



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Wortprotokoll der 52. Sitzung

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berlin, den 25. Januar 2016, 14:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus
Saal 2.200

Vorsitz: Paul Lehrieder, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 12

- a) Antrag der Abgeordneten Norbert Müller
(Potsdam), Sigrid Hupach, Nicole Gohlke, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Kinderrechte umfassend stärken

BT-Drucksache 18/6042

Federführend:

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhard Pols [CDU/CSU]

Abg. Susann Rüttrich [SPD]

Abg. Norbert Müller (Potsdam) [DIE LINKE.]

Abg. Beate Walter-Rosenheimer [BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN]



- b) Antrag der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer, Dr. Franziska Brantner, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kinder- und Jugendhilfe - Beteiligungsrechte stärken, Beschwerden erleichtern und Ombudschaften einführen

BT-Drucksache 18/5103

Federführend:

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhard Pols [CDU/CSU]

Abg. Ulrike Bahr [SPD]

Abg. Norbert Müller (Potsdam) [DIE LINKE.]

Abg. Beate Walter-Rosenheimer [BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN]



Anwesenheitslisten	Seite 4
Anwesenheitsliste Sachverständige	Seite 9
Sprechregister Abgeordnete	Seite 10
Sprechregister Sachverständige	Seite 11
Zusammenstellung der Stellungnahmen	Seite 38



**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(13. Ausschuss)**

Montag, 25. Januar 2016, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Beermann, Maik		Behrens (Börde), Manfred	
Groden-Kranich, Ursula		Eckenbach, Jutta	
Hornhues, Bettina		Lanzinger, Barbara	
Koob, Markus		Leikert Dr., Katja	
Launert Dr., Silke		Lips, Patricia	
Lehrieder, Paul		Maag, Karin	
Pahlmann, Ingrid		Mahlberg, Thomas	
Pantel, Sylvia		Noll, Michaela	
Patzelt, Martin		Rüddel, Erwin	
Pols, Eckhard		Schiewerling, Karl	
Rief, Josef		Schön (St. Wendel), Nadine	
Schwarzer, Christina		Stefinger Dr., Wolfgang	
Tauber Dr., Peter		Strebl, Matthäus	
Timmermann-Fechter, Astrid		Strenz, Karin	
Weinberg (Hamburg), Marcus		Sütterlin-Waack Dr., Sabine	
Wiese (Ehingen), Heinz		Wendt, Marian	
Zollner, Gudrun		Winkelmeier-Becker, Elisabeth	

Stand: 18. Januar 2016

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(13. Ausschuss)
Montag, 25. Januar 2016, 14:00 Uhr**

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
SPD		SPD	
Bahr, Ulrika	<i>Ulrika Bahr</i>	Diaby Dr., Keramba	
Crone, Petra	<i>Petra Crone</i>	Eugelmeier, Michaela	
Felgentreu Dr., Fritz	<i>Fritz Felgentreu</i>	Gottschalck, Ulrike	
Kömpel, Birgit	<i>Birgit Kömpel</i>	Griese, Kerstin	
Rix, Sönke	<i>Sönke Rix</i>	Heinrich, Gabriela	
Rüthrich, Susann	<i>Susann Rüthrich</i>	Kermer, Marina	
Schlegel Dr., Dorothee	<i>Dorothee Schlegel</i>	Kühn-Mengel, Helga	
Schulte, Ursula		Mattheis, Hilde	
Schwartze, Stefan		Reimann Dr., Carola	
Stadler, Svenja	<i>Svenja Stadler</i>	Stamm-Fibich, Martina	
Yüksel, Gülüstan		Träger, Carsten	
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Möhring, Cornelia	<i>Cornelia Möhring</i>	Hein Dr., Rosemarie	
Müller (Potsdam), Norbert	<i>Norbert Müller</i>	Lenkert, Ralph	
Werner, Katrin		Petzold (Havelland), Harald	
Wunderlich, Jörn		Vogler, Kathrin	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Brantner Dr., Franziska		Lazar, Monika	
Dörner, Katja		Scharfenberg, Elisabeth	
Schauws, Ulla		Schulz-Asche, Kordula	
Wagner, Doris		Walter-Rosenheimer, Beate	<i>Beate Walter-Rosenheimer</i>

Stand: 18. Januar 2016

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro

Deutscher Bundestag

09.

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(13. Ausschuss)**

Montag, 25. Januar 2016, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Schmidt	SPD	
Köster	B90/Grün	
Fuchsbeil	LINKE	
v. Falkenhausen	CDU/CSU	
Gedde	B90/Grüne	

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)
Montag, 25. Januar 2016, 14:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern			
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen	Musegades	Musegades	MRN
Nordrhein-Westfalen	Beier	Beier	RR
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt	Staudt	Staudt	RR
Schleswig-Holstein	MARTELD	Marteld	RRwDin
Thüringen			

Stand: 20. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Unterschriftenliste der Sachverständigen
für 52. Sitzung - öffentliche Anhörung
zu „Stärkung der Kinderrechte“
am 25. Januar 2016, 14.00 bis 16.00 Uhr, PLH, Saal 2.200

Name	Unterschrift
Immanuel Benz	
Claudia Kittel	
Prof. Dr. phil. Manfred Liebel	
Dr. Sebastian Sedlmayr	
Univ.-Prof. Dr. phil. Ulrike Urban-Stahl	
PD Dr. Friederike Wapler	
Univ.-Prof. Dr. jur., Dr. rer. soc. h. c. Reinhard Wiesner	

25. Januar 2016



Sprechregister Abgeordnete

	Seite
Ulrike Bahr (SPD)	28
Vorsitzender Paul Lehrieder (CDU/CSU)	12, 22, 23, 26, 27, 31, 33, 35, 37
Norbert Müller (Potsdam) (DIE LINKE.)	31, 32
Ingrid Pahlmann (CDU/CSU)	24, 25
Sylvia Pantel (CDU/CSU)	23, 26
Eckhard Pols (CDU/CSU)	22, 25, 27
Susann Rüttrich (SPD)	27, 29, 30, 36
Beate Walter-Rosenheimer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	33, 34, 35



Sprechregister Sachverständige

	Seite
Immanuel Benz Deutscher Bundesjugendring	12, 22, 26, 30, 33
Claudia Kittel Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention beim Deutschen Institut für Menschenrechte	14, 24, 27, 29, 33, 34
Prof. Dr. Manfred Liebel Freie Universität Berlin	15, 23, 30, 31, 32
Dr. Sebastian Sedlmayr Deutsches Komitee für UNICEF e. V.	16, 31, 32, 35
Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl Freie Universität Berlin	18, 28, 34, 35, 36
PD Dr. Friederike Wapler Humboldt-Universität zu Berlin	19, 23, 25, 26, 30, 31, 36
Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner Freie Universität Berlin	20, 22, 24, 37



Der **Vorsitzende**: Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren, ich begrüße Sie zur 52. Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Wir führen heute die öffentliche Anhörung zum Thema „Stärkung der Kinderrechte“ durch. Dazu heiße ich die Abgeordneten, für die Bundesregierung Frau Parlamentarische Staatssekretärin Caren Marks, die Besucherinnen und Besucher und insbesondere die Sachverständigen herzlich willkommen: Herrn Immanuel Benz, Deutscher Bundesjugendring in Berlin; Frau Claudia Kittel, Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention beim Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin; Herrn Professor Dr. Manfred Liebel, Freie Universität Berlin sowie Beirat der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention; Herrn Dr. Sebastian Sedlmayr, Deutsches Komitee für UNICEF e. V. in Köln; Frau Professor Dr. Ulrike Urban-Stahl, Freie Universität Berlin; Frau Privatdozentin Dr. Friederike Wapler, Humboldt-Universität Berlin, und Herrn Professor Dr. Reinhard Wiesner, Freie Universität Berlin.

Die ebenfalls eingeladene Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände konnte aus Termingründen leider keinen Vertreter bzw. keine Vertreterin benennen, so dass wir die Anhörung heute mit sieben Sachverständigen durchführen.

Ich weise darauf hin, dass eine Tonaufzeichnung der Anhörung erfolgt. Es wird ein Wortprotokoll erstellt, welches im Internet abrufbar sein wird. Außerdem sind Bild- und Tonaufzeichnungen anderer Personen während der Sitzung nicht gestattet. Anderes gilt nur für akkreditierte Vertreterinnen und Vertreter der Medien. Ebenso bitte ich, während der Anhörung auf die Benutzung von Mobiltelefonen zu verzichten. Weiterhin weise ich darauf hin, dass die Stellungnahmen der Sachverständigen vor dem Sitzungssaal ausliegen und auch ins Internet eingestellt wurden.

Der Ablauf der öffentlichen Anhörung ist wie folgt vorgesehen: Wir beginnen mit den Eingangsstatementen der Sachverständigen von jeweils fünf Minuten. Ich bitte Sie, dieses Zeitfenster nach Möglichkeit zu beachten. Sodann folgt eine Fragerunde von 60 Minuten, die sich nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen richtet sowie eine

freie Fragerunde von zehn Minuten, in der verstärkt die kleineren Fraktionen noch Fragen stellen können.

Wir beginnen nun mit der öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Kinderrechte umfassend stärken“ auf BT-Drucksache 18/6042 sowie zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Kinder- und Jugendhilfe – Beteiligungsrechte stärken, Beschwerden erleichtern und Ombudschaften einführen“ auf BT-Drucksache 18/5103.

Zunächst bitte ich die Sachverständigen um ein kurzes Eingangsstatement von jeweils fünf Minuten. Ich werde Ihnen ein Zeichen geben – und Sie sehen es auf dem Monitor –, wenn Sie Ihre Redezeit ausgeschöpft haben. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie dann zum Ende kommen könnten.

Ich bitte zunächst Herrn Benz um sein Eingangsstatement und erteile dann den weiteren Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge das Wort. Bitte, Herr Benz.

Herr **Immanuel Benz** (Deutscher Bundesjugendring, Berlin): Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, ich freue mich, hier als Vertreter des Deutschen Bundesjugendrings (DBJR) unsere Sichtweise zum Thema „Stärkung der Kinderrechte“ vertreten zu können. Vor allem ist es aus Sicht der Jugendverbände und Jugendringe positiv, dass wieder Bewegung in die Debatte um die Kinderrechte gekommen ist, was nicht zuletzt die beiden vorliegenden Anträge unterstreichen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass wir auf dem Weg zur vollständigen und konsequenten Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland weiterhin großen gesellschaftlichen, politischen und gesetzgeberischen Handlungsbedarf sehen. Dies kommt auch in den beiden Anträgen zum Ausdruck. Denn noch immer werden unserer Meinung nach Kinder und junge Menschen unter 18 Jahren nicht als Träger eigenständiger Rechte wahrgenommen. Weiterhin wirkt Kinderarmut als Hemmfaktor in Bezug auf die Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe junger Menschen und damit auf ihre Entwicklung und Förderung. Es fehlt an umfassenden, altersgerechten und tatsächlich



wirksamen Möglichkeiten zur Mitbestimmung junger Menschen in allen Lebensbereichen. Dies wird ausgerechnet im Lebensbereich Schule besonders deutlich, der immer zeitintensiver wird. Aber längst nicht nur da. Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird richtigerweise darauf hingewiesen, dass die Stärkung der Beteiligungsrechte auch in einigen Teilen der Jugendhilfe notwendig ist und es wird die entsprechende Änderung von § 8 und § 8 a SBG VIII vorgeschlagen.

Wir erleben weiterhin eine zunehmende Begrenzung und Verdrängung von selbstbestimmten Freiräumen junger Menschen, sowohl im Hinblick auf die Zeit als auch auf die Orte. Schließlich bestehen Rechtsgrundlagen fort, die Gruppen von Kindern diskriminieren. Ich denke hier an die auf Notfälle beschränkte medizinische Versorgung junger Geflüchteter – um nur ein gravierendes Problemfeld zu benennen.

Es bleibt also viel zu tun. Die in den beiden Anträgen genannten Ansätze gehen in die richtige Richtung. Es ist aber auch klar, dass die Begrifflichkeiten „Beschwerdesystem“, „Ombudschaften“ oder „Beauftragtenwesen“ mit unterschiedlichen Erwartungen und Vorstellungen verbunden sind, die sich mitunter widersprechen. Zunächst gehe ich auf die Idee eines Bundesbeauftragten für Kinderrechte ein. Der Deutsche Bundesjugendring teilt nicht die Einschätzung, dass ein solcher Beauftragter die damit verbundenen Erwartungen bezüglich einer Stärkung der Kinderrechte und der Kinderpolitik erfüllen könnte. Aus unserer Sicht sind die gesetzlichen Grundlagen, die Gremien und die Institutionen zur Verfolgung dieser Ziele weitgehend vorhanden. Die vorhandenen Strukturen werden jedoch noch nicht ausreichend genutzt und nicht ausreichend bei der Berücksichtigung von Kindesinteressen gehört. Bestehende Defizite im politischen System sind aber nicht einfach dadurch zu beheben, dass neue Strukturen geschaffen werden. Diese würden vielmehr die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen komplexer machen.

So haben Jugendverbände mit existierenden Strukturen auf Landes- und Kommunalebene –

z. B. Kinderbeauftragte – die Erfahrung gemacht, dass diese als Teil der Verwaltung ebenfalls nur mit begrenzten Ressourcen ausgestattet sind, was ihre Handlungsmöglichkeiten einschränkt.

Außerdem kann die „Zuspitzung“ der öffentlichen Wahrnehmung auf einen Beauftragten für Kinderrechte leicht als „Wegdelegieren“ von Verantwortung wirken. Das könnte über kurz oder lang einen faktischen Bedeutungsverlust des Themas nach sich ziehen. Dadurch könnten auch große Bereiche der in ihrer pluralistischen Gesamtheit begrüßenswerten inhaltlichen Auseinandersetzung zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen und Verbänden verloren gehen. Als Selbstorganisation junger Menschen stehen die Jugendverbände der Einrichtung einer bzw. eines Kinderbeauftragten daher insgesamt kritisch gegenüber – selbst wenn die positive Idee einer direkten Beteiligung von durch Kinder und Jugendliche legitimierte Interessenvertretungen umgesetzt würde, wie sie im Antrag der Fraktion DIE LINKE. vorgesehen ist.

Die in beiden Anträgen geforderte Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz hingegen ist eine langjährige Forderung des DBJR. Davon versprechen wir uns zahlreiche Konsequenzen, die zu einer Verbesserung der tatsächlichen Lebensbedingungen von Kindern führen würden, die ansonsten viel später, mühevoller oder gar nicht erreicht werden könnten. Dazu zählen wir z. B. die Absenkung des Wahlalters, den Ausbau bereits vorhandener Ressourcen und Strukturen zur bestmöglichen Förderung und die Möglichkeit, entsprechende Rechte auch einklagen zu können. Es ist dem DBJR dabei jedoch auch bewusst, dass rechtliche Maßnahmen nur ein Aspekt auf dem Weg zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention sein können.

Wir begrüßen ausdrücklich die Ansätze zur Stärkung der Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe, wie sie unter Punkt 5 im Antrag der Fraktion DIE LINKE. angeregt werden. Auch die Einrichtung von bedarfsgerechten Ombudschaften sowie die flächendeckende Einrichtung von Beteiligungs- und Beschwerdesystemen in den Einrichtungen der Kinder und Jugendhilfe, wie sie unter Punkt 1.1 und Punkt 3 des Antrags der



Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorge-
schlagen werden, unterstützen wir.

Lassen Sie mich jedoch bei beiden Punkten darauf
hinweisen, dass die bestehende Verankerung von
Beteiligungsrechten in § 45 Absatz 2 und
§ 79a SGB VIII dabei ebenso zu beachten ist, wie
die spezifischen Eigenschaften des Selbstver-
ständnisses der nach § 11 und § 12 SGB VII
geförderten Träger der Jugendarbeit bzw. der
Jugendverbandsarbeit. Insbesondere Letztere sind
als Selbstorganisation von Kindern und Jugend-
lichen per se beteiligungsorientiert. Beide Punkte
machen deutlich, dass etwaige Neuerungen nicht
in Pauschallösungen bestehen können.

Abschließend möchte ich den Wunsch an alle
Parlamentsfraktionen richten, dass die Maß-
nahmen – und die teilweise bereits in der Ent-
wicklung befindlichen Vorhaben –, die Möglich-
keiten zur Verbesserung der Lebensbedingungen
von jungen Menschen bieten und zur Stärkung
der Kinderrechte beitragen können, weiterverfolgt
werden. Hervorzuheben ist hier insbesondere das
Potenzial des „Jugend-Checks“. Bei einer ent-
sprechenden Umsetzung können damit Gesetze
und politische Maßnahmen auf ihre zu erwar-
tenden Auswirkungen auf junge Menschen in
ihren unterschiedlichen Lebensbereichen durch
bestimmte Kriterien überprüft werden. Die drei
Säulen der UN-Kinderrechtskonvention – Schutz,
Entwicklung und Beteiligung – bilden hierbei für
die Erarbeitung der Prüfkriterien einen hervor-
ragenden Ausgangspunkt.

Frau **Claudia Kittel** (Monitoring-Stelle zur UN-
Kinderrechtskonvention, Berlin): Sehr geehrter
Herr Vorsitzender, sehr geehrte
Ausschussmitglieder, liebe Kolleginnen und
Kollegen, ich bedanke mich für die Gelegenheit,
hier eine Stellungnahme zu den zu behandelnden
Anträgen abgeben zu können. Ich freue mich
insbesondere, dies als Leiterin der neu
eingeschafften Monitoring-Stelle zur UN-
Kinderrechtskonvention tun zu können, denn
diese Stelle ist im Antrag der Fraktion BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN gefordert worden und nun
bereits realisiert. Ehrlicherweise muss ich jedoch
sagen, dass die Grundlage für die Einrichtung der
Monitoring-Stelle älter ist als der Antrag. Sie
beruht auf der Berichterstattung Deutschlands vor

dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes.
Dieser hat in seinen Empfehlungen im Februar
2014 die Einrichtung einer unabhängigen
Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention
gefordert. Dieser Empfehlung folgend hat die
Bundesregierung aus Mitteln des Kinder- und
Jugendplans des Bundes die Einrichtung der
Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für
Menschenrechte möglich gemacht. Es ist zunächst
ein Projekt mit einer Aufbauphase von zwei
Jahren. Entgegen den Vorgaben aus der bereits
erwähnten Empfehlung des UN-Ausschusses ist
die Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechts-
konvention keine Beschwerdestelle für Kinder
und Jugendliche. Eine solche Beschwerdestelle
fehlt in Deutschland weiterhin.

Die Einrichtung und Etablierung eines
Beschwerdesystems für Kinder und Jugendliche
ist Gegenstand der beiden heute zu behandelnden
Anträge. Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN ist in diesem Zusammenhang ins-
besondere der fehlende strukturierte Umgang mit
Beschwerden von Kindern und Jugendlichen und
ihren Sorgeberechtigten bei öffentlichen Trägern
der Kinder und Jugendhilfe genannt worden. In
der Tat ist dies aus Sicht der Monitoring-Stelle ein
zentraler Indikator für die Verwirklichung von
Menschenrechten und, in diesem Fall, der
Kinderrechte, denn der „Zugang zum Recht“ ist
ein zentrales Menschenrecht. Es stärkt alle
anderen Menschenrechte, indem es die Voraus-
setzungen dafür schafft, dass ihre Einhaltung auch
überprüft werden kann. Gerade für Kinder und
Jugendliche gestaltet sich der „Zugang zum
Recht“ in Deutschland sehr schwierig. Oftmals
mangelt es schlichtweg am Wissen über vorhan-
dene Beschwerdewege. Die Monitoring-Stelle
spricht sich daher ausdrücklich dafür aus, ein
funktionsfähiges Beschwerdesystem für Kinder
und Jugendliche in Deutschland – wie vom UN-
Ausschuss für die Rechte des Kindes in Genf
gefordert – zu etablieren. Basierend auf den
Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention sollte
sich dies insbesondere an Kinder und Jugendliche
als eigenständige Subjekte richten und darauf
ausgerichtet sein, diesen den „Zugang zum Recht“
und damit den Zugang zu wirksamen Beschwer-
den in allen sie betreffenden Angelegenheiten zu
ermöglichen. Das heißt, nicht nur im Bereich des
Kinder- und Jugendhilfegesetzes, sondern auch in



vielen anderen Bereichen, wie sie eben von Herrn Benz schon genannt wurden.

Zu der Frage, ob ein Bundeskinderbeauftragter bzw. eine Bundeskinderbeauftragte dafür die richtige Lösung darstellt, hat die Monitoring-Stelle, die im November 2015 ihre Arbeit aufgenommen hat, bisher noch keine Position erarbeitet. Festzuhalten ist jedenfalls, dass die Funktion einer „Anlaufstelle“ für Kinder und Jugendliche bisher nicht klar vergeben ist. Dabei sollte gemäß den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention eine solche Anlaufstelle mit ihrer Funktion als Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen unabhängig sein; dort sollten umfangreiche Kenntnisse über die Rechte von Kindern und Jugendlichen vorhanden sein und Kinder und Jugendliche beraten werden können zu der Frage, welches der richtige Weg zur Abhilfe ihrer jeweiligen Beschwerde ist.

Die Definition des Begriffs Beschwerde des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes geht über die klassische Definition von Beschwerde im Hinblick auf eine Leistung, auf die man nach dem Gesetz einen Anspruch hat, aber sie nicht erhalten hat, hinaus. Bei einer Beschwerde im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention handelt es sich vielmehr um ein Grundrecht im Sinne der Menschenrechte von Kindern, in allen sie betreffenden Angelegenheiten gehört zu werden.

Wenn ich im Weiteren noch kurz skizziere, welche Rolle einer solchen Anlaufstelle zukommt, dann beziehe ich mich dabei auf die Ergebnisse der Studie „Child-friendly Justice“, die das Deutsche Institut für Menschenrechte im Auftrag der EU-Grundrechteagentur durchgeführt hat. Hier wurden Kinder und Jugendliche als Beteiligte in familiengerichtlichen Verfahren und als Zeuginnen und Zeugen in Strafprozessen gehört. Die Interviews machten deutlich, welche Barrieren Kinder und Jugendliche selbst bei ihrem „Zugang zum Recht“ sehen. Wenn ich diese nun auf die Rolle der Anlaufstellen übertrage, dann müssen die Anlaufstellen Kinder und Jugendliche über vorhandene Beschwerdewege kindgerecht informieren, Empfehlungen zur kindgerechten Gestaltung von Beschwerdeverfahren entwickeln und die zuständigen Stellen dazu auffordern, Kinder und Jugendliche gemäß den Vorgaben der

UN-Kinderrechtskonvention als eigenständige Subjekte zu begreifen. Die Anlaufstellen müssen dazu angehalten werden, auch in ihrer eigenen Arbeit Kinder und Jugendliche direkt zu beteiligen. Damit würden wir der Umsetzung der Kinderrechte einen deutlichen Schritt näher kommen.

Herr **Prof. Dr. Manfred Liebel** (Freie Universität Berlin): Es geht hier um die Frage, wie Kinderrechte umfassend gestärkt werden können; das heißt heute vor allem, die Möglichkeiten für Kinder zu verbessern, von ihren Rechten Gebrauch zu machen.

Frau Kittel hat das in ihrem Statement wiederholt „Zugang zum Recht“ für Kinder genannt. Frau Dr. Wapler hat in ihrer Stellungnahme den Begriff der „Rechtsmobilisierung“ gebraucht. Das finde ich sehr interessant. Ich spreche davon, die Handlungsrechte von Kindern zu stärken. Das geht über die Kodifizierung entsprechender Gesetze hinaus. Hier ist in den letzten zwanzig Jahren in Deutschland viel geschehen. Es geht jetzt um den „Unterbau“ der Kinderrechte, um den es in Deutschland bislang noch schlecht bestellt ist.

Um die subjektiven Rechte der Kinder zu stärken, müssen auf allen politischen Ebenen unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinder geschaffen werden. Sie müssen für Kinder unmittelbar zugänglich sein, das heißt, nicht nur über Sorgeberechtigte. Zudem muss der Zugang niedrigschwellig sein und die Einrichtungen müssen rechtlich so mandatiert und materiell so ausgestattet sein, dass sie Kinder wirkungsvoll vertreten können. Wobei ich unter Vertretung nicht Stellvertretung in dem Sinne verstehe, dass jemand anstelle der Kinder handelt, sondern dass Kinder, wo immer es möglich ist, in die Lage versetzt und dabei unterstützt werden, ihre Rechte selbst zu vertreten. Das heißt auch, die kollektive Vertretung der Kinderrechte durch die Kinder und Jugendlichen selbst zu stärken, wobei es meines Erachtens nicht auf den Namen ankommt, sondern auf die Kompetenzen und auf die Zugänglichkeit. Dies gilt vor allem für sozial benachteiligte Kinder, die häufig auch diskriminiert werden, z. B. Kinder, die in Armut leben, oder Flüchtlingskinder.



Menschenrechtsinstitutionen für Kinder sind nicht nur, aber immer auch als Beschwerdestellen zu verstehen. Solche mit vertrauenswürdigen und qualifizierten Personen ausgestattete Stellen müssen sowohl im öffentlich-politischen Raum, als auch in allen Institutionen bestehen, in denen die Rechte der Kinder „auf dem Spiel stehen“, etwa bei Familiengerichten oder in Einrichtungen, in denen sich Kinder einen Großteil ihrer Zeit aufhalten. Das sind nicht nur stationäre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, sondern auch Schulen, Kitas usw. Diese Stellen müssen unabhängig von Weisungen sein bzw. allein abhängig vom Willen der Kinder, die sie in Anspruch nehmen wollen. Sie müssen selbst partizipatorisch strukturiert sein und z. B. über Kinder- und Jugendbeiräte verfügen, wie es in dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. vorgeschlagen wird. Dies fordert im Übrigen auch der UN-Kinderrechtsausschuss.

Wenn wir bedenken, dass es in Deutschland rund 14 Mio. Minderjährige und mehr als 11.000 Kommunen gibt, kann nach meiner Einschätzung nicht davon gesprochen werden, dass die geschätzten 100 kommunalen Kinderinteressenvertretungen ausreichen. Im Übrigen kennen wir nicht die genaue Anzahl und wir wissen nicht genau, wie sie arbeiten. Zurzeit gibt es nur in Sachsen-Anhalt einen Landeskinderbeauftragten, der seine Ausstattung selbst als „dürftig“ einschätzt.

Es gibt in verschiedenen pädagogischen Einrichtungen Vertrauenspersonen – in Schulen z. B. Vertrauenslehrer –, die auch das Vertrauen der Kinder genießen. Wenn es aber um eine echte Interessenvertretung und um die Ermöglichung effektiver Beschwerden von Kindern gehen soll, müssen die Stellen in pädagogischen Institutionen besser mandatiert und ausgestattet werden.

Kinderinteressenvertretungen sind im Lebensumfeld der Kinder, das heißt, in den Kommunen, Stadtvierteln, Landkreisen und pädagogischen Einrichtungen, besonders wichtig, da sie hier für Kinder am ehesten erreichbar sind. Aber sie müssen nach meiner Meinung um Interessenvertretungen auf Länder- und auf Bundesebene ergänzt werden, da sich nicht alle Fragen und Probleme auf kommunaler Ebene oder in den Einrichtungen selbst lösen lassen.

Herr Dr. Sedlmayr hat in seiner Stellungnahme schon darauf hingewiesen, dass durchaus auf Beschwerden gegen Gesetze und Maßnahmen des Bundes oder auf Kinderrechtsverletzungen im virtuellen Raum eingegangen werden muss. Das lässt sich nicht auf kommunaler Ebene lösen. Die verschiedenen Bereiche sollen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Es kommt auf das Zusammenwirken und die Koordination an. In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich mich mit den Einwänden auseinandergesetzt, die gegen einen Bundeskinderbeauftragten oder eine Ombudsstelle auf Bundesebene vorgebracht wurden; ich will dies hier nicht wiederholen.

Ich begrüße den Vorschlag der Fraktion DIE LINKE., die Einrichtung eines Bundeskinderbeauftragten im Grundgesetz zu verankern. Auf diese Weise würde die wiederholt vorgebrachte Forderung, Kinderrechte im Grundgesetz zu verankern, über eine symbolische Handlung hinausgehen. Ich halte es für beschämend, dass Deutschland mittlerweile fast das einzige Land in Europa ist, das über keine Kinderinteressenvertretung durch einen unabhängigen Kinderbeauftragten oder durch ein koordiniertes, landesweites und flächendeckendes Beschwerdemanagement auf nationaler Ebene verfügt, das mandatiert, gut ausgestattet und in der Verfassung verankert ist. Es ist gut, dass es die Monitoring-Stelle gibt, aber ihre Aufgaben sind begrenzt – wie Frau Kittel selbst hervorgehoben hat. Im Übrigen basiert die Stelle bisher nicht auf einer gesetzlichen Grundlage.

Herr **Dr. Sebastian Sedlmayr** (Deutsches Komitee für UNICEF e. V., Köln): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, angesichts der Kürze der Zeit gehe ich gleich „in medias res“: Ich möchte zu den beiden Komplexen „mögliche Einrichtung eines Bundeskinderbeauftragten“ und „Kinderrechte ins Grundgesetz“ etwas sagen.

Zur Einsetzung eines Bundeskinderbeauftragten: Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention erfordert nach Maßgabe des UN-Kinderrechtsausschusses einige grundlegende Schritte. Diese sind zusammengefasst in den „General Measures of Implementation“. Dazu gehört beispielsweise die Etablierung einer unabhängigen Kinderrechtsinstitution. UNICEF hat in der Studie „Einsatz für



Kinderrechte“ verglichen, wie diese Institutionen teilweise gewachsen sind. Einige Exemplare dieser Studie habe ich vor dem Sitzungssaal ausgelegt. Es gibt überall in Europa entsprechende Institutionen, außer in Deutschland, Österreich und Tschechien. Aus der Studie kann man einige wertvolle Erkenntnisse für die deutsche Debatte ziehen, insbesondere hinsichtlich der Funktionen dieser Institutionen. In Deutschland werden einige Funktionen z. B. durch die Monitoring-Stelle abgedeckt, andere jedoch noch nicht.

Entscheidend für die Diskussion erscheint mir erst einmal der Faktor der Unabhängigkeit. Wenn ich richtig informiert bin, gibt es momentan 36 Bundesbeauftragte für verschiedene Aufgaben, die jeweils einen unterschiedlichen Grad an Unabhängigkeit haben. Darunter finden sich Beauftragte, die rein regierungsintern oder koordinierend wirken, aber auch öffentlich wahrnehmbare „starke Stimmen“.

Falls der Gesetzgeber die Einrichtung eines unabhängigen Bundeskinderbeauftragten beabsichtigt, müsste geklärt werden, welche Funktionen damit verbunden sein sollen. Ich möchte zwei vom UN-Ausschuss empfohlene Funktionen nennen: ein unabhängiges Monitoring und eine Beschwerdestelle.

Die Funktion eines unabhängigen Monitoring ist jetzt beim Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelt und kann dort weiter gestärkt werden. Es fehlt aber die Möglichkeit zur Annahme und Bearbeitung von Beschwerden. Zu Recht wird in den Stellungnahmen darauf verwiesen, dass Beschwerden von Kindern zuerst lokal angenommen und bearbeitet werden sollten. Eine entsprechende Infrastruktur sollte also in den kommenden Jahren sukzessiv etabliert werden. Diese Forderung ist auch Gegenstand der beiden Anträge. Darüber hinaus ist jedoch auch in jedem Bundesland und auf Bundesebene die Schaffung unabhängiger Stellen zur Annahme und Bearbeitung von Beschwerden notwendig.

Drei Argumente sprechen für eine Beschwerdestelle auf Bundesebene. Erstens: Nur die Bundesebene kann Beschwerden annehmen und bearbeiten, die die Bundesgesetze und das Handeln des Bundes betreffen. Zweitens: Nur die

Bundesebene kann sich einen Überblick über die bundesweite Situation von Kindern in Deutschland verschaffen und auf Abhilfe hinwirken. Drittens: Eine wachsende Zahl von Kinderrechtsverletzungen entsteht im virtuellen Raum. Dafür sind lokale Anlaufstellen nicht der richtige Lösungsansatz.

Zum zweiten Thema, der besseren Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz, sind in den vergangenen 30 Jahren alle Argumente ausgetauscht worden. Deswegen möchte ich nur kurz die grundlegende Frage nach der Zielsetzung einer möglichen Verfassungsänderung ansprechen. Was soll mit der ausdrücklichen Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz erreicht werden? Geht es darum, Kinder als Grundrechtsträger auszuweisen oder geht es darum, die in der Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte in der deutschen Gesetzgebung und Rechtspraxis sicherzustellen? Da gibt es nach meiner Einschätzung unterschiedliche Interpretationen. Denjenigen, die davon ausgehen, dass es sich um eine Klarstellung handelt, dass Kinder Träger von Grundrechten sind, muss die Debatte redundant erscheinen. Die UN-Kinderrechtskonvention geht jedoch darüber hinaus. Bei den Kinderrechten im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention geht es um den Schutz, die Förderung und die Beteiligung aller Kinder bis zum 18. Lebensjahr. Im Grundgesetz habe ich keine Stelle gefunden, an der ein vergleichbares Recht auf Förderung oder das Recht der Kinder auf Beteiligung in allen sie betreffenden Entscheidungen verankert ist. Ich hoffe, dass Herr Professor Wiesner oder Frau Dr. Wapler gleich etwas dazu ausführen können.

