

Kinderkommission, Deutscher Bundestag

Fragenkatalog Öffentliches Expertengespräch „25 Jahre UN-Kinderrechtskonvention“ am 12. November 2014

- Antworten Dr. Sebastian Sedlmayr, Deutsches Komitee für UNICEF-

1. Wie sieht es mit der Verankerung der Kinderrechte auf der kommunalen Ebene (in den kommunalen Satzungen) aus?

Nach dem durch Art. 28 II GG garantierten Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung regeln die Kommunen „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“. Die Grundlagen hierfür sind jedoch in den Gemeindeordnungen (Kommunalverfassungen) der Länder geregelt (Art. 70 GG).¹ Insofern müssen für die Verankerung der Kinderrechte auf der kommunalen Ebene sowohl kommunale Satzungen als auch Gemeindeordnungen (Kommunalverfassungen) betrachtet werden.

Zur Verankerung der Kinderrechte auf der kommunalen Ebene liegt UNICEF Deutschland kein Überblick vor. Soweit bekannt, sind die Kinderrechte aber in den meisten kommunalen Satzungen/Kommunalverfassungen/Gemeindeordnungen nicht explizit enthalten.

Ein positives Beispiel ist §47 f der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein, der nicht nur ganz explizit die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen vorschreibt, sondern auch zusätzlich die Prüfung der berührten Interessen von Kindern und Jugendlichen:

„(1) Die Gemeinde muss bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Hierzu muss die Gemeinde über die Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner nach den §§ 16 a bis 16 f hinaus geeignete Verfahren entwickeln.

(2) Bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, muss die Gemeinde in geeigneter Weise darlegen, wie sie diese Interessen berücksichtigt und die Beteiligung nach Absatz 1 durchgeführt hat.“

2. Wir kann das Recht auf Partizipation von Kindern und Jugendlichen weiter gestärkt werden?

In Bezug auf die Artikel 12 UNKRK (Berücksichtigung des Kindeswillens) wäre zunächst eine Verständigung über die Begrifflichkeit der „Partizipation“ sinnvoll. Dazu

¹ In den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen (mit Ausnahme Bremerhavens) werden die Kommunalverfassungen durch die jeweiligen Landesverfassungen überlagert, da dort Gemeinde- und Landesebene identisch sind.

ist insbesondere die Allgemeine Bemerkung Nr. 10 (General Comment CRC/C/GC/12) des UN-Kinderrechtsausschusses als Diskussionsbasis hinzuzuziehen.²

Insbesondere zwei Aspekte erscheinen mir vorrangig: Zum einen bezieht sich der Art. 12 UNKRK Abs. 2 speziell auf Gerichts- und Verwaltungsverfahren, in denen Kinder nach dieser Normierung gehört werden müssen. In dieser Hinsicht müssten in Deutschland die Bereiche, in denen die Belange von Kindern berührt sein können, daraufhin geprüft werden, ob entsprechende (kindgerechte) Verfahrensbeteiligungen bereits existieren. Wo die Prüfung Lücken erkennt, müssten diese durch Änderungen von Prozessordnungen etc. gefüllt werden.

Zum anderen stellt Artikel 12 Abs. 1 fest, dass Kinder in „allen“ sie berührenden Angelegenheiten einzubeziehen sind. Folglich muss die Auslegung breit erfolgen. Die Umsetzung des Artikels erfordert die aktive Bereitstellung von kindgerechten Partizipationsangeboten und –mechanismen durch den Vertragsstaat. So müsste bei der politischen Beteiligung von Kindern darüber nachgedacht werden, wie diese gemäß Alter und Reife aller Kinder erreicht werden könnte.

Aus Sicht von UNICEF Deutschland sollte zur Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen auf mehreren Ebenen angesetzt werden:

Wesentlich für die Umsetzung des Partizipationsrechts ist die Einnahme der Perspektive des Kindes: welche Entscheidungen berühren das Kind, welche Interessen verfolgt das Kind, wo hält es sich auf, mit welchen Personen hat es zu tun, usw. Die Einnahme der Perspektive des Kindes verdeutlicht, dass der soziale Nahraum besonders zentral für die Umsetzung des Partizipationsrechts ist. Dürfen Kinder beispielsweise in Kindergarten, Schule oder Betreuungseinrichtung mitbestimmen? In welchem Maße, welche Regeln gibt es dafür, wer trifft letztlich die Entscheidungen, sind die Entscheidungsprozesse für die Kinder transparent, etc.?

