

# Konzeptpapier zur Einsetzung einer Unabhängigen Kinderrechte-Monitoring-Einrichtung in Österreich

Kinderrechte-Board/PG Monitoring, Dezember 2024

## Zielsetzung:

- Gewährleistung eines **gesetzlich verankerten, unabhängigen bundesweiten Monitoring der Umsetzung von Kinderrechten in Österreich**, inkl. regelmäßiger Berichterstattung (Fokus: systematische/strukturelle Ansätze und Aspekte);
- Sicherstellung der **Einbeziehung breiter Expertise** aus Wissenschaft (Forschung und Daten/Statistik), Zivilgesellschaft und gesetzlicher Interessensvertretung von Kindern und Jugendlichen, einschließlich eines Formats für direkte Einbeziehung junger Menschen.

## Ausgangslage:

- Zur Gewährleistung der Menschenrechte auf nationaler Ebene bedarf es unabhängiger Strukturen zur regelmäßigen, evidenzbasierten Überprüfung von Fortschritten (**Monitoring**) als zentrales Element der Qualitätssicherung in der Umsetzung dieser Rechte.
- Entscheidend ist die **Unabhängigkeit** in der Bewertung der Maßnahmen; daher ist die Funktion des Monitorings strikt von der Funktion der Koordination der Umsetzung von Maßnahmen zu trennen – letztere ist Aufgabe der staatlichen Verwaltung.
- Die **Pariser Prinzipien 1993** legen international gültige Qualitätsstandards für ein unabhängiges Monitoring fest, einschließlich von Kriterien wie: gesetzliche Grundlage für Mandat und Weisungsfreiheit, Initiativrecht für Untersuchungen, breites Mandat für Monitoring und Berichterstattung, einschließlich dafür nötiger Befugnisse, Kapazitäten und Ressourcen zur Erfüllung des Mandats. Vor diesem Hintergrund stellen in Österreich im Rahmen der Volksanwaltschaft die „OPCAT-Kommissionen“ ein unabhängiges Unterbringungsmonitoring von Personen in Einrichtungen sicher; und im Bereich der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen wurde der Unabhängige Monitoringausschuss nach der UN-Behindertenrechtskonvention gesetzlich eingerichtet.
- Für den Bereich der **Kinderrechte** wurden in vielen Staaten unterschiedliche Modelle für ein Kinderrechte-Monitoring entwickelt, zB Ombudsstellen für Kinder/Kinderrechte, Children’s Commissioners, eigenständige Abteilungen für Kinderrechte in allgemeinen Ombudseinrichtungen etc (vgl. Überblick in [GANHRI/UNICEF, Children’s Rights in National Human Rights Institutions: A Mapping Exercise, 2018](#)).
- Auch hierzu wurden vom **European Network of Ombudspersons for Children** (ENOC) spezifische Qualitätsstandards für ein Kinderrechte-Monitoring entwickelt, die auf den Pariser Prinzipien beruhen.
- **In Österreich** erfolgte die Verankerung wichtiger kinderrechtlicher Grundsätze im Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern (BGBl. I Nr. 4/2011); Aufgaben der Koordination kinderrechtlicher Umsetzungsmaßnahmen wurden einer Abteilung des BKA/Sektion Familie übertragen und zur Beratung der Familienministerin ein Expert:innenbeirat („Kinderrechte-Board“) eingesetzt. Auf zivilgesellschaftlicher Ebene haben sich mittlerweile 55 Organisationen und Einrichtungen zum „Netzwerk Kinderrechte Österreich“ zusammengeschlossen, das sich regelmäßig mit „ergänzenden Berichten“ am

internationalen Staatenprüfverfahren vor dem UN-Kinderrechtsausschuss beteiligt. **Eine institutionell abgesicherte, den Kriterien der Pariser Prinzipien und der ENOC-Standards entsprechende Struktur für ein kinderrechtlich fokussiertes Monitoring auf gesamtgesellschaftlicher Ebene fehlt allerdings in Österreich.** So sind auch die **Kinder- und Jugendanwaltschaften der Länder** nur landesgesetzlich verankert. Diese institutionelle Lücke in der kinderrechtlichen Qualitätssicherung wurde von den Kinder- und Jugendanwaltschaften selbst sowie vom Netzwerk Kinderrechte Österreich seit vielen Jahren kritisiert und u.a. auch im Bericht der Unabhängigen Kindeswohlkommission zum Asylverfahren in Österreich 2021 festgestellt.

