

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft
und Forschung

Minoritenplatz 5
1010 Wien
e-mail: begutachtung@bmbwf.gv.at

Wien, Innsbruck am 21. März 2024

Geschäftszahl: 2023-0.716.561

Stellungnahme im Begutachtungsverfahren zum Entwurf einer Verordnung des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung über das Verhalten in der Schule und Maßnahmen für einen geordneten und sicheren Schulbetrieb – Schulordnung 2024

Sehr geehrte Damen und Herren,

SOS-Kinderdorf betreut als größte private Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung Österreichs 1.700 Kinder und Jugendliche in stationären Angeboten und unterstützt rund 3.000 Familien ambulant oder aufsuchend. Darüber hinaus ist es unser Anspruch, wenn immer nötig die Einhaltung der UN-Kinderrechte einzufordern und Kindern, Jugendlichen und ihren Familien diesbezüglich eine starke Stimme zu verleihen. Einer der Schwerpunkte unserer Arbeit liegt, auf Grund der hohen Relevanz für die genannte Gruppe, beim österreichischen Schulsystem, seinen Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche, ihre dortigen Teilhabemöglichkeiten und ihre kinderrechtlichen Schutzansprüche.

Innerhalb offener Frist geben wir zum im Betreff genannten Verordnungsentwurf aus kinderrechtlicher Perspektive folgende Stellungnahme ab:

1. Zum Verordnungsentwurf generell:

Als Kinderrechts- und Kinderschutzorganisation begrüßt SOS-Kinderdorf prinzipiell die Kinderschutz-Initiative der Bundesregierung, die ohne Frage dem Kinderschutz und dem Kindeswohl in Österreich förderlich sein wird. Wir haben dies bereits in unserer Stellungnahme zur Novelle des Schulunterrichtsgesetzes von 2023 (20/SN-289/ME) zum Ausdruck gebracht und betonen dies auch im Zusammenhang mit dem nunmehr vorliegenden Verordnungsentwurf.

Ebenso positiv hervorgehoben werden muss die Einräumung eines Begutachtungsverfahrens im Zuge der Verordnungserstellung. Der Inhalt dieses Verordnungsentwurfes macht seine große

Bedeutung in der konkreten Umsetzung von Kinderschutz in der Schule deutlich. Umso wichtiger ist es, eben auch diese Verordnung einer kritischen Reflexion durch Expert*innen außerhalb ihres Ministeriums zu unterziehen.

In diesem Sinne erlauben wir uns auf einige Aspekte hinzuweisen, die aus unserer Sicht noch überdacht bzw. überarbeitet werden sollten. Leider wurden substantielle Bedenken, die bereits in unserer Stellungnahme zum Schulunterrichtsgesetz zum Ausdruck gebracht wurden, auch durch die Ausführungen in der Verordnung nicht ausgeräumt und müssen deshalb an dieser Stelle wiederholt werden. Neu dazu kommen allerdings noch **Anmerkungen, die vor allem auf kinderrechtliche Bedenken zum Grundansatz der Schulordnungs-Verordnung hinweisen müssen** bzw. die Denkanstöße zur zeitadäquaten Rolle von Schüler*innen in der Schule und ihren aktuellen Ansprüchen, Rechten und Pflichten diskutieren wollen.

Auf Grund der äußerst relevanten Ausführungen in den Erläuterungen wird in dieser Stellungnahme auch auf diese Bezug genommen, ebenso auf die Wirkungsfolgenabschätzung.

2. Zum Verordnungsentwurf und deren Erläuterung im Detail:

Ad Erläuterungen §3

SOS-Kinderdorf sieht die „Einordnung in eine Gemeinschaft“ nicht als Ziel pädagogischer Maßnahmen. Vielmehr geht es um das gemeinsame Erarbeiten von Werten und Regeln in demokratischen Prozessen, eine transparente Kommunikation dazu und die Förderung der Identifikation damit. Deshalb schlagen wir vor, das Ziel einer „Einordnung in eine Gemeinschaft“ durch das „Bilden einer Gemeinschaft“ zu ersetzen. Damit werden die Rolle und der Wert der Schüler*innen im gemeinschaftlichen Gefüge betont und eben auch ihre Möglichkeit der Mitgestaltung desselben.

Ad §3(4) und Erläuterungen §3(4)

Die Ausführungen zur Einräumung der Möglichkeit, dass Gegenstände „die den Schulbetrieb stören“ auf Verlangen den Lehrpersonen zu übergeben sind, räumt Lehrpersonen einen sehr großen Spielraum zur Interpretation der Formulierung „Beeinträchtigung des Unterrichts“ und der folgenden Ausübung dieser Maßnahme ein.