Mit Unterstützung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend tragen das Deutsche Kinderhilfswerk und UNICEF in der gemeinsamen Initiative „Kinderfreundliche Kommunen“ dazu bei, die Umsetzung der Kinderrechte auf der kommunalen Ebene zu verwirklichen.³ Eine stärkere Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist Kern des umfangreichen Prozesses, den die an der Initiative beteiligten Kommunen durchlaufen.⁴

² Einen Überblick dazu in deutscher Sprache bietet das Deutsche Institut für Menschenrechte in „ABC der Kinderrechte #6“, www.institut-fuer-menschenrechte.de

³ Siehe www.kinderfreundliche-kommunen.de

⁴ Das UNICEF Innocenti Research Centre in Florenz hat Standards und Instrumente entwickelt, die ein partizipatives kommunales Management unterstützen. Die neun Bausteine einer „Kinderfreundlichen Kommune“ sind international erprobt und Kriterien dafür, wie die Kinderrechte in Städten und Gemeinden verankert werden können. Sie beschreiben notwendige Strukturen und Maßnahmen, um die Mitwirkung und die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen in allen für junge Menschen relevanten Themenfeldern der kommunalen Politik zu verankern. Der erste der neuen Bausteine betrifft die Beteiligung von Kindern, d.h. Förderung aktiver Beteiligung in allen Angelegenheiten, die Kinder selbst betreffen und die Teilnahme an Entscheidungsprozessen, Beteiligungsrechte durch Kinder- und Jugendparlamente oder Kinderforen zur Verbesserung von Planungsprozessen in einem kinderfreundlichen Umfeld, Kinderbeauftragte in Ämtern.

Die verbindliche Einführung von Klassenräten, Kindergartenräten, Heimräten, also von Beteiligungsgremien für Kinder und Jugendliche in den von ihnen besuchten Einrichtungen wäre ein weiterer wichtiger Schritt zur Stärkung des Partizipationsrechts. Zu beachten sind u.a. bei repräsentativen Formen die Legitimierungsgrundlagen für etwaige gewählte oder ernannte VertreterInnen sowie eine fachlich qualifizierte Begleitung der Prozesse.

Auf Bundesebene wäre die Einrichtung einer unabhängigen Kinderrechtsinstitution ein wichtiger Schritt. Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen befinden sich in einer einzigartigen Position, um die Beteiligung von Kindern zu fördern. Sie können dazu beitragen, rechtliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Barrieren zu überwinden, so dass Kinder Gehör finden und an sie betreffenden Angelegenheiten beteiligt werden können. Die Institutionen sind für Regierungen und andere Akteure zu einer wichtigen Quelle von Fachwissen und Unterstützung bei der Schaffung von Teilhabemöglichkeiten von Kindern geworden. Viele haben Leitfäden und Handbücher zum Thema herausgegeben (s. UNICEF Studie „Championing Childrens Rights“ - „Einsatz für Kinderrechte“ von 2014, s. auch Frage 8.).

Darüber hinaus würden geeignete, beispielsweise internetbasierte, Formen der Beteiligung von Kindern auf Bundesebene sowie im internationalen politischen Prozess zur Verwirklichung der Beteiligungsrechte beitragen. Denkbar sind etwa internetbasierte Umfrage-Tools, die zum Monitoring der Umsetzung von politischen Vorhaben eingesetzt werden könnten. Außerdem wären beispielsweise Fokusgruppen von Kindern, wie sie auch bei Bürgerbeteiligungsverfahren genutzt werden, denkbar, die sich mit einem bestimmten Vorhaben detailliert befassen könnten.

