

Im Juni 2022 veröffentlichte die EU-Grundrechtsagentur Forschungsergebnisse zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/800 zu Verfahrensrechten von Kindern in Strafverfahren aus neun EU-Staaten, einschließlich Österreich. Insgesamt zeigte die Untersuchung einen vergleichsweise hohen Umsetzungsstandard für Österreich, wies allerdings auch Problembereiche nach. So bereitet der (weiterhin) nicht ausreichend verfügbare Zugang zu Anwält:innen im Rahmen des Bereitschaftsdienstes bei Einvernahmen praktische Schwierigkeiten, die dazu führen würden, dass Anhaltungen von Jugendlichen um Stunden verzögert werden, bzw. es zu Situation der unmittelbaren Überstellung in Untersuchungshaft ohne Einvernahme kommt.¹⁵⁷ Weitere Herausforderungen liegen im Bereich des Informationszugangs für Jugendliche im Ermittlungsverfahren, der Verfahrenshilfe (Anwält:innen nicht spezialisiert für Jugendstrafverfahren), sowie im Bereich der Anwendung von Sozialnetzkonferenzen zur Verkürzung von Untersuchungshaft, welche insbesondere bei unbegleiteten Asylsuchenden mangels Unterstützungsnetzwerk nur beschränkt wirksam werden.¹⁵⁸ Frühere Erhebungen der Grundrechtsagentur in direkter Konsultation mit Jugendlichen aus unterschiedlichen EU-Staaten (ohne Österreich), haben bereits dringenden Handlungsbedarf in der Ausgestaltung kindgerechter Verfahren vor Gericht, und die Bedeutung kindspezifischer Verfahrensrechte und Ausbildung beteiligter Berufsgruppen (Polizei, Anwält:innen, Staatsanwaltschaft, Gericht) verdeutlicht.¹⁵⁹



156. Volksanwaltschaft, Wahrnehmungsbericht Jugend in Haft, 2022, 39ff.

157. FRANET, Procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings – Austria, 2021, 73. Verfügbar unter, <https://fra.europa.eu/en/project/2020/procedural-safeguards-children-who-are-suspects-or-accused-persons-criminal>.

158. Ibid, 74.

159. So auch INT 25 im Rahmen dieses Projekts, sowie die Zusammenfassung in EU FRA, Child-friendly justice – perspectives and experiences of children and professionals, 2017, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/child-friendly-justice-perspectives-and-experiences-children-and-professionals>.

Im Rahmen des gegenständlichen Projekts wurden im Bereich Justiz Erfahrungsberichte eingeholt sowohl von Jugendlichen (Fokusgruppe in der Justizanstalt Gerasdorf, Interviews) als auch mittels Interviews mit erwachsenen Stakeholdern.

„Gleichbehandlung: ein Mahmoud wird nicht gleich von Richtern behandelt wie ein Thomas, ein Mahmoud bekommt für eine Körperverletzung 2-3 Jahre, das würde ein Thomas Müller nie bekommen...“

Stimme der Jugendlichen

Am 30. August 2021 fand eine zweistündige Fokusgruppendifkussion in der Justizanstalt für Jugendliche in Gerasdorf/NÖ statt, mit Genehmigung durch das Bundesministerium für Justiz und die Anstaltsleiterin, und mit vorbereitender Unterstützung durch den Sozialen Dienst. Die Fokusgruppe bestand aus sechs Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter von 16 bis 22 Jahren. Dabei befanden sich zwei Teilnehmende im Maßnahmenvollzug und ein Teilnehmer hatte Erfahrungen mit Schubhaft. Im Zentrum der Diskussion standen die Rückmeldungen der Teilnehmenden zum Strafverfahren und zum Vollzug. Zudem wurden Einzelbefragungen mit zwei weiteren Jugendlichen durchgeführt, die zugleich als Mitglieder des Jugendbeirats das Projekt begleiteten.

Wesentliches Thema für die Jugendlichen war der herausfordernde Zugang zu Information, um den Gerichtsprozess besser zu verstehen.¹⁶⁰ Ein Teilnehmer gab im Einzelinterview an, er habe den Brief der Staatsanwaltschaft zur Ladung vor Gericht nicht verstanden und dachte, er sei als Zeuge

160. Vgl. dazu auch erste Zwischenerkenntnisse aus dem Projekt „Vom Gesetz zur Praxis: Stärkung der Beschuldigtenrechte im polizeilichen Ermittlungsverfahren (ProRPC)“ des Ludwig Boltzmann Instituts für Grund- und Menschenrechte (2020-2022), das sich mit dem Recht auf Information, Rechtsbeistand, Verfahrenshilfe und Aufzeichnung von Einvernahmen auseinandersetzt und dabei durchgehend auch kinderrechtliche Aspekte und die Situation von jugendlichen Beschuldigten untersucht, <https://gmr.lbg.ac.at/de/projekt/laufende-projekte-projekte-menschenwuerde/vom-gesetz-zur-praxis-staerkung-beschuldigtenrechte-polizeilichen-ermittlungsverfahren-prorpc>; im Gegensatz zu anderen Staaten wie Belgien sind in Österreich etwa keine für junge Menschen angepasste Informationsblätter zu ihren Rechten nach einer Festnahme verfügbar.

geladen. Erst im Gespräch mit einem Beamten vor Gericht sei ihm bewusst geworden, dass er selbst angeklagt sei. Die Mehrheit der Teilnehmenden äußerte zudem Enttäuschung über mangelnde Einflussnahmemöglichkeit auf die Haftentscheidung. Im Hinblick auf fachliche Unterstützung zeigte sich ein heterogenes Bild. Zwei der Jugendlichen, die bereits mehrere Verfahren durchlaufen hatten, gaben an, sie hätten sich in den verschiedenen Verfahren unterschiedlich gut unterstützt gefühlt. Während des ersten Verfahrens habe es regelmäßige Gespräche mit Anwält:innen gegeben, mit fortschreitender Dauer und Häufigkeit der strafrechtlichen Angelegenheiten sei dies jedoch immer weniger der Fall gewesen. Ein Teilnehmer (Maßnahmenvollzug) gab an, der Anwalt habe ihn gar nicht verteidigt – „*Der saß nur dabei und hat vorher auch nicht mit mir geredet*“.¹⁶¹

Zur Frage nach Diskriminierungserfahrungen erklärten zwei Teilnehmende, aufgrund ihres Migrationshintergrundes diskriminiert worden zu sein. Ein Teilnehmer fühlte sich ungerecht behandelt bezüglich des Ergebnisses der Gerichtsverhandlung (ein Bekannter von ihm mit österreichischen Wurzeln sei „*schon zweimal freigesprochen [worden], obwohl er genau das Gleiche gemacht hat*“). Sprachlich hätte es keine Hürden gegeben, es sei immer ein Dolmetscher anwesend gewesen. Der zweite Teilnehmer berichtete, ein Polizeibeamter hätte seine Mutter, ihn und sein Land beleidigt.

Mitarbeiter:innen des Sozialen Dienstes im Vollzug und der Bewährungshilfe wurden als wichtige Unterstützungsinstanzen gesehen. Zwei der Jugendlichen gaben an, sie hätten die Sozialnetzkonferenz als positiv wahrgenommen, da sie dort „*etwas sagen können*“. Mit Vollzugsbeamt:innen machten die Teilnehmenden unterschiedliche Erfahrungen: manche beschrieben freundschaftsähnliche Verhältnisse zwischen Inhaftierten und Wache, andere sahen sie eher als konfrontativ und zwei Teilnehmende gaben verbale und körperliche Auseinandersetzungen an.

Als besonders belastend wurde von den Teilnehmenden der Verlust des sozialen Umfelds im Vollzug beschrieben (eben dieses wurde von fünf der sechs der Teilnehmenden als besonders unterstützend während des Verfahrens empfunden), und die Besuchszeiten für Familie und Freunde während der U-Haft und des Haftvollzugs hätten einen hohen Stellenwert für sie.

Auf die Frage nach Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung im Vollzug wurde von allen Teilnehmenden der hohe Stellenwert der Ausübung

161. Textstellen in kursiv sind Originalzitate der Jugendlichen/Interviewpartner:innen.

von Sport betont. Sportliche Betätigung sei allerdings während Covid-19 ein gravierendes Problem gewesen, da die Sportanlagen aufgrund der Ansteckungsgefahr geschlossen gewesen wären.

Im weiteren Verlauf wurden die Jugendlichen nach der Bewertung der Vorbereitung auf die Entlassung im Vollzug befragt, wobei die Antworten heterogen ausfielen. Es zeigte sich, dass die Unklarheit, wie es nach der Haft weitergeht, als psychische Belastung wahrgenommen wird. Einige der Teilnehmenden gaben an, die Perspektive nach der Haft sei häufig abhängig von freien Plätzen in Wohngruppen. Ein Teilnehmer (Maßnahmenvollzug) gab an, es sei insbesondere für ehemalige Insass:innen des Maßnahmenvollzugs kaum möglich, einen späteren Platz in einer Einrichtung gewährt zu bekommen. Ein anderer Teilnehmer wiederum betonte die gute Unterstützung des Sozialen Dienstes bei der Vorbereitung auf die Entlassung.

Zuletzt wurden Veränderungsbedarfe und Verbesserungsvorschläge der Teilnehmer in der Gruppe diskutiert. Zwei Teilnehmende äußerten, sie würden sich mehr Vollzugspersonal wünschen, die in einem ähnlichen Alter sind wie sie, da diese sie besser verstehen und unterstützen würden. Des Weiteren wurde eine Ausweitung der Besuchsmöglichkeiten sowie -zeiten für Familie und Freunde gefordert.

Auch wenn es sich hier nur um individuelle Rückmeldungen handelt, ergibt sich insgesamt ein Bild, das die Wichtigkeit unterstreicht, Jugendliche und junge Erwachsene im Strafverfahren verstärkt direkt und in zugänglich verständlicher Form über Abläufe, Rechte und Konsequenzen von Entscheidungen zu informieren und einzubeziehen, beispielsweise durch die vermehrte Verwendung jugendgerechter Sprache in Schriftstücken. Unterstützend wirken gerade jene Settings, bei denen Jugendlichen Gehör verschafft und eine Stimme gegeben wird, um Gefühle der Selbstwirksamkeit und Einflussnahme zu fördern (Bewährungshilfe, Jugendgerichtshilfe). Die Ergebnisse der Fokusgruppe zeigen aber auch das Potenzial von Anwält:innen, Staatsanwaltschaft und Richter:innen im Bereich Kommunikation und Selbstwirksamkeit. Während des Vollzugs wirkt sich der Freiheitsentzug vor allem bei restriktiven Besuchsmöglichkeiten sowie Sport- und Freizeitaktivitäten belastend aus. Zudem zeigte sich die Notwendigkeit, auf struktureller Ebene ausreichend Anschlussmaßnahmen für eine individuelle Nachbetreuung nach der Entlassung zu gewährleisten.

Des Weiteren wurden Projektinterviews mit Akteuren aus den Bereichen Polizei, Justizverwaltung, Staatsanwaltschaft, Gericht, Jugendgerichtshilfe,

Bewährungshilfe/Verein Neustart, Jugendstrafvollzug und Forschung/Kontext Maßnahmenvollzug geführt. In Bezug auf Erfahrungen im Bereich der Kriminalpolizei wurde in der Rückmeldung¹⁶² im Wesentlichen auf die einschlägigen Gesetzesbestimmungen im SPG (Festnahme) und JGG sowie interne Erlässe verwiesen, die im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinie zu Verfahrensrechten jugendlicher Straftäter 2021 überarbeitet wurden, etwa hinsichtlich notwendiger Verteidigung.¹⁶³ Angegeben wurde, dass Festnahme und Anhaltung bei Jugendlichen immer nur als *ultima ratio* unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit erfolgen; hingewiesen wurde auf die Ausfolgung von allgemeinen Informationsblättern für Festgenommene¹⁶⁴ und auf den Umgang mit Verständigungspflichten bei Widerspruch des Jugendlichen. Im Bereich des LKA Wien erfolgen Vernehmungen durch speziell geschulte Beamte einer Kinderschutzgruppe.¹⁶⁵

Für das weitere Strafverfahren wurde mehrfach auf die bestehenden differenzierten Reaktionsmöglichkeiten mit Unterstützung durch Bewährungshilfe und Jugendgerichtshilfe verwiesen,¹⁶⁶ die einen grundsätzlich ausreichenden Rechtsrahmen böten, der allerdings nicht konsequent genug ausgeschöpft wird, etwa im Hinblick auf Kombinationsmöglichkeiten diversiver Maßnahmen.¹⁶⁷ Kritisch betrachtet wurden die anlassbezogenen Verschärfungen durch das Gewaltschutzpaket im Umgang mit jungen Erwachsenen, sowie Überlegungen für eine Unterbringung von Jugendlichen im Maßnahmenvollzug im Zusammenhang mit Terrorismusstraftaten.¹⁶⁸ Problematisiert wurde die Tendenz mancher Entscheidungen zur Untersuchungshaft, die in vorgeblich „erzieherischer“ Absicht verhängt würden (als „Schuss vor dem Bug“), was mit dem Konzept einer Unschuldsvermutung nicht vereinbar ist.¹⁶⁹ Außerdem wurde angesprochen, dass insgesamt zu wenig Aufmerksamkeit der Straffälligkeit von Mädchen (bzw. der Prävention derselben, etwa im Bereich Kleinkriminalität, Betrugsdelikte) gewidmet wird, welche zwar quantitativ, aber auch qualitativ in Bezug auf spezifische Unterstützungsprogramme nur eine untergeordnete Rolle spielt.¹⁷⁰

162. INT 1 und schriftliche Antworten.

163. Erlässe betreffend den Rechtsanwaltschaftlichen Bereitschaftsdienst (März 2021), den Umgang mit minderjährigen Straftätern, zu Ermittlungen in Schulen (April 2021).

164. Spezifische, sprachlich angepasste Versionen für Jugendliche liegen nicht vor.

165. INT 1.

166. INT 2, INT 3, INT 4, INT 5, INT 6.

167. INT 3.

168. INT 4, INT 7.

169. Vgl. dazu Untersuchungen aus den Niederlanden zum signifikanten Auftreten in der richterlichen Entscheidungspraxis, Van den Brink, Yannick, Pre-trial detention in the Dutch juvenile justice system, 2018.

170. INT 2, INT 3, INT 4.

Begrüßt wurden die grundsätzlichen Möglichkeiten der Jugendgerichtshilfe (Jugenderhebungen, Haftentscheidungshilfe)¹⁷¹ sowie das Instrument der Sozialnetzkonferenzen zur Verkürzung der Untersuchungshaft, das sich insgesamt sehr bewährt hat,¹⁷² auch wenn es regional noch unterschiedlich konsequent eingesetzt wird. Deutlich wurde aber Diskussionsbedarf im Hinblick auf die Rolle eines Fluchthintergrunds im Zugang zu Sozialnetzkonferenzen, etwa bei unbegleiteten minderjährigen Fremden.¹⁷³ Aufgeworfen wird damit die Frage funktionierender Unterstützungssysteme, etwa bei ungeklärten Obsorgefragen bei Flucht, aber auch generell hinsichtlich Kooperation zwischen Justiz und Kinder- und Jugendhilfe, etwa im Fall von noch nicht strafmündigen Kindern, Kindern, die bereits mehrfach Einrichtungen wechseln mussten („Systemsprenger“) und im Zusammenwirken mit der Psychiatrie.

Hinsichtlich des Jugendstrafvollzugs wurde auf aktuell niedrige Belagszahlen (JA Gerasdorf: 59 Insassen, September 2021) verwiesen, eine positive Entwicklung, die aber auch Herausforderungen für die Aufrechterhaltung der unterschiedlichen Ausbildungsbereiche bedeutet. Auf grundsätzlicher Ebene wurde die Frage notwendiger Weiterentwicklung des Jugendstrafvollzugs insgesamt aufgeworfen: *„Menschen in Unfreiheit für die Freiheit erziehen – da frag ich mich, wie das funktionieren soll?“*¹⁷⁴ Die Frage stellt sich auch hinsichtlich des Umgangs mit zunehmenden technologischen Möglichkeiten (Verfügbarkeit von Internet, Smartphones), welche ein Konzept von Bewegungsbeschränkung durch physische Hindernisse/Haftzellen in absehbarer Zeit potentiell obsolet machen. Die nach dem Runden Tisch 2013 begonnene Diskussion über alternative Unterbringungs- und Betreuungsmöglichkeiten für jugendliche Straftäter:innen wurde nicht zu Ende geführt.¹⁷⁵ Verbesserungen hinsichtlich Unterbringung im gelockerten Vollzug, Tagesstruktur, Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten und Umgang mit Fehlverhalten haben sich jedenfalls durch den Erlass über „Mindeststandards für den Jugendvollzug und für Jugendabteilungen in österreichischen Justizanstalten“ vom Dezember 2012¹⁷⁶ ergeben.¹⁷⁷ Auf laufende Untersuchungen wurde zum Umgang mit Ordnungswidrigkeiten und Ordnungsstrafen (inkl. Einzelhaft) im Rahmen des Vollzugs verwiesen.¹⁷⁸

171. INT 3, INT 4, INT 5, INT 6.

172. INT 2, INT 3, INT 4, INT 5, INT 6.

173. INT 3, INT 4, INT 6.

174. INT 7.

175. INT 2, INT 7.

176. BMJ-VD41704/0011-VD 2/2012; nicht öffentlich zugänglich.

177. INT 2, INT 7.

178. INT 2.

Ein wiederkehrendes Thema bildete schließlich der Maßnahmenvollzug, insbesondere in seiner Anwendung auf Jugendliche. Generell wurde dringender Reformbedarf konstatiert bzw. die Fortführung in der aktuellen Ausgestaltung abgelehnt.¹⁷⁹ Das betrifft bereits die grundlegende Frage, weshalb die Strafjustiz für die Betreuung von Personen mit psychiatrischen Diagnosen verantwortlich sein soll. Darüber hinaus fehle es an Höchstfristen der Unterbringung sowie an individueller therapeutischer Unterstützung. Auch bezüglich der Anzahl von qualifiziertem Personal und Sachverständigen bis hin zu Hürden in der Nachbetreuung wird Reformbedarf gesehen.¹⁸⁰ Es sollte nicht von einem situativen Zufallselement abhängen, ob zB aggressives Verhalten einer Person je nach Umständen als Straftat mit Gefährlichkeitsprognose (mit Festnahme und möglicher vorbeugenden Unterbringung im Maßnahmenvollzug) oder als Verhaltensauffälligkeit mit Abklärung durch eine kinder- und jugendpsychiatrische Station (und möglicher nachfolgender Entlassung nach Hause) qualifiziert wird.¹⁸¹

Im Hinblick auf den Umgang mit Extremismus und Terrorismusverdacht bei Jugendlichen wurde auf die Notwendigkeit von Konzepten verwiesen, die auf intensiv-individualisierten Unterstützungsansätze und präventiver sozialer Arbeit beruhen, und nicht durch repressive Mittel des Strafrechts durch Gefängnisaufenthalte zu weiterer Radikalisierung beitragen.¹⁸²

Die Situation von Babys mit Müttern in Haft wurde als herausfordernd beschrieben, aber auch der Mehrwert der Aufrechterhaltung der Bindung durch die gemeinsame Unterbringung unterstrichen. Insgesamt sollte die Berücksichtigung von Betreuungspflichten verstärkt werden.¹⁸³ In der Literatur wird Reformbedarf gesehen u.a. hinsichtlich größerer Flexibilität bei Altersgrenzen sowie in Bezug auf die Beschränkung der Regelungen ausschließlich auf Mütter von Kindern.¹⁸⁴

179. Vgl. dazu auch die Stellungnahme (Juli 2021) der Plattform Maßnahmenvollzug (mitgetragen vom LBI-GMR) zum Ministerialentwurf eines Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetzes 2021, die eine Herausnahme von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus dem § 21 StGB fordert.

180. INT 2, INT 4, INT 5, INT 7, INT 8, INT 9, INT 23.

181. INT 23.

182. INT 9, unter Verweis auf die Österreichische Strategie Extremismusprävention und Deradikalisierung 2019 des Bundesweiten Netzwerks Extremismusprävention und Deradikalisierung (BNED).

183. INT 2, INT 7.

184. Vgl. Göllly, Sebastian/Kaiser, Nina, Kinder in Haft? Zum rechtlichen Rahmen der Unterbringung von Kindern bei ihren Müttern im Strafvollzug, SIAK-Journal 3/2020, 37.

3.2.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Insgesamt lassen sich in der Zusammenschau aus den wiederkehrenden Kritikpunkten der Monitoringberichte und den Rückmeldungen aus dem Projekt folgende Erkenntnisse und Aufträge für Folgemaßnahmen ableiten.

Das österreichische Jugendstrafrecht verfügt über ein rechtlich ausdifferenziertes System von Reaktionsmöglichkeiten auf Straffälligkeit, einschließlich diversiver Maßnahmen und der Verfügbarkeit von Instrumenten zur Vermeidung und Reduzierung von Untersuchungshaft und Freiheitsstrafen von Jugendlichen. Die Haftentscheidungshilfe durch die Jugendgerichtsbarkeit leistet wichtige Unterstützung für das Gericht; Sozialnetzkonferenzen haben sich grundsätzlich bewährt, werden aber noch nicht landesweit konsequent genug eingesetzt. Eine implizite Hürde, die zu mittelbarer Diskriminierung im Zugang zu Sozialnetzkonferenzen führen kann, liegt insbesondere bei jugendlichen MigrantInnen. Lücken im Kinderschutzsystem, etwa im Hinblick auf fehlende rechtliche Klarstellungen für eine sofortige Obsorgeübertragung an die Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, erschweren auch den Aufbau eines stabilisierenden Umfelds.

Die EU-Richtlinie zu Verfahrensgarantien 2016 hat Reformprozesse zur Stärkung der Verfahrensrechte von jugendlichen Beschuldigten im Strafverfahren eingeleitet, die jedoch in Österreich noch weiter praxiswirksam ausgestaltet werden müssen (Informationsrechte, Ansprechpersonen, qualifizierter Rechtsbeistand/Verfahrenshilfe¹⁸⁵).¹⁸⁶

185. Vgl. etwa auch das Instrument der unabhängigen Rechtsvertretung des Kindes („Kinderanwaltschaft“) in der Schweiz, <https://www.kinderanwaltschaft.ch>.

186. Hier sei etwa auf das Handbuch „Hört mich jemand? Beteiligung von Kindern in der Jugendgerichtsbarkeit“ verwiesen, welches ausführliche Orientierungshilfen zu kindgerechter Verfahrensgestaltung, Information und Einvernahmen enthält: Liefwaard, Ton/Rap, Stephanie/Bolscher, Apollonia, Hört mich jemand? Beteiligung von Kindern in der Jugendgerichtsbarkeit: Ein Handbuch zur kindgerechten Gestaltung der Jugendgerichtsbarkeit in Europa, IJJO 2016, verfügbar auf der Website des LBI-GMR, <https://gmr.lbg.ac.at/de/aktuelles/weiterbildung-zur-starkung-jugendgerichtsbarkeit-europa>. Vgl. dazu auch das Projekt „Vom Gesetz zur Praxis: Stärkung der Beschuldigtenrechte im polizeilichen Ermittlungsverfahren (ProRPC)“ des Ludwig Boltzmann Instituts für Grund- und Menschenrechte (2020-2022), das sich mit dem Recht auf Information, Rechtsbeistand, Verfahrenshilfe und Aufzeichnung von Einvernahmen auseinandersetzt und dabei durchgehend auch kinderrechtliche Aspekte und die Situation von jugendlichen Beschuldigten untersucht, <https://gmr.lbg.ac.at/de/projekt/laufende-projekte-projekte-menschenwuerde/vom-gesetz-zur-praxis-staerkung-beschuldigtenrechte-polizeilichen-ermittlungsverfahren-prorpc>. Wichtige Praxistool spezifisch für den Umgang mit Kindern/Jugendlichen wurden außerdem im Projekt CLEAR Rights von terre des hommes und Partner entwickelt, einschließlich von Qualitätsstandards für

Die direkte Einbeziehung von Jugendlichen/jungen Erwachsenen in Entscheidungsprozesse sollten auch im Jugendstrafvollzug ausgebaut werden (zB Informationsangebote, Feedback- und Rückmeldesysteme, (Wiederaufnahme der) Einsetzung von Insassensprecher:innen in Vollzugsabteilungen).¹⁸⁷

Lücken im System werden auch in anderen Aspekten des unzureichenden Zusammenwirkens von Justiz, Kinder- und Jugendhilfe und Psychiatrie deutlich, etwa im Umgang mit noch strafunmündigen, aber straffälligen Kindern, im Fall von psychiatrischen Störungen bis hin zur Reform des Maßnahmenvollzugs. Aus kinderrechtlicher Sicht geht der vorliegende Gesetzesentwurf aus 2021 allerdings noch nicht weit genug, denn Jugendliche und junge Erwachsene sollten generell aus dem Anwendungsbereich des § 21 StGB ausgenommen werden. Ein Strafrecht, das auf einem Verschuldensgrundsatz aufbaut, und ein Jugendstrafrecht, das eine Entwicklungsperspektive junger Menschen und den kinderrechtlichen *ultima ratio*-Grundsatz (Art 37 lit b KRK, einschließlich Verhältnismäßigkeit) achtet,¹⁸⁸ sollte die angemessene Betreuung von Jugendlichen mit psychischen Erkrankungen, die als nicht einsichtsfähig erachtet werden, qualifizierten jugendpsychiatrischen Einrichtungen überlassen, einschließlich entsprechender Sicherheitskonzepte in Bezug auf Umgang mit Gefährlichkeitsprognosen.

In diesem Zusammenhang stellt sich schließlich die Frage der Reform des Jugendstrafvollzugs insgesamt.¹⁸⁹ Wie eingangs angesprochen, ist insbesondere der Strafzweck als Haftrechtfertigungsgrund bei Jugendlichen zu hinterfragen. Die potentiellen kompensatorischen Vorteile einer institutionellen Unterbringung (Tagesstruktur, Zugang zu Bildung, Ausbildung, Gesundheitsdienste) dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie nur Indikatoren für vorausgehende Probleme darstellen, etwa in der Familienunterstützung und Krisenintervention, rechtfertigen aber keinen Freiheitsentzug. Gleichzeitig haben die Erfahrungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe etwa zu Gewaltprävention

Rechtsbeistände im Umgang mit Jugendlichen, <https://childhub.org/en/child-protection-news/clear-rights-conference-legal-assistance-children-europe-what-have-we-achieved>.

187. Vgl. dazu schon Sax, Helmut, Jugendliche im Strafvollzug – Gewalterfahrungen und Möglichkeiten der Veränderung aus Perspektive der Betroffenen, Wien 2013.

188. Zu den ungenügenden rechtlichen Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Alter und Entwicklung sowie Verhältnismäßigkeit bei Jugendlichen – ohne Berücksichtigung kinderrechtlicher Ansätze, siehe ausführlich Tschachler, Der österreichische Maßnahmenvollzug im Lichte der EMRK, 2020, 54ff.

189. Vgl. dazu etwa auch Macheiner, Julia, Die obsoletere Notwendigkeit des Strafvollzugs an Jugendlichen (Diplomarbeit), 2021.

und sozialen Diensten in der Arbeit mit Familien die Bedeutung von ambulanten wie kleinräumigen Unterbringungsmöglichkeiten, abseits von Großeinrichtungen, aufgezeigt, und auch die vielfältigen Möglichkeiten individueller, betreuungsintensiver Settings (etwa sozialtherapeutische und sozialpsychiatrische Angebote) hervorgehoben. Damit ist nicht gemeint, dass die KJH sich nun auch freiheitsentziehenden Betreuungskonzepten (wie etwa in Deutschland) „öffnen“ sollte, im Gegenteil, die Verantwortung für den Umgang mit Straffälligkeit bei Jugendlichen liegt weiterhin im Bereich der Justiz. Aber die bereits nach 2013 begonnene Diskussion für eine unterstützende, verstärkte Verschränkung von Angeboten unter Nutzbarmachung sozialpädagogischer, sozialtherapeutischer und sozialpsychiatrischer Ansätze für die Justiz sollte fortgeführt werden,¹⁹⁰ nicht zuletzt im Hinblick auf ein „Gatekeeping“ zu Freiheitsentzug und einer Erweiterung gelinderer Mittel auch im Bereich der Jugendgerichtsbarkeit.¹⁹¹

Wie bereits die UN Global Study 2019 gezeigt hat, verfügt die Strafjustiz in den meisten Staaten über die vergleichsweise ausführlichsten Daten zu Freiheitsentzug von Jugendlichen im Vergleich zu anderen Settings, so auch in Österreich. Im Justizteil des Sicherheitsberichts etwa finden sich an unterschiedlichen Stellen Informationen zu Verurteilungen, diversionellen Maßnahmen und Zugängen von Jugendlichen in Justizanstalten. Es fehlen jedoch Auswertungen zu soziographischen Merkmalen und Herkunftsbedingungen, wie sie teilweise für Erwachsene verfügbar sind, sowie zu Formen möglicher Diskriminierung, etwa im Hinblick auf sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentitäten, oder Zugehörigkeit zu Minderheiten. Für eine umfassende Bestandsaufnahme – differenziert nach Jugendlichen und jungen Erwachsenen – wäre eine zusammenführende Sonderauswertung zu Freiheitsentzug von jungen Menschen als Teil der regelmäßigen Berichterstattung notwendig. Datenlücken bestehen außerdem im Bereich der polizeilichen Kriminalstatistik, die keine Auswertung

190. Vgl. die Überlegungen im Rahmen des Runden Tisches 2013, BMJ, Runder Tisch „Untersuchungshaft für Jugendliche – Vermeidung, Verkürzung, Vollziehung“ – Abschlussbericht, 2013; siehe dazu als Anknüpfungspunkt für intersektorale Zusammenarbeit die Kostentragungsregelungen in § 46 JGG.

191. Vgl. dazu etwa auch landesgesetzliche Strafvollzugsvorschriften deutscher Bundesländer (zB Baden-Württemberg, Sachsen), die Formen des offenen, nicht freiheitsentziehenden Jugendstrafvollzugs ermöglichen; vgl. dazu auch die Möglichkeit von „Schutzmaßnahmen“ und differenzierter Vollzugsformen im Schweizer Jugendstrafgesetz, sowie Beispiele guter Praxis in der UN Global Study 2019 und dem Global Campus/ LBI-GMR, Global Study Toolkit – Administration of Justice, 2022.

von Festnahmen und Anhaltungen insgesamt bzw. spezifisch von Jugendlichen enthält.¹⁹²

Zusammenfassende Empfehlungen:

- Hinterfragung von Freiheitsentzug als Sanktion, Beschränkung auf Maßnahmen zum Schutz vor Selbst- und Fremdgefährdung und Entwicklung kinderschutzsystem-übergreifender Modelle für Betreuung und Unterbringung;
- Herausnahme von Jugendlichen aus dem System des Maßnahmenvollzugs, Entwicklung alternativer jugendpsychiatrischer Unterbringungskonzepte, Ausbau von qualifizierten Nachbetreuungseinrichtungen, Stärkung des Sachverständigenwesens/ Verfügbarkeit von Kinder- und jugendpsychiatrischer Expertise; Sensibilisierung der Polizei;
- Ausbau von Unterstützungssystemen für Kinder und Jugendliche zur Schaffung eines stabilen Umfelds (einschließlich für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, durch Sicherstellung unverzüglicher Obsorge durch die Kinder- und Jugendhilfe); spezifische Präventions- und Reintegrationsangebote für Mädchen;
- Prüfung der Sicherstellung eines (auch mittelbar) diskriminierungsfreien Zugangs zum Instrument der Sozialnetzkonferenz, Abbau faktischer Zugangshürden etwa aufgrund eines Migrations-/Fluchthintergrunds (unverzügliche Obsorge und Ansprechpersonen);
- Stärkung von sektorübergreifenden Kooperationsmodellen für ein effektives Gate-Keeping zur Vermeidung freiheitsentziehender Maßnahmen (Jugendgerichtshilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Psychiatrie, Asylbehörden/ BFA), einschließlich Regelungen zu Informationsaustausch und Datenschutz;
- Ausbau sektorübergreifender Kooperationsmodelle zur Vorbereitung auf die Entlassung, frühzeitiger Kontakt mit Bewährungshilfe;
- Klare politische Haltung zum Bedarf eines spezifischen Zugangs zur Situation junger Erwachsener, inkl. in Abstimmung mit Angeboten und Initiativen im Bereich Transitionspsychiatrie und der Kinder- und Jugendhilfe („Care leaver“);

192. Vgl. Bundesministerium für Inneres, Sicherheitsbericht bzw. Kriminalitätsbericht – Statistik und Analyse 2020, Wien 2022.

- Grundlegende Stärkung der Einbeziehung von Jugendlichen in Entscheidungsprozesse über freiheitsbeschränkende Maßnahmen bzw. Alternativen, Sicherstellung durchgehender jugendgerechter Informationsangebote, beginnend mit der Anzeige, bei Festnahme und Anhaltung Jugendlicher und Sicherstellung kontinuierlicher Ansprechpersonen und Verfahrensbegleitung für die Dauer des Strafverfahrens;
- Stärkung von Beschwerde- und Rückmeldesystemen im Jugendstrafvollzug, zB Einrichtung von „Insassensprecher:innen“ für effektive Interessenvertretung;
- Sicherstellung ausreichender Beschäftigungsangebote für Insass:innen, sowie Zugang zu therapeutischen Programmen, Antigewalttrainings;
- Verbindliche Weiterbildungsmaßnahmen und Übernahme von Praxis-Tools (vgl. EU-Projekte ProRPC, CLEAR Rights) für Kriminalpolizei, Rechtsanwält:innen/Verfahrenshilfe im Umgang mit Jugendlichen im Ermittlungsverfahren;
- Multiprofessionelle Aus- und Weiterbildungsangebote für Polizei, Justiz, Kinder- und Jugendhilfe, Psychiatrie etc zur Sensibilisierung zu Freiheitsentzug von Jugendlichen und Alternativen (Diversion, Weisungen, Kombinationsmöglichkeiten/Pflegschaftsgericht), gemeinsam umgesetzt von Justiz und Kinder- und Jugendhilfe;
- Prüfung von Anwendungsmöglichkeiten des elektronisch überwachten Hausarrests iVm weiteren gelinderen Mittel zur Vermeidung einer Unterbringung von Jugendlichen im Strafvollzug;
- Überprüfung rechtlicher Rahmenbedingungen im Einklang mit kinderrechtlichen Standards (Verkürzung von Höchstfristen der Untersuchungshaft bei Jugendlichen auf 30 Tage, Anhebung eines Mindestalters für freiheitsentziehende Maßnahmen auf 16 Jahre);
- Sensibilisierungsmaßnahmen zur verstärkten Berücksichtigung von elterlichen Betreuungspflichten im Fall der Verurteilung eines Elternteils (inkl. Möglichkeiten der Betreuung durch Väter in Haft) und Prüfung von freiheitserhaltenden Alternativen für Elternteil und Kind;
- Stärkung präventiver Ansätze zum Umgang mit Extremismus und Radikalisierung

von Jugendlichen und Entwicklung von spezifischen Rehabilitationsprogrammen für Rückkehrer:innen aus Konfliktregionen/ bei Verdacht terroristischer Beteiligung (sektorübergreifend Justiz/Sozialarbeit);

- Ausbau der statistischen Erfassung von Freiheitsentzug von Jugendlichen/jungen Erwachsenen durch Aufnahme von Daten zu Festnahmen/Anhaltungen in den polizeilichen Kriminalitätsbericht sowie zusammenführende Sonderauswertung zu Jugendlichen/jungen Erwachsenen im Rahmen des Justizteiles des Sicherheitsberichts;
- Entwicklung und Umsetzung einer Forschungsagenda, u.a. zu systemübergreifenden Formen eines offenen Jugendstrafvollzugs, Auswertung von Erhebungen zum Umgang mit Ordnungswidrigkeiten während des Strafvollzugs, zur Verfügbarkeit und Wirksamkeit von Nachbetreuungsprogrammen, zu Hintergründen und Reaktionsmöglichkeiten bei Straffälligkeit von Mädchen, zur Anwendung diversiver Maßnahmen aus regionaler Perspektive (Gerichtspraxis, Verhältnis Stadt/Land), Bedeutung digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien im Verhältnis zu Freiheitsentzug und Mobilität;
- Fortführung von Maßnahmen zur Prüfung von Folgen der COVID-19 Pandemie für die Unterbringung im Jugendstrafvollzug und für das Monitoring. Folgen der COVID-19 Pandemie auf die Unterbringung im Jugendstrafvollzug und für das Monitoring.

3.3. Migration

3.3.1.Hintergrund

Regelungen betreffend Ein- und Ausreise bzw. Aufenthalt in einem Staatsgebiet bewegen sich in einem besonders sensiblen Bereich der Rechtsordnung, da sie unmittelbar mit Ausdrucksformen staatlicher Souveränität verbunden sind. Es überrascht daher auch nicht, dass bereits im Entstehungs- und Ratifikationsprozess der VN-Kinderrechtskonvention Bestimmungen rund um Kinderflüchtlinge und Familienzusammenführung (Art 22 KRK, Art 10 KRK) umstritten waren und zu völkerrechtlichen Vorbehalten zahlreicher Staaten geführt haben. Die EMRK erkennt in Artikel 5 Abs 1 lit f. Festnahme oder Haft als legitimen Grund für Freiheitsentzug an, um eine Person „daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen“

oder wenn die Person von einem „schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen“ ist. Knapper umschreibt Art 2 Abs 1 Z 7 PersFrG den legitimen Freiheitsentzug, „wenn dies notwendig ist, um eine beabsichtigte Ausweisung oder Auslieferung zu sichern“. Die Anforderung der Notwendigkeit der Maßnahme verweist hier auf den bei jedem Freiheitsentzug zu prüfenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, hinsichtlich Erforderlichkeit und Geeignetheit und nicht außer Verhältnis zum beabsichtigten Zweck stehend.¹⁹³ Der EGMR betrachtet Kinder als besonders verletzte Gruppe und verlangt daher eine besonders strenge Prüfung der Verfügbarkeit gelinderer Mittel – eine automatische Festnahme und Haft eines unbegleiteten Minderjährigen ohne spezifische Kindeswohlprüfung wurde als konventionswidrig erachtet;¹⁹⁴ ebenso im Fall einer gemeinsamen Schubhaft des Kindes mit seinen Eltern ohne Prüfung gelinderer Mittel für die Familie.¹⁹⁵ Außerdem muss die Außerlandesbringung eine realistische Aussicht auf Umsetzung haben.¹⁹⁶

Auf internationaler, kinderrechtlicher Ebene hat sich die Diskussion allerdings bereits um einen Schritt weiterentwickelt. In Übereinstimmung mit einem Gutachten des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs 2014 zu Kinderrechten im Kontext von Migration hält der VN-Sonderberichterstatter zu Folter, Juan Méndez, in seinem Jahresbericht 2015 fest, dass Verstöße gegen fremdenrechtliche Bestimmungen in Bezug auf eine Rechtfertigung von Freiheitsentzug nicht mit strafrechtlichen Vergehen gleichgesetzt werden dürfen.¹⁹⁷ In einer gemeinsamen Interpretationsleitlinie zu Staatenpflichten im Kontext internationaler Migration aus 2017 erklärten

193. Czech in: Kahl/Khakzadeh/Schmid, Kommentar Bundesverfassungsrecht, PersFrG Art 2, Rz 26, mit weiteren Nachweisen zur Judikatur des VfGH.