Die Frage nach der Zielsetzung einer Grundgesetzänderung ist unmittelbar mit dem Anspruch verknüpft, dass alle Bundes- und Landesgesetze kinderkonform sein sollen. Die Bundesregierung hat nach dem Dialog in Genf die Zusicherung gemacht, bestehende und neue Gesetze daraufhin zu prüfen. Jetzt stellt sich aber die Frage, auf welcher Grundlage die Bundes- und Landesgesetze geprüft werden sollen. Nach meiner Einschätzung müsste die Kinderrechtskonvention zu Grunde gelegt werden. Bisher wird aber wohl auf der Basis des Grundgesetzes geprüft. Wenn aber die Kinderrechtskonvention im Grundgesetz



nicht abgebildet ist, „beißt sich“ – meiner Ansicht nach – „die Katze in den Schwanz.“ Es wäre erfreulich, wenn die heutige Beratung einen neuen Impuls für die Stärkung der Kinderrechte in Deutschland geben würde. Hierzu möchte ich noch einen konkreten Vorschlag machen. Um zu verhindern, dass die Debatte zu lange „plätschert“, bevor konkrete Beschlüsse gefasst werden, schlage ich vor, dass sich das Plenum des Bundestags regelmäßig mit den Kinderrechten befasst. Der 20. November, der Jahrestag der UN-Kinderrechtskonvention, wäre dafür sicherlich ein geeigneter Termin. Vielleicht wird es früher oder später sogar einen jährlichen Bericht zu den Kinderrechten geben.

Frau Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl (Freie Universität Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, ich nehme in meinem Statement in drei Punkten Bezug auf die Forderung, durch ausgewiesene Beschwerdemöglichkeiten und Ombudsstellen die Rechte von jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe zu stärken und ihnen zur Durchsetzung zu verhelfen. Diese Forderung fand nach den Abschlussberichten der Runden Tische „Heimerziehung“ und „Sexueller Kindesmissbrauch“ ihren Weg von der fachlichen Debatte in die öffentliche und politische Diskussion. Gewalt und Machtmissbrauch durch pädagogische Fachkräfte sind potenzielle Vorkommnisse in Institutionen. Sie machen deutlich, dass junge Menschen und ihre Familien Ansprechpartner brauchen, an die sie sich mit solchen Erfahrungen wenden können und die sie darin unterstützen, ihre Rechte einzufordern. Die Möglichkeit der Beschwerde in Einrichtungen wurde mit dem Bundeskinderschutzgesetz als Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebserlaubnis in § 45 SGB VIII verankert. Solche Möglichkeiten der Beschwerde müssen in den Einrichtungen entwickelt und mit Leben erfüllt werden. Für Fachkräfte ist es oft eine verunsichernde Situation, wenn Kinder und Jugendliche, die sie alltäglich betreuen, nun einen Rechtekatalog bekommen oder sich über sie beschweren können. Wenn es gelingt, eine Beschwerde als eine wertvolle Rückmeldung zu sehen, ist sie jedoch für alle Beteiligten ein Gewinn. Es geht also bei der Einführung von Beschwerdemöglichkeiten vor allem um die

Entwicklung einer beteiligungs- und beschwerdefreundlichen Haltung in den Einrichtungen. Es ist daher wichtig, dass die Voraussetzungen des § 45 SGB VIII zukünftig für alle Einrichtungen mit Betriebserlaubnis gelten und nicht nur für die Erteilung neuer Betriebserlaubnisse.

Die meisten Einrichtungen – und damit komme ich zu meinem zweiten Punkt – stellen jedoch fest, dass es auch Situationen gibt, in denen die Kinder und Jugendlichen unabhängige Anlaufstellen brauchen. Auch in der Hilfeplanung, also im Kontakt mit dem Jugendamt und im Entscheidungsprozess über die Leistung, kann es zu Konflikten der jungen Menschen und ihrer Familien mit Fachkräften der Jugendhilfe kommen. In vielen Bereichen unseres Lebens haben wir die Möglichkeit, unabhängige Beratung oder Beschwerdestellen in Anspruch zu nehmen. Beispielsweise gibt es die Verbraucherzentrale für Versicherungsverträge, den Patientenfürsprecher im Krankenhaus oder das Recht, vor der Entscheidung über eine Operation eine Zweitmeinung einzuholen. In der Kinder- und Jugendhilfe ist dies nicht selbstverständlich, obwohl hier weitreichende Entscheidungen für das Leben von Familien, von Kindern und Eltern getroffen werden. Manchmal haben junge Menschen oder ihre Eltern Bedenken gegen die Entscheidung der Fachkräfte, üben Kritik an der Hilfeplanung oder am Hilfeverlauf oder sie fühlen sich falsch informiert oder beraten. Dann haben sie oft das Bedürfnis, eine unabhängige Beratung in Anspruch zu nehmen. Aber eine solche, von den Interessen freier und öffentlicher Träger unabhängige Stelle ist in der Kinder- und Jugendhilfe bisher nicht vorgesehen.

Seit 2002 wurden daher von engagierten Fachkräften in mehreren Bundesländern Ombudsstellen entwickelt, die diese Rolle übernehmen. Das Konzept der Ombudschaft ist eine Vorgehensweise bei Streitfragen, die den Interessen der strukturell unterlegenen Partei besondere Beachtung schenkt und damit strukturelle Machtasymmetrien ausgleicht. Ratsuchende sollen durch Information, Beratung und ggf. persönliche Intervention in die Lage versetzt werden, die ihnen im Rahmen des Rechtsstaats zustehenden Rechte und Verfahrensmöglichkeiten zu nutzen.



Auch die Runden Tische haben in ihren Abschlussempfehlungen auf die Bedeutung von Ombudsstellen für die Kinder- und Jugendhilfe hingewiesen. Gleichwohl bleibt es bisher dem Zufall und dem zivilgesellschaftlichen Engagement überlassen, ob junge Menschen und Familien diese Möglichkeit haben. Wir brauchen daher eine gesetzliche Verankerung von Ombudschaften im SGB VIII, eine Evaluation der bisherigen Erfahrungen sowie die Absicherung der Qualität dieser anspruchsvollen Tätigkeit.

Es wird deutlich – und das ist mein dritter und letzter Punkt –, dass es sich hierbei um einen hochspezialisierten Bereich der Ombudschaft handelt. Der Begriff Ombudsstelle wird jedoch auch genutzt, um allgemein auf Kinderrechte bezogene Anlaufstellen zu fordern oder einen Kinderbeauftragten. Das haben meine Vorredner schon deutlich gemacht. Diese beiden Ausrichtungen – also Ombudschaft im Sinne eines individuellen Leistungsbereichs des SGB VIII bzw. Ombudschaft im Sinne einer Anlaufstelle für Kinderrechte in allen Lebensbereichen – implizieren jedoch sehr unterschiedliche rechtliche, fachliche und organisatorische Anforderungen und müssen daher inhaltlich getrennt diskutiert werden.

Frau Privatdozentin Dr. Friederike Wapler (Humboldt-Universität zu Berlin): Ich möchte einige grundsätzliche Bemerkungen zu dem verfassungs- und menschenrechtlichen Rahmen dieser Diskussion machen. Denn in beiden Anträgen werden verschiedene Einzelfragen aufgeworfen, bei denen man sich fragen kann, wie sie systematisch zusammenhängen. Ich halte einen systematischen Hintergrund für notwendig, damit man sich der Frage vernünftig nähern kann, wie Kinder „Zugang zum Recht“ erlangen können. Wie kann man die Rechte von Kindern mobilisieren, lebendig machen und verwirklichen?

Ich beginne mit einem Missverständnis, das sich hartnäckig hält. Sie hatten schon darauf hingewiesen, Herr Dr. Sedlmayr: Kinder sind von Geburt an Träger aller Grundrechte. Das Grundgesetz sieht sie schon jetzt als Subjekte mit eigener Würde, mit einem eigenen Persönlichkeitsrecht und als Menschen mit wachsender

Autonomie an. Dazu gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und nach einhelliger Meinung im verfassungsrechtlichen Schrifttum auch das Recht auf Beteiligung und Berücksichtigung sowie auf Förderung der Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit. Das heißt, die Annahme im Antrag der Fraktion DIE LINKE., Kinder würden nach wie vor nicht als Rechtsträger wahrgenommen, mag als Alltagsbeobachtung richtig sein. Aus verfassungsrechtlicher oder allgemein aus der Perspektive der Rechtsordnung ist es jedoch unzutreffend. Ich denke, das sollte man zur Kenntnis nehmen, bevor man über Verfassungsänderungen nachdenkt. Ich halte es für wichtig, die Diskussion zu führen, aus welchen Gründen, mit welchen Zielen und mit welchen konkreten Formulierungen möglicherweise der Status von Kindern im Grundgesetz klarer gefasst werden könnte. Man sollte sich nur vorher darauf verständigen, auf welcher Basis man diese Diskussion führt.

Dann möchte ich eine kurze Bemerkung zu den subjektiven Rechtsansprüchen im SGB VIII machen. Auch nach der UN-Kinderrechtskonvention sind Kinder nicht als autonome Wesen zu verstehen, die nur aus der elterlichen Bevormundung befreit werden müssen, damit sie ihre Rechte wahrnehmen können. Wie das Grundgesetz versteht auch die UN-Kinderrechtskonvention Kinder als Menschen in der Entwicklung, die des Schutzes und der Förderung bedürfen. Das bedeutet, dass sie Personen brauchen, die für ihr Aufwachsen und Wohlergehen verantwortlich sind. Diese Personen sind für das Grundgesetz und die Kinderrechtskonvention in erster Linie die Eltern. In der Kinderrechtskonvention ist auch geregelt, dass die Staaten verpflichtet sind, Eltern bei dieser Aufgabe zu unterstützen. Auf dieser Linie bewegen sich meines Erachtens die Ansprüche auf Hilfe zur Erziehung im SGB VIII. Eltern, in deren Obhut das Wohl des Kindes nicht gewährleistet ist, können staatliche Unterstützung einfordern und müssen sie dann auch erhalten, wenn ein entsprechender Bedarf des Kindes besteht. Diese Ansprüche den Kindern zu übertragen, wie es die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag fordert, ist aus dieser Perspektive betrachtet, nicht



sinnvoll. Diese Forderung ist eher dazu geeignet, den Vorrang des Elternrechts zu verschleiern, den aber das Grundgesetz und die Kinderrechtskonvention vorsehen.

Auch ein weiteres Missverständnis will ich versuchen, auszuräumen: dass die elterliche Erziehungsautonomie so stark geschützt wird, heißt nicht, dass das Elternrecht über das Kindesrecht gestellt wird, wie man oft hören oder lesen kann. Es bedeutet vielmehr, dass aus kinderrechtlicher Perspektive zwei grundlegende Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen relativ gleichberechtigt berücksichtigt und abgewogen werden müssen. Das ist auf der einen Seite das Recht des Kindes auf Schutz vor Gefahren, vor Misshandlung und Vernachlässigung in der Familie, aber auch das Recht auf Achtung ihrer familiären Bindungen. Das bedeutet nicht, dass Kinder keinen elternunabhängigen Beratungsanspruch haben können, dagegen ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive überhaupt nichts einzuwenden. Aber bei den Ansprüchen auf Hilfe zur Erziehung sollte man meines Erachtens „das Kind nicht mit dem Bade ausschütten“ und pauschale Anspruchsverlagerungen veranlassen, sondern sich genau anschauen, wie man mit diesen Hilfen dem Bedürfnis des Kindes nach verlässlichen und kontinuierlichen Bindungen begegnen kann und wie man dann möglicherweise Beteiligungsmöglichkeiten erweitern kann. Denn im Kern geht es in beiden Anträgen um Beteiligung. Kinder haben auch nach dem Grundgesetz, wie ich schon sagte, ein Recht auf Beteiligung und Berücksichtigung bei staatlichen Entscheidungen über ihre eigenen Angelegenheiten. Das betrifft das Verhältnis zwischen Kind und Staat. Das ist ein wichtiges Kindesrecht, das ist Ausdruck der wachsenden Selbstbestimmungsfähigkeit von Kindern. Es fordert dazu auf, das Autonomiestreben von Kindern zu achten und zu fördern; das heißt, das Anliegen, dieses Recht im Verhältnis Kind – Staat zu mobilisieren und nutzbar zu machen für Kinder, ist unbedingt unterstützenswert. Mir scheint aber, dass die Diskussion, auf welche Weise das am besten umgesetzt werden kann, noch am Anfang ist. Dazu habe ich in der Stellungnahme einiges geschrieben. Ich halte es für lebensfremd, dass ein Bundeskinderbeauftragter ein ernsthafter

Ansprechpartner für Kinder und Jugendliche sein kann. Ich schließe mich insoweit allen Bemerkungen an, die dahin gehen, dass Kinder und Jugendliche Institutionen in ihrem sozialen Nahbereich brauchen. Ob man die dann bei der Jugendhilfe ansiedelt oder sie unabhängig gestaltet, das müsste sicherlich noch einmal je nach Ziel und Aufgabenstellung geklärt werden.

Erlauben Sie mir eine ganz kurze letzte Bemerkung: Die Antwort meiner 15-jährigen Tochter auf meine Frage, mit welchen Anliegen sie sich an einen Bundeskinderbeauftragten wenden würde, lautete nach kurzem Nachdenken und Nachfragen, dass sie das nicht wisse. Aber sie stelle sich die Frage, warum Kinder nicht schon bei der Entscheidung über solche Gesetze gefragt würden. „Zugang zum Recht“ betrifft nicht nur die Ebene der Ansprüche und Verfahren, sondern durchaus auch die Verfahren der Rechtsetzung selbst. Daher sollte der Aspekt der politischen Partizipation von Kindern und Jugendlichen in einer Debatte über die Stärkung der Kinderrechte nicht vollständig übergangen werden. Mein Fazit lautet: Es bleibt viel zu tun; wir müssen weiter diskutieren.

Herr **Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner** (Freie Universität Berlin): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren, als Letzter in der Reihe ausgewiesener Sachverständiger ist es für mich schwer, noch neue Aspekte vorzutragen. Ich will mich auf einige zentrale Punkte beschränken. Ich schließe mich den Ausführungen der Kollegin Friederike Wapler an, insbesondere, was den Regelungsbedarf von Kinderrechten in der Verfassung betrifft. Als Jurist bemerke ich schon, dass Nichtjuristen fragen: „Wo steht etwas im Grundgesetz?“ Juristen antworten dann zumeist, dass sich dies aus der Rechtsprechung und aus der rechtswissenschaftlichen Interpretation ergibt. Insofern lässt sich durchaus darüber diskutieren, ob das Grundgesetz zur Klarstellung bzw. zur Aktualisierung geändert werden soll. Die Frage ist nur, ob man damit politische Erwartungen weckt, die nicht allein damit eingelöst werden, dass man gewissermaßen nur den Status quo in den Rechtsvorschriften wiedergibt. Deshalb stimme ich auch Herrn Professor Liebel zu, wenn er sagt, dass es bei den Kinderrechten in erster Linie um den „Unterbau“ gehe. Es geht um die Lebenssituation



und um die strukturelle Verantwortung. Das kann ich nur noch einmal unterstützen.

Bei der Frage der Kinderrechte bewegen wir uns in dem sensiblen Dreieck zwischen Eltern, Kind und Staat. Wir müssen uns genauer damit befassen, welche Ziele mit der „globalen“ Forderung nach Kinderrechten verbunden werden – eine legitime Forderung, für die es auch überzeugende Begründungen gibt. Aber es sind damit unterschiedliche Wirkungen und Nebenwirkungen verbunden, je nachdem wie die konkrete Ausgestaltung aussieht. Selbstverständlich sind Kinder Subjekte – für Juristen und Juristinnen ist das nichts Neues. Aber auch die Eltern bleiben ganz zentrale Subjekte für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Deshalb sind immer auch Inhalte und Grenzen der Elternverantwortung gefragt, wenn es um die Weiterentwicklung der Kinderrechte geht. Auf der individuellen Ebene stellt sich die Frage nach der Eingriffsschwelle; gleichzeitig stellt sich auch die Frage nach der Beteiligung, der fortschreitenden Emanzipation und der stärkeren Mündigkeit. Auf der strukturellen Ebene – ein Thema, bei dem es noch viel zu tun gibt – stellt sich die Frage, wie es gelingen kann, bessere Rahmenbedingungen für das gesunde Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu schaffen.

Wie eng die Kinder- und Elterninteressen miteinander verbunden sind, zeigt sich bei einem Thema, das in den vorliegenden Anträgen nicht behandelt worden ist, das aber zum Alltag gehört: Es geht um die aktuelle Frage, ob eine Stadt oder ein Kreis einem Elternteil den Schaden ersetzen muss, der ihm dadurch entsteht, dass er auf eine Erwerbstätigkeit verzichten muss, um die Betreuung des Kindes sicherzustellen, weil ihm trotz des gesetzlichen Rechtsanspruchs kein Betreuungsplatz zugewiesen werden kann. Das OLG Dresden hat in einem aktuellen Streitverfahren einen solchen Anspruch der Mutter abgelehnt, weil der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nur dem Kind, nicht den Eltern zustehe und ein Verdienstausschlag der Eltern bei Verletzung der Amtspflicht auf Beschaffung eines Platzes in einer Kindertagesstätte eben nicht vom Schutzzweck der Norm umfasst werde. Ich denke, dass alle die Erwartung haben, dass der Bundesgerichtshof dieses Urteil im Wege der Revision

korrigieren wird und die Verknüpfung von Eltern- und Kindesinteressen bei diesem Thema, bei dem es auch um die bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie geht, bestätigen wird.

Zum Thema Ombudschaft, mit dem ich mich auch vor ein paar Jahren im Rahmen eines Gutachtens für den Berliner Rechtshilfefonds beschäftigt habe, möchte ich konkret anmerken, dass es in einzelnen Bundesländern verschiedene Modelle gibt. Nach meiner Einschätzung erfüllen aber alle noch nicht die zentrale Forderung nach einer unabhängigen Beratungs- und Schlichtungsstelle. Damit ist auch die sehr schwierige Frage nach den Kompetenzen dieser Stellen verbunden. In unserer Rechtsordnung sind in erster Linie die Gerichte unabhängig. Eine Ombudsstelle wird aber nicht bei einem Gericht angesiedelt sein. Wo also siedelt man eine solche Beratungsstelle an? Bisher wurde diskutiert, die Frage von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren mit der Betriebserlaubnis zu verbinden. Es geht aber durchaus einen entscheidenden Schritt weiter, denn es geht um den gesamten Prozess der Zusammenarbeit und der Kontakte mit dem Jugendamt bei der Inanspruchnahme von Leistungen. Deshalb muss man nach meiner Einschätzung zunächst einmal sichten, welche Entwicklungen es in der Praxis gibt, und sich anschließend mit der Frage nach einem Konzept von Beratungs- bzw. Schlichtungsstellen beschäftigen. Eine weitere Frage ist, ob der Begriff Ombudschaft hierfür passend ist.

Zudem darf dieses Thema nicht nur aus dem Blickwinkel des Kindes betrachtet werden, sondern auch aus dem Blickwinkel der Eltern. Denn sie nehmen – jedenfalls bis zu einem bestimmten Alter – sowohl Kinderrechte als auch ihre eigenen Rechte gegenüber den Trägern der Jugendhilfe wahr, aber auch gegenüber den Trägern von Einrichtungen – das ist noch einmal eine andere rechtliche Ebene. Gleichzeitig sind sie aber auch die Personen, die sich häufig in einer schwierigen Lebenslage befinden und sich den Fachkräften im Jugendamt unterlegen fühlen. Hier spricht man oft von der Asymmetrie der Machtverhältnisse bei Gesprächen mit dem Jugendamt bezüglich einzelner Verfahren und Anträge.



Deshalb brauchen Eltern und Kinder selbstverständlich entsprechende Anlaufstellen, aber sie brauchen sie niederschwellig vor Ort. Für diesen Auftrag und diese Aufgabe sind Beschwerdestellen auf Landes- oder gar Bundesebene wohl eher nicht geeignet. Sie werden eine solche Aufgabe nicht erfüllen können. Auf der anderen Seite könnte ein Bundeskinderbeauftragter eine politische Funktion haben. Ich denke, dass es hierfür gute Gründe gibt. Aber ein Bundeskinderbeauftragter wird nicht die Funktion übernehmen können, Einzelbeschwerden zu behandeln.

Der **Vorsitzende**: Herr Professor Wiesner, im Hinblick auf die abgelaufene Zeit bitte ich Sie, zum Schluss zu kommen und die weiteren Ausführungen im Rahmen der Fragerunde zu tätigen.

Herr **Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner** (Freie Universität Berlin): Ich möchte nur noch auf die Vorbehalte hinweisen, die es gibt, und die genauer in den Blick genommen werden müssen, damit wir das Thema weiter „transportieren“ können.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir kommen nun zu der Frage- und Antwortrunde. Ich rufe die Fraktionen nacheinander auf. Ihnen steht jeweils ein bestimmtes Zeitbudget für die Fragen und die Antworten darauf zur Verfügung. Sie können die Aufteilung dem Ablaufplan für die Anhörung entnehmen, der Ihnen vorliegt. Ich werde darauf achten, dass wir die Zeiten möglichst einhalten. Außerdem wäre ich dankbar, wenn jede Fragestellerin bzw. jeder Fragesteller in einem Beitrag maximal zwei Fragen an einen oder zwei Sachverständige richten würde. Wir beginnen mit dem Kollegen Eckhard Pols von der Fraktion der CDU/CSU.

Abg. **Eckhard Pols** (CDU/CSU): Erst einmal danke ich den Sachverständigen, dass Sie uns heute Nachmittag für unsere Fragen zur Verfügung stehen und Ihr Fachwissen für unsere politische Arbeit einbringen, um uns bei der Frage der Kinderrechte weiterzubringen. Herr Benz hat zu Anfang gesagt, dass Gott sei Dank Bewegung in die Debatte gekommen sei.

Es ist in meinen Augen ein fortlaufender Prozess,

damit wir Kinder und Jugendliche weiterhin besser beteiligen. Denn es gibt schon verschiedene Formen der Beteiligung. Beispielsweise ist das Wahlalter in einigen Bundesländern für Kommunalwahlen von 18 Jahren auf 16 Jahre gesenkt worden – wie in meinem Bundesland Niedersachsen.

Wenn ich Sie richtig verstanden habe, Herr Benz, dann haben Sie in Ihrem Statement gesagt, dass die Instrumente vorhanden seien, man müsse sie nur praktisch nutzen und dass es sich vielfach um Kann-Bestimmungen handele. Vielleicht können Sie noch etwas dazu sagen, ob wir zu einer Muss-Bestimmung auch in den Kommunalverfassungen kommen müssen, um hier eine stärkere Kinder- und Jugendbeteiligung festzulegen. Wir sprechen bereits auch über eine Neuregelung bei § 8 SGB VIII; das wurde hier bereits angesprochen.

Dann habe ich noch eine Frage zum Wunsch nach einem Bundeskinderbeauftragten. In der Diskussion wird häufig ein Hinweis auf die Institution des Wehrbeauftragten gegeben. Es ist ja nun so – das konnte man den Äußerungen der Sachverständigen entnehmen –, dass eine Kinder- und Jugendbeteiligung verfassungsrechtlich zwischen Kommunen, Ländern und Bund aufgeteilt ist. Wenn ich nun zwischen der Kommune, bei der die Frage einer Kinder- und Jugendbeteiligung nach meiner Einschätzung zentral angesiedelt ist, und dem Wehrbeauftragten, der für die Bundeswehr als Institution des Bundes zuständig ist, vergleiche, frage ich mich, ob dieser Vergleich nicht ein wenig „hinkt“, um es vorsichtig auszudrücken?

Herr **Immanuel Benz** (Deutscher Bundesjugendring, Berlin): Es ging jetzt vor allem um die Frage, was wir uns von der Absenkung des Wahlalters und den politischen Partizipationsmöglichkeiten erhoffen. Ich denke, dass auf Bundesebene bereits Institutionen vorhanden sind, um die Funktionen, die mit den Anforderungen an einen Bundesbeauftragten verbunden sind, zu erfüllen. Herr Professor Liebel hat in seiner schriftlichen Stellungnahme anschaulich geschildert, dass durch einen Beauftragten keine Institution vollständig ersetzt werden würde. Betrachtet man die Gesamtheit der bestehenden Strukturen,



denke ich aber, dass auch nichts wesentlich Neues hinzukommt bzw. nichts, was die politische Funktion der bestehenden Institutionen, die Herr Professor Wiesner angesprochen hat, verbessert, z.B. in Hinsicht auf die Auseinandersetzung zwischen Kinderrechtsorganisationen, Verbänden und den Selbstorganisationen und Interessenvertretungen von Kindern und Jugendlichen, wie den Jugendverbänden. Ich überlasse es den Juristen, zu klären, inwiefern die Aufnahme eines Beteiligungsrechts in die Verfassung theoretisch bzw. juristisch jetzt schon Fakt ist oder nicht.

Spannender ist aber vor allem die Frage, inwiefern daraus weitere politische Konsequenzen folgen. Ich würde erwarten, dass es nicht nur ein „leeres Signal“ ist, sondern es tatsächlich weitere Konsequenzen nach sich ziehen würde und müsste. Das könnte bei einer Senkung des Wahlalters auf Bundesebene den Anfang nehmen. Der Bundesjugendring fordert schon länger eine Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre, selbstverständlich verbunden mit den entsprechenden politischen Bildungsprozessen. Bei der Frage von Pflichtbestimmungen auf kommunaler Ebene – z. B. hat jetzt das Bundesland Baden-Württemberg in den Gemeindeverordnungen eine Verpflichtung aufgenommen –, muss man sich die Entwicklung anschauen, welche Strukturen dabei entstehen und ob es sich tatsächlich um sinnvolle Ergänzungen handelt. Denn auch dort gibt es u. a. mit Jugendhilfeausschüssen und Jugendverbänden durchaus Möglichkeiten, anzusetzen und Beteiligungsrechte stärker zu verbiefen und abzusichern.

Herr **Prof. Dr. Manfred Liebel** (Freie Universität Berlin): Ich denke, die gesetzliche Zuständigkeit für Kinder besteht landesweit auf kommunaler Ebene sowie auf Landes- und Bundesebene. Der Vorschlag, einen unabhängigen Kinderbeauftragten durch eine Verfassungsänderung im Grundgesetz zu verankern, entspricht nach meiner Einschätzung der Bedeutung der Kinder für die Zukunft der Gesellschaft. Ich weiß nicht, Herr Pöls, ob Sie ausdrücken wollten, dass die Bedeutung der Kinder für die Zukunft der Gesellschaft geringer ist als etwa die der Bundeswehr. Ich will die Bundeswehr nicht abwerten,

aber es geht um die Gewichtung. Eine Verankerung eines Kinderbeauftragten im Grundgesetz würde den seit Jahren verschiedentlich geäußerten Forderungen, Kinderrechte im Grundgesetz zu verankern, mehr Gewicht verleihen. Entsprechende Vorschläge sind auch im Deutschen Bundestag schon früher von verschiedenen Fraktionen gemacht worden. Das ist jedenfalls der Hintergrund meines Vorschlages, mit dem ich eine Forderung aus dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. ausdrücklich aufgreife.

Abg. **Sylvia Pantel** (CDU/CSU): Wir sind bestimmt nicht der Ansicht, dass Kinderrechte einen geringeren Wert haben; Kinderrechte sind Menschenrechte. Meine Frage richtet sich an die Juristen unter den Sachverständigen: Wie verhält es sich mit der Haftung bzw. mit der Verlagerung von Verantwortung? Jetzt ist es so, dass Eltern Rechte und Pflichten haben. In dem Moment, in dem sich jemand Drittes einschaltet, müsste er nach meiner Auffassung u. a. auch eine Haftung übernehmen. Wie sehen Sie das?

Der **Vorsitzende**: Die Frage richtet sich an Frau Dr. Wapler und Herrn Professor Wiesner, bitte schön.

Frau **Privatdozentin Dr. Friederike Wapler** (Humboldt-Universität zu Berlin): Die Frage ist gar nicht einfach zu beantworten. In Artikel 6 GG steht, dass die Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht sind. Der Staat hat hier nur eine überwachende Funktion, das sogenannte Wächteramt. Das heißt, Eltern können sich der Verantwortung, die sie für alle Belange des Kindes tragen, nicht entziehen, jedenfalls nicht, solange sie das Sorgerecht für ihre Kinder haben. In dem Moment, in dem die Jugendhilfe in Familien eingreift, gibt es eine psychologische Ebene, die suggeriert, Verantwortung abgeben zu können. Das ist rechtlich schwer einzufangen. Es wäre interessant, einmal zu untersuchen, inwieweit Interventionen eine solche Wirkung haben. Grundsätzlich führt es nicht dazu, dass Eltern Verantwortung verlieren. Es stellt sich – manchmal auch in Strafverfahren – die Frage, ab wann Fachkräfte der Jugendhilfe beginnen, eine Garantenstellung für Kinder und Jugendliche zu haben, mit denen sie fachlich zu



tun haben. Nach meiner Auffassung ist die Annahme einer Garantenstellung eher restriktiv zu handhaben. Ich denke, nur weil eine Institution auch damit beschäftigt ist, Kinder und Jugendliche zu fördern und sozusagen einen nachrangigen Erziehungsauftrag wahrnimmt, verlieren die Eltern nicht ihre Verantwortung. Insofern glaube ich nicht, dass wir Haftungsprobleme bekämen, wenn wir die Ansprüche der Eltern auf Hilfe zur Erziehung den Kindern gäben, wir bekämen vielmehr eher eine Erweiterung staatlicher Interventionsmöglichkeiten. Das scheint mir der schwierigere Punkt zu sein. Das hat weniger mit der Haftungsfrage zu tun als mit der Frage, wie weit staatliche Institutionen in Familien eingreifen dürfen. Also, wie weit dürfte sich dann die Jugendhilfe über elterliche Erziehungskonzepte hinwegsetzen, wenn man beispielsweise sagt, „aber das Kind, der Jugendliche hat doch einen Anspruch auf ...?“ Man verlagert nicht unbedingt Verantwortung, sondern man schafft meines Erachtens eine andere Vorstellung von Elternschaft. Das scheint mir der Punkt zu sein.

Herr **Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner** (Freie Universität Berlin): Ich würde schon noch einmal differenzieren. Sie haben gerade schon dargestellt, dass da gewissermaßen Kindschaftsrecht, Privatrecht und öffentliches Recht aufeinander treffen und wir gegenwärtig in der Jugendhilfe eigentlich Kindeswohlgefährdungen über das Privatrecht lösen, indem bei der Eingriffsschwelle ein Vormund oder ein Pfleger bestellt wird, der privatrechtlich an die Stelle der Eltern tritt. Etwas anderes wäre es, wenn – das gab es früher nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz – eine Art öffentlich-rechtliches Erziehungsrecht installiert würde. Wenn sich ein Anspruch auf Erziehung also direkt gegen den Staat richten würde, dann wäre das gewissermaßen ein Anspruch im öffentlichen Recht und dann würde selbstverständlich der Staat gewissermaßen in die Haftung eintreten müssen. Solange das aber nicht der Fall ist, bleibt es zivilrechtlich bei der Haftung der Eltern bzw. des einbestellten Vormunds oder Pflegers. Strafrechtlich stellt sich dann die Frage, wie weit die Garantenstellung und die daraus resultierende Garantenpflicht gehen. Diese reicht über den Familienbereich hinaus und betrifft eigentlich alle Personen, die eine konkrete Betreuungsfunktion

für ein Kind übernehmen. Da kann man beim Arzt anfangen und weiter gehen zur Erzieherin bzw. zum Erzieher in der Kita und in der Einrichtung. Man müsste es sicher noch einmal genauer anschauen. Aber es wäre selbstverständlich nicht richtig, dass einerseits die Eltern Aufsichtsfunktion behielten, faktisch dann aber keine Einflussmöglichkeit mehr hätten. Das müsste kongruent gestaltet werden.

Abg. **Ingrid Pahlmann** (CDU/CSU): Wir haben von verschiedenen Akteuren gehört, dass eine Beschwerdestelle durchaus als sinnvoll erachtet werden kann. Jetzt ist meine Frage an Frau Kittel: Wie können wir sicherstellen, dass die Beschwerdestellen unabhängig sind und die Akteure vor Ort nicht untereinander vernetzt werden, sodass es wirklich zu einer unabhängigen Äußerung bzw. einer unabhängigen Stellungnahme von der Seite der Beschwerdestelle kommen kann?

Wenn wir dann auf eine höhere Ebene gehen, also von der engen Bindung vor Ort zu einem Bundeskinderbeauftragten: In welcher Form könnte denn ein Bundeskinderbeauftragter auf Bereiche Einfluss nehmen, die eigentlich eher auf der Ebene der Kommunal- oder der Landespolitik liegen? Welche Zuständigkeit soll denn ein Kinderbeauftragter auf Bundesebene überhaupt ausüben und wahrnehmen – selbstverständlich im Rahmen der Kompetenzen des Bundes? Die Frage richte ich an Frau Dr. Wapler.