Als Kinderrechtsorganisation erwarten wir, dass als Basis solcher Maßnahmen gemeinschaftlich in der Klasse Regeln erarbeitet werden und diese transparent und für alle Schüler*innen gleich anzuwenden sind. Individualisierte Sanktionierungen womöglich auch im Kontext anderer Konfliktlagen gilt es zu vermeiden. Sie könnten den Eindruck der „Ungerechtigkeit“ bestärken. Jedenfalls muss klar sein, dass diese Regeln dann nicht nur für Schüler*innen, sondern auch für Lehrpersonen gelten (z.B. Handygebrauch etc.).

Ad Verhaltenskodex, Anlage A, Erläuterungen §3

Wir begrüßen die Wertehaltungen, die durch den Verhaltenskodex zum Ausdruck gebracht werden und das Bemühen, diese in der Schulgemeinschaft wirksam werden zu lassen.

Allerdings irritiert der letzte Satz der Ausführungen. Was soll der Satz „Die Hausordnung hat zumindest drei auf ihre Umsetzung überprüfbare Maßnahmen zur Anwendung des Verhaltenskodex zu enthalten“ ausdrücken? Dieser Satz relativiert unseres Erachtens die prinzipiellen Ansätze des Kodex. Kann sich die Schule nun drei Punkte herausnehmen, die sie tatsächlich „ernst nimmt“ und durch Maßnahmen verfolgt? Warum nur drei? Diese Reduktion ist nicht nachvollziehbar. Es ist nicht sinnvoll, den Rechtsunterworfenen freizustellen, welche Normen sie aus dem Normenkatalog erfüllen wollen. Dies erzeugt Unsicherheit, Verwirrung, Möglichkeiten

zur Willkür und damit letztlich potentielle Diskriminierung. Bitte überdenken sie unbedingt diese Regelung!

Ad §4(3)

Die Struktur zur Erarbeitung des Kinderschutzkonzeptes bleibt auch nach der erweiterten Ausführung im Vergleich zum Schulunterrichtsgesetz unbefriedigend. Neben dem Schulforum oder dem Schulgemeinschaftsausschuss einen „weiteren Kreis“, der aber in Zusammensetzung und Wirkungsmacht weitgehend undefiniert bleibt, die „Gelegenheit zur Mitwirkung“ einzuräumen, erfüllt nicht unsere Erwartungen an einen breiten und im Sinne der Kinderrechte angelegten Einbindungsprozess. Ein solcher muss partizipativ angelegt sein, transparent und nachvollziehbar gestaltet und vor allem umfassend die Rechte, Bedürfnisse und Interessen von Kindern sicherstellen. Hier gilt es jedenfalls unbedingt nach zu schärfen!

Ad §4(5) und Erläuterungen §4(5)

Unsere größte Sorge gilt in diesem Zusammenhang dem möglichen Engagement, den Kapazitäten sowie der Kompetenz des **Kinderschutzteams**. Wiewohl offenbar Ressourcen für deren Fortbildung gemäß Wirkungsfolgen bereitgestellt werden, scheinen uns die Rahmenmöglichkeiten des Kinderschutzteams unzureichend. Wie wird dessen Tätigkeit in Bezug auf ihr Anstellungsausmaß bewertet? Kann man eine derartige, häufig situations- und standortspezifische Tätigkeit standardisiert bewerten und abgelden? Kann eine intrinsische Motivation von den Mitgliedern des Teams erwartet werden? Braucht nicht eine laufende Begleitung gerade in Schulen mit großen Herausforderungen deutlich relevante Zusatzressourcen eben auch für dieses Team – einerseits für ihr Engagement, andererseits für die von ihnen identifizierten notwendigen Maßnahmen?

Kinderschutz ohne ausreichend dafür zur Verfügung gestellte Mittel bleibt ein Apell, kann aber kaum Wirkung entfalten. Wir können den Kinderschutz in unseren Schulen nicht auf dem Überengagement einzelner Lehrpersonen aufbauen. Hier braucht es substanzielle Mittel als Rahmen!

