



7221 Marz, Ambrosius Salzer Platz 9
office@doej.at
www.doej.at

Bundesministerium für Verfassung, Reformen
Deregulierung und Justiz
Verfassungsdienst
Museumsstraße 7
1070 Wien

Marz, 11.7.2018

GZ: BMVRDJ-601.999/0014-V

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920, in der Fassung des B. G. Bl. Nr. 368 vom Jahre 1925, das Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierung außer Wien und das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herrn!

Der Dachverband Österreichischer Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen (DÖJ), vertritt über 150 private Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, die im Auftrag der öffentlichen Träger Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe (KJH) durchführen. In einigen Bundesländern (OÖ, Stmk), sind alle KJH-Einrichtungen, in anderen der Großteil der Einrichtungen, Mitglieder des DÖJ. Unsere Einrichtungen leisten den größten Teil der praktischen Arbeit der KJH, indem sie die KJH-Maßnahmen im Auftrag der Länder durchführen.

Wir erlauben uns, nachstehende Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das B-VG u.a. geändert werden soll, abzugeben. Das vom Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz entworfene sog. „Kompetenzbereinigungsgesetz“ sieht u.a. vor, die Zuständigkeit des Bundes für die Grundsatzgesetzgebung im Bereich der KJH abzuschaffen. Konkret würde die geplante Änderung des § 12, Abs. 1 des BVG eine bundesweite, gesamtösterreichische Gesetzgebung für die Kinder- und Jugendhilfe beenden.

Unsere Stellungnahme analysiert und bewertet zunächst die **Praxis nach der aktuellen Gesetzeslage**, schätzt dann die **Folgen der geplanten Gesetzesänderungen** ein und schließt mit einer **demokratiepolitischen Betrachtung der Vorgehensweise**, mit der die geplante Gesetzesänderung eingeleitet wurde.

A) Analyse und Bewertung der geltenden Kompetenzverteilung der KJH

Die bisher praktizierte Rahmengesetzgebung durch den Bund führte zu einigermaßen übereinstimmenden Leistungsangeboten der KJH in den Bundesländern. Seit dem B-KJHG 2013 stimmen auch die Qualitätsstandards, vor allem im Bereich der Gefährdungsabklärung, der Hilfeplanung und der Beteiligung / Partizipation österreichweit überein. Ein Mindestmaß an notwendigem, österreichweit geltendem Kinderschutz ist damit gewährleistet.

Die Vorgaben des B-KJHG finden zwar in den Ausführungsgesetzen der Länder Berücksichtigung, aber die Möglichkeit einer weiterführenden Ausgestaltung wird von den Ländern kaum genutzt. Großteils wurde in den Ausführungsgesetzen das Rahmengesetz nur „abgeschrieben“. Die Mindeststandards gelten also in der Ausführung der Länder gleichzeitig als Höchststandards.

Die praktische Durchführung der KJH in den Ländern führt trotz des gleichen Rahmens zu erheblichen Differenzen zwischen den Bundesländern. Beispielsweise unterscheidet sich die durchschnittliche Anzahl der Fremdunterbringung, welche einen massiven Eingriff in die Rechte der Familien darstellen, zwischen vergleichbaren Bundesländern um mehr als 100 Prozent. Die Anzahl der Unterbringung in Pflegefamilien bzw. in sozialpädagogischen Einrichtungen variiert ebenso stark wie der präventive Einsatz von Unterstützungen der Erziehung anstatt der Vollen Erziehung. Die durchschnittliche Anzahl der Hilfen für junge Erwachsene differiert um das Vielfache, usw..

Der Bund registriert zwar diese Unterschiede, die auf Grund der bundesweiten Statistik sichtbar werden, nahm jedoch nie dazu Stellung. Überhaupt führt der Bund über die Rahmengesetzgebung hinaus kaum eine Steuerung der KJH durch. Und dies, obwohl die österreichische Volksanwaltschaft, die Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs und der DÖJ eine solche mehrfach einforderten. Eine inhaltliche Steuerung der KJH durch den Bund über die Rahmengesetzgebung hinaus ist als Ziel bisher nicht erkennbar und auch ressourcenmäßig nicht implementiert.

