

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-kindergerechtes-deutschland-2005-2010.html sowie www.kindgerechtes-deutschland.de