Frau **Claudia Kittel** (Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention, Berlin): Sie fragten nach der Unabhängigkeit von möglichen Beschwerdestellen. Die unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen sind gemäß Ausführungen und Kommentaren des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes Stellen und Personen, die im „besten Interesse“ der Kinder agieren. Dieses „beste Interesse“ von Kindern ist das vorrangige Prinzip ihrer Arbeit und bezieht sich auf die Grundlagen aus Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention. In der deutschen amtlichen Übersetzung wurden die „besten Interessen“ mit „Kindeswohl“ übersetzt. Das führt manchmal zu Missverständnissen, weil das Kindeswohl im BGB eine andere Rolle spielt, eine andere Definition und eine andere Bedeutung hat. Wenn also eine Stelle im „besten Interesse“



von Kindern agiert, dann berücksichtigt sie die Meinung der Kinder. Ich beziehe auch die vorherige Frage von Frau Pantel ein: Es geht nicht darum, das Elternrecht auszuspielen, es ist vielmehr das Recht der Kinder gemäß UN-Kinderrechtskonvention, dass ihrer Meinung Gehör geschenkt wird. „Gehör geschenkt werden“ heißt nicht, dass dieser Meinung Folge geleistet werden muss, sondern dass die Kinder als Träger von Menschenrechten und unter Respektierung ihrer Würde das Recht haben, in sie betreffenden Angelegenheiten angehört zu werden. Ich denke, darin liegt eine ganz besondere Bedeutung solcher Beschwerdestellen, dass sie zum einen dafür sorgen, dass der Meinung von Kindern und Jugendlichen Gehör geschenkt wird und dass sie zum anderen ihre eigene Rolle – als Verband oder als Institution – in den Hintergrund stellen und vorrangig den „besten Interessen“ des Kindes folgen. Wir haben ähnliche Konstruktionen bereits in familiengerichtlichen Verfahren, in denen es einen Verfahrensbeistand gibt, der auch eine solche Rolle ausfüllen soll und Kinder und Jugendliche bei ihrem „Angehörtwerden“ in diesen Verfahren begleitet. Ich denke, darin läge eine besondere Stärke der Beschwerdestellen, das wäre die Vorgabe der UN-Kinderrechtskonvention, im „besten Interesse“ des Kindes zu agieren.

Frau Privatdozentin Dr. Friederike Wapler (Humboldt-Universität zu Berlin): Es geht um die Frage, wie sich ein Bundeskinderbeauftragter zu der föderalen Struktur verhalten würde. Dazu kann man grundsätzlich sagen, dass ein Bundesbeauftragter mit den Kompetenzen, die man ihm verleihen kann, selbstverständlich die föderale Kompetenzordnung nicht aushebeln könnte, und er auch keinen direkten Zugriff auf die Kommunen in intervenierender, entscheidender oder anweisender Form hätte. Denkbar wäre selbstverständlich so etwas wie ein Informationsweg „von unten nach oben“. Wenn man sich vorstellt, dass in einer Kommune oder auf Landesebene oder auch in einer größeren Einrichtung Missstände besonderer Art auftreten, dann kann man sich selbstverständlich vorstellen, dass die Beschwerden darüber „von unten nach oben“ den Bundeskinderbeauftragten erreichen und dass auf diese Weise eine bundesweite Diskussion darüber in Gang kommen kann. In diesem Sinne hätte der

Bundeskinderbeauftragte dann eine bündelnde politische Funktion. Man könnte sich theoretisch auch vorstellen, dass ein Bundeskinderbeauftragter zu einer Kommune geht, in der in Sachen Kinderrechte „die Hütte brennt“, und dort schlichtet, berät oder eine Stellungnahme abgibt. Das wäre aber selbstverständlich nicht gleichbedeutend mit einer Entscheidungs- oder Weisungskompetenz, das ließe sich verfassungsrechtlich nicht machen. Ich glaube auch, dass ein Bundeskinderbeauftragter entsprechende Aufgaben vom Aufwand her personell und finanziell nicht leisten könnte. Das scheint mir eine eher theoretische Überlegung zu sein. Insofern glaube ich, dass ein Bundeskinderbeauftragter allenfalls die aus den Kommunen und den Ländern kommenden Beschwerden bündeln und eine übergreifende politische Diskussion anstoßen könnte. Es wäre selbstverständlich auch möglich, Informationen an den UN-Kinderrechteausschuss weiterzugeben und sozusagen eine Schnittstelle zu bilden. Aber das wäre aus meiner Sicht eine rein politische Funktion.

Abg. **Ingrid Pahlmann** (CDU/CSU): Der Unterbau muss vorhanden sein.

Frau Privatdozentin Dr. Friederike Wapler (Humboldt-Universität zu Berlin): Ja, der Unterbau muss dann in den jeweiligen Ebenen geschaffen werden.

Abg. **Eckhard Pols** (CDU/CSU): Ich möchte noch einmal an das anknüpfen, was Sie gesagt haben, Frau Dr. Wapler: Der Bundeskinderbeauftragte könnte die Initiative ergreifen, wenn irgendwo irgendetwas schief läuft oder schief zu laufen droht. Aber die Kinder- und Jugendbeteiligung ist doch noch etwas anderes. Sie fängt unten an, also in der Kommune, vielleicht sogar noch weiter unten in den Kindergärten und Schulen. Aber fangen wir mal bei der Kommune an. Wie könnte die Beteiligung durch Kinder- und Jugendparlamente aussehen? Kann es am Ende für die handelnden Personen nicht auch leicht eine „Alibiveranstaltung“ werden, um einfach zu zeigen, dass Kinder und Jugendliche beteiligt wurden? Wenn man sich für eine solche Beteiligung entscheidet, wie müsste man das ausgestalten? Müsste es dann z. B. auch einen



eigenen Haushaltstitel geben, zu dem Kinder und Jugendliche sagen können, „wir setzen jetzt die Summe X ein, um etwas zu gestalten, etwas einzurichten oder auch etwas zu unterhalten, was eigentlich sonst nicht angedacht wäre?“

Frau Privatdozentin Dr. Friederike Wapler (Humboldt-Universität zu Berlin): Die Frage bezog sich vor allen Dingen auf die politische Partizipation. Zu der Frage nach Beteiligung in eigenen Angelegenheiten wollte ich noch sagen, dass man versuchen sollte, alle Formen von Ombuds- und Beschwerdestelle so einzurichten, dass sie nicht im Wesentlichen von Erwachsenen in Anspruch genommen werden. Das scheint ein Problem in der bisherigen Praxis zu sein. Ich denke, da müsste man noch einmal weiterdenken.

Was die Partizipation von Jugendlichen und Kindern angeht, ist es ganz besonders wichtig, dass sie in den Einrichtungen stattfindet, in denen sich Kinder und Jugendliche aufhalten, also tatsächlich im Kindergarten und tatsächlich in der Schule, weil es – wie Frau Kittel schon sagte – vor allen Dingen darum geht, Kinder und Jugendliche als Subjekte und auch als Akteure ernst zu nehmen. Und das geschieht, indem wir sie überall dort ernst nehmen, wo wir mit ihnen zu tun haben, wo sie sich aufhalten und bewegen. Das spricht nicht gegen Kinder- und Jugendparlamente. Ich glaube auch nicht, dass das unbedingt „Alibiveranstaltungen“ sein müssen, das hängt selbstverständlich – wie bei allen Beiräten, Bezirksräten etc., die keine klaren Entscheidungsbefugnisse haben, sondern nur angehört werden – von der Bereitschaft ab, zuzuhören und zu kooperieren. Ein Problem, das ich bei der politischen Partizipation auf kommunaler Ebene und auch auf Landesebene sehe, ist, dass das leicht Veranstaltungen sein können, bei denen überwiegend Kinder und Jugendliche der Mittelschicht vertreten sind. Ich denke, man muss genau hinschauen, dass man verschiedene Zielgruppen im Sinne einer breit angelegten Demokratiebildung erreicht und einbindet. Aber ich denke, das Entscheidende ist tatsächlich, dass man in den Schulen anfängt. Dann müssten auch Konzepte entwickelt werden, wie man auch Jugendliche in einer Sitzung anhören kann.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, wir könnten

im Kreis der Obleute besprechen, inwiefern wir zu vergleichbaren Anhörungen wie heute auch einmal 15- bis 16-Jährige als Sachverständige in eigener Sache einladen können. Als Nächstes Frau Kollegin Pantel, ebenfalls für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Sylvia Pantel** (CDU/CSU): Herr Benz, ich komme aus Düsseldorf, wir haben dort die genannten Formen der Beteiligung. Es fängt im Kindergarten an, zwar nicht verpflichtend, aber in sehr vielen Kindergärten gibt es dies schon. Wir haben auf kommunaler Ebene sogar ein Jugendparlament in den Bezirksvertretungen. Die Jugendlichen haben das Recht, an den Ratsitzungen teilzunehmen. Vielleicht sollte man wirklich anfangen, von unten nach oben zu schauen, in welchen Bundesländern es bereits Beteiligungsmöglichkeiten gibt. Ich glaube, dass man damit weiter kommt, zumal es das in bestimmten Bereichen schon gibt. Es kostet Geld, das ist klar, das sind uns die Jugendlichen aber sehr wohl wert. Aber es ist eine ganz andere Diskussion, wenn ich mit zusätzlichem bürokratischen Aufwand gesetzlich einen Beauftragten festschreibe und gar nicht weiß, ob die Kommunen dies anschließend entsprechend umsetzen, weil sie z. B. auch die Landes- und die Kommunalverfassungen berücksichtigen müssen. Auch die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz ist noch einmal ein anderes Thema.

Herr **Immanuel Benz** (Deutscher Bundesjugendring, Berlin): Kinder- und Jugendparlamente als Beteiligungsform sind bereits angesprochen worden. Es gibt jedoch große Unterschiede bei deren Ausgestaltung, z. B. hinsichtlich der Zusammensetzung. Ich denke, das ist eine der wichtigsten Fragen, die grundsätzlich geklärt werden muss. Dann muss auch die Frage nach den Befugnissen und nach der tatsächlichen Wirkungsdimension gestellt werden. Wenn diese Aspekte nicht geklärt und transparent gemacht werden, dann kommen wir einer „Alibiveranstaltung“ nahe und können nicht von Beteiligung sprechen.

Ein Kriterium für eine sinnvolle Beteiligung ist zunächst die Anwendung altersgerechter Methoden. Dazu können wir aus unserem ehe-



maligen Jugendverband einen reichen Erfahrungsschatz bieten. Weitere Kriterien sind die Verbindlichkeit der Ergebnisse und selbstverständlich der entsprechende Umgang mit den Ergebnissen. Das hängt sehr eng mit der Wirkungsdimension zusammen, alles andere hat keinen Sinn. Deswegen habe ich in meiner mündlichen Stellungnahme positiv auf den Antrag der Fraktion DIE LINKE. verwiesen, bei dem es um einen Beirat auf Bundesebene geht. Gesetzt den Fall, es gäbe einen Beauftragten – den ich eigentlich nicht möchte –, dann wäre das immerhin ein innovativer Ansatz für die Ausgestaltung eines Beirats, bei dem es tatsächlich um legitimierte Strukturen für die Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen geht, wie z. B. die Schüler- und Schülerinnen-Selbstvertretung und die Kinder- und Jugendverbände, in denen junge Menschen selbst ihre Vertreterinnen und Vertreter – analog zu dem Repräsentationsprinzip, mit dem auch Sie in Ihr Amt gekommen sind – wählen. Das ist sinnvoller als andere Verfahren, die auch willkürlich sein können. Es besteht die große Gefahr, dass der Ruf nach „authentischen“ jungen Menschen laut wird. Ich hätte überhaupt nichts dagegen, dass hier eine 15-jährige oder 16-jährige Person aufgrund ihrer Kompetenz und Funktion Auskunft gibt; aber eine 15-jährige Person einzuladen, nur weil sie 15 Jahre alt ist, ist nicht ausreichend; die 15-jährige Person muss etwas zu sagen haben, weil sie mit einem bestimmten Erfahrungshorizont kommt – das ist etwas anderes.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Herr Benz. Ich darf dazu ergänzend ausführen, dass wir in der Kinderkommission auch schon die Situation hatten, dass wir Jugendliche angehört haben. Von daher praktizieren wir schon ein Stück weit, was die Verbände zum Teil fordern.

Abg. **Eckhard Pols** (CDU/CSU): Ich habe noch eine kurze Frage an Frau Kittel zu den Ombudschaften bzw. auch zu den Beschwerdestellen. Muss man hier nicht auch zwischen einer tatsächlichen Beschwerde und einem Anliegen von Kindern und Jugendlichen unterscheiden? Müsste man dies beim Jugendamt ansiedeln oder müsste eine bestimmte Stelle in einer Verwaltung aufgebaut werden?

Frau **Claudia Kittel** (Monitoring-Stelle zur UN-

Kinderrechtskonvention, Berlin): An dieser Stelle rückt vielleicht die Rolle des Beauftragten auf Landesebene oder Bundesebene in ein neues Licht, denn das Wissen darüber, wo die Beschwerde Abhilfe erfahren kann, ist sicherlich nicht in jeder Anlaufstelle vor Ort und im direkten Lebensumfeld von Kindern gegeben, also in der Kita oder Schule. Ich denke, da käme gerade einer solchen Einrichtung eine besondere Rolle zu, indem sie auch für einen Informationsfluss und einen Wissenstransfer sorgt und herausfiltert, um welche Sachlage es geht: Ist es ein Problemfall, in dem der Rechtsweg eingeschlagen werden muss oder ein Problemfall, in dem das Gespräch mit der Vertrauenslehrerin der richtige Weg ist, um Abhilfe zu schaffen?

Bei den Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe gibt es einen ganz klaren Zuständigkeitsbereich: Wenn gesetzlich festgeschriebene Kinder- und Jugendhilfeleistungen das Kind nicht in der Form erreichen, wie es eigentlich der Fall sein sollte, dann gibt es dort eine Stelle, die dahingehend für Abhilfe sorgen wird. Solche klaren Zuschreibungen sind nötig. Da, wo sie es nicht gibt, müsste eine Stelle geschaffen werden, die mit Fachwissen weiterhelfen kann.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Wir kommen nun zum Fragerecht der Fraktion der SPD, bitte schön.

Abg. **Susann Rührich** (SPD): Vielen Dank. Ich fange mit einer etwas allgemeineren Perspektive an. Frau Kittel, vielleicht können Sie uns sagen, von welchem Problem wir sprechen, wenn wir sagen, „Kinderrechte müssen gestärkt werden“. Denn ich habe manchmal den Eindruck, dass wir verschiedene Instrumente gegeneinander ausspielen bzw. alternativ diskutieren, obwohl sie gegebenenfalls an unterschiedlichen Stellen wirken könnten. Welche Kinderrechtsverletzungen oder Probleme tauchen auf kommunaler Ebene auf, welche vielleicht auch auf Bundesebene? Daran schließt sich die nächste Frage an, welche Instrumente auf welcher Ebene sinnvoll sind.

Frau **Claudia Kittel** (Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention, Berlin): Wenn ich die UN-Kinderrechtskonvention heranziehe, dann



geht es um alle Lebensbereiche, die Kinder betreffen, und damit um alle Problemlagen, die dort auftauchen können. Das ist ein sehr breites Feld. Und der UN-Ausschuss geht in seinen Kommentaren sogar noch weiter. Er sagt, dass es sich um alle Problemlagen oder Dinge handelt, bei denen Kinder von sich aus sagen, dass sie sich davon betroffen fühlen; also es geht nicht nur um die Dinge, von denen Erwachsene annehmen, dass ein Kind davon betroffen sei, sondern es umfasst alle Dinge, bei denen ein Kind persönlich entscheidet, dass es davon betroffen ist und eine Abhilfe wünscht oder zu einem Anliegen angehört werden will. Insofern handelt es sich um ein sehr großes Spektrum.

Wenn wir die Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe betrachten, dann gibt es einen klaren Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe, wann sie zuständig ist, und für welche Kinder und in welchen Problemlagen sie Hilfeleistungen bietet. Das ist in anderen Bereichen nicht so klar geregelt, z. B. im Gesundheitswesen, wenn es um Kinder betreffende medizinische Entscheidungen geht. Als Beispiel nenne ich intersexuell geborene Kinder, über deren angleichende Operationen Eltern und Fachkräfte entscheiden. In diesen Prozess werden die Kleinstkinder nicht einbezogen. Das setzt sich auf den unterschiedlichen Ebenen fort, bis hin zu den schon erwähnten Kitas und Schulen und das alltägliche Zusammensein. Vielleicht kann man zusammenfassend von einer Beteiligungskultur sprechen, die in all diesen Bereichen entstehen muss, jeweils in einer dem Bereich angepassten Ausführungsart. Denn bei sehr kleinen Kindern in der Kita benötige ich eine andere Beteiligung als bei Jugendlichen, die kurz vor dem Abitur stehen.

Abg. **Ulrike Bahr** (SPD): Ich möchte auf die Ombudsstellen zurückkommen. Wir haben ja auf der einen Seite dort, wo es Ombudsstellen gibt, sehr positive Rückmeldungen und viele gute Entwicklungen. Auf der anderen Seite haben wir aber auch Bundesländer, z. B. Bayern, in denen es eine sehr große Skepsis gibt, wo auch Hürden in den Weg gestellt werden und wo man regelrecht um diese Ombudsstellen kämpfen muss. Meine Fragen gehen an Frau Professor Urban-Stahl und an Frau Kittel: Was genau macht in der Praxis diesen Grundsatz des „Zugangs zum Recht“ –

davon war vorhin die Rede – besonders wertvoll? Welche Weiterentwicklungen sind insgesamt erforderlich? Welche „Stellschrauben“ müssten wir anziehen, um weiterzukommen? Ich frage das auch vor dem Hintergrund der Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes, in der explizit die Rolle der Ombudsstellen genannt wird. Was wäre Ihrer Meinung nach der Handlungsbedarf für die Bundesebene?

Frau **Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl** (Freie Universität Berlin): Als die ersten Ombudsstellen 2002 gegründet wurden, gab es einen breiten Widerstand. Es war in der Kinder- und Jugendhilfe etwas völlig Neues, dass es Betroffenenvertretungen in irgendeiner Art und Weise gibt. Die Klientel in der Kinder- und Jugendhilfe ist anders als beispielsweise die breite Elternschaft in der Schule: sie ist nicht organisiert, bildet keine Einheit, es gibt keine Vertretung, es gibt keine zentrale Landesvertretung oder ähnliches. Dass sich nun Eltern, Kinder und Jugendliche in individuellen Hilfeprozessen Unterstützung holen, das war etwas Neues. Und das ist tatsächlich ein Kulturwandel, der in den Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe vollzogen werden musste. Die Erfahrung zeigt, dass diese Stellen, wenn sie verantwortlich und vor allem fachlich gut arbeiten, große Anerkennung für ein konstruktives Miteinander erreichen. Es kommt nur in Ausnahmefällen zu rechtlichen Schritten; in Berlin liegt der Schnitt bei ca. 4 Prozent aller Fälle. Wenn neue Ombudsstellen entstehen, ist daher eher die Frage, wie man ein Miteinander gestaltet und wie man anhand der Arbeit zeigen kann, dass es eine sinnvolle Einrichtung ist. Vor dem Hintergrund der Frage, wer einen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung hat, um die es hier meistens geht, halte ich es nicht für ein Problem, dass in der Regel auch die sorgeberechtigten Personen beteiligt sind, denn sie müssen ihre Kinder mitvertreten. Das ist eher positiv zu bewerten. Denn die Anspruchsberechtigten sollen mit den Kindern und Jugendlichen zu den Ombudsstellen gehen.

Die Ausführung der Kinder- und Jugendhilfe durch das Jugendamt vollzieht sich in der Kommune, weil es eine kommunale Angelegenheit ist. Daher stellt sich die Frage, welchen Handlungsbedarf es auf Bundesebene gibt. Zur



Ombudschaft habe ich bereits etwas gesagt. Im Hinblick auf die Frage, was Unabhängigkeit bedeutet, müssen wir fragen, ob es in diesem System überhaupt so etwas wie Unabhängigkeit gibt, oder ob wir bereits alle in dem Leistungs-dreieck eingebunden sind. Müssen wir erst einmal anfangen, neu zu denken? Ich halte die Implementation des Gedankens im SGB VIII für wichtig, um gerade auch angesichts der Widerstände, auf die man trifft, zu zeigen, „doch das ist etwas, was wir wollen. Wir denken, wir brauchen hier die Unterstützung der Betroffenen“. Ich würde noch weiter gehen und sagen, dass eine kommunale Verantwortung für die Gewährleistung einer Ombudschaft notwendig ist sowie das Recht der Betroffenen, diese in Anspruch zu nehmen. Aber das sind sehr weitreichende politische Forderungen.

Ich möchte ein Beispiel aus der Praxis nennen: es gibt seit 2008 ein Netzwerk, in dem sich die heterogenen Initiativen auf Bundesebene vernetzt haben. Ich finde es gut, dass man damit eine Ebene hat, auf der man sich über die Qualitätsstandards der Arbeit austauschen kann, denn man hat es zumeist mit Interventionen bei Streit-situationen zu tun, denen in der Regel lange Konflikte vorausgegangen sind. An diese Aufgaben muss man vorsichtig und fachlich mit Bedacht herangehen. Dazu sind hohe Qualitätsstandards notwendig. Diese Aufgaben können nicht von ehrenamtlich tätigen Laien erledigt werden, sondern es sind fachliche Aufgaben. Eine Einrichtung auf Bundesebene würde die Möglichkeit bieten, die notwendige Qualitätsentwicklung durch die Förderung solcher Zusammenschlüsse zu unterstützen.

Frau **Claudia Kittel** (Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention, Berlin): Was den „Zugang zum Recht“ angeht, sehe ich eine wichtige Rolle darin, dass es klar erkennbare Anlaufstellen für alle Kinder und Jugendlichen gibt. Wir haben gerade etwas über verschiedene Zuständigkeiten gehört. Ich habe erlebt, dass diese Zuständigkeiten auch in Fachdiskussionen nicht immer allen klar sind. Wir haben Juristen und Nichtjuristen. Man sucht nach dem richtigen Namen für die Anlaufstelle und nach der richtigen Definition. Jetzt stellen Sie sich einmal vor, wie das erst für Kinder und Jugendliche sein

muss: „Mit welchem Anliegen gehe ich wohin? Wohin muss ich meine Eltern mitnehmen? Wohin kann ich alleine gehen?“ Es fehlt eine klare Definition, an welche Stelle sich betroffene Kinder oder betroffene Jugendliche wenden können. Es könnte im Sinne der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention eingefordert werden, dass in jeder Kommune eine Anlaufstelle vorhanden sein muss. Bei einer Mitgliederversammlung des zivilgesellschaftlichen Bündnisses National Coalition Deutschland hat die Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen für den Schutz von Kindern vor Gewalt, Frau Marta Santos Pais, gesagt, dass Kinder wissen müssen, wo die Kinderrechte „zu Hause sind“, wo sie klingeln müssen, wenn irgendetwas in diesem Bereich passiert. Ich finde, das ist ein schönes Bild. Frau Santos Pais hat feststellen müssen, dass sie in Deutschland nicht richtig erkennen kann, wo diese Klingel ist, an welche Stelle sich Kinder oder Jugendliche wenden können.

Ich sehe die Rolle des Bundes darin, vorhandene Anlaufstellen für Kinder und Jugendliche zu stärken und dort für ihre Einrichtung Sorge zu tragen, wo noch keine vorhanden sind. Des Weiteren kann der Bund ein unterstützendes Angebot für einen besseren Informationsfluss und eine bessere Informationsnutzung schaffen. Denn wenn man auf vorhandene Strukturen zurückgreifen kann, kann man auch abfragen, welche Problemlagen es z. B. im Kitabereich oder im Schulbereich gibt. Welche Probleme bringen Kinder und Jugendliche auf die Tagesordnung? Wo häufen sich bestimmte Probleme? Ich denke, dass das auch ein sehr guter Indikator für strukturelle Probleme ist, die es anzupacken gilt.

Abg. **Susann Rührich** (SPD): Ich komme noch einmal zum Thema Kinderbeauftragter. Herr Professor Liebel und Herr Benz, ich würde Sie beide gerne noch einmal fragen – als diejenigen, die hier dezidiert unterschiedliche Meinungen vorgetragen haben. Herr Professor Liebel, was denken Sie, kann die Wahrung der Rechte der Kinder nur durch die Einrichtung eines Bundeskinderbeauftragten bewerkstelligt werden, weil es das sonst in Deutschland nicht gäbe?

An Herrn Benz die Frage: Wenn Sie sagen, es gibt schon viele Verantwortlichkeiten, welche von



diesen müssten wir stärken? Worauf müssten wir genau den Fokus legen, damit die Wünsche, die sich mit einem Bundeskinderbeauftragten verbinden, auch ohne einen solchen Beauftragten erfüllt werden?

Herr **Prof. Dr. Manfred Liebel** (Freie Universität Berlin): Frau Rührich, also ich denke, ein unabhängiger Bundeskinderbeauftragter steht im Zusammenhang mit Beschwerdemöglichkeiten. Nun liegt es nahe, dass Kinder und Jugendliche sich zunächst einmal dort beschweren, wo sie zuhause sind. Hier stimme ich Frau Kittel völlig zu. Aber es gibt Bereiche, die nicht in diesem Kontext, etwa im kommunalen Kontext, gelöst werden können, weil es andere Zuständigkeiten oder andere gesetzliche Regelungen gibt. Hierfür wäre ein Bundeskinderbeauftragter speziell zuständig. Zugleich hätte er die wesentliche Funktion, Dinge weiterzuleiten, die auf anderen politischen Ebenen entstanden sind, sie zu bündeln und ihnen auch mehr Gewicht auf Bundesebene einzuräumen. Er könnte also diese Anliegen auf der bundespolitischen Entscheidungsebene entsprechend einbringen. Ich glaube, man sollte hierbei nicht an einen hierarchischen Aufbau denken, dass also der Bundeskinderbeauftragte eine Art Vorgesetzter der anderen Stellen wäre, sondern es sollte in dem Sinne verstanden werden, dass er etwas verstärkt, was auf anderen Ebenen bereits da ist. Dies sehen wir auch, wenn wir die Situation in anderen Ländern betrachten. Mit Ausnahme von vier anderen Ländern gibt es in der Europäischen Union solche Einrichtungen, die teilweise bei einer Menschenrechtsinstitution, vergleichbar z. B. mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte, angesiedelt sind, die teilweise aber auch eigenständige Institutionen sind. Die Erfahrung zeigt, dass Beschwerden über Rechtsverletzungen eher Gewicht bekommen, wenn sie auf der oberen nationalen Ebene artikuliert werden können.

Herr **Immanuel Benz** (Deutscher Bundesjugendring, Berlin): Nach unserer Einschätzung sind die unterschiedlichen Funktionen bereits vorhanden, bekommen aber oftmals nicht genügend Aufmerksamkeit. Ich glaube, dass die unabhängige Monitoring-Stelle, die jetzt erst richtig ihre Arbeit aufgenommen hat, eine sehr gute Stelle ist, um

einen Überblick zu geben, welche Rechtsverletzungen vorliegen und wo es strukturelle Probleme gibt. Ich denke, dass es dann der politischen Debatte bedarf, und dass die Bündelung bei einem Kinderrechtsbeauftragten, der vermeintlich unabhängig ist, genau diese Debatte einschränkt. Die Bündelung überdeckt die Vielfalt der Argumente und die Vielfalt der Zugänge der unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteure und der Interessenvertretungen wie z. B. der Kinderrechtsorganisationen oder anderer Zusammenschlüsse wie der National Coalition. Ich glaube, dass der Petitionsausschuss im Bundestag gestärkt werden könnte. Man könnte darüber nachdenken, wie hier kindgerechte Zugänge geschaffen werden können.

Unabhängig davon ist es absolut richtig, wenn es im Plenum des Bundestages – also über den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hinaus – jährliche Berichte gibt, die auch von anderen erstellt werden können als durch einen Beauftragten. Dieser wäre dann das Gesicht in der Öffentlichkeit für alles, was Kinder betrifft. Das sind unsere Befürchtungen.

Ich habe auch die Entwicklung eines Jugend-Checks erwähnt, der eher auf eine strukturelle Überprüfung der Auswirkungen von Gesetzen und Maßnahmen auf junge Menschen abzielt. Es geht vor allem darum, die Ergebnisse dieser Überprüfung für die politische Auseinandersetzung aufzubereiten und Transparenz zu schaffen. Ich glaube, die Akteure sind da. Die Debatten um die Kinderrechte haben aber oftmals nicht den hohen Stellenwert, den sie haben sollten. Ich glaube nicht, dass es dem Thema gerecht wird, all das auf eine Person „abzuschieben“.

Abg. **Susann Rührich** (SPD): Frau Dr. Wapler, Sie haben vorhin mit Verweis auf Ihre Tochter gesagt, es gebe noch viel zu tun. Sie haben die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz abgelehnt. Wenn es noch viel zu tun gibt, welche Dinge wären das Ihrer Ansicht nach? Wie wäre dann z. B. Ihre Einschätzung zum Jugend-Check und zur Absenkung des Wahlalters? Sehen Sie ansonsten noch weitere Instrumente, die auf den „Unterbau“ unterhalb des Grundgesetzes zielen?



Frau **Privatdozentin Dr. Friederike Wapler** (Humboldt-Universität zu Berlin): Das eröffnet jetzt ein weites Feld. Ich halte eine Absenkung des Wahlalters für eine sehr gute Idee, über die man nachdenken sollte. Ich halte es für interessanter, das Wahlalter auf 16 Jahre zu senken, als z. B. über ein Familienwahlrecht nachzudenken. Bei einem solchen hätten wir nämlich wieder eine Stellvertretung für die Kinder. Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Problemen mit dem Grundsatz „one man, one vote“, zu denen das führen würde, finde ich diesen Vorschlag auch vom Gedanken her nicht partizipatorisch im Sinne einer Stärkung der Kinderrechte.

Mir ist wichtig, nicht neue Strukturen aufzubauen, sondern erst einmal zu betrachten, was gerade in der Jugendhilfe passiert. Die Kinder- und Jugendhilfe ist nach dem System von 1990 so gedacht, dass in den Kommunen eine breite vielfältige Landschaft von öffentlichen und freien Trägern bestehen soll, die möglichst alle Bedarfe der Kinder und Jugendlichen in den Kommunen abdeckt. Mir ist das Allerwichtigste, nicht zu vergessen, dass die öffentlichen Träger der Jugendhilfe eine Gesamtverantwortung für die Jugendhilfe haben und eigentlich verpflichtet sind, eine bedarfsgerechte und vielfältige kommunale Struktur für Kinder und Jugendliche bereitzustellen. Ich finde, dass die Diskussion darüber, ob wir noch mehr oder andere Institutionen brauchen, schlecht damit zusammenpasst, dass auf dieser Ebene in den Kommunen sehr stark gespart wird. Mein Petitum ist, darauf hinzuwirken, dass wir in den Kommunen eine vielfältige Projektlandschaft schaffen, die sich an verschiedene Zielgruppen richtet und Kindern ein Aufwachsen im öffentlichen Raum ermöglicht.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Frau Dr. Wapler. Als Nächstes liegt das Fragerecht bei der Fraktion DIE LINKE. Bitte schön.

Abg. **Norbert Müller** (Potsdam) (DIE LINKE.): Ich habe eine Frage an Herrn Professor Liebel und an Herrn Dr. Sedlmayr.

Herr Professor Liebel, Sie haben gesagt, es sei beschämend, dass es in Deutschland weder einen

Bundeskinderbeauftragten noch ein entsprechendes Ombudssystem gebe – anders als in den meisten unserer Nachbarländer. Mich würde die Situation anderer Länder interessieren. Es geht mir um vergleichbare Modelle, die für uns interessant wären.

Herr **Prof. Dr. Manfred Liebel** (Freie Universität Berlin): Ich habe vorhin schon auf die Frage von Frau Rüttrich gesagt, dass es in der Tat im Rahmen der Europäischen Union nur vier Länder gibt, die auf der nationalen Ebene keine solchen Stellen haben, auf denen die Funktion wahrgenommen werden kann, die wir hier mit dem Terminus Bundeskinderbeauftragter bezeichnen. Wenn ich die Situation außerhalb von Europa betrachte, dann kann ich feststellen, dass es in den Ländern Lateinamerikas, wo ich mich besonders gut auskenne, üblich ist, dass trotz vieler – auch materieller – Probleme solche Stellen existieren und ausdrücklich in den Verfassungen verankert sind. Damit gibt man ihnen ein erhebliches Gewicht. Es werden auch die Probleme sichtbar, dass oft die erforderlichen materiellen Mittel fehlen, um diese Stellen so auszustatten, dass sie auch wirklich arbeiten können. Ich habe das in letzter Zeit speziell in Bolivien studiert, wo unter sehr aktiver Beteiligung von jungen Menschen und von Kindern nach einer kontroversen Diskussion mit vielen Demonstrationen auf den Straßen ein Allgemeines Kinder- und Jugendgesetz beschlossen worden ist. Dort sind auf lokaler Ebene, auf der Ebene der Provinz und auf nationaler Ebene spezifische Ombudspersonen vorgesehen. Deren konkrete Aufgaben sind sehr detailliert in dem Gesetz festgelegt. Das Problem ist, dass die Mittel fehlen, damit die verschiedenen Stellen tatsächlich ihre gesetzlich vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen können. Ich denke, ein solches Problem dürfte in Deutschland nicht existieren, weil es ja bekanntlich eines der reichsten Länder der Welt ist. Hier stellt sich eher die Frage, wie die Mittel verteilt werden, um dann auch solche Institutionen funktionsfähig zu machen.