194. Vgl. Fall Rahimi gg. Griechenland, EGMR, 5.4. 2011, Rz. 109.

195. Fall A.B et al gg. Frankreich, EGMR 12.7.2016, Rz 123.

196. Vgl. etwa Fall Al Husin gg. Bosnien-Herzegowina, EGMR 25.6.2019, Rz. 98; siehe auch Czech in: Kahl/Khakzadeh/Schmid, Kommentar Bundesverfassungsrecht, PersFrG Art 2, Rz 25.

197. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, VN-Dok A/HRC/28/68, Para. 80: „it is now clear that the deprivation of liberty of children based on their or their parents' migration status is never in the best interests of the child, exceeds the requirement of necessity, becomes grossly disproportionate and may constitute cruel, inhuman or degrading treatment of migrant children. Following the advisory opinion of the Inter-American Court of Human Rights on the rights and guarantees of children in the context of migration and/or in need of international protection in 2014, the Special Rapporteur recalls the different procedural purposes between immigration and criminal proceedings, and that, in the words of the Court, „the offenses concerning the entry or stay in one country may not, under any circumstances, have the same or similar consequences to those derived from the commission of a crime.“ The Special Rapporteur therefore concludes that the principle of ultima ratio that applies to juvenile criminal justice is not applicable to immigration proceedings“.

der VN-Kinderrechtsausschuss und der VN-Ausschuss über die Rechte von Wanderarbeitern schließlich, dass der ultima ratio-Grundsatz des Art 37 lit b KRK, wie er etwa im Jugendstrafrecht gilt, auf fremdenrechtliche Verfahren gar keine Anwendung findet, da dies zu einem Widerspruch zum Kindeswohlvorrang und dem Recht des Kindes auf bestmögliche Entwicklung führe.¹⁹⁸ Daher stellt jede Form einer Haft, die sich bloß auf den Aufenthaltsstatus eines Kindes oder seiner Eltern stützt, eine Kinderrechtsverletzung dar und verletzt den Kindeswohlgrundsatz,¹⁹⁹ mit der Konsequenz: *Any kind of child immigration detention should be forbidden by law and such prohibition should be fully implemented in practice.*²⁰⁰

Die Argumentationslinie der beiden Ausschüsse – nicht das Ergebnis – wurde allerdings auch kritisch reflektiert.²⁰¹ Wie schon anderenorts nachgewiesen, ist es gerade die Erstreckung des ultima ratio-Prinzips auf jeglichen Kontext von Freiheitsentzug, nicht bloß auf das Strafrecht, das Art 37 lit b KRK auszeichnet.²⁰² Entscheidend ist vielmehr die besondere Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs, die mit Willkür gleichzusetzen ist, welche die Unvereinbarkeit von Migrationshaft mit dem Kindeswohlgrundsatz bewirkt.²⁰³ Denn gerade unter den besonderen Umständen von Flucht- und Migrationserfahrungen (auf die auch die EGMR-Rechtsprechung bei Kindern im Migrationskontext regelmäßig Bezug nimmt), wiegen die mit Haft von Kindern einhergehenden massiven Beschränkungen und Gefährdungen kinderrechtlicher Garantien (kindgerechte Umgebung, psychosoziale

198. VN-Kinderrechtsausschuss/VN-Ausschuss über die Rechte von Wanderarbeitern, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, VN-Dok. CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23 (16. November 2017), Para. 10: *“However, offences concerning irregular entry or stay cannot under any circumstances have consequences similar to those derived from the commission of a crime“.*

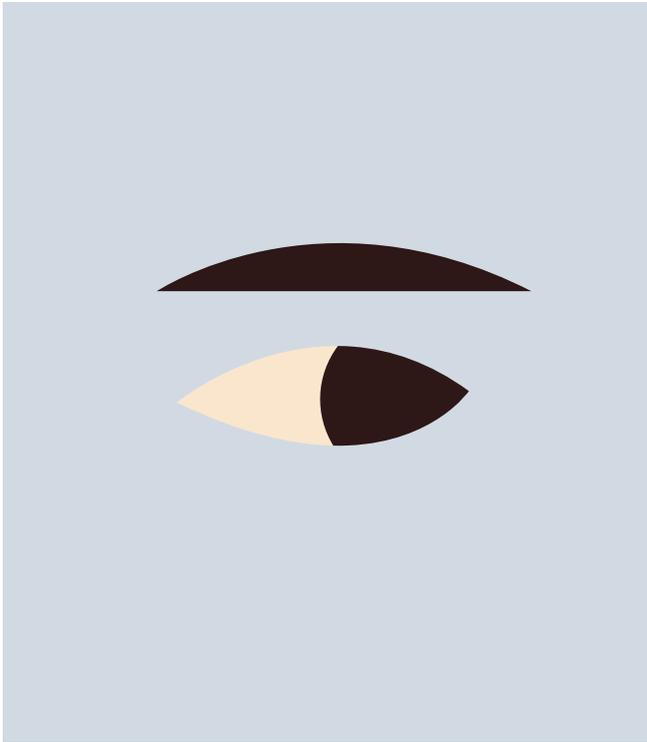
199. In diese Richtung weisend der VN-Kinderrechtsausschuss bereits 2005 in seinem General Comment No. 6 (2005) – Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, VN-Dok. CRC/GC/2005/6 (1. September 2005).

200. Ibid., Para. 5.

201. Vgl. Smyth, Ciara M., Towards a Complete Prohibition on the Immigration Detention of Children, in: Human Rights Law Review, 2019/19, 1-36.

202. Sax, in Schabas, William/Sax, Helmut, Article 37: Prohibition of Torture, Death Penalty, Life Imprisonment and Deprivation of Liberty, CRC Commentary 2006, Rz 131.

203. In diesem Sinn auch Smyth, Ciara M., Towards a Complete Prohibition on the Immigration Detention of Children, in: Human Rights Law Review, 2019/19, 35: *“It is not that immigration detention of children falls outside the material scope of the ultima ratio principle; it is rather that a nuanced approach to the justification leg of the analysis reveals that immigration detention is arbitrary, potentially violating, as it does, numerous rights of the child“.*



Versorgung etc) besonders schwer, ohne dass aber ein gerichtlichen Straftaten vergleichbares Verhalten gesetzt wurde. Im Ergebnis ist daher den VN-Ausschüssen zuzustimmen, dass migrationsbedingte Haft von Kindern niemals im besten Interesse des Kindes liegt, daher unzulässig ist und immer gelindere Mittel zur Anwendung kommen müssen; diese Position vertritt auch das VN-Flüchtlingshochkommissariat.²⁰⁴

Die Unvereinbarkeit mit dem Kindeswohlgrundsatz wurde auch von der UN Global Study 2019 bekräftigt und die nachteiligen Folgen für Kinder durch ihre Ergebnisse verdeutlicht. Mehr als 330.000 Kinder sind weltweit von migrationsbedingter Haft²⁰⁵ betroffen, vielfach unter unzumutbaren Bedingungen. Bemerkenswert sind regionale Unterschiede im Ansatz: trotz vielfacher Migrationsformen in Südamerika ist Migrationshaft von Kindern nahezu durchgehend verboten, während sie in Europa weitgehend als zulässig erachtet wird²⁰⁶ – was auf die grundsätzliche Umsetzbarkeit alternativer Ansätze bzw. den Einfluss politischer Rahmenbedingungen verweist.

204. UNHCR, UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context, Jänner 2017, verfügbar unter <https://www.refworld.org/pdfid/5885c2434.pdf>: "UNHCR's position is that children should not be detained for immigration related purposes, irrespective of their legal/migratory status or that of their parents, and detention is never in their best interests. Appropriate care arrangements and community-based programmes need to be in place to ensure adequate reception of children and their families".

205. Zum Begriff, siehe UN Global Study 2019, 434f.

206. Ibid., 463.

- Verbot von migrationsbedingter Haft, für Kinder und Familien
- Keine strafrechtlichen Sanktionen bei Verletzung fremdenrechtlicher Bestimmungen
- Kindgerechte Altersschätzungen nur im Zweifelsfall, durch qualifizierte Expert:innen, inkl. Entwicklungsstand
- Sicherstellung besonderer Schutzmaßnahmen, inkl. gesetzliche Vertretung, bei unbegleiteten Kindern
- Verpflichtende Kindeswohlprüfung durch unabhängige Asylbehörden, durch qualifizierte Expert:innen
- Umsetzung haftfreier, gemeinschaftsbasierter Lösungen, keine Trennung der Kinder von weiteren Familienangehörigen, Vorrang von Schutz vor Zwangsmaßnahmen
- Sicherstellung Zugang zu Information, Rechtsberatung, geeignete Unterbringung, Gesundheits- und Bildungsangeboten, dichtes Betreuungsnetz
- Rückführungen nur auf Basis einer Kindeswohlprüfung – Einzelfallprüfung, Einbeziehung der Betroffenen, umfassende Risikoanalyse im Zielland/non-refoulement-Prüfung, keine Haft
- Entwicklung von Qualitätsstandards für offene Einrichtungen, externe Überprüfung von allen Unterbringungsformen, Zugang zu Rechtsschutz und Beschwerdemöglichkeiten für Kinder und Familien
- Erhebung differenzierter Daten zu Haft und Alternativen

Abb. 20: Wesentliche Empfehlungen der UN Global Study 2019 zum Kontext Migration.

In Österreich ist Schubhaft auf Basis fremdenrechtlicher Bestimmungen nur für unmündige Kinder unter 14 Jahren verboten. Die 2021 vom Justizministerium eingesetzte Kindeswohlkommission empfahl ein vollständiges gesetzliches Verbot der Schubhaft für Kinder und Familien.²⁰⁷

207. Bericht der unabhängigen Kommission für den Schutz der Kinderrechte und des Kindeswohls im Asyl- und Fremdenrecht, Juli 2021, Rz. 980. Siehe auch, in dieselbe Richtungweisend, UNHCR, Der Kindeswohlvorrang im Asylverfahrenskontext – Rechtliche Grundlagen und Empfehlungen für die Umsetzung in Österreich, Wien, 2021, 57.

3.3.2. Rechtsgrundlagen und Daten

Wie bereits festgehalten, findet sich eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Deckung von Schubhaft als Form „migrationsbedingter Haft“ im oben dargestellten Sinn in Art 2 Abs 1 Z 7 PersFrG.²⁰⁸ Die einfachgesetzliche Ausgestaltung erfolgt durch das Fremdenpolizeigesetz,²⁰⁹ insbesondere § 76 FPG. Demnach darf sie nur angeordnet werden, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Sicherung eines Verfahrens zur Außerlandesbringung (inkl. Überstellungen nach der Dublin-Verordnung); Vorliegen von Fluchtgefahr; Notwendigkeit/kein gelinderes Mittel möglich; und Verhältnismäßigkeit der Schubhaft. Die Schubhaft wird von einer Verwaltungsbehörde (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, BFA) per Bescheid angeordnet, eine Haftprüfung ist über eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen (vgl. § 22a BFA-Verfahrensgesetz).

In Bezug auf Kinder normiert § 76 Abs 1 FPG die Unzulässigkeit der Schubhaft bei unmündigen Minderjährigen, dh. von Kindern unter 14 Jahren. § 77 sieht außerdem die verpflichtende Anwendung „gelinderer Mittel“ (Arg: „hat“) auch bei mündigen Minderjährigen vor – „es sei denn bestimmte Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass der Zweck der Schubhaft damit nicht erreicht werden kann; diesfalls gilt § 80 Abs. 2 Z 1“ (§ 77 Abs 1 Satz 2). Das bedeutet, Schubhaft bleibt bei Jugendlichen ab 14 Jahren zumindest ausnahmsweise weiterhin zulässig, und kann gemäß Verweis auf § 80 FPG bis zu drei Monate betragen, jedoch verlängerbar auf zumindest zehn Monate (§ 80 Abs. 5). Damit ist aus kinderrechtlicher Sicht aber nicht nur die fortbestehende Zulässigkeit konventionswidrig, sondern auch die unverhältnismäßig lange Frist. Diese steht in Widerspruch zum kinderrechtlichen Grundsatz der Zulässigkeit von Freiheitsentzug nur für die kürzest angemessene Zeit (Art 37 lit. b KRK), zur Verhältnismäßigkeit im Vergleich zu anderen Haftgrenzen, sowie zur EGMR-Judikatur zu „realistischer Umsetzungsaussicht“ und zu besonderen Schutzanforderungen bei Kindern.

Als gelindere Mittel kommen grundsätzlich in Frage: Unterkunftnahme in vom BFA bestimmten Räumen (einschließlich der Familienunterkunft in Wien 11, Zinnergasse); regelmäßige Meldepflichten bei einer Polizeidienststelle, oder Hinterlegung finanzieller Sicherheiten (§ 77 Abs 3 FPG).²¹⁰

208. Ausführlich dazu, einschließlich historischem Überblick zur Entwicklung des Instruments, Kasper, Lioba, Die Schubhaft nach dem FPG im Lichte verfassungs- und unionsrechtlicher Vorgaben (Dissertation, Universität Wien), 2017.

209. BGBl I 100/2005.

Für die Praxis besonders bedeutsam ist aber § 77 Abs 5 FPG, wonach die Anwendung eines gelinderen Mittels einer „Durchsetzung der für die Abschiebung erforderlichen Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt nicht entgegen [steht]. Soweit dies zur Abwicklung dieser Maßnahmen erforderlich ist, kann den Betroffenen aufgetragen werden, sich für insgesamt 72 Stunden nicht übersteigende Zeiträume an bestimmten Orten aufzuhalten.“

Bemerkenswerte, sachlich letztlich nicht nachvollziehbare Differenzierungen zur Qualität der Unterbringung von Minderjährigen enthält § 79 FPG: Schubhaft kann in Polizeianhaltezentren oder gerichtlichen Gefangenenhäusern vollzogen werden. Nur für Jugendliche unter 16 Jahren muss in der Schubhaft „eine dem Alter und dem Entwicklungsstand entsprechende Unterbringung und Pflege gewährleistet sein“ (§ 79 Abs 2 FPG). Weiters dürfen (erwachsene) Schubhäftlinge – sofern „eine familien- und kindgerechte Unterbringung“ in der Schubhaft gewährleistet ist –, „von ihnen zur Obsorge anvertrauten Minderjährigen begleitet werden“ – selbst dann, wenn Schubhaft etwa wegen Unmündigkeit gar nicht zulässig wäre.²¹¹ Wurde gegen Eltern und deren Kinder Schubhaft verhängt, sind sie grundsätzlich gemeinsam anzuhalten (Ausnahme: Kindeswohl steht dagegen). Ferner sind unbegleitete Jugendliche von Erwachsenen zu trennen (§ 79 Abs 3 FPG). Der Vollzug der Schubhaft wird per Verordnung, im Wege der Anhalteordnung 1999, geregelt. Diese enthält jedoch keine spezifischen Vorkehrungen für eine familien- oder kindgerechte Unterbringung oder Anforderungen etwa im Rahmen eines Gewaltschutzkonzepts. Nicht anwendbar ist die Anhalteordnung auf Unterbringungen im gelinderen Mittel, und auch das FPG beinhaltet keinerlei Qualitätsstandards für die Betreuung von Kindern im gelinderen Mittel.

Die verfassungsrechtliche Ermächtigung zu Freiheitsentzug im Kontext Ausweisung ist eng und auf das FPG beschränkt zu verstehen, für Freiheitsentzug etwa im Rahmen der Grundversorgung oder der Kinder- und Jugendhilfe fehlt eine gesetzliche Grundlage. Öffentliches Aufsehen erregte hierzu die Initiative eines Landesrats in Niederösterreich, eine Sonderunterkunft für unbegleitete minderjährige Asylsuchende in Drasenhofen einzurichten, inkl. Stacheldrahtumzäunung und Sicherheitspersonal. Die Maßnahme musste kurzfristig wieder rückgängig gemacht werden – dieniederösterreichische Kinder- und

210. Für eine Übersicht zu gelinderen Mitteln und Vorteilen/Herausforderungen, siehe Spiegel, Alexander, Schubhaft und Alternativen zur Schubhaft in Österreich, IOM/Europäisches Migrationsnetzwerk, Wien 2021, 8.

211. Vgl. Kasper, Die Schubhaft nach dem FPG im Lichte verfassungs- und unionsrechtlicher Vorgaben, 145.

Jugendanwaltschaft hatte eine Kindeswohlgefährdung und der VfGH Verfassungswidrigkeit festgestellt.²¹² Der Menschenrechtsbeirat der Volksanwaltschaft hielt in einer grundsätzlichen Stellungnahme zur Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger fest, dass auch Einrichtungen der Grundversorgung zur Betreuung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender unter den Anwendungsbereich und damit den Rechtsschutz vor Freiheitsbeschränkungen nach dem HeimAufG fallen.²¹³

Eine statistische Erfassung der Schubhaft von Jugendlichen ist in den Statistiken des Bundesministeriums für Inneres (Asylstatistik, Detailstatistik – Kennzahlen BFA 2022) nicht vorgesehen.²¹⁴ Daten lassen sich hierzu nur aus parlamentarischen Anfragebeantwortungen ablesen. Aus der parlamentarischen Anfragebeantwortung vom 28. März 2022 geht hervor, dass im Jahr 2021 insgesamt 4.032 Personen in Schubhaft angehalten wurden, davon sieben in der Familienunterbringung Zinnergasse in Wien;²¹⁵ nur eine minderjährige (begleitete) Person wurde 2021 in Schubhaft genommen, für die Dauer von offenbar vier Tagen²¹⁶ – eine deutliche Reduktion im Vergleich zu früheren Jahren. Insgesamt wurde 2021 über 804 Personen ein gelinderes Mittel verhängt, eine nähere Ausdifferenzierung zu Kindern erfolgte nicht.

2020 wurde noch über 11 unbegleitete Minderjährige Schubhaft verhängt, mit einer Aufenthaltsdauer von drei bis 18 Tagen; in Begleitung von Obsorgeberechtigten befanden sich 2020 zwei Minderjährige in Schubhaft (in der Familienunterbringung Wien/Zinnergasse). Gelindere Mittel kamen 2020 bei 32 unbegleiteten Jugendlichen zur Anwendung (davon 15 Personen aus Afghanistan), in Begleitung von Obsorgeberechtigten waren 13 Jugendliche betroffen.²¹⁷ Im Jahr 2019 befanden sich noch 25 Jugendliche in Schubhaft, im Durchschnitt 25,2 Kalendertage.²¹⁸

212. Mittlerweile wurde auch eine Anzeige gegen den Landesrat wegen Amtsmissbrauch eingebracht, Der Standard, Flüchtlingsunterbringung im Stacheldraht – Asylheim Drasenhofen war rechtswidrig, 19. Mai 2021; siehe dazu auch die Dokumentation der Vorgänge in in Landesrechnungshof Niederösterreich, Grundversorgung in Niederösterreich, Bericht 11, 2020, 80ff.

213. Menschenrechtsbeirat der Volksanwaltschaft, Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zur Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, 2020, 16.

214. Die Detailstatistik – Kennzahlen BFA für das 1. Quartal 2022 beinhaltet zwar Angaben zu „Entscheidungen über Sicherungsmaßnahmen“, inkl. Daten zu Schubhaft (insgesamt 831 Fälle) und zum gelinderen Mittel (188 Fälle), allerdings ohne Differenzierung nach Alter (erwachsen, minderjährig).

215. Die Einrichtung verfügt sowohl über Schubhaftplätze als auch über Plätze im gelinderen Mittel.

216. Anfragebeantwortung 9405/AB vom 28.3.2022, 2 und 5, bzw. in Zusammenschau zu Frage 8, 16.

217. Anfragebeantwortung 4983/AB XXVII.GP vom 11. März 2021, 21ff.

218. Anfragebeantwortung 729/AB XXVII. GP vom 30. März 2020, 5 und 33. Keine Angaben zu begleitet/unbegleitet oder zum

Insgesamt stehen bundesweit ca 15 Plätze zur Vollziehung der Schubhaft an Minderjährigen zur Verfügung.²¹⁹ Statistiken zu Schubhaftbeschwerden „werden nicht geführt“; 2021 wurden 97 Ersatzbegehren wegen rechtswidriger Schubhaft eingebracht, davon zum Stichtag 75 anerkannt.²²⁰

3.3.3. Rückmeldungen aus der Praxis

Im Zuge des gegenständlichen Projekts war es aufgrund praktischer Umstände, die mit der Unsicherheitssituation Betroffener zusammenhängen, nicht zu einem Austausch mit Jugendlichen mit Schubhafterfahrungen gekommen. An dieser Stelle sei jedoch auf die Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs mit Jugendlichen im Rahmen der Arbeit der Kindeswohlkommission 2021 verwiesen, die Rückmeldungen u.a. von Jugendlichen im Alter von acht bis siebzehn Jahren im Erstaufnahmezentrum Ost Traiskirchen einholen konnte.²²¹ Wenngleich die Erhebungen der Kommission weit über Aspekte des Freiheitsentzugs hinausreichten, sind die Erkenntnisse im Hinblick auf einen präventiv-systemischen Ansatz von Bedeutung. Deutlich wurde in den Gesprächen insbesondere eine verbreitete Unkenntnis über das Asylverfahren, über nächste Schritte und Perspektiven. Als Bezugspersonen dienten den jungen Menschen nur andere Personen vor Ort, oft selbst Geflüchtete. Obsorgeberechtigte Personen waren ihnen vielfach nicht bekannt. Berichtet wurde von Problemen mit dem Zugang zur Rechtsberatung, von polizeilichen Einvernahmen ohne Rechtsberater:in, sowie von Sprach- und Verständlichkeitsproblemen bei Einvernahmen. Verschärft durch COVID-19-bedingte Restriktionen war der oftmals wochenlange Aufenthalt von einem Mangel an Beschäftigung und „Langeweile“ geprägt, sportliche Aktivitäten wie auch Fußball im Freien wären nicht zulässig gewesen. Für Jugendliche unter 15 Jahren mit Schulpflicht gab es immerhin die Möglichkeit eines lokalen Schulbesuchs, für ältere jedoch nur vereinzelt Kurse bzw. Hilfstätigkeiten in der Einrichtung. Die Einrichtung durfte zumindest verlassen werden, unter 14-Jährige aber nur in Begleitung.²²²

Die Kindeswohlkommission stellte in weiterer Folge Mängel im Asylverfahren fest, sowohl die Qualität mancher Entscheidungen von BFA und BVwG betreffend, als auch die unzureichend kindangepasste Verfahrensgestaltung (zB Einvernahmen, Information, Beratung). Kritisiert wurden außerdem

gelinderen Mittel.

219. Anfragebeantwortung 9405/AB, 13.

220. Ibid., 16f.

221. Siehe dazu insb. Bericht der unabhängigen Kindeswohlkommission 2021, Rz 839ff.

222. Ibid.

die fehlende sofortige Gewährleistung von Obsorge durch die Kinder- und Jugendhilfe, die gerade jungen Menschen in einer besonderen Krisensituation Stabilität und Betreuungsqualität ermöglichen sollte, unterschiedliche Unterbringungs- und Betreuungsstandards je nach Bundesland, der ausschließlich medizinische Ansatz für Altersschätzungen, das Fehlen von Gewaltschutzkonzepten in Einrichtungen²²³ und die Zulässigkeit von Schubhaft.²²⁴

Für das gegenständliche Projekt wurden Rückmeldungen seitens Erwachsener eingeholt: von der für Schubhaft (inkl. Unterbringung Wien-Zinnergasse) zuständigen Abteilungsleitung der Landespolizeidirektion Wien, wie auch von Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die Behörde verwies auf den zuletzt deutlichen Rückgang bei der Einschubhaftnahme und Aufenthaltsdauer in Haft von Jugendlichen, der v.a. auf den bevorzugten Gebrauch von Festnahmeaufträgen zurückzuführen ist (Abschiebungen haben damit innerhalb von 72h zu erfolgen). Es wurde auf angemessene Standards in der Familienunterbringung Zinnergasse verwiesen, welche Räumlichkeiten sowohl für eine Anhaltung in Schubhaft als auch für eine Unterbringung als gelinderes Mittel vorsieht. Letzteres wurde als Beispiel guter Praxis angeführt, komme insbesondere bei Familien zur Anwendung und stelle keine Form des Freiheitsentzugs dar. So haben Personen nur eine tägliche Meldepflicht in der Einrichtung, es gibt eine Portierloge mit zwei Polizist:innen für Sicherheitsfragen, die Personen selbst erhalten eine Codekarte, mit der sie die Einrichtung selbständig verlassen können. Darüber hinaus ist die weitere Betreuung und Tagesstruktur den Familien selbst überlassen, einen sozialen Dienst gibt es nicht, und auch keine spezifischen Qualitätsstandards für gelindere Mittel im Hinblick auf die Unterbringung von Minderjährigen. Schubhaft bei Jugendlichen kommt nur noch in Ausnahmefällen vor, ein verbleibender

223. Im Hinblick auf Einrichtungen der Bundesbetreuung wurde im Rahmen der BBU (Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen) ein Projekt begonnen zur Entwicklung verbindlicher Gewaltschutzstandards in Einrichtungen, unter direkter Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen; in diesem Zusammenhang wurden für alle Bundesbetreuungseinrichtungen Kinderschutzbeauftragte bestellt. Ein Aspekt betrifft auch die Prävention von Gefährdungen für Kinder, Opfer von Kinderhandel und Ausbeutung zu werden, indem klare Standards zwischen Betreuungseinrichtung, Polizei und Kinder- und Jugendhilfe zum Umgang mit dem „Untertauchen“ von Kindern aus Flüchtlingsunterkünften entwickelt werden. Aktuell laufen Verhandlungen zur Schaffung einer österreichweit zugänglichen Schutzeinrichtung für Betroffene von Kinderhandel, die über ein spezifisches Sicherheitskonzept verfügen soll – zu Grenzen aus einer Perspektive persönlicher Freiheit siehe, Nowak, Manfred/Sax, Helmut/Weichselbaum, Barbara, Kinderhandel in Österreich - aktuelle öffentlich-rechtliche Fragestellungen zu Kooperation und Opferschutz, LexisNexis/ECPAT 2013.

224. Zur Empfehlungsliste, Bericht der unabhängigen Kindeswohlkommission 2021, Rz 961ff.

Anwendungsbereich wären Fälle von in Österreich straffälligen Jugendlichen, die nach Verbüßung der Haft in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden sollen – und je nach Zusammenwirken von Justiz und Auslandsbehörden (insb. Botschaften für Heimreisezertifikate) könnten sich zwischen Entlassung und Abschiebung zeitliche Lücken ergeben, für welche zur Überbrückung Schubhaft verhängt wird.²²⁵

Die befragten nichtstaatlichen Organisationen konnten sich dem Bild der Familienunterbringung als Beispiel guter Praxis nicht anschließen. Die Unterscheidung der Unterbringungsformen wäre für die Betroffenen selbst nicht einfach und erweckt auch im gelinderen Mittel den Eindruck von Freiheitsentzug;²²⁶ es gäbe unzureichende Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder und keine spezifischen Ausbildungsanforderungen für das Personal. Dazu kämen Probleme im Zugang zu medizinischer Versorgung nach Wegfall des Krankenversicherungsschutzes nach Beendigung der Grundversorgung.²²⁷ Die Praxis der Festnahmeaufträge hätte aufgrund der Kurzfristigkeit auch zu Defiziten im Zugang zu Beratung und Rechtschutz geführt. Außerdem sollte es ein regelmäßiges Schubhaftmonitoring, über vereinzelte Besuche der Besuchskommissionen der Volksanwaltschaft hinaus, geben.²²⁸ Ergänzend wurde auch auf die teilweise problematische Unterbringungssituation von manchen Jugendlichen in Asylquartieren bzw. Rückkehrzentren verwiesen, von denen einige an besonders entlegenen Orten in Österreich liegen.²²⁹ Übereinstimmend wurde auch berichtet, dass die Praxis zeigt, dass gerade Familien regelmäßig kein Interesse an einem „Untertauchen“ aus Einrichtungen haben.²³⁰ Außerdem wurde die unsachliche Debatte rund um Abschiebungen und Migration insgesamt bedauert, welche Schubhaft als überholtes Mittel

225. INT 10.

226. INT 11, INT 12.

227. INT 11. Vgl. auch Spiegelfeld, Schubhaft und Alternativen in Österreich, 2021, 11, in Bezug auf Zugang zu sozialer und psychologischer Betreuung in Schubhaft und gelinderem Mittel: „Psychotherapeutische Behandlungen beziehungsweise sozialarbeiterische Betreuung sind nicht vorgesehen, können im begründeten Bedarfsfall aber durch Externe geleistet werden. Über eine ähnliche Betreuung für Personen, bei denen ein gelinderes Mittel angeordnet wurde, ist nichts bekannt“.

228. INT 11, INT 12.

229. Zur Diskussion über die Einrichtung in Fieberbrunn/Tirol, die auf 1250 m liegt, nur über einen sieben Kilometer langen Forstweg erreichbar war, und vorübergehend auch Familien beherbergt hat, siehe Medienberichte wie, Der Standard, Tiroler Politiker fordern nach Besuch Schließung eines Rückkehrzentrums, 25. Mail 2019; siehe zu Grenzen der Zulässigkeit auch, Menschenrechtsbeirat der Volksanwaltschaft, Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zur Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, 2020.

230. INT 11, INT 12.

staatlicher Migrationskontrolle darstellt, angesichts von Zahlen, die aufzeigen, dass ein Gutteil der Abschiebungen letztlich innerhalb Europas, etwa nach Deutschland, erfolgt.²³¹

3.3.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass trotz aktuellem Rückgang der Fallzahlen weiterhin Handlungsbedarf besteht hinsichtlich eines gesetzlichen Verbots von Schubhaft für alle unbegleiteten Minderjährigen sowie für Minderjährige im Familienverband. Wie bereits angemerkt, sind die aktuellen Bestimmungen der §§ 76ff FPG hinsichtlich Zulässigkeit, Dauer und Qualität der Unterbringung mit kinderrechtlichen Standards nicht vereinbar. Es sollten in Zukunft nicht mehr Kinder ihre Eltern in Haft „begleiten“ müssen, sondern – in Wahrung des Grundsatzes der Familieneinheit (Art 9 KRK, Art 8 EMRK) und des Rechts auf persönliche Freiheit – Familien sollten vielmehr gemeinsam in nicht-freiheitsentziehenden Einrichtungen bzw. familiennahen Settings, wie spezifisch geschulten Pflegefamilien, als gelindere Mittel untergebracht und betreut werden.²³² Dazu bedarf es der Ausarbeitung spezifischer Qualitätsstandards, einschließlich Betreuungsschlüssel, Ausbildungsanforderungen, eines pädagogischen Konzepts inkl. Kinderschutzrichtlinie, das auch die Vermeidung freiheitsbeschränkender Maßnahmen umfasst, sowie klar definierter Nahtstellen für die Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe.

Zwischenzeitlich sollten diese Maßnahmen auch ergriffen werden im Hinblick auf die Familienunterkunft in Wien-Zinnergasse sowie hinsichtlich sämtlicher weiterer Einrichtungen, in denen Zuweisungen von Kindern bzw. Familien als gelindere Mittel erfolgen. Ferner sollten bestehende Maßnahmen im Rahmen der BBU zur Schaffung und Umsetzung von Kinderschutzkonzepten in Flüchtlingsunterkünften des Bundes weiterverfolgt und von den Ländern auch auf Landesunterkünfte ausgedehnt werden.²³³ Schließlich, im Interesse eines sektorenübergreifenden rechtsbasierten Kinderschutzsystems, muss vordringlich die Sicherstellung von Obsorge für alle –

231. INT 12.

232. Vgl. dazu Beispiele guter Praxis, etwa aus Zypern, in der UN Global Study 2019, sowie im Global Study Toolkit: migrant children edition, 2021.

233. Siehe dazu auch die Bemühungen 2018/19 von UNICEF zur Etablierung von kindspezifischen Qualitätsstandards (inkl. Trainer:innenpool für Weiterbildungsangebote), UNICEF Österreich, Mindeststandards zum Schutz von Kindern in Flüchtlingsunterkünften in Österreich, 2018, verfügbar unter: https://unicef.at/fileadmin/media/Infos_und_Medien/Info-Material/Kinder_auf_der_Flucht/UNICEF_Oesterreich_Mindeststandards_Sept2018-final.pdf.

mündig und unmündig – unbegleiteten Minderjährigen gewährleistet werden, um klar definierte Nahtstellen zwischen Kinder- und Jugendhilfe, Asylbehörden, Polizei und Justiz, Gesundheitswesen (einschließlich Abklärung psychiatrischer Versorgung) und Schule, sowie eine qualitätsvolle Betreuung der Kinder sicherzustellen.

Zusammenfassende Empfehlungen:

- Vollständiges Verbot der Schubhaft für unbegleitete Minderjährige sowie für asylsuchende Kinder im Familienverband;
- Ausarbeitung eines alternativen Betreuungsmodells als gelinderes, nicht-freiheitsentziehendes Mittel, nach Standards der Kinder- und Jugendhilfe, einschließlich Qualitätsstandards für die Betreuung, Kinderschutzkonzept und definierter Nahtstellen zwischen Fremdenpolizei, BFA und Kinder- und Jugendhilfe;
- Umsetzung der zur Vermeidung von Freiheitsentzug relevanten Empfehlungen der Kindeswohlkommission, insbesondere Gewährleistung der Obsorge für unbegleitete asylsuchende Minderjährige von Beginn ihres Aufenthalts in Österreich, Ausbau kindgerechter Verfahrensgestaltung und von Beteiligungsrechten für Kinder und Jugendliche (Sicherstellung einer durchgehenden Ansprechperson, Zugang zu kindgerechter Information, Rechtsberatung mit ausreichenden Personalkapazitäten), von Rechtsschutz- und Beschwerdemechanismen, Überprüfung der Durchführung von Abschiebungen hinsichtlich Vermeidung unverhältnismäßiger Zwangsmittel;
- Ausbau der Asylstatistik um kindspezifische Daten, insbesondere hinsichtlich Schubhaft, gelindere Mittel, durchschnittliche Dauer der Anhaltung, Anzahl der Schubhaftbeschwerden;
- Überprüfung des bestehenden Rechtsschutzes und Zugang zu kindgerechter Rechtsberatung während Schubhaft und Aufenthalt „im gelinderen Mittel“;
- Sicherstellung eines effektiven, unabhängigen Monitorings von Kindern bzw. Familien in Schubhaft.

3.4. Gesundheit und Psychiatrie

3.4.1. Hintergrund

Die Unterbringung von Kindern in psychiatrischen Einrichtungen wirft eigenständige Herausforderungen in der Gewährleistung des Rechts auf persönliche Freiheit auf. Nicht Strafzweck oder Kontrolle über das Staatsgebiet stehen hier im Mittelpunkt, sondern gesundheitliche Aspekte, in Verbindung mit einem Gefährdungspotential für die eigene Person oder Dritte. Sowohl Art 5 Abs 1 lit e EMRK als auch Art 2 Abs 1 Z 5 PersFrG sprechen von einer „Gefahrenquelle“, die mit einer Person in Zusammenhang steht, insbesondere in zwei Ausprägungen: der Gefahr der Verbreitung ansteckender Krankheiten, sowie Gefährdungen, die aufgrund einer psychischen Erkrankung von einer Person ausgehen können.²³⁴ Die COVID-19-Pandemie hat die erste Fallgruppe wieder besonders deutlich in das Licht der Aufmerksamkeit gerückt, mit weitreichenden Auswirkungen gerade im Hinblick auf Freiheitsentzug und Vermeidung desselben.²³⁵ Im Vordergrund steht dabei die Ansteckungsgefahr als Risiko für andere (und weniger die Frage einer eigenen Erkrankung), die im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung hinreichend schwerwiegend sein muss, um den Freiheitsentzug zu rechtfertigen.²³⁶ Dasselbe gilt für psychische Erkrankungen – „bloße“ Depression rechtfertigt keine Anhaltung, akute Selbstmord-/Selbstgefährdung gegebenenfalls sehr wohl. Der EGMR hat hierzu drei kumulative Voraussetzungen formuliert: die Erkrankung muss medizinisch-fachlich bestätigt (und aktuell gültig) sein, von einer Schwere sein, die Zwangsmaßnahmen erforderlich macht, und während der Dauer der Anhaltung fortbestehen (andernfalls ist sie aufzuheben).²³⁷ Weiters muss ein Zusammenhang bestehen zwischen dem Ort des Freiheitsentzugs und der Erkrankung, die Unterbringung muss also in einer relevanten Einrichtung (Spital, psychiatrische Einrichtung) erfolgen, die auch geeignet ist, individuell therapeutisch zu wirken und die konkrete Gefährdungsprognose zu senken.²³⁸

234. Art 5 EMRK nennt hier auch noch explizit Alkoholismus, Rauschgiftsucht, sowie „Landstreicher“ – letzteres ist wohl noch gewissen Vorstellungen von Moral und Gefährdung aus der Entstehungszeit der Konvention geschuldet; auch bloßer (übermäßiger) Alkoholkonsum rechtfertigt noch keine Haft, vgl. EGMR, Guide on Article 5 of the Convention – Right to liberty and security, Rz. 135f mwN.

235. Vgl. Volksanwaltschaft, Bericht an den Nationalrat und an den Bundesrat – COVID-19, 2020.

236. Czech in: Kahl/Khakzadeh/Schmid, Kommentar Bundesverfassungsrecht, PersFrG Art 2, Rz 20.

237. So schon im Fall Winterwerp gg. Niederlande, EGMR 24.10.1979, Rz. 39; siehe auch EGMR, Guide on Article 5 of the Convention – Right to liberty and security, Rz. 117 mwN. So schon im Fall Winterwerp gg. Niederlande, EGMR 24.10.1979, Rz. 39; siehe auch EGMR, Guide on Article 5 of the Convention – Right to liberty and security, Rz. 117 mwN.

