

MonitoringAusschuss

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



August 2023

Stellungnahme zum Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Schulunterrichtsgesetz geändert wird (289/ME)

Der Unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)¹ vom 13. Dezember 2006 in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Er konstituierte sich auf der Grundlage von § 13 Bundesbehindertengesetz (BBG)² a.F. in Umsetzung der Konvention. Es obliegt dem Unabhängigen Monitoringausschuss gem. § 13g Abs. 2 Z 1 und 2 BBG³ in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, Stellungnahmen von Organen der Verwaltung mit Bezug auf die Umsetzung der UN-Behindertenkonvention einzuholen und Empfehlungen und Stellungnahmen betreffend die Umsetzung der UN-BRK abzugeben. Nach § 13g Abs. 4 BBG ist der Unabhängige Monitoringausschuss auch in Begutachtungen einzubeziehen.

Er bedankt sich für die Übermittlung des gegenständlichen Ministerialentwurfs, mit dem das Schulunterrichtsgesetz geändert wird (289/ME) und nimmt wie folgt Stellung:

I. Einleitend

In Österreich ist seit 1989 jede Form von Gewalt gegen Kinder als Erziehungsmittel gesetzlich verboten.⁴ Dies betrifft sowohl die Gewalt in der Familie als auch in Schulen und Einrichtungen. Die Republik Österreich trifft eine spezielle Schutzpflicht, um Kinder und Jugendliche vor Gewalt in der Familie und außerhalb zu schützen. Dies hat durch entsprechende gesetzliche Vorgaben und andere Maßnahmen zu erfolgen.

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sind von Gewalt und Missbrauch in einem hohen Ausmaß betroffen und bei der Wahrnehmung ihrer Rechte mit zahlreichen

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD); UN-Generalversammlung, A/RES/61/106; BGBl III 2008/155 ratifiziert mit 26. Oktober 2008 BGBl III 2008/155, neue Übersetzung: BGBl III 2016/105.

² BGBl 1990/283 idF BGBl I 2008/109.

³ §§ 13g-13l eingefügt mit BGBl I 2017/155.

⁴ § 137 ABGB.

Hürden konfrontiert.⁵ Sie sind daher als besonders vulnerabel und schutzwürdig zu qualifizieren. Die Republik Österreich hat eine spezielle Verantwortung ihnen gegenüber, sie vor Gewalt und Missbrauch zu schützen.

Die Implementierung von Kinderschutzkonzepten ist hierfür ein wichtiger Ansatz. Kinderschutz zielt darauf ab, ein schützendes Umfeld für Kinder zu schaffen, indem Risiken definiert werden und eine klare Haltung gegen Gewalt sowie verbindliche rechtliche Rahmenbedingungen existieren.⁶

II. Vorgaben der UN-BRK, UN-KRK und des Verfassungsrechts

Auf Basis von völkerrechtlichen Verpflichtungen und den verfassungsrechtlichen Grundlagen ergeben sich für die Republik Österreich gegenüber Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen spezifische Umsetzungsverpflichtungen.

Mit Art. 7 UN-BRK⁷ enthält die **UN-BRK** eine eigene Bestimmung, die auf den Schutz und die Gleichstellung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen gerichtet ist. Art. 7 UN-BRK verwirklicht einen zweigleisigen Ansatz (*twin-track-approach*).⁸ Aus der Bestimmung ergeben sich eigenständige Umsetzungsverpflichtungen für die Republik Österreich. Gleichzeitig sind die Belange von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen bei der Umsetzung der UN-BRK durch die Republik Österreich als Querschnittsmaterie in allen Bereichen mitzuberücksichtigen. Art. 16 UN-BRK enthält umfassende Gewaltschutz und -präventionsvorgaben für die Republik Österreich. Nach Art. 16 Abs. 1 UN-BRK hat die Republik Österreich sämtliche Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen sowohl vor privater als auch öffentlicher Gewalt zu schützen. Auf Kinder und Frauen mit Behinderungen ist besonders Bedacht zu nehmen (Art. 16 Abs. 5 UN-BRK).