- Der **UN-Kinderrechtsausschuss** erachtet eine entsprechende Kinderrechte-Monitoringeinrichtung in Verbindung mit Datenerhebung und Kinderrechte-Forschung als Teil der staatlichen Umsetzungsverpflichtung nach Art 4 der UN-Kinderrechtskonvention (vgl. General Comment Nr. 5/2023). Im Staatenprüfverfahren zu Österreich haben die UN-Expert:innen in ihren Stellungnahmen (*Concluding Observations*) wiederholt Kritik geübt am Fehlen eines unabhängigen Kinderrechte-Monitorings nach den Pariser Prinzipien (zuletzt 2020: „Der Ausschuss ... stellt ... fest, dass die österreichische Volksanwaltschaft kein spezifisches Mandat in Bezug auf Kinderrechte hat“ (Para 12) und empfiehlt Maßnahmen zur Gewährleistung der Pariser Prinzipien).

### **Vorschlag der Projektgruppe Monitoring des Kinderrechte-Boards:**

Ausgangsmodell ist die Einrichtung eines **Unabhängigen Kinderrechte-Monitoring-ausschusses für Österreich**, zur Gewährleistung eines effektiven, umfassenden, kontinuierlichen und unabhängigen Monitorings der Umsetzung von Kinderrechten in Österreich, als strukturelle Umsetzungsmaßnahme des BVG Kinderrechte 2011 (insb. Art 1, 4) sowie des Art 24 EU Grundrechtecharta.

- **Wesentliche Aufgaben:**
  - Kontinuierliche und unabhängige Kontrolle der Gewährleistung der Kinderrechte in Österreich,
  - **regelmäßige Berichterstattung** (zB jährlicher Bericht zur Lage der Kinderrechte), iVm Öffentlichkeitsarbeit,
  - **Datenerhebung und Forschung zu Kinderrechten/Sicherstellung der wissenschaftlichen Begleitung des Ausschusses,**
  - Abgabe von **Stellungnahmen**, Entwicklung von **Positionspapieren**,
  - **Bewusstseinsbildung** für Kinderrechte,
  - **Umgang mit Beschwerden/Einzelfallarbeit:** hier soll der Fokus bei Kinder- und Jugendanwaltschaften der Länder (bzw. sonstigen qualifizierten Einrichtungen zB für Rechtsberatung von Flüchtlingen) liegen; der Ausschuss bietet keine inhaltliche Einzelfallberatung, sondern verweist an bestehende qualifizierte Beratungseinrichtungen. Der Ausschuss kann jedoch Beschwerden entgegennehmen und dokumentiert sie im Hinblick auf mögliche Anzeichen struktureller Probleme.
  - Berichterstattung an den **Nationalrat und Bundesrat** (bzw. Ausschüsse)
  - **Internationale Vernetzung**
- **Arbeitsweise:**
  - Aktive, **direkte Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen** in das Kinderrechte-Monitoring. Wie am Beispiel der deutschen Monitoringstelle ersichtlich, können durch ein offenes und niederschwelliges Beteiligungsformat viele Kinder und Jugendliche

erreicht und ihr Meinung zu unterschiedlichen Themen angehört werden (die Nationale Arbeitsgruppe Jugenddialog und Jugendbeteiligung aktualisiert zurzeit die Prinzipien für Kinder- und Jugendbeteiligung, welche wichtige Grundvoraussetzungen formulieren).

- **Unmittelbare Einbeziehung der Arbeit der Kinder- und Jugendanwaltschaften der Länder** in das Monitoring, im Hinblick auf relevante Entwicklungen auf Landesebene und die Zugänglichkeit des Monitorings für Anliegen der Kinder und Jugendlichen zu fördern.
- **Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Netzwerken und Organisationen, Fachverbänden** (zB Kinder- und Jugendgesundheit, Bildung, Jugendarbeit, Flucht) und **Forschung** (Universitäten, Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen, außeruniversitäre Einrichtungen, etc).
- **Schnittstellenarbeit** mit bestehenden anderen Monitoring-Einrichtungen, Volksanwaltschaft, Ombudsstellen.
- **Ressourcen und Befugnisse:**
  - Ausstattung mit zur Erfüllung des Mandats erforderlichen **Befugnissen** (zB Auskunftsrechte, Akteneinsicht).
  - Ausstattung mit erforderlichen **Ressourcen** (eigenständiges Budget, Personal).
  - **Gesetzliche Grundlage** für Mandat, Befugnisse, Weisungsfreiheit und Ressourcen.
- **Vorschlag für Zusammensetzung Kinderrechte-Monitoring-Ausschuss:**

*Vorbemerkung:* zentrale Kriterien für die Besetzung des Ausschusses (einschließlich Bestellmodus) sind die Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien sowie den ENOC-Qualitätsstandards für das Kinderrechte-Monitoring, einschließlich Gewährleistung der Unabhängigkeit der Einrichtung auf gesetzlicher Grundlage. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Modelle möglich: so besteht in Österreich mit dem Unabhängigen Monitoring-Ausschuss zur UN-Behindertenrechtskonvention bereits ein Beispiel für ein Ausschuss-System. In Deutschland ist die [Monitoring-Stelle der UN-Kinderrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte](#) angesiedelt. Andere Länder haben auch ein Komissar:innenmodell gewählt, wie etwa [Flandern](#) (Belgien) oder Schottland ([Children and Young People's Commissioner Scotland](#)).