Herr **Dr. Sebastian Sedlmayr** (Deutsches Komitee für UNICEF e. V., Köln): Es stimmt, dass es relativ wenige Länder in der Europäischen Union gibt, die noch keine unabhängigen Kinderbeauftragten haben. Es ist aber leider so, dass die Institutionen



mit sehr unterschiedlichen Mandaten ausgestattet sind und deswegen äußerst schwer vergleichbar sind. Deswegen ist es für unsere Diskussion hier wesentlich zielführender, sich auf die Mandate und Funktionen zu konzentrieren. Als Beispiel nehme ich den schwedischen Kinderrechtsbeauftragten, der relativ weitreichende Befugnisse hat. Er gibt einen jährlichen Bericht ab, er kann Beschwerden annehmen und er hat einen Jugendbeirat an seiner Seite. Er beschäftigt sich fast nur mit dem Thema Kinderschutz. Das wäre im Rahmen unserer Diskussion eine Einschränkung, die bei vielen Verbänden und Stellen auf Fragezeichen stoßen würde. Bei der Diskussion über die Institution des Bürgerbeauftragten müssen wir uns also auf die Funktion beschränken. Hierbei ist die Beschwerdefunktion die zentrale Funktion. Diese ist – ich bin jetzt kein Jurist – sozusagen zwischen den Organen der Justiz angesiedelt. Es handelt sich also um eine neue Institution, die in Deutschland nicht wirklich bekannt ist. Vielleicht fehlt auch die Übung damit. Sie soll aber gewährleisten, dass die Kinder nicht unmittelbar zu den Gerichten und nicht unmittelbar zur Polizei gehen müssen. Vielmehr brauchen sie jemanden, der ihnen näher steht, um ihr Anliegen vorbringen zu können.

Abg. **Norbert Müller** (Potsdam) (DIE LINKE.): Ich würde gerne direkt daran anschließen und noch eine Frage an dieselben Sachverständigen richten. Inwiefern führt eine so unterschiedliche Ausgestaltung der Mandate in der Öffentlichkeit insgesamt dazu, dass für das Thema Kinderrechte ein größeres öffentliches Bewusstsein geschaffen wird? Gibt es also auf einer Metaebene einen Fortschritt oder hat das, was sozusagen alibimäßig nebenbei existiert, auf die gesellschaftliche Debatte selbst keine großen Auswirkungen?

Ich habe eine zweite Frage an Herrn Benz. Sie haben ausgeführt, dass Sie große Vorbehalte haben, was die Einrichtung des Amtes eines Kinderbeauftragten angeht. Die Debatte dazu haben wir auch schon vor einem Jahr und schon mehrmals geführt. Ich kann vieles in Ihrer Argumentation nachvollziehen. Dennoch würde mich grundsätzlich interessieren, ob die Formulierung in Punkt 3 unseres Antrags nicht insgesamt ein gesellschaftlicher Fortschritt für die Debatte wäre,

die wir um Kinderrechte führen. Darin wird gefordert, einen Kinderbeauftragten zu installieren, der weitreichende Befugnisse hat, der aber vor allen Dingen öffentlich auf Bundesebene wirbt. Hier geht es um Bewusstseinsbildung, denn er soll unter anderem zu Gesetzgebungsverfahren Stellung nehmen können, öffentliche Erklärungen abgeben können und jährlich einen Bericht erstatten. Oder schätzen Sie das dann als gesellschaftlichen Rückschritt ein?

Herr **Dr. Sebastian Sedlmayr** (Deutsches Komitee für UNICEF e. V., Köln): Die Frage war, ob die eingerichteten Institutionen zur Stärkung der Kinderrechte beigetragen haben. Das kann man sicherlich feststellen. Allein dadurch, dass sie die öffentliche Debatte befördern. Sie stehen eben in dem Spannungsfeld zwischen ihrer Eigenschaft als öffentliche Institution und der Unabhängigkeit. Die Unabhängigkeit ist letztlich immer gefährdet. Sie hängt sehr stark an der Ausstattung der Stelle. Ich denke, dass das auch ein relevanter Faktor für die nationale Diskussion ist. Herr Benz hat ausgeführt, dass er auch die Gefahr sehe, dass sich dann einiges in dem Amt einer bzw. eines Kinderbeauftragten „kristallisiere“ und dass die Mehrstimmigkeit der verschiedenen Organisationen dann nicht mehr so stark in Erscheinung treten könne. Insofern wäre das auch im Rahmen der Verankerung einer solchen möglichen Institution mit zu bedenken. Der Vorschlag des Kinderrechtsausschusses ist ja, den Kinderbeauftragten beim Deutschen Institut für Menschenrechte anzusiedeln.

Herr **Prof. Dr. Manfred Liebel** (Freie Universität Berlin): Ich glaube, wenn auf der nationalen Ebene eine solche Einrichtung existiert, dann ist die öffentliche Aufmerksamkeit größer. Die mediale Präsenz ist größer. Das hat wiederum Rückwirkungen. Ich will noch einmal wiederholen: Ich finde, man sollte es nicht im Sinne eines hierarchischen Systems sehen, sondern im Sinne einer Kooperation, dass die Aufgaben dort angegangen und auch öffentlich verhandelt werden, wo sie gelöst werden können. Die notwendigen Mittel müssen natürlich zur Verfügung stehen. Der Informationsaustausch und die Koordination können leicht geklärt werden. Die Debatte hat jedoch bisher meines Erachtens daran gekrankt, dass man verschiedene politische



Ebenen jeweils nur für sich genommen betrachtet hat. Man hat sich vorgestellt, dass, wenn eine Institution auf der einen Ebene existiert, dass es dann es auf der anderen Ebene Defizite oder Schwierigkeiten gibt. Aber dieses Problem sehe ich nicht.

Herr **Immanuel Benz** (Deutscher Bundesjugendring, Berlin): Ihre Frage ist eine Suggestivfrage. Ich teile Ihr Interesse, aber ich halte es nicht für den richtigen Weg, um einen gesellschaftlichen Fortschritt zu erreichen und um das Thema zu stärken. Ich muss mich ja nicht in allem wiederholen. Ich glaube, dieser Widerspruch zwischen der Unabhängigkeit einerseits und der eindeutig politischen Funktion andererseits ist vorhanden. Wenn es sich in einer Person „zuspißt“, dann wird das politische Handeln unter dem Mantel einer Unabhängigkeit verdeckt. Das sehe ich als Problem an. Stattdessen halte ich es für den besseren Weg, eine Arena, eine Plattform zu haben, wo die inhaltlichen Auseinandersetzungen transparent geführt werden können, z. B. indem man das Themenfeld aufwertet und die Themen noch stärker ins Plenum holt. Wenn es einmal jährlich einen Meinungsaustausch zu einem Bericht gibt, schafft das auch ein öffentliches Bewusstsein. Wenn man dennoch einen Beauftragten hätte, wäre es für mich unerlässlich, sich genau zu überlegen, wie der Austausch strukturell zustande kommen kann, damit die Vielfalt der Stimmen nicht untergeht. Dafür sehe ich noch keinen cleveren Ansatz. Hierzu müssten diejenigen, die diese Struktur neu schaffen wollen, Überlegungen anstellen.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Herr Benz. Wir kommen nun zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Beate Walter-Rosenheimer** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Am 20. November 2015 hat sich das Inkrafttreten der UN-Kinderrechtskonvention zum 25. Mal gejährt. Das war sicher ein Meilenstein. Wir haben allerdings auch gehört, dass es mit der Umsetzung in Deutschland noch ganz schön „hapert“. Deswegen haben wir auch unseren Antrag zu diesem Thema vorgelegt. Deutschland ist in gewisser Weise noch ein „Flickenteppich“, was die Umsetzung der Kinderrechte angeht. Die

Situation ist noch sehr unterschiedlich.

Dazu habe ich eine Frage an Frau Kittel. Wie prüft die Monitoring-Stelle, in welchen Bereichen es in Deutschland noch gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention gibt? Lässt sich erahnen, in welchen Bereichen es größeren gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt? Wenn es dabei einen ressortübergreifenden Ansatz gibt, welche juristischen Kompetenzen hat denn die Monitoring-Stelle, um kompetent arbeiten zu können?

Eine weitere Frage würde ich gern Frau Professorin Urban-Stahl stellen. Gibt es denn Studien, die belegen können, wie viele Leistungsberechtigte sich im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ungerecht behandelt fühlen? Wie viele wenden sich an die vorhandenen Ombudsstellen? Gibt es bei einer differenzierten Betrachtungsweise der unterschiedlichen Handlungsfelder der Jugendhilfe eine Häufung von Beschwerden in bestimmten Bereichen?

Frau **Claudia Kittel** (Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention, Berlin): Die Monitoring-Stelle prüft die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention laut Auftrag auf der Bundesebene, auf der Landesebene, bis hin zum kommunalen Bereich. Bei einer fehlenden Struktur ist die Bewältigung des Auftrags ein wirklich schwieriges Unterfangen. Wir haben keine Beauftragten-Struktur, auf die wir zurückgreifen können. Es gibt eine weitere Monitoring-Stelle beim Institut für Menschenrechte, nämlich die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention. Diese kann sich im Rahmen von Konsultationen mit den Beauftragten der Länder austauschen. Sie kann dort Informationen zu den Bereichen einholen, wo „der Schuh drückt“. Eine solche Struktur haben wir zu den Kinderrechten nicht. Wir haben angefangen zusammenzutragen, welche Anlaufstellen und Kontaktstellen es für Kinder und Jugendliche gibt. Wir haben jetzt einen Datensatz von ca. 80 Adressen mit Stellen, die sich Kinderbeauftragte nennen. Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Kommunen ist es nicht viel, wenn man insgesamt 80 Adressen hat. Es ist also ein schwieriges Unterfangen.



Uns ist es dann noch möglich, Lebenslagenanalysen zu erstellen oder zu initiieren. Das sind punktuelle Analysen zu Bereichen, bei denen wir wissen oder ahnen, dass dort „der Schuh drückt“. Ohne Unterbau ist es ein schwieriges Unterfangen. Wir haben bereits darüber gesprochen, dass es um einen Unterbau geht, wie er auch für einen Beauftragten oder eine Beauftragte notwendig wäre.

Was die juristische Kompetenz angeht, so hat die Monitoring-Stelle auch den Auftrag, Gesetzgebung in den Blick zu nehmen und zu prüfen. Das tun wir durch die Abgabe von Stellungnahmen und durch die Formulierung von Positionen – so wie es für das gesamte Deutsche Institut für Menschenrechte üblich ist, das ja als nationale Menschenrechtsinstitution auch in seiner Unabhängigkeit durch eine gesetzliche Grundlage gesichert ist und die menschenrechtliche Lage in Deutschland in den Blick nimmt. Wir werden in diesem Punkt auch einen Beitrag zum Bericht zur Lage der Menschenrechte leisten, der in diesem Jahr zum ersten Mal durch das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Parlament vorgelegt werden wird.

Frau **Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl** (Freie Universität Berlin): Es gibt keine Studien darüber, wie zufrieden Menschen mit der Beratung im Jugendamt oder mit den Leistungen freier Träger sind. Man kann sagen, wie viele Menschen sich an Ombudsstellen wenden. Auch das ergibt aber keine repräsentativen Daten, weil der Zugang zu einer Ombudsstelle – das hatte ich in meinem Eingangsstatement schon gesagt – höchst zufällig ist. Kann ich entsprechend „googeln“? Kenne ich jemanden, der eine solche Stelle kennt? Habe ich Kontakte zu anderen Fachkräften? Habe ich im Jugendamt jemanden vor mir, der mich über meine Möglichkeiten aufklärt oder nicht? Es ist von zu vielem abhängig.

Derzeit wird eine gemeinsame bundesweite Datenbank der Ombudsstellen aufgebaut. Wir hoffen, dadurch möglichst einheitliche Daten zu erhalten. In Berlin gibt es seit 2002 ungefähr 1.500 Fälle, die beraten worden sind. Es handelt sich um viele unterschiedliche Fälle – von einer kleinen Frage am Telefon bis hin zu einer

monatelangen Beratungs- und Unterstützungsleistung. Ich bedauere sehr, dass Jugendämter keine Pflicht haben, intern niedrigschwellige Beschwerdemöglichkeiten für die Betroffenen anzubieten. Es gibt selbstverständlich den Dienstweg. Ich kann eine Dienstaufsichtsbeschwerde einreichen. Aber jetzt mal ehrlich, wer macht das schon? Sie sind formlos, fristlos, folgenlos. Sie sind auch sehr hochschwellig. Wenn ich als Betroffener danach in der Hilfeplanung von diesem Mitarbeiter im Jugendamt abhängig bin, werde ich keine Dienstaufsichtsbeschwerde gegen ihn einreichen. Das bedeutet, es bedarf einer anderen Form. Das wäre eine hochinteressante Entwicklungsaufgabe für Jugendämter. Es gibt einzelne Jugendämter, die daran arbeiten. Es handelt sich wirklich um Einzelfälle bei knapp 600 Jugendämtern in Deutschland.

Es ist sehr aufschlussreich, auf der Grundlage der Erfahrungen der Ombudsstellen diese Fälle zu untersuchen und festzustellen, worin die Konflikte bestanden. Diese sind verteilt über alle Hilfeformen. Allerdings gibt es typische Probleme und Missverständnisse. Häufig wird für die Betroffenen nicht deutlich, warum das Jugendamt eine bestimmte Entscheidung trifft. Es gibt Konflikte in der Helfer-Klient-Beziehung. Es gibt Sparmaßnahmen in Jugendämtern, die zu seltsamen Entscheidungen führen. Es gibt auch rechtswidrige Entscheidungen, gegen die man gerichtlich vorgehen kann. Das ist inhaltlich hochinteressant. Aber wir können nicht sagen, das sind diejenigen Konflikte, die es immer gibt. Es gibt allerdings eine große Bandbreite von Konflikten, die zeigt, dass man zu besseren Hilfeverläufen kommen kann, wenn man hier moderiert.

Abg. **Beate Walter-Rosenheimer** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Dann frage ich wieder Sie beide, Frau Kittel und Frau Professorin Urban-Stahl. Inwieweit kann eine Kooperation von Ombudschaften und Kinderbeauftragten sinnvoll sein?

Frau **Claudia Kittel** (Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention, Berlin): Es wäre insofern sinnvoll, als wir als Monitoring-Stelle bis jetzt unsere Informationen daraus ziehen, dass wir mit



den zivilgesellschaftlichen Bündnissen und der National Coalition zusammenarbeiten. Dort sitzen die Vertreterinnen und Vertreter, die uns sagen können, wo im direkten Lebensalltag mit Kindern und Jugendlichen „der Schuh drückt“. Eine Kooperation ist für mich absolut notwendig, wenn Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe einen Bereich aus der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen betreffen. Für mich würde vor allen Dingen der Bereich Schule und der Bereich Kita dazugehören. Letzterer gehört ja sogar zur Kinder- und Jugendhilfe. Auf jeden Fall sollten die großen Lebensbereiche von Kindern, die familiäre und die außerfamiliäre Betreuung dazu gehören. Es ist wichtig, dass man das Wissen, das man daraus zieht, kooperativ zusammenbringen muss, um so auf Defizite stoßen zu können und Verbesserungsvorschläge machen zu können und um feststellen zu können, was gut läuft.

Frau **Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl** (Freie Universität Berlin): Es gibt ein großes gemeinsames Thema, das ist die Beteiligung sowohl der Eltern als auch der Kinder und Jugendlichen. Einer der großen Konfliktpunkte ist, dass sie sich oft nicht ausreichend beteiligt, wahrgenommen und wertgeschätzt fühlen. Dies wird von einem Kinderbeauftragten und von Ombudsstellen auch eingefordert. Es gibt durchaus Kontakte. Allerdings unterscheiden sie sich in den rechtlichen Grundlagen, auf die sie sich im Alltag beziehen. Selbstverständlich gilt die UN-Kinderrechtskonvention für alle. Das SGB VIII hat allerdings eine ganz andere Operationalisierungsebene und andere Zugänge; es handelt sich um einen spezialisierten Bereich. Es ist ein Bereich, wo es eine Kooperation gibt. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gibt es Erfahrungen mit Ombudschaften und mit der Frage, was man unter Unabhängigkeit versteht. Wovon sind wir unabhängig und wovon nicht, wenn wir sagen, dass wir unabhängig sind? Wo können wir diese Unabhängigkeit nicht herstellen? Da gibt es viele Erfahrungen und da gibt es einen regen Austausch zwischen Kinderbüros, Kinderinteressenvertretungen und Ombudsstellen, um solche Fragen zu diskutieren.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Für die nun folgende freie Runde hat sich die Kollegin Rührich gemeldet. Sie würde aber zunächst den

Abgeordneten der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit zwei Fragen den Vortritt lassen, damit die kleinen Fraktionen noch stärker zu Wort kommen können, wenn Interesse besteht. Frau Kollegin Walter-Rosenheimer hat signalisiert, dass sie noch eine Frage hat. Bitte schön.

Abg. **Beate Walter-Rosenheimer** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe noch eine Frage an Herrn Dr. Sedlmayr. Mich interessiert Ihre Einschätzung, welche Rolle Beschwerdemöglichkeiten und auch Beteiligungsmöglichkeiten spielen, z. B. auch bei der Funktion eines Bundeskinderbeauftragten, für die Entwicklung von kinderfreundlichen Kommunen. Wo sehen Sie Ansatzpunkte, wie das in den Kommunen erreicht werden kann, wie wir diesen „Flickenteppich“ wegbekommen?

Eine weitere Frage richtet sich an Frau Professorin Urban-Stahl. Der Deutsche Bundesjugendring sagt, dass es bereits gesetzliche Grundlagen für ein Beschwerdemanagement gibt und dass wir hier nichts mehr brauchen. Wie sehen Sie das?

Herr **Dr. Sebastian Sedlmayr** (Deutsches Komitee für UNICEF e. V., Köln): Mit der Frage wird die grundlegende Problematik angesprochen, dass Deutschland als Vertragsstaat der UN-Kinderrechtskonvention über den Bundestag und den Bundesrat beigetreten ist, aber die Kommunen selbst verwaltet sind. Insofern ist die Situation in den Kommunen in mancherlei Hinsicht eher zufällig, was die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention angeht. Wir haben gute Beispiele, wie etwa Düsseldorf, das vorhin genannt worden ist. Dort passiert viel und es sind genügend Mittel vorhanden. Es gibt aber auch weniger gute Beispiele. Für die Entwicklung der tatsächlichen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Kommunen wäre es – unabhängig davon, ob es einen Bundeskinderbeauftragten gibt oder eine andere nationale Stelle – gut, dass die Erfahrungen dorthin gelangen und von dort an die Kommunen weitergegeben werden. Damit schafft man ein Forum, in dem so etwas debattiert werden kann. Es gibt viele Ansätze für familienfreundliche Kommunen. Hier gibt es auf der Bundesebene eine Lücke, die durch eine solche Institution



stärker geschlossen werden könnte.

Frau **Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl** (Freie Universität Berlin): In der Stellungnahme des Bundesjugendrings wird auf Beschwerdemanagementsysteme bei den öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe hingewiesen. Zu den freien Trägern habe ich Ausführungen gemacht. Das gilt ausschließlich für Einrichtungen, die eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII brauchen. Das sind Einrichtungen innerhalb der Jugendhilfe, in denen ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut wird. Es gibt z. B. Internate, die nicht nach § 45 SGB VIII betriebserlaubnispflichtig sind, für die das also auch nicht gilt. Das sind Kitas, einzelne Einrichtungen der Behindertenhilfe, die Minderjährige betreuen. Es gibt eine Vielzahl von speziellen Einrichtungen, für die das nicht gilt. Eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII ist für die gesamte offene Jugendarbeit und für die Schulsozialarbeit nicht erforderlich. Davon sind die sozialpädagogische Gruppenhilfe und z. B. alle ambulanten Formen der Hilfen zur Erziehung ausgenommen. Das bedeutet, man kann nicht davon ausgehen, dass ein Beschwerdemanagement bei den Trägern der Jugendhilfe in großem Umfang bereits vorliegt. Es gilt nicht für die öffentlichen Träger. Das Jugendamt ist hierzu nicht verpflichtet. Man geht davon aus, dass es in einem Rechtsstaat die üblichen Verfahrenswege gibt. Ich habe dazu meine Einschätzung schon geäußert: Ich halte das für nicht ausreichend. Alles, was es gibt, muss immer auch daraufhin geprüft werden, ob es zugänglich ist. Aber das muss nicht auf der Gesetzesebene, sondern im Alltag passieren.

Abg. **Susann Rührich** (SPD): Ich würde gerne an Sie, Frau Dr. Wapler, und an Herrn Professor Wiesner eine Frage zum Thema „Kinderrechte im Grundgesetz“ richten. Sie haben zum einen ausgeführt, dass man weniger darauf achten soll, wo etwas im Grundgesetz steht, sondern eher, wie es ausgelegt wird. Sie haben zudem Bezug auf die Rechte und Pflichten im Rahmen der Erziehung genommen. Ich war letzte Woche bei einer Tagung von Medizinerinnen und Mediziner sowie von Sozialarbeitern. Dort wurde von Fällen berichtet, bei denen im Prinzip das Recht des Kindes auf Unversehrtheit anderen Rechten, die im Grundgesetz stehen, gegenübersteht, wie z. B. dem

Datenschutz. Es kann auch mit dem Recht auf Erziehung durch die leiblichen Eltern zumindest in Konflikt geraten, das aber grundsätzlich niemand in Frage stellt. Meine Frage ist, ob Sie im Konfliktfall die Kinderrechte, wenn sie nicht explizit im Grundgesetz stehen, auf derselben „Augenhöhe“ sehen wie andere Rechte, die explizit erwähnt sind, z. B. Datenschutz- und vergleichbare Rechte.

Frau **Privatdozentin Dr. Friederike Wapler** (Humboldt-Universität zu Berlin): Man müsste sich hierzu die konkreten Fälle noch einmal ansehen. Mein erster Punkt: Verfassungstexte sind notwendigerweise knapp gehalten, weil sie die Zeiten überdauern sollen. Man möchte sie nicht immer dann ändern müssen, wenn sich Problemlagen ändern. Insofern gibt es zu den knappen Verfassungstexten eine reichhaltige Auslegung mit einer gewissen Tradition. Man muss insbesondere die verbindliche Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht immer als Teil des Verfassungstextes begreifen. Das macht einen großen Teil der Missverständnisse aus, wobei es um die Frage geht, welche Grundrechte Kinder nach dem Grundgesetz schon haben und welche nicht. Aber wir haben die parallele Situation z. B. beim Datenschutz: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung steht ebenfalls nicht explizit im Text des Grundgesetzes, sondern es wird aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitet. Das ist keine kinderrechtsspezifische Situation. Zudem hat jedes Kind ein Recht auf körperliche Unversehrtheit, wie es im Grundgesetz steht. Jeder hat ein Recht auf körperliche Unversehrtheit und gleichzeitig ein aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitetes Recht auf Schutz dieser körperlichen Unversehrtheit durch die Personen und Institutionen, die für das Kindeswohl verantwortlich sind. Darin kann ich keine Verkürzung gegenüber den entsprechenden Rechten von Erwachsenen sehen. Das heißt, ich sehe nicht das Problem, dass auf der Verfassungsebene die Grundrechte von Kindern gegenüber anderen Rechten, wie dem Datenschutz, niedriger gewichtet würden.

Wir haben vielmehr Probleme in der Praxis, wenn es darum geht, wie wir die Kinderrechte „ausbuchstabieren“. Das ist eine Problematik, die man



auf der Ebene des Grundgesetzes nicht lösen kann. Hier muss man sich die Praxis ansehen. Beispielsweise haben wir im Medizinrecht die Situation, dass es keine klar geregelten Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen bei medizinischen Entscheidungen gibt. Das ist beispielsweise in Großbritannien anders. Dort können Kinder und Jugendliche mit 16 Jahren in bestimmten Fällen selbst über medizinische Eingriffe entscheiden. In der Ärzteschaft herrscht eine große Unsicherheit über das Verhältnis zwischen den Vorstellungen der Eltern und denen der Kinder. Wir bräuchten eine Diskussion darüber, wieviel Selbstbestimmung wir Kindern und Jugendlichen in medizinischen Fragen zutrauen und wie man das dann auf der einfachrechtlichen Ebene in Gesetzesform „gießen“ kann. Auf der verfassungsrechtlichen Ebene sehe ich hier kein Problem.

Herr **Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner** (Freie Universität Berlin): Ich möchte anmerken, dass das Stichwort Datenschutz häufig negativ konnotiert ist. Es klingt so, als sei Datenschutz ein Selbstzweck. Manche sprechen dann lieber von Vertrauensschutz.

Der Vertrauensschutz spielt auch eine Rolle in Hilfebeziehungen. Hier kann ich nur sagen, der Daten- oder der Vertrauensschutz ist kein Selbstzweck. Damit eine Hilfe angenommen wird,

brauche ich ein gewisses Vertrauen. Auf der einfachgesetzlichen Ebene haben wir das, und es gibt durchaus auch Begrenzungen. Wir haben bestimmte Befugnisse, Daten an Dritte weiterzugeben. Auch ein Arzt kann in bestimmten Fällen seine ärztliche Schweigepflicht brechen. Man kann selbstverständlich prüfen, ob es an einigen Stellen noch einer Feinjustierung oder einer weiteren Ergänzung bedarf. Man sollte aber keine Regeln aufstellen wie „Kinderschutz bricht Datenschutz“. Hier ist Vorsicht geboten und man sollte sich fragen, was der richtige Weg ist, das Kind zu schützen. Dies kann durch Vertrauen und durch Kooperation mit den Eltern geschehen. Es gibt aber auch die Fälle, wo unmittelbar das Kind geschützt werden muss. Wenn es sein muss, ist der Schutz des Kindes vor seinen Eltern zu gewährleisten.

Der **Vorsitzende**: Ich stelle fest, dass es keine weiteren Fragen gibt. Dann bedanke ich mich bei den Kolleginnen und Kollegen und insbesondere bei den Sachverständigen für ihre Ausführungen, für die damit verbundene Wissensmehrung des Ausschusses.

Ich wünsche Ihnen noch einen schönen Tag und eine schöne Arbeitswoche.

Schluss der Sitzung: 16:02 Uhr

Paul Lehrieder, MdB
Vorsitzender



Anlagen: Zusammenstellung der Stellungnahmen

Immanuel Benz	Seite 39
Claudia Kittel	Seite 47
Prof. Dr. Manfred Liebel	Seite 54
Dr. Sebastian Sedlmayr	Seite 58
Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl	Seite 64
Dr. Friederike Wapler	Seite 72
Prof. Dr. Reinhard Wiesner	Seite 81

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Thema „Stärkung der Kinderrechte“ am 25. Januar 2016

Schriftliche Stellungnahme Immanuel Benz, Deutscher Bundesjugendring

I. Grundsätzliches

Der Deutsche Bundesjugendring (DBJR) begrüßt die Initiativen zur Stärkung der Kinderrechte, die durch diese Anhörung und die ihr zugrundeliegenden Anträge zum Ausdruck kommt. Unabhängig von den jeweils konkreten Vorstellungen und Handlungsbedarfen ist es zur Stärkung der Kinderrechte wichtig, diese im parlamentarischen Raum präsent zu halten, auch jenseits der Kinderkommission.

Für den DBJR als Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände und Landesjugendringe ist die Stärkung der Kinderrechte ein sehr wichtiges Anliegen – sowohl grundsätzlich als auch in einzelnen Handlungsfeldern. Dazu sei an dieser Stelle beispielhaft auf die Positionen „Du hast ein Recht ... auf deine Rechte!“ (Vollversammlung des DBJR, 2007) und „Schützen, fördern, beteiligen – bei der Umsetzung der Kinderrechte bleibt noch viel zu tun!“ (Vollversammlung des DBJR, 2013) oder aktuell die Stellungnahmen und Positionen zur Situation der geflüchteten Kinder (und Jugendlichen) in Deutschland und Europa verwiesen.

Der DBJR teilt die Einschätzungen, die u.a. im Antrag 18/6042 (Fraktion DIE LINKE) zum Ausdruck kommen, zu einer konsequenten und vollständigen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention ist es in Deutschland bis heute nicht gekommen. Er teilt auch die Einschätzung, die vom UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes aus dem 3./4. Staatenbericht abgeleiteten Handlungsempfehlungen zeigen einen akuten und umfangreichen Handlungsbedarf für Deutschland; Kindern und Jugendlichen werden bis zur Vollerfüllung ihre 18. Lebensjahres Rechte vorenthalten; sie werden nach wie vor nicht als Träger eigenständiger Rechte wahrgenommen.

Der DBJR teilt ebenso das grundsätzliche Anliegen des Antrags 18/5103 (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Beteiligungsrechte zu stärken. Er sieht gleichfalls auch in der Kinder- und Jugendhilfe noch Handlungsbedarf u.a. in Hinblick auf die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Entscheidungen der (öffentlichen) Jugendhilfe und die Umsetzung des Rechts, sich in allen Angelegenheiten der Erziehung und Entwicklung an das Jugendamt zu wenden (§ 8a (1) und (2) SGB VIII). Von daher begrüßt der DBJR an dieser Stelle den im Evaluationsbericht der Bundesregierung zum

Bundeskinderschutzgesetz (BKisSchG) formulierten Handlungsbedarf, § 8 (3) SGB VIII aufzugreifen und den Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf Beratung ohne Kenntnis des Personensorgeberechtigten nicht mehr auf Not- und Krisensituationen zu beschränken. Der DBJR hofft auf eine baldige Umsetzung.

Wie ebenfalls in den beiden vorliegenden Anträgen zum Ausdruck kommt, ist die Bandbreite der Handlungsfelder und Einzelforderungen, die zu einer Stärkung der Kinderrechte beitragen können, sehr groß. Nicht immer sind die gewählten Begriffe, Ansätze und konkreten Forderungen kompatibel, wie man insbesondere beim Begriff der/des (Bundes-)Kinderbeauftragten sieht. Daher wird sich der DBJR im Folgenden zuerst grundsätzlich zu den Forderungen nach einer/einem Kinderbeauftragten auf nationaler Ebene bzw. Bundeskinderbeauftragten bzw. Kinderrechtsbeauftragten und zur Forderung, Kinderrechte in das Grundgesetz aufzunehmen äußern, bevor auf einzelne der Forderungen in den Anträgen eingegangen wird.

II. Einzelne Forderungen aus den vorliegenden Anträgen

1. (Bundes-)Kinder(rechts)beauftragte_r

Wie bereits benannt, sind die Vorstellungen zu Funktion, Aufgaben, Verankerung und Arbeitsweise eines/einer (Bundes-)kinder(rechts)beauftragten in den verschiedenen Papieren oft sehr unterschiedlich. Sollte der Ansatz weiter verfolgt werden, ist hier zuerst eine Klärung notwendig, denn nicht alle benannten Aufgaben wären kompatibel oder würden sich ergänzen. Sie würden sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen (z.B. der Verankerung) verlangen. Dies trifft auch auf die beiden vorliegenden Anträge zu. Der DBJR äußert sich daher an dieser Stelle allgemein:

Aus Sicht des DBJR werden in den ihm bekannten Papieren keine Aufgaben für eine/einen entsprechende/n Beauftragten benannt, die nicht ebenso anders bewältigt werden oder werden können. Auf Bundesebene wird mit der Einrichtung einer/eines Bundeskinderbeauftragten u.a. die Erwartungen verbunden, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen in (bundes-)politischen Entscheidungsprozessen besser berücksichtigt würden und dadurch mehr Geltung für Kinderpolitik als Querschnittsaufgabe entstehen würde; auch dass Organisationen und Institutionen (staatlich, kommunal und zivilgesellschaftlich), die sich für das Wohl von Kindern und für Kinderrechte (i.S. Umsetzung der UNKRK) engagieren, verstärkt kooperieren und koordiniert werden, sowie dass die gesellschaftliche Stellung und die Interessenvertretung von Kindern verbessert wird. Dies basiert auf der Einschätzung, die bestehenden gesetzlichen Grundlagen, die Handlungsperspektiven sowie Kompetenzen von Politikern und zivilgesellschaftlichen Organisationen sind nicht ausreichend,

um die o.g. Aufgabenstellungen zu bewältigen. Aus Sicht des DBJR sind die gesetzlichen Grundlagen, die Gremien und die Institutionen um diese Aufgaben wahrzunehmen jedoch weitgehend vorhanden.

Es ist Aufgabe der Politik, sich in Zusammenarbeit mit den Jugendverbänden und allen Organisationen, die sich um die Verbesserung der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen bemühen, für die Stärkung und Verbesserung der Wahrnehmung von Kinderinteressen und für die Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen einzusetzen. Wo nötig, sind diese Grundlagen anzupassen und die Ausstattung der o.g. zivilgesellschaftlichen Organisationen zu stärken.

In dieser Richtung konnte in den letzten Jahren auch einiges bewegt werden, z.B.:

- im Rahmen des SGB VIII ist manches inzwischen gesetzlich verankert (z.B. § 45 (2) SGB VIII) und in weiteren Punkten ist eine Nachsteuerung in Kürze zu erwarten (z.B. § 8 (3) SGB VIII),
- die UNKCRK ist inzwischen vollständig ratifiziert,
- die Monitoringstelle zur Umsetzung der UNKCRK hat ihre Arbeit aufgenommen und
- ein Jugendcheck (der faktisch auch als Check der Auswirkungen eines Gesetzes etc. auf Kinder ist) wird zur Zeit entwickelt.