Das erklärt auch die geringe Vernetzung der KJH mit den Gremien benachbarter Ressorts auf Bundesebene: Gesundheit (z.B. Komitee für Kinder- und Jugendgesundheit, Gesundheitsförderung, Frühe Hilfen), Bildung (Schulen, Ausbildungsinstitute für Fachkräfte), Soziales (z.B. Ausbildungspflicht bis 18). Nachdem keine eigenen Kinder- und Jugendhilfebeauftragten auf Bundesebene vorgesehen sind, erklärt sich auch niemand für die Schnittstellen zu diesen Ressorts zuständig. Der DÖJ hat solche Aufgaben in den letzten Jahren teilweise übernommen.

Der geringe Stellenwert der KJH auf Bundesebene spiegelt sich auch darin wieder, dass bisher jede Regierung die KJH in einem anderen Ministerium ansiedelte (die letzten drei: Gesundheit, Wirtschaft, Bundeskanzleramt).

Die Erstellung des B-KJHG 2013 stieß auf erheblichen Widerstand bei den Ländern, wenn Mehrkosten zu erwarten waren (zur Geschichte des Entwurfs des Bundes - Kinder- und Jugendhilfegesetzes siehe: <http://www.doej.at/files/PK-2012Beiblatt.pdf>). Die Androhung des sog. Konsultationsmechanismus durch die Länder verhinderte die wesentlich besseren Lösungen, die in den Entwürfen vorgesehen waren. Nur eine befristete Finanzierungszusage durch den Bund im Rahmen einer 15a Vereinbarung ermöglichte schließlich die Verabschiedung des B-KJHG 2013. Dass also eine Verbesserung des Kinderschutzes bei alleiniger Kompetenz der Länder zu erwarten ist, darf mehr als bezweifelt werden.

Fazit:

Die Rahmengesetzgebungskompetenz garantiert immerhin ein bundesweites Mindestmaß der Sicherstellung des Kinderschutzes in Österreich. Sinnvoll und notwendig erschiene uns (und vielen anderen ExpertInnen) allerdings eine ergänzende inhaltliche Steuerung und eine ressourcenmäßige Implementierung dieser Steuerung auf Bundesebene.

B) Folgenabschätzung einer ausschließlichen Kompetenzzuteilung der KJH an die Bundesländer

Der Wegfall der Grundsatzbestimmung (Teil 1) des B-KJHG lässt auf internationaler, nationaler und auf Länder-Ebene nachteilige Folgen erwarten:

1. Internationale Ebene

Die Einhaltung internationaler Verpflichtungen im Bereich der Kinderrechte und des Kinderschutzes wird erschwert. Die Streichung des geplanten, bundesweit einheitlichen, gesetzlichen Rahmens der KJH widerspricht den zentralen Prinzipien der UN-Kinderrechtskonvention. Der UN-Kinderrechtsausschuss und der Österreichischen Volksanwaltschaft kritisierten schon bisher, dass die Aufsicht über die Institutionen zur Fremdunterbringung sowie die Einhaltung gewisser Qualitätsstandards in Österreich Länderkompetenz sind. Nun soll sogar die **Vorgabe von Qualitätsstandards** durch den Bund an die Länder entfallen.

- a. Für die **Bemühungen der EU um gemeinsame Sozialstandards** gibt es im Bereich des Kinderschutzes keine nationale Ansprechstelle mehr.
- b. Die Anbindung an **internationale Kommunikation und Forschung** der KJH (fachlich und rechtspolitisch ist die KJH eng dem Diskurs in anderen Bereichen deutschsprachiger Länder verbunden) ist gefährdet. Im internationalen Vergleich könnten Daten aus Österreich für vergleichende Forschungszwecke nicht mehr ausgewertet werden.