Nicht zuletzt fördern Kinderrechte als Thema in Medien (etwa durch entsprechende Kampagnen) und in der Schule das Verständnis für die eigenen Rechte und das Selbstbewusstsein dafür auch einzutreten. Dabei darf sich die Bildung nicht erschöpfen in der Vermittlung von Kenntnissen und Konzepten. Auch als Unterrichtsprinzip, als Anforderung an Arbeits- und Sozialformen im Unterricht und als Leitidee für die Gestaltung des Schullebens sollten die Kinderrechte einen Platz im Schulalltag haben, so geschehen im Pilotprojekt „Modellschul-Netzwerk für Kinderrechte Rhein-Main“ (<http://www.makista.de/schulnetzwerk/>).

3. Sollte das Wahlalter für Jugendliche auf 16 Jahre abgesenkt werden?

UNICEF Deutschland befürwortet eine stärkere Beteiligung von Kindern und Jugendlichen und unterstützt dies unter anderem durch die Initiative „Kinderfreundliche Kommunen“. Zur Umsetzung der UNKRK, nämlich einer kindgerechten Beteiligung, sieht UNICEF Deutschland die unter Antwort zu Frage 2 genannten Aktivitäten als vorrangig an. Auf Bundesebene wäre die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz sowie die Einrichtung einer bundesweiten Beschwerdestelle für Kinder aus Sicht von UNICEF Deutschland die wichtigsten Schritte, um die Beteiligung zu fördern.

4. Wie erfolgreich sind die Bemühungen zur Bekanntmachung des Individualbeschwerderechts für Kinder?

UNICEF Deutschland liegen keine Daten zur Bekanntheit des Dritte Zusatzprotokolls zur UNKRK (Optional Protocol on a Communications Procedure, kurz: OPCP) in Deutschland vor. Eine entsprechende Erhebung würde es ermöglichen, Aussagen über den Erfolg der Bemühungen zur Bekanntmachung zu treffen.

Nach Art. 17 des Zusatzprotokolls ist die Bundesrepublik dazu verpflichtet, das Protokoll weithin bekannt zu machen und zu verbreiten. Außerdem muss Erwachsenen wie Kindern der Zugang zu Informationen über die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses erleichtert werden. Hierbei wäre insbesondere auf marginalisierte Gruppen von Kindern und deren Familien zu achten.

Bislang ist das Individualbeschwerdeverfahren in der deutschen Öffentlichkeit und insbesondere in der Zielgruppe der 0-18-Jährigen nach Einschätzung von UNICEF Deutschland weithin unbekannt.

Das Bundesfamilienministerium plant mit Unterstützung von UNICEF Deutschland eine Übersetzung der Broschüre „Raising Understanding among Children and Young People on the OPCP“ der UN-Sonderbeauftragten zum Schutz von Kindern vor Gewalt, Marta Santos Pais. Das englische Original ist hier abrufbar:

http://srsq.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/cropped_images/RaisingUnderstanding_OCPC.pdf

Die Bekanntmachung wäre ebenfalls eine wichtige Aufgabe für eine unabhängige Kinderrechtsinstitution auf Bundesebene.

5. Wie kann die erfolgreiche Umsetzung des „Jugend-Checks“, der bei allen Maßnahmen, die Kinder und Jugendliche betreffen, durchgeführt werden soll, gewährleistet werden?

UNICEF Deutschland begrüßt, dass die Bundesfamilienministerin angekündigt hat, dass sie gemeinsam mit Jugendlichen einen „Jugend-Check“ entwickeln möchte und nicht nur für junge Menschen Politik machen möchte sondern auch mit ihnen. Ernsthafte Beteiligung der Zielgruppe ist ein wichtiger erster Schritt zum Gelingen eines solchen Projekts.

Unklar ist unserer Kenntnis nach bislang noch, wie dieser Check aussehen soll, den das Bundesfamilienministerium gemeinsam mit dem Bundesjugendring entwickeln möchte und wofür er eingesetzt werden soll (Prüfung von Gesetzesvorhaben, Vorgabe für Verwaltungshandeln?).