Die vorhandenen politischen und administrativen Strukturen bzw. Instrumente werden jedoch noch nicht ausreichend genutzt - und nicht ausreichend bei der Berücksichtigung von Kinderinteressen gehört. Bestehende Defizite im politischen System sind aber nicht zu beheben, indem zusätzliche Strukturen geschaffen werden. Mit der Schaffung einer weiteren Instanz kann und wird die Zusammenarbeit noch komplexer, aber nicht effektiver oder durchsetzungsfähiger.

In Zusammenarbeit und in Auseinandersetzung mit Kinderbeauftragten (auf Landes- oder kommunaler Ebene) haben Jugendverbände die Erfahrung gemacht, dass Kinderbeauftragte in ihren Handlungsmöglichkeiten allorts an Grenzen stoßen, die ihnen das politische System setzt. Weil sie meistens Teile der Verwaltung sind, ist ihre politische Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Sie sind gebunden an die Verwaltung, haben teilweise kein Rederecht, kein Stimm- oder Antragsrecht und sind zur Loyalität bzw. zur Verschwiegenheit verpflichtet. Es ist ein Trugschluss, zu denken, dass bei der notwendigen politischen Machtstellung eines Kinderbeauftragten z.B. durch die direkte Anbindung an parlamentarische Gremien und/oder durch Verankerung im Grundgesetz diese Hindernisse umgangen werden.

Nicht außer Acht gelassen werden sollte, dass genau die Unterschiedlichkeit der Verbände und Organisationen (Pluralität) es erst ermöglicht, dass in der Summe alle Aspekte der

Kinderrechte berücksichtigt und die Interessen von Kindern und Jugendlichen in den unterschiedlichsten Handlungsfeldern wahrgenommen werden. Die Zusammenführung der unterschiedlichen Sichtweisen sollte nach wie vor in der direkten Auseinandersetzung der Organisationen und Verbände geschehen.

Die Erfahrungen zeigen, dass Politik und Administration dazu neigen, mit der Einrichtung von Beauftragten Aufgaben zu delegieren bzw. auch „abzuschieben“ oder durch restriktive Maßnahmen bezüglich der Kompetenz und der Befugnisse reale Verbesserungen zu verhindern. Außerdem würde in die Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit das Bild vermittelt, dass Kinderrechte „kein Thema“ mehr sind. Es ist die Aufgabe der Jugendverbände und der Kinderrechtsorganisationen, eine positive Lobby zu schaffen, gesellschaftliche Grundlagen und Meinungsbilder zu beeinflussen und Verwaltung und Politik auf ihre Verantwortung hinzuweisen.

Ein/e Bundeskinderbeauftragte_r, die/der lediglich die Stellvertretung über Dritte für Kinder wahrnimmt, wäre aus Sicht der Jugendverbände und -ringe auch ein schlechtes Signal in Richtung der Verbesserung von Partizipation von Kindern an gesellschaftlichen Prozessen. Die Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen an der Arbeit eines Bundeskinderbeauftragten wären sehr gering, auch wenn der Vorschlag aus dem Antrag 18/6042 (Fraktion DIE LINKE) aufgegriffen würde.

Insgesamt überwiegen aus Sicht des DBJR nach Prüfung der möglichen Aufgaben einer/eines Beauftragten und der sicher auch positiven Effekte, die negativen Effekte die die Einführung eines solchen Amtes mit sich bringen würde.

2. Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz (18/6042)

Die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz ist eine langjährige Forderung des DBJR. Das Grundgesetz legt die Grundlagen des Verständnisses über das Zusammenleben fest. Bisher kommen Kinder und Jugendliche dort nur als Objekte elterlicher Pflege und Fürsorge, nicht als Subjekte vor. Im Gegensatz zu vielen anderen Bevölkerungsgruppen, die ebenso nicht eigenständig erwähnt sind, sind Kinder und Jugendliche aber von vielen Grundrechten bisher tatsächlich ausgeschlossen.

Das Bundesverfassungsgericht hat Kinder zu Grundrechtsträgern erklärt, auch wenn dies im Grundgesetz nicht eindeutig formuliert ist. Kinder und Jugendliche können die ihnen zustehenden jedoch Rechte fast nur über ihre Eltern ausüben, „sie vertreten das Kind in allen Angelegenheiten“. In der Praxis sind Kinder und Jugendliche bisher faktisch „rechtlos“. Die Auslegung des Bundesverfassungsgerichts reicht also nicht: Für rechtliche Klarheit

brauchen wir einen Artikel im Grundgesetz, der den Kindern und Jugendlichen die allgemeinen Grundrechte und ihre speziellen Kinderrechte zuerkennt.

Die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz würde zu einer gesellschaftlichen Veränderung der Stellung der Kinder und Jugendlichen führen. Wenn die Bundesrepublik Kindern und Jugendlichen einen Platz in ihrem höchsten Gesetzestext gäbe, würde ein Zeichen gesetzt, dass Kinder und Jugendliche mit ihren Rechten und ihrem Wohl ein hohes Wertmaß erhalten haben, das in jeder Hinsicht zu berücksichtigen ist.

Deutschland hat die Kinderrechtskonvention ratifiziert. Trotzdem können Rechte, die daraus folgen, faktisch nicht eingeklagt werden. Es bedarf auch um dies grundlegend zu ändern der Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz.

Konkret verspricht sich der DBJR u.a. folgende Konsequenzen aus der Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz, die anders nur viel später, mühevoller oder gar nicht erreicht werden könnten: die Absenkung des Wahlalters, den Ausbau bereits vorhandener und die Entwicklung neuer Formen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen und Prozessen, die Bereitstellung von Ressourcen und Strukturen zur „bestmöglichen Förderung“ von Kindern und Jugendlichen sowie die Möglichkeit, die entsprechenden Rechte einzuklagen. Bei Verletzung der Rechte könnte dann eine Verfassungsbeschwerde eingereicht werden.

Dem DBJR ist dabei jedoch auch immer bewusst, dass rechtliche Maßnahmen nur *ein* Aspekt bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention sein können.

3. weitere Forderungen im Antrag 18/5103 (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

zu 1. / 1. Punkt

Der DBJR begrüßt die Idee, aufbauend auf den Erfahrungen in mehreren Bundesländern die Schaffung von bedarfsgerechten Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe zu fördern. Zur genauen Ausgestaltung der angestrebten Ombudschaften sollten die vorhandenen Systeme genau ausgewertet und auf ihrer Übertragbarkeit hin bewertet werden. Zudem ist in Hinblick auf eine finanzielle Förderung durch den Bund zu prüfen, inwieweit diese notwendig ist und wie sie gestaltet werden kann, um eine Nachhaltigkeit sicherzustellen.

In Hinblick auf die Entwicklung eines Beschwerdemanagementsystems bei den Trägern bzw. Einrichtungen der öffentlichen (und den öffentlich geförderten freien Trägern der) Kinder- und Jugendhilfe verweist der DBJR auf die bereits bestehenden gesetzlichen Grundlagen wie beispielsweise § 45 (2) Pkt. 3 und § 79a SGB VIII. Auch weist der DBJR darauf hin, dass es aus der Struktur des Angebotes und/oder dem Selbstverständnis

der Träger heraus ein solches System in bestimmten Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe nur sehr begrenzt zielführend wäre oder gar kontraproduktiv und dass das dahinter stehende Anliegen anderweitig erfüllt ist. Beispielfähig wird hier vor allem auf die Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII und die Jugendverbandsarbeit (§ 12 SGB VIII) verwiesen.

zu 2. / 2. Punkt

Zur Frage von Kinder(rechts)beauftragten – s.o.

zu 2. / 3. Punkt

Die unabhängige Monitoringstelle zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention hat beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) vor kurzem ihre Arbeit aufgenommen. Den Gedanken, ihre Arbeit nach einer angemessenen Zeit zu evaluieren teilt der DBJR.

zu 2.

Den Grundgedanken, der hinter dieser Forderung steht, teilt der DBJR. Er verweist aber auf die Einschränkungen, die er bereits zu 1. (1. Pkt.) formuliert hat.

zu 3.

Wer die Leistungsberechtigten sind, ist nach Einschätzung des DBJR in den einzelnen Leistungsbereichen des SGB VIII sehr unterschiedlich geregelt. In den §§ 11 und 13 sind beispielsweise Kinder und Jugendliche die Leistungsberechtigten, auch wenn dies nicht als subjektiver Rechtsanspruch ausgestaltet ist („Jungen Menschen sind die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen.“ oder „Jungen Menschen [...] sollen im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, ...“

Entsprechende Überlegungen im Bereich Hilfen zur Erziehung (HzE) werden derzeit geführt. Aus Sicht des DBJR machen diese aber deutlich, dass es keine Pauschallösung geben kann und es sehr auf die konkrete Ausgestaltung ankommt. So muss geprüft werden, ob Kinder und Jugendliche neben oder statt ihren Eltern zu eigenständigen Leistungsberechtigten gemacht werden sollen.

Die Anpassung des § 8 (3) SGB VIII ist auch eine Forderung des DBJR. Sie wird im Evaluationsbericht zum BKiSchG aufgegriffen und als Handlungsempfehlung formuliert.

4. weitere Forderungen im Antrag 18/6042 (Fraktion DIE LINKE)

zu 1.

Siehe Punkt 2 dieser Stellungnahme.

zu 3. Punkt a)

Der DBJR sieht bei den im Punkt benannten Aufgaben ebenfalls Handlungsbedarf. Sie entsprechen aber nicht der Rolle, die man in einer/einem Beauftragten sehen würde.

Sie würde den Kern ihrer/seiner Aufgabe – die Verankerung und Durchsetzung von Kinderrechten voranzubringen – beeinträchtigen, weil es vor allem Aufgaben der Exekutive sind, die diese in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (NGOs) wahrnehmen müsste. Wenn der Bundestag hier Defizite sieht, dann müssten die Exekutive beauftragt und Mittel für die Organisationen der Zivilgesellschaft bereitgestellt werden.

Besonders für das Ziel, mittels Öffentlichkeitsarbeit und Initiativen zur Menschen- bzw. Kinderrechtsbildung die gesellschaftliche Einstellung gegenüber Kindern zu verbessern und ein Umfeld zu fördern, das die Verwirklichung der Kinderrechte begünstigt, wäre eine Stärkung vorhandener pluraler und vor allem zivilgesellschaftlicher Strukturen auf allen föderalen Ebenen eine aus Sicht des DBJR zielführendere Lösung.

zu 3. Punkt c)

Der DBJR begrüßt ausdrücklich, dass im Antrag bei den Überlegungen zu einer/einem Bundeskinderbeauftragten auch die Beteiligung junger Menschen berücksichtigt wurde und dass hier auf Strukturen zurückgegriffen werden soll, die sicherstellen können, dass die notwendige Legitimation vorhanden ist. Ansonsten verweist er auf Punkt 3 dieser Stellungnahme.

zu 5.

Der DBJR begrüßt diese Forderung. Sie ergibt sich aus seiner Sicht folgerichtig aus einer Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz (siehe auch Pkt. 2 dieser Stellungnahme). Hierbei ist aus seiner Sicht das Instrument des Jugendchecks (Prüfinstrument) zu berücksichtigen, um Synergieeffekte zu ermöglichen und Doppelarbeit zu vermeiden.

zu 6.

Der DBJR begrüßt diese Forderung. Er verweist dabei jedoch auf darauf, dass gerade bei den beispielhaft genannten Handlungsfeldern (v.a. Kinder- und Jugendhilfe) solche Strukturen bereits vorhanden sind. Hier sollte auf diese zurückgegriffen und sie ggf. ausgebaut bzw. qualifiziert werden.

zu 7.

Diese Forderung teilt der DBJR.

zu 8.

Der DBJR teilt das Anliegen, die Kinder- und Jugendhilfe umfassend strukturell zu stärken. Er verweist aber auf den NAP „Für ein kindergerechtes Deutschland“ 2005-2010 (www.kindergerechtes-deutschland.de/startseite), welcher nur sehr begrenzt nachhaltige Wirkung entfaltet hat. Daher wären diese Erfahrungen zu berücksichtigen.

Das Ziel der umfassenden strukturellen Stärkung der Kinder- und Jugendhilfe begrüßt der DBJR ausdrücklich.

5. Ausblick

Der DBJR begrüßt grundsätzlich die erneute Bewegung in der Debatte um die Stärkung der Kinderrechte und deren umfassende Umsetzung in Hinblick auf Schutz, bestmögliche Entwicklung und Beteiligung. Er ist weiter der Auffassung, dass die vollständige Aufnahme der UN-Kinderrechtskonvention ins Grundgesetz ein dafür notwendiger Schritt ist. Doch auch unabhängig davon können bereits in der Entwicklung befindliche Vorhaben zu einem höheren politischen Stellenwert der Kinderrechte beitragen. Hervorzuheben ist hier insbesondere das Potential des Jugendchecks, der bei einer entsprechenden Umsetzung mit seinen Kriterien politische Gesetze und Maßnahmen auf ihre zu erwartenden Auswirkungen auf junge Menschen in ihren unterschiedlichen Lebensbereichen überprüft.

Kontakt:

Deutscher Bundesjugendring (DBJR)

Mühlendamm 3

10178 Berlin

Telefon: 030.400 40 419

immanuel.benz@dbjr.de

Berlin, 19. Januar 2016

STELLUNGNAHME „Stärkung der Kinderrechte“

anlässlich der Öffentlichen Anhörung des
Bundestagsausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
am 25. Januar 2016, Deutscher Bundestag, Paul-Löbe-Haus, Anhörungssaal

Claudia Kittel
Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte

Einleitung

Den Empfehlungen des UN-Ausschusses (Concluding Observations vom 25.02.2014 CRC/C/DEU/CO/3-4, Ziffer 18)¹ folgend, hat die Regierung aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans des Bundes die Einrichtung der Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte möglich gemacht. Die Monitoring-Stelle hat im November 2015, zunächst als Projekt und für eine auf zwei Jahre begrenzte Aufbauphase, ihre Arbeit aufgenommen. Sie ist damit eine neue Abteilung des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Das Institut ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen.

Entgegen den Empfehlungen des UN-Ausschusses (Concluding Observations vom 25.02.2014 CRC/C/DEU/CO/3-4, Ziffer 18) ist die Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte jedoch keine Beschwerdestelle für Kinder und Jugendliche². Eine solche Beschwerdestelle fehlt in Deutschland weiterhin.

In der vorliegenden Stellungnahme benennt die Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention auf Grundlage des Policy Papers des Deutschen Instituts für Menschenrechte „Kindergerechte Justiz“³ notwendige Funktionen eines wirksamen

¹ UN Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany. UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4 vom 25.02.2014.

² Die KRK (Art. 1) bezeichnet Minderjährige bis zur Vollendung ihres 18. Lebensjahres als „Kinder“. Davon abweichend ist im Folgenden von „Kindern- und Jugendlichen“ die Rede. Dabei sind gemäß UN-Kinderrechtskonvention alle Minderjährigen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres gemeint und nicht, wie im deutschen Sprachgebrauch üblich, auch Jugendliche über 18 Jahre.

³ Graf-van Kesteren, Annemarie (2015): Kindgerechte Justiz. Wie der Zugang zum Recht für Kinder und Jugendliche verbessert werden kann. Deutsches Institut für Menschenrechte.

Beschwerdesystems für Kinder und Jugendliche in Deutschland und erläutert dessen Notwendigkeit im Kontext der Rechte von Kindern und Jugendlichen auf „Zugang zum Recht“ aus menschenrechtlicher Perspektive.

Das Policy Paper „Kindgerechte Justiz“ basiert auf den Ergebnissen der Studie „Child-friendly Justice“⁴ (Kinderrechte in Gerichtsverfahren/Kindgerechte Justiz), die das Deutsche Institut für Menschenrechte für die EU-Grundrechtagentur (Fundamental Rights Agency, kurz: FRA) über den Zeitraum von 2012 - 2014 durchgeführt hat.

1. „Zugang zum Recht“ für Kinder- und Jugendliche aus menschenrechtlicher Perspektive

Die beiden Anträge der Fraktion DIE LINKE (Drs. 18/6042) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs.18/5103) haben das Anliegen, die Rechte von Kindern, insbesondere mit Blick auf Beschwerdemöglichkeiten bei Verletzungen ihrer Rechte, zu stärken. Der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN benennt in diesem Zusammenhang insbesondere den fehlenden strukturierten Umgang mit Beschwerden von Kindern und Jugendlichen und ihren Sorgeberechtigten bei öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie den mangelnden Zugang zu vorhanden Beschwerdemöglichkeiten für die genannte Gruppe.

In der Tat ist der damit benannte „Zugang zum Recht“ aus Sicht der Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte ein zentraler Indikator für die Verwirklichung von Menschenrechten und in diesem Falle der Kinderrechte. Denn jeder Mensch (und dies schließt Kinder und Jugendliche selbstverständlich ein) hat ein Recht auf „Zugang zum Recht“.⁵ Zugang zum Recht bedeutet, dass eine Person, deren (Menschen)Rechte verletzt worden sind, bei einer innerstaatlichen Rechtsinstanz eine ‚wirksame Beschwerde‘ erheben kann (vgl. Rudolf 2014, S. 8).⁶ „Das Recht auf Zugang zum Recht ist ein zentrales Menschenrecht. Es stärkt alle anderen Menschenrechte, indem es die Voraussetzung dafür schafft, dass ihre Einhaltung (juristisch) überprüft werden kann.“ (Graf-van Kesteren 2015, S. 7).⁷

Doch gerade für Kinder und Jugendliche gestaltet sich der „Zugang zum Recht“ sehr schwierig. Oftmals mangelt es schlichtweg am Wissen über vorhandene Beschwerdewege oder am Wissen über deren Abfolge oder Abläufe und die daraus resultierende mögliche Abhilfe.

Rechtsinstanzen und Verfahren nehmen darüber hinaus oftmals keine Rücksicht auf Kinder und Jugendliche. Aus diesem Grunde hat schon der Menschenrechtsausschuss der

⁴ FRA European Union for Fundamental rights (2015): Child-friendly justice. Perspectives and experiences of professionals on children’s participation in civil and criminal judicial proceedings in 10 EU Member States, ISBN 978-92-9239-658-9 [abrufbar unter: Agency http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-child-friendly-justice-professionals_en.pdf]

⁵ Dieses Menschenrecht ist im UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, in der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union von 2000 festgeschrieben.

⁶ Rudolf, Beate (2014): Rechte haben - Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Deutsches Institut für Menschenrechte.

⁷ Graf-van Kesteren, Annemarie (2015): Kindgerechte Justiz. Wie der Zugang zum Recht für Kinder und Jugendliche verbessert werden kann. Deutsches Institut für Menschenrechte.

Vereinten Nationen 2004 gefordert, dass Rechtsinstanzen und Verfahren, die „Vulnerabilität von Kindern unbedingt berücksichtigen müssen.“ (Human Rights Committee 2004, Ziffer 15).⁸

Auch der UN-Ausschuss hat in einem seiner Allgemeinen Kommentare (General Comment Nr. 12) zur Auslegung von Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention betont, dass Kinder und Jugendliche den gleichen Zugang zum Recht haben sollen wie Erwachsene. Er fordert in Ziffer 5 des Kommentars dazu auf, Kinder und Jugendliche in die Lage zu versetzen, ihre Rechte so einfordern zu können, wie es auch dem Rest der Bevölkerung möglich ist (vgl. Committee on the Rights of the Child 2009, Ziffer 5).⁹ Als Schlüssel dazu wird in Kommentar Nr. 14 zur Auslegung von Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention die Umsetzung der Vorgaben aus Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention benannt und dabei das Recht des Kindes seine Meinung „frei zu äußern“ und „angehört“ zu werden, betont: und dies in „allen das Kind berührenden Angelegenheiten“.

Die UN-Kinderrechtskonvention gibt darüber hinaus in Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK vor, dass bei allen Kinder betreffenden Entscheidungen die „besten Interessen des Kindes“¹⁰ vorrangig zu berücksichtigen sind. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 betont der Ausschuss zudem, dass eine sachgerechte Ermittlung der besten Interessen des Kindes nur gemeinsam mit dem betreffenden Kind und unter Erfüllung der Vorgaben aus Artikel 12 möglich sei (Committee on the Rights of the Child 2013, Ziffer 44).¹¹

2. „Zugang zum Recht“ für Kinder- und Jugendliche in Deutschland

Die Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention spricht sich dafür aus ein funktionsfähiges Beschwerdesystem für Kinder und Jugendliche in Deutschland zu etablieren. Basierend auf den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention sollte sich dies insbesondere an Kinder und Jugendliche als eigenständige (Rechts)Subjekte richten und darauf ausgerichtet sein, diesen den „Zugang zum Recht“ und damit den Zugang zu wirksamen(!) Beschwerden zu ermöglichen.

Zu der Frage, ob eine Bundeskinderbeauftragte bzw. ein Bundeskinderbeauftragter dafür die richtige Lösung darstellt, hat die Monitoring-Stelle seit Aufnahme ihrer Arbeit im November 2015 noch keine Position erarbeitet. Sicher ist jedoch, dass ein funktionsfähiges Beschwerdemanagement grundlegende Funktionen bzw. Kriterien erfüllen sollte.

Basierend auf den Ergebnissen des Policy Paper „Kindgerechte Justiz“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte aus Dezember 2015, sollen diese im Weiteren erläutert werden.

⁸ UN Human Rights Committee (2004): General Comment No. 31 on the international covenant on civil and political rights. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 vom 26.05.2004.

⁹ UN Committee on the Rights of the Child (2009): General Comment No. 12. UN Doc. CRC/C/GC/12 vom 20.07.2009.

¹⁰ In der amtlichen, aber nicht verbindlichen Übersetzung der UN-KRK wird „child’s best interests“ mit „Kindeswohl“ übersetzt. Von dieser Übersetzung wird hier abgewichen, weil sich die Vorstellung eines handelnden und sich selbst interpretierenden Subjektes im Begriff des Interesses gemäß UN-KRK eindeutiger widerspiegelt und weil sie einer Vermengung mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „Kindeswohl“ in der deutschen Auslegungspraxis entgegenwirkt.

¹¹ UN Committee on the Rights of the Child (2013): General Comment No. 14. UN Doc. CRC/C/GC/14 vom 29.05.2013.

Im Rahmen der Studie, die den Zugang von Kindern und Jugendlichen zum Recht untersuchte, wurden Kinder und Jugendliche als Beteiligte in familienrechtlichen Verfahren und als Zeuginnen und Zeugen in strafrechtlichen Prozessen in den Blick genommen. Dabei kamen neben den Professionellen auch die betroffenen Kinder und Jugendlichen selbst zu Wort. Auf diese Weise konnte ein Vergleich der Behandlung von Kindern und Jugendlichen in den Justizsystemen von zehn EU-Mitgliedsstaaten erarbeitet werden.¹²

Das Deutsche Institut für Menschenrechte wurde dabei mit der Untersuchung der Sicht der beteiligten Berufsgruppen und der betroffenen Kinder und Jugendlichen in Deutschland beauftragt. Im oben genannten Policy Paper sind die Erkenntnisse des deutschen Teils der Studie eingeflossen, die die Autorin, Annemarie Graf-Van Kesteren, zusammen mit einem Team für die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) durchgeführt hat. Mittels teilstrukturierten Leitfadenterviews wurden dabei 48 Kinder im Alter von 4 bis 17 Jahren befragt die vor Gerichten angehört wurden.

Die Interviews machen deutlich, welche Barrieren Kinder und Jugendliche selbst bei ihrem Zugang zum Recht sehen. Gemäß den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention und dem Recht der Kinder und Jugendlichen auf Anhörung ihrer Meinung sollen die Erkenntnisse im Folgenden als Grundlage dafür dienen, Empfehlungen für ein funktionsfähiges Beschwerdewesen für Kinder und Jugendliche aus kinderrechtlicher Perspektive zu geben.

a) Empfehlungen der Kinder und Jugendlichen aus der Studie „Kindgerechte Justiz“

Als Barriere benannten die befragten Kinder und Jugendlichen mangelnde Information in den strafrechtlichen und familienrechtlichen Verfahren durch professionelle Prozessbeteiligte. Die meisten wurden in erster Linie von ihren Eltern informiert, die Qualität ihrer Vorbereitung war damit vom elterlichen Wissenstand abhängig.

„Nur ein kleiner Anruf vom Richter oder so. (...). Dass er eben sagt, wo es ungefähr stattfindet, wie das ablaufen wir. Ich hatte nämlich keine Ahnung.“ Interviewpartner, 15 Jahre, familiengerichtliche Anhörung im Alter von 14 Jahren. (Graf-van Kesteren 2015, S.15)

Eine weitere Barriere sahen die befragten Kinder und Jugendlichen in der fehlende Empathie der Fachkräfte bei den Anhörungen. Ein kindgerechter Ablauf der Anhörung, der Pausen erlaubt, wäre hier wünschenswert, ebenso eine verständlichere Sprache. Oftmals wurde der Umgang mit den Kindern und Jugendlichen durch die Richter_innen als wenig wertschätzend erfahren.

„Nettere Formulierungen wären ganz gut gewesen oder einfach vom Menschlichen her, irgendwie wenn man dann netter umgegangen ist, also wie auch man auch mit einem Kind umgeht.“ Interviewpartnerin, 16 Jahre, familienrechtliche Anhörungen im Alter von 5 bis 16 Jahren. (Graf-van Kesteren 2015, S.16)

Viele der Kinder fühlten sich aufgrund ihres Alters diskriminiert. Ein Interviewpartner schilderte beispielsweise, dass er von einem Richter während der Anhörung angeschrien wurde.

¹² In der Veröffentlichung „EU, Europäische Agentur für Grundrechte (2014): Child-friendly Justice. Perspectives and experiences of professionals on Children’s participation in civil and criminal judicial proceedings in 10 EU Member states.“ sind die Ergebnisse der ersten Phase (mit den Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der involvierten Berufsgruppen) zu finden [abrufbar unter: Agency http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-child-friendly-justice-professionals_en.pdf].

„Die [Erwachsenen] können ihn ja anzeigen, wenn es ganz schlimm ist. [...] Die [Richter] wissen, dass Erwachsene sich besser wehren können als Kinder.“ Interviewpartner, 10 Jahre, familienrechtliche Anhörungen im Alter zwischen 9 und 10 Jahren. (Graf-van Kesteren 2015, S. 16)

Auch die Räumlichkeiten der architektonisch oftmals einschüchternden Gebäude, das Auftreten der Richter_innen in Roben und die sterile Einrichtung der Gerichtssäle, in denen Anhörungen stattfinden, wurden von den Kindern als stressig bis bedrohend benannt. *„Es braucht keine Kindertapete. Aber es sollte nicht alles so grau und kahl, irgendwie, so dunkelgrau, sein.“ Interviewpartnerin, 13 Jahre, Opferzeugin mit 13 Jahren) (Graf-van Kesteren 2015, S. 17)*

b) Zur Übertragbarkeit für ein Beschwerdesystem für Kinder und Jugendliche in Deutschland

Die im Rahmen der Studie befragten Kinder und Jugendliche beziehen sich auf deren Erfahrungen in gerichtlichen Verfahren. Die von den Kindern und Jugendlichen benannten Barrieren bei ihrem Zugang zum Recht lassen sich aber auch auf andere Lebensbereiche von Kindern und Jugendlichen übertragen.

Den von den Kindern und Jugendlichen im Rahmen der o.g. Studie benannten Barrieren folgend, sollte eine Beschwerdestelle für Kinder und Jugendliche folgende Funktionen wahrnehmen:

- Informationen für alle Kinder über die vorhandenen Beschwerdewege bereitstellen und Kinder und Jugendliche über den Ablauf des jeweiligen Beschwerdeweges umfänglich und entsprechend ihres Alters und ihrer Kapazitäten (also: kindgerecht) informieren.
- Empfehlungen zur kindgerechten Gestaltung von Beschwerdeverfahren entwickeln und die zuständigen Stellen dazu auffordern, Kinder gemäß der Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention als eigenständige Subjekte zu begreifen und ihre Rechte, angehört und ernst genommen werden zu müssen, zu achten. Die Empfehlungen sollten gemeinsam mit Kindern und Jugendlichen entwickelt werden. Eine Beschwerdestelle ist dazu angehalten auch an ihrer eigenen Arbeit Kinder und Jugendliche direkt zu beteiligen und nicht nur die Beteiligung von zuständigen Stellen zu befördern.
- Fortbildungen zu kindgerechten Verfahren für das jeweilige Fachpersonal zur Verfügung stellen.
- Räume zur Verfügung stellen, die kindgerecht gestaltet sind. Die Abläufe der Verfahren sollten an den Bedürfnissen von Ruhe, Rückzug und letztendlich auch dem Schutz von Kindern und Jugendlichen angepasst sein.

Erwachsenen und dem Staat kommen bei der Verwirklichung der Kinderrechte eine besondere Rolle zu. Es ist Aufgabe des Staates, Kindern und Jugendlichen den Zugang zu ihren Rechten zu ermöglichen und Strukturen zu befördern, die Kinder und Jugendlichen gemäß ihrer „besten Interessen“ darin unterstützen, dass ihre Rechte verwirklicht werden.

Interessant sind hier auch die im Policy Paper „Kindgerechte Justiz“ veröffentlichten Einschätzungen der Kinder und Jugendlichen hinsichtlich ihrer Interessensvertretung durch den Verfahrensbeistand. Die Aussagen machen deutlich, welche zentrale Rolle der Interessensvertretung eines einzelnen Kindes bei Beschwerdeverfahren zukommt: *„Aus Sicht der Kinder und Jugendlichen sollte ein Verfahrensbeistand jemand sein, „an dem man sich halten kann“ und jemand „der für das Kind da ist“, „jemand, der einem bei der Anhörung durch den Richter oder die Richterin unterstützt, das Eigene noch besser vorzubringen.“* (Graf-van Kesteren 2015, S. 20)

Eine wirksame Interessensvertretung, die den internationalen kinderrechtlichen Vorgaben gerecht wird, sollte es aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention bei allen Beschwerdeverfahren für Kinder und Jugendliche geben. Diese Funktion könnte auch durch eine Anlaufstelle ausgefüllt werden, die in ihrer Funktion der Interessensvertretung unabhängig ist und über umfängliche Kenntnisse über die Rechte von Kindern und Jugendlichen verfügt. Darüber hinaus sollten sie einen Rechtsanspruch auf ergänzende Beratung haben und Kinder und Jugendliche bei der Auswahl ihrer Interessensvertretung immer mit einbeziehen.

Eine Begleitung von Kindern und Jugendlichen durch unabhängige Anlaufstellen wäre auch bei außergerichtlichen Instanzen wie beispielsweise bei Verwaltungsverfahren vorstellbar und nicht nur - wie im Falle der Ombudschaften - für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, deren bedarfsgerechte Verbreitung die Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention - wie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert - als empfehlenswert ansieht.

Die Forderung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes aus den o.g. Abschließenden Beobachtungen (Concluding Observations) aus Februar 2014 geht im Hinblick auf die Begrifflichkeit der Beschwerden jedoch weit über die Angebote der Hilfe- und Leistungsangeboten des SGB VIII hinaus. In den Ausführungen des Ausschusses in seinen Kommentaren (General Comments) Nr. 2 (CRC/GC/2002/2)¹³ und Nr. 14 (CRC/GC/14) geht es um Beschwerden hinsichtlich aller das Kind betreffenden Angelegenheiten. Der Begriff der „Beschwerde“ ist gemäß der UN-Kinderrechtskonvention weniger als die Beanstandung einer dem Kind zustehenden aber nicht erfolgten (Sozial)Leistung entsprechend der Vorgaben des SGB VIII zu verstehen, sondern vielmehr als eine Grundrecht im Sinne der Menschenrechte von Kindern, in allen sie betreffenden Angelegenheiten gehört zu werden und eine Umsetzung der in der Konvention verbrieften Einzelbestimmungen einzufordern. Dies berührt weit mehr Bereiche als lediglich die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention gilt es daher unabhängige unterstützende Strukturen zu stärken und - wo noch nicht vorhanden - zu schaffen, die es insbesondere Kindern und Jugendlichen persönlich ermöglichen, bei etwaigen Problemen Abhilfe zu erzielen und wirksame Beschwerden anzugehen. Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe sollten diesbezüglich auch weiterentwickelt werden. Denn bisher - so die Berichte aus dem Bundesnetzwerk „Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe“ - sind es eher die Sorgeberechtigten und nur selten Kinder- und Jugendliche selbst, die sich an die vorhandenen Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe wenden.

¹³ UN Committee on the Rights of the Child (2002): General Comment No. 2. UN Doc. CRC/C/GC/2002/2 vom 15.11.2002.

Eine Umsetzung der Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention und dem ihr innewohnenden Bild des Kindes als eigenständiges (Rechts)Subjekt bringt mit sich, dass Kinder in allen sie betreffenden Angelegenheit (also immer, wenn die Kindern selbst sich von einer Angelegenheit betroffen fühlen) in die Entscheidungsfindung einbezogen werden und ihre Meinung gehört wird. Kinder würden von Anfang an lernen, Interessenkonflikte und Schwierigkeiten friedlich und im Dialog zu klären. Dabei würden sie erfahren, dass man sich nicht immer durchsetzen kann und was es heißt, Kompromisse zu schließen oder sein Recht einzufordern, auch gegen Widerstand. Dies war das Anliegen derer, die die Konvention vor über 26 Jahren verfasst haben, damit Kinder im „[...] Geist des Friedens, der Würde, der Toleranz, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität [...]“ aufwachsen können (Präambel UN-KRK vom 20. November 1989).¹⁴

Fazit

Deutschland muss Sorge dafür tragen, dass Kindern und Jugendlichen der „Zugang zum Recht“ erleichtert und damit die Verwirklichung ihrer Rechte einen großen Schritt vorangebracht wird.