238. Fall Rooman gg. Belgien, EGMR 31.1.2019, Rz. 208 und 210:

Im kinderrechtlichen Kontext normiert Art 24 KRK ein weitreichendes Recht des Kindes „auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit [...] sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit“ (Art 24 Abs 1 KRK). Der VN-Kinderrechtsausschuss unterstreicht hier gerade in der Phase jugendlicher Entwicklung die Bedeutung eines sicheren, fördernden Umfelds für die Gewährleistung des Rechts auf Gesundheit. Kinder mit psychischen Erkrankungen „haben ein Recht auf Behandlung und Betreuung, so weit wie möglich, in der Gemeinschaft, in der sie leben. Ist eine Spitalsbehandlung oder Unterbringung in einer psychiatrischen Einrichtung notwendig, erfordert dies eine spezifische Kindeswohlprüfung“.²³⁹ Jede Unterbringung von Kindern muss die Achtung all ihrer Kinderrechte, insb. auch auf Bildung und Freizeit, sicherstellen; sie sind grundsätzlich von Erwachsenen getrennt zu betreuen und müssen Zugang zu einer Form von Interessenvertretung in der Institution haben.²⁴⁰

Darüber hinaus erfordert die – oft wenig beachtete – Bestimmung des Art 25 KRK, dass jedes Kind, „das von den zuständigen Behörden wegen einer körperlichen oder geistigen Erkrankung zur Betreuung, zum Schutz der Gesundheit oder zur Behandlung untergebracht worden ist, das Recht hat auf eine regelmäßige Überprüfung der dem Kind gewährten Behandlung sowie aller anderen Umstände, die für seine Unterbringung von Belang sind“. Hier besteht auch ein enger Zusammenhang mit Art 20 KRK zur Sicherstellung alternativer Betreuungsformen für Kinder, die von ihrer Familie getrennt wurden.²⁴¹ Diese Gewährleistung findet sich auch in Art 2 Abs 2 des BVG Kinderrechte und sichert Kindern „besonderen Schutz und Beistand des Staates“ zu, sowie, in Verbindung mit Art 5 BVG Kinderrechte, ein Recht auf gewaltfreie Erziehung bzw. auf Entschädigung und Rehabilitation nach Gewalterfahrungen.

Die UN Global Study 2019 widmete der Unterbringung von Kindern in psychiatrischen Einrichtungen keinen eigenen Abschnitt, sondern richtete vielmehr einen querschnittsorientierten Blick auf gesundheitliche Aspekte an allen Orten des Freiheitsentzugs.

„... the deprivation of liberty contemplated by Article 5 § 1 (e) has a dual function: on the one hand, the social function of protection, and on the other a therapeutic function that is related to the individual interest of the person of unsound mind in receiving an appropriate and individualised form of therapy or course of treatment“.

239. VN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 4 (2003) – Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, VN-Dok. CRC/C/GC/2003/4 (1. Juli 2003), Para 29.

240. Ibid., Para 29.

241. Vandenhoe/ Turkelli/Lembrechts, Children's Rights: A Commentary 2019, Para. 25.03. Siehe auch CELCIS, Moving Forward: Leitlinien für alternative Betreuung (dt) 2012.

- Verstärkte Berücksichtigung nachteiliger Gesundheitsfolgen durch Freiheitsentzug (wie etwa neurologische Entwicklungsstörungen und Behinderungen, Suchtgefährdung, Risiken für Selbstgefährdung und Suizid, Wachstumsverzögerung, Verzögerung der kognitiven Entwicklung, Risiken für körperliche Gesundheit/Ansteckung mit Krankheiten/psychische Gesundheit, Gewalterfahrungen)
- Prävention durch Ausbau von Sozial- und Gesundheitsunterstützungsangeboten für Familien und Kinder, Reduzieren von Risikofaktoren für soziale Ausgrenzung
- Diskriminierungsfreier Zugang zu qualitativ vollen Gesundheitsdiensten auch während des Freiheitsentzugs, Betreuungskontinuität
- Fokus auf Unterstützung in der Übergangsphase der Entlassung/Beendigung des Freiheitsentzugs und Evaluation von Programmen
- Ausbau evidenzbasierter Forschung zu Gesundheitsfolgen von Freiheitsentzug
- Sicherstellung von Monitoring und Berichterstattung zu Gesundheitsfolgen

Abb. 21: Empfehlungen der UN Global Study im Kontext Freiheitsentzug und Gesundheit.

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat spezifische Standards zur Prüfung von psychiatrischen Einrichtungen und Zwangsmaßnahmen entwickelt,²⁴² einschließlich zur zwangsweisen Unterbringung in psychiatrischen Einrichtungen²⁴³ und zum Umgang mit Zwangsmaßnahmen.²⁴⁴

In Österreich erregte im Mai 2016 der so genannte „Brunnenmarkt-Fall“ öffentliche Aufmerksamkeit, als eine Passantin in Wien von einem geistig verwirrten obdachlosen Mann (21 Jahre) ohne ersichtlichen Grund mit einer Eisenstange getötet worden war. Es stellte sich in weiterer Folge heraus, dass Anzeichen für früheres problematisch-auffälliges Verhalten des Täters nicht richtig eingeschätzt bzw. weitergegeben

242. Eine Zusammenfassung der Prüfstandards zu unterschiedlichen Orten des Freiheitsentzugs, inkl. Sonderbestimmungen zu Jugendlichen, finden sich in Europarat/CPT, CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev 2010 (deutsch); die Standards sind auf der CPT-Website abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/cpt/standards>.

243. Europarat/CPT, Unfreiwillige Unterbringung in psychiatrischen Einrichtungen (1998), CPT/Inf(98)12-part.

244. Europarat/CPT, Zwangsmaßnahmen in psychiatrischen Einrichtungen für Erwachsene, CPT/Inf(2006)35-part.

worden waren. Eine Sonderkommission zur Klärung der Umstände und Möglichkeiten der Prävention wurde eingesetzt, gefolgt von einer Studie durch das Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie.²⁴⁵ 2021 wurde schließlich ein Gesetzesentwurf zu Reformen im Bereich des Unterbringungsrechts vorgelegt und im Juli 2022 vom Nationalrat beschlossen.²⁴⁶ Wesentliche Zielsetzungen sind dabei die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Akteuren (Polizei, Justiz, Psychiatrie, Kinder- und Jugendhilfe), einschließlich datenschutzrechtlicher Vorschriften, Stärkung der Selbstbestimmungsrechte der Unterbrachten, auch im Hinblick auf Ziele der BRK, sowie ein eigenständiger Abschnitt mit Sonderbestimmungen in Bezug auf Kinder (§§ 40 ff neu).²⁴⁷

3.4.2. Rechtsgrundlagen und Daten

Das Bundesgesetz über die Unterbringung psychisch Kranker in Krankenanstalten (Unterbringungsgesetz 1990, UbG)²⁴⁸ erfasst in seinem Geltungsbereich alle Krankenanstalten und Abteilungen für Psychiatrie,²⁴⁹ „in denen Personen in einem geschlossenen Bereich angehalten oder sonst Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit unterworfen werden“ (§ 2 UbG). Damit wird auch bereits zum Ausdruck gebracht, dass im Kontext dieser Einrichtungen die persönliche Freiheit des Menschen auf zwei Ebenen relevant ist: hinsichtlich der Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung an sich, sowie bezüglich Freiheitsbeschränkungen durch Zwangsmaßnahmen, die im Rahmen der Betreuung auftreten können. Das UbG zielt auf den Schutz der Persönlichkeitsrechte der untergebrachten Personen ab (§ 1 UbG, einschließlich persönlicher Freiheit). In Abgrenzung dazu verfolgt das Heimaufenthaltsgesetz (HeimAufG 2004) zwar ebenso den Schutz der persönlichen Freiheit, diesfalls aber in Pflege- und Betreuungseinrichtungen (aufgrund Alter, Behinderung, Krankheit). Das HeimAufG ist gemäß § 2 Abs 2 explizit nicht anwendbar auf Krankenanstalten oder psychiatrische Abteilungen (oder den Maßnahmenvollzug), dh. es bestehen

245. Hammerschick, Walter/Mayrhofer, Hemma/Fuchs, Walter/Fritsche, Andrea, Zur Unterbringung psychisch kranker Menschen: Rechtsanwendung und Kooperationszusammenhänge. Abschlussbericht zur UbG-Studie im Auftrag des BMVDRJ, BMI und BMASGK, Wien 2019.

246. Die nachfolgende Analyse bezieht sich noch auf die zur Zeit der Fertigstellung der Studie geltende Rechtslage bzw. verweist explizit auf beschlossene Änderungen.

247. Unterbringungsgesetz- und IPR-Gesetz-Novelle 2022 – UbG-IPRG-Nov 2022, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_01527/index.shtml#tab-Uebersicht. Das Gesetz wird am 1. März 2023 in Kraft treten.

248. BGBl 155/1990.

249. Mit der UbG-Novelle 2022 werden hier auch ausdrücklich kinder- und jugendpsychiatrische Einrichtungen genannt.

keine parallelen Zuständigkeiten (im Zweifelsfall ist das Schwerpunktangebot maßgeblich: UbG im Fall medizinisch-psychiatrischer Versorgung, HeimAufG bei Fokus auf pflegerischem Schwerpunkt).²⁵⁰

Gemäß § 3 UbG ist Voraussetzung der Unterbringung in einer psychiatrischen Abteilung eine psychische Krankheit, sowie, damit in Zusammenhang stehend, eine ernstliche und erhebliche Gefährdung des eigenen Lebens und der Gesundheit oder jener anderer Personen, sofern die Person „nicht in anderer Weise, insbesondere außerhalb einer psychiatrischen Abteilung, ausreichend ärztlich behandelt oder betreut werden kann“ (§ 3 UbG). Damit wird wieder der *ultima ratio*-Grundsatz bzw. der Vorzug von gelinderen, weniger eingriffsintensiven Mitteln zum Ausdruck gebracht.

Die §§ 3 bis 28 UbG regeln Voraussetzungen und Verfahren der Unterbringung (auf Verlangen/ohne Verlangen) und entsprechende Rechtsschutzmechanismen, die §§ 30 bis 32a die weitere Unterbringung bzw. Fortsetzung/Aufhebung der Unterbringung, gefolgt von §§ 33 bis 38a UbG hinsichtlich Betreuung während der Unterbringung (Beschränkungen der Bewegungsfreiheit, Außenkontakt, ärztliche Behandlungen) und entsprechender Überprüfungsmechanismen. Die Unterbringung kann bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 3 auf eigenes Verlangen der Person (§ 4)²⁵¹ erfolgen (Höchstdauer: sechs bzw. 10 Wochen), oder ohne Verlangen, das heißt gegen den Willen der Person (§ 8), etwa nach ärztlicher Untersuchung oder Vorführung durch die Polizei (§ 9 UbG). Von jeder Aufnahme ohne Verlangen muss das örtlich zuständige Pflugschaftsgericht verständigt werden, dass die Zulässigkeit der Unterbringung prüft (§§ 17ff); außerdem wird eine Vertretung der untergebrachten Person als „Patientenanwalt“ bestimmt (über den Verein VertretungsNetz).

§ 33 UbG regelt sodann die Zulässigkeit von Freiheitsbeschränkungen während des Aufenthalts in der Einrichtung – derartige Beschränkungen der Bewegungsfreiheit (zB Gurte und andere Fixierungen, Beschränkung der Person auf einen Raum, zB „Auszeit-Räume“ - § 33 Abs 3) sind „nach Art, Umfang und Dauer nur insoweit zulässig, als sie im Einzelfall zur Abwehr einer Gefahr im Sinn des § 3 Z 1 sowie zur ärztlichen Behandlung oder Betreuung unerlässlich sind und zu ihrem Zweck nicht außer Verhältnis stehen“. Hier soll auf den „Netzbetten-

Erlass“ vom Juli 2014²⁵² verwiesen werden, der nach jahrelanger Kritik von CPT, Volkanwaltschaft und Patientenwaltschaft beschlossen worden war, und ab 1. Juli 2015 den Einsatz derartiger „psychiatrischer Intensivbetten“ für unzulässig erklärte. Untersuchungen der Patientenwaltschaft zeigten dazu, dass in der Zeit nach dem Verbot der Netzbetten der Einsatz von Fixierungen nur vorübergehend angestiegen ist, in vielen Fällen fortan sogar auf jegliche freiheitsbeschränkenden Maßnahmen verzichtet werden konnte.²⁵³ Verkehr mit der Außenwelt (§ 34 UbG) muss untergebrachten Personen weiterhin gewährleistet bleiben, Besuche dürfen nur innerhalb der Grenzen der Gefahrenabwehr und Verhältnismäßigkeit beschränkt werden.

Festzuhalten ist, dass keine Mindestaltersgrenze im UbG vorgesehen ist, ab welcher eine Unterbringung von Minderjährigen zulässig ist; bei sehr jungen Kindern ist aber wohl regelmäßig von der Verfügbarkeit gelinderer Mittel anstelle einer geschlossen-stationären Unterbringung auszugehen.²⁵⁴

Generell fehlen dem UbG zur Zeit noch spezifische Regelungen zum Umgang mit Kindern und Jugendlichen in psychiatrischen Einrichtungen – erst die UbG-Novelle 2022 sieht mit Wirksamkeit ab März 2023 einen eigenen Abschnitt für „Besondere Bestimmungen für die Unterbringung Minderjähriger vor“. So ist gemäß § 40a UbG neu in die Abklärung der Unterbringungsvoraussetzungen (die generell eine Stärkung der Prüfung gelinderer Mittel vorsieht, § 8 Abs 3 neu) auch der Kinder- und Jugendhilfeträger einzubeziehen. Die Verfahrensfähigkeit mündiger Minderjähriger, einschließlich Einwilligung in medizinische Behandlungen, wird ebenso klargestellt (§§ 40b und 40d UbG neu), es sollen verstärkt Fachärzte für Kinder- und Jugendpsychiatrie zum Einsatz kommen (§ 40c UbG neu) und die Datenweitergabe an Schulen oder andere Einrichtungen wird geregelt (§ 40g UbG neu).

Von besonderer Bedeutung, weil in der Literatur uneinheitlich besprochen,²⁵⁵ war die Frage des

250. Bürger, Christian, in ÖZPR 2018, 152.

251. Die UbG-Novelle 2022 stärkt hier den höchstpersönlichen Charakter der Ausübung des Rechts gerade auch bei Kindern, schließt Vertretung aus und knüpft das Verlangen ausschließlich an die Entscheidungsfähigkeit, unabhängig vom Alter (§ 4 Abs 1 neu).

252. Bundesministerium für Gesundheit, Erlass Einsatz von psychiatrischen Intensivbetten in Einrichtungen nach dem UbG und HeimAufG vom 22.7.2014, BMG-93330/0002-II/A/4/2014.

253. Rappert, Bernhard/Gschaider, Andreas, Auswirkungen der Abschaffung der Netzbetten in der Wiener Psychiatrie, ÖZPR 4/2020, 114. In diese Richtung auch positive Umstellungserfahrungen, INT 14.

254. Hammerschick, Walter/Mayrhofer, Hemma/Fuchs, Walter, Zur Unterbringung psychisch kranker Menschen - Rechtsanwendung und Kooperationszusammenhänge, in: iFamZ 5/2019, 316.

255. Vgl. Dokalik, Dietmar/Mokrejs-Weinhappel, Caroline, Alterstypische Freiheitsbeschränkungen – Zwangsmaßnahmen in Pflege und Erziehung, in: iFamZ 2/2019, 105f; bzw. Ganner, Michael, in: Gitschthaler/Höllwerth, AußStrG II, § 3 UbG Rn. 40 f.; Kopetzki,

Umgangs mit Freiheitsbeschränkungen bei Kindern innerhalb der Einrichtung – § 40e UbG neu übernimmt nun den Ansatz der Alterstypizität aus dem HeimAufG (§ 3 Abs 1a), in angepasster Form, unter dem Titel „krankenhaustypische Beschränkungen“: „Maßnahmen, denen Minderjährige aufgrund ihres Alters in Krankenanstalten typischerweise unterworfen werden und die nicht in Beschränkungen der Bewegungsfreiheit auf einen Raum oder innerhalb eines Raumes bestehen, gelten nicht als Beschränkungen im Sinn der §§ 33 bis 34a“.²⁵⁶ Diese Maßnahmen sind aber begründet zu dokumentieren und binnen 72 Stunden dem Erziehungsberechtigten mitzuteilen. Laut Materialien zur Novelle sind damit krankenhaustypische Vorgaben gemeint, „die die Behandlung der Minderjährigen ermöglichen sollen oder der Rücksichtnahme auf die anderen Patienten oder der Aufrechterhaltung des Krankenhausbetriebes dienen, und bei Kindern und Jugendlichen deshalb mitunter notwendig sind, weil sie aufgrund ihres Alters und Entwicklungsstandes nicht in der Lage sind zu verstehen, weshalb bestimmte Verhaltensweisen notwendig sind“.²⁵⁷

Nicht explizit angesprochen – aber auch unter die sonstigen Rechte nach § 34a UbG subsumierbar – ist das kinderrechtliche Gebot der Trennung von Kindern von Erwachsenen in jeglichem Unterbringungssetting (Art 37 lit c KRK),²⁵⁸ dessen Einhaltung aus Gründen struktureller Kapazitätsmängel in der Praxis wiederholt zu Problemen führt.

Denn laut Österreichischem Strukturplan Gesundheit,²⁵⁹ dem Planungsinstrument des Bundes für die Steuerung der Gesundheitsversorgung in Österreich, bestand für 2019 – vor der COVID-19-Pandemie – ein Bedarf an 890 Betreuungsplätzen in der Kinder- und Jugendpsychiatrie; tatsächlich verfügbar waren allerdings nur 520 Plätze, die sehr unterschiedlich über die Bundesländer verteilt waren.²⁶⁰ Des Weiteren zeigt sich ein gravierender Mangel an Fachärzt:innen in Ausbildung im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie – einem Soll-Stand an 111 Kassenplätzen für 2019 stand ein Ist-Stand von

nur 32 Plätzen gegenüber; in der Steiermark und im Burgenland gab es überhaupt keinen entsprechenden Kassenarzt.²⁶¹

	Jahr	2018	2019	2020
	Anzahl Unterbringungen	2128	2242	1983
	Anzahl davon betroffener Personen	1167	1165	1015
Geschlecht	davon männlich	469	423	364
	davon weiblich	698	741	649
Alter	Alter bis 13 J.	276	248	221
	Alter bis 17 J.	891	917	794
Häufigkeit	Personen mit 1 Unterbringung	819	813	707
	Personen mit 2 Unterbringungen	175	188	140
	Personen mit 3 Unterbringungen	55	49	56
	Personen mit mehr als 3 Unterbringungen	118	115	112
Dauer	Dauer 1 Tag	200	231	196
	Dauer 2 Tage	617	671	641
	Dauer 3-4 Tage	562	592	515
	Dauer 5-7 Tage	314	354	267
	1-18 Tage (kumuliert)	1958	2108	1847
	1 Tag bis 1 Monat (kumuliert)	2044	2168	1912
	1 Tag bis 2 Monate (kumuliert)	2097	2220	1962
	1 Tag bis 1 Jahr (kumuliert)	2128	2241	1982
	länger als 1 Jahr	0	0	0
Bewegungsbeschränkung	Ub mit zumindest einer Beschränkung gem § 33 Abs 3 UbG	374	393	414

Abb. 22: Unterbringungen Minderjähriger (0-17 Jahre zum Zeitpunkt des Unterbringungsbeginns) nach dem Unterbringungsgesetz (UbG) im Zuständigkeitsbereich von VertretungsNetz (Österreich ohne Vorarlberg).²⁶²

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen allerdings Freiheitsbeschränkungen von Kindern. Hierzu bieten Daten der Patientenanwaltschaft (VertretungsNetz) einen differenzierten Überblick zu Ausmaß und Formen der Unterbringung (Abb. 21). Deutlich wird dabei zum einen auf quantitativer Ebene eine Zielgruppe, die jährlich mehr als 1.000 junge Menschen in Österreich umfasst, überwiegend Jugendliche ab 14 Jahren. Zum anderen zeigen die Zahlen, dass die Aufenthaltsdauer meist weniger als drei Wochen beträgt, immerhin etwa ein Zehntel von ihnen wird jedoch öfter als drei Mal untergebracht. In etwa jeweils einem Fünftel der Unterbringungen kommt es zu (dokumentierten) weitergehenden Freiheitsbeschränkungen während

Grundriss des Unterbringungsrecht (2012) Rn. 60.

256. Weitergehende Freiheitsbeschränkungen auf einen Raum (§ 33 Abs 3) bleiben somit unabhängig von einer Alterstypizität jedenfalls dem Patientenanwalt meldepflichtig.

257. ErlBem zu § 40e UbG; verwiesen wird etwa auf Besuchszeitenregelungen. Kritisch dazu, weil der Einrichtung selbst Definitionsspielraum gebend, die Stellungnahme von VertretungsNetz vom 19.4.2021.

258. Vgl. OLG Wien 14 R 53/19w, iFamZ 2020, 113; Ganner in Gitschthaler/Höllwerth, AußStrG II, Stand 2017, § 3 UbG Rn. 48.

259. Siehe dazu die Website der Gesundheit Österreich GmbH, <https://goeg.at/OESG>.

260. Ausführlich dazu: Fliedl, Rainer/Ecker, Berenike Ecker/Karwautz, A., Kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung 2019 in Österreich – Stufen der Versorgung, Ist-Stand und Ausblick, in: Neuropsychiatr (2020) 34: 179–188.

261. Ibid., 185. Die Autor:innen gehen davon aus, dass die Erreichung des Soll-Stands in Österreich selbst unter günstigen Bedingungen mehr als 10 Jahre dauern wird.

262. Erläuterungen (laut VertretungsNetz): „Anzahl Unterbringungen“: Hier werden jene Unterbringungen gezählt, die im jeweiligen Kalenderjahr begonnen haben; „Dauer“: Es wird die Dauer jener Unterbringungen dargestellt, die im jeweiligen Kalenderjahr beendet wurden. Die durchschnittliche Dauer pro Unterbringung betrug im Jahr 2019 rund 5 Tage, im Jahr 2020 rund 6 Tage; „Häufigkeit“: Anzahl der Personen, die im Kalenderjahr ein-, oder auch mehrmals untergebracht waren; „Bewegungsbeschränkung“: Es werden jene Unterbringungen gezählt, im Laufe derer zumindest eine weitergehende Bewegungsbeschränkung gem. § 33 Abs 3 UbG gemeldet wurde. Welche Art von Maßnahme (Fixierung, Einzelraum, ...) das war, wie lange sie dauerte, und wie oft es dazu kam, ist in diesen Daten nicht abzulesen.

der Unterbringung.

Über die Daten von VertretungsNetz als Patientenanzahl hinausreichend weisen Statistiken der Gesundheit Österreich GmbH für 2020 auf insgesamt sogar 2.992 vollstationäre Aufenthalte von Kindern und Jugendlichen (mit psychiatrischen Diagnosen) in kinder- und jugendpsychiatrischen Einrichtungen in Österreich hin, davon mehrheitlich Mädchen betreffend (1.870, im Vergleich zu 1.122 Burschen).²⁶³

3.4.3. Rückmeldungen aus der Praxis

„Mehr Gespräche mit Eltern und Betreuer. Pfleger denen ich vertrauen kann“

Stimme der Jugendlichen

Im Vordergrund von Berichten und Konsultationen zu Aspekten des Freiheitsentzugs standen Fragen der Aufnahme in die Unterbringung, des Gatekeepings und sektorübergreifender Zusammenarbeit, der Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen während der Unterbringung, sowie strukturelle Versorgungsdefizite in der Kinder- und Jugendpsychiatrie.

An der Jugendkonsultation zum Projekt nahm kein Kind mit kinderpsychiatrischen Erfahrungen teil, aus dem Zusammenhang mit dem Umgang mit Kindern mit Behinderungen²⁶⁴ lassen sich aber zumindest der Bedarf nach stärkerer Unterstützung von Familien zur Vermeidung von Unterbringung sowie eine verstärkte direkte Einbeziehung und Kommunikation mit betroffenen Kindern ableiten.

Von Seiten des Einrichtungsmonitorings wurden wiederkehrende Defizite auf der Ebene struktureller Defizite festgestellt. Der CPT-Bericht von 2014 verwies auf Berichte, wonach mangels ausreichender Kapazitäten Jugendliche entgegen dem Trennungsgebot zusammen mit Erwachsenen auf Erwachsenenstationen untergebracht waren. Das CPT forderte „die österreichischen Behörden eindringlich auf, sich um alternative Lösungen zu bemühen, um die Unterbringung von jugendlichen psychiatrischen Patienten gemeinsam mit erwachsenen Patienten in (forensischen) psychiatrischen Anstalten in ganz Österreich zu vermeiden“.²⁶⁵ Kritisiert wurde außerdem das Fehlen eines Zentralregisters auf Einrichtungsebene

263. Schriftliche Auskunft der GÖG vom 12. November 2021.

264. Siehe Kapitel 3.5 nachfolgend.

265. CPT-Bericht Österreich 2014, Para. 134.

zur Erfassung freiheitsbeschränkender Maßnahmen (einschließlich durch Verabreichung von Medikamenten) wie auch das fehlende Interesse der Direktion des besuchten Spitals an einer dadurch ermöglichten Auswertung (etwa im Hinblick auf Folgen, die sich durch die Zusammenarbeit des Spitals mit einer privaten Sicherheitsfirma ergeben).²⁶⁶

Die Überprüfungen durch die Volksanwaltschaft weisen nach, dass es seither in vielen Bereichen noch zu keinen Verbesserungen der Situation gekommen ist. Der Prüfbericht des Nationalen Präventionsmechanismus zu 2021 widmet sich in einem eigenen Kapitel der „Dauerbaustelle Kinder- und Jugendpsychiatrie“,²⁶⁷ in dem nebst Einforderung der aktuellen UbG-Novelle auch die fortbestehenden Versorgungsmängel aufgezeigt werden: im Bereich von Bettenkapazitäten, stationärer transitionspsychiatrischer Angebote (für die Übergangphase ins Erwachsenenalter) und im Bereich der Ausbildung (Fachärzt:innen für Kinder und Jugendpsychiatrie, aber auch qualifiziertes Pflegepersonal). Weiterhin gelingt die Einhaltung des Trennungsgebots nicht, es kommt „wiederholt zu stationären Aufenthalten von Jugendlichen im Erwachsenenbereich, weil die Kapazitäten nicht ausreichend sind“.²⁶⁸ Im Rahmen einer amtswegigen Prüfung 2020 musste die VA feststellen, dass auch durch eine Novelle des Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetzes 2018 eingeführte Erstellung eines elektronischen Registers zur Dokumentation von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen (§ 38d KAKuG) weder legislativ noch praktisch in allen Bundesländern umgesetzt worden war.²⁶⁹

Hinsichtlich der Auswirkungen der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie in kinder- und jugendpsychiatrischen Abteilungen verwies die VA auf Beschwerden in einzelnen Einrichtungen, wonach vorübergehend neuaufgenommene Jugendliche mit psychischen Belastungen auch ohne COVID-19-Krankheitsverdacht bis zum Vorliegen eines Testergebnisses bis zu 30 Stunden isoliert worden waren. Die VA hielt dazu fest, dass Freiheitsbeschränkungen nur aufgrund gesetzlich vorgesehener behördlicher Maßnahmen (zB Quarantäne nach EpiG, Maßnahmen nach UbG) zulässig sind und nicht von Klinikleitungen „präventiv“ verhängt werden dürfen.²⁷⁰ Kritisiert wurden außerdem unflexible Regelungen zu Außenkontakten/ Handygebrauch sowie die teilweise unzureichende technische Ausstattung mancher Einrichtungen, die

266. Ibid., Para. 124.

267. Volksanwaltschaft, Bericht - Präventive Menschenrechtskontrolle 2021, 50ff.

268. Ibid., 64.

269. Volksanwaltschaft, Bericht - Präventive Menschenrechtskontrolle 2020, 51ff.

270. Volksanwaltschaft, Bericht - COVID-19 2020, 62.

etwa Videotelefonie gar nicht zuließen.²⁷¹ Auch die Patientenrechtsanwaltschaft (VertretungsNetz) verzeichnet seit Pandemiebeginn einen „sprunghaften“ Anstieg der „Beschränkungsquote“, im Sinn von weitergehenden Freiheitsbeschränkungen (zB Fixierungen) von untergebrachten Personen nach § 33 UbG, mit starken regionalen Unterschieden.²⁷²

Eine Auswertung von Erfahrungen im Menschenrechtsmonitoring im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie 2017 hatte ebenfalls zahlreiche Umsetzungsherausforderungen in Bezug auf kinderrechtliche Standards aufgezeigt. Dazu zählen unverhältnismäßige Maßnahmen der Polizei bei der Aufnahme von Jugendlichen in Einrichtungen (teilweise mit Handfessel), sowie unklare Vorgaben für den Einsatz von Security-Diensten auf Stationen (die teilweise sogar bei Fixierungen anwesend wären). Zu Kritik führte auch der Umgang mit „Auszeiträumen“ (für Abkühlungsphasen nach Krisen), Fixierungen (Dokumentation, Nachbesprechungen), Schutz der Privatsphäre bzw. Schutz vor gewaltsamen Übergriffen unter jungen Patient:innen, die bereits bekannten strukturellen Versorgungsdefizite, einschließlich Missachtung des Trennungsgebots, sowie die unzureichend ausgestaltete Nahtstelle zwischen Psychiatrie und Kinder- und Jugendhilfe, die zu Schwierigkeiten in der unmittelbaren Nachversorgung etwa im Rahmen einer sozialtherapeutischen Wohngemeinschaft führt. Ein wichtiger Punkt betrifft schließlich die ungenügende Achtung und Vermittlung von Patient:innenrechten und Partizipationsmöglichkeiten für Kinder (zB Zugang zu Information für Kinder – etwa zum Umgang mit Freiheitsbeschränkungen, Beschwerdemöglichkeiten nicht nur über Eltern, Kontakt nach außen, Regelungen zum Handygebrauch, Überlegungen zu Formen einer Interessensvertretung der Kinder und Jugendlichen/ Stationsparlament etc).²⁷³

Im Interview für das Projekt mit einem Kinder- und Jugendpsychiater wurde ergänzend die Bedeutung extramuraler, also nicht-stationärer und damit nicht freiheitsentziehender Angebote unterstrichen.²⁷⁴ Außerdem sollte alles unternommen werden, um

271. Ibid., 62f. Vgl. dazu auch die Unterlage einer Arbeitsgruppe des Menschenrechtsbeirats, COVID 19 - Wünschenswerter SOLL-Zustand betr. (psychiatrische) Krankenanstalten (PAK /KRA), Maßnahmenvollzug, Einrichtungen der Tagesstruktur und des teilbetreuten Wohnens sowie der Kinder- & Jugendhilfe, Oktober/November 2020, verfügbar unter: <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/3ufoe/2021-01-11%20Covid-%2019-Wunschenswerter%20SOLL-Zustand%20%27PAK%20KRA%20%20JWF%20-%20Version%2011.1.2021.1>.

272. VertretungsNetz, Jahresbericht 2021, Wien 2022, 10.

273. Berger, Ernst/Paar, Caroline, Menschenrechtsmonitoring im Kinder- und Jugendbereich, in: Neuropsychiatr (2017) 31: 133ff.

274. INT 13.

geschlossene sozialpädagogische Einrichtungen zu verhindern; dies darf jedoch - bei klarer Grenzziehung - nicht eine Verschränkung von sozialpsychiatrischen und sozialpädagogischen Angeboten hindern. Verwiesen wurde etwa auf das Angebot „*Extended SoulSpace*“ des Psychosozialen Dienstes in Wien, welches als Beispiel guter Verschränkungspraxis ein kinder- und jugendpsychiatrisches Ambulatorium (inkl. Akut-Tagesklinik) mit assoziierten stationären Wohngruppen, Hometreatment (Behandlung in vertrauter Umgebung, um ein Trennen der Kinder von der Familie zu vermeiden) durch ein mobiles Team und einen aufsuchenden sozialpsychiatrischen Dienst umfasst.²⁷⁵ Auszubauen wären generell sozialpsychiatrische und sozialtherapeutische Angebote, wie sie beispielsweise in Wien verstärkt umgesetzt werden,²⁷⁶ sowie Hometreatment²⁷⁷ und Angebote der Transitionspsychiatrie (für die Übergangsphase etwa von 16 bis 24 Jahren). Des Weiteren wäre verstärkte Sensibilisierung zu kinder- und jugendpsychiatrischen Auffälligkeiten bei relevanten Berufsgruppen, wie insbesondere der Polizei, nötig, um angemessen auf Konfliktsituationen reagieren zu können. Besonders vordringlich wäre weiters eine Mobilisierung für die verstärkte Ausbildung von Fachärzt:innen für Kinder- und Jugendpsychiatrie – hier wurde auf die Empfehlungen der Österreichischen Gesellschaft für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie verwiesen, die im Oktober 2021 einen Maßnahmenkatalog vorgelegt haben.²⁷⁸

3.4.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Eine während des Forschungsprozesses durchgehend wiederkehrende Forderung nach einer Reform des UbG und der Aufnahme kindspezifischer Standards konnte im Juli 2022 im Parlament zum Abschluss gebracht werden. Umso vordringlicher Handlungsbedarf besteht nun für die Vorbereitung der Umsetzung und die Beseitigung der seit Jahren bekannten strukturellen Versorgungsprobleme (Kapazitäten an Betreuungsplätzen, Kassenverträge, Ausbildung von Fachärzt:innen und Pflegepersonal im Bereich Kinder- und Jugendpsychiatrie). Aus Perspektive der Vermeidung von Freiheitsentzug von Kindern bzw. weitergehender Freiheitsbeschränkung während der Unterbringung sollte dabei Priorität auf den Ausbau ambulanter, extramuraler Angebote gelegt werden.

275. Siehe dazu die Website, <https://psd-wien.at/einrichtung/kinder-und-jugendpsychiatrisches-ambulatorium-mit-tagesklinik-extended-soul-space>.

276. In diese Richtung auch INT 18, INT 19.

277. Vgl. auch zB das „Hamburger Modell einer integrierten Versorgung“.

278. ÖGKJP, Katalog zur Verbesserung der Arbeits- und Ausbildungssituation im Mangelfach Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapeutischer Medizin, 2021, <https://oegkjp.at/stellungsnahmen/>.

Das dazu erforderliche „Gatekeeping“, also die Vorprüfung der Erforderlichkeit stationärer Aufnahmen in Abwägung mit gelinderen Mittel und Weiterverbleib in der Familie/WG der Kinder- und Jugendhilfe, erfordert aber klar definierte fachliche Nahtstellen für Kommunikation, Informationsaustausch und Weiterverweisung. Dies vor allem im Verhältnis Psychiatrie und Kinder- und Jugendhilfe, aber auch hinsichtlich Justiz und Alternativen bzw. Vorbereitung der Entlassung aus dem Maßnahmenvollzug.²⁷⁹

Abseits der strukturell-organisatorischen Ebene machen die Erhebungen aber auch Handlungsbedarf auf qualitativer Ebene, die Betreuungsqualität der Unterbringung betreffend, deutlich, wie etwa die Diskussionen zu Alternativen zu Netzbetten, zu Auszeiträumen, zur Rolle von Sicherheitspersonal auf Krankenstationen, zur Umsetzung von Deeskalationskonzepten (VA-NPM-Prüfeschwerpunkt 2020) und zu verbesserter Kommunikation und Einbeziehung von untergebrachten Kindern und Jugendlichen in Prozesse und Entscheidungen aufzeigen.

Zusammenfassende Empfehlungen:

- Maßnahmen zur zügigen Vorbereitung und Umsetzung der UbG-Novelle 2022 (zB hinsichtlich Dokumentation, Stärkung von Nahtstellen/ Informationsaustausch/ Datenschutz, Fallkonferenzen) zwischen Akteuren (Psychiatrie, Kinder- und Jugendhilfe, Justiz) auch zur Stärkung des Gatekeeping-Ansatzes, Standards zu gelinderen Mittel/ Vermeidung freiheitsbeschränkender Maßnahmen (Verlassen des Raumes, Medikamente, „Auszeiträume“);
- Schwerpunktsetzung im Bereich Ausbau sozialpsychiatrischer und sozialtherapeutischer Angebote, einschließlich der Transitionsphase über 18 Jahre hinaus, in Abstimmung mit der Kinder- und Jugendhilfe, in Verbindung mit Familienstärkungsprogrammen;
- Schwerpunktsetzung auf Ausbau ambulanter, tagesklinischer kinder- und jugendpsychiatrischer Angebote, Hometreatment/ mobile Angebote, integrierter Ansätze (vgl. Hamburger Modell, Extended SoulSpace/Wien);
- Maßnahmen zur Sicherstellung des Verbots der Aufnahme von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Erwachsenenpsychiatrie;
- Sicherstellung einer einheitlichen, landesweit vergleichbaren Dokumentation freiheitsbeschränkender Maßnahmen (einschließlich Verabreichung von Medikamenten) und regelmäßige österreichweite Auswertung (vgl. Patientenanwaltschaft), auch im Hinblick auf deutliche regionale Unterschiede in der Anwendung von Zwangsmaßnahmen;
- Umsetzung dringend erforderlicher Strukturreformen – Ausbau von Kapazitäten (stationär, ambulant), Ausbau von Kassenverträgen hinsichtlich Leistbarkeit des Zugangs;
- Ausbildungsoffensive Kinder- und Jugendpsychiatrie (Fachärzt:innen für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Klinische Psycholog:innen, qualifizierte Pflege), einschließlich inhaltlicher Anforderungen (Kinderrechte/ persönliche Freiheit, Kinderrecht auf Partizipation und Beteiligungsmodelle, Deeskalation und Konfliktmanagement, transkulturelle Psychiatrie);
- Stärkung von Informationszugang, Beteiligungs-, Feedback- und Beschwerdemöglichkeiten für untergebrachte Kinder und Jugendliche;
- Sicherstellung von Kinderschutzkonzepten mit klaren Aufsichts- und Umsetzungsverantwortlichkeiten für stationäre wie ambulante Angebote;
- Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit zu kinder- und jugendpsychiatrischen Angeboten für Hilfestellungen bei Krisen, Vermeidung von Stigmatisierung;
- Fortführung des Einrichtungsmonitoring (NPM, Patientenanwaltschaft) im Hinblick auf COVID-19-bedingte Maßnahmen und Vereinbarkeit mit dem Kinderrecht auf persönliche Freiheit.

²⁷⁹. Vgl. etwa die Möglichkeit einer Unterbrechung der Unterbringung (UdU) nach § 166 Z 2 StVG.