Vorgeschlagen wird ein Modell bestehend aus Ausschuss und Geschäftsstelle.

- Einrichtung eines **Ausschusses:**
  - Aufgaben:
    - Planung: Erarbeitung von Jahresplanung und Schwerpunktsetzung
    - Inhaltliche Arbeit: Einbringen von Expertise zu Berichten, Positionen, Stellungnahmen oder Arbeitsgruppen
    - Beschluss: Beschließen der zu veröffentlichenden Papiere des Ausschusses
  - Bestellung der Ausschussmitglieder:
    - Für fünf Jahre; Ehrenamt, aber Aufwandsersatz, insbesondere für Vorsitz
  - Ständige Mitglieder:
    - 2x Vertreter:in der Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs
    - 1x Bundesjugendvertretung
    - Gewählte Mitglieder:
      - 2x Vertreter:in der Zivilgesellschaft, Bereich Kinderrechte/Menschenrechte
      - 2x Vertreter:in der Wissenschaft/Forschung
- Einrichtung einer **Geschäftsstelle:**
  - Aufgaben:

- Planung: Vorbereitung von Jahresplanung und Schwerpunktsetzung
- Inhaltliche Arbeit: Erarbeitung von Berichten, Stellungnahmen, Positionen und Strategien zur Umsetzung der Jahresplanung und Schwerpunkte
- Beschluss: Vorlage der zu veröffentlichenden Papiere des Ausschusses
- Zusammensetzung, mit zumindest folgenden Funktionen/Qualifikationen (bezahlte Tätigkeit):
  - Geschäftsführung (vom Ausschuss bestellt)
  - Juristische/r Mitarbeiter:in
  - Sozialwissenschaftliche/r Mitarbeiter:in
  - Mitarbeiter:in für statistische Arbeit und Datenanalyse
  - Öffentlichkeitsarbeit
  - Administration/Assistenz der Geschäftsführung
- Beschluss einer **Geschäftsordnung**
- Regelt insbesondere Fragen der Aufgabenteilung zwischen Ausschuss und Geschäftsstelle/Sicherstellung der Handlungsfähigkeit, Entscheidungsfindung, (einschließlich in Dringlichkeitssituationen), Vertretung nach außen, Öffentlichkeits-/Medienarbeit

#### **Zur bisherigen Arbeit des Kinderrechte-Boards zum Thema Kinderrechte-Monitoring:**

- Seit Einrichtung des Kinderrechte-Boards im zuständigen Bundesministerium im Jahr 2012 gibt es die Forderung der Expert:innen nach einem tragfähigen, unabhängigen Monitoring der Kinderrechte auf Bundesebene.
- Ein ausführliches **Konzeptpapier** wurde im Jahr 2022 von einigen Kinder- und Jugendanwaltschaften der Länder (Wien, Steiermark, Salzburg), unter Einbeziehung des Ludwig Boltzmann Instituts für Grund- und Menschenrechte (LBI-GMR), erstellt. Darin enthalten sind Überlegungen zu bestehenden Instrumenten und Akteur:innen, Anforderungen (Pariser Prinzipien, ENOC-Standards, Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses), zur Bedeutung des BVG Kinderrechte 2011, sowie ein Vorschlag für einen Unabhängigen Kinderrechte-Monitoringausschuss, inkl. Aufgaben, Befugnisse, Geschäftsstelle, Trägerschaft.
- In einer Sitzung vom März 2024 speziell zum Thema Monitoring berichtete die Leiterin der Kinderrechte-Monitoringstelle am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) von den bisher gemachten Erfahrungen in Deutschland.
- Im Anschluss daran wurde seitens der Sektionsleiterin Familie im BKA die Einladung an die Mitglieder des Kinderrechte-Boards ausgesprochen, den Input der heutigen Sitzung zu Kinderrechte-Monitoring im Rahmen einer Projektgruppe aufzuarbeiten, eine gemeinsame Position des Kinderrechte-Boards zu finden und eine Empfehlung zur konkreten Ausgestaltung abzugeben.
- In weiterer Folge wurde mit Unterstützung der Geschäftsstelle des Kinderrechte-Boards die **Projektgruppe Monitoring** eingerichtet, unter Beteiligung der KIJAs Steiermark und Wien, LBI-GMR, Bundesjugendvertretung (BJV), Asylkoordination, UNICEF Österreich, Monitoringausschuss zur Behindertenrechtskonvention, sowie zunächst auch unter Beteiligung der Bundesschülervertretung (vgl. aber Brief zu deren Rückzug aus dem Prozess).
- Bisher fanden **sechs Sitzungen** (Mai bis November 2024) statt.