Für UNICEF gelten alle Menschen von 0-18 Jahren als Kinder. Aus dieser Sicht wäre eine Erweiterung des Checks auf alle Kinder sinnvoll. Darüber hinaus sollte eine kinderrechtliche Überprüfung von Gesetzen und Maßnahmen nicht auf die Kinder- und Jugendhilfe oder das Ressort des Familienministeriums beschränkt bleiben. Von entwicklungspolitischen Maßnahmen bis hin zur Verkehrswegeplanung sind die

Interessen von Kindern unmittelbar berührt, was gemäß UNKRK (Art. 3, Art. 12) die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls sowie die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen nach sich zieht. Daher wäre es wichtig, den Check auch so zu konzipieren, dass er flexibel einsetzbar ist.

Im Sinne eines „Child Impact Assessments“ könnten alle Maßnahmen (nicht nur gesetzgeberische, sondern auch Verwaltungsakte und anderes behördliches Handeln) auf ihre Auswirkungen auf Kinder überprüft werden. Hierfür gibt es bereits internationale Vorbilder, unter anderem in Kanada und Schottland.⁵

Der UN-Ausschuss für die Kinderrechte beschreibt diese Prüfung folgendermaßen:

“With regard to implementation measures, ensuring that the best interests of the child are a primary consideration in legislation and policy development and delivery at all levels of Government demands a continuous process of child rights impact assessment (CRIA) to predict the impact of any proposed law, policy or budgetary allocation on children and the enjoyment of their rights, and child rights impact evaluation to evaluate the actual impact of implementation.”⁶

Anne Lütkes, UNICEF-Vorstand und Regierungspräsidentin von Düsseldorf, hat dementsprechend eine „Arbeitsgruppe Kinderrechte“ ins Leben gerufen, die in einem Pilotprojekt Leitlinien entwickelt, wie eine solche Prüfung im Verwaltungsalltag gelingen kann. Im Konzept dieser Arbeitsgruppe wird auch die Frage nach der Aus- und Fortbildung der Anwendenden mitgedacht, ohne die eine sinnvolle Prüfung nicht stattfinden kann.

Auch für einen Kinder- und Jugend-Check wäre es notwendig, dass die Anwender ausreichend über die Kinderrechte informiert sind. Ein entsprechendes begleitendes Fort- und Ausbildungskonzept wäre daher hilfreich.

6. Welche Handlungsbedarfe sehen die Experten in Deutschland?

Die Handlungsbedarfe zur Umsetzung der Kinderrechte sind in den „Concluding Observations“ des UN-Kinderrechte-Ausschusses von Januar 2014 gut dargestellt (CRC/C/DEU/CO/3-4).

Aus Sicht von UNICEF Deutschland gibt es vor allem folgende wesentliche Handlungsbedarfe:

a) Gesetzliche Maßnahmen

Die in der UNKRK normierten Kinderrechte sollten explizit ins deutsche Grundgesetz aufgenommen werden. Das Aktionsbündnis Kinderrechte (bestehend aus UNICEF Deutschland, Deutschem Kinderhilfswerk, Deutschem Kinderschutzbund, in

⁵ Bericht über eine Symposium in Kanada: „Child Rights Impact Assessment: A Tool to Focus on Children“, www.unicef.ca/sites/default/files/imce_uploads/report_from_cria_symposium_may2013_canada.pdf; Modell des schottischen Beauftragten für Kinder und Jugendliche: „Children`s Rights Impact Assessment: The SCCYP Model“, www.sccyp.org.uk/uploaded_docs/children's%20rights%20impact%20assessment.pdf

⁶ (General Comment no. 14, CRC/C/GC/14, unter 35.)

Kooperation mit der Deutschen Liga für das Kind) hat dafür im August 2013 einen Formulierungsvorschlag vorgelegt.⁷

b) Institutionelle Maßnahmen auf Bundesebene

Auf Bundesebene sollte eine unabhängige Institution für Kinderrechte eingesetzt werden, die sich unter anderem um das Beschwerdewesen für Kinder kümmert und andere wichtige Funktionen wahrnimmt.⁸

Darüber hinaus sollte auf Bundesebene eine unabhängige Monitoringstelle zur Überwachung der Umsetzung der Kinderrechtskonvention eingerichtet werden. Auch das hat der UN-Ausschuss zum wiederholten Mal in seinen Concluding Observations angemahnt.