3.5. Zur Situation von Kindern mit Behinderungen

3.5.1. Hintergrund

Als Vorbemerkung zu den folgenden beiden Abschnitten ist festzuhalten, dass die zuvor geprüften Maßnahmen (insb. Untersuchungshaft, Jugendstrafvollzug, Schubhaft und Anhaltung in der Psychiatrie) auf geschlossene Systeme des Freiheitsentzugs abstellen. Demgegenüber werden Einrichtungen etwa der Behindertenhilfe oder der Kinder- und Jugendhilfe (siehe dazu im Besonderen Kap. 3.6) als grundsätzlich offene Systeme geführt. Wie Berichte von Monitoringorganen, und auch Erhebungen im Rahmen dieser Studie zeigen, kann es allerdings in der Praxis auch in diesen Betreuungseinrichtungen zu Situationen mit Freiheitsbeschränkungen kommen.²⁸⁰ Damit ist keine Gleichsetzung unterschiedlicher Settings und Ansätze intendiert, im Gegenteil. Es soll vielmehr vom Kinderrecht ausgehend ein breiter, aber differenzierter Blick auf unterschiedliche Aspekte institutioneller Unterbringung ermöglicht werden, um bestmöglich herausfordernde Situationen und eskalierende Konflikte, die zu Eingriffen in die persönliche Freiheit von Kindern führen können, frühzeitig erkennen, vermeiden bzw. durch gelindere Mittel ersetzen zu können.

Am 18. März 2022 veröffentlichten der VN-Ausschuss über die Rechte von Kindern und der VN-Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eine gemeinsame Erklärung zur Komplementarität von Kinderrechten und Rechten von Menschen mit Behinderungen. Darin forderten sie Vertragsstaaten beider Konventionen unter anderem zu verstärkten Maßnahmen gegen Formen intersektionaler Diskriminierung, zur Verwirklichung des Rechts auf Partizipation (auch durch geeignete bedürfnisangepasste Kommunikationsangebote) und zu Maßnahmen zur Stärkung der Interessenvertretung von Kindern mit Behinderungen auf. Besonderes Gewicht legen beide Ausschüsse auf Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt, dem Kinder mit Behinderungen in allen Settings und Einrichtungen unverhältnismäßig höher ausgesetzt sind. Sie fordern daher von Vertragsstaaten die Entwicklung und Umsetzung einer Deinstitutionalisierungsstrategie zur Reduzierung der Unterbringung von Kindern in Einrichtungen, die klare Zeitvorgaben und Budgets zur Umsetzung enthält, und eine Segregation von Kindern nach Behinderung verhindert, insbesondere im Fall von Kindern mit psychischen Beeinträchtigungen. Beide Ausschüsse rufen zu inklusiven und lokalen,

^{280.} Die UN Global Study 2019, 501f., hat unter Verweis auf die Interpretation durch den VN-Menschenrechtsausschuss von Situationen eines de facto-Freiheitsentzugs gesprochen.

gemeindenahen Unterstützungssystemen für Kinder mit Behinderungen und ihren Familien auf.²⁸¹

Art 23 KRK setzt sich ausführlich mit kinderrechtlichen Gewährleistungen von Kindern mit Behinderungen auseinander, einschließlich eines „Rechts des behinderten Kindes auf besondere Betreuung“ (Art 23 Abs 1 KRK). Die KRK war 1989 auch der erste völkerrechtliche Vertrag, der explizit Diskriminierung von Kindern aufgrund von Behinderungen verboten hat (Art 2 Abs 1 KRK). Ein Schwerpunkt in der Monitoringarbeit des VN-Kinderrechtsausschusses zu Kindern mit Behinderungen liegt in der Prüfung von Maßnahmen zur Vermeidung der Unterbringung von Kindern mit Behinderungen in Heimen und ähnlichen Einrichtungen,²⁸² mittels einer Strategie zur Deinstitutionalisierung, dh. Schließung von (Groß-)Einrichtungen bzw. Umwandlung in Wohngruppenstrukturen. Außerdem müssen Kinder in Entscheidungen gehört werden und ein regelmäßiges Einrichtungsmonitoring installiert werden (siehe auch Art 25 KRK).²⁸³

Deutlicher, wie erwähnt, die VN-Behindertenrechtskonvention, welche zunächst ein grundsätzliches Verbot des Freiheitsentzugs aufgrund einer Behinderung ausspricht („dass das Vorliegen einer Behinderung in keinem Fall eine Freiheitsentziehung rechtfertigt“, Art 13 Abs 1 lit b BRK), ein Recht auf selbstbestimmtes Leben und Inklusion in der Gemeinschaft normiert (Art 19 BRK) und einen spezifischen Überwachungsmechanismus verlangt (Art 33 Abs 2 BRK).

Im Rahmen der UN Global Study 2019 widmete sich ein eigenes Querschnittskapitel der Situation von Kindern mit Behinderungen, insb. Aspekten des Gewalt- und Diskriminierungsschutzes und der Vermeidung institutioneller Betreuung, und gab dazu nachfolgende Empfehlungen ab.

- Gewährleistung des Diskriminierungsverbots – Aufhebung von Rechtsvorschriften und Standards, welche Freiheitsentzug auf Basis von Behinderungen zulassen, Hinterfragen überproportionalen Vorkommens von Haft/ Unterbringung von Kindern mit Behinderungen in psychiatrischen Einrichtungen
- Deinstitutionalisierungsstrategie für jegliche Form institutioneller Unterbringung von

^{281.} VN-Kinderrechtsausschuss/VN-Behindertenrechtsausschuss, Joint Statement - The rights of children with disabilities, 18. März 2022, siehe <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc>.

^{282.} Siehe dazu auch die Guidelines for the Alternative Care of Children 2009.

^{283.} Vandenhole/ Turkelli/Lembrechts, Children's Rights: A Commentary 2019, Para. 23.09f.

Kindern mit Behinderungen, einschließlich eines Nationaler Aktionsplans mit Zeitplan, Moratorium für Neuaufnahmen und Schwerpunkt auf gemeinschaftsbasierten Alternativangeboten

- Sicherstellung besonderer Maßnahmen zur Gewaltprävention/erhöhtes Gewaltrisiko von Kindern mit Behinderungen
- Ausbau von Familienstärkungsprogrammen
- Sicherstellung Rechtszugang und Partizipation für Kinder mit Behinderungen, Mitentscheidungsmöglichkeiten in der Entwicklung von Standards zur Vermeidung von Freiheitsentzug
- Mainstreaming von Rechten von Kindern mit Behinderungen
- Bewusstseinsbildung gegen Stereotype und Vorurteile, Aus- und Weiterbildung zu Alternativen zu Freiheitsentzug

Abb. 23: Empfehlungen der UN Global Study 2019 zum Kontext Kinder mit Behinderungen

In Österreich führte die Ratifikation der Behindertenrechtskonvention 2008 u.a. zur Etablierung eines nationalen Monitoring-Ausschusses („Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“).²⁸⁴ Auf Grundlage der §§ 13g ff Bundesbehindertengesetz 1990 hält der Ausschuss öffentliche Sitzungen zum Austausch zu aktuellen Fragen ab, erstellt Berichte und gibt Stellungnahmen zu Entwicklungen ab.²⁸⁵ Auch der österreichische Monitoringausschuss zur BRK tritt für ein Ende für Sondereinrichtungen für Menschen mit Behinderungen ein, nicht zuletzt vor dem Hintergrund mit sozial isolierenden Erfahrungen während der COVID-19 Pandemie.²⁸⁶

Nach Ablauf des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012-2020 wurde mit der Entwicklung eines Folgeinstruments begonnen. Trotz einer klaren Empfehlung zur „Planung und Einleitung eines

284. Ergänzt durch Monitoringausschüsse auf Ebene der Bundesländer, sowie durch das Mandat der Volksanwaltschaft im Rahmen des NPM, § 148a Abs 3 Z 3 B-VG.

285. Näheres auf der Website des Ausschusses, <https://www.monitoringausschuss.at>.

286. „Anstatt die Ausgrenzung durch ‚Sonder-Welten‘ zu forcieren, muss der Ausbau der Persönlichen Assistenz für alle Menschen mit Behinderungen erfolgen“, Unabhängiger Monitoringausschuss, Inklusion statt Sondereinrichtungen – Behindertenrechtskonvention endlich umsetzen!, APA-Pressemitteilung vom 30. Juni 2021.

konsequenten Programmes zur De-Institutionalisierung in allen Bundesländern, der Förderung von Wohnformen und Unterstützungsleistungen nach dem Prinzip des „Selbstbestimmten Lebens“²⁸⁷ in der dazu durchgeführten Evaluationsstudie²⁸⁷ und eines partizipativ angelegten Erarbeitungsprozesses, enthält der aktuell neue NAP Behinderung 2022-30 abgesehen von einer Zielformulierung und der Einsetzung einer Strategieentwicklungsarbeitsgruppe kein entsprechendes Programm.²⁸⁸ Immerhin wurde eine Evaluationsempfehlung zur Aufnahme eines eigenständigen Abschnitts zu Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen umgesetzt, welcher allerdings nur neun Maßnahmen umfasst (einschließlich inklusivem Gewaltschutzkonzept als Genehmigungsvoraussetzung für Einrichtungen, Ausbau mobiler Frühförderung und Familienentlastung). Und nur eine der Maßnahmen ist durch einen Indikator für die weitere Evaluation hinterlegt („Jährliches Fortbildungsangebot für Richter:innen zum HeimAufG“).²⁸⁹ Im NAP-Abschnitt Gewaltschutz wird auf die erste österreichweite Prävalenzstudie zu Gewalterfahrungen von Menschen mit Behinderungen verwiesen, die etwa bei Einrichtungen der Behindertenhilfe einen Prävalenzwert von 79% an psychischer Gewalt ergab.²⁹⁰ Die Maßnahmen im NAP selbst bleiben allerdings wenig konkret („Umsetzung der Erkenntnisse aus der Gewaltstudie“), und es wurde kein Indikator definiert. Ein eigener NAP-Abschnitt widmet sich schließlich „Rechtsschutz bei Freiheitsbeschränkungen“; darin wird auf die Entwicklungen im HeimAufG, geplanten Reformen im UbG und zum Maßnahmenvollzug verwiesen. Der einzige Indikator hier betrifft abermals die Richter:innenausbildung (und Personal im Maßnahmenvollzug), mit Fortbildungsangeboten hinsichtlich HeimAufG und UbG; als Maßnahme wurde u.a. der Ausbau extramuraler Angebote für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen definiert.²⁹¹

Das bereits mehrfach angesprochene Heimaufenthaltsgesetz 2004 ist als einfachgesetzliche Durchführungsbestimmung zu Art 2 Abs 1 Z 5 (Gefährdung wegen psychischer Erkrankung) konzipiert.

287. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK), Evaluierung des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020, 742.

288. BMSGPK, Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030 – Österreichische Strategie zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, beschlossen durch die österreichische Bundesregierung am 6. Juli 2022, 116f.

289. NAP Behinderung 2022-30, 15f.

290. BMSGPK, Mayrhofer, Hemma/Schachner, Anna/Mandl, Sabine/Seidler, Yvonne, Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen, Wien 2019; leider fokussierte die Studie auf die Befragung von Erwachsenen, wenngleich auch Erfahrungen aus der Kindheit miterhoben wurden.

291. NAP Behinderung 2022-30, 49ff. Kritisch zum Entwurf des NAP Behinderung vom Juni 2022, u.a. der Österreichische Behindertenrat, Behindertenrat fordert Nachbesserung bei zahlreichen Punkten, 20. Juni 2022, <https://www.behindertenrat.at/2022/06/aviso-pk-nationaler-aktionsplan-behinderung/>.

Es umfasst Regelungen zu Freiheitsbeschränkungen und zur Überprüfung zur Zulässigkeit, und war zunächst auf Alten-, Pflege- und Behindertenheime als auch Krankenanstalten (ausgenommen psychiatrische Abteilungen) beschränkt. Auch wenn diese Einrichtungen in Österreich – anders als die vorstehend besprochenen Unterbringungen in Justiz/Schubhaft/Psychiatrie – grundsätzlich keine „geschlossenen Anstalten“ des Freiheitsentzugs sind, zeigte die Praxis, dass es immer wieder zu Freiheitsbeschränkungen an Bewohner:innen kommt, von Fixierungen und Ausgangsbeschränkungen bis zu sedierender Medikamentenverabreichung. Der Menschenrechtsbeirat wies in einer Stellungnahme 2015 auf eine Schutzlücke bei Kindern hin, da Einrichtungen zur Pflege und Erziehung Minderjähriger vom HeimAufG ausgenommen waren.²⁹² Mit Inkrafttreten der Novelle am 1. Juli 2018 wurde diese Ausnahme aufgehoben, der Anwendungsbereich des HeimAufG damit auf ebendiese Einrichtungen erweitert – was in weiterer Folge vielschichtige kinder- und behindertenrechtliche Umsetzungs Herausforderungen deutlich gemacht hat.

3.5.2. Rechtsgrundlagen und Daten

Das Bundesgesetz „über den Schutz der persönlichen Freiheit während des Aufenthalts in Heimen und anderen Pflege- und Betreuungseinrichtungen“ (HeimAufG)²⁹³ befasst sich speziell mit der Zulässigkeit von Freiheitsbeschränkungen in diesen Einrichtungen, mit Schutz vor unzulässigen Eingriffen und der Sensibilisierung der Betreuenden für die Freiheitsrechte der Betroffenen.²⁹⁴ Regelungsgegenstand dieses Gesetzes sind also Zulässigkeitsvoraussetzungen für Freiheitsbeschränkungen innerhalb des Anwendungsbereiches, sowie Regelungen zu Dokumentations- und Meldepflichten, der Vertretung von Bewohner:innen und der gerichtlichen Überprüfung freiheitsbeschränkender Maßnahmen.

Das HeimAufG gilt nach § 2 Abs 1 für alle Einrichtung, in denen mindestens drei Personen mit psychischer Krankheit oder geistiger Behinderung ständig betreut oder gepflegt werden können. Alleine die Möglichkeit einer solchen Betreuung ist ausreichend. Liegen diese Voraussetzungen vor, gelten die Regelungen des HeimAufG für die gesamte Einrichtung.²⁹⁵ Das HeimAufG folgt also einem klaren einrichtungsbezogenen,²⁹⁶ und

- mit Ausnahme von Krankenanstalten - nicht einem personenbezogenen Ansatz.²⁹⁷ Es gilt somit auch in privaten und staatlichen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit entsprechenden Kapazitäten, in sonder- bzw. sozialpädagogischen Wohngemeinschaften, sonderpädagogischen Schulen²⁹⁸, Kinderdorffamilien²⁹⁹, Tagesbetreuungseinrichtungen³⁰⁰, Werkstätten der Behindertenhilfe,³⁰¹ sowie nach überwiegender Auffassung auch an Regelschulen mit Tages- oder Übernachtungsbetreuung³⁰² sofern diese die oben genannten Voraussetzungen erfüllen. Lediglich in psychiatrischen Krankenanstalten und Abteilungen wird der Anwendungsbereich des HeimAufG vom Anwendungsbereich des UbG verdrängt (§ 2 Abs. 2 HeimAufG). Es sind sowohl stationäre als auch ambulante Betreuungssituationen erfasst.³⁰³

§ 3 Abs 1 HeimAufG enthält eine Legaldefinition, wonach eine Freiheitsbeschränkung vorliegt, „wenn eine Ortsveränderung einer betreuten oder gepflegten Person (im folgenden Bewohner) gegen oder ohne ihren Willen mit physischen Mitteln, insbesondere durch mechanische, elektronische oder medikamentöse Maßnahmen, oder durch deren Androhung unterbunden wird“. Das gilt auch dann, wenn sich die betroffene Person nicht selbständig körperlich fortbewegen kann, weil sie zum Beispiel auf das Schieben eines Rollstuhls angewiesen ist³⁰⁴ oder wenn ihr die Freiheitsbeschränkung gar nicht bewusst ist.³⁰⁵ Die betroffene Person muss nur grundsätzlich die Möglichkeit zur willkürlichen körperlichen Bewegung und Ortveränderung haben (diese fehlt zum Beispiel bei einer Person, die im Koma liegt).³⁰⁶ Eine bestimmte Dauer oder ein bestimmter Umfang sowie eine entsprechende Absicht sind keine Voraussetzungen

Kinder- und Jugendhilfe und das Heimaufenthaltsgesetz, in: iFamZ 2020, 1.

297. So schon die Empfehlung des Menschenrechtsbeirats 2015, 6, um nicht schon auf der Anwendungsebene einen stigmatisierenden Nachweis über eine Erkrankung führen zu müssen (sondern erst im Zuge der konkreten Prüfung der Maßnahme, vgl. § 4 HeimAufG). 298. OGH 7 Ob 80/19v, iFamZ 2019, 246; Ganner, Michael, Freiheitsbeschränkungen in Kinder- und Jugendeinrichtungen – Mehr Licht ins Dunkel, in: iFamZ 2020, 197; Bericht der Volksanwaltschaft – Präventive Menschenrechtskontrolle 2019, 100 f.

299. Ganner, iFamZ 2020, 197f.

300. OGH 7Ob 135/14z; Ganner, iFamZ 2020, 197; Heissenberger, Wolfgang, Zur Geltung des HeimAufG in Schulen, in: RdM 2020, 59.

301. Heissenberger, RdM 2020, 59.

302. Ibid., 58 f; a.A. Ganner, iFamZ 2020, 197f.

303. OGH 7 Ob 80/19v, iFamZ 2019, 244 (246); Ganner, iFamZ 2020, 197; Bericht der VA – Präventive Menschenrechtskontrolle, 2019, S. 100f.

304. Heimaufenthaltsgesetz, Informationsbroschüre VertretungsNetz, 2020, 9; Höllwerth in Gitschthaler/Höllwerth, AußStrG II, Stand 2017, § 3 HeimAufG, Rn 6.

305. Höllwerth in Gitschthaler/Höllwerth, AußStrG II, Stand 2017, § 3 HeimAufG, Rn 7.

306. Höllwerth in Gitschthaler/Höllwerth, AußStrG II, Stand 2017, § 3 HeimAufG, Rn 6; Gsenger, Alternativen zu Freiheitsbeschränkungen in Behinderteneinrichtungen, 6.

292. Menschenrechtsbeirat, Stellungnahme zu „Rechtsschutz für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bei altersuntypischen freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, vom 1. Dezember 2015.

293. BGBl I 11/2004.

294. Mokejs-Weinhappel, Caroline/Dokalik, Dietmar, Anwendungserfahrungen mit der Ausweitung des HeimAufG auf Minderjährige, iFamZ 3/2020, in: iFamZ 2020, 209.

295. Jaquemar, Susanne/Breinlinger, Stefanie/Ursprung, Daniela, Verbessertes Rechtsschutz im Heimaufenthaltsgesetz – HeimAufG-Novelle beendet rechtliche Ungleichbehandlung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen, iFamZ 8/2018, in: iFamZ 2018, 237.

296. Kritisch dazu, Rass-Schell, Silvia/Obererlacher, Stefan, Die

für eine Freiheitsbeschränkung.³⁰⁷ Sie muss von einer Person angeordnet oder durchgeführt werden, die der Einrichtung zurechenbar ist.³⁰⁸

Stimmt die betroffene Person einer freiheitsbeschränkenden Maßnahme zu, liegt begrifflich nur eine Freiheitseinschränkung vor, welche keine Freiheitsbeschränkung nach dem HeimAufG darstellt (§ 3 Abs. 2 HeimAufG).

Im Rahmen des Anwendungsbereiches des HeimAufG ist eine Freiheitsbeschränkung nur unter den in § 4 geregelten Voraussetzungen zulässig. Das ist der Fall, wenn, kumulativ,

- der Bewohner „psychisch krank oder geistig behindert“ ist und in Zusammenhang damit „sein Leben oder seine Gesundheit oder das Leben oder die Gesundheit anderer ernstlich und erheblich gefährdet“ (§ 4 Z 1), und
- die Freiheitsbeschränkung zur Abwehr dieser Gefahr unerlässlich, geeignet und (hinsichtlich Dauer und Intensität im Verhältnis zur Gefahr) angemessen ist (§ 4 Z 2), sowie
- diese Gefahr auch nicht durch andere Maßnahmen, „insbesondere schonendere Betreuungs- und Pflegemaßnahmen“, abgewendet werden kann (§ 4 Z 3).

Das bedeutet, das bloße Vorliegen einer Behinderung/Erkrankung rechtfertigt keine Zwangsmaßnahme, sondern nur die Notwendigkeit einer Gefahrenabwehr in Bezug auf Selbst-/Fremdgefährdung, unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit und Vorrang gelinderer Mittel.

Als gelindere Mittel kommen etwa folgende Maßnahmen in Frage:³⁰⁹ Sensorikissen, Hüftprotektorhose, Helm, besonders tief absenkbares Bett (Niederflurbett), Sturzmatratze oder Abrollmatte, Sensormatte, Sensorbalken, randzonenverstärkte Matratze, Pflege auf Bodenniveau, Gelkissen mit Abduktionskeil, Positionierungskissen, Halbe Seitenteile, Türsensoren.

In Bezug auf Freiheitsbeschränkungen an Kindern enthält das HeimAufG eine Sonderbestimmung: „Eine alterstypische Freiheitsbeschränkung an einem Minderjährigen ist keine Freiheitsbeschränkung im Sinn dieses Bundesgesetzes“ (§ 3 Abs 1a HeimAufG), dh, derartige Maßnahmen sind vom HeimAufG ausgenommen. Dies geht zurück insb. auf die

307. VertretungsNetz, Heimaufenthaltsgesetz, Informationsbroschüre 2020, 9; Das Heimaufenthaltsgesetz, Broschüre des BMVRDJ, 2019, S. 9; Höllwerth in Gitschthaler/Höllwerth, AußStrG II, Stand 2017, § 3 HeimAufG, Rn 5, 9.

308. OGH 7 Ob 80/19v, iFamZ 2019, 246 f.; Ganner, iFamZ 2020, 201.

309. Vgl. VertretungsNetz, Heimaufenthaltsgesetz, Informationsbroschüre 2020, 10.

Rechtsprechung des EGMR, der etwa im Fall Nielsen die Einweisung eines 12-jährigen in eine psychiatrische Einrichtung als Ausfluss der Erziehungsverantwortung seiner Mutter (vgl. Art 8 EMRK, Familienautonomie) und nicht als Anwendungsfall des Art 5 EMRK betrachtet hatte.³¹⁰

Bei der „Alterstypizität“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher im HeimAufG nicht näher definiert ist. Nach einschlägiger Literatur liegt sie in der Regel vor, wenn verantwortungsbewusste Eltern, nach sorgfältiger Abwägung, ein gleichaltriges Kind ohne psychische Krankheit oder geistige Behinderung einer ebenso intensiven Beschränkung unterworfen oder einer gelinderen Intervention nicht den Vorzug gegeben hätten.³¹¹ Alterstypisch können so beispielsweise das Angurten eines Kleinkindes im Kinderwagen oder auf einem Kindersitz, Ausgehverbote in alterstypischem Ausmaß, das Wegreißen oder Wegtragen von Gefahrenquellen oder das Festhalten zum Anziehen einer warmen Jacke sein.³¹² Eine Orientierungshilfe für die Altersüblichkeit von Beschränkungen können dabei die jeweils geltenden Jugendschutzgesetze bieten.³¹³ Nachdem zunächst erwartet wurde, dass die Abgrenzung alterstypischer Freiheitsbeschränkungen von altersuntypischen Freiheitsbeschränkungen im Einzelfall schwierig sein könnte, hat sich seit dem Inkrafttreten der Regelung eine Rechtsprechung entwickelt, welche – zu Recht, angesichts der Grundrechtssensibilität – äußerst restriktiv mit dem Begriff der Alterstypizität umgeht. In den gerichtlichen Überprüfungsverfahren wurden Maßnahmen daher nur selten als tatsächlich alterstypisch und nicht vom Anwendungsbereich des HeimAufG erfasst, beurteilt.³¹⁴

Darüber hinaus normiert das HeimAufG für jede Vornahme von Freiheitsbeschränkungen Informations-, Melde- und Dokumentationspflichten. So ist die betroffene Person über jede Freiheitsbeschränkung aufzuklären (§ 7 Abs 1 HeimAufG), die Einrichtungsleitung und die

310. Vgl. Fall Nielsen gg. Dänemark, EGMR 28.11.1988, Rz. 72f.

311. Sengschmied, Irmtraud/Niedermoser, Alexandra/Jaquemar, Susanne, Wirksamer Rechtsschutz durch die Wohnnervvertretung für Kinder und Jugendliche, in: iFamZ 2020, 189; Dokalik/Mokrejs-Weinhappel, iFamZ 2019, 109; Jaquemar/Breinlinger/Ursprung, iFamZ 2018, 238.

312. Doppel, Die Pädagogik und der Zwang - eine verhängnisvolle Affäre? Oder: Freiheitsbeschränkende Maßnahmen sind für eine gesunde Entwicklung des Kindes nicht notwendig, in: iFamZ 2020, 191; BMVRDJ, Das Heimaufenthaltsgesetz, Erweiterung des Geltungsbereichs auf Einrichtungen zur Pflege und Erziehung Minderjähriger, 2019, 12.

313. Rass-Schell/Obererlacher, Die Kinder- und Jugendhilfe und das Heimaufenthaltsgesetz, in: iFamZ 2020, 2011; Dokalik/Mokrejs-Weinhappel, iFamZ 2019, 111.

314. Sengschmied/Niedermoser/Jaquemar, iFamZ 2020, 189. Die Broschüre des Justizministeriums, 11, empfiehlt im Zweifel die Dokumentation und Meldung.

Bewohnerververtretung sind zu informieren (§ 7 HeimAufG) und die Freiheitsbeschränkung ist umfassend zu dokumentieren (§ 6 HeimAufG).

Die Bewohnerververtretung ist die institutionelle Interessenvertretung der Bewohner einer Einrichtung (§§ 8 bis 10 HeimAufG) und wird je nach Bundesland von einem örtlich dafür zuständigen Verein wahrgenommen.³¹⁵ Die jeweils zuständige Bewohnerververtretung ist bei jeder Freiheitsbeschränkung zwingend zu informieren und anzuhören (§ 7 Abs. 2 HeimAufG). Wird eine Freiheitsbeschränkung nicht an die Bewohnerververtretung gemeldet, ist sie allein dadurch bereits unzulässig.³¹⁶ Die Bewohnerververtretung hat das Recht Freiheitsbeschränkungen vor Ort in den Einrichtungen zu überprüfen, behördliche Anträge zu stellen und die betroffene Person gerichtlich zu vertreten. Sie hat dabei möglichst entsprechend der Wünsche dieser Person zu handeln und ist zur Verschwiegenheit verpflichtet. §§ 11 bis 19a HeimAufG normieren das gerichtliche Überprüfungsverfahren von Freiheitsbeschränkungen, das nach dem Außerstreitverfahren abläuft (§ 11 Abs 3 HeimAufG iVm AußStrG) und eine rasche Bearbeitung von Fällen ermöglichen soll. In der Regel werden Sachverständige involviert, die prüfen, ob eine freiheitsbeschränkende Maßnahme notwendig war bzw. ob es ein gelinderes Mittel gegeben hätte. Im Fall einer schuldhaften und rechtswidrigen freiheitsbeschränkenden Maßnahme kann die Person Amtshaftungsansprüche nach § 24 HeimAufG gegen den Staat Österreich geltend machen.

Der Verein VertretungsNetz als Bewohnerververtretung erfasst seit Inkrafttreten des HeimAufG sämtliche gemeldete Freiheitsbeschränkungen.³¹⁷ Für die Zwecke dieses Projekts wurde von VertretungsNetz dankenswerterweise eine Sonderauswertung für die Jahre 2019 und 2020 (tw auch das erste Halbjahr 2021) zur Verfügung gestellt. Diese bezieht sich auf insgesamt 1.926 erfasste Einrichtungen bzw. 101.693 Plätze (2020) im Geltungsbereich des HeimAufG in Österreich, und beinhaltet Einrichtungen der Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendeinrichtungen, Krankenanstalten exkl. Psychiatrie, psychosoziale Einrichtungen (nur Einzelfälle) und (Sonder)Schulen; ausgenommen wurden Einrichtungen der Altenhilfe.

315. Insgesamt vier Vereine sind damit beauftragt, wovon der Verein VertretungsNetz in allen Bundesländern mit Ausnahme von Vorarlberg vertreten ist.

316. Heimaufenthaltsgesetz, Informationsbroschüre VertretungsNetz, 2020, 12.

317. Ausführliche Daten zur Anwendung von Freiheitsbeschränkungen in Heimen insgesamt (bei Krankheit, Behinderung, Alter) werden vom das Forschungsprojekt FRALTERNA - Evaluation der Anwendungspraxis von Freiheitsbeschränkungen und alternativer Maßnahmen bei Gefährdungslagen in Heimen, des Instituts für angewandte Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS), für Ende 2022 erwartet, vgl. <https://www.uibk.ac.at/irks/projekte/fralterna.html>.

Im Rahmen dieser Einrichtungen wurde für Kinder im Alter von 0-17,9 Jahren die folgende Anzahl von Freiheitsbeschränkungen gemeldet:

	Meldungen 2019	Meldungen 2020
Einrichtung der Behindertenhilfe	321	267
Kinder- und Jugendeinrichtung	2104	2104
Krankenanstalt exkl. Psychiatrie	652	352
Psychosoziale Einrichtung (an sich für Erwachsene)	15	6
(Sonder-)Schule, Horte	1.339	894
Nur KJE + BEH	2.425	2.371
Gesamt	4.411	3.623

Abb 24: Überblick Meldungen von Freiheitsbeschränkungen nach HeimAufG (Daten: VertretungsNetz).

Insgesamt wurden demnach im Jahr 2019 insgesamt 4.411 freiheitsbeschränkende Maßnahmen an Kindern unter 18 Jahren gemeldet; davon betrafen 2.104 Kinder- und Jugendeinrichtungen, sowie 321 Einrichtungen der Behindertenhilfe. Diese beiden Bereiche umfassten somit bereits mehr als die Hälfte aller Meldungen. Für 2020 wurden 3.623 Meldungen ausgewiesen, davon 2.104 Kinder- und Jugendeinrichtungen betreffend, und 267 die Behindertenhilfe, zusammen sogar zwei Drittel aller Meldungen.³¹⁸ VertretungsNetz weist darauf hin, dass die Daten ab 2020 nur bedingt mit 2019 vergleichbar sind, da der Ausbruch der COVID-19-Pandemie vorübergehend zu zahlreichen Unsicherheiten in der Meldepraxis geführt hat.³¹⁹

Die eingelangten Daten werden von VertretungsNetz erfasst und nach unterschiedlichen Kriterien gegliedert, insbesondere nach Art der gemeldeten Freiheitsbeschränkungen, die sich in vier Gruppen unterteilen lassen: Hindern am Verlassen eines Bereichs/Raumes, Hindern am Verlassen des Bettes, Hindern am Verlassen einer Sitzgelegenheit/Rollstuhl, sowie medikamentöse Freiheitsbeschränkungen.

318. Daten laut Sonderauswertung von VertretungsNetz.

319. Für 2021 weist der Jahresbericht von VertretungsNetz 3.502 Freiheitsbeschränkungen aus, davon 2.658 in Kinder- und Jugendeinrichtungen; mehrheitlich (48%) betrafen sie Freiheitsbeschränkungen durch Medikation sowie Hindern am Verlassen des Bereichs (43%), VertretungsNetz, Jahresbericht 2021, 2022, 14. Diese Daten sind jedoch aufgrund geringfügig unterschiedliche Erfassungsgruppen nicht direkt mit der Sonderauswertung für 2019 und 2020 vergleichbar.

Hindern am Verlassen eines Bereiches

- versperrte Zimmer-, Stations-, Eingangstüren, die das Verlassen eines Bereiches unmöglich machen
- komplizierte Türöffnungsmechanismen
- Türcode, Alarm-/Überwachungssysteme und Personenortungssysteme, die eine Rückholung einer Person erleichtern oder das Verlassen eines Bereichs verhindern
- Labyrinthartige Gänge und Gärten
- Festhalten
- „Auszeit-Raum“ (Isolierraum)
- Entfernen von Gehhilfen

Hindern am Verlassen des Rollstuhls oder der Sitzgelegenheit

- Fixieren im Rollstuhl oder Sessel mit Gurten, Sitzhose oder Sitzweste
- Rollstuhl mit angezogener Bremse, und Bewohner:in kann die Bremsvorrichtung nicht selbst lösen
- Tisch vor einem Rollstuhl oder Sessel, den Bewohner:in aus eigener Kraft nicht verrücken kann
- Therapietisch, den Bewohner:in nicht selbstständig entfernen kann

Hindern am Verlassen des Bettes

- Seitenteile
- Gurte im Bett
- Gegenstände, die als Hindernis vor das Bett gestellt werden (zB Nachtkästchen)
- Fixierung der Arme am Bett (zB damit sich Bewohner:in keine Kanülen, Sonden, Katheter entfernen kann)

Freiheitsbeschränkung durch Unterlassen

- der Mobilisierung bzw. Mobilisation
- der Physiotherapie
- des Wiedererreichens der Gehfähigkeit
- der geeigneten Rollstuhlversorgung
- Freiheitsbeschränkung durch Medikamente
- Verabreichung von Medikamenten, welche die Bewegungsmöglichkeiten verringern bzw. den Willen zur Fortbewegung schwächen

Daraus lässt sich auch eine weitergehende Differenzierung der gemeldeten Maßnahmen an Kindern (alle erfassten Einrichtungen außer Altenhilfe) nach Beschränkungsart darstellen (hier inkl. 1. Halbjahr 2021):

Maßnahme	2019	2020	1. HJ 2021 (1.1.- 30.6.)
Bereich – Hindern am Fortbewegen im Rollstuhl	107	63	31
Bereich – Tür/Raumgestaltung, Barriere	56	38	35
Bereich – versperrtes Zimmer	42	26	16
Bereich – Desorientierungsfürsorgesystem/Sensor	6	9	0
Bereich – Körperlicher Zugriff/Festhalten	659	618	262
Bereich – versperrter Bereich	83	50	26
Bereich – Zurückhalten/Androhung des Zurückhaltens	404	269	114
Bereich – Andere Maßnahme	350	274	202
Gesamt - Bereich	1707	1347	686
Bett – Bauchgurt	6	4	0
Bett – zwei Fuß-/Beingurte	3	3	3
Bett – ein Hand-/ Armgurt	0	1	0
Bett – zwei Hand-/ Armgurte	2	4	8
Bett – Seitenteile	193	137	47
Bett – elektronische Maßnahmen	2	1	0
Bett – Andere Maßnahme	34	23	7
Gesamt - Bett	240	173	7
Medikamente – Dauermedikation	1066	1001	598
Medikamente – Einzelfallmedikation	319	329	200
Gesamt - Medikamente	1385	1330	798
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Bauchgurt	398	273	91
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Brustgurt	238	186	68
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – ein Fuß-/Beingurt	14	9	6
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – zwei Fuß-/Beingurte	113	87	20
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – ein Hand-/Arm gurt	1	3	0
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – zwei Hand-/Arm gurte	3	3	0

Abb. 25: Beispiele für freiheitsbeschränkende Maßnahmen (Quelle: VertretungsNetz, Heimaufenthalts-gesetz (Broschüre), 2020, 8).

Maßnahme	2019	2020	1. HJ 2021 (1.1.- 30.6.)
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Sitzhose	51	37	9
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Therapietisch	45	38	13
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Tisch	13	14	6
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Andere Maßnahmen	203	123	73
Gesamt - Rollstuhl	1079	773	286
Sämtliche Meldungen (Bereich, Bett, Medikament, Sitzgelegenheit/Rollstuhl)	4.411	3.623	1.835

Abb. 26: Anzahl Gemeldete Maßnahmen nach Jahr und Art bei Kindern und Jugendlichen (0-17,9 Jahre) (Daten: VertretungsNetz).

Es zeigt sich, dass die beiden deutlich größten Gruppen Zwangsmaßnahmen zu jeweils etwa 40 % das Nicht-Verlassen eines Bereichs sowie die Verabreichung von Medikamenten betrafen.³²⁰

Eine andere Aussagemöglichkeit betrifft die Anzahl der Kinder und Jugendlichen, die von zumindest einer gemeldeten Maßnahmen betroffen sind³²¹ (auch hier inkl. 1. Halbjahr 2021).

Maßnahme	2019	2020	1. HJ 2021 (1.1.- 30.6.)
Bereich – Hindern am Fortbewegen im Rollstuhl	102	54	29
Bereich – Tür/Raumgestaltung, Barriere	54	32	29
Bereich – versperrtes Zimmer	34	24	16
Bereich – Desorientierungsfürsorge/ Sensor	4	4	0
Bereich – Körperlicher Zugriff/ Festhalten	468	375	172
Bereich – versperrter Bereich	60	38	24
Bereich – Zurückhalten/Androhung des Zurückhaltens	321	206	98
Bereich – Andere Maßnahme	253	208	135

320. Vgl. dazu auch die Überblicksdaten in den Jahresberichten von VertretungsNetz zu 2019, 2020 und 2021, <https://vertretungsnetz.at/vertretungsnetz/publikationen>.

321. Die Gesamtzahl aller von Maßnahmen betroffenen Kinder und Jugendlichen („Sämtliche betroffene Kinder“) entspricht hier nicht der Summe aller einzelnen Maßnahmen bzw. der Gesamtzahl an Meldungen („Sämtliche Meldungen“, Abb. 26 oben), denn ein Kind kann in einem bestimmten Zeitraum auch mehrfach und von unterschiedlichen Maßnahmen betroffen sein.

Bett – Bauchgurt	6	4	0
Bett – zwei Fuß-/Beingurte	3	3	1
Bett – ein Hand-/ Armgurt	0	1	0
Bett – zwei Hand-/ Armgurte	2	4	4
Bett – Seitenteile	140	98	31
Bett – elektronische Maßnahmen	1	1	0
Bett – Andere Maßnahme	30	18	7
Medikamente – Dauermedikation	720	605	372
Medikamente – Einzelfallmedikation	217	286	130
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Bauchgurt	349	238	76
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Brustgurt	218	164	58
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – ein Fuß-/Beingurt	14	7	5
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – zwei Fuß-/Beingurte	105	77	20
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – ein Hand-/Armgurt	1	3	0
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – zwei Hand-/Armgurte	3	3	0
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Sitzhose	42	30	8
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Therapietisch	44	37	13
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Tisch	12	13	6
Sitzgelegenheit/Rollstuhl – Andere Maßnahmen	171	108	64
Sämtliche betroffene Kinder (Bereich, Bett, Medikament, Sitzgelegenheit/Rollstuhl)	1713	1334	734

Abb. 27: Anzahl Kinder und Jugendliche (0-17,9 Jahre) mit min. einer gemeldeten (und damit an min. einem Tag dieses Zeitraums aufrechten) freiheitsbeschränkenden oder freiheitseinschränkenden Maßnahme (Daten: VertretungsNetz).

Das bedeutet, auch bei den Betroffenenanzahlen dominieren Medikamentenverabreichung und Beschränkungen am Verlassen eines Bereichs.