Darüber hinaus sind wir der Ansicht, dass eine verantwortungsvolle Erfüllung der Rolle eines Kinderschutzteam-Mitgliedes in Anbetracht der mangelnden zur Verfügung gestellten Ressourcen sehr fordernd sein kann. Bzw. in Anbetracht der mangelnden Ressourcen nicht ausreichend erfüllt werden kann. Das Schulsystem und seine Beteiligten arbeiten aber teils jetzt schon am Anschlag. Beide Aspekte führen uns zu der Annahme, dass eine Funktionsperiode von 5 Jahren deutlich zu lange ist. Das Argument „Routine vorbeugen zu wollen“ indem man den Wirkungszeitraum auf 5 Jahre begrenzt, ist nicht nachvollziehbar. Wir halten eine Wirkungsperiode von 2 oder max. 3 Jahren für deutlich zielführender, wenn man die Aufgabe und Verantwortung ernst nimmt.

Ad §5(1)

Wir erachten es für sinnvoll zu definieren, wie es zur Bestimmung eines „festgelegten Treffpunktes“ als Alternativ-Standort des Unterrichts, zu dem Kinder hin gehen/fahren müssen, kommen kann. Wenn diese Definitionshoheit einseitig von Lehrpersonen ausgeht, besteht die Gefahr, dass dies die entsprechenden Transportmöglichkeiten von Eltern überfordert und deshalb besonders junge Kinder einer erhöhten Gefahr am Weg zu diesem Treffpunkt ausgesetzt sind. Wir halten es deshalb im Sinne der Logik der Gemeinschaftlichkeit von Schule-Eltern-Kinder für unablässig, solche „festgelegten Orte“ einstimmig festzulegen, um die Sicherheit des Hinweges speziell für jüngere Kinder zu garantieren. Letztlich bevorzugen wir im Interesse der Sicherheit der Schüler*innen die Variante, dass immer die Schule der Ausgangspunkt für schulische Aktivitäten sein muss.

Ad §5(5)

Die Notwendigkeit, „nach Beendigung des Unterrichts den Unterrichtsort unverzüglich zu verlassen“, scheint uns bei jüngeren Kindern nicht angebracht. Wir erachten es für notwendig sicher zu stellen, dass jüngere Kinder jedenfalls kontrolliert nach Beendigung des Unterrichts an eine genannte verantwortliche Person übergeben werden muss und sonst eben nicht unverzüglich den Unterrichtsort verlassen soll. Dies entspricht meist der bisherigen Praxis, sollte aber durchaus auch in dieser Verordnung Berücksichtigung finden - vor allem im Sinne des Kinderschutzes!

Ad §6

Die Notwendigkeit der Angabe eines Grundes für Verspätungen scheint uns in der vorgeschlagenen Form zu viel Spielraum für Interpretation und damit Willkür bezüglich der Rechtfertigung zu enthalten. Wir erachten es hingegen als sinnvoll mit der Klasse gemeinsam zu erarbeiten, warum es wichtig ist pünktlich zu sein und was Gründe sind, die eine etwaige Unpünktlichkeit rechtfertigen. Darüber Transparenz zu erzeugen, scheint uns dringend geboten.

Als Anregung schlagen wir vor, die Anwesenheitspflicht in besonderen Fällen aufzulockern. Wir glauben, dass es gerechtfertigt und notwendig ist, Schüler*innen in einem kleinen, definierten Umfang die Möglichkeit zu geben, unbegründet vom Unterricht fernzubleiben. Wir schlagen als Diskussionsbasis dafür 5 Schultage im Jahr vor. Hierbei handelt es sich um Tage, an denen ohne Angabe von Gründen, aber mit vorheriger Abmeldung ein Fernbleiben vom Unterricht gerechtfertigt ist. Bei jüngeren Kindern sind diese in Abstimmung mit den Erziehungsberechtigten geltend zu machen. Wir sind davon überzeugt, dass in Anbetracht der umfänglichen und durch ganztägige Schulformen laufend wachsenden Dominanz des Schulalltags im Leben von Kindern und Jugendlichen diese immer weniger Raum für selbstbestimmte Aktivitäten bleibt. Selbstbestimmung und Selbstermächtigung von Schüler*innen ist aber aus kinderrechtlicher Perspektive ein dringlich auszubauendes Handlungsfeld.

SOS-Kinderdorf ist es bewusst, dass solch eine Regelung nicht im Rahmen dieses Verordnungsentwurfes stattfinden kann. Wir sind aber der Ansicht, dieser stellt einen angebrachten Rahmen dar, um dieses Anliegen zur Diskussion zu stellen.