Im Übrigen möchte ich auf die Broschüre der National Coalition Deutschland verweisen „Die UN-Kinderrechtskonvention umsetzen: Monitoring, Datenerhebung und –auswertung, regierungsinterne Koordination und Beschwerdemanagement“.⁹

c) Weitere zentrale Maßnahmen

Zur Bekämpfung der Kinderarmut sollte ein bundesweiter Aktionsplan in einem konsultativen Verfahren ausgearbeitet und anschließend von Bund, Ländern und Kommunen umgesetzt werden.

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.¹⁰

7. Welche Fehlstellen/Leerstellen bestehen noch in Deutschland?

Vergleiche Antwort zu Frage 6

8. Welche Vergleiche gibt es mit anderen (europäischen) Ländern?

⁷ Abrufbar unter www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de/fileadmin/content_media/projekte/Themen/Kinderrechte/Formulierungsvorschlag_KR_ins_GG-2012-11-14-js.pdf

⁸ Vgl. Studie „Einsatz für Kinderrechte“, abrufbar unter www.unicef.de/informieren/infothek/-/einsatz-fuer-kinderrechte/47776, sowie Antwort zu Frage 10.

⁹ Abrufbar unter: http://newsletter.netzwerk-kinderrechte.de/fileadmin/national-coalition.de/1_2014/NC_Positionspapier.pdf

¹⁰ Vgl. www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/nap/nationaler-aktionsplan-fuer-ein-kindgerechtes-deutschland-2005-2010.html sowie www.kindgerechtes-deutschland.de

Das britische UNICEF-Komitee hat im Jahr 2012 eine Vergleichsstudie mit zwölf Ländern, darunter auch Deutschland, durchgeführt und einen Bericht mit dem Titel „The UN Convention on the Rights of the Child: a study of legal implementation in 12 countries“ veröffentlicht.¹¹ In der Studie wird die Umsetzung der UNKRK in sechs Länder noch vertieft untersucht, darunter auch die in Deutschland.

Die UNICEF Studie „Championing Childrens Rights“, die auch in deutscher Übersetzung vorliegt („Einsatz für Kinderrechte“) nimmt eine Bestandsaufnahme der weltweiten Entwicklung unabhängiger Kinderrechtsorganisationen vor und zeigt auf, welche Aufgaben sie wahrnehmen.¹²

UNICEF gibt regelmäßig Studien zur Situation der Kinder in Industrieländern heraus, zuletzt am 28. Oktober 2014 „Children of the Recession“. Die Studien beleuchten verschiedene Dimensionen des kindlichen Wohlbefindens (child well-being) und ziehen OECD-weite Vergleiche.¹³

9. Welche Verbesserungen sehen Sie für Kinder und Jugendliche, wenn Kinderrechte im Grundgesetz verankert werden?

Eine Änderung im Grundgesetz wäre ein klares 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.¹⁴

Auch wenn die Verfassung eine Wertordnung ist, kann sie Vorentscheidungen enthalten, die mittelbare finanzielle Folgen haben. Wo bereits Ansprüche bestehen, kann der Gleichheitssatz eine Gleichstellung erfordern, beispielsweise hinsichtlich des Rechts auf Bildung aller Kinder. Bedeutung hat vor allem der Kindeswohlvorrang. Er müsste beispielsweise dazu führen, frühkindliche Förderung wesentlich zu verstärken, was nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt langfristiger Prävention – von der Entlastung bei ‚Bildungsversagen‘, Drogenproblemen bis hin zu Strafvollzug und Resozialisierung – auf Dauer erhebliche Einsparungen zur Folge haben würde.

Eine Ausformulierung der Kinderrechte im Grundgesetz kann langfristig und nachhaltig verhindern, dass Einzelfallentscheidungen zu Teilaspekten des kindlichen Lebens ohne ausreichende Beachtung des Kindeswohls getroffen werden dürfen, wie beispielsweise beim so genannten „Kitalärm“, der über das Immissionsschutzgesetz geregelt werden musste.