Schließlich sei noch auf Daten zum Rechtsschutzmechanismus (gerichtliche Überprüfung) verwiesen. Demnach wurden 2019 im Fall von 27 Kindern (2020: 28 Kinder; 2019 (1.1.-18.10): 29 Kinder), an denen Freiheitsbeschränkungen vorgenommen wurden, Anträge von VertretungsNetz auf gerichtliche Überprüfung eingebracht. Diese

Anträge betrafen vielfach mehrere, unterschiedliche Arten freiheitsbeschränkender Maßnahmen, die in Abb. 28 bis 30 näher aufgeschlüsselt sind. Auch hier stehen Bereichsbeschränkungen und Medikamentenverabreichung im Vordergrund. Abb. 30 zeigt auf, dass mehr als die Hälfte der überprüften Maßnahmen gerichtlich für unzulässig erklärt wurden.

	2019	2020	2021 (bis 18.10.)
Medikamente	21	21	14
Bett	2	1	4
Sitzgelegenheit/ Rollstuhl	2	4	0
Bereich	49	59	60
Gesamt	74	85	78

Abb. 28: Art der zur gerichtlichen Überprüfung beantragten Maßnahmen (nicht: Personen) für 2019, 2020, 2021 (bis zum 18.10.2021) (Daten: VertretungsNetz).

	2019	2020	2021 (bis 18.10.)
Medikamente	32	24	3
Bett	2	2	3
Sitzgelegenheit/ Rollstuhl	1	4	0
Bereich	67	59	52
Gesamt	102	89	58

Abb. 29: Rechtskräftig entschiedene freiheitsbeschränkende Maßnahmen (nicht: Personen), für 2019, 2020, 2021 (bis zum 18.10.2021), nach Art der Maßnahme (Daten: VertretungsNetz).

	2019	2020	2021 (bis 18.10.)
Gesamt	102	89	58
Abgewiesen	21	12	2
Unzulässig	56	57	27
Zulässig	24	20	29
Zurückgewiesen	1	0	0
Zurückgezogen	0	0	0

Abb. 30: Rechtskräftig entschiedene freiheitsbeschränkende Maßnahmen (nicht: Personen), für 2019, 2020, 2021 (bis zum 18.10.2021), nach Art der gerichtlichen Entscheidung (Daten: VertretungsNetz).

3.5.3. Rückmeldungen aus der Praxis

„Alleine Entscheidungen treffen können. Dass meine Meinung wertgeschätzt wird. Ich möchte als Erwachsener angesehen werden nicht als Kind“

Stimme der Jugendlichen

In Ergänzung zu den oben dargestellten Daten von VertretungsNetz sei beispielhaft auf konkrete Situationen aus der Praxis von Freiheitsbeschränkungen verwiesen: Berichtet wurde etwa, dass Kinder, die sich nicht beruhigen lassen, zur vorgeblichen Vermeidung einer eskalierenden Situation durch unverhältnismäßige Gewalt im Zimmer eingeschlossen, trotz massiver Gegenwehr festgehalten und fixiert, mit dem gesamten Körpergewicht auf den Boden oder an die Wand gedrückt oder in Isolerräume (sogenannte Time-Out- bzw. Auszeiträume) gebracht wurden.³²² Kinder, die lieber im Freien bleiben wollten, wurden mit körperlichem Zwang ins Haus gebracht;³²³ Nacht- bzw. Schlafzeiten von Kindern und Jugendlichen, die nicht selbständig ihr Bett verlassen konnten, wurden auf 12 Stunden oder mehr ausgeweitet.³²⁴ In einem an die Bewohnervertretung gemeldeten Fall wurde ein Junge mit psychischer Beeinträchtigung nachts in seinem Zimmer eingesperrt, weil sich dieser sonst bei einem anderen Jungen mit ins Bett legte. Bei der Überprüfung der Maßnahme stellte sich heraus, dass der andere Junge keine Einwände hatte und keine Fremdgefährdung im Sinne des HeimAufG vorlag.³²⁵

Einen in der Praxis besonders bedeutsamen wie auch umstrittenen Bereich betreffen medikamentöse Freiheitsbeschränkungen, die mehrfach Gegenstand von (gerichtlichen) Überprüfungen waren.³²⁶ So erhielt beispielsweise ein 14-Jähriger über vier Jahre eine unzulässige Dauermedikation – im gerichtlichen

322. Mokrejs-Weinhappel/Dokalik, iFamZ 2020, 208; Doppel, iFamZ 2020, 195; Sengschmied/Niedermoser/ Jaquemar, iFamZ 2020, 186, 189f.; VertretungsNetz, BIZEPS, 21.09.2019, <https://www.bizeps.or.at/im-umgang-mit-kindern-und-jugendlichen-ist-kein-platz-fuer-gewalt/>; Jaquemar/Breinlinger/Ursprung, iFamZ 2018, 239.

323. Mokrejs-Weinhappel/Dokalik, iFamZ 2020, 208; Sengschmied/Niedermoser/Jaquemar, iFamZ 2020, 189.

324. Grill, Christian, Zu viel Kontrolle? Das HeimAufG als wichtiges Regulativ für „Einrichtungen zur Pflege und Erziehung Minderjähriger“, in: iFamZ 2018, 106.

325. Grill, iFamZ 2018, 105.

326. OGH 12.06.2019, 7 Ob 87/19y; Hoch, Unzulässige Freiheitsbeschränkung durch Einmal-Medikation, in: ÖJZ 2020, 137; Sengschmied/Niedermoser/Jaquemar, iFamZ 2020, 189.

Überprüfungsverfahren nach dem HeimAufG stelle ein Sachverständiger fest, dass die Psychopharmakotherapie wirkungslos, ohne Effekt war.³²⁷ Als Auslöser für derartige Maßnahmen werden meist angeführt: Personalmangel im pädagogischen Pflege- und Erziehungs- bzw. Bildungsbereich,³²⁸ Ausbildungsmängel, etwa zu Deeskalationskonzepten, bzw. weil Zwangsmaßnahmen auf den ersten Blick „am einfachsten“ erscheinen.³²⁹ Auch mangelnde Fachausbildung für die Begutachtung der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, fehlende Bindungsarbeit und fehlende pädagogische Konzepte sowie fehlende alters- und entwicklungsadäquate Einbeziehung der Kinder in Maßnahmen und Entscheidungen werden als Gründe dafür genannt, dass Betreuende in herausfordernden Situationen unangemessen reagieren.³³⁰

Auf struktureller Ebene macht die Volksanwaltschaft im Rahmen der präventiven Menschenrechtskontrolle auf nicht nachvollziehbare unterschiedliche Schutzstandards zwischen Kindern, die im Rahmen der Behindertenhilfe (etwa in Oberösterreich geregelt nach dem Chancengleichheitsgesetz 2008) in Einrichtungen betreut werden und Kindern in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (etwa hinsichtlich Hilfeplänen, Hilfesgesprächen und Dokumentationspflichten, zu Lasten von Kindern mit Behinderungen) aufmerksam. Sehr deutlich hält die VA fest, dass es zu einer Angleichung der Schutzstandards zwischen Behindertenhilfe und Kinder- und Jugendhilfe kommen muss, denn das „Kindeswohl ist nicht in Behinderung und Nicht-Behinderung einteilbar“.³³¹ Dies weist auch in Richtung einer wiederholten von den Kinder- und Jugendanwaltschaften angesprochenen Problematik der Parallelität und diskriminierenden Unterschiedlichkeit von gleich drei Schutz- und Versorgungssystemen, nämlich hinsichtlich Standards und Strukturen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, der Behindertenhilfe, sowie auch

327. VertretungsNetz, BIZEPS, 24.11.2018, <https://www.bizeps.or.at/kinder-und-jugendliche-auf-psychopharmaka-eine-verhaengnisvolle-mischung/>.

328. Heilig, Bewegungsfreiheit im Heimalltag für Jung und Alt, S. 142; Schattenbericht zur List of Issues, Monitoring Ausschuss, 2020, S. 14; Vavrik/Sax/Winter, Medikamentöse Freiheitsbeschränkungen bei Kindern und Jugendlichen – Diskurs aus kinderrechtlicher Sicht, in: iFamZ 2020, 270; Bericht der VA – Präventive Menschenrechtskontrolle, 2019, S. 88 f., 101; Jaquemar/Breinlinger/Ursprung, iFamZ 2018, 239; Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen, Sonderbericht der VA, 2017, 68; Gsenger, Alternativen zu Freiheitsbeschränkungen in Behinderteneinrichtungen, 10.

329. Bericht der VA – Präventive Menschenrechtskontrolle, 2019, S. 101; Grill, iFamZ 2018, 105; Gsenger, Alternativen zu Freiheitsbeschränkungen in Behinderteneinrichtungen, 12.

330. Vavrik/Sax/Winter, iFamZ 2020, 272f; Gsenger, Alternativen zu Freiheitsbeschränkungen in Behinderteneinrichtungen, 12ff und 42.

331. Volksanwaltschaft, Bericht – Präventive Menschenrechtskontrolle 2021, 115.

im Rahmen der Grundversorgung im Asylkontext.³³² Unterschiede betreffen pädagogische Konzepte, Gruppengrößen, Qualifikationsanforderungen beim Personal, Maßnahmen über das 18. Lebensjahr hinaus, Prüfung durch Fachaufsichten und Zugang zu kinderanwaltlichen Vertrauenspersonen.³³³

Weitere generelle Kritikpunkte des NPM im Rahmen der Behindertenhilfe waren u.a. das Fehlen landesgesetzlicher Vorgaben für verpflichtende Gewaltschutzkonzepte, mit Ausnahme von Burgenland und Tirol.³³⁴

Dass ich mal sagen kann: Ich geh jetzt essen, ich komm wieder um acht, oder ich komm um neun“

Stimme der Jugendlichen

Vier Mitglieder des Jugendbeirats für das gegenständliche Projekt kamen aus Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen; mit ihnen wurde jeweils ein Einzelinterview geführt.

Wesentliche Rückmeldungen der Jugendlichen betrafen die Umstände der Entscheidung, die zur Unterbringung führte, das Zusammenleben in WGs und Freiheitsbeschränkungen, unzureichende Kommunikation, soziales Umfeld und berufliche Perspektiven. Auf die Frage nach Auslösern und Gründen der Unterbringung äußerten die Befragten überwiegend Überlastungen in der Familie und die eigeninitiierte Anfrage der Eltern nach Unterstützung. Zusätzlich wurden strukturelle Gründe angegeben. So habe es in einem Fall keine geeignete Schule in der Nähe gegeben, weshalb nur die Unterbringung im Internat infrage gekommen wäre. Die Trennung von der Familie wurde vielfach als belastend betrachtet und war oft nicht gut vorbereitet – eine Jugendliche hat von der Übersiedelung erst erfahren, als der Koffer gepackt war. Alle Jugendlichen gaben an, dass eine positive Gruppendynamik, Vertrauen zu den Betreuer:innen sowie stabile Freundschaften zu den Mitbewohner:innen entscheidend seien, um die Trennung von der Familie überwinden zu können; auch die gemeinsame Unterbringung mit Geschwisterkinder ist wichtig. Oft fehle Zeit für Gespräche mit Betreuer:innen; bei Konfliktsituationen würden Betreuer:innen rasch mit Gegenmaßnahmen

332. FG KiJA; siehe dazu auch die Ergebnisse der Fachtagung „1 Kind, 3 Systeme“ vom Juni 2018 in Salzburg, Kinder- und Jugendanwaltschaft Salzburg, Tätigkeitsbericht 2016-18, Salzburg, 2019, 60f.

333. Ibid., 60.

334. Volksanwaltschaft, Bericht – Präventive Menschenrechtskontrolle 2021, 107ff.

reagieren („laut werden“, ins Zimmer schicken, Ausgangsverbote erteilen, Androhen, die Mutter nicht mehr besuchen zu dürfen). Freiheitsbeschränkend wären insbesondere fehlende Möglichkeiten zur selbständigen Mobilität, Alltagsgestaltung und der hohe Unterstützungsbedarf bzw die Abhängigkeit von der Verfügbarkeit von Betreuer:innen – die ihrerseits oft Termine ohne Rücksprache mit den Jugendlichen vereinbaren. Außenkontakte sind sehr wichtig, aber unklar reglementiert und hindern zB Liebesbeziehungen. Heterogen waren die Rückmeldungen zu Kommunikation, Regeln und Beschwerdemöglichkeiten; der Jugendbeirat als Austauschgremium im Land Tirol wurde positiv erlebt. Die Arbeit in den Werkstätten wäre ebenfalls sehr wichtig, auch wenn weitere Zukunftsperspektiven unklar sind. Als größten Veränderungsbedarf sehen die Jugendlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten, die Verkleinerung von Großheimen zu WGs, da dort mehr persönliche Hilfe möglich wäre und mehr Unterstützung von Familien und Freund:innen, um eine Unterbringung in der Einrichtung zu vermeiden.

Damit wird nochmals deutlich, dass die Entscheidung zur Unterbringung häufig aufgrund des Unterstützungsbedarfs von der Familie getroffen wird. Wichtig sind daher flexible Angebote ambulanter Unterstützung, familienentlastende Dienste und persönliche Assistenz, um Trennungen zu vermeiden. Sichtbar wird auch das Bedürfnis nach vermehrter Autonomie, der Bedarf nach individueller Betreuung, sowie die Anpassung pädagogischer Ansätze, um Freiheitsbeschränkungen zu vermeiden. Bemerkenswert war schließlich, dass insbesondere Jugendliche mit Behinderungen die Gelegenheit zur Beteiligung am Jugendbeirat dieses Projekts, sowie von Interviews genutzt haben, um ihre Meinung zu verdeutlichen und Umstände ihrer Lebenssituationen in den Institutionen zu reflektieren, auch in dem Wissen, dass das Projekt keine „Beschwerdestelle“ ist – sondern aus dem Bedürfnis heraus, Gehör zu bekommen und an einer Diskussion zu ihren Rechten teilzuhaben.

Aus den Interviews mit erwachsenen Akteuren wurden viele Anliegen der Jugendlichen bestätigt. Verwiesen wurde auf das besondere Machtungleichgewicht bei Kindern mit Behinderungen, etwa im Fall eines gehörlosen Jugendlichen, der zwei Wochen auf den Austausch einer Batterie für sein Hörgerät warten musste.³³⁵ Teilweise würde das Konzept „Krankenhaus“ auf Behinderteneinrichtungen übertragen (zB Abendessen um 16:00) und das Gatekeeping funktioniert nicht („Multisystemversagen“).³³⁶ Wesentlich wäre eine Investition in bessere Aus- und Weiterbildung (wichtige Inhalte: Mobilität, Sexualität, Partizipation, Gewaltschutz, Umgehen mit Aggression, soziale Medien/Medienkompetenz).³³⁷

335. INT 15.

336. Ibid.

337. INT 15; INT 16; INT 20.

Unterstrichen wurde, dass es wie auch bei Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe auch für Einrichtungen der Behindertenhilfe keine gesetzliche Grundlage für Freiheitsentzug als pädagogische Maßnahme gibt.³³⁸ In Bezug auf die Vermeidung medikamentöser Freiheitsbeschränkungen wurde insbesondere auf das Manual zum Heimaufenthaltsgesetz – Erläuterungen zur medikamentösen Freiheitsbeschränkung verwiesen, dass von Träger- und Rechtschutzorganisationen, sowie Vertreter:innen der Gruppe der Ärzt:innen unter der Federführung des Justizministeriums, als Orientierungshilfe entwickelt wurde.³³⁹ Kritisiert wurden gerade im Bereich von Kindern mit Behinderungen eine Vielzahl von Zuständigkeiten vor allem auf Landesebene, mit unterschiedlichen Zugängen je Bundesland.³⁴⁰

Beklagt wurde das geringe Bewusstsein für Behindertenrechte und Kinderrechte, und die fortwährenden Hindernisse für die Entwicklung einer verbindlichen Deinstitutionalisierungsstrategie, die von wirtschaftlichen Interessen nicht nur von Trägern, sondern auch oft von lokalen Akteuren (Einrichtung als Arbeitgeber), reichen, die gleichzeitig mit „Familienentlastung“ für die Trennung von Kindern werben. Zusätzlich fehle es an einer gesellschaftlichen Haltung, die solche Ansätze nicht akzeptiert.³⁴¹

Mehrfach wurde aber auch der besonders motivierende Charakter der Arbeit mit Jugendlichen hervorgehoben,³⁴² die auch Veränderungspotential sichtbar macht (zB Alternativen zu „Käfigbetten“). Zahlreiche Beispiele guter Praxis wurden genannt, wie lokale gemeinwesenorientierte Ansätze, Arbeit mit Pflegefamilien, Kleingruppen, klar definierten Ansprechpersonen, Beziehungsarbeit und individuelle Ansätze, die Selbstwirksamkeit fördern, sowie Anspruch auf persönliche Assistenz.³⁴³

Angemerkt wurde außerdem mehrfach, dass es im Bereich des Einrichtungsmonitorings eine stärkere Abstimmung sowie vermehrt Austausch zwischen den Akteuren geben sollte.³⁴⁴

3.5.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus kinderrechtlicher Sicht war die Erstreckung des Anwendungsbereichs des HeimAufG auf Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ein wesentlicher Fortschritt. Sowohl für Verbesserungen

338. INT 14.

339. INT 24; Manual u.a. verfügbar (Fassung 2011) bei VertretungsNetz und auf der Website des BMJ, <https://www.justiz.gv.at/html/default/2c94848525f84a63013336894b235fc4.de.html>.

340. INT 16.

341. INT 16.

342. INT 15; INT 16.

343. INT 15.

344. INT 14; INT 16; INT 17; INT 18; INT 19; INT 20; vgl. auch FG KIJAs.

im individuellen Rechtsschutz für Kinder, als auch für die weitergehende Sichtbarmachung bestehender struktureller Defizite – im Umgang mit Kindern in Einrichtungen und im Gatekeeping zur Vorab-Vermeidung stationärer Unterbringung. Deutlich wird durch die systematische Erhebungsarbeit und Datensammlung der Bewohnervertretung, dass Freiheitsbeschränkungen auch außerhalb geschlossener Anstalten wie Strafvollzug oder Psychiatrie „ein Thema“ sind, das nicht nur einige wenige Einzelfälle betrifft.

Auch im Kontext von Behinderungen begegnen wir wieder Herausforderungen auf struktureller Ebene, was etwa den unzureichenden Ausbau von ambulanten, familiennahen und gemeinwesenorientierten Angeboten betrifft. Während in der Kinder- und Jugendhilfe grundsätzlich Familientrennung nur als letztes und vorübergehendes Mittel verfolgt wird, mit dem Ziel der Rückführung in das Herkunftssystem, wirkt die Behindertenhilfe den Rückmeldungen zufolge oftmals in die Gegenrichtung. Ebenso lässt sich eine lange Liste an Ausbildungsanforderungen erstellen. Erschwert werden Bemühungen für qualitätsvolle, diskriminierungsfreie Umsetzungsstandards ein weiteres Mal durch föderale, dezentrale Strukturen und Landesgesetze mit unterschiedlichen Ansätzen je nach Bundesland. Hinzu kommt die fehlende Harmonisierung von Standards der Behindertenhilfe mit jener der Kinder- und Jugendhilfe, die im Lichte der internationalen Vorgaben und Entwicklungen nicht länger aufrechterhalten werden kann.

Die UN Global Study 2019 hat dutzende Beispiele für gelungene Deinstitutionalisierungsprogramme und den Aufbau lokaler inklusiver Unterstützungsangebote zusammengetragen, die von Dänemark über Argentinien bis Australien reichen;³⁴⁵ in Österreich ist ein solches Programm im Zuge der Überarbeitung des NAP Behinderung 2022-30 jedoch nicht gelungen und harret der Umsetzung.

Zusammenfassende Empfehlungen:

- Fortführung der Arbeiten zur Entwicklung eines verbindlichen Deinstitutionalisierungsprogramms, samt Moratorium für Aus- und Neubau stationärer Angebote, Zeitplan und Ressourcen für Ausbau alternativer gemeinwesenorientierter Konzepte;
- Harmonisierung und Ausbau der Durchlässigkeit der Schutzsysteme im Rahmen der Behindertenhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe, mit dem Ziel einer gemeinsamen, inklusiven Betreuung aller Kinder;

345. UN Global Study 2019, 548ff.

- Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder mit Behinderungen in Entscheidungen betreffend Unterbringung, Sicherstellung einer niedrighschwelligigen Feedback-Kultur innerhalb von Einrichtungen, partizipative Erstellung von Hausregeln, einschließlich zu Besuchsregelungen und Außenkontakten, Vermeidung von Beziehungsabbrüchen (insb. durch Personalfuktuation);
- Bundesweite Gewährleistung des Rechts auf Persönliche Assistenz für Kinder mit Behinderungen und Ausbau von Familienstärkungsprogrammen;
- Umfassende Inklusionsstrategie für den Bildungssektor zur Vermeidung segregierender Bildungsangebote für Kinder mit Behinderungen;
- Ausbau des Gatekeepings und des Nahtstellenmanagements zwischen Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe und Psychiatrie;
- Aus- und Weiterbildungsoffensive zu Themen wie Gewaltschutz und Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen (einschließlich Medikamentenverabreichung), Mobilität, Sexualität, Partizipation und Kinderrechte, (digitale) Medienkompetenz; Anreizsysteme für eine Attraktivierung der Ausbildung in Sonder-/Heilpädagogik;
- Veranstaltung einer landesweiten Fachtagung zum HeimAufG, unter Einbeziehung aller Vereine der Bewohnervertretung und weiterer relevanter Akteure (Trägerorganisationen aus allen Bundesländern, Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe, Richter:innen, Sachverständige, Kinder- und Jugendanwaltschaften, NPM) sowie unter Beteiligung von Kindern mit Einrichtungserfahrung, zur Sensibilisierung für einheitliche Kinderschutzstandards zur Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen; Nutzung der Fachtagung als Beginn einer österreichweiten regelmäßigen Austauschplattform für die HeimAufG-Umsetzung;
- Schwerpunktsetzungen für ein regelmäßiges Monitoring von Einrichtungen der Behindertenhilfe und verstärkter landesweiter und regionaler Austausch der Monitoringeinrichtungen zu Inklusion und gelinderen Mitteln anstelle von Freiheitsbeschränkungen.

3.6. Zur Situation von Kindern in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

3.6.1. Hintergrund

Wie schon zum vorhergehenden Abschnitt angemerkt, und im Bewusstsein um die Sensitivität des Themas, soll nochmals das Anliegen des Projekts festgehalten werden, die Gewährleistung des Kinderrechts auf persönliche Freiheit in institutionellen Settings möglichst umfassend im Hinblick auf Prävention und Schutz zu untersuchen, was auch Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe miteinschließt.

Die VN-Kinderrechtskonvention sieht Eltern in der primären Verantwortung, für die Erziehung ihrer Kinder zu sorgen (Art 5, 18 KRK); dem Staat kommt hier durch Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen eine unterstützende Funktion zu, durch soziale Sicherheitssysteme und Maßnahmen gegen Kinderarmut ebenso wie auf individueller Ebene etwa im Rahmen von Erziehungshilfen durch die Kinder- und Jugendhilfe. Des Weiteren hat der Staat Vorkehrungen zu treffen für alternative Betreuungsangebote, die auch zur Trennung des Kindes von den Eltern führen können, sollten die Eltern ihrer Verantwortung etwa bei Gewalt in der Familie nicht nachkommen. Artikel 20 Abs 3 KRK führt als Beispiele für alternative Formen der Betreuung „unter anderem die Aufnahme in eine Pflegefamilie, die *Kafala* nach islamischem Recht, die Adoption, oder, falls erforderlich, die Unterbringung in einer geeigneten Kinderbetreuungseinrichtung“ an. Die Reihenfolge ist nicht zufällig gewählt, institutionelle Betreuung wird von der KRK als letztes Mittel gesehen, bzw. als Argument für Deinstitutionalisierungsbemühungen betrachtet.³⁴⁶ Allerdings gilt auch dem Folgesatz entsprechend, dass bei der „Wahl zwischen diesen Lösungen“ individuelle Kriterien im Einzelfall maßgeblich sind, wie Betreuungskontinuität und kulturelle, ethnische, sprachliche oder religiöse Herkunft (Art 20 Abs 3 letzter Satz).

Zur Konkretisierung dieser Anforderungen wurden 2009 die Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von den Vereinten Nationen veröffentlicht. Diese Leitlinien „wurden erstellt, um die Wahrung zweier wesentlicher Grundsätze der alternativen Betreuung von Kindern zu garantieren“:

- dass eine solche Betreuung tatsächlich erforderlich ist („Notwendigkeitsprinzip“), bestehend aus einem Präventionsansatz zur Vermeidung der Trennung der Eltern (vgl. Frühe Hilfen), und dem vielzitierten „Gatekeeping“ als strukturellem Mechanismus, der als

Verfahrensschritt die Prüfung der Optionen durch qualifizierte Fachkräfte ermöglicht;

- dass im Fall der Notwendigkeit diese alternative Betreuung auch in konkret geeigneter Weise gewährleistet wird („Angemessenheitsprinzip“)³⁴⁷ – ebenfalls in zwei Dimensionen der Eignung: auf allgemeiner Qualitätsebene, hinsichtlich von pädagogischen Konzepten, Ressourcen und Ausbildungsanforderungen für Personal, sowie auf individueller Ebene, auf das Kind und die konkrete Situation bezogen.³⁴⁸

Das Anliegen der Leitlinien ist es somit, bestmögliche, qualitätsvolle Betreuungsoptionen für ein Kind sicherzustellen, wenn aus welchen Gründen auch immer die Eltern diese Verantwortung nicht wahrnehmen (können). Das kann von Betreuung durch andere Nahestehende (Verwandte, Bezugspersonen) über die Unterbringung in einer Pflegefamilie zu Formen einer Unterbringung in einer Einrichtung, mit abermals vielfältigen Varianten (familienähnliche Betreuung in kleinen Wohngruppen, Notschlafstellen, Krisenzentren sowie Übergangsformen wie betreutes Wohnen) reichen. Nicht angestrebt wird hingegen – und ist damit Gegenstand einer Deinstitutionalisierungsstrategie – die Unterbringung in Großheimen, aufgrund ihres „heute gut dokumentierten negativen Einfluss [...], den Gruppenbetreuung im großen Maßstab oft auf das Wohlergehen und die Entwicklung von Kindern hat, sowie auf die Möglichkeit, ihre Rechte zu schützen und zu fördern“.³⁴⁹

In weiterer Folge steckt auch das kinderrechtliche Gewaltverbot (Art 19 KRK) den Qualitätsrahmen weiter ab: in Bezug auf die allgemeinen Anforderungen für alternative Angebote legen die Leitlinien ein explizites Gewaltverbot fest,³⁵⁰ das auch Disziplinierungsmaßnahmen wie Isolations- oder Einzelhaft umfasst; ebenso darf die Einschränkung von Kontakten des Kindes zu Familienangehörigen oder anderen wichtigen Bezugspersonen „nie als Sanktion verhängt werden“.³⁵¹ Zwangsmaßnahmen sind generell nur zulässig, wenn sie der Gefahrenabwehr für das Kind oder für andere dienen, gesetzlich vorgesehen und „auf angemessene und verhältnismäßige Weise und unter Achtung der Grundrechte des Kindes“ erfolgen.³⁵²

347. CELCIS, Moving Forward: Leitlinien für alternative Betreuung (dt) 2012, 23.

348. Ibid., 23.

349. Ibid., 35.

350. Vgl. dazu schon oben Kap 2.

351. Leitlinien für alternative Formen der Betreuung, Para. 96.

352. Ibid., Para 97.

346. Vandenhoele/ Turkelli/Lembrechts, Children's Rights: A Commentary 2019, Para. 20.15.

Laut UN Global Study 2019 bilden Kinder in Institutionen abseits von Polizeihaft, Strafvollzug oder migrationsbedingter Haft mit 5.4 Millionen die zahlenmäßig insgesamt weitaus größte Gruppe an Kindern, die weltweit in Einrichtung untergebracht sind, welche sie zumindest faktisch nicht eigenständig verlassen können. Dazu zählen Einrichtungen wie Waisenhäuser, Entzugskliniken, Formen von Erziehungsanstalten etc.³⁵³ Neben Ansätzen des Gatekeeping widmete sich die UN Global Study auch Bedingungen der Unterbringung, Gewalterfahrungen und Möglichkeiten der Prävention und des Rechtsschutzes. Die Empfehlungen lassen sich wie folgt zusammenfassen.

- Fokus auf Krisenprävention, Stärkung von Familien und lokalen Gemeinschaften
- Umfassende Deinstitutionalisierungsstrategie, Schließung von Großeinrichtungen, von geschlossenen Anstalten
- Gewaltschutz und Sicherstellung einer sicheren Umgebung/Schutz vor Ausbeutung von Kindern
- Effektives Gatekeeping, inkl. Einbeziehung der Kinder
- Spezifische Unterstützungsangebote für die Transitionsphase/Verselbständigung
- Register von Einrichtungen, Qualitätsstandards für Betreuung/individuelle Entwicklungspläne, Aus- und Weiterbildung
- Effektive Aufsicht und externes Monitoring sicherstellen

Abb. 31: Empfehlungen der UN Global Study 2019 zum Bereich sonstige institutionelle Betreuung.

Vor diesem Hintergrund und den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte, als zunehmend Gewalt und Ausbeutung von Kindern in staatlichen wie kirchlichen Einrichtungen bekannt und zu einem öffentlichen Thema wurden, entwickelte sich international wie national eine intensive Debatte zu institutionellem Gewaltschutz und Kinderschutzkonzepten für alle Einrichtungen, die Kinder betreuen.³⁵⁴ Wesentliche Bestandteile eines derartigen Konzepts sind zunächst eine Risikoanalyse zur Selbstreflexion und sodann ein institutionelles Schutzkonzept für die Einrichtung. Dieses sollte mit Kindern partizipativ erstellt werden und Aspekte der Personalauswahl und -entwicklung (zB Weiterbildung), Verhaltensleitlinien zum Umgang mit Kindern, Standards für

353. UN Global Study 2019, 504ff.

354. Vgl. dazu etwa die Kinderschutzstandards von Keeping Children Safe, die sich zunehmend als internationaler Referenzrahmen verbreitet haben: <https://www.keepingchildrensafe.global/accountability/>.

ein Beschwerdemanagement sowie für ein Fallmanagement bei bekanntgewordenen Übergriffen, samt Dokumentations- und Meldepflichten umfassen. Zur Umsetzung und Überwachung der Einhaltung des Konzepts soll ein/e Kinderschutzbeauftragte bestellt werden.³⁵⁵ Entscheidend ist hier, dass ein derartiges Kinderschutzkonzept auch Maßnahmen zur Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen sowie Bewusstseinsbildung und Kompetenzaufbau für den Umgang mit Krisensituationen und Anwendung gelinderer Mittel enthält.

Die im Rahmen eines Projekts von FICE Austria in Zusammenarbeit mit zahlreichen Trägerorganisationen und mit Unterstützung durch die Volksanwaltschaft 2019 entwickelten „Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe“ erwarten ein Gewaltschutzkonzept von allen Einrichtungen;³⁵⁶ aktuell wird von FICE an einem Curriculum für eine praxisorientierte Weiterbildung in der stationären Kinder- und Jugendhilfe gearbeitet.

Zum grundsätzlichen Unterstützungsbedarf von Kindern und Familien in Österreich sei an dieser Stelle nur auf Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik verwiesen – so wurden im Jahr 2020 insgesamt 36.756 Gefährdungsabklärungen hinsichtlich des Kindeswohls eingeleitet, und 7.762 Kinder befanden sich in der Unterstützungsform „volle Erziehung in sozialpädagogischen Einrichtungen“.³⁵⁷ Auffallend sind in diesem Zusammenhang die starken regionalen Unterschiede je nach Bundesland: je 1.000 Einwohner:innen wurden 2020 in Kärnten mit knapp 12 % fast doppelt so viele Kinder in der vollen Erziehung betreut als in Oberösterreich.³⁵⁸

3.6.2. Rechtsgrundlagen und Daten

Art 5 EMRK bzw. Art 2 PersFrG sehen eine Eingriffslegitimation in die persönliche Freiheit „zum Zweck notwendiger Erziehungsmaßnahmen“ bei einem Minderjährigen vor (Art 2 Abs 1 Z 7); Art 5 Abs 1 lit d spricht von rechtmäßiger Haft eines Minderjährigen „zum Zwecke überwachter Erziehung“. Dazu zählen in manchen Staaten unterschiedliche Formen der Anhaltung, auch im Rahmen einer Maßnahme der Kinder- und Jugendhilfe.³⁵⁹ Die VN-

355. Siehe dazu Ressourcen auf der österreichischen Plattform Kinderschutzkonzepte, koordiniert vom Verband der Österreichischen Kinderschutzzentren und ECPAT Österreich, <https://www.schutzkonzepte.at>.

356. FICE Austria (Hg.), Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe, 2019, Standard B.6, 82.

357. Statistik Austria, Kinder- und Jugendhilfestatistik 2020, 32 sowie Tabelle 7-1.

358. Ibid., 21f.

359. Czech in: Kahl/Khakzadeh/Schmid, Kommentar Bundesverfassungsrecht, PersFrG Art 2, Rz 22f. Zur Situation in

Kinderrechtskonvention normiert einen Schutz von Kindern vor willkürlicher Freiheitsentziehung (Art 37 lit c), sieht jedoch keinen vergleichbaren Katalog legitimer Rechtfertigungsgründe vor. Stattdessen, wie in Kap 2 dargelegt, legt sie Standards fest, die auch den Spielraum möglicher Rechtfertigungsgründe näher determinieren, wie insbesondere Kindeswohlvorrang, Gewaltverbot sowie Freiheitsentzug als „letztes Mittel“ und für die kürzest angemessene Zeit.

Nicht zuletzt die Entwicklungen zur Interpretation des Gewaltverbots nach Art 19 KRK (Isolationshaft als Form psychischer Gewalt, Versagen effektiver staatlicher Schutzmaßnahmen vor Gewalt als institutionelle Form von Gewalt)³⁶⁰ lassen in der Gesamtbetrachtung³⁶¹ keinen Spielraum für eine kinderrechtliche Legitimation von Freiheitsentzug als pädagogisch „notwendiger Erziehungsmaßnahme“.³⁶² Das gilt letztlich nicht nur im institutionellen Kontext³⁶³ sondern auch im Rahmen elterlicher Erziehungsverantwortung (jeweils mit Ausnahme von Formen alterstypischer Reaktionen innerhalb von Verhältnismäßigkeitsgrenzen). Denn sowohl Art 5 BVG Kinderrechte als auch § 137 Abs 2 ABGB normieren ein Recht des Kindes auf gewaltfreie Erziehung und begrenzen damit, zusammen mit § 138 (Kindeswohl), die Erziehungsverantwortung der Eltern.³⁶⁴ Eine einfachgesetzliche Grundlage zur Ausgestaltung der Eingriffsermächtigung für „notwendige Erziehungsmaßnahmen“ findet sich daher konsequenterweise weder im österreichischen Familienrecht noch im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe.³⁶⁵

In Bezug auf die verpflichtende Vorlage von Gewaltschutzkonzepten als Genehmigungsvoraussetzung von sozialpädagogischen Einrichtungen

Deutschland/Geschlossene Unterbringung nach § 1631b BGB, sehr kritisch, Fuchs, Walter, „Fürsorgerische Freiheitsentziehung“ ante portas? Deutsche Erfahrungen mit geschlossener Unterbringung und mögliche Implikationen für Österreich, iFamZ 2010, 56.

360. VN-Kinderrechtsausschuss, General comment No. 13 (2011) - The right of the child to freedom from all forms of violence, VN-Dok. CRC/C/GC/13 (18. April 2011), Para. 21 und 32.

361. Siehe dazu auch die Überlegungen in Kap. 2.2.2.

362. Selbst die deutsche BGB-Bestimmung knüpft an Abwehr von Fremd- bzw. Selbstgefährdung an.

363. Mit demselben Ergebnis schon Barth, Peter, Zwangsmaßnahmen an Minderjährigen in sozialpädagogischen Einrichtungen, ÖJZ 2006/20.

364. Auch das Aufenthaltsbestimmungsrecht der Eltern (§ 162 Abs 1 ABGB) gilt nicht „absolut“, sondern steht unter dem Vorbehalt erzieherischer Erforderlichkeit; siehe auch die Ausnahme von der Strafbarkeit für Kindesentziehung bei Kindeswohlgefährdung (§ 195 Abs 4 StGB).

365. So schon 2006 in Bezug auf Einrichtungen, Barth, Zwangsmaßnahmen, Punkt F.2.b. Auch eine „analoge“ Anwendung des HeimAufG greift hier nicht, da es sich auf Z 5 (nicht: Z 6) des Art 2 Abs 1 PersFrG stützt.

ist zunächst festzustellen, dass eine verhältnismäßig einfache länderübergreifende Normierung mittels expliziter Ergänzung im Bundes-Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz aufgrund einer sogenannten „Kompetenzentflechtung“ 2018/19 zunichte gemacht wurde. Damals beschloss die Bundesregierung im Einvernehmen mit den Ländern, jedoch gegen den Widerstand vieler Fachkräfte, den Kompetenztatbestand der Jugendfürsorge aus Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG zu streichen, damit den grundsatzgesetzlichen Teil des B-KJH-G aufzuheben, und die Kompetenz der Kinder- und Jugendhilfe alleine den Ländern zu überlassen.³⁶⁶ Immerhin haben einzelne Länder wie das Burgenland explizit das Vorliegen eines „Sexualpädagogikkonzepts und ein Gewaltprävention- und Opferschutzkonzept für alle Wohn- und Betreuungsformen“ für erforderlich erklärt (§ 7 der Bgld. Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungsverordnung, nebst Verweis auf die VN-Kinderrechtskonvention in § 5). Mangels bundesgrundsatzgesetzlicher Grundlage wäre aber die Aktivierung des Mechanismus zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe zu prüfen, welcher in der aufgrund der Kompetenzverschiebung abgeschlossenen Vereinbarung nach Art 15a B-VG zwischen Bund und Bundesländern vorgesehen ist, zur Sicherstellung einheitlicher Ansätze bei Gewalt- bzw. Kinderschutzkonzepten, einschließlich der Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen.

Hinsichtlich Daten zu Freiheitsbeschränkungen sei auf die Erhebungen der Bewohnervertretung im Rahmen des Rechtsschutzes für Kinder nach dem HeimAufG verwiesen, wonach sowohl 2019 als auch 2020 jeweils 2.104 Meldungen von Freiheitsbeschränkungen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen eingingen.³⁶⁷ Weitergehende statistische Erhebungen zu freiheitsbeschränkenden Übergriffen innerhalb von Einrichtungen etwa in Krisensituationen der Betreuung liegen nicht vor.