Ad §7(2)

Selbstverständlich unterstützen wir die Intention, ein gutes Miteinander in den Klassen- und Schulgemeinschaften zu erwirken. Allerdings scheint uns die Anforderung „Höflichkeit“ von Schüler*innen zu erwarten etwas aus der Zeit gefallen zu sein. Explizit wollen ja auch die Erläuterungen an dieser Formulierung festhalten. Wer definiert Kriterien für Höflichkeit? Dies scheint uns wiederum viel Spielraum für Willkür zu eröffnen. Stattdessen betonen wir die Notwendigkeit, auch diesen Begriff in der Klasse oder der gesamten Schule „zu erarbeiten“. Auf die vorliegende Art und Weise – weitgehend ohne Kontext und nicht operationalisiert – sehen wir diese Anforderung in der heutigen Zeit als problematisch an. Zur Veranschaulichung: muss ein Kind einer Lehrperson, die sich ihm gegenüber grenzüberschreitend verhält, „höflich“ gegenüber auftreten? Oder braucht es hier doch dringend eine Kontextualisierung? Oder – ein Kind wird gemobbt, egal ob von anderen Kindern oder einer erwachsenen Person in der Schule. Andere Kinder treten dagegen auf. Sie zeigen „unhöflich“ Zivilcourage. Auch dazu braucht es einen Kontext, der in der aktuellen Verordnung keinen Platz hat. Höflichkeit einzufordern ist ein Herrschaftsinstrument. Es gibt jemanden, der festlegt, was ich sagen und tun darf und was nicht. Ein demokratischer, menschenrechtlicher Kontext fehlt in dieser Definition. Erst recht ein kinderrechtlicher. Den wollen wir hier aber deutlich einfordern!

Ad §7(3) und Erläuterung zu §7(3)

Die Vorschrift „entsprechender“ Kleidung im Unterricht scheint uns in einer liberalen Demokratie für nicht angebracht. Die Umschreibung in den Erläuterungen, dass es um der jeweiligen Unterrichtssituation angepasste, „adäquate“ Kleidung gehe und Kleidung, die herabwürdigende, gewaltverherrlichende etc. Texte zeigen würde, lässt die Frage offen, ob in etwa das Tragen bauchfreier Tops untersagt werden kann oder nicht. Oder die getragenen Shorts eine Mindestlänge haben müssen. Entsprechende Diskussionen sind aus den Medien bekannt. Als Kinderrechtsorganisation lehnen wir solche Kleidungs Vorschriften für Kinder und Jugendliche ab, außer sie werden gemeinschaftlich mit allen Schüler*innen als Regel beschlossen. Diese Abgrenzung zwischen Kleidung mit bedenklichen Aufdrucken und Kleidungsarten erscheint uns wichtig und notwendig.

Ad §10(1)b

Die Definition von Erziehungsmittel für „positives Verhalten“ und „Fehlverhalten“ sollen gemäß Erläuterungen keine inhaltliche Änderung erfahren. Das wollen wir hinterfragen. Uns scheint es sehr wohl diskussions- und reformbedürftig zu definieren, was 2024 in der schulischen Pädagogik als zu sanktionierendes „Fehlverhalten“ gilt. Diese Definition sollte jedenfalls gemeinschaftlich mit den Schüler*innen erfolgen, um einerseits Transparenz und andererseits Akzeptanz zu erwirken. Die vorliegende Verordnung entbehrt beidem und führt längst überholte pädagogische paternalistische Ansätze des letzten Jahrtausends fort. Auch die Existenz von Kinderrechten als UN-Konvention und Verfassungsgesetz scheint bei diesem Paragraphen nicht berücksichtigt worden zu sein. Insofern können wir nur sagen, doch, dieser Paragraph sollte anders als in den Erläuterungen vorgesehen sehr wohl eine Änderung erfahren!

Ad §12 und §13 und jeweilige Erläuterungen

In Zusammenhang mit den Ausführungen zu §12 und §13 müssen wir auf die dringende Notwendigkeit der Verknüpfung der beschriebenen Logiken und Abläufe mit jenen der Anzeige des Verdachtes auf Kindeswohlgefährdung bei der Kinder- und Jugendhilfe hinweisen. Es gilt sicherzustellen, dass nicht die Schule und die Schulbehörden isoliert und ohne entsprechende, potentiell notwendige, Einbeziehung der Kinder- und Jugendhilfe agieren. Ein in solchen Fällen notwendiges Schnittstellen- und Informationsmanagement ist im Interesse des umfassenden Kinderschutzes unbedingt zu definieren und sicherzustellen! Die entsprechende Kompetenz zur Einschätzung der Relevanz ist bei den involvierten schulischen Akteur*innen ebenfalls gesichert zu gewährleisten.

