

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 UNKRRK ist inzwischen vollständig ratifiziert,
- die Monitoringstelle zur Umsetzung der UNKRRK 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. Beispielfhaft 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