366. Siehe dazu, und zur Kritik, Sax, Schutz mit System?, 237ff. Um jedoch einen Rest an Abstimmungsmöglichkeit aufrecht zu erhalten, wurde sodann eine Art 15a-BVG-Vereinbarung zur Kinder- und Jugendhilfe zwischen Bund und Ländern abgeschlossen, in Kraft seit 1.1.2020, BGBl. I Nr. 106/2019.

367. Vgl. oben Kap. 3.5.2; die Zahlengleichheit ist zufällig.

3.6.3. Rückmeldungen aus der Praxis

„Im betreuten Einzelwohnen. Es ist die Unterstützung, die ich brauche, gemeinsam mit der Freiheit, die ich brauche, um mein Leben so zu führen, wie ich es halt gerne lebe“

Stimme der Jugendlichen

In ihrer Funktion als Nationaler Präventionsmechanismus besuchte die VA im Jahr 2021 insgesamt 112 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in Österreich. In Bezug auf Freiheitsbeschränkungen wurden fortbestehende Unsicherheiten bei Dokumentation und Meldung körperlicher Fixierungen oder Umgang mit Medikamenten im Zusammenhang mit Kindern mit Behinderungen festgestellt. Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19 führten mehrfach zu Absonderungen von Kindern nach dem EpiG, wobei ebenfalls Unsicherheiten des Personals hinsichtlich Vermeidung von Eingriffen in Rechte der Kinder auf persönliche Freiheit, Freizügigkeit und Privatleben deutlich wurden.³⁶⁸ Berichtet wurde außerdem von gewaltsamen Übergriffen unter Kindern in einzelnen WGs, aber auch von Wegweisungen aus WGs von Kindern unter 14 Jahren;³⁶⁹ dennoch fehlen in manchen Einrichtungen weiterhin Gewaltschutzkonzepte. Auf struktureller Ebene mangelt es etwa in NÖ an sozialtherapeutischen Plätzen, was teilweise zur Aufnahme von Kindern in stationären kinder- und jugendpsychiatrische Einrichtungen führte.³⁷⁰ Insgesamt setzen sich massive Kapazitätsengpässe in der Kinder- und Jugendhilfe fort, insbesondere in der Krisenabklärung. Aufgrund pandemiebedingten Personalnotstands kam es auch teilweise zu Versuchen, Personalschlüssel zu senken. Für Care leaver fordert auch die VA die Verlängerungsmöglichkeit von Unterstützungsleistungen bis 24 Jahre.³⁷¹

Im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe teilten drei Mitglieder des Jugendbeirats ihre Erfahrungen aus der Unterbringung in Wohngruppen der Kinder- und Jugendhilfe. Zusätzlich wurde mit einer jungen

Person ein Einzelinterview geführt. Wesentliche Punkte betrafen Eigenständigkeit und Partizipation, Gruppenregeln in WGs, inkl. restriktiver Ausgeh- und Besuchszeiten, und Umgang mit Krisensituationen. In einer WG wurden wegen eines Drogenfunds regelmäßig Taschenkontrollen an der Eingangstür durchgeführt; in einer anderen WG verbrachten die Jugendlichen lieber viel Zeit außerhalb, weil es oft Konflikte und Polizeieinsätze gäbe. Drei der Jugendlichen nannten den Wunsch nach mehr Rückmelde- und Beschwerdemöglichkeiten in der Wohngruppe. Aus einer WG wurde über regelmäßige Gruppentreffen berichtet, bei denen aktuelle Themen und Konflikte besprochen werden würden und sowohl Bewohner:innen, Betreuer:innen als auch der/die Einrichtungsleiter:in anwesend sind. Das Konzept sei gut, da es die Möglichkeit biete, dort die eigene Meinung zu sagen. Manchmal würde sich dadurch etwas verändern, manchmal nicht. Ein Nachteil sei, dass aus mangelndem Interesse nicht immer alle Bewohner:innen teilnehmen würden, eine Pflicht aber nicht durchgesetzt werden könne. Eine befragte Person erzählte, sie habe immerhin durchgesetzt, bei den Fallverlaufskonferenzen teilnehmen zu dürfen, wobei manchen Kinder und Jugendlichen dies wohl nicht gestattet wurde. Ihre Meinung sei oft berücksichtigt worden, beispielsweise bei Besuchszeiten von Familienmitgliedern. Betreutes Einzelwohnen erscheint als mittelfristige Perspektive wünschenswert.

Es kann festgehalten werden, dass für die jungen Menschen das in den jeweiligen Wohngruppen angewandte pädagogische Konzept einen entscheidenden Einfluss auf ihr Wohlbefinden nimmt. Sie wünschen sich flexible Regelungen, die sich an individuelle Lebensumstände anpassen lassen, um einen Generalverdacht bei Verstößen sowie freiheitsbeschränkende Auswirkungen etwa bei Ausgangsregeln zu vermeiden. Gefordert wurde außerdem mehr Mitbestimmung und Dialog bei der Festsetzung von Regeln, sowie deren Nachvollziehbarkeit. Die Jugendlichen formulieren die zentrale Wichtigkeit der Beziehungsarbeit zwischen ihnen und Betreuer:innen und bewerteten ein stabiles Vertrauensverhältnis als Basis für gute Zusammenarbeit und die Annahme von Unterstützungsangeboten. Die Befragungen verdeutlichten zudem das Potenzial des pädagogischen Personals, Jugendliche in ihren individuellen Entwicklungsschritten zu fördern, wenn sich diese an den Ressourcen und Perspektiven des jungen Menschen orientieren.

368. Volksanwaltschaft, Bericht - Präventive Menschenrechtskontrolle 2021, 90ff und 92ff.

369. Ibid., 82.

370. Ibid., 82.

371. Ibid., 97.

„Mehr Zeit von Betreuerinnen für Gespräche. Also von den Frauen. Da hätte ich mehr Gespräche zu Mädchenkram gebraucht. Meistens hatten dann nur die Männer Zeit, wenn ich sowas besprechen wollte.“

Stimme der Jugendlichen

Ein wesentlicher Punkt bei den Rückmeldungen der erwachsenen Stakeholder war die Ablehnung einer freiheitsentziehenden Pädagogik in der Kinder- und Jugendhilfe, auch unter Verweis auf negative Erfahrungen aus Deutschland.³⁷²

Die Anwendung des HeimAufG führte immer noch zu Diskussionen, insbesondere auch hinsichtlich der Monitoringpraxis, die angesichts nunmehr häufigerer Besuche unterschiedlicher Akteure für die Jugendlichen oft belastend wäre.³⁷³

Ein Ausbau von Angeboten für Jugendliche, die Einrichtungen andernfalls trotz Förderbedarf verlassen müssten (Care leaver), wären auch bis 24 Jahren notwendig. Zusätzlich sei der Ausbau von Kinderschutzforschungsprogrammen in Österreich nötig.³⁷⁴ Für den Bereich Wien wurde festgehalten, dass in den letzten Jahren sowohl sozialtherapeutische als auch sozialpsychiatrische Angebote, sowie die Verfügbarkeit von Pflegeplätzen, Frühe Hilfen, Antigewalttrainings und neuartigen Schulkooperationsteams ausgebaut wurden.³⁷⁵ Mehrfach wurden in den Rückmeldungen die Bedeutung und Praxisrelevanz der FICE Qualitätsstandards unterstrichen.³⁷⁶ Positive Erfahrungen wurden auch von partizipativen Qualitätssicherungsinstrumenten und Kinderparlamenten in Einrichtungen berichtet,³⁷⁷ sowie den Zugang zu externen Beschwerdemöglichkeiten betreffend.³⁷⁸ Wiederholt wurde die Bedeutung von Nahtstellen (Kinder- und Jugendhilfe, Asyl, Psychiatrie) sowie von

372. INT 14; INT 17; INT 18.

373. INT 17; INT 19; INT 20.

374. INT 17.

375. INT 18.

376. INT 19; INT 20; INT 22; INT 24.

377. INT 20.

378. Vgl. auch Berger, Ernst/Paar, Caroline, Menschenrechtsmonitoring im Kinder- und Jugendbereich, in: Neuropsychiatr (2017) 31, 140.

multiprofessionellen Ansätzen (einschließlich der Expertise der Familiengerichtshilfe im Hinblick auf die Beurteilung von Familiensituationen) bestätigt.³⁷⁹

3.6.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bereits die Evaluationsstudie zum B-KJHG von 2018 hat die Bedeutung von Partizipation und direktem Austausch mit Kindern mit Betreuungspersonen für ein Gelingen von Unterstützungsmaßnahmen nachgewiesen³⁸⁰ Auch für die gegenständliche Untersuchung trifft zu, dass junge Menschen in Entscheidungen zu ihren Lebensumständen, zur Unterbringung in Einrichtungen und zur Gestaltung von Alltagsregeln miteingebunden werden wollen. Dies hilft auch Konflikte frühzeitig zu entschärfen und Eskalationen, bis hin zu freiheitsbeschränkenden Zwangsmaßnahmen, zu vermeiden.

Die Reduzierung von Gruppengrößen und der Ausbau differenzierter Angebote (sozialtherapeutisch, sozialpsychiatrisch, integrierte Konzepte) insbesondere in Wien hat sich positiv auf die Vermeidung von Konflikten in Einrichtungen ausgewirkt. Außerdem sollten generell im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die Erfahrungen aus den COVID-19-Maßnahmen aufgearbeitet werden, nachdem hier Unsicherheiten im Umgang mit der Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen in Einrichtungen deutlich geworden waren. Im Interesse des Aufbaus effektiver, präventiver Schutzsysteme besteht Handlungsbedarf für Transitionsangebote für Care leaver am Übergang in die Verselbständigung, um ihnen auch zB ein Studium zu ermöglichen.

Deutlich hervorgehoben wurde in den Rückmeldungen die Ablehnung einer Pädagogik mittels freiheitsentziehender Maßnahmen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Im Rahmen der Art 15a B-VG-Vereinbarung über die Kinder- und Jugendhilfe ist die Weiterentwicklung von Qualitätsstandards vorgesehen. Darauf aufbauend sollte eine Initiative gesetzt werden für einen Austausch samt Folgemaßnahmen zur Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Diskussionen im Kontext Zusammenwirken mit der Justiz zwecks Haftvermeidung, die Schaffung eines stabilen Umfelds im Zusammenhang mit (insbesondere) unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen, die Abklärung im Hinblick auf

379. INT 17; INT 18; INT 19; INT 21.

380. Kapella, Olaf/Rille-Pfeiffer, Christiane/ Schmidt, Eva-Maria, Evaluierung des Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetzes (B-KJHG) 2013 ÖIF 2018, 120.

Notwendigkeit stationärer psychiatrischer Unterbringung und Unterstützungsmöglichkeiten für Familien mit Kindern mit Behinderungen haben bereits die zentrale Nahtstellenfunktion der Kinder- und Jugendhilfe deutlich gemacht. Zur Etablierung eines umfassenden, sektorübergreifenden Kinderschutzsystems (Kinder- und Jugendhilfe, Grundversorgung, Psychiatrie, Polizei/Justiz und Schulen),³⁸¹ das frühzeitig Gefährdungen und Krisen erkennt, und damit auch ein effektives Gatekeeping zur Vermeidung von Freiheitsentzug zu leisten vermag, ist der Ausbau weiterer verbindlicher Kooperationsformen (wie zB Fallkonferenzen), einschließlich massiver Aufstockung von Ressourcen, erforderlich.

Die FICE Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe haben sich als Instrument zur Bewusstseinsbildung zu Qualitätssicherung bewährt, sollten aber noch stärker in Einrichtungen für Weiterbildungen genutzt werden.

Zusammenfassende Empfehlungen:

- Stärkung von Gatekeeping-Mechanismen als Zwangsmaßnahmenprävention, unter führender Beteiligung der Kinder- und Jugendhilfe, mittels verbindlicher Instrumente eines Nahtstellenmanagements zu Psychiatrie, Behindertenhilfe, Justiz, Polizei, Grundversorgung und Schule;
- Ausbau spezifischer Angebote zur Unterstützung von Kindern und Familien bei Straffälligkeit von Kindern vor Erreichen der Strafmündigkeit;
- Gesetzliche Regelungen zur Sicherstellung von Kinderschutzkonzepten, einschließlich klarer interner Zuständigkeiten für Fallmanagement und Zusammenarbeit mit Eltern und Behörden, sowie verstärkte Ausbildung und Umsetzung von Deeskalationskonzepten (vgl. Konzepte Neuer Autorität) in allen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe;
- Stärkung von Beteiligungsmöglichkeiten der Kinder in Entscheidungsprozessen, einschließlich Informationszugang und durchgehende Ansprechpersonen, in Vorbereitung auf eine institutionelle Unterbringung und während der Maßnahme;

- Stärkung von Programmen der Familienunterstützung und Früher Hilfen, inklusive Angebote zur Vermeidung der Trennung von Kindern mit Behinderungen; Ausbau ambulanter sozialtherapeutischer und sozialpsychiatrischer Angebote zur Vermeidung stationärer Betreuung; Einbeziehung der Expertise der Familiengerichtshilfe in der Abklärung von krisenhaften Entwicklungen;
- Einheitliche Standards für Elternarbeit während der stationären Betreuung des Kindes;
- Weiterführung von Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Vermittlung der FICE-Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe;
- Ausbau von Angeboten durch Pflegefamilien;
- Ausweitung von Angeboten für Care Leaver für die Übergangsphase in die Verselbständigung bis 24 Jahre;
- Sicherstellung eines COVID-19-Folgen-Monitorings in Einrichtungen zur Vermeidung unrechtmäßiger Isolationsmaßnahmen, keine Herabsetzung von Betreuungsstandards aus Gründen unzureichender Kapazitäten;
- Verstärkter gemeinsamer Austausch zwischen Monitoringeinrichtungen und der Kinder- und Jugendhilfe im Hinblick auf die Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen in Einrichtungen;
- Austausch und Folgemaßnahmen zur Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe auf Basis der Art 15a B-VG-Vereinbarung zur Kinder- und Jugendhilfe.

381. Vgl. Sax, Schutz mit System, 2020.

4. Zum Monitoring von Einrichtungen als Orte möglichen Freiheitsentzugs

4.1. Hintergrund

Ein fundamentales Element eines Menschenrechtsansatzes liegt in der Sicherstellung von Verantwortlichkeit (*accountability*) der Verpflichteten gegenüber den Träger:innen von Menschenrechten – es müssen Betroffenen Instrumente für einen wirksamen Rechtsschutz sowie Verantwortungsträgern Instrumente zur Überprüfung der Einhaltung der Umsetzungsverpflichtungen zur Verfügung stehen, also für ein effektives Monitoring.³⁸² Zu diesem Zweck sollen auf nationaler Ebene unabhängige Institutionen geschaffen werden, wie etwa im Bereich der Behindertenrechtskonvention (vgl. Art 33 Abs 2 BRK): für Österreich sei hier etwa auf den Unabhängigen Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verwiesen, auf Grundlage des Bundesbehindertengesetzes. Für die Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention erwartet der VN-Kinderrechtsausschuss ebenfalls den Aufbau entsprechender Strukturen und stellte bereits in seinen zweiten Allgemeinen Bemerkungen zur Interpretation der KRK 2002 in Bezug auf unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitutionen fest: „... *the Committee on the Rights of the Child considers the establishment of such bodies to fall within the commitment made by States parties upon ratification to ensure the implementation of the Convention ...*“³⁸³ mit der Funktion *“to monitor independently the State’s compliance and progress towards*

382. Zum Verständnis von Monitoring, siehe OHCHR, National Human Rights Institutions - History, Principles, Roles and Responsibilities, Professional Training Series No. 4 (Rev.1), 2010, 111ff.

383. VN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 2 (2002) - The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, VN-Dok. CRC/GC/2002/2 (15. November 2002), Para. 1.

implementation and to do all it can to ensure full respect for children’s rights”.³⁸⁴ Später präzisierte der Ausschuss, insbesondere im für Österreich relevanten Kontext föderaler Verwaltungssysteme, die staatliche Gewährleistungsverpflichtung auch im Licht des Diskriminierungsverbots, denn die Vertragsstaaten *„must retain powers to require full compliance with the Convention by devolved administrations or local authorities and must establish permanent monitoring mechanisms to ensure that the Convention is respected and applied for all children within its jurisdiction without discrimination“*.³⁸⁵ Als Qualitätsstandards für unabhängige Monitoringeinrichtungen im Bereich der Kinderrechte gelten die Vorgaben des European Network of Ombudspersons for Children,³⁸⁶ unter Verweis auf die allgemeinen „Pariser Prinzipien“ für Nationale Menschenrechtsinstitutionen.³⁸⁷

Nichtsdestotrotz fehlt eine entsprechend kinderrechtsfokussierte Monitoring-Einrichtung in Österreich – was den VN-Kinderrechtsausschuss in seiner Stellungnahme zur Situation der Kinderrechte in Österreich 2020 zu einer Reihe von Empfehlungen für ein effektives Kinderrechte-Monitoring veranlasst hat. Dazu zählen die Etablierung eines klaren Mandats für ein spezifisches Kinderrechte-Monitoring in Österreich sowie der Ausbau der Datenerfassung, verstärkte Begutachtung von Gesetzen im Hinblick

384. Ibid., Para. 25.

385. VN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 5 (2003) - General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, VN-Dok. CRC/GC/2003/5 (27. November 2003), Para. 41.

386. Statutes of the European Network of Ombudspersons for Children (ENOC), as amended September 2021, Annex, siehe <https://enoc.eu/> (Independent Children’s Rights Institutions).

387. VN Generalversammlung, Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Res. 48/134 vom 20. Dezember 1993 – Näheres auf der Website des internationalen Dachverbands von Einrichtungen, GAHNRI, <https://ganhri.org/paris-principles/>.

auf Vereinbarkeit mit kinderrechtlichen Standards, die Prüfung der Finanzmittelverteilung für die Umsetzung von kinderrechtlichen Maßnahmen, und der Ausbau des Instruments einer kinderanwaltlichen Vertrauensperson,³⁸⁸ wie sie von den Kinder- und Jugendanwaltschaften initiiert wurde.³⁸⁹

Letzteres leitet über zu einem spezifischen Aspekt des Monitorings, der für den vorliegenden Kontext von besonderer Bedeutung ist, nämlich das Monitoring von Einrichtungen betreffend. Denn aus der besonderen Situation einer institutionellen Unterbringung heraus, kommt nicht nur einer internen dienstlichen Fachaufsicht, sondern auch eigenständigen externen Organen eine wichtige Präventions- und Schutzfunktion zu. Vor diesem Hintergrund wurde mit dem Fakultativprotokoll zur VN-Folterkonvention (OPCAT) ein System eines präventiven Einrichtungsmonitorings geschaffen, das unabhängigen Expert:innenorganen – auch unangekündigt – Zugang zu allen Orten eines möglichen Freiheitsentzugs gewährleistet. Auf diese Weise wird einerseits der Druck zur Vermeidung von Gewalt (bis hin zu massiven Formen wie Folter) erhöht, aber auch Einblicke in Bedingungen der Unterbringung und in den Schutz von Rechten der Unterbrachten ermöglicht.³⁹⁰

Auf europäischer Ebene wurde mit dem „Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ (CPT), auf Grundlage der Europäischen Anti-Folterkonvention 1987 des Europarats, ein Haftprüfungsmechanismus eingesetzt, der, wie in den früheren Abschnitten ausgeführt, auch wiederholt Einrichtungen in Österreich (zB Polizeianhaltezentren, Gefängnisse, psychiatrische Einrichtungen) besucht und Prüfberichte erstellt.

Im Rahmen der UN Global Study 2019 zeigten sich

388. Vgl. dazu den Bericht der Kinder- und Jugendanwaltschaften der österreichischen Bundesländer zum Sonderbericht der Volksanwaltschaft 2017, 9 sowie KJA Wien, Tätigkeitsbericht 2016 zum Profil der Wiener Ombudsstelle für Kinder und Jugendliche, die nicht bei ihren Familien leben können, <https://kja.at/home/ombudsstelle-fuer-kinder-und-jugendliche-in-betreuten-wohngemeinschaften/>.

389. VN-Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten fünften und sechsten periodischen Bericht Österreichs, VN-Dok. CRC/C/AUT/CO/5-6 (6. März 2020).

390. Krisper, OPCAT, Rz 28, in: Nowak, Manfred/Birk, Moritz/Monina, Giuliana (eds), *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary* (2nd Edition), Oxford Commentaries on International Law, 2019: *“The long-term objective of preventive visits is to mitigate the risks of ill-treatment and, thus, build an environment where torture is unlikely to occur. In contrast to visits by other bodies, preventive visits under the OPCAT form part of a ‘proactive, forward-looking, continuous process of analysis of the system of deprivation of liberty and all its structural aspects.’”*

fortbestehende Lücken in zahlreichen Staaten in der Gewährleistung niedrigschwelliger unabhängiger Monitoring- und Rechtsschutzmechanismen für Kinder, deren Einrichtung für alle Bereiche des Freiheitsentzugs zu den grundsätzlichen Empfehlungen der internationalen Studie zählt.³⁹¹

4.2. Rechtsgrundlagen und Daten

Das OPCAT-Durchführungsgesetz³⁹² 2012 schuf die Voraussetzung für einen innerstaatlichen Nationalen Präventionsmechanismus (NPM), indem Art 148a Abs 3 B-VG der Volksanwaltschaft die Kompetenz eingeräumt, “[z]um Schutz und zur Förderung der Menschenrechte ... Z 1 den Ort einer Freiheitsentziehung zu besuchen und zu überprüfen”.³⁹³ Zu diesem Zweck wurden – zusammen mit einem Menschenrechtsbeirat³⁹⁴ – zunächst sechs, seit 2021 sieben, unabhängige Besuchskommissionen eingesetzt.³⁹⁵ Sie fungieren als Teil einer „präventiven Menschenrechtskontrolle“ in Österreich, für rund 4.000 „öffentliche und private Einrichtungen, in denen Menschen in ihrer Freiheit eingeschränkt sind oder eingeschränkt werden können”.³⁹⁶ Umstritten war zu Beginn noch der Umfang des Mandats und die Frage ob auch Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe miterfasst wären. Doch sowohl der Verfassungsausschuss des Nationalrats³⁹⁷ als auch der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts gingen von einer Kontrollzuständigkeit der Kommissionen aus.³⁹⁸

Neben dem Nationalen Präventionsmechanismus der Volksanwaltschaft haben sich in Österreich aber auch weitere spezifische Formen eines Einrichtungsmonitorings bzw. von

391. UN Global Study 2019, 670.

392. BGBl. I Nr. 1/2012.

393. Ergänzend zur allgemeinen Monitoringkompetenz der Ausschusses nach der BRK erhält die Volksanwaltschaft einen spezifische Prüfkompetenz zu „für Menschen mit Behinderungen bestimmte Einrichtungen und Programme“, Art 148a Abs3 Z 3 B-VG.

394. 16 Mitglieder aus staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen bzw. Organisationen, mit Beratungsauftrag, etwa im Wege von Stellungnahmen, siehe <https://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle/der-menschenrechtsbeirat>.

395. Sechs davon mit regional definiertem Mandat, die neu geschaffene siebente Kommission widmet sich bundesweit dem Monitoring von Justizeinrichtungen.

396. Volksanwaltschaft, Bericht präventive Menschenrechtskontrolle 2021, 5 – in diesem Sinn auch Art 4 OPCAT, worin eine Prüfbefugnis für alle Orte erwartet wird, an denen Personen „die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann“.

397. Bericht des Verfassungsausschusses vom 22. November 2011, AB 1541 BlgNR 24. GP 5, zum Volksanwaltschaftsgesetz: „Der Ausschuss geht davon aus, dass auch sozialpädagogische Einrichtungen, in welchen jugendwohlfahrtsrechtliche Maßnahmen vollzogen werden, der Kontrollzuständigkeit der Volksanwaltschaft in diesem Zusammenhang unterliegen“.

398. Der VD unter Berufung auf die Kompetenz der VA, ihre Rechtsgrundlagen selbst zu interpretieren; zur historischen Entwicklung auch INT 22.

Rechtsschutzmechanismen für Menschen in Einrichtungen entwickelt, nämlich die Patienten-anwaltschaft zur Vertretung der Interessen untergebrachter Personen in psychiatrischen Abteilungen (§ 13 UbG)³⁹⁹ sowie die Bewohnervertretung zur Vertretung der Interessen von Bewohnern in Pflege- und Betreuungseinrichtungen (§ 8 HeimAufG).⁴⁰⁰

Des Weiteren haben die Kinder- und Jugendanwaltschaften der Bundesländer ein Modell einer „kinderanwaltschaftlichen Vertrauensperson“ entwickelt, das ihnen Kontakt und Beratung von Kindern in Einrichtungen ermöglicht – allerdings in noch uneinheitlicher, nicht durchgehend landesgesetzlich abgesicherter Ausgestaltung.⁴⁰¹

In Bezug auf den quantitativen Umfang der Prüftätigkeit berichtet die Volksanwaltschaft für 2021 von einem Anstieg auf insgesamt 541 Kontrollen in Einrichtungen, davon knapp ein Fünftel (112) Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betreffend.⁴⁰² Zwei Jahre zuvor, 2019, wurden 472 Einrichtungskontrollen durchgeführt (davon 88 in Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen).⁴⁰³ Im Jahr des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie 2020 konnten immerhin noch 431 Kontrollen erfolgen (davon fast ein Viertel (102) in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe).⁴⁰⁴

Laut Tätigkeitsbericht der KiJA Salzburg wurden von Juli 2018 bis Dezember 2020 insgesamt 1.563 Kontakte mit der kinderanwaltschaftlichen Vertrauensperson verzeichnet und 78 Einzelfälle betreut;⁴⁰⁵ in Wien fanden im Jahr 2021 68 Monitoringbesuche der „Ombudsstelle für Kinder- und Jugendliche, die nicht bei ihren Familien leben können“, statt.⁴⁰⁶

399. Siehe oben, Kap. 3.5.

400. Siehe oben, Kap. 3.6.

401. Vgl. aber etwa ausdrücklich im Salzburger Kinder- und Jugendhilfegesetz 2015: „Zur Wahrnehmung der Aufgabe als kinderanwaltschaftliche Vertrauensperson ist der Kinder- und Jugendanwaltschaft der persönliche Kontakt mit den in Rahmen der vollen Erziehung betreuten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu ermöglichen“ (§ 45 Abs 3). Ähnliche Funktionen wurden mittlerweile in allen anderen Bundesländern zumindest auf Projektebene geschaffen bzw. mit der Einrichtung begonnen.

402. Volksanwaltschaft, Bericht präventive Menschenrechtskontrolle 2021, 15.

403. Volksanwaltschaft, Bericht präventive Menschenrechtskontrolle 2019, 15.

404. Volksanwaltschaft, Bericht präventive Menschenrechtskontrolle 2020, 17. Zu den Unterbringungs- und Meldedaten der Patienten-anwaltschaft und der Bewohnervertretung, siehe die Vorkapitel.

405. KiJA Salzburg, Tätigkeitsbericht 2018–20, 33f.

406. Davon 15 in Krisenzentren und 53 in Wohngemeinschaften, KiJA Wien, Jahresbericht 2021, 77. Weitergehende statistische Daten aus anderen KiJAs liegen nicht vor.

4.3. Rückmeldungen aus der Praxis

Im Rahmen der Rückmeldungen zur Studie wurden von Seiten der Monitoringeinrichtungen mehrere Problembereiche mit Handlungsbedarf identifiziert, darunter: weitere Sicherstellung der Umsetzung des HeimAufG nach Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Einrichtungen der Kinder- und Jugendliche,⁴⁰⁷ sowie verstärkte Bewusstseinsbildung für das HeimAufG als Instrument der Selbstreflexion und Gewaltprävention;⁴⁰⁸ Bedarf an verstärkter Elternarbeit und Familienunterstützung, sowie Aufhebung paralleler, aber segregierender Unterstützungssysteme mit Wertungswidersprüchen (Behindertenhilfe: Trend zur „Hospitalisierung“ von Kindern; KJH: Ziel der Rückführung in Herkunftsfamilie),⁴⁰⁹ in Verbindung mit dem Fehlen einer Inklusionsstrategie für Kinder mit Behinderungen;⁴¹⁰ massiver Ausbau von Aus- und Weiterbildung zur weiteren Professionalisierung der Betreuungsarbeit, insb. hinsichtlich Vermeidung von Zwangsmaßnahmen durch Schulungen zu Deeskalation, Neuer Autorität;⁴¹¹ Stärkung der Beteiligungsrechte von Kindern mit landesweit einheitlichen Mindeststandards in Einrichtungen;⁴¹² Weiterverbreitung der FICE-Qualitätsstandards für die stationäre Betreuung von Kindern;⁴¹³ Sicherstellung von Gewaltschutzkonzepten für alle Einrichtungen;⁴¹⁴ sowie Fortführung eines Fokus auf den Umgang mit COVID-19-Beschränkungen zur Vermeidung von Isolation von Kindern.⁴¹⁵

Insgesamt wurde auch von Seiten der Monitoringeinrichtungen der massive Ressourcenbedarf bestätigt, der für den Ausbau – insbesondere ambulanter – Infrastruktur und von Personal (Krisenzentren/Kinder- und Jugendhilfe, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Reform Maßnahmenvollzug, Angebote für *Care leaver*, Obsorge und Schutzsysteme für asylsuchende Kinder, Familienstärkung statt Trennung von Kindern mit Behinderungen) erforderlich ist,⁴¹⁶ sowie der Bedarf nach klar definierten Nahtstellen zwischen den Systemen, wenn Gatekeeping und Alternativen zu Trennungen bzw. Freiheitsentzug gelingen sollen.⁴¹⁷ In Bezug auf wechselseitige Austauschmöglichkeiten

407. INT 22; INT 24; FG KiJA.

408. INT 24.

409. INT 23.

410. INT 22; INT 23; INT 24; FG KiJA.

411. INT 22; INT 23; INT 24; FG KiJA.

412. INT 22; FG KiJA.

413. INT 22; INT 24.

414. INT 22; INT 24; FG KiJA.

415. INT 22; INT 23; INT 24; FG KiJA.

416. INT 22; INT 23; INT 24; FG KiJA.

417. Zu Nahtstellen siehe auch Sax, Schutz mit System, 2020.



zwischen den Monitoringeinrichtungen zeigte sich – auch bei der Podiumsdiskussion im Rahmen der Projektkonferenz im Dezember 2021 – ein differenzierteres Bild. Teilweise fehlen gerade auf Ebene der Bundesländer Plattformen für Austausch und gemeinsame Analyse;⁴¹⁸ die teilweise Kritik von Anbietern bzw. Kinder- und Jugendhilfeträgern an einem in manchen Fällen praktizierten „Übermaß“ an Prüfungen konnte seitens der Monitoringeinrichtungen nicht nachvollzogen werden, auch wenn Abstimmungserfordernisse gesehen wurden.⁴¹⁹

4.4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Erfahrungen und Rückmeldungen aus dem Forschungsprozess zeigen klar die fundamentale Bedeutung einer unabhängigen Außenperspektive und eigenständigen Analyse, wie sie die Monitoring- und Rechtsschutzeinrichtungen im Bereich stationärer Betreuung von Kindern in Österreich leisten. Gleichzeitig wird deutlich, dass angesichts des meist über Kinder hinausreichenden Mandats dieser Akteure noch Potential für einen konsequenten, regelmäßigen Fokus auf Einrichtungen für Kinder sowie für ein verstärkt komplementäres Zusammenwirken besteht.

Besondere Bedeutung, mit klarem Fokus auf die Zielgruppe der Kinder, kommt dem Instrument der kideranwaltlichen Vertrauensperson zu, bietet es doch ein niedrighwelliges Mittel für direktes Feedback von Kindern in Einrichtungen, in Ergänzung zu stärker formalisierten Prüfprozessen etwa der Bewohnervertretung, der Patientenanzwaltschaft oder der OPCAT-Kommissionen. Allerdings verfügen die Kinder- und Jugendanzwaltschaften je nach landesgesetzlicher Grundlage über unterschiedliche Ressourcen zur Umsetzung des

⁴¹⁸. FG KiJA.

⁴¹⁹. INT 22; INT 24.

Konzepts kideranzwaltschaftlicher Vertrauenspersonen; anzustreben wäre eine Standardisierung von Konzept und Ressourcen. Gleichzeitig wurde aus den Rückmeldungen deutlich, dass eine teilweise uneinheitliche Wahrnehmung besteht über die Rolle der Kinder- und Jugendanzwaltschaften als Monitoringeinrichtung.

Die Schaffung einer siebten Bundeskommission für den Bereich Justiz im Rahmen der OPCAT-Kommissionen ermöglicht einen österreichweiten, fokussierten Blick, gerade auch auf den Jugendstrafvollzug.

Einzelne Aspekte des HeimAufG und der Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sorgen weiterhin für Diskussionen; die Informations- und Bewusstseinsbildungsarbeit der Bewohnervertretung ist diesbezüglich klar zu unterstützen.

Die Beschlussfassung der UbG-Novelle 2022 eröffnet insbesondere der Patientenanzwaltschaft Möglichkeiten bis zum Inkrafttreten der Novelle zur Vorbereitung kindfokussierter Monitoringtools zur Sicherstellung einheitlicher Qualitätsstandards.

Verstärktes Auswertungspotential bieten auch die Register zu freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, die von Einrichtungen geführt werden müssen. Weitere mögliche Themen für Monitoringschwerpunkte wären etwa Haft im Rahmen von Verwaltungsstrafen, Freiheitsbeschränkungen als Sanktionsmittel in Einrichtungen sowie Zugang zu Entschädigungen nach unrechtmäßiger Freiheitsentziehung.

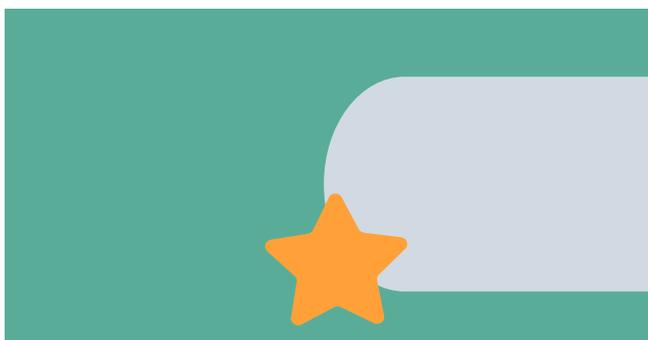
Nicht zuletzt bei der Podiumsdiskussion der Monitoringeinrichtungen im Rahmen der Projektkonferenz im Dezember 2021 war deutlich geworden, welche Synergien aus einem verstärkten

Austausch von Erkenntnissen sowohl auf regionaler wie auch landesweiter Ebene gewonnen werden können, unter Achtung des Mandats und der Unabhängigkeit der Organe. Zu prüfen wäre eine Austauschplattform zu einem kindspezifischen Einrichtungsmonitoring. Dies könnte auch die Grundlage sein für einen jährlichen gemeinsamen Schwerpunktbericht der Monitoringorgane zur Gewährleistung des Kinderrechts auf persönliche Freiheit, samt öffentlichkeitswirksamer Veranstaltung zur Reflexion der Ergebnisse.

Monitoringmechanismen sollen auch Kindern direkt Gelegenheit zum Feedback geben. Jedoch haben Rückmeldungen gezeigt, dass wiederholte Befragungen belastend für die jungen Menschen sein können; insofern wäre ein Austausch zwischen den Organen zu guter Praxis in einer kindgerechten Gestaltung, sowie zur Abstimmung von Prüfungen hilfreich.⁴²⁰

Im Hinblick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie für Kinder in den Einrichtungen selbst, aber auch hinsichtlich (auch noch zu erwartender) struktureller Herausforderungen (Personal, Einrichtungskapazitäten) sollte von allen Organen weiterhin ein explizites Pandemiefolgenmonitoring unternommen werden.

In Ergänzung des Einrichtungsmonitorings soll schließlich eine unabhängige Kinderrechte-Monitoringstelle geschaffen werden, die eine breitere Zusammenschau von Erkenntnissen aus dem Bereich des Einrichtungsmonitorings mit weitergehenden, vielfach verbundenen kinderrechtlichen Umsetzungsproblemen aus Bereichen wie Familie, Schule, Freizeit, Gesundheit und zugrundeliegenden Strukturherausforderungen und entsprechender öffentlicher Bewusstseinsbildung ermöglicht.



Zusammenfassende Empfehlungen:

- Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkungen in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche als regelmäßiger Fokus aller Monitoring- und Rechtsschutzmechanismen;
- Etablierung einer Austauschplattform zwischen Volksanwaltschaft/OPCAT-Kommissionen, Bewohnervertretung, Patienten-anwaltschaft und Kinder- und Jugendanwaltschaften hinsichtlich Erfahrungen zur Vermeidung der Unterbringung von Kindern in geschlossenen Einrichtungen sowie zur Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen in der Betreuungsarbeit;
- Erfahrungsaustausch zwischen den relevanten Akteuren zu guter Praxis für kindgerechte Gestaltung von Monitoringprozessen in Einrichtungen;
- Jährlicher gemeinsamer Schwerpunktbericht der Monitoringorgane zum Kinderrecht auf persönliche Freiheit in Österreich, einschließlich Auswertung statistischer Daten und von Daten aus Registern zu freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, sowie zu Daten über Beschwerden und Zugang zu Entschädigung für betroffene Kinder;
- In Ergänzung zum Einrichtungsmonitoring, Etablierung einer unabhängigen Kinderrechte-Monitoringstelle in Österreich.

420. Siehe dazu etwa Defence for Children International (DCI)-Belgien, Leitfaden zum Monitoring der Orte, an denen Kindern die Freiheit entzogen ist, 2016, verfügbar unter <http://www.childrensrightsbehindbars.eu/en/outputs/practical-guide>.



Teil II

Alternativenumsetzungsprogramm

Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern 2011

- Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein (Art 1 Satz 2) ...
- Jedes Kind, das dauernd oder vorübergehend aus seinem familiären Umfeld, welches die natürliche Umgebung für das Wachsen und Gedeihen aller ihrer Mitglieder, insbesondere der Kinder ist, herausgelöst ist, hat Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates (Art 2 Abs 2) ...
- 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 4) ...
- Jedes Kind hat das Recht auf gewaltfreie Erziehung (Art 5 Satz 1) ...
- Jedes Kind mit Behinderung hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die seinen besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen (Art 6 Satz 1) ...

Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit 1988

- Jedermann hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit (persönliche Freiheit) (Art 1 Abs 1 PersFrG)

Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen 1989

- Die Vertragsstaaten stellen sicher, [...] b) dass keinem Kind die Freiheit rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird. Festnahme, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe darf bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden (Art 37 lit b KRK).