Flankiert werden die Staatenverpflichtungen der UN-BRK durch die ebenfalls von Österreich ratifizierte **UN-KRK**⁹. Die UN-KRK garantiert Menschenrechte für *alle* Kinder und Jugendliche - unabhängig vom Vorliegen einer Behinderung. Mit Art. 23 UN-KRK enthält das Übereinkommen auch eine eigene Schutznorm, die sich explizit an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen richtet. Nach Art. 23 Abs. 1 UN-KRK anerkennt die Republik Österreich das Recht von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen auf ein erfülltes und menschenwürdiges Leben. Die Wahrung ihrer Würde, die Förderung ihrer Selbständigkeit und die Erleichterung ihrer aktiven Teilnahme am Leben in der

⁵ Siehe *FRA*, Gewalt gegen Kinder mit Behinderungen: Gesetzgebung, Maßnahmen, und Programme in der EU. Zusammenfassung, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-violence-against-children-with-disabilities-summary_de.pdf (abgerufen am 28.8.23).

⁶ Siehe *Plattform Kinderschutzkonzepte*, Über Kinderschutzkonzepte, <https://www.schutzkonzepte.at/ueber-schutzkonzepte/> (abgerufen am 28.8.23).

⁷ BGBl III 2008/155 idF BGBl III 2016/105.

⁸ Siehe in dieser Stellungnahme, 3.

⁹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, BGBl 1993/7.

Gemeinschaft sind als Zielvorgaben zu verstehen.¹⁰ Art. 23 UN-KRK ist gemeinsam mit Art. 19 UN-KRK umzusetzen. Nach Art. 19 Abs. 1 UN-KRK hat die Republik Österreich geeignete Maßnahmen zu treffen, um Kinder vor Gewalt, Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschließlich des sexuellen Missbrauchs zu schützen, u.a., wenn sie sich in der Obhut anderer Personen befinden, die das Kind betreuen – wie etwa im Schulkontext. Dazu zählen Maßnahmen zur Aufdeckung, Meldung, Weiterverweisung, Untersuchung, Behandlung und Nachbetreuung (Art. 19 Abs. 2 UN-KRK).

Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist das **BVG Kinderrechte**¹¹ einschlägig. Mit Art. 6 BVG Kinderrechte ist verfassungsrechtlich ein spezifischer Schutzauftrag für Kinder mit Behinderungen normiert: *„Jedes Kind mit Behinderung hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die seinen besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen. Im Sinne des Artikel 7 Abs. 1 B-VG ist die Gleichbehandlung von behinderten und nicht behinderten Kindern in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.“* Die Schutznorm von Art. 6 BVG Kinderrechte wird ergänzt durch das in Art. 5 Abs. 1 BVG Kinderrechte normierte Gewaltverbot. Danach hat jedes Kind ein Recht auf gewaltfreie Erziehung.

Die im vorliegenden Entwurf zur Änderung des Schulunterrichtsgesetzes (SchUG)¹² vorgesehenen Kinderschutzkonzepte, die Schüler*innen inner- und außerhalb der Schule vor Gewalt und Missbrauch schützen sollen, sind als völkerrechtliche Umsetzung der Vorgaben von **Art. 16 UN-BRK, Art. 7 UN-BRK und der UN-KRK** zu qualifizieren. Die Republik Österreich hat im Lichte dieser Vorgaben einen speziellen Umsetzungsfokus auf Schüler*innen mit Behinderungen zu legen. Überdies ergibt sich dies aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben des **BVG Kinderrechte**.

III. Zum Entwurf

1. Hauptgesichtspunkte

Um einen völkerrechts- bzw. verfassungsrechtskonformen Entwurf sicherzustellen, ist der Schutz von Kindern mit Behinderungen zu gewährleisten. Dazu ist, wie in Art. 7 UN-BRK, ein **zweigleisiger Ansatz** (*twin-track approach*) zu verfolgen. Es ist zum einen sicherzustellen, dass alle Gewaltschutzkonzepte und darin enthaltenen Maßnahmen und Regelungen auch auf Kinder mit Behinderungen passen.

Zum anderen sind eigene Maßnahmen für Kinder mit Behinderungen zu entwickeln und in die Schutzkonzepte aufzunehmen.

¹⁰ Vgl. *Schmahl*, Kinderrechtskonvention Handkommentar² (2017) Art. 23, Rz. 5.

¹¹ Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, BGBl I 2011/4.

¹² Schulunterrichtsgesetz – SchUG, BGBl 1986/472 idF BGBl I 2023/37.