¹¹ Abrufbar unter www.unicef.org.uk/Documents/Publications/UNICEFUK_2012CRCImplementationreport.pdf

¹² Vgl. Fn 7.

¹³ www.unicef.de/informieren/infothek/-/children-of-the-recession--innocenti-report-card-12/62636; die weiteren Studien sind abrufbar unter www.unicef-irc.org/publications/series/16/

¹⁴ 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.

Staatliche Verwaltung auf allen Ebenen wäre von Verfassung wegen gehalten, den Vorrang des Kindeswohls konsequent zu prüfen (sei es im Baurecht, im Planungsrecht, im Jugendhilferecht oder in anderen relevanten Bereichen).

Abhängig von der Formulierung und Begründung einer Grundgesetzergänzung wären auch im Bereich der Teilhabe- und Förderungsrechte wirksame Folgen zu erwarten, denn diese sind bisher weder grundgesetzlich noch einfachgesetzlich auf Bundesebene ausreichend normiert. Dies hätte Auswirkungen auch hinsichtlich der Gerichts- und Verwaltungsverfahren, bei denen Kinder gehört und in die Urteilsfindung bzw. Entscheidung einbezogen werden müssen. Ein Beispiel ist die Zuerkennung des Sorgerechts für Pflegeeltern durch Familiengerichte.

Ebenfalls nicht grundgesetzlich normiert ist bislang der Rechtsanspruch von Kindern und Jugendlichen auf Förderung ihrer Entwicklung und gleiche Chancen (vgl. v.a. Art. 2 in Verbindung mit Art. 28 UNKRK). Während sich Art. 7 GG mit den Aufgaben der Erwachsenen im Schulwesen beschäftigt, wird hier ein Recht auf Bildung, womöglich sogar ein Anspruch auf gleiche Chancen in Schule und Ausbildung nicht formuliert. Bei einer solchen grundgesetzlichen Ausformulierung wären vermutlich beträchtliche Investitionen zur Nivellierung der Bildungschancen nötig.

Natürlich wäre eine Ergänzung des Grundgesetzes nur ein Schritt in einer langen Reihe von politischen und juristischen Entscheidungen zur tatsächlichen Umsetzung im Einzelfall.

10. Welche Verbesserungen sehen Sie für Kinder und Jugendliche, wenn es gelingt, eine unabhängige Beschwerdestelle bzw. einen unabhängigen Kinderbeauftragten einzusetzen?

Um aufzuklären, ob in Deutschland gegen die Kinderrechte verstoßen wird, bleibt derzeit oft nur der Weg zu den Gerichten. Sie sind in vielen Fällen die einzige – jedenfalls nationale – Ebene, um Verstöße gegen Kinderrechte wirksam zu beseitigen. Der Gang zu Polizei, Rechtsanwalt und Gericht ist nicht kindgerecht. Die bestehenden Strukturen können die aus Kindersicht erforderliche Unterstützung nicht leisten. Einrichtungen wie Beratungshotlines für Kinder sind nicht mit flächendeckenden, niedrighwelligen, kindgerechten und permanent erreichbaren Stellen unterlegt und nicht dauerhaft als staatliche Aufgabe definiert und finanziert. Sie decken in den meisten Fällen zudem nur einen Teilbereich der Kinderrechte ab, nämlich den Schutz vor körperlicher Gewalt.

Solche Lücken in der „Infrastruktur“ für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention sollen unabhängige Kinderrechtsinstitutionen schließen, die eine Beschwerdefunktion haben. So kommt die UNICEF-Studie „Einsatz für Kinderrechte“ zu dem Ergebnis, dass bei einer Großzahl der untersuchten Beschwerden keine Verletzung nationalen Rechts an sich gab.¹⁵ Dies kann sogar so weit gehen, dass erst die Anwendung nationalen Rechts zu negativen Auswirkungen auf die Rechte von Kindern führt. Hierin liegt eine wichtige Funktion unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen: Sie können Fälle

¹⁵ Vgl. Fn 7.

aufgreifen, die außerhalb des traditionellen Aufgabengebiets nationaler Gerichte liegen.