Die Einrichtung eines Beschwerdesystems für Kinder und Jugendliche in deren direktem Lebensumfeld sollte daher obligatorisch sein. Damit würden auch die Vorgaben des Zusatzprotokolls „ein Individualbeschwerdeverfahren für Kinder betreffend“¹⁵, das am 14. April 2014 in Deutschland in Kraft trat, erfüllt werden.

Als Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention sprechen wir uns dafür aus, dass alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland in ihrem direkten Lebensumfeld ein leicht zu identifizierendes und niedrighwelliges, unabhängiges Angebot vorfinden sollten, an das sie sich wenden können, wenn sie ihre Rechte verletzt sehen. Oder, wie es die Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs zu Gewalt gegen Kinder, Maria Santos Pais, im Rahmen einer Veranstaltung des zivilgesellschaftlichen Bündnisses, National Coalition Deutschland bereits 2013 formulierte: „Kinder müssen wissen, wo in ihrer Nachbarschaft die Kinderrechte zu Hause sind.“

Berlin, den 18.01.2016

¹⁴ UN General Assembly (1989): Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989, entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49.

¹⁵ UN General Assembly (2012): Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, UN Doc. A/RES/66/138 Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2011.



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
18(13)68b



Prof. Dr. Manfred Liebel

Freie Universität Berlin, Leiter des Masterstudiengangs „Childhood Studies and Children’s Rights“ (MACR) und stellv. Vors. des Beirats der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention

Berlin, 15. Januar 2016

„Stärkung der Kinderrechte“ – Expertise zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 25. Januar 2016

1. Die dem Ausschuss vorliegenden Anträge der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ (v. 10.06.2015) und der Fraktion „Die Linke“ (v. 22.09.2015) unterscheiden sich in der Schwerpunktsetzung, verfolgen aber beide das Ziel, die Kinderrechte in Deutschland zu stärken. Beide Anträge sind plausibel und überzeugend begründet.
2. Die im Antrag von „Bündnis 90/Die Grünen“ geforderte Einrichtung einer Monitoringstelle für Kinderrechte ist inzwischen erfolgt. Die Monitoringstelle, die beim Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelt ist, hat im November 2015 ihre Arbeit aufgenommen und bedeutet einen weiteren wichtigen Schritt zur Stärkung der Kinderrechte in Deutschland. Allerdings umfasst sie nur einen Teil der Aufgaben, die einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution für Kinder obliegen, zu deren Einrichtung die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat der UN-Konvention über die Rechte des Kindes verpflichtet ist. Unter anderem umfasst sie nicht die Aufgabe, als Ansprechpartner und Beschwerdeinstanz im Sinne des 3. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention v. 19.12.2011 zu fungieren.
3. Seit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention im Jahre 1992 wurden in Deutschland mehrere Gesetze beschlossen, die den Menschenrechtsschutz für Kinder verbessert haben. Allerdings fehlen bisher weitgehend rechtliche Regelungen und entsprechende Institutionen, die die *subjektiven* Rechte bzw. die *Subjektstellung* der Kinder in angemessener Weise stärken. Darunter ist zu verstehen, dass die Kinder die Möglichkeit erhalten und dabei unterstützt werden, selbst auf die Umsetzung ihrer Rechte hinzuwirken und sich gegen die Verletzung ihrer Rechte wirkungsvoll zu wehren (siehe hierzu auch das Policy Paper des Deutschen Instituts für Menschenrechte „Kindgerechte Justiz. Wie der Zugang zum Recht für Kinder und Jugendliche verbessert werden kann“, Dezember 2015).
4. Hierzu müssten auf allen politischen Ebenen – also auch auf der Ebene des Bundes – unabhängige Instanzen („Ombudsstellen“) geschaffen werden, die als Ansprechpartner und Beschwerdeinstanz für Kinder fungieren. Sie müssten für die Kinder leicht erreichbar sein, kostenlos in Anspruch genommen und rechtlich insoweit mandatiert sein, dass sie die Kinder gegenüber den rechtsverletzenden Institutionen und Personen bzw. bei Gerichten ver-

treten können. Die bisher auf kommunaler Ebene existierenden ca. 100 Kinderinteressenvertretungen (Kinderbeauftragte, Kinderbüros etc.) und die 11 unabhängigen Ombudschaften und -initiativen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind angesichts der ca. 14 Millionen Minderjährigen in Deutschland (<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/197780/umfrage/minderjaehrige-kinder-in-deutschland-nach-alter/>) erst „ein Tropfen auf dem heißen Stein“. Die Ombudschaften werden zudem bisher fast nur von Erwachsenen (vor allem Eltern und Fachkräften) in Anspruch genommen. Um Kinder (insbesondere solche, die sozial benachteiligt und „ohne Stimme“ sind) zu erreichen, müssten sie ebenso wie die kommunalen Kinderinteressenvertretungen stärker auf die Kinder zugehen und hierfür materiell wesentlich besser ausgestattet werden. Um Kinder zu ermutigen, sich an diese Stellen zu wenden, müsste die niedrigschwellige Kinderrechtsbildung in Verbindung mit Empowerment-Trainings erheblich ausgeweitet und intensiviert werden.

5. Unabhängigen Kinderinteressenvertretungen und Beschwerdestellen müssten flächendeckend sowohl im öffentlich-politischen Raum als auch innerhalb der Institutionen, in denen Kinder einen erheblichen Teil ihres Alltags verbringen, vorhanden sein. Zu diesen Institutionen gehören – wie im Antrag der Fraktion von „Bündnis 90/Die Grünen“ betont – die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, aber auch Schulen, Kindertagesstätten und andere pädagogische Einrichtungen. Es wäre wünschenswert, die bisher weitgehend isoliert voneinander verlaufende Debatte um Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe und Kinderinteressenvertretungen in anderen pädagogischen Einrichtungen und im öffentlich-politischen Raum zusammenzuführen sowie in der Praxis eine entsprechende Koordination herbeizuführen. Das im Antrag von „Bündnis 90/Die Grünen“ vorgeschlagene Modellprojekt für ein „umfassendes funktionsfähiges Beschwerdemanagementsystem für Kinder, Jugendliche und Eltern“ könnte ein Schritt dahin sein, allerdings unter der Voraussetzung, dass es für Kinder ungeachtet ihres Alters direkt (d.h. nicht nur für Volljährige oder vermittelt über die Sorgeberechtigten) zugänglich ist.
6. Die in beiden Anträgen geforderte Einrichtung eines/r unabhängigen „Bundeskinderbeauftragten“ („Die Linke“) oder „Kinderrechtsbeauftragten auf Bundesebene“ („Bündnis 90/Die Grünen“) halte ich für unverzichtbar. Nicht nur deshalb, weil die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat der UN-Kinderrechtskonvention zur Einrichtung einer solchen Stelle verpflichtet ist und der UN-Kinderrechtsausschuss dies mehrfach, zuletzt in seiner Stellungnahme zum 3./4. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland v. 05.02.2014, gefordert hat. Sie ist auch deshalb notwendig, weil kinderpolitische Entscheidungen vielfach auf Bundesebene getroffen und manchen Rechtsverletzungen nur auf Bundesebene begegnet werden kann. Die einem/r Bundeskinderbeauftragten obliegenden Aufgaben werden im Antrag der Fraktion „Die Linke“ umfassend dargestellt. Die gelegentlich vorgebrachten Einwände halte ich nicht für stichhaltig (siehe unten).
7. Die im Antrag der Fraktion „Die Linke“ vorgesehene Verankerung des/r Bundeskinderbeauftragten im Grundgesetz (zusammen mit den Kinderrechten) scheint mir aufgrund der großen Bedeutung einer solchen Stelle und der damit verbundenen Stärkung ihrer unabhängigen Position angemessen zu sein. Zusätzlich könnte in einem Bundesrahmengesetz der Rahmen für ein umfassendes Beschwerdemanagement auf verschiedenen politischen Ebenen und in verschiedenen gesellschaftlichen und staatlichen Bereichen abgesteckt sowie die Befugnisse und Aufgaben im Einzelnen bestimmt werden.
8. Die von der Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunale Kinderinteressenvertretungen erarbeiteten „Qualitätsstandards für kommunale Kinderinteressenvertretungen“ (April 2015) müssten sinngemäß auch für die Institution des/r Bundeskinderbeauftragten gelten. Die Person des/der Bundeskinderbeauftragten und seine/ihre Mitarbeiter/innen müssten

über die erforderlichen persönlichen Eigenschaften und fachlichen Qualifikationen bzw. eine entsprechende Ausbildung verfügen. Diese könnten in einem Statut konkretisiert werden.

9. Der im Antrag der Fraktion „Die Linke“ für die Institution des/r Bundeskinderbeauftragten vorgesehene Kinder- und Jugendbeirat entspricht dem Grundgedanken der Kinderrechte. Er wäre ein kritisches Korrektiv und könnte dazu beitragen, die Arbeit des/r Bundeskinderbeauftragten alltagsnah und kindgerechter zu gestalten.
10. Der im Antrag von „Bündnis 90/Die Grünen“ unterbreitete Vorschlag, mittels eines Gesetzes Kinder und Jugendliche zu eigenständigen Leistungsberechtigten im SGB VIII zu machen, entspricht ebenfalls dem Grundgedanken der Kinderrechte und wäre ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Bürgerschaft von Kindern, die diesen Namen verdient.

Zu bisherigen Einwänden gegen eine/n Bundeskinderbeauftragte/n:

1. Ein/e Bundeskinderbeauftragte/r ist nicht erforderlich, da seine Aufgaben bereits durch die Kinderkommission bzw. den übergeordneten Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages wahrgenommen werden.
Antwort: Die Kinderkommission des Deutschen Bundestages hat sich große Verdienste als Förderin des öffentlichen Bewusstseins über Kinderrechte erworben, aber sie stellt ebenso wenig wie der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der UN-Vorgaben („Pariser Prinzipien“) dar; beide Gremien können auch nicht als Beschwerdeinstanz fungieren.
2. Ein/e Bundeskinderbeauftragte/r ist nicht erforderlich, da seine/ihre Aufgaben bereits durch die Monitoringstelle für Kinderrechte wahrgenommen werden.
Antwort: Die Aufgaben des/r Bundeskinderbeauftragten gehen über diejenigen der Monitoringstelle für Kinderrechte hinaus, die sich z.B. nicht auf das Beschwerdemanagement erstrecken. Die Aufgaben beider Institutionen würden sich ergänzen und könnten leicht koordiniert werden.
3. Ein/e Bundeskinderbeauftragte/r wäre kontraproduktiv, da durch ihn die Arbeit der ebenfalls dem Kindeswohl und den Kinderrechten verpflichteten Jugendämter ausgehöhlt wird.
Antwort: Die Jugendämter sind keine unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der „Pariser Prinzipien“ und überdies nur auf den Ebenen der Kommunen und (teilweise) der Bundesländer tätig.
4. Ein/e Bundeskinderbeauftragte/r ist nicht erforderlich, da seine/ihre Aufgaben auch durch den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages wahrgenommen werden können.
Antwort: Der Petitionsausschuss ist keine unabhängige Menschenrechtsinstitution im Sinne der „Pariser Prinzipien“, seine Aufgaben umfassen nur einen kleinen Teilbereich der erforderlichen Aufgaben, seine Arbeit wird nicht vorrangig von den Kinderrechten geleitet und seine Mitglieder verfügen i.d.R. nicht über das nötige Knowhow.
5. Ein/e Bundeskinderbeauftragte/r oder eine vergleichbare bundesweite Institution wird den föderalen Strukturen in Deutschland nicht gerecht und könnte dazu führen, dass eine solche Stelle in vielen Fragen oder Sachverhalten auf die Zuständigkeit der Bundesländer oder Kommunen verweisen müsste.
Antwort: Der/die Bundeskinderbeauftragte widmet sich vorrangig Aufgaben, die nicht auf den Ebenen der Kommunen und Bundesländer gelöst werden können, und arbeitet arbeitsteilig mit vergleichbaren Stellen in den Kommunen und Bundesländern zusammen (die zudem größtenteils erst noch geschaffen werden müssen).

6. Ein/e Bundeskinderbeauftragte/r stellt eine stellvertretende Form der Interessenwahrnehmung dar, die dem Gedanken der selbstorganisierten Interessenvertretung durch die Jugendverbände widerspricht (Entschießung des Deutschen Bundesjugendrings 2004).
Antwort: Die Institution des/der Bundeskinderbeauftragten nimmt teilweise Aufgaben wahr, die weder von den Jugendverbänden noch von anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen geleistet werden können. Sie ist nicht dazu da, die Arbeit der Jugendverbände und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen zu ersetzen, sondern zu ergänzen. Ihre Arbeitskonzeption muss allerdings darauf gerichtet sein, die Kinder nicht nur formal zu vertreten, sondern sie darin zu stärken, ihre Interessen und Rechte in organisierter Weise selbst zu vertreten.

Dr. Sebastian Sedlmayr

Abteilungsleiter Kinderrechte und Bildung, Bereich Kommunikation und Kinderrechte,
Deutsches Komitee für UNICEF

Köln, 18. Januar 2016

„Stärkung der Kinderrechte“ – Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 25. Januar 2016

Die dem Ausschuss vorliegenden Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 18/6042 vom 10. Juni 2015) und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucksache 18/5103 vom 22. September 2015) verfolgen beide das Ziel, die Kinderrechte in Deutschland zu stärken, jedoch mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen.

Zur Bewertung der Anträge und Ihrer Zielsetzung erscheinen einige Vorbemerkungen zum Charakter der UN-Kinderrechtskonvention, zur Implementierung des Übereinkommens sowie zum Stand der Umsetzung in Deutschland hilfreich, die in der vorliegenden Stellungnahme ausformuliert werden sollen.

1. Allgemeiner Hintergrund

Die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UNKRK) liegt in der nationalen Verantwortung des jeweiligen Staates. Die Koordinierung der gesetzlichen und politischen Maßnahmen ist insbesondere in föderalen Systemen eine große Herausforderung für die nationale Regierung. Sie ist gleichzeitig von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung der UNKRK.

Artikel 4 UNKRK stellt klar, dass die Verwirklichung der Kinderrechte „unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit“ erreicht werden soll.

Für eine kinderrechtskonforme Gesetzgebung sind die Parlamente zuständig. Die Fachministerien sind verantwortlich für die Umsetzung. Darüber hinaus sind aber auch die nachgeordneten Stellen gefragt, bis hin zur kommunalen Ebene, die in Deutschland bekanntlich selbstverwaltet ist. Nur so kann ein völkerrechtliches Dokument mit Leben gefüllt werden. UNICEF Deutschland begleitet zusammen mit seinen Partnern in der Nationalen Koalition über die Rechte des Kindes seit der Verabschiedung der Konvention.

Denn die Verwirklichung der Kinderrechte ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. In einem relativ großen Land mit einer hochkomplex ausdifferenzierten staatlichen Struktur wie der Bundesrepublik Deutschland ist sie besonders anspruchsvoll.

2. Aktueller Stand der Umsetzung der UNKRK in Deutschland – allgemeine Einordnung

Nach der Unterzeichnung der am 20. November 1989 verabschiedeten UN-Kinderrechtskonvention im Jahr 1990 hinterlegte die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifizierung des Übereinkommens 1992 eine Vorbehaltserklärung, die in wesentlichen Teilen die Nichtanwendbarkeit der Konvention im innerstaatlichen Recht postulierte. Weiteres Kernelement der Vorbehaltserklärung war die Unterscheidung zwischen Kindern deutscher und ausländischer Herkunft bzw. Staatsangehörigkeit.

Den letzten der umstrittenen Vorbehalte nahm Deutschland 2010 zurück. Spätestens seit diesem Zeitpunkt ist die UNKRK unstrittig innerstaatlich anwendbares Recht. Wie andere völkerrechtliche Übereinkommen rangiert die UNKRK auf dem Status eines einfachen Bundesgesetzes.

Deutschland ist auch den inzwischen drei Zusatzprotokollen zur UNKRK beigetreten, nach dem Fakultativprotokoll betreffend Kinder in bewaffneten Konflikten (2004) und dem Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie (2009) zuletzt dem Fakultativprotokoll betreffend ein Mitteilungsverfahren (Optional Protocol on a Communications Procedure, Ratifizierung 2013).

Für die Überwachung der Umsetzung der UNKRK in den beigetretenen Staaten ist auf Seiten der Vereinten Nationen der UN-Kinderrechtsausschuss zuständig. UNICEF ist innerhalb der Vereinten Nationen mit dem Mandat zur Unterstützung der Vertragsstaaten bei der Verwirklichung der Kinderrechte versehen sowie in UNKRK Art. 45 mit der Unterstützung des UN-Kinderrechtsausschusses beauftragt. Daneben sind für die Begleitung und die Beurteilung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Kinderrechte zivilgesellschaftliche Organisationen von zentraler Bedeutung.

Zur Einhaltung der in der UNKRK verbrieften Kinderrechte stehen von internationaler Seite keine Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Lediglich die Verhandlungen über die Staatenberichte und die im Anschluss veröffentlichten Kommentierungen des UN-Kinderrechtsausschusses liefern Anhaltspunkte zur weiteren Umsetzung. Wir mit diesen Empfehlungen umgegangen wird, ist ein Prüfstein für die Glaubwürdigkeit der Politik für Kinder.

Der aktuelle Staatenbericht Deutschlands datiert von 2010. Der so genannte Dialog zwischen UN-Ausschuss und der vom Bundesfamilienministerium geleiteten Regierungsdelegation fand im Januar 2014 statt. Die vom UN-Ausschuss im Anschluss veröffentlichten „Concluding Observations“ (Abschließende Bemerkungen) enthielten eine Vielzahl struktureller und praktischer Anregungen, die zum Teil bereits in den Abschließenden Bemerkungen zum Ersten und zum Zweiten Staatenbericht (1995 und 2004) vorgebracht worden waren.

Während der UN-Ausschuss 2014 beispielsweise das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz von 2007 oder das Bundeskinderschutzgesetz von 2011 als wichtige bereits erfolgte Fortschritte hervorhob, formulierte er klare Empfehlungen hinsichtlich der institutionellen, der rechtlichen und der praktischen Umsetzung, auf die unter 3. bis 5. näher eingegangen wird.

Neben den Empfehlungen des UN-Ausschusses sind zur Beurteilung der Kinderrechtssituation in Deutschland auch die „General Measures of Implementation“ grundlegend, die allgemeinen Maßnahmen zur Umsetzung der UNKRK. Sie sind ausdifferenziert im „General Comment Nr. 5“ des UN-Ausschusses und bilden die strukturelle Grundlage für die jeweiligen Empfehlungen zu den nationalen Staatenberichten.

Als entscheidende Maßnahmen werden darin beispielsweise die Entwicklung und Umsetzung einer nationalen Kinderrechtsstrategie, eine wirksame Koordinierung der staatlichen Akteure und Maßnahmen, die Etablierung unabhängiger Menschen- bzw. Kinderrechtsinstitutionen und die breite Bekanntmachung der Kinderrechte genannt.

Schließlich müssen zur Beurteilung der kinderrechtlichen Situation auch Kinder und Jugendliche selbst zu Wort kommen. Die subjektive Komponente trägt nicht nur dem in der UNKRK angelegten Recht auf Partizipation Rechnung, sondern hilft auch staatlichen Entscheidungsträgern, Missstände bzw. Lücken zu erkennen und zu bearbeiten.¹

3. Zur institutionellen Umsetzung der UNKRK in Deutschland

Bei der institutionellen Umsetzung sind unterschiedliche Funktionen voneinander zu trennen, die häufig in ein und derselben Institution oder auch in ähnlichen Begriffen verschmelzen bzw. zu verschwimmen drohen. So sind beispielsweise unter dem Begriff „Ombudschafft“ sowohl die Annahme und Bearbeitung von Beschwerden als auch die Vertretung von Interessen vor Gericht oder aber in der Öffentlichkeit zu verstehen.

Je klarer die einzelnen institutionellen Bausteine definiert sind, desto wahrscheinlicher ist eine sinnvolle und effektive Arbeit und Kooperation der einzelnen Akteure bzw. Institutionen.

Die wesentlichen institutionellen Bausteine betreffen:

a) Koordinierung der Maßnahmen auf Bundes- und Länderebene

- Zur regierungsinternen Koordinierung der kinderrechtlichen gesetzlichen und politischen Maßnahmen wird ein zentrales Organ auf Bundesebene empfohlen, das unmittelbar mit jeweils zentralen Stellen der 16 Bundesländer verbunden sein sollte. In Deutschland übernimmt diese Aufgabe mit Blick auf die UNKRK derzeit das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Angesichts der oft weit über den Zuständigkeitsbereich des Einzelressorts herausragenden Kinderrechtsfragen (Gesundheit, Umwelt, Entwicklung, Verkehr, Städtebau etc.) stellt sich die Frage, ob mit Hilfe eines/einer gesonderten regierungsinternen Koordinationsstelle die ressortübergreifende Koordinierung leichter abzubilden wäre.
- Teil der Aufgaben der regierungsinternen Koordinierung sollte die Vorabprüfung von Bundesgesetzen – und entsprechend auf der Landesebene

¹ Studien wie die World-Vision-Kinderstudie oder die UNICEF-Berichte zur Lage der Kinder in Deutschland erfassen die subjektive Sicht von Kindern und Jugendlichen. Eine systematische und dauerhafte Erhebung von kinderrechtlich relevanten subjektiven Daten in Deutschland wäre vor diesem Hintergrund eine bedeutsame Aufgabe bei der weiteren Umsetzung der UNKRK.

von Landesgesetzen – sein. Grundlage der kinderrechtlichen Prüfung ist die UNKRK. Hier wären jedoch praktische Auslegungshilfen nötig, um einzelne Gesetze entsprechend kommentieren zu können.

b) Regierungsinterne Erhebung und Aufbereitung von Daten über die Situation von Kindern und Jugendlichen

- Zwar wird in Deutschland auch auf Bundesebene eine Vielzahl kinderrechtsrelevanter Daten erhoben, welche eine Grundlage für politisches Handeln liefern (z.B. das Bildungspanel). Es fehlt jedoch an einer systematischen Erhebung und Aufbereitung aus kinderrechtlicher Perspektive.
- Besondere Schwierigkeiten ergeben sich, wenn die Kompetenzen auf der Landesebene liegen. Für den Bund scheint es dann oft sehr schwierig, Daten zu erhalten und auswerten zu können.
- Die Aufgabe, ein systematisches regierungsinternes Kinderrechtsmonitoring aufzubauen, könnte bei einem/einer Bundesbeauftragten der Bundesregierung angesiedelt werden. Allerdings müssten dafür eine belastbare Kooperationsvereinbarung mit den Bundesländern getroffen werden, damit sichergestellt ist, dass die Bundesebene alle relevanten Daten erhält.

c) Unabhängiges Monitoring

- Für die Überprüfung der Umsetzung der Kinderrechte sind ein unabhängiges Monitoring und die Perspektive der Zivilgesellschaft sowie der im Land lebenden Kinder und Jugendlichen selbst essentiell.
- Die Einrichtung der Unabhängigen Monitoringstelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) ist daher ein wichtiger Schritt. Die Stelle sollte perspektivisch personell gestärkt und dauerhaft verankert werden.
- Nach den Pariser Prinzipien braucht eine unabhängige Menschenrechtsinstitution eine gesetzliche Grundlage. Diese besteht für das DIMR, jedoch bisher nicht für die Unabhängige Monitoringstelle.

d) Annahme und Bearbeitung von Beschwerden

- Wer sich gegen die Verletzung von Kinderrechten wehren möchte, dem bleibt bisher oft nur der Weg zur Polizei und zu den Gerichten. Gerichte sind in vielen Fällen die einzige – jedenfalls nationale – Ebene, um Verstöße gegen Kinderrechte wirksam zu beseitigen. Solche Lücken in der „Infrastruktur“ für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention sollen niedrigerschwellige Beschwerdewege ausgleichen.
- Beschwerdestellen sind insbesondere auf der lokalen und Landesebene sinnvoll, zumal die meisten Kinderrechtsverstöße lokal erfolgen und entsprechend lokal aufzuklären bzw. zu beseitigen sind. Außerdem liegen zentrale kinderrechtsrelevante Aufgaben wie Bildung hoheitlich bei den Ländern. In Kommunen und in den Bundesländern sollten sowohl jeweils unabhängige Beschwerdestellen als auch Beschwerdemechanismen innerhalb von Einrichtungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz flächendeckend etabliert werden. Darüber hinaus sollten Einrichtungen, in denen sich Kinder und Jugendliche regelmäßig aufhalten, dazu verpflichtet

sein, über Anschluss an eine Beschwerdestelle verfügen und niedrigschwellige Beratung anbieten. Ein Beispiel sind die Erstaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge.

- Darüber hinaus fordert UNICEF Deutschland gemäß den Empfehlungen des Ausschusses die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdestelle für Kinder auf Bundesebene. Ein wesentlicher Gründe dafür ist erstens die Möglichkeit, systematische, flächendeckende oder im nationalen Maßstab besonders gravierende Kinderrechtsverstöße festzustellen; daraus lassen sich Handlungsempfehlungen für die Bundesebene ableiten. Zweitens ist nur mit einer Institution auf Bundesebene gewährleistet, dass auch Beschwerden gegen Gesetze und Maßnahmen des Bundes geführt werden können. Drittens betrifft eine wachsende Anzahl von Kinderrechtsverletzungen den virtuellen Raum, der keiner Kommune zuzuordnen ist.
- Die Bundesinstitution sollte befugt sein, Beschwerden zu einzelnen Kinderrechtsverletzungen aufzuklären, entgegenzunehmen und zu bearbeiten. Die einzelnen Befugnisse sollten gesetzlich festgelegt sein.
- Eine funktionierende Verzahnung der Bundes-, Länder- und kommunalen Ebenen ist anzustreben und sollte vorrangige Aufgabe der Bundesebene sein.
- Die Einrichtung des unabhängigen Monitorings zur Kinderrechtskonvention bleibt dadurch unberührt. Monitoring- und Beschwerdefunktionen können, müssen aber nicht in einer Institution zusammen kommen.
- Die im Jahr 2002 vom UN-Kinderrechtsausschuss verabschiedete Allgemeine Bemerkung Nr. 2 enthält Leitlinien über die Aufgaben und Eigenschaften dieser Institutionen. Sie baut auf den von den Vereinten Nationen 1993 verabschiedeten Pariser Prinzipien auf. Diese enthalten die wesentlichen internationalen Standards für Mandat, Funktion, Zusammensetzung, Tätigkeit und Befugnisse nationaler Menschenrechtsinstitutionen.
- Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen sind kein Ersatz für andere Maßnahmen zur Förderung der Kinderrechte, sondern ergänzen diese, so zum Beispiel Rechtsreformen, Aufwendung finanzieller Mittel, Schaffung von Regierungsstellen und Formulierung von nationalen Kinderrechtsstrategien, Sensibilisierungsmaßnahmen oder die Arbeit der Zivilgesellschaft.

4. Zur weiteren rechtlichen Umsetzung der UNKRK in Deutschland

- Zentraler Bestandteil der Umsetzung der UNKRK in deutsches Recht wäre die Aufnahme der Kinderrechte in das deutsche Grundgesetz. Damit würde kargestellt, dass die Kinderrechte in allen Rechtsbereichen gelten.
- Eine Änderung im Grundgesetz wäre ein Signal, dass Schutz, Förderung und Beteiligung von Kindern bundesweite Pflicht sind – und nicht ein Luxus, den man sich je nach Kassenlage mal mehr und mal weniger leisten kann.²
- Eine Ausformulierung der Kinderrechte im Grundgesetz kann langfristig und nachhaltig verhindern, dass Einzelfallentscheidungen zu Teilaspekten des

² Vgl. ausführlicher u.a. Lütkes, Anne und Sebastian Sedlmayr: "Auswirkungen einer Grundrechtsänderung auf den Schutz, die Teilhabe und die Förderung von Kindern und Jugendlichen", FPR 5/2012, S. 187 ff.

kindlichen Lebens ohne ausreichende Beachtung des Kindeswohls getroffen werden dürfen, wie beispielsweise beim so genannten „Kitalärm“, der über das Immissionsschutzgesetz geregelt werden musste.

- Weitere gesetzliche Maßnahmen zur Stärkung der Kinderrechte könnten erfolgen durch eine Klarstellung der Wirksamkeit des Kinder- und Jugendhilfegesetzes für alle Kinder und Jugendlichen, die sich in Deutschland aufhalten, sowie durch die Umsetzung der EU-Richtlinien zum Asylverfahren sowie zur Aufnahme schutzbedürftiger Personen. Diese ist von besonderer Bedeutung für die derzeitige Situation von Flüchtlingskindern in Deutschland.

5. Zur praktischen Anwendung der UNKRK in Deutschland

- Die Übersetzung eines völkerrechtlichen Übereinkommens in nationales Recht stellt stets eine Herausforderung dar. Insbesondere hinsichtlich der konkreten Anwendung der in der Kinderrechtskonvention formulierten Normen besteht Bedarf an Anwendungshilfen, Schulungen, Integration des Themas in Ausbildung und Studium, insbesondere für diejenigen Personen, die in staatlichen Einrichtungen oder staatlich beauftragten Organisationen im täglichen Entscheiden den Kindeswohlvorrang vorrangig berücksichtigen müssen.
- Die Umsetzung der Kinderrechte ist eine äußerst komplexe Aufgabe, die durch den Aufbau der föderalen Bundesrepublik Deutschland und die vielen an der Verwirklichung der Kinderrechte zu beteiligenden Akteure zusätzlich anspruchsvoller wird. Eine übergreifende Strategie wie sie beispielsweise der Nationale Aktionsplan für ein kindgerechtes Deutschland 2005-2010 (NAP) darstellte, könnte als hier als Werkzeug dienen. Im NAP aufgeführte Maßnahmen, die noch nicht umgesetzt sind, sollten umgesetzt werden.³
- Zur Absicherung der kontinuierlichen Arbeit an der Umsetzung der UNKRK sollte jährlich eine Plenardebatte stattfinden, beispielsweise anlässlich des Jahrestags der Verabschiedung der Kinderrechtskonvention am 20. November.

Im Übrigen verweise ich auf meine Antworten in der Anhörung der Kinderkommission vom 12. November 2014 und auf die ausdifferenzierte Positionierung des zivilgesellschaftlichen Netzwerks zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention „National Coalition Deutschland“.

³ Vgl. www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/nap/nationaler-aktionsplan-fuer-ein-kindgerechtes-deutschland-2005-2010.html sowie www.kindgerechtes-deutschland.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)68e

Freie Universität Berlin, Sozialpädagogik
Arnimallee 12, 14195 Berlin

Fachbereich
Erziehungswissenschaft
und Psychologie

Sozialpädagogik
Arnimallee 12, 14195 Berlin
Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und
Jugend

Telefon +49 30 838-54861
Fax +49 30 838-454861
E-Mail ulrike.urban-stahl@fu-berlin.de
Internet www.fu-berlin.de

Berlin, 19. Januar 2016

Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung des BT-Ausschusses Familie, Senioren, Frauen
und Jugend am 25.1.2016**

zum Thema „Stärkung der Kinderrechte“

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. Kinderrechte umfassend stärken,
BT-Drucksache 18/6042

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Kinder- und Ju-
gendhilfe – Beteiligungsrechte stärken, Beschwerden erleichtern und Om-
budschaften einführen, BT-Drucksache 18/5103

„Rechte haben“ und „Recht bekommen“: Zur Notwendigkeit der Debatte um die Stärkung der Kinderrechte

Kinder und Jugendliche sind Subjekte mit eigenen Rechten. Ein wichtiger Meilen-
stein auf dem Weg zur Anerkennung dieses Status‘ war die Ratifizierung der UN-
Kinderrechtskonvention mit den drei Säulen Beteiligung, Förderung und Entwick-
lung, Schutz. Auch in der deutschen Gesetzgebung wurden in den vergangenen
drei Jahrzehnten zunehmend **Rechte junger Menschen verankert**.

Gleichwohl sind die Rechte junger Menschen in Deutschland **noch nicht umfas-
send verwirklicht**. Vor diesem Hintergrund werden zum einen weiterreichende
Gesetzesänderungen zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutsch-

land angemahnt. Es wäre jedoch verkürzt, sich zur Verwirklichung von Rechten ausschließlich auf die gesetzliche Ebene zu beziehen: ‚Rechte haben‘ und ‚Recht bekommen‘ sind gerade in der Umsetzung der Rechte junger Menschen zwei unterschiedliche Ebenen. Die gesetzliche Verankerung stellt eine notwendige, keinesfalls jedoch hinreichende Bedingung für die Gewährleistung von Rechten im Alltag dar. Es gilt daher Wege zu finden und Instrumente zu entwickeln, die die Umsetzung dieser Rechte im Alltag fördern und junge Menschen darin unterstützen, sie einzufordern. Dies gilt auch gegenüber pädagogischen Institutionen, wie die Runden Tische Heimerziehung und sexueller Kindesmissbrauch gezeigt haben.