2. Konkrete Regelungen

Zur Überschrift zu § 44 SchUG sowie zu § 44 Abs 1 SchUG (Garantie des Schutzes von Kindern mit Behinderungen):

Die Überschrift zu § 44 SchUG soll mit dem Einfügen der Wendung „Sicherheit in der Schule einschließlich Kinderschutz“ das Ziel der Norm klarstellen.¹³ Es wird demnach der **Schutz von Kindern** grundsätzlich betont. Der erste Satz der Bestimmung enthält die grundsätzliche Regelung, dass ein weiterer Regelungsspielraum mittels einer noch zu entwickelnden bzw. noch nicht veröffentlichten Verordnung geregelt wird. Jedoch wird weder grundsätzlich noch speziell, etwa als Auflage für die Verordnung, die ausdrückliche Garantie, dass auch Kinder mit Behinderungen entsprechend eines inklusiven Schulsystems den gleichen Schutz erfahren, angeführt.

Daher ist in § 44 Abs. 1 SchUG festzuhalten, dass **Kinder mit Behinderungen** ebenso geschützt werden müssen wie Kinder ohne Behinderungen und die in der Verordnung enthaltenen Regelungen diesen Schutz gewährleisten müssen sowie zu einem **inklusiven Schulsystem** beizutragen haben. Es muss sichergestellt werden, dass durch die Regelungen der Verordnung **keine Barrieren** für Kinder mit Behinderungen entstehen. Dazu sind etwa auch Expert*innen in eigener Sache bei der Entwicklung der Verordnung beizuziehen.

Zu § 44 SchUG (Regelungsbereich der Verordnung, digitaler Bereich):

Die geplante Verordnung hat einen sehr großen **Anwendungsbereich**. So wird etwa neben dem Personenkreis, der sich in der Schule aufhalten darf,¹⁴ das Verhalten aller in der Schule oder bei Veranstaltungen aufhältigen Personen geregelt.

Auffallend ist, dass der **digitale Bereich** nicht erwähnt wird. Dabei können Gefahren im digitalen Bereich einerseits in der Schule entstehen. Andererseits können solche auch in der Schule erkennbar sein. Beide Fälle sollen durch die Kinderschutzkonzepte geregelt werden.¹⁵

Deswegen ist der digitale Bereich von der Verordnung und folglich den Konzepten zu erfassen und Maßnahmen zu entwickeln, wie Kinder mit oder ohne Behinderungen sowie das Schulpersonal etwa auf „hate crime“ in sozialen Netzwerken reagieren kann. Dabei ist ein Fokus auf Kinder mit Behinderungen zu legen, weil diese vermehrt Opfer solcher Gewalt sind.

Zu § 44 SchUG (Regelung über den Aufenthalt in der Schule):

In der Verordnung soll unter anderem ein **Personenkreis** definiert werden, wer sich in oder um die Schule rechtmäßig aufhalten darf. Dies soll zum Schutz der Schüler*innen dienen. In den Materialien oder im Gesetzestext wird nicht auf Dienstleister*innen für

¹³ ErläutME 289 BlgNR 27. GP 1.

¹⁴ Siehe dazu in dieser Stellungnahme, 5.

¹⁵ ErläutME 289 BlgNR 27. GP 1.

Kinder mit Behinderungen eingegangen, weswegen unsicher ist, ob diese von der Verordnung ausreichend bedacht werden.

Es ist daher, zumindest in den Materialien, abzusichern, dass der von der Verordnung definierte Personenkreis nicht zu eng ist und auf jeden Fall **Unterstützungsleistungen** für Kinder mit Behinderungen einschließt. Es muss sichergestellt werden, dass Personen, die zur Unterstützung des Kindes mit Behinderungen dienen, wie die Persönliche Assistenz oder Therapeut*innen, die in die Schule kommen, nicht der Aufenthalt untersagt wird.

Zu § 44 Abs 4 Z 2 SchUG (Kinderschutzteam):

Nach § 44 Abs 4 Z 2 SchUG ist in den Kinderschutzkonzepten ein Kinderschutzteam vorgesehen. Für die **Zusammensetzung** wird ausschließlich betont, dass die Schulleitung kein Teil des Teams ist. Wer sonst aber an dem Kinderschutzteam teilnimmt, ist nicht geklärt. Auch die Aufgaben des Kinderschutzteams sind nicht in den Materialien oder im Gesetzestext festgelegt.