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen entheben die übrigen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure bei der Umsetzung der Kinderrechte nicht ihrer Aufgaben, sondern sie arbeiten Hand in Hand mit ihnen.

Neben der Beschwerdefunktion kann eine unabhängige Kinderrechtsinstitution sowohl Monitoring- als auch Ombudsfunktionen (anwaltschaftliche Funktionen) übernehmen. In vielen international bekannten Fällen bringen die Institutionen eine ausdrücklich an Kindern orientierte Sichtweise in den ansonsten traditionell auf Erwachsene ausgerichteten politischen Prozess ein. Sie stellen sicher, dass die Auswirkungen politischen Handelns auf Kinderrechte erkannt und verstanden werden. Sie bieten Abhilfe und unterstützen Reformen bei Missständen oder unzureichenden Ergebnissen. Sie machen politische Systeme und deren oft starre und für die Öffentlichkeit unzugängliche Institutionen flexibler - insbesondere für Kinder oder für die Menschen, die beruflich mit Kindern befasst sind.

So brachte beispielsweise der Kinderbeauftragte für England 2012 die Praxis der Grenzbehörden ans Licht, dass unbegleitete Minderjährige bei ihrer Ankunft aus Frankreich ohne Prüfung des Kindeswohls umgehend wieder zurückgeschickt wurden. Die folgende Diskussion führte zu einer Beendigung dieser Praxis.

2009 gaben die Kinderbeauftragten der australischen Territorien zahlreiche Empfehlungen zur Reform des Steuersystems ab und zu den Auswirkungen einiger Maßnahmen und Verfahren auf die Kindesentwicklung ab. Einige Vorschläge wurden aufgenommen, u.a. solche für Steuervorteilen für Familie, Elternzeit und den Kosten des Schulbesuchs (Beispiele aus „Einsatz für Kinderrechte“).

Den Empfehlungen der Institutionen liegt eine ganzheitliche Analyse von Kinderrechtsfragen zugrunde. Zum Wohle von Kindern bemühen sie sich, unterschiedliche Gesprächspartner aus Politik/Regierung und Zivilgesellschaft zusammen zu bringen und fungieren oft als Brückenbauer.

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen ergänzen andere Maßnahmen zur Förderung der Kinderrechte: Rechtsreformen, finanzielle Mittel, Regierungsstellen und -strategien, Monitoringsysteme, Sensibilisierungsmaßnahmen und die Arbeit der Zivilgesellschaft.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes ist der Auffassung, dass eine unabhängige Institution mit der Zuständigkeit für die Förderung und den Schutz von Kinderrechten ein Kernelement der praktischen Anwendung des Übereinkommens ist. Eine unabhängige Kinderrechtsinstitution ist auch ein klares Bekenntnis der Unterzeichnerstaaten zum Geist der Konvention.

11. Welche Maßnahmen müssten seitens der Bundesregierung ergriffen werden, um der Pflicht der Bekanntmachung von Kinderrechten in dem Ausmaß gerecht zu werden, wie die UN-Kinderrechtskonvention dies verlangt?

Über den Bekanntheitsgrad und die Kenntnisse über Kinderrechte in der Bevölkerung und/oder unter Kindern liegen keine gesicherten aktuellen Erkenntnisse vor. Lediglich ein Eurobarometer aus dem Jahr 2008 sowie private Studien wie beispielsweise das LBS-Kinderbarometer erlauben eine Einschätzung. Hier besteht Nachholbedarf, um auf Grundlage gesicherter Daten die Pflicht zur Bekanntmachung überwachen zu können.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes verweist in den aktuellen Concluding Observations von 2014 erneut auf die mangelnde Bekanntmachung der Kinderrechtskonvention:

„While welcoming the State party’s efforts to disseminate the Convention in child-friendly ways, the Committee is concerned about the unsatisfactory status in the access to information about children’s rights among children and adults, particularly children in vulnerable situations. The Committee reiterates its previous concern that the State party is not undertaking adequate dissemination, awareness-raising and training activities concerning the Convention in a systematic and targeted manner, particularly within the school context, and towards the relevant professionals working with children.” (Para 19.)