Ich begrüße es daher, dass sich der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit der Stärkung der Rechte junger Menschen und den Möglichkeiten zur Stärkung ihrer Umsetzung befasst, und bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die vorliegenden Anträge greifen - mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen – mehrere der auch in der Fachdebatte diskutierten Forderungen auf. Neben Vorschlägen zur stärkeren gesetzlichen Berücksichtigung von Kinderrechten sind dies

- die Einrichtung einer/eines Bundeskinderschutzbeauftragten (mit analogen Strukturen auf Länder- und kommunaler Ebene), dessen Funktion teilweise mit ‚Ombudschaft‘ bezeichnet wird,
- unterstützende Maßnahmen zur Stärkung der Beteiligung junger Menschen im gesellschaftlichen Alltag und
- die Stärkung der Rechte junger Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe, die auch im Rahmen der Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes hervorgehoben wird, durch
 - strukturelle Absicherung und Gewährleistung von Beschwerdemöglichkeiten und Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe sowie
 - Implementierung eines eigenständigen Rechtsanspruchs auf Beratung und Hilfe von Kindern und Jugendlichen im SGB VIII (insbesondere im Bereich erzieherischer Hilfen).

Ich nehme im Folgenden Stellung zu Forderungen nach Beschwerdestellen und Ombudschaft.

Beschwerde und Ombudschaft als neue Begriffe der Debatte

Die Begriffe ‚Beschwerde‘ und ‚Ombudschaft‘ werden in der heutigen Debatte um Kinderrechte selbstverständlich und breit genutzt. Blickt man demgegenüber 15 Jahre zurück, so waren damals weder die Begriffe noch die damit assoziierten Konzepte verbreitet. Die Begriffe werden teilweise synonym verwandt, sind jedoch keinesfalls gleichzusetzen. Während der Begriff Beschwerde alltagssprachlich selbstverständlich erscheint – als negative Rückmeldung über eine Dienstleistung, ein Verhalten oder ähnliches, die auf Bestätigung, Abhilfe oder Entschuldigung ausgerichtet ist – ist der Begriff Ombudschaft noch nicht geläufig. Ausgehend vom skandinavischen ‚Ombudsman‘ versteht man hierunter eine Vorgehensweise bei Streitfragen, in der die Interessen der strukturell unterlegenen Partei durch die Ombudsperson besondere Beachtung finden. Ratsuchende sollen durch Information, Beratung und ggf. persönliche Intervention in die Lage versetzt werden, die allen Bürger(innen) im Rahmen des Rechtsstaats zustehenden Rechte und Verfahrensmöglichkeiten wie Beschwerde, Widerspruchs- und Klageverfahren zu nutzen. Hier liegt auch ein klarer Unterschied zum Konzept der Mediation: Mediation geht vom Idealfall aus, zwischen zwei Konfliktparteien auf gleicher Augenhöhe zu vermitteln. Ombudschaft hat demgegenüber die Aufgabe, diese gemeinsame ‚Augenhöhe‘ durch Unterstützung der unterlegenen Seite herzustellen. Ziel von Ombudschaft ist es also, strukturelle Machthierarchien auszugleichen und eine gerechte Einigung zu erzielen. (Vgl. Urban-Stahl 2011)

‚Jugendhilfespezifische‘ und ‚allgemein auf Kinderrechte bezogene‘ Modelle von Beschwerdemöglichkeiten und Ombudschaft

Anlaufstellen für Beschwerde und Ombudschaft werden zunehmend als Unterstützungsmöglichkeiten für die Umsetzung von Rechten junger Menschen gefordert und eingerichtet. Dabei gibt es zwei Ansätze, die zwar die gleichen Begrifflichkeiten nutzen, inhaltlich jedoch sorgfältig unterschieden werden müssen.

1. Beschwerdeverfahren und Ombudschaft im individuellen Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe - SGB VIII

Der erste Ansatz bezieht sich auf das **spezifische Feld der individuellen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe**, die auf der Grundlage von Rechtsansprüchen nach dem SGB VIII gewährt werden. Beschwerdeverfahren und Ombudsstellen dienen hier der Unterstützung junger Menschen und ihrer Familien, die Konflikte mit Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe haben, die sie alleine nicht lösen

können, oder sich in ihrem Recht auf eine fachlich angemessene Leistung verletzt fühlen. Ihre Bedenken oder Kritik können sich auf Vorgänge oder Entscheidungen in der Leistungsgewährung/Hilfeplanung (also gegenüber dem Jugendamt) oder im Hilfeverlauf (also gegenüber dem die Leistung erbringenden i.d.R. freien Träger) beziehen.

Menschen, die beim Jugendamt Hilfe beantragen, sich auf Hilfeplan- und Hilfeprozesse mit Fachkräften der Jugendhilfe einlassen, treffen damit eine weitreichende Entscheidung über ihr Leben und das Leben ihrer Kinder. Die Entscheidung, einen fremden Menschen in die Wohnung zu lassen und Gespräche über sehr persönliche Themen zu führen oder das eigene Kind gar an einem anderen Ort aufwachsen und von anderen Menschen erziehen zu lassen, ist eine schwere Entscheidung, erfordert innere Überzeugung und Vertrauen in die Fachkräfte. Um dieses Vertrauen in Einschätzungen von Fachkräften zu entwickeln ist es hilfreich, sich informieren und vergewissern zu können, eine Zweitmeinung einholen, Alternativen und deren Folgen überdenken zu können. Wo finden Mütter und Väter, aber auch Kinder, Jugendliche und junge Volljährige hierfür Ansprechpersonen? An wen können sich junge Menschen und ihre Familien wenden, wenn sie Bedenken oder Kritik in der Hilfeplanung oder im Hilfeverlauf haben, sich falsch informiert oder beraten fühlen? Dies sind Anliegen, mit denen junge Menschen und ihre Familien sich an Beschwerde- oder Ombudsstellen wenden.

- Der Begriff **Beschwerde** – Beschwerdestellen, Beschwerdeverfahren – bezieht sich auf **Anlaufstellen innerhalb von Einrichtungen** oder Trägern. Kinder und Jugendliche, die dort betreut werden, und oft auch ihre Eltern bzw. Personensorgeberechtigten können sich mit Kritik und Beschwerden an die benannten Ansprechpersonen für Beschwerden wenden. Es geht also um eine Beschwerdemöglichkeit des Leistungserbringers für Anliegen in laufenden Hilfen.
- **Ombudsstellen** sind demgegenüber **von den Interessen freier und öffentlicher Träger unabhängige Anlaufstellen**. Sie sind Ansprechpartner sowohl für Anliegen im Prozess der Hilfeplanung und Leistungsgewährung als auch bei laufenden Hilfen. Es gibt keine Beschränkung hinsichtlich der betroffenen Träger, sowohl Konflikte von jungen Menschen und ihren Sorgeberechtigten mit dem Jugendamt als auch mit freien Trägern werden bearbeitet.

Die Gewährleistung von **Beschwerdemöglichkeiten in Einrichtungen** für Konflikte und Machtmissbrauch während der Leistungserbringung ist seit dem Bundeskin-

derschutzgesetz eine Voraussetzung für die Erteilung von Betriebserlaubnissen nach §45 SGB VIII. Dies gilt derzeit jedoch nur bei der Erteilung neuer Betriebserlaubnisse. Die im Gesetz allgemein gehaltene Vorgabe muss zudem in den Einrichtungen konkretisiert werden. Seit Inkrafttreten der Regelung haben zahlreiche Einrichtungen mit der Entwicklung von Beschwerdeverfahren begonnen. Studien zu den Erfahrungen von Einrichtungen mit Beschwerdeverfahren zeigen, dass diese Entwicklung jedoch weiter gefördert und verstetigt werden muss (vgl. Urban-Stahl/Jann 2014; Bericht der Bundesregierung: Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes 2015; Mühlmann et al 2015).

Demgegenüber ist **Ombudschaft, die als unabhängige Anlaufstelle Konflikte mit freien und öffentlichen Trägern bearbeitet**, bisher nicht im SGB VIII verankert. Auch die Funktion einer von den Akteuren im Leistungs Dreieck – Anspruchsberichtigte, Leistungsverpflichtete und Leistungserbringer – unabhängigen Stelle ist dort nicht vorgesehen. Seit 2002 entwickelten engagierte Privatpersonen und Trägervertreter(innen) in unterschiedlichen Bundesländern Ombudstellen, 2008 wurde das Bundesnetzwerk Ombudschaft in der Jugendhilfe (www.ombudschaft-jugendhilfe.de) gegründet. Dort arbeiten derzeit 11 Initiativen aus 9 Bundesländern zusammen. Weitere Initiativen befinden sich in der Gründungsphase und sind im Austausch mit dem Bundesnetzwerk.

Ob Kinder, Jugendliche, junge Volljährige und Personensorgeberechtigte also eine ombudtschaftliche Beratung in Anspruch nehmen können, hängt von der regionalen Verfügbarkeit des Angebots und dem Wissen um dieses Angebot ab und ist damit bisher dem Zufall überlassen.

Hinsichtlich der Organisationsform und Konkretisierung von Zuständigkeit und Arbeitsweise steht jede Initiative vor der Herausforderung, eine den regionalen und personellen Gegebenheiten entsprechende sinnvolle Lösung zu entwickeln und zu gestalten. Eine Vielzahl der Initiativen wurde in den vergangenen Jahren durch zeitlich befristete Projektfinanzierungen der Aktion Mensch e.V. unterstützt. Die Förderung aus öffentlichen Landesmitteln erfolgt bisher in zwei Bundesländern und wird in zwei weiteren Bundesländern diskutiert.

Bei der ombudtschaftlichen Beratung handelt es sich um eine fachlich hoch spezialisierte und anspruchsvolle Tätigkeit. Sie unterstützt die Durchsetzung individueller Rechtsansprüche und versetzt die Betroffenen in die Lage, erforderlichenfalls die ihnen im Rechtsstaat zustehenden Rechtsmittel wahrzunehmen. Eine solche Arbeit kann ausschließlich von hoch qualifizierten Fachkräften mit sozialpädago-

gischer und rechtlicher Expertise geleistet werden. Der Großteil der Beratungsarbeit wird aufgrund begrenzter Ressourcen bisher durch ehrenamtliche Arbeit von Fachkräften erbracht. Finanzielle Mittel durch Projektförderungen werden insbesondere für den Aufbau der Beratungsstelle sowie für die Werbung, Schulung und Begleitung von Ehrenamtlichen genutzt. Dies kann langfristig kein tragfähiges Modell einer verlässlichen Infrastruktur darstellen.

2. Beschwerde und Ombudschaft als Anlaufstellen für Kinderrechte in allen Lebensbereichen

Der zweite, allgemein auf Kinderrechte bezogene Ansatz von Beschwerde und Ombudschaft zielt auf die Einrichtung von **Anlaufstellen, die sich mit allen Aspekten der Umsetzung von Kinderrechten befassen und dabei alle Lebensbereiche einbeziehen**. In diesen Bereich sind Forderungen nach **Kinder(rechts)beauftragten** auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene einzuordnen. Zwar stehen sie auch für konkrete Anliegen im Einzelfall zur Verfügung. Sie sind jedoch vor allem auf die strukturelle Ebene ausgerichtet und haben die Aufgabe, die Berücksichtigung von Kinderrechten und Kinderinteressen in der politischen Entscheidungsfindung einzufordern und konkrete Maßnahmen anzuregen, Mitwirkungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche zu initiieren und die Rechte von Kindern und Jugendlichen bekannt zu machen. Insbesondere die Rolle eines Bundeskinderbeauftragten würde im strukturellen Bereich, nicht in der Einzelfallunterstützung liegen.

Ombudsstellen in diesem Sinne, als allgemeine Anlaufstellen für Fragen der Kinderrechte in Deutschland, werden regelmäßig im Rahmen des UN-Dialogs vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention gefordert. In den Concluding Observations konkretisiert der Ausschuss zudem die Forderung nach einer Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche, die sich in ihren Rechten verletzt sehen und Beratung, Unterstützung und Begleitung brauchen, um ihre Rechte einzufordern.

Nach Auskunft der National Coalition Deutschland (2015) gibt es in Deutschland derzeit jedoch nur einen Landeskinderbeauftragten (Sachsen-Anhalt) und etwa 100 Kinderbeauftragte auf kommunaler Ebene (von insgesamt 11.000 Kommunen), die sich zudem hinsichtlich ihrer Struktur, Kompetenzen und Ausstattung stark unterscheiden. Entscheidend für die Qualität und Wirksamkeit dieser Arbeit ist auch hier die Unabhängigkeit der Anlaufstellen, die Klärung ihres Mandats und ihrer Befugnisse.

Folgerungen für die politische Diskussion

Es wurde deutlich, dass auch in der politischen Diskussion über geeignete Maßnahmen zur Stärkung der Rechte junger Menschen die **Unterscheidung zwischen spezifischen Beschwerde- und Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe einerseits und allgemein auf Kinderrechte bezogenen Modellen der Kinderbeauftragten andererseits erforderlich** ist. Sie implizieren völlig unterschiedliche rechtliche, fachliche und organisatorische Anforderungen.

Beschwerdestellen in Einrichtungen und Trägern

- Um sicherzustellen, dass Kinder und Jugendliche in Einrichtungen Beschwerdemöglichkeiten in Anspruch nehmen können, ist eine Klarstellung erforderlich, dass die derzeit in §45 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII formulierten Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis auch für Einrichtungen mit laufender Betriebserlaubnis Gültigkeit haben („zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen finden in der Einrichtung geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten Anwendung“).
- Struktur, Auftrag und Befugnisse der Betriebserlaubnisbehörden müssen daraufhin überprüft und reformiert werden, dass sie diese Entwicklung fördern und die Umsetzung kontrollieren können. Dabei sollten sie auch zur Unterstützung und Förderung von Zusammenschlüssen betroffener junger Menschen durch eine Ergänzung von § 85 Abs. 2 SGB VIII verpflichtet werden.

Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe

- Um der Bedeutung von Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe heute gerecht zu werden, ist sie als Bestandteil von Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII zu verankern. Um den Zugang von jungen Menschen und ihren Familien zu Ombudschaft sicherzustellen, wäre die Verankerung einer Gewährleistungspflicht im Rahmen des §79 SGB VIII „Gesamtverantwortung, Grundausstattung“ sowie des Rechts auf Inanspruchnahme von Ombudschaft für junge Menschen und ihre Familien im Rahmen des §36 SGB VIII „Mitwirkung, Hilfeplan“ erforderlich.
- Das Feld der jugendhilfespezifischen Ombudschaft wächst. Um die Qualität der Arbeit langfristig zu sichern ist die Förderung einer Bundesnetzwerkstelle sinnvoll, deren Aufgaben in der Evaluation der Erfahrungen der

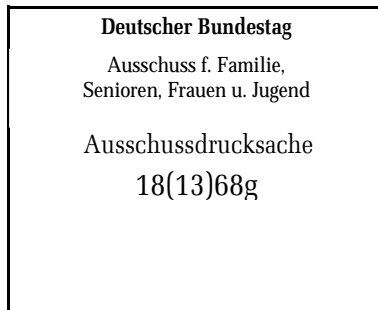
regionalen Ombudsstellen, der Entwicklung von Qualitätskriterien, der Weiterbildung von Fachkräften für die Tätigkeit in Ombudsstellen und der Funktion einer Servicestelle für die Beratung neuer Initiativen liegen sollten. Dies gilt umso mehr, als es derzeit noch nicht möglich ist, ein standortunabhängig umsetzbares Modell einer solchen Ombudsstelle zu benennen.

Unterstützung der Rechte junger Menschen durch die Einrichtung einer/eines Bundeskinderbeauftragten

- Die Einrichtung einer/eines Bundeskinderbeauftragten dient der Stärkung der Rechte junger Menschen, wenn ihre/seine Funktion in der parteilichen Vertretung für die Interessen von Kindern als Träger eigenständiger Rechte liegt. Ausgehend Unterscheidung zwischen der Verankerung und der Verwirklichung von Rechten ist zu betonen, dass eine/ein Bundeskinder-schutzbeauftragte(r) vor allem zur Verwirklichung von Kinderrechten sowie zur weiteren rechtlichen Verankerung beitragen kann. Sie/Er kann diese rechtliche Verankerung von Kinderrechten jedoch nicht ersetzen.
- Durch die Definition und Verankerung der Funktion der/des Bundeskinder-schutzbeauftragten und ihrer Befugnisse muss die besondere Qualität dieser Rolle sichergestellt werden. Sie unterscheidet sich damit von bereits existierenden Interessenvertretungsverbänden.
- Analoge Strukturen wären auch auf Landes- und kommunaler Ebene sinnvoll und anzuregen. Ansprechpartner für Kinder und Jugendliche mit ihren konkreten Anliegen sind primär auf kommunaler Ebene anzusiedeln, um einen niederschweligen Zugang zu ermöglichen.

Literatur

- Bericht der Bundesregierung: Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes, Berlin 2015
- Mühlmann, Th./Pothmann, J./Kopp, K. (2015): Wissenschaftliche Grundlagen für die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes. Bericht der wissenschaftlichen Begleitung der Kooperationsplattform Evaluation Bundeskinderschutzgesetz, Dortmund
- National Coalition Deutschland (2015): Stellungnahme Petition Lfd. Nr. 57180 Einrichtung einer Kinderbeauftragten oder eines Kinderbeauftragten, Berlin
- Urban-Stahl, U. (2011): Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des möglichen Beitrags zum „Lernen aus Fehlern im Kinderschutz“, herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen, Köln
- Urban-Stahl, U./Jann, N. (2014): Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, München; Basel: Ernst Reinhardt Verlag



Stärkung der Kinderrechte: Anträge BT-Drs. 18/5103 und 18/6042

Stellungnahme für den Familienausschuss des Bundestages
im Rahmen der Öffentlichen Anhörung am 25.01.2016

1 Einleitung

Gegenstand der Anhörung sind zwei Anträge, die eine Vielzahl von Maßnahmen zur Stärkung der Kinderrechte vorsehen. Der Begriff der Kinderrechte steht dabei für die fundamentalen Rechtspositionen Minderjähriger,¹ also für ihre Grund- und Menschenrechte. Gemeinsames Oberthema der Anträge ist die Frage, wie die Grund- und Menschenrechte von Kindern verwirklicht bzw. *mobilisiert* werden können. Rechtsmobilisierung beschreibt den Prozess, in dem bestehende Rechte von ihren Trägern – hier Kindern und Jugendlichen – tatsächlich in Anspruch genommen, eingefordert und durchgesetzt werden bzw. von Dritten für sie nutzbar gemacht werden können.²

1.1 Die Ziele der Anträge: Stärkung der Kinder oder Stärkung der Kinderpolitik?

Die vorgeschlagenen Maßnahmen können in zwei Kategorien eingeteilt werden: Zum einen sollen Kinder selbst in die Lage versetzt werden, ihre Rechte zu nutzen, indem ihre Möglichkeiten zur Beteiligung gestärkt werden. Zum anderen geht es darum, kinderpolitischen Anliegen allgemein in politischen Diskussionen und Entscheidungsprozessen größeres Gewicht zu verleihen.

¹ Nach dem Sprachgebrauch der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 1 Abs. 1) steht der Begriff des Kindes für alle Minderjährigen. In anderen Rechtsbereichen wird zwischen Kindern (0-13) und Jugendlichen (14-17) unterschieden. Im Folgenden richtet sich der Sprachgebrauch nach dem jeweiligen Kontext. Zwischen Kindern und Jugendlichen wird insbesondere dann unterschieden, wenn die unterschiedlichen Altersphasen sachlich von Bedeutung sind.

² Vgl. Susanne Baer, Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 2. Aufl. 2011, S. 209.

1.2 Stärkung von Kinderrechten: Besonderheiten und Fallstricke

Die Aufgabe, die Grund- und Menschenrechte von Kindern zu verwirklichen, stellt die Rechtspolitik vor einige Schwierigkeiten, die bei anderen Personengruppen in dieser Weise nicht bestehen:

(1) Schutzbedürftigkeit und Autonomiestreben

Kindheit und Jugend sind die Lebensalter, in denen die Individuen ihre Persönlichkeit entwickeln und nach und nach die Kompetenz erwerben, über ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu bestimmen. Kindheit und Jugend sind geprägt von einem Spannungsfeld aus Autonomiestreben und dem Bedürfnis nach Geborgenheit, Schutz und Fürsorge. Demzufolge sind Kinder und Jugendliche keine Personengruppen, die aus paternalistischer Bevormundung befreit werden müssen, wie dies in der Geschichte etwa für Sklaven und Frauen eingefordert wurde. Statt dessen besteht die Herausforderung darin, Kinder und Jugendliche in dem spannungsreichen Prozess der Persönlichkeitsentwicklung ernst zu nehmen. Aus diesem Grund gewährleistet die Kinderrechtskonvention Rechte auf Schutz, Förderung und Beteiligung, die je nach Lebenssituation des Kindes individuell zu gewichten sind. Im Grundgesetz kommt die Dynamik aus Schutzbedürfnis und Autonomiestreben in der Vorstellung eines Rechts auf Persönlichkeitsentwicklung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) zum Ausdruck, das ebenfalls Schutz, Förderung, Beteiligung und altersangemessene Berücksichtigung verlangt.³

(2) Achtung des Privatlebens und Schutz vor Gefährdungen

Zwischen dem Staat und den Kindern stehen nach der Ordnung des Grundgesetzes die Eltern und insgesamt die Familie, in die das Kind hineingeboren wird und in der es aufwächst. Solange die Bedürfnisse, Wünsche und Ziele des Kindes in der Familie gewahrt werden, gibt es keinen Anlass für staatliche Maßnahmen, es sei denn, sie betreffen den Bildungsauftrag der Schule (Art. 7 Abs. 1 GG) oder finden mit Zustimmung der Personensorgeberechtigten statt (etwa durch Angebote der Jugendarbeit, Jugendfreizeiten, kulturelle Projekte, Sportveranstaltungen etc.). Dieser Primat der elterlichen Erziehung (Art. 6 Abs. 2 GG) dient weniger der Selbstentfaltung von Eltern, denn der Persönlichkeitsentwicklung von Kindern.⁴ Kinderpolitik und das Recht der Kindheit und Jugend stehen vor der Aufgabe, einerseits das Bedürfnis des Kindes nach stabilen und kontinuierlichen sozialen Bindungen zu achten und andererseits seinen Anspruch auf staatlichen Schutz vor Vernachlässigung und Misshandlung im privaten Lebensbereich zu verwirklichen. Auch dieses Spannungsfeld wird im Verfassungsrecht abgebildet: Kinder haben einerseits ein Recht auf staatliche Gewährleistung der elterlichen Erziehung und damit auf Achtung ihrer primären sozialen Bindungen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG)⁵ und andererseits einen Anspruch auf staatlichen Schutz vor Gefährdungen (Wächteramt, Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG).⁶

³ Vgl. Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im Öffentlichen Recht, 2015, S. 99 ff.

⁴ St. Rspr. d. BVerfG seit BVerfGE 24, 119 (144).

⁵ Vgl. BVerfG NJW 2013, 874, Ziff. 40 ff. und ausf. Britz, Das Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung – jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2014, S. 1069-1074; Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl (Anm. 2), S. 169 ff.

⁶ Vgl. BVerfGE 24, 119 (144); BVerfGE 55, 171 (179); BVerfGE 60, 79 (88); BVerfGE 72, 122 (134); BVerfGE 103, 89 (107); BVerfGE 107, 104 (117); siehe auch Roth, Die Grundrechte Minderjähriger im Spannungsfeld selbständiger Grundrechtsausübung, elterlichen Erziehungsrechts und staatlicher Grundrechtsbindung, 2003, S. 93 f.

Kinderpolitik muss damit leben, dass Kindheit und Jugend nicht in einfache Kategorien zu pressen sind. Bei der Gestaltung von Rechtsvorschriften muss darauf geachtet werden, weder die Schutzbedürftigkeit noch das Autonomiestreben, weder die elterliche Erziehung noch staatliche Angebote und Leistungen absolut zu setzen. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die wesentlichen Inhalte der beiden vorliegenden Anträge verfassungsrechtlich und rechtspolitisch gewürdigt.

2. Die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz

Die Grundrechte von Kindern im Grundgesetz deutlicher zu benennen, ist keine neue Forderung.⁷ Sie geht mit einer Vielzahl von Regelungszielen und –inhalten einher. Bei der Bewertung sind daher unterschiedliche Argumentationsebenen zu unterscheiden:

2.1 Kinder sind Grundrechtsträger

Auf der Ebene der **Rechtsträgerschaft** ist eine Verfassungsänderung nicht notwendig: Kinder sind Träger aller Grundrechte von Geburt an.⁸ Hierzu gehören die Achtung der Würde des Kindes (Art. 1 Abs. 1 GG), das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG).⁹ Kinder haben wie Erwachsene ein Recht auf Nichtdiskriminierung (Art. 3 GG). Aber auch die speziellen Freiheitsrechte wie die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) stehen Kindern zu, sobald sie sie wahrnehmen können. Die im Antrag 18/6042 geäußerte Ansicht, Kinder würden „nicht als Träger eigenständiger Rechte wahrgenommen“ ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive unzutreffend. Die Verfassung enthält im Hinblick auf die Grundrechte von Kindern keine Lücken, die mit einer Verfassungsänderung geschlossen werden müssten.

2.2 Das Grundgesetz kennt kinderspezifische Rechte

Die Grundrechte des Grundgesetzes werden bereits jetzt **kinderspezifisch ausgelegt**. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Kindes ist als *Recht des Kindes auf Entwicklung zu einer selbstbestimmten Persönlichkeit* zu lesen.¹⁰ Daraus ergeben sich Rechte Schutz und Förderung¹¹ sowie auf Beteiligung und Berücksichtigung.¹²

2.3 Die Kinderrechtskonvention muss nicht ins Grundgesetz inkorporiert werden

Eine Verfassungsänderung ist auch nicht erforderlich, um die **UN-Kinderrechtskonvention** umzusetzen. Die Kinderrechtskonvention ist Bestandteil des deutschen Rechts im Rang eines Bundesgesetzes und bei der

⁷ Siehe nur die Gesetzentwürfe BT-Drs. 17/10118, 17/11650 und 17/13223 aus der vergangenen Legislaturperiode sowie die Stellungnahmen der dazu durchgeführten Anhörung am 26.06.2013, abrufbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2930&id=1223>.

⁸ St. Rspr. d. BVerfG, vgl. BVerfGE 24, 119; BVerfGE 47, 46; BVerfGE 121, 69.

⁹ Vgl. nur die Grundsatzentscheidung BVerfGE 24, 199 (144): „Das Kind ist ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG.“

¹⁰ Vgl. ausf. Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl (Anm. 2), S. 99 ff.

¹¹ BVerfGE 24, 119 (144).

¹² Vgl. z.B. BVerfGE 55, 171 (181, 182 f.); BVerfG FamRZ 2009, 1472 (1475); BVerfG FamRZ 2007, 1797 (1798); von Coelln, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 6 GG Rn. 70; Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl (Anm. 2), S. 530 ff.; Rossa, Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes im internationalen und nationalen Kontext, 2014, S. 121.

Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes besonders zu berücksichtigen. Wichtige Normen der Kinderrechtskonvention wie das Kindeswohlprinzip (Art. 3 Abs. 1 KRK) oder die Beteiligungsrechte (Art. 12 KRK) sind in unserer Rechtsordnung unmittelbar anzuwendendes Recht.¹³

2.4 Chancen und Risiken einer symbolischen Verfassungsänderung

Eine Verfassungsänderung kann demnach allenfalls **symbolischen Gehalt** haben. Ob man das Grundgesetz mit symbolischer Intention ändern möchte, ist eine politische Entscheidung, bei der die Vor- und Nachteile symbolischer Verfassungsgebung sorgfältig abgewogen werden sollten. Im Hinblick auf Kinderrechte wird von der symbolischen Verfassungsänderung erhofft, das allgemeine Bewusstsein für die Bedeutung der Kinderrechte in Gesellschaft, Politik und Rechtsanwendung zu stärken. Rechtsbewusstsein ist ein wichtiger Faktor für die Mobilisierung von Rechten. Gleichzeitig aber suggeriert die symbolische Verfassungsänderung eine Verbesserung der Rechtsstellung von Kindern, die tatsächlich nicht stattfindet, sondern nur auf der Ebene des einfachen Rechts und der Praxis erreicht werden kann. Sie droht damit von den eigentlichen rechtlichen, politischen und finanziellen Hürden abzulenken, die einer Verwirklichung der Kinderrechte faktisch entgegenstehen.

Betrachtet man die **konkreten Vorschläge** für eine Grundgesetzänderung, so sind zusätzlich folgende Bedenken anzumelden: Ein Bewusstsein für die Schutzbedürftigkeit von Kindern ist in der gegenwärtigen Debatte durchaus vorhanden. Kaum ein Rechtsbereich hat sich in den vergangenen Jahren so rasant verändert wie der Kinderschutz, und bis heute dominiert er die kinder- und jugendpolitische Diskussion. Ausgerechnet diesen Aspekt in einer Grundgesetzänderung symbolisch aufzuwerten, verstärkt ein gesellschaftliches Bild von Kindheit als einem prekären und potentiell gefährdeten Lebensalter¹⁴ und macht andere wichtige Aspekte von Kindheit und Jugend – etwa das Streben nach Autonomie, Neugier und Eigensinn, den Wunsch nach Selbstwirksamkeit und die Kompetenz, die eigene Sozialisation selbst zu beeinflussen – unsichtbar. Wollte man die Verfassung zugunsten von Kindern ändern, sollte man sich daher auf Regelungen konzentrieren, mit denen die Rechte von Kindern auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit und auf Beteiligung zum Ausdruck gebracht werden.¹⁵

3. Stärkung der Beteiligungsrechte von Kindern

Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungen über ihre eigenen Angelegenheiten und auf alters- und reifeangemessene Berücksichtigung ihres Willens und ihrer Meinung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 12 KRK). Staatliche Stellen haben die Pflicht, das Kind als eigenständiges Individuum mit einem eigenen Blick auf die Welt und eigenen Vorstellungen über sein Leben ernst zu nehmen.

¹³ Vgl. aus der Rechtsprechung BVerwG, 10.02.2011, Az. 1 B 22/10; BVerwG InfAuslR 2013, 364; BVerwG InfAuslR 2013, 388; BayVGh, 24.02.2014, Az. 10 ZB 11/2268, Ziff. 17; aus der Literatur Lorz, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 16 ff.; Schmah, UN-Kinderrechtskonvention. Kommentar. 2. Aufl. 2013, Art. 3 KRK Rn. 5.

¹⁴ Vgl. Bühler-Niederberger, Kindheit und die Ordnung der Verhältnisse. Von der gesellschaftlichen Macht der Unschuld und dem kreativen Individuum, 2005, S. 176.

¹⁵ Siehe hierzu ausführlich und mit Nachweisen meine Stellungnahme bei der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses vom 26.06.2013, abrufbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2930&id=1223>.

3.1 Beteiligung an Entscheidungen über eigene Angelegenheiten

Die aktive Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Entscheidungen über ihre eigenen Belange ist mittlerweile in den wichtigsten Rechtsbereichen im Wege gesetzlicher Verfahrensvorschriften vorgesehen, insbesondere in den Beteiligungsvorschriften des Kinder- und Jugendhilferechts (§§ 8 Abs. 1, 36 Abs. 1 SGB VIII) und den Anhörungspflichten in familiengerichtlichen Verfahren (vgl. für kindschaftsrechtliche Verfahren § 159 FamFG). Regelungsdefizite bestehen hingegen bei der Beteiligung von Kindern in medizinischen Angelegenheiten. Hier ist seit Jahren eine erhebliche rechtliche Unsicherheit zu beobachten, die bislang weder durch die Rechtsprechung noch durch ärztliches Berufsrecht beseitigt werden konnte.¹⁶

3.2 Beschwerdemöglichkeiten außerhalb rechtlicher Verfahren

Die beiden Anträge befassen sich mit einem anderen Problem: der realen Möglichkeit von Kindern und Jugendlichen, sich mit Bitten und Beschwerden an staatliche Instanzen zu wenden und auf diese Weise Zugang zum Recht zu erfahren. Derartige Beschwerdemöglichkeiten können auf unterschiedliche Weise organisiert werden. Aus verfassungs- und kinderrechtlicher Sicht sollten sie jedenfalls folgenden Kriterien genügen:

(1) Lebensweltorientierung

Kinder benötigen Ansprechpartner in ihrem sozialen Nahraum. Je niedrigschwelliger die Angebote sind, umso besser. Wünschenswert ist daher eine Vielzahl von Begegnungsmöglichkeiten innerhalb der Lebenswelten von Kindern: in der Schule, in Jugendzentren und anderen Einrichtungen der Kinderbetreuung und Jugendarbeit, auf Jugendfreizeiten sowie in örtlichen Beratungsstellen. Sinnvoll ist zudem ein Beratungs- und Betreuungsangebot, das unterschiedlichen Zielgruppen mit besonderen Problemlagen gerecht wird, etwa Mädchen, Flüchtlingen und allgemein Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Ein wichtiger Faktor der Mobilisierung von Kinderrechten ist folglich eine gut ausgestattete und vielfältige Trägerstruktur der Jugendhilfe, des Schulsystems, der kommunalen Kultur- und Sportpolitik etc. Bekenntnisse zu den Rechten von Kindern und Jugendlichen lassen sich mit Sparmaßnahmen in diesen Bereichen schwerlich vereinbaren.