2. Nationale Ebene

- a. Die geplante Gesetzesänderung schwächt die Garantien zur österreichweiten Einhaltung nationaler Gesetze im Bereich des Kinderschutzes:
Das **Bundesverfassungsgesetz über die Rechte der Kinder** garantiert zusammen mit dem **Gleichheitsgrundsatz** für alle Kinder in Österreich eine Gleichbehandlung ihrer Bedarfe von Seiten des Staates. Dies gilt auch und besonders für Maßnahmen, die getroffen werden, wenn die Rechte der Kinder gefährdet sind. Wenn Unterstützungen bei Gefährdungen des Kinderschutzes und Maßnahmen zum Kinderschutz nicht mehr wie bisher im BKJH-G 2013 österreichweit geregelt werden, verzichtet der Bund auf ein wichtiges Steuerungsinstrument, um die Einhaltung der Kinderrechte und die Sicherstellung des Gleichheitsgrundsatzes zu erreichen. Gleiche Qualitätsstandards für Gefährdungseinschätzung, Hilfeplanung, Meldepflichten, Datenschutz, fachliche Ausbildung, gleiche Vorgehensweisen bei Maßnahmen des Kinderschutzes und gleiche Unterstützungsangebote bei gleichen Problemlagen werden nicht mehr vorgeschrieben. Dies steht nicht im Einklang mit dem Gleichheitsgrundsatz und dem Kindeswohlvorrangigkeitsprinzip in Österreich.
- b. Die geplante Gesetzesänderung führt dazu, dass bisherige und zukünftige **Bundesleistungen der KJH** wegfallen oder reduziert werden:
 - Forschung und Weiterentwicklung der österreichischen KJH durch Sammeln und Auswerten nationaler Daten (Statistik) wäre nicht mehr vorgesehen.
 - Die Möglichkeit für bessere österreichweite Planung und Steuerung der KJH würde weitgehend wegfallen.
 - Die Möglichkeit zur Koordination der KJH mit anderen Ressorts (insbesondere Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsressort) auf Bundesebene würde wegfallen.
 - Würde sich die geplante Kompetenzaufteilung in Zukunft doch als nachteilig herausstellen, wäre eine neuerliche Wieder-Vereinheitlichung des Kinderschutzes äußerst mühsam, wie es aliquote Bemühungen im Bildungs- und Gesundheitsressort aktuell zeigen.
- c. Die geplante Gesetzesänderung ermöglicht es den Ländern, ihre Leistungen in Bezug auf KJH **beliebig zu reduzieren**:
 - Wichtige Leistungen (z.B. Kinder- und Jugendanwaltschaft, Hilfen für junge Erwachsene, Forschung und Statistik, Heranziehen privater Einrichtungen, ...) könnten in einzelnen Bundesländern ganz entfallen.
 - Der Kostenersatz durch betroffene Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene für Leistungen der KJH könnte wieder eingeführt werden.
 - Bei wichtigen Leistungen der KJH könnte die Qualität wieder beliebig reduziert werden (Vier-Augen-Prinzip, Hilfeplanung, Partizipation, ...).

3. Landes-Ebene

Die Diversifizierung der Leistungen der KJH zwischen den Bundesländern birgt folgende Gefahren:

- a. Leichtere **Ausweichmöglichkeit** gegenüber der Kontrolle von Kindeswohlgefährdungen durch Wechsel in ein anderes Bundesland.
- b. **Undurchschaubarkeit** für BürgerInnen, welche Kinderschutzregeln in welchem Land gelten.
- c. **Erhöhter Regelungsbedarf** in Bezug auf den Wechsel von KJH-Betroffenen zwischen Bundesländern: z.B. bei der Unterbringung von Kindern im benachbarten Bundesland oder bei der Leistungskontinuität für Familien nach Wohnsitzwechsel in ein anderes Bundesland. Das Auseinanderdriften der landesgesetzlichen Regelungen dürfte mehr und neue 15a Regelungen zwischen den Ländern bzw. mit dem Bund nötig machen.
- d. **Erschwerter Wechsel von Fachkräften** zwischen den Bundesländern.
- e. Das B-KJHG regelt im 2. Teil insbesondere die Mitteilungen bei Verdacht der Kindeswohlgefährdung (§ 37), Amtshilfe (§ 38), Datenverwendung (§ 40), Mitteilung zur Ermittlung von Einkommensverhältnissen (§ 39) und Mitfinanzierung des Bundes bei Forschung und Statistik (§ 45). Bei einem Verbleib dieses Teiles 2 als Bundesgesetz (mit eigener Zielsetzung?) bleibt die Notwendigkeit des komplexen ‚Zusammenlesens‘ verschiedener Gesetze bestehen und die angestrebte **Deregulierung wird minimalisiert**.