Internationale und nationale kinderrechtliche Rechtsvorschriften setzen einen klaren Rahmen für die Gewährleistung des **Rechts jedes Kindes auf persönliche Freiheit** und Schutz vor willkürlicher Freiheitsentziehung. Dieses Recht ist von besonders grundsätzlicher Bedeutung für jede Form einer institutionellen Unterbringung und Betreuung von Kindern, die mit Trennung von Eltern und Familie und struktureller Machtungleichheit verbunden ist, einschließlich Risiken von Gewalt. Kindeswohlvorrang, eine Perspektive, die kindliche Entwicklung frei von Diskriminierung nach Geschlecht, Behinderung oder Herkunft in den Mittelpunkt stellt, Selbstwirksamkeit fördert und Partizipation gewährleistet, einschließlich effektiver Verfahrensrechte, sowie Grundsätze von *ultima ratio* („letztes Mittel“) und Verhältnismäßigkeit, schaffen die Voraussetzungen dafür, dass Kinder vor jeglicher Form von Gewalt, einschließlich Freiheitsbeschränkungen, geschützt und ihre Rechte gewährleistet werden.

Kinderrechtliche Gewährleistungen zum Recht auf persönliche Freiheit verlangen eine Prüfung **„letzter Mittel“** in drei Stufen:

- Achtung der Erziehungsverantwortung der Eltern und keine Trennung des Kindes, mit Ausnahme bei Kindeswohlgefährdung;
- Vorrang ambulanter und inklusiver Betreuung von Kindern bzw. in familienähnlichen Settings (einschließlich Pflegeeltern) vor Betreuung in Einrichtungen (egal ob „offen“ oder „geschlossen“ geführt);
- Vorrang gelinderer Mittel vor Freiheitsentzug als Zwangsmaßnahme – das gilt für gelindere Mittel zur Art der Unterbringung (Justiz, Schubhaft, Psychiatrie) ebenso wie während einer Unterbringung zur Vermeidung weitergehender Freiheitsbeschränkungen (zB Fixierungen, Medikamente).

Vor diesem Hintergrund sind auch legitime **Rechtfertigungsgründe** für den Freiheitsentzug von Kindern **zu hinterfragen**: das Recht auf persönliche

Freiheit ist kein absolutes Recht, sondern erfordert eine Abwägung unterschiedlicher Interessen, die im Fall junger Menschen maßgeblich von den angeführten Erwägungsgründen – Kindeswohl, Entwicklungsperspektive, Gewaltschutz – geprägt sind. Gründe, die sich auf die Abwehr von Gefahren beziehen, wie Schutz vor Selbst- oder Fremdgefährdung, aber auch im Kontext der Strafverfolgung/ Formen der Untersuchungshaft, erscheinen daher als legitime Rechtfertigung für Eingriffe in die persönliche Freiheit. Dagegen sind Eingriffe, die einer allgemeinen Sicherung von Rechtsdurchsetzung dienen, und für welche gelindere Mittel ausreichen, wie die Praxis auch anderer Staaten zeigt, unverhältnismäßig und unzulässig, einschließlich der zwangsweisen Außerlandesbringung von Kindern mittels Schubhaft (diese Unverhältnismäßigkeit wird sinngemäß auch auf Beugemittel in Zusammenhang mit der Rechtsdurchsetzung gegenüber Kindern zu gelten haben). Für Freiheitsentzug als pädagogisches Zwangsmittel, ist – wie insbesondere die Diskussion in Österreich zur Kinder- und Jugendhilfe gezeigt hat – trotz grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Ermächtigung aus kinderrechtlichen Erwägungen (und daher auch für eine potentielle einfachgesetzliche Ausgestaltung) kein Platz. Bleibt somit der Jugendstrafvollzug: doch ein Jugendstrafrecht, das sich pädagogischen Zwecken (auch in spezialpräventiver Form) und der Unterstützung junger Menschen für ein konfliktfreies Zusammenleben in der Gemeinschaft verpflichtet sieht, sollte auf Freiheitsentzug als Strafzweck, der in anderen pädagogischen Kontexten längst verboten ist, konsequenterweise verzichten. Bei Jugendlichen, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten, bleibt aber weiterhin zu prüfen, ob eine Situation von Selbst- oder Fremdgefährdung vorliegen kann, und inwieweit besonderer Unterstützungsbedarf besteht, wofür entsprechende multiprofessionelle Intensivbetreuungsansätze umgesetzt werden sollten. Aus dem Maßnahmenvollzug sollten Jugendliche jedenfalls ausgenommen werden, weil hier nicht einmal ein Strafzweck, sondern die individuelle Unterstützung zur Minimierung von Gefährdungen im Vordergrund steht.

Die Rückmeldungen insbesondere auch der am Projekt beteiligten jungen Menschen haben weiters klaren Handlungsbedarf zum **Ausbau von Beteiligungsrechten** und -möglichkeiten für Kinder aufgezeigt. Das betrifft die Sicherstellung einer durchgehenden Verfügbarkeit von Ansprechpersonen für Kinder, denen die Freiheit entzogen ist, Zugang zu kindgerechter Information (polizeiliche Informationsblätter über Rechte nach einer Festnahme, Aufklärungspflichten auf psychiatrischen Abteilungen,

Nachbesprechungen nach Eingriffen), Zugang zu qualifizierter Rechtsberatung (inkl. Verfahrenshilfe, im Asylverfahren) sowie Dolmetschdiensten bis hin zu Mitwirkung und Mitentscheidung in Entscheidungsprozessen (zB Wechsel der Einrichtung, Ablehnung einer Betreuungsperson) und kollektiver Interessensvertretung (Insassensprecher:innen im Strafvollzug, Kinderteams, Kinderparlamente etc in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe). Beziehungsarbeit und die Vermeidung von Beziehungsabbrüchen wurden von den Jugendlichen als wesentliche Stütze in der Betreuung hervorgehoben, wofür die nötigen personellen und zeitlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen sind. Beteiligung als pädagogischer und demokratischer Prozess erfordert auch die Auseinandersetzung mit Regeln und Regelverstößen – Freiheitsentzug als Sanktion ist hier nicht zulässig. Verstärktes Augenmerk sollte in Einrichtungen auch auf die Etablierung einer „Feedback-Kultur“ als institutionelle Handlungsfrage gelegt werden, also auf niedrigschwellige Rückmeldesysteme bei krisenhaften Entwicklungen. Zusätzlich sollten interne Qualitätssicherungssysteme (vgl. MyQE von SOS Kinderdorf) umgesetzt werden, ergänzt durch sichere Beschwerdemodelle für Meldungen an die Leitung bzw. an externe Monitoringsysteme (vgl. kinderanwaltliche Vertrauensperson der Kinder- und Jugendanwaltschaften).

Für junge Menschen ist die Unterbrechung sozialer Kontakte durch Freiheitsentzug eine der schwerwiegendsten Konsequenzen – schon im Rahmen der weltweiten Konsultation zur UN Global Study 2019 war die Bedeutung der **Wahrung von Außenkontakten** eines der zentralen Anliegen der Kinder, was auch in der Untersuchung in Österreich bestätigt wurde. Umso problematischer stellen sich daher inflexible Besuchszeitenregelungen, völlig heterogene Regelungen (zwischen Einrichtungstypen, Trägern, Bundesländern etc) zum Umgang mit Handys, fehlende Standards und technische Infrastruktur für Videotelefonie – gerade in Zeiten einer Pandemie – dar.

Wiederholt wurde von Jugendlichen das Fehlen ausreichender **Angebote für Freizeit, Spiel und Sport** beklagt – dabei handelt es sich um keinen „Luxus“, sondern um essentielle Elemente im Rahmen persönlicher Entwicklungsprozesse (und ein Recht des Kindes, Art 31 KRK), wofür die erforderlichen organisatorischen und praktischen Rahmenbedingungen zu schaffen sind. Desgleichen gilt für die Gewährleistung des Rechts auf **Bildung** und Ausbildung, auch über die Schulpflicht hinaus, gerade auch etwa während der Betreuung in einer Flüchtlingsunterbringung.

Die Auseinandersetzung mit Freiheitsentzug hat auf individueller Ebene der Jugendlichen die Verschränkung unterschiedlicher Formen institutioneller Unterbringung gezeigt, ohne dass diesen individuellen Entwicklungsverläufen eine entsprechende Verschränkung von Schutzsystemen zur Seite steht. In der Gruppe der projektbeteiligten Jugendlichen hatten manche mehrfachen Wechsel von Einrichtungen erlebt, zwischen Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe, Schubhaft und Jugendstrafvollzug. Soll die oben beschriebene dreistufige Prüfung gelinderer Mittel zur Vermeidung von Freiheitsentzug gelingen, bedarf es eines Ausbaus effektiver **Gatekeeping-Strukturen**, also von Mechanismen für eine Vorabprüfung angemessener Reaktionen – dazu zählen Instrumente wie Jugendgerichtshilfe, aber auch Familiengerichtshilfe, Bewährungshilfe, Standards für die Aufnahme von Kindern in psychiatrische Einrichtungen etc. Voraussetzung dafür sind Anforderungen an Qualität und Struktur, etwa hinsichtlich Ausbaus des kinder- und jugendpsychiatrischen Sachverständigenwesens, aber auch klare datenschutzrechtliche Regelungen, wie sie durch die UbG-Novelle unternommen wurden. All dies vor dem Hintergrund eines **effektiven Kinderschutzsystems** mit verbindlichen, ausdefinierten Nahtstellen für Kommunikation und Entscheidungsfindung durch sektorübergreifende Zusammenarbeit zwischen Kinder- und Jugendhilfe, Polizei und Justiz, Gesundheitswesen/Psychiatrie, Asylbehörden und Grundversorgung, Kindergarten und Schule, und natürlich Eltern und Kindern selbst, um frühzeitig Krisen und problematische Entwicklungen erkennen und gegensteuern zu können (um das sprichwörtliche Bild zu bemühen, „es braucht ein ganzes Dorf, um ein Kind zu erziehen“) – ehe Konflikte eskalieren, zur Trennung von Familien und letztlich Unterbringung in stationären, auch freiheitsentziehenden Einrichtungen, führen.

Besonders deutlich zeigt sich dieser Bedarf an systemischer Zusammenarbeit im Bereich der **Migration**. Das Fehlen klarer Obsorgeverantwortlichkeiten zu Beginn des Asylverfahrens, das Zweiklassensystem zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Grundversorgung, schafft Instabilität und Unsicherheit bei Kindern und Familien, begünstigt das „Untertauchen“ aus Einrichtungen, beschränkt den Zugang mancher unbegleiteten Jugendlichen zu Instrumenten wie Sozialnetzkonferenzen zur Reduzierung von Untersuchungshaft.

Eine Herausforderung für das Zusammenwirken von Systemen liegt auch in der **Elternarbeit** und Familienunterstützung. Soll eine Trennung von

Eltern und damit ein gegebenenfalls verbundener Freiheitsentzug nur vorübergehend sein, bedarf es verstärkter zwischenzeitlicher Unterstützungsarbeit mit dem Herkunftssystem, damit etwa eine Entlassungsvorbereitung aus Strafvollzug/ Maßnahmenvollzug oder aus einer psychiatrischen Einrichtung gelingt.

Besonderer Handlungsbedarf zeigt sich im Bereich der Inklusion von Kindern mit Behinderungen. Mit dem neuen Nationalen Aktionsplan 2022-2030 wurde die Chance verpasst, eine verbindliche **Deinstitutionalisierungsstrategie** (inkl. Moratorium für neue Einrichtungen) vorzulegen. Umso mehr wirkt die staatliche Verantwortung fort, im weiteren NAP-Umsetzungsprozess diese Lücke zu schließen, um abseits mancher wirtschaftlicher Interessen an bestehenden Strukturen einen (auch finanziellen) Schwerpunkt zur Schaffung von gemeinwesenorientierten, lokalen, inklusiven Familienunterstützungsprogramme (in Stadt und Land) zu setzen, in Kombination mit der Einführung eines bundesweiten Rechtsanspruchs auf Persönliche Assistenz und der Zusammenführung von Behindertenhilfe und Kinder- und Jugendhilfe in ein gemeinsames inklusives Unterstützungssystem für Kinder in Österreich.

Eine weitere wiederkehrende Problemlage betrifft den heterogenen Umgang mit **jungen Erwachsenen**. Die Transition als Phase des Übergangs in die Verselbständigung beginnt natürlich nicht schlagartig mit dem 18. Geburtstag, Forschung und Praxis zeigen den dringenden Handlungsbedarf für weitergehende Unterstützungsangebote auch für die Zeit danach. Im Justizkontext wurde bereits – allerdings uneinheitlich in den letzten Jahren – der Ausbau eines Heranwachsendenstrafrechts betrieben, doch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gibt es erst vereinzelt, bundeslandweise Ansätze für verbindliche Unterstützungsangebote, teilweise bis 24 Jahre (Tirol). Ebenso fehlen in der Kinder- und Jugendpsychiatrie ausreichende Transitionsangebote.

Eine zentrale Zielsetzung aller Maßnahmen rund um Freiheitsentzug und institutionelle Betreuung liegt in der Schaffung einer sicheren, **gewaltfreien Umgebung** für Kinder. Nach früheren potentiell traumatisierenden Erfahrungen etwa aus dem familiären Umfeld muss auf professioneller Ebene gewährleistet sein, dass eine stationäre Betreuung ohne Übergriffe gewährleistet werden kann. Umso vordringlicher ist daher die Umsetzung von Empfehlungen der Monitoringorgane vieler Jahre nach verbindlichen Kinderschutzkonzepten in allen Einrichtungen, in Verbindung mit sexualpädagogischen Konzepten.

In diesem Zusammenhang ist noch dringlicher Bedarf an einer **Aus- und Weiterbildungsoffensive** festzustellen, in organisatorischer wie fachlich-inhaltlicher Hinsicht. Seit Jahren bekannt ist etwa der Mangel an Fachkräften in der Kinder- und Jugendpsychiatrie (Fachärzt:innen, Pflege); auf fachlicher Ebene muss Weiterbildung zu Deeskalation und Krisenmanagement ebenso verbindlich werden wie zu Sexualpädagogik, Medienkompetenz und zu Kinderrechten und Alternativen zu Freiheitsbeschränkungen, inkl. zum Umgang mit Medikamenten, sowie zur Weiterverbreitung der Erkenntnisse des UN Global Study.

All diese Maßnahmen bedürfen schließlich eines **effektiven, unabhängigen Monitorings** zur Prüfung tatsächlicher Fortschritte auf zwei Ebenen: in Bezug auf Monitoring der Einrichtungen potentiellen Freiheitsentzugs selbst, aber auch auf grundlegenderer Ebene, im Hinblick auf Erfüllung weitergehender kinderrechtlicher Gewährleistungen. Auf der ersten Ebene verfügt Österreich bereits über verschiedene Mechanismen (Besuchskommissionen der Volksanwaltschaft, Patientenanwaltschaft, Bewohnervertretung, Kinder- und Jugendanwaltschaften der Länder/Vertrauenspersonen, Monitoringausschuss nach der Behindertenrechtskonvention), deren komplementäre Wirksamkeit durch verstärkten Austausch und Abstimmung gesteigert werden sollte. Auf der Ebene eines unabhängigen Kinderrechte-monitorings, egal ob Asyl-, Gesundheits- oder Bildungswesen, fehlt allerdings eine entsprechende Stelle und sollte vordringlich eingerichtet werden. Dies zum einen vor dem Hintergrund eines ausgeprägt föderalen Verwaltungssystems in Österreich, gerade im Bereich von für Kinder relevanten Zuständigkeitsbereichen.

Zum anderen sind ein spezifisches Monitoring sowie Evaluationsmaßnahmen zur Prüfung der Auswirkungen von Maßnahmen zur Eindämmung der **COVID-19-Pandemie** erforderlich, die mit zahlreichen Nachteilen gerade für Kinder, einschließlich Formen von Freiheitsbeschränkungen, verbunden waren. Als Grundlagen für eine Monitoring sind des Weiteren Datengrundlagen und Forschung unerlässlich.

Als Teil einer kinderrechtlichen **Forschungsagenda** zeigt die Studie den Bedarf nach weitergehenden Untersuchungen auf, insbesondere zu Kinderschutz- und Wirkungsforschung zur Überprüfung bestehender Konzepte (Betreuung, Partizipation, Konfliktmanagement, Inklusion), einen Fokus auf Freiheitsentzug im Bereich Verwaltungsstrafen, auf Zugang zu Haftentschädigung, sowie hinsichtlich kinderrechtlicher Gewährleistungen im

Rahmen elterlicher Erziehungsverantwortung/zB „Freiheitsentzug in der Familie“).

Es gibt in Österreich auch keine „Freiheitsentzugsstatistik“, schon gar nicht für Kinder – auch aufgrund der Heterogenität der Felder und Akteure. Dennoch sollte es etwa nicht parlamentarischen Anfragebeantwortungen überlassen bleiben, um an **Daten** zur Einschränkung eines Grundrechts von Kindern/Schubhaft zu gelangen. Vorgeschlagen wird ein jährlicher gemeinsamer **Schwerpunktbericht** der Monitoringeinrichtungen zum Thema Freiheitsentzug von Kindern, der auch im Rahmen einer Veranstaltung öffentlich diskutiert wird.

Die Forschungsarbeit hat aufgezeigt, dass die Auseinandersetzung mit der persönlichen Freiheit von Kindern im Grunde die „Spitze eines Eisbergs“ darstellt, wenn etwa im Zusammenhang mit Freiheitsentzug Fälle gewaltsamer Übergriffe ans Licht kommen. Weniger deutlich sichtbar sind aber vielfach **zugrundeliegende strukturelle und organisatorische Mängel**, Fragen von **Haltung und Einstellungen** und Herausforderungen im Bereich Aus- und Weiterbildung, und natürlich Ressourcenfragen selbst. Dazu ist aber, so platt es klingen mag, anzumerken, dass **Ressourcen** immer nur begrenzt zur Verfügung stehen und die eigentliche Herausforderung in der Priorisierung des Einsatzes bestehender Mittel liegt, einschließlich eines Ausgleichs widerstreitender Interessen. Entscheidend ist auch auf dieser Ebene, dass Interessen auch von Kindern deutlich und nachhaltig genug gehört und berücksichtigt werden.

★ Zusammenfassende Empfehlungen

Grundlegende Maßnahmen

- Hinterfragung jeglicher Rechtfertigungsgründe für Freiheitsentzug, vor dem Hintergrund kinderrechtlicher Standards zu Kindeswohlvorrang, Gewaltschutz, Partizipation und Diskriminierungsverbot, unter Beachtung der dreistufigen Prüfung „letzter Mittel“:
 - » Vorrang der Nichttrennung des Kindes von Eltern, außer bei Kindeswohlgefährdung;
 - » Vorrang ambulanter, inklusiver Betreuung des Kindes vor Unterbringung in Einrichtungen;
 - » Vorrang gelinderer Mittel vor Unterbringung in geschlossenen Einrichtungen bzw vor der Anwendung von Freiheitsbeschränkungen in herausfordernden Betreuungssituationen;
- Sensibilisierung zu Freiheitsentzug als eine Form (struktureller) Gewalt in Einrichtungen, durchgehende Verankerung der Prüfung

- gelinderer Mittel in pädagogischen Konzepten und von Deeskalationsansätzen in Ausbildungsprogrammen zu Gewaltprävention und Kinderschutz, einschließlich in Kinder-/Gewaltschutzrichtlinien für Einrichtungen;
- Umsetzung eines Kinder- und Jugendpartizipationspakets für alle Kinder und Jugendlichen in Einrichtungen (Justiz, Migration, Psychiatrie, Behindertenhilfe, Kinder und Jugendhilfe):
 - » Gewährleistung einer durchgehend verfügbaren Ansprechperson in Entscheidungsprozessen über mögliche freiheitsentziehende Maßnahmen für Aufklärung und kindgerechte Information vor, während und nach dem Verfahren (ähnlich Prozessbegleitung), inkl. Unterlagen zum Ablauf, zu beteiligten Akteuren und ihren Funktionen, zu Fristen und Dauer des Verfahrens;
 - » Maßnahmen zur Stärkung der Beziehungsqualität in Betreuungsverhältnissen, inkl. Möglichkeit des Wechsels der Betreuungsperson bei Konflikten;
 - » Dolmetschdienstleistungen müssen für Kinder ausreichend verfügbar, Anbietende für den Umgang mit Kindern qualifiziert sein;
 - » Ausbau der technischen Infrastruktur in Einrichtungen zur Ermöglichung von Außenkontakten durch Videotelefonie, Online-Treffen;
 - » Verpflichtende Einbeziehung von Kindern in die Entwicklung von Hausordnungen (inkl. Fragen von Außenkontakten/Besuchsregeln, Umgang mit Internet und Handy) sowie in Fragen des Umgangs bei Regelverstößen verpflichtend einzubeziehen;
 - » Sicherstellung kollektiver Interessensvertretung von Kindern und Jugendlichen in allen Einrichtungen (Kinderteams, Kinderräte, Insassensprecher:innen);
 - » Sicherstellung eines niedrigschwelligen Zugangs für Kinder und Jugendliche zu internen Feedback- und Qualitätssicherungsmaßnahmen und zu externen Monitoringeinrichtungen (vgl. Modell der kinderanwaltlichen Vertrauensperson);
 - Bedarfsorientierte Erweiterung von Unterstützungsangeboten für Kinder bzw. Familien über das 18. Lebensjahr hinaus, bis zum 24. Lebensjahr;
 - Föderale Strukturen dürfen nicht zu Lasten einheitlicher Qualitätsstandards gehen, Alternativen zu Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkungen sollen in überregionale, sektorenübergreifende Austauschplattformen (Runde Tische – Kinder- und Jugendhilfe, Justiz, Gesundheitsverwaltung/Psychiatrie) und Ausbildungsinitiativen (vgl. FICE-Curriculum) integriert werden;
 - Überprüfung von Möglichkeiten der Attraktivierung der Tätigkeiten im Bereich der Sozialen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen und Durchführung einer landesweiten Mobilisierungskampagne zum Ausbau der Personalressourcen;
 - Ausbau der Datenerfassung und -auswertung im Bereich Kinder- und Jugendhilfe (zB Analysen zu regionalen Unterschieden in der stationären Betreuung), im Bereich Asyl/Fremdenrecht (Schubhaft von Kindern, gelindere Mittel, Familien), im Bereich Justiz (Sozialindikatoren bei Jugendlichen), zur Erfassung von COVID-19-Quarantänemaßnahmen bei Kindern, in Verbindung mit einer Forschungsagenda (siehe nachfolgende Bereiche); ergänzend zur aktuellen Untersuchung sollte die Gewährleistung des Rechts auf persönliche Freiheit, sowie weiterer kinderrechtlicher Garantien, im Kontext elterlicher Erziehungsverantwortung untersucht werden.

Für den Bereich Jugendstrafjustiz und -strafvollzug

Hinterfragung von Freiheitsentzug als Sanktion, Beschränkung auf Maßnahmen zum Schutz vor Selbst- und Fremdgefährdung und Entwicklung kinderschutzsystem-übergreifender Modelle für Betreuung und Unterbringung;

- Herausnahme von Jugendlichen aus dem System des Maßnahmenvollzugs, Entwicklung alternativer jugendpsychiatrischer Unterbringungskonzepte, Ausbau von qualifizierten Nachbetreuungseinrichtungen, Stärkung des Sachverständigenwesens/Verfügbarkeit von Kinder- und jugendpsychiatrischer Expertise; Sensibilisierung der Polizei;
- Ausbau von Unterstützungssystemen für Kinder und Jugendliche zur Schaffung eines stabilen Umfelds (einschließlich für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, durch Sicherstellung unverzüglicher Obsorge durch die Kinder- und Jugendhilfe); spezifische Präventions- und Reintegrationsangebote für Mädchen;
- Prüfung der Sicherstellung eines (auch mittelbar) diskriminierungsfreien Zugangs zum

- Instrument der Sozialnetzkonferenz, Abbau faktischer Zugangshürden etwa aufgrund eines Migrations-/Fluchthintergrunds (unverzögliche Obsorge und Ansprechpersonen);
- Stärkung von sektorübergreifenden Kooperationsmodellen für ein effektives Gate-Keeping zur Vermeidung freiheitsentziehender Maßnahmen (Jugendgerichtshilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Psychiatrie, Asylbehörden/BFA), einschließlich Regelungen zu Informationsaustausch und Datenschutz;
 - Ausbau sektorübergreifender Kooperationsmodelle zur Vorbereitung auf die Entlassung, frühzeitiger Kontakt mit Bewährungshilfe;
 - Klare politische Haltung zum Bedarf eines spezifischen Zugangs zur Situation junger Erwachsener, inkl. in Abstimmung mit Angeboten und Initiativen im Bereich Transitionspsychiatrie und der Kinder- und Jugendhilfe („Care leaver“);
 - Grundlegende Stärkung der Einbeziehung von Jugendlichen in Entscheidungsprozesse über freiheitsbeschränkende Maßnahmen bzw. Alternativen, Sicherstellung durchgehender jugendgerechter Informationsangebote, beginnend mit der Anzeige, bei Festnahme und Anhaltung Jugendlicher und Sicherstellung kontinuierlicher Ansprechpersonen und Verfahrensbegleitung für die Dauer des Strafverfahrens;
 - Sicherstellung ausreichender Beschäftigungsangebote für Insass:innen, sowie Zugang zu therapeutischen Programmen, Antigewalttrainings;
 - Verbindliche Weiterbildungsmaßnahmen und Übernahme von Praxis-Tools (vgl. EU-Projekte ProRPC, CLEAR Rights) für Kriminalpolizei, Rechtsanwält:innen/Verfahrenshilfe im Umgang mit Jugendlichen im Ermittlungsverfahren;
 - Multiprofessionelle Aus- und Weiterbildungsangebote für Polizei, Justiz, Kinder- und Jugendhilfe, Psychiatrie etc zur Sensibilisierung zu Freiheitsentzug von Jugendlichen und Alternativen (Diversion, Weisungen, Kombinationsmöglichkeiten/Pflegschaftsgericht), gemeinsam umgesetzt von Justiz und Kinder- und Jugendhilfe;
 - Stärkung von Beschwerde- und Rückmeldesystemen im Jugendstrafvollzug, zB Einrichtung von „Insassensprecher:innen“ für effektive Interessenvertretung;
 - Prüfung von Anwendungsmöglichkeiten des elektronisch überwachten Hausarrests iVm weiteren gelinderen Mittel zur Vermeidung einer Unterbringung von Jugendlichen im Strafvollzug;
 - Überprüfung rechtlicher Rahmenbedingungen im Einklang mit kinderrechtlichen Standards (Verkürzung von Höchstfristen der Untersuchungshaft bei Jugendlichen auf 30 Tage, Anhebung eines Mindestalters für freiheitsentziehende Maßnahmen auf 16 Jahre);
 - Sensibilisierungsmaßnahmen zur verstärkten Berücksichtigung von elterlichen Betreuungspflichten im Fall der Verurteilung eines Elternteils (inkl. Möglichkeiten der Betreuung durch Väter in Haft) und Prüfung von freiheitserhaltenden Alternativen für Elternteil und Kind;
 - Stärkung präventiver Ansätze zum Umgang mit Extremismus und Radikalisierung von Jugendlichen und Entwicklung von spezifischen Rehabilitationsprogrammen für Rückkehrer:innen aus Konfliktregionen/ unter Verdacht terroristischer Beteiligung (sektorübergreifend Justiz/Sozialarbeit);
 - Ausbau der statistischen Erfassung von Freiheitsentzug von Jugendlichen/jungen Erwachsenen durch Aufnahme von Daten zu Festnahmen/Anhaltungen in den polizeilichen Kriminalitätsbericht sowie zusammenführende Sonderauswertung zu Jugendlichen/jungen Erwachsenen im Rahmen des Justizteiles des Sicherheitsberichts;
 - Entwicklung und Umsetzung einer Forschungsagenda, u.a. zu systemübergreifenden Formen eines offenen Jugendstrafvollzugs, Auswertung von Erhebungen zum Umgang mit Ordnungswidrigkeiten während des Strafvollzugs, zur Verfügbarkeit und Wirksamkeit von Nachbetreuungsprogrammen, zu Hintergründen und Reaktionsmöglichkeiten bei Straffälligkeit von Mädchen, zur Anwendung diversiver Maßnahmen aus regionaler Perspektive (Gerichtspraxis, Verhältnis Stadt/Land), Bedeutung digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien im Verhältnis zu Freiheitsentzug und Mobilität;
 - Fortführung von Maßnahmen zur Prüfung von Folgen der COVID-19 Pandemie für die Unterbringung im Jugendstrafvollzug und für das Monitoring.
- Für den Bereich des Asyl- und Fremdenrechts**
- Vollständiges Verbot der Schubhaft für unbegleitete Minderjährige sowie für

begleitete Minderjährige einschließlich ihrer Familienangehörigen;

- Ausarbeitung eines alternativen Betreuungsmodells als gelinderes, nicht-freiheitsentziehendes Mittel, nach Standards der Kinder- und Jugendhilfe, einschließlich Qualitätsstandards für die Betreuung, Kinderschutzkonzept und definierter Nahtstellen zwischen Fremdenpolizei, BFA und Kinder- und Jugendhilfe;
- Umsetzung der Empfehlungen der Kindeswohlkommission, insbesondere Gewährleistung der Obsorge für unbegleitete asylsuchende Minderjährige von Beginn ihres Aufenthalts in Österreich, Ausbau kindgerechter Verfahrensgestaltung und von Beteiligungsrechten für Kinder und Jugendliche (Sicherstellung einer durchgehenden Ansprechperson, Zugang zu kindgerechter Information, Rechtsberatung mit ausreichenden Personalkapazitäten), von Rechtsschutz- und Beschwerdemechanismen, Überprüfung der Durchführung von Abschiebungen zur Vermeidung unverhältnismäßiger Zwangsmittel;
- Ausbau der Asylstatistik um kindspezifische Daten, insbesondere hinsichtlich Schubhaft, gelindere Mittel, durchschnittliche Dauer der Anhaltung, Anzahl der Schubhaftbeschwerden;
- Überprüfung des bestehenden Rechtsschutzes und Zugang zu kindgerechter Rechtsberatung während Schubhaft und Aufenthalt „im gelinderen Mittel“;
- Sicherstellung eines effektiven, unabhängigen Monitorings von Kindern bzw. Familien in Schubhaft.

Für den Bereich der Gesundheitsverwaltung/ Psychiatrie

- Maßnahmen zur zügigen Vorbereitung und zügigen Umsetzung der UbG-Novelle 2022 (zB hinsichtlich Dokumentation, Stärkung von Nahtstellen/ Informationsaustausch/ Datenschutz, Fallkonferenzen) zwischen Akteuren (Psychiatrie, Kinder- und Jugendhilfe, Justiz) auch zur Stärkung des Gatekeeping-Ansatzes, Standards zu gelinderen Mitteln/ Vermeidung freiheitsbeschränkender Maßnahmen (Verlassen des Raumes, Medikamente, „Auszeiträume“);
- Schwerpunktsetzung im Bereich Ausbau sozialpsychiatrischer und sozialtherapeutischer Angebote, Hometreatment/ mobile Angebote,

integrierte Ansätze (vgl. Hamburger Modell, Extended Soulspace/Wien);

- Schwerpunktsetzung auf Ausbau ambulanter, tagesklinischer kinder- und jugendpsychiatrischer Angebote, integrierter Ansätze (vgl. Hamburger Modell, *Extended Soulspace/Wien*), Hometreatment/mobile Angebote;
- Maßnahmen zur Sicherstellung des Verbots der Aufnahme von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Erwachsenenpsychiatrie;
- Sicherstellung einer einheitlichen, landesweit vergleichbaren Dokumentation freiheitsbeschränkender Maßnahmen (einschließlich Verabreichung von Medikamenten) und regelmäßige österreichweite Auswertung (vgl. Patientenanwaltschaft), auch im Hinblick auf deutliche regionale Unterschiede in der Anwendung von Zwangsmaßnahmen;
- Umsetzung dringend erforderlicher Strukturreformen – Ausbau von Kapazitäten (stationär, ambulant), Ausbau von Kassenverträgen hinsichtlich Leistbarkeit des Zugangs;
- Ausbildungsoffensive Kinder- und Jugendpsychiatrie (Fachärzt:innen für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Klinische Psycholog:innen, qualifizierte Pflege), einschließlich inhaltlicher Anforderungen (Kinderrechte/persönliche Freiheit, Kinderrecht auf Partizipation und Beteiligungsmodelle, Deeskalation und Konfliktmanagement, transkulturelle Psychiatrie);
- Stärkung von Informationszugang, Beteiligungs-, Feedback- und Beschwerdemöglichkeiten für untergebrachte Kinder und Jugendliche;
- Sicherstellung von Kinderschutzkonzepten mit klaren Aufsichts- und Umsetzungsverantwortlichkeiten für stationäre wie ambulante Angebote;
- Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit zu kinder- und jugendpsychiatrischen Angeboten für Hilfestellungen bei Krisen, Vermeidung von Stigmatisierung;
- Fortführung des Einrichtungsmonitoring (NPM, Patientenanwaltschaft) im Hinblick auf COVID-19-bedingte Maßnahmen und Vereinbarkeit mit dem Kinderrecht auf persönliche Freiheit.

Für den Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen

- Fortführung der Arbeiten zur Entwicklung eines verbindlichen Deinstitutionalisierungsprogramms, samt Moratorium für Aus- und Neubau stationärer Angebote, Zeitplan und Ressourcen für Ausbau alternativer gemeinwesenorientierter Konzepte;
- Harmonisierung und Ausbau der Durchlässigkeit der Schutzsysteme im Rahmen der Behindertenhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe, mit dem Ziel einer gemeinsamen, inklusiven Betreuung aller Kinder;
- Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder mit Behinderungen in Entscheidungen betreffend Unterbringung, Sicherstellung einer niedrigschwelligen Feedback-Kultur innerhalb von Einrichtungen, partizipative Erstellung von Hausregeln, einschließlich zu Besuchsregelungen und Außenkontakten, Vermeidung von Beziehungsabbrüchen (insb. durch Personalfuktuation);
- Bundesweite Gewährleistung des Rechts auf Persönliche Assistenz für Kinder mit Behinderungen und Ausbau von Familienstärkungsprogrammen;
- Umfassende Inklusionsstrategie für den Bildungssektor zur Vermeidung segregierender Bildungsangebote für Kinder mit Behinderungen
- Ausbau des Gatekeepings und des Nahtstellenmanagements zwischen Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe und Psychiatrie;
- Aus- und Weiterbildungsoffensive zu Themen wie Gewaltschutz und Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen (einschließlich Medikamentenverabreichung), Mobilität, Sexualität, Partizipation und Kinderrechte, (digitale) Medienkompetenz; Anreizsysteme für eine Attraktivierung der Ausbildung in Sonder-/Heilpädagogik;
- Veranstaltung einer landesweiten Fachtagung zum HeimAufG, unter Einbeziehung aller Vereine der Bewohnervertretung und weiterer relevanter Akteure (Trägerorganisationen aus allen Bundesländern, Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe, Richter:innen, Sachverständige, Kinder- und Jugendanwaltschaften, NPM) sowie unter Beteiligung von Kindern mit

Einrichtungserfahrung, zur Sensibilisierung für einheitliche Kinderschutzstandards zur Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen; Nutzung der Fachtagung als Beginn einer österreichweiten regelmäßigen Austauschplattform für die HeimAufG-Umsetzung;

- Schwerpunktsetzungen für ein regelmäßiges Monitoring von Einrichtungen der Behindertenhilfe und verstärkter landesweiter und regionaler Austausch der Monitoringeinrichtungen zu Inklusion und gelinderen Mitteln anstelle von Freiheitsbeschränkungen.

Für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe

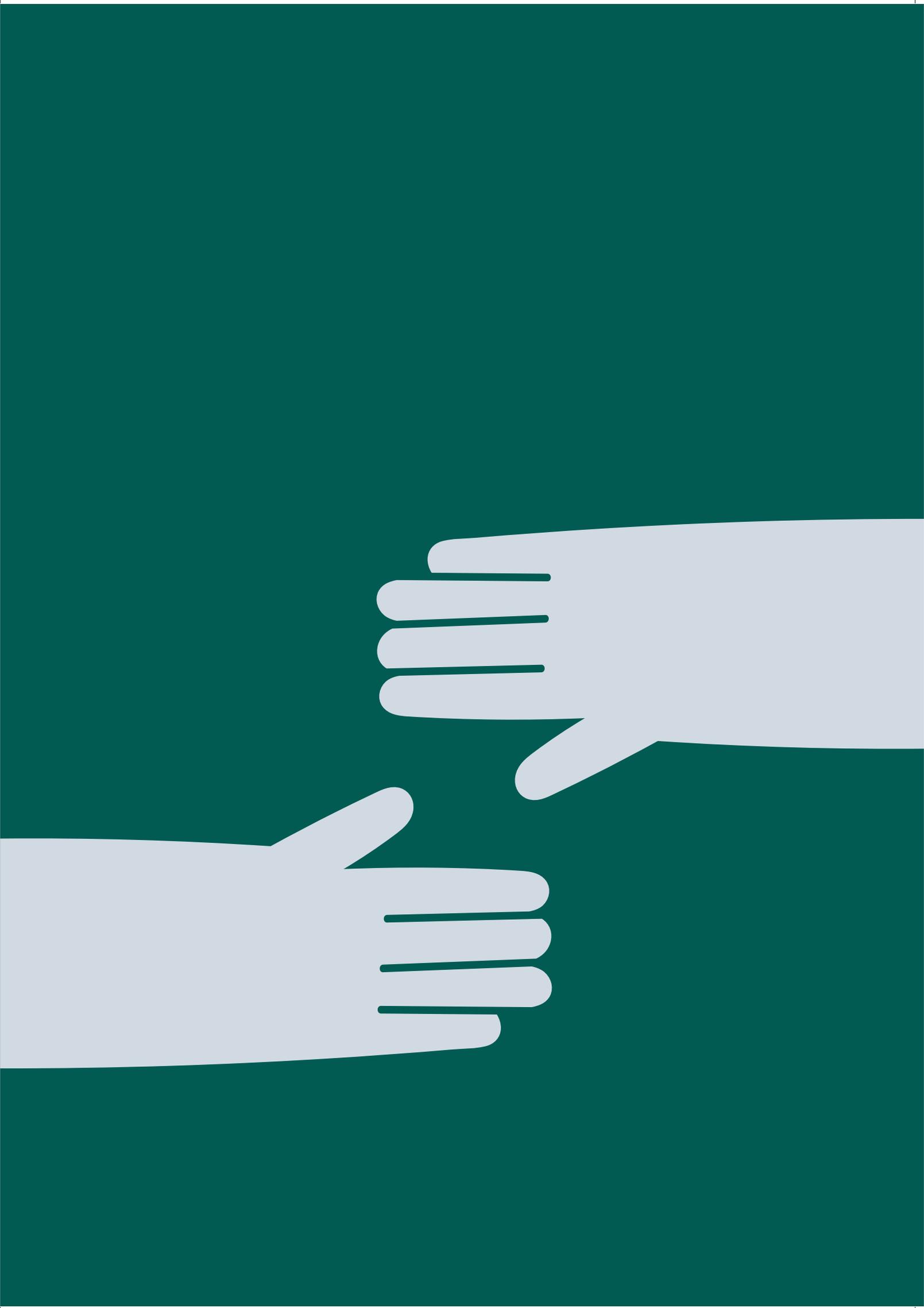
Stärkung von Gatekeeping-Mechanismen als Zwangsmaßnahmenprävention, unter führender Beteiligung der Kinder- und Jugendhilfe, mittels verbindlicher Instrumente eines Nahtstellenmanagements zu Psychiatrie, Behindertenhilfe, Justiz, Polizei, Grundversorgung und Schule;

- Ausbau spezifischer Angebote zur Unterstützung von Kindern und Familien bei Straffälligkeit von Kindern vor Erreichen der Strafmündigkeit;
- Gesetzliche Regelungen zur Sicherstellung von Kinderschutzkonzepten, einschließlich klarer interner Zuständigkeiten für Fallmanagement und Zusammenarbeit mit Eltern und Behörden, sowie verstärkte Ausbildung und Umsetzung von Deeskalationskonzepten (vgl. Konzepte Neuer Autorität) in allen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe;
- Stärkung von Beteiligungsmöglichkeiten der Kinder in Entscheidungsprozessen, einschließlich Informationszugang und durchgehende Ansprechpersonen, in Vorbereitung auf eine institutionelle Unterbringung und während der Maßnahme;
- Stärkung von Programmen der Familienunterstützung und Früher Hilfen, inklusive Angebote zur Vermeidung der Trennung von Kindern mit Behinderungen; Ausbau ambulanter sozialtherapeutischer und sozialpsychiatrischer Angebote zur Vermeidung stationärer Betreuung; Einbeziehung der Expertise der Familiengerichtshilfe in der Abklärung von krisenhaften Entwicklungen;
- Einheitliche Standards für Elternarbeit während der stationären Betreuung des Kindes;

- Weiterführung von Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Vermittlung der FICE-Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe;
- Ausbau von Angeboten durch Pflegefamilien;
- Ausweitung von Angeboten für Care Leaver für die Übergangsphase in die Verselbständigung bis 24 Jahre;
- Sicherstellung eines COVID-19-Folgen-Monitorings in Einrichtungen zur Vermeidung unrechtmäßiger Isolationsmaßnahmen, keine Herabsenkung von Betreuungsstandards aus Gründen unzureichender Kapazitäten;
- Verstärkter gemeinsamer Austausch zwischen Monitoringeinrichtungen und der Kinder- und Jugendhilfe im Hinblick auf die Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen in Einrichtungen;
- Austausch und Folgemaßnahmen zur Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe auf Basis der Art 15a B-VG-Vereinbarung zur Kinder- und Jugendhilfe.