(2) Vermeidung unnötiger Parallelstrukturen

Nach § 8 Abs. 2 SGB VIII haben Kinder und Jugendliche bereits jetzt den Anspruch, sich mit allen Belangen der Erziehung und Entwicklung – also im Grunde mit allen kinder- und jugendspezifischen Angelegenheiten – an die Jugendhilfe zu wenden. Ob eine unabhängige Beschwerdestelle besser geeignet ist, die Rechte von Kindern zu verwirklichen als die in das System der Jugendhilfe eingebetteten Einrichtungen, kann derzeit nicht mit gesichertem Wissen bejaht werden. Seit Einrichtungen der Kinder- und Jugendlichenbetreuung im Jahr 2013 verpflichtet wurden, interne und externe Beschwerdemöglichkeiten vorzuhalten, werden in den Kommunen vielfältige Strukturen und Projekte etabliert, deren Erfahrungen bislang nicht systematisch aus-

¹⁶ Vgl. Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl (Anm. 2), S. 534 ff.

gewertet wurden.¹⁷ Eine derartige wissenschaftliche Evaluation sollte der Etablierung neuer gesetzlicher Regelungen unbedingt vorausgehen. Die Vorstellung in Antrag 18/5103, zunächst ein Modellprojekt zu entwickeln, kommt diesem Anliegen entgegen, sollte aber eine gründliche wissenschaftliche Bestandsaufnahme, Begleitung und Auswertung voraussetzen.

(3) Transparente Kompetenzen und Verfahren

Damit Beschwerdestellen sich für die Rechte von Kindern im Einzelfall wirksam einsetzen können, benötigen sie entsprechende Kompetenzen. Beide Anträge bleiben unklar darin, welche Art von Behandlung die Beschwerde eines Kindes oder Jugendlichen erfahren soll. Soll die Beschwerdestelle Eingaben lediglich sammeln und die Betroffenen an andere Stellen verweisen? Geht es darum, die Belange von Kindern gegenüber staatlichen Behörden oder privaten Einrichtungen geltend zu machen und auf Lösungen hinzuwirken? Gehört es zu den Aufgaben der Beschwerdestelle, Kinder hinsichtlich unterschiedlicher Rechtsmittel und Rechtswege zu beraten? Ohne eine klare Aussage zu den weiterführenden Zielen von Beschwerden und konkreten Verfahrensgestaltungen ist eine fundierte rechtliche wie rechtspolitische Bewertung der vorgeschlagenen Beschwerdestellen nicht möglich.

4. Einrichtung eines Bundeskinderbeauftragten

Ähnlich schwierig gestaltet sich die Bewertung der in beiden Anträgen vorgesehenen, aber deutlich unterschiedlich ausgestalteten Kinderbeauftragten auf Bundesebene. Mit diesem neu einzurichtenden Amt verbinden sich unterschiedliche Ziele und Hoffnungen: Einerseits wird er als eine zentrale Beschwerdeinstanz konzipiert, die in Einzelfällen nach – mutmaßlich außergerichtlichen – Lösungen sucht. Andererseits wird er als Institution verstanden, die kinder- und jugendrelevante Anliegen und/oder Wissensbestände bündelt und diese aktiv in politische Prozesse einbringt.

4.1 Beschwerdestelle für Kinder und Jugendliche

Die Vorstellung, ein Bundeskinderbeauftragter könne ein Ansprechpartner sein, an den sich Kinder und Jugendliche in nennenswerter Zahl mit Anregungen und Beschwerden wenden, ist lebensfremd. Für die meisten ihrer Probleme suchen sich Kinder und Jugendliche Hilfe in ihrem näheren sozialen Umfeld oder über niedrigschwellige überörtliche Einrichtungen wie Notruftelefone oder Beratungsangebote im Internet. Eine Beschwerdestelle auf Bundesebene dürfte überwiegend von Erwachsenen genutzt werden, die Rechte für sich und/oder ihre Kinder geltend machen. Ob hierfür neben den vorhandenen Beratungsstellen, Rechtsmitteln und Rechtswegen überhaupt eine Notwendigkeit besteht, ist vollkommen unklar. Sinnvoll erscheint eine Beschwerdestelle auf Bundesebene allenfalls in Fällen, in denen die innerstaatlichen Verfahren und

¹⁷ Mittlerweile liegen immerhin Erfahrungsberichte aus unterschiedlich gestalteten Projekten vor, vgl. Frädlich, Wenn man alleine nicht mehr weiter weiß. Beschwerdemanagement und Ombudschaft für Kinder im Jugendamt, Frühe Kindheit 2013, S. 36-41; Schruth, Der Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. Ein ombudschaftliches Beratungsangebot in der Jugendhilfe, Frühe Kindheit 2013, S. 58-62; Triska, Die Initiative Habakuk. Ombuds- und Beschwerdestelle in der Jugendhilfe, Frühe Kindheit 2013, S. 54-57; Urban-Stahl, Partizipation, Beschwerde und Ombudschaft. Neue Anforderungen an die Transparenz fachlichen Handelns, Jugendhilfe 2012, S. 12-15. Zu ersten übergreifenden Forschungsergebnissen vgl. Urban-Stahl/Jann, Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014.

Rechtsbehelfe versagen. Für diese Situation könnte die Monitoringstelle zur UN-Kinderrechtskonvention mit der Befugnis ausgestattet werden, Beschwerden entgegenzunehmen, am Maßstab der Kinderrechtskonvention zu prüfen und die Betroffenen ggf. über das bisher wenig bekannte und kaum genutzte Instrument der Individualbeschwerde aufzuklären.¹⁸

4.2 Stärkung kinderpoltischer Anliegen

Ähnlich wie der Wehrbeauftragte, die Behindertenbeauftragte oder der Beauftragte für Fragen des sexuellen Missbrauchs kann ein auf Bundesebene angesiedelter unabhängige Kinderbeauftragter dem Zweck dienen, die Belange von Kindern zu erforschen, zu bündeln und in den politischen Prozess einzubringen. Eine solche Stelle neu einzurichten ist jedoch nur sinnvoll, wenn andere Akteure diese Aufgabe nicht adäquat erfüllen können und der Beauftragte selbst mit realen Kompetenzen und den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet wird. Auch hier sollten also parallele Strukturen und symbolische Akte vermieden werden. Für den Bereich der Kinder- und Jugendpolitik ist einerseits zu berücksichtigen, dass zivilgesellschaftliches Engagement in privaten Einrichtungen, Vereinen und Verbänden in Deutschland in diesem Bereich eine lange Tradition hat, die durchaus auch politisch wirkmächtig ist. Diese Vielfalt garantiert eine breite und lebendige politische Debatte und sollte deswegen nicht unterbewertet werden. Hinzu kommt, dass mit der Kinderkommission des Bundestages und der Monitoringstelle zur UN-Kinderrechtskonvention bereits zwei Institutionen auf Bundesebene vorhanden sind, zu deren Kernaufgaben die Stärkung der Kinderrechte in der politischen Debatte und im Prozess der Rechtsetzung gehört. Insbesondere der Aufgabenzuschnitt der Monitoringstelle überschneidet sich in weiten Bereichen mit den Erwartungen an einen zukünftigen Bundeskinderbeauftragten: Sie soll u.a. Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Kinderrechte identifizieren, Kinderrechte bei Kindern und den zuständigen Institutionen bekannter machen, politische Vorhaben aus kinderrechter Perspektive beurteilen sowie Gesetzgebung und Politik beraten. Die Monitoringstelle befindet sich in einer zweijährigen Aufbauphase. Bevor diese nicht abgeschlossen und ausgewertet wurde, scheint die Einrichtung einer weiteren Instanz „Bundeskinderbeauftragter“ nicht sinnvoll.

5. Rechtsverwirklichung durch subjektive Rechtsansprüche

In dem Antrag 18/5103 wird die zusätzliche Forderung erhoben, die Ansprüche auf Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII, die derzeit den Personensorgeberechtigten zustehen, den betroffenen Kindern und Jugendlichen selbst zuzuordnen. In der Tat sind subjektive Rechtsansprüche ein wichtiges Instrument der Rechtsmobilisierung, da sie Individuen in die Lage versetzt, Leistungen vor Gericht einzuklagen.

Kinder befinden sich allerdings in der Situation, dass sie von ihren Personensorgeberechtigten rechtlich vertreten werden (§ 1629 BGB). Auch wenn ein Rechtsanspruch ihnen persönlich zusteht, kann er daher in der Regel nur durch ihre Eltern erhoben werden. Die Ansprüche auf Kindertagesbetreuung für die Ein- bis Sechsjährigen sind beispielsweise den Kindern selbst zugeordnet. Die Kinder im Krippen- oder Kindergartenalter

¹⁸ Das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention vom 19.11.2011 (UN-Doc. A/RES/66/138) sieht die Möglichkeit vor, eine Verletzung der Rechte aus der Konvention vor dem UN-Kinderrechtekomitee geltend zu machen.

stellen den Antrag jedoch nicht selbst, sondern werden dabei durch ihre Eltern vertreten. Der bloße Umstand, Inhaber eines Anspruchs zu sein, stärkt Kinder folglich weder in ihrer eigenständigen Rechtswahrnehmung noch verleiht er ihnen Unabhängigkeit von ihren Eltern.

5.1 Wirkungen einer Verlagerung der Anspruchsinhaberschaft

Verlagerte man die Ansprüche auf Hilfe zur Erziehung auf die Kinder, würde sich für diese kaum etwas ändern:

(1) Ansprüche auf Hilfe zur Erziehung können Kinder bereits heute einfordern, indem sie die Jugendhilfe im Rahmen ihres **Initiativrechts** aus § 8 Abs. 2 SGB VIII auf ihren Bedarf aufmerksam machen. Die Jugendhilfe kann dann den Eltern Leistungen der Hilfe zur Erziehung anbieten, die diese jedoch ablehnen dürfen. Wären die Kinder selbst Anspruchsinhaber, behielten sie das Initiativrecht. Gerichtlich einklagen könnten sie eine bestimmte Leistung jedoch nur vertreten durch ihre Eltern – diese müssten also ebenfalls einverstanden sein.

(2) Gegen den Willen der Eltern kann Hilfe zur Erziehung derzeit nur von dem Familiengericht angeordnet werden (§ 1666 Abs. 3 Nr. 1 BGB). Voraussetzung ist eine Gefährdung des Kindeswohls, denn nur dann darf der Staat im Rahmen seines **Wächteramts** in die elterliche Erziehung eingreifen. Auch in dieser Hinsicht bliebe alles beim Alten: Zwar können Jugendliche ab 15 Jahren Leistungen nach dem SGB selbst beantragen, dies jedoch nur, solange die Eltern nicht widersprechen (§ 36 SGB I). Dieses elterliche Vetorecht entspricht dem verfassungsrechtlichen Verhältnis von Eltern, Kindern und Staat: Ein Rechtsanspruch des Kindes auf staatliche Einmischung in die elterliche Erziehung wäre unterhalb der Schwelle der Kindeswohlgefährdung mit Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG nicht zu vereinbaren.

(3) Unabhängig von dem Einfluss ihrer Eltern werden Kinder erst dann, wenn sie rechtlich **teilmündig** sind, wie es etwa in religiösen Angelegenheiten ab dem Alter von 14 Jahren der Fall ist (§ 5 RKEG). Ab diesem Alter sind Jugendliche befugt, über ihr religiöses Bekenntnis allein zu bestimmen; ein elterliches Mitspracherecht ist nicht vorgesehen. Teilmündig können Kinder und Jugendliche jedoch nur in Lebensbereichen sein, in denen sie typischerweise keiner erzieherischen Einwirkung mehr bedürfen. Das elterliche Erziehungsrecht endet dann, weil es nicht mehr benötigt wird. Die Hilfen zur Erziehung aber setzen eine erzieherischen Bedarf bei dem betroffenen Kind voraus.¹⁹ Solange ein solcher besteht, kann das Recht das Kind nicht widerspruchsfrei als teilmündig behandeln.

5.2 Ziele einer Verlagerung der Anspruchsinhaberschaft

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird trotz dieser Umstände gefordert, die Kinder selbst zu Anspruchsinhabern der Hilfen zur Erziehung zu machen. Man verspricht sich davon eine stärkere **Anerkennung**

¹⁹ Vgl. Schmidt-Obkirchner, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, 54. Aufl. 2015, § 27 Rn. 17 ff.

ihres Subjektstatus.²⁰ Doch auch diese Annahme erscheint fraglich: Die Verteilung von Krippen- und Kitaplätzen findet meist statt, ohne dass die betroffenen Anspruchsinhaber – die Kinder – nach ihrer Meinung gefragt werden. Demgegenüber wird über Hilfen zur Erziehung in aller Regel nicht entschieden, ohne die betroffenen Kinder und Jugendlichen gem. §§ 8 Abs. 1, 36 Abs. 1 SGB VIII in die Entscheidung einzubeziehen. Auch der Grad der Beteiligung hängt folglich nicht an der Anspruchsinhaberschaft.

Letztlich geht es auch hier wesentlich um die **symbolische Bedeutung** der Zuordnung. Zu dieser ist anzumerken, dass die Hilfe zur Erziehung nicht ohne Grund als Anspruch der Personensorgeberechtigten geregelt ist: Diesen Leistungen liegt der Gedanke zugrunde, dass die Förderung der elterlichen Erziehung letztlich den Kindern selbst zugute kommt.²¹ Darum sind nicht die Wünsche der Eltern ausschlaggebend für die Ausgestaltung der Hilfe, sondern der erzieherische Bedarf des Kindes. Leistungen der Hilfe zur Erziehung sind daher schon von ihrer Konzeption her Leistungen an Erziehende, nicht an die Kinder selbst. Eltern sind nach der Konzeption des Grundgesetzes und des Kinder- und Jugendhilferecht zwar ihren Kindern verpflichtet (vgl. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die ihnen zuvörderst obliegende *Pflicht*.“). Sie sind jedoch keine vom Staat eingesetzte Dienstleister am Kind, sondern Menschen, die ihr Leben mit ihren Kindern eigenverantwortlich gestalten und dabei einen Anspruch auf Unterstützung haben.²²

5.3 Stärkung der Kinderrechte im Bereich der Hilfe zur Erziehung

Möchte man die Rechte von Kindern im Bereich der Hilfen zur Erziehung erweitern, sollte man sich auf die **Beteiligungs- und Mitentscheidungsrechte** konzentrieren. Das Recht des Kindes auf Beteiligung und Berücksichtigung verlangt, den Willen und die Meinung des Kindes mit zunehmender Reife stärker zu gewichten, bis dahin, dass die Entscheidungen des Kindes die Wünsche der Eltern überwiegen können. Diese wachsende Bedeutung der Meinung und des Willens der betroffenen Kinder könnte im Wortlaut des Gesetzes klarer zum Ausdruck gebracht und in der Praxis konsequenter umgesetzt werden. Gerade Leistungen, die auf eine Unterbringung außerhalb der Familie gerichtet sind, könnten stärker als bisher vom Einverständnis nicht nur der Eltern, sondern auch der Kinder abhängig gemacht werden.²³ Insbesondere Jugendliche würden auf diese Weise deutlich mehr Einfluss auf tiefgreifende Entscheidungen über ihre Lebensführung erhalten. Eine pauschale Zuweisung von Rechtsansprüchen stärkt sie demgegenüber allenfalls symbolisch, nicht aber in ihrem Lebensalltag.

²⁰ Tammen/Trenczeck, in: Münder/Meysen/Trenczeck (Hrsg.), FK-SGB VIII, 7. Aufl. 2013, Vor §§ 27-41 Rn. 7, 41; siehe auch Münder, ebd., § 1 Rn.13; Kunkel, in: ders. (Hrsg.), LPK-SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 2 Rn. 9.

²¹ Schmidt-Obkirchner (Anm. 18), Vor § 27 Rn. 21.

²² Vgl. hierzu ausführlicher Wapler, Dreiecksverhältnisse. Über die Rechte der Kinder, Jugendlichen und ihrer Eltern im SGB VIII, ZKJ 2015, 336 ff.

²³ Vgl. Wapler, Dreiecksverhältnisse (Anm. 22), S. 338.

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)68d

Freie Universität  Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner
Freie Universität Berlin
Arbeitsbereich Sozialpädagogik

An

Arnimallee 12
14195 Berlin

E-Mail Reinhard-Wiesner@t-online.de
Internet www.fu-berlin.de/sozialpaedagogik

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend
des Deutschen Bundestages

Berlin, den 18.1.2015

Herrn Paul Lehrieder, MdB

Platz der Republik 1

11011 Berlin

per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Öffentliche Anhörung zum Thema „Stärkung der Kinderrechte“

am 25. Januar 2016

hier: Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Lehrieder,

Zu den Anträgen

der Fraktion DIE LINKE: Kinderrechte umfassend stärken (BT-Drucksache
18/ 6042)

der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN: Kinder- und Jugendhilfe - Betei-
ligungsrechte stärken, Beschwerden erleichtern und Ombudschaften ein-
führen (BT-Drucksache 18/ 5103)

nehme ich wie folgt Stellung:



I. Vorbemerkung

Die Forderung nach einer umfassenden Stärkung der Kinderrechte wird nicht zuletzt auf dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention immer wieder erhoben und klingt auf Anhieb schlüssig und vorbehaltlos unterstützenswert. Bei näherem Hinsehen werden mit dieser Forderung ganz unterschiedliche Ziele verbunden.

Sie beziehen sich zum einen auf die individuelle Rechtspositionen des einzelnen Kindes und reichen dort von einer stärkeren Mit- und Selbstbestimmungsfähigkeit ("Kinder als Akteure") bis hin zu einer – über das der staatliche Wächteramt hinausreichenden - Erweiterung des staatlichen Eingriffsrechts in die elterliche Erziehungsverantwortung.

Dabei wird häufig ein Gegensatz oder doch ein Spannungsverhältnis zwischen Eltern- und Kindesrecht impliziert und mehr oder weniger offen behauptet, dass das Grundgesetz den Eltern gegenüber ihren Kindern eine zu starke Stellung verleihe. Die Interpretation des Elternrechts (als Elternverantwortung) durch das Bundesverfassungsgericht führt indes zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Kindern, Eltern und Staat: Das elterliche Erziehungsrecht aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG berechtigt die Eltern, ihre Kinder frei von staatlichen Einflüssen zu erziehen, begründet aber auch tiefgreifende Pflichten im Sinne einer umfassenden und jedenfalls bis zur Volljährigkeit bestehenden Verantwortung für das Kind. Der Staat tritt gem. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG als Wächter auf den Plan, sofern die Eltern den Schutz des Kindes nicht selbst gewährleisten können. Der notwendige Schutz richtet sich nach Art und Umfang an der Individualität des Kindes als Grundrechtsträger aus, wie sie sich in seiner Befindlichkeit, seinen Bedürfnissen und seinem Eigenwillen manifestiert.

Darüber hinaus wird mit der Forderung nach einer Verstärkung der Kinderrechte auch die strukturelle Mitverantwortung des Staates für ein gesundes



Aufwachsen von Kindern angesprochen, wie die Beseitigung von Kinderarmut, die bedarfsgerechte Ausstattung der Jugendämter unter die Verbesserung der Qualität kindlicher Bildung und Erziehung. Schließlich wird unter diesem Aspekt auch die Aufgabenverteilung im föderalen Staat, vor allem die Finanzverfassung des Grundgesetzes diskutiert.

Da die jeweiligen Zielsetzungen unterschiedliche Umsetzungswege erfordern, bedarf es einer jeweils spezifischen Betrachtung.

II. Kinderrechte in die Verfassung

Diese Forderung lässt sich aus einer (verfassungs)rechtlichen und einer politischen Perspektive betrachten.

Aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive ist es nicht erforderlich, spezielle Kinderrechte in das Grundgesetz aufzunehmen. Die Annahme, das Grundgesetz gewährleiste Kindern und Jugendlichen keinen hinreichenden Grundrechtsschutz, trifft nicht zu. Die Menschenrechte des Grundgesetzes sind so formuliert, dass sie grundsätzlich alle Personen unabhängig von ihrem Alter in ihren Schutzbereich aufnehmen. Damit ist (auch) jedes Kind von Geburt an „Subjekt der Verfassung“ und Träger aller Grundrechte. Dies ist auch Tenor der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Von der Inhaberschaft von Rechten ist aber die Ausübungsfähigkeit unterscheiden. So können bzw. dürfen Kinder nicht jedes Grundrecht bereits ab der Geburt selbst wahrnehmen, sondern müssen insoweit von erwachsenen Personen rechtlich vertreten werden. Der Grund dafür ist die besondere Situation des Kindes, die von einem Spannungsfeld aus Schutzbedürftigkeit und Autonomiestreben geprägt wird und damit auch Einfluss auf die Art und Weise Ausübung der elterlichen Erziehungsverantwortung hat. Das Kind wird im Verfassungsrecht nicht als unreif in einem statischen Sinn verstanden, sondern als Mensch, der aus der Unmündigkeit in ein



selbstbestimmtes Leben als Erwachsener hineinwächst. Seine eigene Perspektive gewinnt mit zunehmendem Lebensalter und wachsender Einsichtsfähigkeit an Gewicht. Verfassungsrechtlich betrachtet, gebietet es daher das allgemeine Persönlichkeitsrecht, die fortschreitende Autonomieentwicklung des Kindes anzuerkennen. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geben dem Kind folglich ein Recht auf den Schutz seiner Entwicklung zu einer selbstbestimmten Person im Sinne einer dynamischen Aneignung von Handlungsspielräumen. Die Frage, ob und inwieweit Kindern eigene Handlungskompetenzen zustehen sollten und ob bestehende Altersschwellen gerechtfertigt sind, ist indes keine Frage des Verfassungsrechts, sondern eine Frage des einfachen Rechts, wobei dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum eröffnet ist.

Auch aus der UN-Kinderrechtskonvention ergibt sich kein Änderungsbedarf. So kommen die Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen aus der UN-Kinderrechtskonvention im Grundgesetz in seiner derzeitigen Fassung hinreichend zum Ausdruck und sind vor deutschen Gerichten einschließlich des Bundesverfassungsgerichts einklagbar. Schutzlücken bestehen nicht. Eine Verfassungsänderung mit dem Ziel, die Grund- und Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen zu stärken, ist (auch) deshalb nicht erforderlich.

Dies gilt auch für die **Verankerung des Kindeswohlprinzips** als vorrangigem Abwägungsgebot. Angesichts des Umstands, dass das Kindeswohlprinzip über Art. 3 Abs. 1 KRK, Art. 7 BRK und bei der Anwendung von Unionsrecht auch über Art. 24 GrCh in Deutschland unmittelbare Wirkung entfaltet, ist eine Verfassungsänderung nicht notwendig. Dies gilt umso mehr, als die angemessene Berücksichtigung von Kindesinteressen bei staatlichem Handeln auch nach deutschem Verfassungsrecht ohne jeden Zweifel geboten ist.



Insgesamt ist die Feinjustierung des Dreiecksverhältnisses Eltern-Kind-Staat Aufgabe des einfachen Rechts, der Rechtspraxis und der Politik. Sie bedarf der dynamischen Anpassung an veränderte Lebensverhältnisse. Auf der verfassungsrechtlichen Ebene besteht hingegen keine Notwendigkeit, die eine oder andere Seite zu stärken.

So haben sich auch die Sachverständigen in der Anhörung des Rechtsausschusses am 26. Juni 2013 - mit einer Ausnahme - skeptisch bis ablehnend zur Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung geäußert (Deutscher Bundestag/ Dokumente/ Web- und Textarchiv 2013). Einige Sachverständige sahen die Gefahr, dass als Folge der geplanten Neuerungen in der Verfassung das Elternrecht geschwächt, der staatliche Einfluss gegenüber den Eltern gestärkt und die Balance zwischen den Rechten des Kindes, der Eltern und des Staates verschoben werden könnte.

Offensichtlich wird also das Potential des Grundgesetzes im Hinblick auf die Rechte des Kindes stark unterschätzt. Die von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen hätten nicht zur Folge, dass Kinder künftig mehr oder andere Rechte hätten als bisher. Auch würden mit einer Grundgesetzänderung die im Antrag näher beschriebenen Strukturellen Probleme (Kinderarmut, Selektionsprozesse im Bildungssystem u.a.) nicht gelöst werden können.

Damit haben die Vorschläge vor allem eine klarstellende und eine symbolische Bedeutung, über deren Umsetzung politisch zu entscheiden ist. Im Wege der Klarstellung kann der Gehalt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch in den Text des Grundgesetzes eingefügt werden. Inhaltliche Änderungen der (Verfassungs)Rechtsslage sind damit nicht verbunden. Symbolische Gesetzgebung kann sinnvoll sein, um bestimmte



politische Ziele oder (tatsächliche oder angestrebte) Entwicklungen deutlich zu machen und gesetzlich festzuschreiben. Sie spiegelt Handlungsfähigkeit und Entschlusskraft vor, die unmittelbar keine rechtlichen Konsequenzen hat. Sie weckt Erwartungen, die damit aber nicht eingelöst werden. Konkret auf die Rechte von Kindern bezogen suggeriert sie eine Verbesserung der Rechtsstellung von Kindern, die aber tatsächlich nur auf der Ebene des einfachen Rechts und der Praxis erreicht werden kann.

III. Einführung eines/ einer unabhängigen Bundeskinderbeauftragten

In der fachpolitischen Diskussion wird seit langem die Einrichtung von unabhängigen Kinderbeauftragten zur Wahrung der Belange von Kindern auf Bundes- und Länderebene wie in den Kommunen gefordert. Nachdem bereits in vielen Kommunen sowie in einigen Ländern Kinderbeauftragte etabliert sind, gibt es für Kinder auf der Bundesebene lediglich einen Unterausschuss des Bundestages, der einstimmig entscheiden muss und keine Gestaltungsrechte hat (die Kinderkommission).

Im Hinblick auf die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention, insbesondere die Bedeutung des Kindeswohlprinzips als vorrangigem Abwägungsgebot bei allem staatlichen Handeln, das die Interessen und Rechte von Kindern berührt (Art. 3 Abs.1 UN-KRK), erscheint die Einrichtung eines/ einer Kinderbeauftragten nach dem Modell des Wehrbeauftragten/ Behindertenbeauftragten sinnvoll und notwendig.

Bei der Formulierung der Aufgaben sollte aber das Dreiecksverhältnis zwischen Eltern- Kind-Staat berücksichtigt und eine Polarisierung zwischen Kinder- und Elternrechten vermieden werden. Ein zentrales Anliegen zur Realisierung des Kindeswohls muss die Wertschätzung der Eltern als primäre Garanten für die Sicherung des Kindeswohls sein. Sie nehmen die



Rechte der Kinder wahr, solange diese auf Grund ihrer (fehlenden) Reife und Entwicklung dazu noch nicht in der Lage sind. Deshalb muss auch die Achtung des Grundrechts des Kindes zur Gewährleistung elterlicher Erziehungsverantwortung, wie es das Bundesverfassungsgericht in seiner neueren Rechtsprechung entwickelt (BVerfG v. 19.02.2013 – 1 BvL 1/ 11-1 BvR 3247/ 09) hat, Aufgabe eines/ einer Bundeskinderbeauftragten sein.

Die Grundsatzentscheidung zur Einrichtung des Gremiums könnte - wie beim Wehrbeauftragten (Art. 45b GG) - im Grundgesetz getroffen, die konkreten Aufgaben sind in einem Bundesgesetz zu regeln.

IV. Einführung von Ombudsstellen auf der örtlichen Ebene

Die Rechte von Eltern und jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe zu sichern ist seit einigen Jahren ein wichtiges Thema der sozialpädagogischen und jugendhilferechtlichen Fachdebatte – ebenso wie der Umgang mit Konflikten zwischen jungen Menschen, Familien und den Trägern der Jugendhilfe.

Zwar gelten auch im Anwendungsbereich des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII) die allgemeinen rechtlichen Garantien, allen voran das Rechtsstaatsprinzip und die Rechtsweggarantie. Hinzu kommen die allgemeinen Vorschriften des SGB I und X sowie die bereichsspezifischen Vorschriften des SGB VIII, wie das Wunsch- und Wahlrecht (§ 5), die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (§ 8 SGB VIII), die Regelungen zum Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) und im Hinblick auf Einrichtungen die Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen, die dort untergebracht sind (§ 45 ff SGB VIII).



Dennoch sind im Hinblick auf die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe spezifische Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, wie sie in dem Antrag der GRÜNEN beschrieben sind. So handelt es sich bei den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe um personenbezogene soziale Dienstleistungen, bei denen auf Seiten der Fachkräfte neben den fachlichen Kompetenzen die persönliche Haltung und auf Seiten der Leistungsadressaten neben der Kenntnis ihrer rechtlichen Möglichkeiten vor allem die Fähigkeit und Bereitschaft, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, zentrale Bedeutung hat. Dies gilt in besonderer Weise bei der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung, die prozesshaft strukturiert sind und in aller Regel in belastenden Lebenssituationen wahrgenommen werden (müssen). Ein zentraler Aspekt dabei ist das Machtungleichgewicht zwischen Eltern, Kindern und Jugendlichen einerseits und den Fachkräften in den Jugendämtern, aber auch in Einrichtungen und Diensten freier Träger andererseits.

Bevor eine bundesrechtliche Regelung zu diesem Thema ins Auge gefasst wird, gilt es die praktischen Erfahrungen mit den Modellen von Ombudschaft in verschiedenen Bundesländern auszuwerten. Da solche Institutionen vor Ort erreichbar sein müssen, um auch konkrete Entscheidungsprozesse begleiten und ggf. bei Streitigkeiten schlichten zu können, stellt die Frage, wo solche Beratungs- und Schlichtungsstellen organisatorisch anzusiedeln sind und wie ihre Unabhängigkeit gesichert ist, eine besondere Herausforderung dar.

Schließlich müssen auch die Vorbehalte von Seiten der Länder und der kommunalen Spitzenverbände ernst genommen werden. Nur wenn es gelingt, deutlich zu machen, dass es weder um ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber der Arbeit in den Jugendämtern noch um den Aufbau von Doppelstrukturen geht, sondern um ein wichtiges Element der Quali-



tätsentwicklung, von dem beide Seiten profitieren, werden sich diese Vorbehalte ausräumen lassen.

Der nächste Schritt in der Weiterentwicklung dieses Projekts sollte deshalb in der Auswertung der praktischen Erfahrungen aus den verschiedenen Modellen in den einzelnen Bundesländern bestehen.

V. Kinder- und Jugendliche als leistungsberechtigte Personen

Bereits jetzt enthält das SGB VIII Ansprüche von Kindern und Jugendlichen, darunter auch den **Anspruch auf Beratung in Not- und Konfliktsituationen** (8 Abs.3) und den Anspruch auf Inobhutnahme, der sich aus der Verpflichtung des Jugendamtes zur Inobhutnahme ergibt (§ 42). Dabei sollte auch für den Anspruch in § 8 Abs. 3 – ähnlich wie für die Inobhutnahme — das Schutzbedürfnis des Kindes oder Jugendlichen ausreichen und auf eine einschränkende Voraussetzung, wie sie § 8 Abs.3 enthält, verzichtet werden. Erst aus dem Ergebnis der Beratung können dann die weiteren Schritte wie Kontaktaufnahme mit den Eltern, Inobhutnahme, Anrufung des Familiengerichts, Einschaltung der Polizei usw. abgeleitet werden.

Der **Anspruch auf Hilfe zur Erziehung** (§ 27) steht bisher ausschließlich den Eltern zu. Dahinter steht die Entscheidung des Gesetzgebers, mit dieser Hilfe in erster Linie die Erziehungsverantwortung der Eltern zu stärken und damit den Erziehungsprozess zwischen Eltern und Kind bzw. Jugendlichen möglichst soweit zu verbessern, dass Eltern und Kind bzw. Jugendlicher die damit verbundenen Anforderungen (wieder) selbst bewältigen können. Eine stationäre Hilfe außerhalb des Elternhauses wird deshalb notwendig, weil die Erziehungsbedingungen nicht (mehr) über ambulante Hilfen verbessert werden können. Umso wichtiger ist deshalb eine intensi-



ve und qualifizierte Arbeit mit den Eltern, um die (vorrangige) Rückkehrproption realisieren zu können.

Denkbar erscheint eine Ausweitung des Anspruchs auf Hilfe zur Erziehung auf das Kind oder den Jugendlichen, die aber – auch dann – bis zur Schwelle des 15. Lebensjahres von den Eltern wahrgenommen werden muss. Erst dann wird das Antragsrecht des Jugendlichen (§ 36 SGB I) aktiviert, das aber keine echte Teilmündigkeit garantiert, sondern dem Veto-recht der Eltern sowie ihrer Entscheidung über die Aufenthaltsbestimmung im Rahmen der elterlichen Sorge unterliegt. Tatsächlich wird damit die Stellung des Kindes oder Jugendlichen kaum verändert. .

Zudem ist zu fragen, ob Streitigkeiten zwischen (älteren) Kindern und Jugendlichen einerseits und ihren Eltern andererseits, die im Prozess des Aufwachsens und der Entwicklung des Kindes zur Selbstständigkeit normal sind, mit rechtlichen Mitteln und damit letztlich mit gerichtlichen Entscheidungen gelöst werden können. So hat der Gesetzgeber bei internen Familienstreitigkeiten zwischen den Elternteilen durch das neue Familienverfahrensrecht die Konfliktlösungsmöglichkeiten der Verfahrensbeteiligten gestärkt. Deshalb ist zu prüfen, ob die Instrumente des familiengerichtlichen Verfahrens, wie z.B. das Hinwirken auf einvernehmliche Lösungen (§ 156 FamFG) auch für die Lösung von Konflikten zwischen Eltern und Kindern bzw. Jugendlichen zum Einsatz kommen können. Die Erfahrungen mit Verfahren der Eltern-Kind-Mediation sind insoweit ermutigend (vergleiche dazu Kulemeier, Eltern-Jugendlichen-Mediation – ein effektives Verfahren zur familiären Konfliktlösung? – Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2015, S. 411- 414 (Teil 1) und S. 448- 453 (Teil 2)).

Prof.Dr.Dr.h.c Reinhard Wiesner