C) Demokratiepolitische Bedenken zur Vorgehensweise, wie die geplante Gesetzesänderung eingeleitet wurde

- a. Das **Ziel der Gesetzesänderung** bleibt bisher völlig allgemein (Kompetenzbereinigung) und wurde für den betroffenen Bereich der KJH nie konkretisiert. Auch die beabsichtigten positiven Folgen einer Kompetenzbereinigung in der KJH wurden nie konkret definiert.
- b. Die möglichen **fachlich-inhaltlichen Auswirkungen** auf die KJH wurden vor der Erstellung des neuen Gesetzesentwurfes nicht erörtert. Im Vorfeld der Vorlage des Entwurfes gab es offensichtlich weder mit den politisch davon betroffenen Gremien (Abt. KJH im Bundeskanzleramt, ARGE KJH), noch mit den damit befassten Berufsgruppen noch mit den PraktikerInnen in den KJH-Einrichtungen einen Diskurs, um die generelle Richtung der geplanten Veränderung abzustimmen und einen minimalen Ansatz an Partizipation zu realisieren.
Gleichzeitig aber wurden im Rahmen der Landeshauptleutekonferenz vom 18.5.2018 - trotz Unklarheit über die fachlich-inhaltlichen Ziele einer „Veränderung“ der KJH - schon zukünftige Kompetenzzuordnungen vereinbart. Der Kompetenzverzicht des Bundes bei der KJH ist dabei nur einer von mehreren Bausteinen im größeren Paket von Kompetenzzuordnungen zwischen Bund und Ländern. Es ist zu befürchten, dass mit dem Argument, das gesamte Paket nicht mehr aufschneiden zu wollen, individuelle Anpassungen einzelner Bausteine erschwert werden. Die Materie Kinderschutz ist aber zu wichtig, als dass sie als Tauschobjekt mit gänzlich anderen Materien gehandelt wird.
- c. Der Grund für die geplante unterschiedliche Kompetenzzuteilung zwischen **Jugendschutz (Bund) und KJH (Länder)** wurde nie erklärt.
- d. Die **plötzliche und radikale Abkehr** von einer seit Jahren betriebenen Politik der Vereinheitlichung von Qualitätsstandards in der KJH (z.B. durch das BKJH-G 2013) erfolgt, ohne die gesetzlich vorgesehene Folgenabschätzung der letzten Gesetzesänderung (**Evaluation**) abzuwarten.
- e. Das Gesetz wurde mit einer **Frist von nur 6 Wochen kurz vor den Ferien** in Begutachtung geschickt. In der Zeit vor Beginn der Sommerpause sind die stellungnehmenden Organisationen massiv mit vielen anderen Themen befasst, sodass eine ausführliche und inhaltliche Auseinandersetzung mit der betreffenden Angelegenheit sehr erschwert ist.

Auf Grund der oben angeführten inhaltlichen Überlegungen und der demokratiepolitischen Bedenken bei der Vorgangsweise ersucht der DÖJ dringend, von der geplanten, alleinigen Kompetenzzuteilung der KJH an die Bundesländer abzusehen.

Die von uns bevorzugte Weise, den genannten Gefahren zu begegnen, wäre eher eine **Erweiterung, keinesfalls aber die Abschaffung der Bundeskompetenz für KJH.**

Für einen fachlichen Diskurs stehen wir als DÖJ jederzeit zur Verfügung.

Diese Stellungnahme wurde auch dem Präsidium des Nationalrates mit der Adresse begutachtungsverfahren@parlament.gv.at übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen



Gerald Herowitsch-Trinkl
Obmann DÖJ



Dr. Hubert Löffler
GF DÖJ