Für Akteure im Bereich Monitoring und Rechtsschutz

- Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkungen in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche als regelmäßiger Fokus aller Monitoring- und Rechtsschutzmechanismen;
- Etablierung einer Austauschplattform zwischen Volksanwaltschaft/OPCAT-Kommissionen, Bewohnervertretung, Patienten-anwaltschaft und Kinder- und Jugendanwaltschaften hinsichtlich Erfahrungen zur Vermeidung der Unterbringung von Kindern in geschlossenen Einrichtungen sowie zur Vermeidung von Freiheitsbeschränkungen in der Betreuungsarbeit;
- Erfahrungsaustausch zwischen den relevanten Akteuren zu guter Praxis für kindgerechte Gestaltung von Monitoringprozessen in Einrichtungen;
- Jährlicher gemeinsamer Schwerpunktbericht der Monitoringorgane zum Kinderrecht auf persönliche Freiheit in Österreich, einschließlich Auswertung statistischer Daten und von Daten aus Registern zu freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, sowie zu Daten über Beschwerden und Zugang zu Entschädigung für betroffene Kinder;
- In Ergänzung zum Einrichtungsmonitoring, Etablierung einer unabhängigen Kinderrechte-Monitoringstelle in Österreich.



Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch 1811
Abs	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948
AnhO	Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Anhaltung von Menschen durch die Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes 1991
Art	Artikel
AsylG	Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl 2005
AußStrG	Außerstreitgesetz 2003
B-KJHG	Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz 1920/29
B-VG Kinderrechte	Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern 2011
BFA	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
BFA-VG	BFA-Verfahrensgesetz 2012
BGBI	Bundesgesetzblatt
BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2006
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe 1984
CEDAW	Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau 1979
CPT	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) 1950
EP	Europäisches Parlament
EpiG	Epidemiegesetz 1950
ER	Europarat
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FPG	Fremdenpolizeigesetz 2005
HeimAufG	Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit während des Aufenthalts in Heimen und anderen Pflege- und Betreuungseinrichtungen (Heimaufenthaltsgesetz) 2004
IPBPR	Internationaler Pakt der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte 1966
JA	Justizanstalt(en)
JGG	Jugendgerichtsgesetz 1988
KAKuG	Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz 1957
Kap	Kapitel
KJP	Kinder- und Jugendpsychiatrie
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes 1989
LPD	Landespolizeidirektion
MRB	Menschenrechtsbeirat

NAP	Nationaler Aktionsplan
NGO/NRO	Nichtregierungsorganisation/ Non-governmental Organization
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus (Volksanwaltschaft)
OGH	Oberster Gerichtshof
OHCHR	Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte
OPCAT	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe 2002
PersFrG	Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit
Rec	Recommendation
Res	Resolution
RL	Richtlinie (EU)
Rz	Randziffer
SPG	Sicherheitspolizeigesetz 1991
SPT	VN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter
StA	Staatsanwaltschaft
StGB	Strafgesetzbuch 1974
StPO	Strafprozessordnung 1975
StVG	Strafvollzugsgesetz 1969
UbG	Bundesgesetz vom 1. März 1990 über die Unterbringung psychisch Kranker in Krankenanstalten (Unterbringungsgesetz)
UMF	Unbegleitete/r minderjährige/r Flüchtling/e
UNHCR	Hoher Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen
VA	Volksanwaltschaft
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VN	Vereinte Nationen
VN-Dok	VN-Dokument
VN-GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
VO	Verordnung
VStG	Verwaltungsstrafgesetz 1991
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WG	Wohngemeinschaft

Literaturverzeichnis

- Aebi, M. F./Tiago, M. M., SPACE I - 2020 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations, CoE Strasbourg 2021.
- Barth, Peter, Das Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, iFamZ 2011, 60ff.
- Barth, Peter, Zwangsmaßnahmen an Minderjährigen in sozialpädagogischen Einrichtungen, ÖJZ 2006/20.
- Barth-Richtarz, Judit, Bittere Pillen? in: iFamZ 4/2020, 215.
- Berger, Ernst/Paar, Caroline, Menschenrechtsmonitoring im Kinder- und Jugendbereich, in: Neuropsychiatr (2017) 31: 133ff.
- Bericht der Kinder- und Jugendanwaltschaften der österreichischen Bundesländer zum Sonderbericht der Volksanwaltschaft 2017, 2017.
- Bericht des Verfassungsausschusses vom 22. November 2011, AB 1541 BlgNR 24. GP 5.
- Berka, Walter/Grabenwarter, Christoph/Weber, Karl, Studien zur Kinderrechtskonvention und ihrer Umsetzung in Österreich, BMFJ 2014.
- Bundesministerium für Justiz, Erlass Mindeststandards für den Jugendvollzug und für Jugendabteilungen in österreichischen Justizanstalten, BMJ-VD41704/0011-VD 2/2012.
- Bundesministerium für Justiz (Hg.), „Jugendliche im Gefängnis?“ – Modelle im Umgang mit straffälligen Jugendlichen, NWV 2009.
- Bundesministerium für Justiz et al, Heimaufenthaltsgesetz - Erläuterungen zur medikamentösen Freiheitsbeschränkung: Manual, 2011.
- Bundesministerium für Justiz, Runder Tisch „Untersuchungshaft für Jugendliche – Vermeidung, Verkürzung, Vollziehung“ – Abschlussbericht, 2013.
- Bundesministerium für Justiz, Sicherheitsbericht 2015 – Bericht über die Tätigkeit der Strafjustiz, 2016.
- Bundesministerium für Justiz, Sicherheitsbericht 2020 – Bericht über die Tätigkeit der Strafjustiz, 2022.
- BMVRDJ, Das Heimaufenthaltsgesetz, Erweiterung des Geltungsbereichs auf Einrichtungen zur Pflege und Erziehung Minderjähriger, 2019.
- Bundesministerium für Gesundheit, Erlass Einsatz von psychiatrischen Intensivbetten in Einrichtungen nach dem UbG und HeimAufG vom 22.7.2014, BMG-93330/0002-II/A/4/2014.
- Bundesministerium für Inneres, Anfragebeantwortung 4983/AB XXVII.GP vom 11. März 2021.
- Bundesministerium für Inneres, Anfragebeantwortung 729/AB XXVII. GP vom 30. März 2020.
- Bundesministerium für Inneres, Anfragebeantwortung 9405/AB vom 28. März 2022.
- Bundesministerium für Inneres, Detailstatistik - Kennzahlen BFA für das 1. Quartal 2022.
- Bundesministerium für Inneres, Kriminalitätsbericht – Statistik und Analyse 2020, Wien 2022.
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Evaluierung des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020, 2021.
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030 - Österreichische Strategie zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, beschlossen durch die österreichische Bundesregierung am 6. Juli 2022.
- Bundesverwaltungsgericht, Leitfaden „Kindeswohl im Asyl- und Fremdenrecht“ des Bundesverwaltungsgerichts, Juli 2022.
- Cantwell, Nigel/Davidson, Jennifer/Elsley, Susan/Milligan, Ian/Quinn, Neil, Moving Forward: Umsetzung der „Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern“, CELCIS 2012 (deutsche ung: FICE Austria).
- Czech, Philipp, Bundesgesetz vom 29. November über den Schutz der persönlichen Freiheit, in: Kahl, Arno/Khakzadeh, Lamiss/Schmid/Sebastian (Hrsg.), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht – B-VG und Grundrechte, Jan Sramek-Verlag, 2021.
- Defence for Children International (DCI)-Belgien, Leitfaden zum Monitoring der Orte, an denen Kindern die Freiheit entzogen ist, 2016.
- Dokalik, Dietmar/Mokrejs-Weinhappel, Caroline, Alterstypische Freiheitsbeschränkungen – Zwangsmaßnahmen in Pflege und Erziehung, in: iFamz 2/2019, 105 ff.
- Doppel, Renate, Die Pädagogik und der Zwang - eine verhängnisvolle Affäre? Oder: Freiheitsbeschränkende Maßnahmen sind für eine gesunde Entwicklung des Kindes nicht notwendig, in: iFamZ 3/2020, 191 ff.
- EGMR, Guide on Article 5 of the Convention – Right to liberty and security, 2022.
- Europäische Kommission, EU Strategy on the rights of the child, COM(2021) 142 final (24.3.2021).
- Europarat, CoE Strategy for the Rights of the Child 2022-2027 “Children’s Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation”, 2022.
- Europarat, Leitlinien des Europarats für integrierte nationale Strategien zum Schutz von Kindern vor Gewalt, Empfehlung CM/Rec(2009)10, 2009.

- Europarat, Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz, 17. November 2010.
- Europarat, Recommendation CM/Rec(2018)5 of the Committee of Ministers to member States concerning children with imprisoned parents, CM/Rec(2018)5, 4. April 2018.
- Europarat/CPT, Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die österreichische Regierung über seinen Besuch in Österreich vom 22. September bis 1. Oktober 2014, CPT/Inf (2015) 34 06/11/2015.
- Europarat/CPT, CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev 2010 (deutsch).
- Europarat/CPT, Jugendliche, denen die Freiheit im Rahmen des Strafrechts entzogen ist, CPT/Inf(2015)1-part.
- Europarat/CPT, Unfreiwillige Unterbringung in psychiatrischen Einrichtungen (1998), CPT/Inf(98)12-part.
- Europarat/CPT, Zwangsmaßnahmen in psychiatrischen Einrichtungen für Erwachsene, CPT/Inf(2006)35-part.
- European Network of Ombudspersons for Children (ENOC), Statutes, as amended September 2021, Annex.
- FICE Austria (Hg.), Qualitätsstandards für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe, 2019.
- Fliedl, Rainer/Ecker, Berenike Ecker/Karwautz, A., Kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung 2019 in Österreich – Stufen der Versorgung, Ist-Stand und Ausblick, in: Neuropsychiatr (2020) 34:179–188.
- FRA/Europarat, Handbook on European law relating to the rights of the child, 2022 edition, 2022.
- FRA, Children as suspects or accused persons in criminal proceedings – procedural safeguards, 2022.
- FRANET, Procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings – Austria, 2021.
- Fuchs, Claudia, Kinderrechte in der Verfassung: Das BVG über die Rechte von Kindern. In: Jahrbuch Öffentliches Recht 2011, 91-110.
- Fuchs, Walter, „Fürsorgerische Freiheitsentziehung“ ante portas? Deutsche Erfahrungen mit geschlossener Unterbringung und mögliche Implikationen für Österreich, iFamZ 2010, 56.
- Ganner, Michael/Pixner, Thomas/Pfeil, Walter J., COVID-19 in der Pflege: ein Überblick, in: ÖZPR 2021/11, 20ff.
- Ganner, Michael, in: Gitschthaler/Höllwerth, AußStrG II, § 3 UbG (Stand 2017).
- Ganner, Michael, Freiheitsbeschränkungen in Kinder- und Jugendeinrichtungen - Mehr Licht ins Dunkel, in: iFamZ 3/2020, 196ff.
- Global Campus, Global Study Toolkit – Edition on Migrant Children's Right to Liberty, 2021.
- Global Campus/LBI-GMR, Global Study Toolkit – Administration of Justice edition, 2022.
- Goldson, Barry (ed.), Juvenile Justice in Europe – Past, Present and Future, Routledge, 2019.
- Gölly, Sebastian/Kaiser, Nina, Kinder in Haft? Zum rechtlichen Rahmen der Unterbringung von Kindern bei ihren Müttern im Strafvollzug, SIAK-Journal-Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis, 3/2020.
- Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina, Europäische Menschenrechtskonvention, 2021.
- Grill, Christian, Zu viel Kontrolle? Das HeimAufG als wichtiges Regulativ für „Einrichtungen zur Prflge und Erziehung Minderjähriger“, in: iFamZ 4/2018, 104ff.
- Grill, Christian, Das Dunkel im Licht – Ein kurzer Seitenblick auf einige Schattenseiten institutioneller Betreuung, Christian Grill, Zeitschrift Menschen Nr. 3/2020, 72f.
- Gsenger, Maritta, Alternativen zu Freiheitsbeschränkungen in Behinderteneinrichtungen (Diplomarbeit), 2009.
- Hammerschick, Walter/Mayrhofer, Hemma/Fuchs, Walter/Fritsche, Andrea, Zur Unterbringung psychisch kranker Menschen: Rechtsanwendung und Kooperationszusammenhänge. Abschlussbericht zur UbG-Studie im Auftrag des BMVDRJ, BMI und BMASGK, Wien 2019.
- Hammerschick, Walter/Mayrhofer, Hemma/Fuchs, Walter, Zur Unterbringung psychisch kranker Menschen - Rechtsanwendung und Kooperationszusammenhänge, in: iFamZ 5/2019, 312ff.
- Heissenberger, Wolfgang, Zur Geltung des HeimAufG in Schulen, in: RdM 2020/43, 57ff.
- Hengstschläger/Leeb, Verwaltungsverfahrenrecht, Facultas 2018.
- Hoch, Helge, Unzulässige Freiheitsbeschränkung durch Einmal-Medikation, in: ÖJZ 03/2020, 136f.
- Hof, Rebecca, Die Förderung der Rechte von Kindern Inhaftierter in Europa – Potenziale für die Soziale Arbeit im Strafvollzug (Master thesis, FH Erfurt), 2022.
- Höllwerth, Johann, in Gitschthaler/Höllwerth, AußStrG II, § 3 UbG (Stand 2017).
- Jaquemar, Susanne/Breinlinger, Stefanie/Ursprung, Daniela, Verbessertes Rechtsschutz im Heimaufenthaltsgesetz - HeimAufG-Novelle beendet rechtliche Ungleichbehandlung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen, iFamZ 8/2018, 237ff.
- Kapella, Olaf/Rille-Pfeiffer, Christiane/ Schmidt, Eva-Maria, Evaluierung des Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetzes (B-KJHG) 2013 ÖIF 2018.
- Kasper, Lioba, Die Schubhaft nach dem FPG im Lichte verfassungs- und unionsrechtlicher Vorgaben (Dissertation), Wien 2017.

- Kinder- und Jugendanwaltschaft Salzburg, Tätigkeitsbericht 2016-18, 2019.
- Kinder- und Jugendanwaltschaft Salzburg, Tätigkeitsbericht 2018-20, 2021.
- Kinder- und Jugendanwaltschaft Wien, Tätigkeitsbericht 2016, Wien 2017.
- Kinder- und Jugendanwaltschaft Wien, Jahresbericht 2021, 2022.
- Kopetzki, Grundriss des Unterbringungsrecht, Springer-Verlag, 2012.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele, Die Volksanwaltschaft als „Nationaler Präventionsmechanismus“, in: ÖJZ 2013/20, 913ff.
- Liefaard, Ton/Rap, Stephanie/Bolscher, Apollonia, Hört mich jemand? Beteiligung von Kindern in der Jugendgerichtsbarkeit: Ein Handbuch zur kindgerechten Gestaltung der Jugendgerichtsbarkeit in Europa, IJJO 2016.
- Macheiner, Julia, Die obsoleete Notwendigkeit des Strafvollzugs an Jugendlichen (Diplomarbeit), 2021.
- Maleczky, Oskar, Jugendstrafrecht, MANZ 2020.
- Mayrhofer, Hemma/Schachner, Anna/Mandl, Sabine/Seidler, Yvonne, Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen, BMSGPK Wien, 2019.
- Menschenrechtsbeirat, Stellungnahme zu „Rechtsschutz für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bei altersuntypischen freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, vom 1. Dezember 2015.
- Menschenrechtsbeirat der Volksanwaltschaft, Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zur Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, 2020.
- Menschenrechtsbeirat, COVID 19 - Wünschenswerter SOLL-Zustand betr. (psychiatrische) Krankenanstalten (PAK /KRA), Maßnahmenvollzug, Einrichtungen der Tagesstruktur und des teilbetreuten Wohnens sowie der Kinder- & Jugendhilfe, Oktober/November 2020.
- Mokrejs-Weinhappel, Caroline/Dokalik, Dietmar, Anwendungserfahrungen mit der Ausweitung des HeimAufG auf Minderjährige, iFamZ 3/2020, 205ff.
- Nebois-Zeman, Grainne/Jaquemar, Susanne, COVID-19 aus Sicht der Bewohnervertretung nach HeimAufG, ÖZPR 6/2020, 180ff.
- Nowak, Manfred, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, NWV Wien 2002.
- Nowak, Manfred, The United Nations Global study on children deprived of liberty, November 2019.
- Nowak, Manfred, The United Nations Global study on children deprived of liberty - Executive Summary, 2020.
- Nowak, Manfred/Birk, Moritz/Monina, Giuliana (eds), Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Oxford Commentaries on International Law, 2019.
- Nowak, Manfred/Sax, Helmut/Weichselbaum, Barbara, Kinderhandel in Österreich - aktuelle öffentlich-rechtliche Fragestellungen zu Kooperation und Opferschutz, LexisNexis/ECPAT 2013.
- ÖGKJP, Katalog zur Verbesserung der Arbeits- und Ausbildungssituation im Mangelfach Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapeutischer Medizin, 2021, <https://oegkjp.at/stellungnahmen/>.
- OHCHR, Human Rights Indicators: A Guide for Measurement and Implementation, 2012.
- OHCHR, National Human Rights Institutions - History, Principles, Roles and Responsibilities, Professional Training Series No. 4 (Rev.1), 2010.
- Österreichischer Behindertenrat, Behindertenrat fordert Nachbesserung bei zahlreichen Punkten, 20. Juni 2022, <https://www.behindertenrat.at/2022/06/aviso-pk-nationaler-aktionsplan-behinderung/>.
- Permien, Hanna, Erziehung zur Freiheit durch Freiheitsentzug? Zentrale Ergebnisse der DJI-Studie „Effekte freiheitsentziehender Maßnahmen in der Jugendhilfe“, DJI München, 2010.
- Rappert, Bernhard/Gschaider, Andreas, Auswirkungen der Abschaffung der Netzbetten in der Wiener Psychiatrie, ÖZPR 4/2020, 114.
- Rass-Schell, Silvia/Obererlacher, Stefan, Die Kinder- und Jugendhilfe und das Heimaufenthaltsgesetz, in: iFamZ 3/2020, 210ff.
- Ratledge, Leo, End Detention of Children as Punishment, in: American University/Washington College of Law, Protecting Children Against torture in Detention: Global Solutions for a Global Problem, 2017, 181ff.
- Sax, Helmut, Jugendliche im Strafvollzug - Gewalterfahrungen und Möglichkeiten der Veränderung aus Perspektive der Betroffenen, Wien 2013.
- Sax, Helmut, Kinderrechte in der Verfassung – was nun? Zur Umsetzung internationaler Normen im nationalen Recht am Beispiel des BVG Kinderrechte 2011 – enttäuschend, aber mit Potential, EF-Z 2011/127.
- Sax, Helmut, Schutz mit System? Internationale kinderrechtliche Standards zum Schutz von Kindern vor Gewalt in der Familie und ihre Umsetzung in Österreich, Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Band 37, NWV 2020.
- Sax, Helmut/Hainzl, Christian, Die verfassungsrechtliche Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Österreich, Verlag Österreich, 1999.

- Schabas, William, Nowak's CCPR Commentary: U.N. International Covenant on Civil and Political Rights 3rd edition, N. P. Engel Verlag, 2019.
- Schabas, William/Sax, Helmut, Article 37: Prohibition of Torture, Death Penalty, Life Imprisonment and Deprivation of Liberty, in: André Alen, Johan Vande Lanotte, Eugène Verhellen, Fiona Ang, Eva Berghmans, and Mieke Verheyde (ed), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Brill 2006.
- Sengschmied, Irmtraud/Niedermoser, Alexandra/Jaquemar, Susanne, Wirksamer Rechtsschutz durch die Bewohnervertretung für Kinder und Jugendliche, in: iFamZ 3/2020, 184ff.
- Smyth, Ciara M., Towards a Complete Prohibition on the Immigration Detention of Children, in: Human Rights Law Review, 2019/19, 1-36.
- Spiegelfeld, Schubhaft und Alternativen in Österreich, EMN 2021.
- Statistik Austria, Kinder- und Jugendhilfestatistik 2020, 2021.
- Tschachler, Jakob, Der österreichische Maßnahmenvollzug im Lichte der EMRK, Verlag Österreich 2020.
- Tschohl, Christof, Recht auf persönliche Freiheit, Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, in: Heißl, Gregor (Hg.), Handbuch Menschenrechte, Facultas 2009, 131ff.
- Unabhängige Kindeswohlkommission, Bericht der unabhängigen Kindeswohlkommission für den Schutz der Kinderrechte und des Kindeswohls im Asyl- und Fremdenrecht, Juli 2021.
- Unabhängiger Monitoringausschuss, Inklusion statt Sondereinrichtungen – Behindertenrechtskonvention endlich umsetzen!, APA-Pressemeldung vom 30. Juni 2021.
- UNHCR, Der Kindeswohlvorrang im Asylverfahrenskontext – Rechtliche Grundlagen und Empfehlungen für die Umsetzung in Österreich, 2021.
- UNICEF Österreich, Mindeststandards zum Schutz von Kindern in Flüchtlingsunterkünften in Österreich, 2018.
- United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, GV-Res 45/113 vom 14. Dezember 1990 („Havana Rules“).
- United Nations, Annual report of the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children, Juli 2021, UN-Dok. A/76/224 (23. Juli 2021).
- United Nations, Impact of Armed Conflict on Children: Report of the expert of the Secretary-General, Ms. Graça Machel, submitted pursuant to General Assembly Resolution 48/157, VN Dok. A/51/306 (26. August 1996).
- United Nations, Report of the Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of liberty, VN Dok. A/74/136 (11. Juli 2019).
- United Nations, Secretary-General's Study on Violence against Children, World Report on Violence against Children, 2006.
- VN-Behindertenrechtsausschuss, List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Austria, VN-Dok. CRPD/C/AUT/QPR/2-3 (12. Oktober 2018).
- VN-Generalversammlung, Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Res. 48/134 vom 20. Dezember 1993.
- VN-Generalversammlung, Guidelines for the Alternative Care of Children, Res 64/142 vom 18. Dezember 2009, VN-Dok. A/RES/64/142 (24. Februar 2010).
- VN-Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten fünften und sechsten periodischen Bericht Österreichs (deutsche Übersetzung durch das Bundeskanzleramt/Sektion VI Familie und Jugend), VN-Dok. CRC/C/AUT/CO/5-6 (6. März 2020).
- VN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 2 (2002) - The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, VN-Dok. CRC/GC/2002/2 (15. November 2002).
- VN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 4 (2003) - Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, VN-Dok. CRC/GC/2003/4 (1. Juli 2003).
- VN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 5 (2003) - General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, VN-Dok. CRC/GC/2003/5 (27. November 2003).
- VN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside of their country of origin, VN-Dok. CRC/GC/2005/6 (1. September 2005).
- VN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 9 (2006) - The rights of children with disabilities, VN-Dok. CRC/GC/9 (27. Februar 2007).
- VN-Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009 – Das Recht des Kindes auf Gehör, deutsche Übersetzung durch das Deutsche Institut für Menschenrechte).
- VN-Kinderrechtsausschuss, General comment No. 13 (2011) - The right of the child to freedom from all forms of violence, VN-Dok. CRC/GC/13 (18. April 2011).

- VN-Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2013) zum Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls als ein vorrangiger Gesichtspunkt (Art. 3 Abs. 1 - deutsche Übersetzung durch das Deutsche Institut für Menschenrechte).
- VN-Kinderrechtsausschuss, General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, VN-Dok. CRC/C/GC/20 (6. Dezember 2016).
- VN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system, VN-Dok. CRC/C/GC/24 (18. September 2019).
- VN-Kinderrechtsausschuss/VN-Behindertenrechtsausschuss, Joint Statement - The rights of children with disabilities, 18. März 2022.
- VN-Menschenrechtsausschuss, General comment No. 35 Article 9 (Liberty and security of person), VN-Dok. CCPR/C/GC/35 (16. Dezember 2014).
- VN-Menschenrechtsrat, Report of the Working Group on the Universal Periodic Reviews: Austria, VN-Dok. A/HRC/47/12 ((9. April 2021).
- VN/CEDAW Komitee, General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, VN-Dok. CEDAW/C/GC/35 (26. Juli 2017).
- VN/CEDAW Komitee, Concluding observations on the ninth periodic report of Austria, VN-Dok. CEDAW/C/AUT/CO/9 (30. Juli 2019).
- Urban-Stahl, Ulrike/Meysen, Thomas/Meysen, Robert, Ombudspersonen und vergleichbare Stellen im europäischen Vergleich – ein Ausblick für Deutschland, Berlin 2022.
- Vaghri, Ziba/Zermatten, Jean/Lansdown, Gerison/Ruggiero, Roberta (eds), Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child - An Analysis of Attributes, 2022.
- Vandenhoe, Wouter/Turkelli, Gamze Erdem/Lembrechts, Sara, Children's Rights: A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and Its Protocols, Edward Elgar Publishing 2019.
- Vavrik, Klaus/Sax, Helmut/Winter, Renate, Medikamentöse Freiheitsbeschränkungen bei Kindern und Jugendlichen – Diskurs aus kinderrechtlicher Sicht, iFamZ 4/2020, S. 266 ff.
- VertretungsNetz (Hg.), Bewegungsfreiheit im Heimaltag für Jung und Alt – Erzählungen aus 15 Jahren Bewohnervertretung, ÖGB-Verlag (2. Auflage), 2021.
- VertretungsNetz, Heimaufenthaltsgesetz, Informationsbroschüre, 2020.
- VertretungsNetz, Jahresbericht 2019, Wien 2020.
- VertretungsNetz, Jahresbericht 2020, Wien 2021.
- VertretungsNetz, Jahresbericht 2021, Wien 2022.
- Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat - Präventive Menschenrechtskontrolle 2019, 2020.
- Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat - Präventive Menschenrechtskontrolle 2020, 2021.
- Volksanwaltschaft, Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat - Präventive Menschenrechtskontrolle 2021, 2022.
- Volksanwaltschaft, Bericht an den Nationalrat und an den Bundesrat – COVID-19, 2020.
- Volksanwaltschaft, Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen, Sonderbericht 2017 (einschließlich Bericht der Kinder- und Jugendanwaltschaften der Länder), Wien 2017.
- Volksanwaltschaft, Wahrnehmungsbericht Jugend in Haft, Wien 2022.

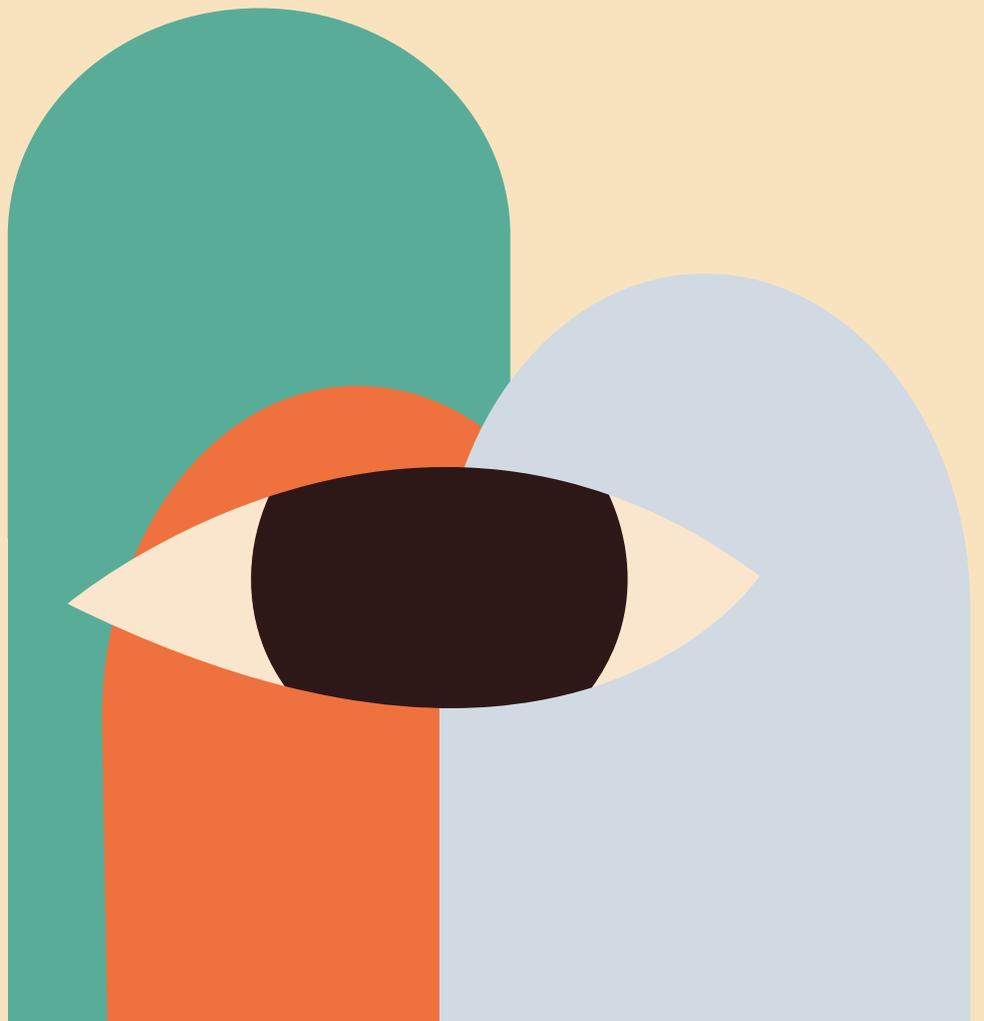
Annex 1: Lists von Interviews, Fokusgruppen

- Interview/INT 1 – Marie-Isabelle Hofmann, Johanna Eteme, Bundesministerium für Inneres – 3. Dezember 2021 (schriftliche Beantwortung)
 - Interview/INT 2 – Andrea Moser-Riebniger, Bundesministerium für Justiz – 18. August 2021
 - Interview/INT 3 – Tatiana Spitzer-Edl, Staatsanwaltschaft Wien – 23. September 2021
 - Interview/INT 4 – Christa Edwards, Oberlandesgericht Wien – 15. September 2021
 - Interview/INT 5 – Jugendgerichtshilfe – 14. Oktober 2021
 - Interview/INT 6 – Nikolaus Tsekas, Verein NEUSTART – 23. August 2021
 - Interview/INT 7 – Margitta Neuberger-Essenther, Justizanstalt für Jugendliche/Gerasdorf – 29. September 2021
 - Interview/INT 8 – Katharina Beclin, Universität Wien – 27. August 2021
 - Interview/INT 9 – Ercan Nik Nafs, Kinder- und Jugendanwaltschaft Wien – 26. November 2021
 - Interview/INT 10 – Josef Zinsberger, Landespolizeidirektion Wien – 28. September 2021
 - Interview/INT 11 – Christoph Riedl, Diakonie Österreich – 25. August 2021
 - Interview/INT 12 – Lukas Gahleitner-Gertz, Lisa Wolfsegger, Verein asylkoordination Österreich – 26. August 2021
 - Interview/INT 13 – Ernst Berger, Kinder- und Jugendpsychiater – 26. August 2021
 - Interview/INT 14 – Peter Barth, Bundesministerium für Justiz – 7. September 2021
 - Interview/INT 15 – Christian Grill, Behindertenpädagoge – 23. September 2021
 - Interview/INT 16 – Petra Flieger, Integration Tirol – 2. September 2021
 - Interview/INT 17 – Silvia Rass-Schell, Land Tirol/Kinder- und Jugendhilfe – 23. August 2021
 - Interview/INT 18 – Josef Hiebl, Land Wien/Kinder- und Jugendhilfe – 27. August 2021
 - Interview/INT 19 – Bettina Terp, FICE Austria – 27. August 2021
 - Interview/INT 20 – Christoph Drobil, SOS Kinderdorf Österreich – 2. September 2021
 - Interview/INT 21 – Claudia Frank-Slop, Familiengerichtshilfe – 26. August 2021
 - Interview/INT 22 – Elke Sarto, Volksanwaltschaft – 7. September 2021
 - Interview/INT 23 – Reinhard Klaushofer, Universität Salzburg, NPM Bundeskommission für den Straf- und Maßnahmenvollzug – 26. August 2021
 - Interview/INT 24 – Susanne Jaquemar, Grainne Nebois-Zeman, Verein VertretungsNetz/Bewohnervertretung – 9. September 2021
 - Interview/INT 25 – Astrid Podsiadlowski, EU Grundrechtsagentur – 19. August 2021
 - Fokusgruppe Kinder- und Jugendanwaltschaften/FG KiJA – 31. August 2021
- Jugendbeteiligung:
- Fokusgruppe Insassen Jugendliche/junge Erwachsene (6) JA Gerasdorf – 30. August 2021
 - Interviews Jugendliche: 28. Juli; 11. August; 9. September; 15. September; 16. November; 23. November 2021
 - Treffen des Jugendbeirats: 29. Juni 2021; 20. Oktober 2021

Annex 2: Programm Abschlusskonferenz, 17. Dezember 2021

Programm (Online/Zoom)

- 10:00 Begrüßung
- Projektleitung - Dr. Helmut Sax, Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte
 - Moderation - Georges Younes, M.Sc, Vienna Master of Arts in Applied Human Rights/ dieAngewandte, Mitglied des Projektbeirats
- 10:10 Eröffnung
- Mag. Friedrich Alexander Koenig, Generaldirektor für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahme
 - Dr. Andrea Holz-Dahrenstaedt, Kinder- und Jugendanwältin Salzburg, Mitglied des Projektbeirats
 - Mag. Silvia Rass-Schell, Abteilungsleiterin, Kinder- und Jugendhilfe Tirol
- 10:40 Internationale Perspektive – die UN-Studie zu Freiheitsentzug von Kindern
- Univ. Prof. Dr. Manfred Nowak, Leiter der UN-Studie, Generalsekretär Global Campus of Human Rights
- 11:10 Vorstellung der Projektergebnisse
- Projektteam und Botschaften beteiligter Jugendlicher
- 11:50 Pause
- 12:10 Arbeitsgruppen (Zoom breakout sessions) - Diskussion der Projektergebnisse und Prioritäten für die Umsetzung von Alternativen zu Freiheitsentzug von Kindern
- AG Justiz – Moderation: Mag. Julia Macheiner, Justizanstalt für Jugendliche Gerasdorf
 - AG Migration – Mod.: Mag. Johanna Eteme, Bundesministerium für Inneres
 - AG Psychiatrie – Mod.: Dr. Ernst Berger, Kinder- und Jugendpsychiater
 - AG Behinderungen – Mod.: Prof. Mag. Christian Grill, Behindertenpädagoge
 - AG Kinder- und Jugendhilfe – Mod.: Mag. Josef Hiebl, Kinder- und Jugendhilfe Stadt Wien
- 13:00 Mittagspause
- 14:00 Berichte aus den Arbeitsgruppen und Diskussion
- 15:00 Pause
- 15:20 Schwerpunkt Monitoring von Freiheitsentzug von Kindern in Österreich - Podiumsdiskussion mit Monitoringeinrichtungen und Diskussion mit Publikum:
- Dr. Adelheid Pacher, Volksanwaltschaft
 - Mag. Susanne Jaquemar, Bewohnervertretung
 - Mag. Bernhard Rappert, Patienten-anwaltschaft
 - Mag. Astrid Liebhauser, Kinder- und Jugendanwaltschaft Kärnten
- 16:30 Zusammenfassung der Ergebnisse – Ausblick und Umsetzungsprioritäten
- Dr. Renate Winter, ehem. Vorsitzende des UN-Kinderrechtsausschusses, Mitglied des Projektbeirats
- 17:00 Danksagung und Verabschiedung





Impressum:

*„Persönliche Freiheit als Kinderrecht – Alternativen zu Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkungen in Österreich?“, ein Forschungsprojekt des Ludwig Boltzmann Instituts für Grund- und Menschenrechte, im Auftrag des Global Campus of Human Rights (Venedig, <https://gchumanrights.org>), mit Unterstützung der Right Livelihood Foundation
Adresse: Freyung 6/II, A-1010 Wien; <https://gmr.lbg.ac.at>
Ansprechperson für Rückfragen: Helmut Sax, helmut.sax@univie.ac.at*