Festzuhalten ist, dass Kinder mit Behinderungen bei jeder Maßnahme und damit auch bei den Kinderschutzteams bedacht werden müssen, indem etwa Expert*innen in eigener Sache in solchen **vertreten** sind.

Ein wesentlicher Pfeiler der UN-KRK und UN-BRK ist die **Partizipation** von Kindern. So ist der Einbezug von Kindern (mit und ohne Behinderungen) bei altersadäquaten Themen, wie das Erstellen von Leitlinien oder Präventionsmaßnahmen, im Zuge des Kinderschutzteams angebracht. Die Ausgestaltung der Partizipation hängt von den Aufgaben des Kinderschutzteams ab.

Zu § 44 Abs. 4 Z 3 SchUG (Risikoanalyse):

Das Kinderschutzkonzept hat unter anderem eine Risikoanalyse zu enthalten. In dieser soll das örtliche Umfeld der Schule und der Informations- und Kommunikationstechnologie beachtet werden. Es soll auf drei Gefahrengruppen (Gefahr außerhalb der Schule, Kinder untereinander, Gefahr durch Erwachsene) sowie die konkrete Situation der Schule eingegangen werden.¹⁶ Dabei wird auch der 1:1-Kontakt als Gefahrenpotential in den Materialien angeführt, der als Beispiel eine Pflegemaßnahme für Kinder mit Behinderungen nennt.¹⁷ Dies stellt die **einzige Erwähnung** von Kindern mit Behinderungen dar und wirkt aus dem Kontext gerissen. Kinder mit Behinderungen müssen grundlegend bei Kinderschutzkonzepten und Risikoanalysen mitbedacht werden. So ist etwa auch die umfassende Barrierefreiheit eine Voraussetzung, damit ein solches Konzept funktionieren kann. Um den Schutz von Kindern mit Behinderungen gewährleisten zu können, sind bei der **Entwicklung der**

¹⁶ ErläutME 289 BlgNR 27. GP 2.

¹⁷ ErläutME 289 BlgNR 27. GP 2.

Risikoanalysen und der Kinderschutzkonzepte unter anderem Expert*innen in eigener Sache beizuziehen.

Fehlende Bestandteile der Novelle (Umfassende Barrierefreiheit, Prävention, barrierefreie Informationen und Schulungen, barrierefreie Anlaufstelle):

Der Gesetzesentwurf verweist vielfach auf eine noch nicht erstellte bzw. nicht einsehbare Verordnung. Um zu gewährleisten, dass diese auch den Anforderungen eines **inklusive Schulsystems** entspricht, sind im Gesetzestext Grundsätze festzulegen, die bisher fehlen:

- **Umfassende Barrierefreiheit:** Damit ein inklusives Schulsystem entstehen bzw. weitergeführt werden kann, muss die umfassende Barrierefreiheit ständig mitbedacht werden; so auch bei der Implementierung der Kinderschutzkonzepte. Dies betrifft alle unten angeführten Grundsätze sowie die Entwicklung, die Durchführung sowie den Inhalt der Kinderschutzkonzepte.
- **Prävention:** Für den Schutz vor Gewalt ist deren Verhinderung wesentlich. Dazu sind präventive Maßnahmen in Schulen ein- und durchzuführen. Es ist sicherzustellen, dass diese auch von Kindern mit Behinderungen wahrgenommen werden können. So muss etwa die umfassende Persönliche Assistenz als Präventionsmaßnahme mitberücksichtigt werden.
- **Barrierefreie Informationen und Schulungen:** Als Teil von präventiven Maßnahmen oder auch im akuten Fall, ist es zentral, dass das Schulpersonal sowie die Kinder mit oder ohne Behinderungen entsprechend geschult sind und alle Informationen haben, damit sie etwa Gewalt erkennen und im Falle dessen richtig reagieren können. Dabei ist es ausschlaggebend, dass sowohl die Schulungen als auch die Informationen für jeden zugänglich, also umfassend barrierefrei sind.
- **Barrierefreie Anlaufstelle:** Damit Kinder von Gewalt berichten können, ist es notwendig eine niederschwellige Anlaufstelle zu errichten, an die sie sich wenden können. Diese muss umfassend barrierefrei sein, damit auch Kinder mit Behinderungen von Vorfällen berichten können.

Für den Ausschuss

HS-Prof. Dr. Tobias Buchner und Daniela Rammel

(Vorsitz des Unabhängigen Monitoringausschusses)