Ad §15(2)

Warum Betretungsverbote, die durch die Schulleitung ausgesprochen werden ohne Anführung von Gründen erfolgen können sollen, ist uns nicht verständlich. Warum ist hier keine Begründung notwendig? Solche Formulierungen ermöglichen mutmaßlich Willkür oder auch deren Unterstellung. Insofern raten wir dringend, nur begründete Betretungsverbote zu verhängen.

3. Zur Wirkungsfolgenabschätzung:

Wie bereits in unserer Stellungnahme zur einschlägigen Novelle des Schulunterrichtsgesetzes angemerkt, hinterlässt auch die Wirkungsfolgenabschätzung zur vorliegenden Verordnung deutliche Irritationen. Diese Irritation führt letztlich zu der Annahme, dass der Inhalt der Verordnung entweder in seinen Auswirkungen nicht voll erfasst wurde oder eine entsprechende

Wirkung nicht beabsichtigtes Ziel des Ressorts ist. Beides erzeugt offene Fragen, deren Basis nun erläutert werden soll.

Ad Ziel 1: Umsetzung einer Änderung des Schulunterrichtsgesetzes-Änderung der Schulordnung Finanzielle Auswirkungen

Dass offenbar keine finanziellen Mittel außerhalb der relevanten Fortbildung von Lehrpersonen an Pädagogischen Akademien für die Wirksamwerdung dieser Verordnung vorgesehen sind oder als Investitionsaufwand erwartet werden, ist mehr als bedenklich. Die Erarbeitung von Kinderschutzkonzepten an Schulstandorten, ihre Implementierung und letztlich laufende Umsetzung braucht Ressourcen. Diese Ressourcen sind einerseits Arbeitszeit von Lehrpersonen und schulnahen Expert*innen, aber auch Honorare/Verträge für und mit schulexternen Expert*innen. Ohne diese Ressourcen bleibt der Kinderschutz eine Aufgabe, die den bereits jetzt völlig überlasteten Schulen noch als „administrative“ Zusatzaufgabe „aufgebürdet“ wird. Ein intensives Engagement der handelnden Personen kann in Anbetracht dieser Überforderung und Ressourcenknappheit nicht erwartet werden und ein daraus resultierendes relevantes Handlungsdefizit ist eigentlich vorauszusehen.

Die Klarheit, dass unzureichende Ressourcen die intendierte Wirkung unmöglich machen, wird in der Wirkungsfolgenabschätzung offenbar ignoriert. Das erstaunt und irritiert uns. Wir fordern ausreichende Ressourcen für alle Schulstandorte, um die skizzierten Kinderschutzmaßnahmen auch tatsächlich bestmöglich wirksam werden lassen zu können!

Auswirkung auf Kinder und Jugend

Die Annahme, dass diese Verordnung oder auch das zugrundeliegende Gesetz keine Auswirkung auf Kinder und Jugend hätte, weil weniger als 1000 Kinder betroffen seien ist völlig absurd und muss zur Vermeidung von Peinlichkeit überarbeitet werden.

Selbstverständlich sind von den in der Verordnung skizzierten Maßnahme deutlich mehr als 1000 Kinder betroffen. Es gilt festzuhalten, dass im Idealfall ja ALLE Schüler*innen davon betroffen sein sollten, also über 1 Million Menschen in Österreich. Die enge Logik der Folgenabschätzung des Gesetzes, die bereits von uns in Frage gestellt wurde, hier nochmals fort zu setzen steigert die Absurdität. Da die Verordnung über den Wirkungskreis der Novelle des Schulunterrichtsgesetzes nochmals hinausgeht, ist eine entsprechende Definition zur „Nichtauswirkung auf Kinder und Jugend“ absolut nicht nachvollziehbar und auch nicht hinnehmbar. Damit wird letztlich wieder einmal die Sinnhaftigkeit der Wirkungsfolgenabschätzung in dieser Dimension in Frage gestellt. Wenn bei so einer Maßnahme keine Wirkungsfolge für Kinder und Jugend erkannt wird, wann dann? Wer bewertet diese Abschätzung? Welche Expertise führt zu dieser Einschätzung? All das gilt es deutlich zu hinterfragen! Denn wenn von vorne herein keine Wirkung angeführt wird, muss die Evaluierung ja auch keine ergeben. Was hat dann die gesamte Maßnahme für einen Sinn, wenn das Ministerium von einer „Nichtwirkung auf Kinder und Jugend“ ausgeht?

Sollten Sie Interesse an einer vertieften Diskussion bzw. Erläuterung unserer Stellungnahme haben, stehen wir dafür natürlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Christian Moser
Geschäftsführer