Verlangt wird also eine stärkere Einbindung der Kinderrechte insbesondere in den Schulkontext und in die Ausbildung der Lehrenden. Dabei darf sich die Bildung nicht erschöpfen in der Vermittlung von Kenntnissen und Konzepten. Auch als Unterrichtsprinzip, als Anforderung an Arbeits- und Sozialformen im Unterricht und als Leitidee für die Gestaltung des Schullebens sollten die Kinderrechte einen Platz im Schulalltag haben (vgl. Antwort zu Frage 2).

In diesem Sinne kooperiert UNICEF Deutschland mit dem „buddY e.V.“ im Rahmen eines Pilotprojekts in Nordrhein-Westfalen zur Lehrkräfte-Fortbildung zum Thema Kinderrechte. Gegenstand des Projektes ist die Umsetzung eines Aufbaumoduls zum Thema Kinderrechte für die Fortbildung von Lehrkräften. Im „Grundschulprogramm Kinderrechte“ erfahren Lehrkräfte, wie Kinderrechtebildung als Querschnittsthema an der Schule verankert werden kann und wie Kinderrechte im Schulalltag praktisch erfahrbar werden.

Auch eine unabhängige Kinderrechtsinstitution auf nationaler Ebene wäre eine starke Stütze für die Verbreitung im Schulkontext. Der internationale Vergleich zeigt, dass diese Institutionen sich häufig Bildungsfragen annehmen, „darunter solche [...] zur Schule als sicheren, gesunden und geschütztem Ort, der die Rechte von Kindern und ihre Würde wahrt. Viele Institutionen führen regelmäßig Besuche an Schulen durch und organisieren Fort- und Weiterbildungen. Sie produzieren und verbreiten kinderfreundliches Schulmaterial sowie Leitlinien für Lehrer, um diese dabei zu unterstützen, Menschenrechte im Unterricht zu thematisieren.“ („Einsatz für Kinderrechte“, S. 11).¹⁶

Auch die Bekanntmachung bei so genannten vulnerablen Gruppen, wie ebenfalls vom Ausschuss verlangt, wäre eine Aufgabe für eine nationale unabhängige Kinderrechtsinstitution (vgl. Frage 10). Die UNICEF-Studie „Einsatz für Kinderrechte“ kommt zu dem Ergebnis, dass „Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen [...] eine

¹⁶ Vgl. Fn 7.

wichtige Rolle [spielen] beim Einsatz für Maßnahmen, die Benachteiligungen für Kinder ausgleichen und Ausgrenzung vermindern sollen. Der Großteil der untersuchten Institutionen kümmert sich um die am stärksten ausgegrenzten Kinder, obwohl sie nur in einem Drittel der untersuchten Länder dazu ein ausdrückliches Mandat haben.“¹⁷

12. Der Anteil der Aufwendungen für die Kinder- und Jugendarbeit an den Gesamtausgaben der Kinder- und Jugendhilfe in der Bundesrepublik sinkt seit Jahren. Damit verharren die Ausgaben für das Erwerben von Demokratie- und Umweltbewusstsein, die Schaffung sinnvoller Freizeitangebote und Möglichkeiten zur Entwicklung einer kulturellen Identität und Medienkompetenz mit ca. 5 Prozent auf einem niedrigen Niveau – auch verglichen mit anderen Jugendhilfeleistungen. Welche Auswirkungen hat dies Ihrer Ansicht nach auf die Bandbreite und die Vielfalt in der Landschaft der Kinder- und Jugendangebote?

Zur Beantwortung der Fragen 12 bis 15 liegen UNICEF Deutschland keine ausreichenden Informationen vor.

13. Wie werden sich die Kürzungen im Kinder- und Jugendhilfebereich auf die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in den Punkten Demokratiebildung, Recht auf Freizeit und Recht auf Spielen auswirken?

Siehe Antwort zu Frage 12.

14. Wie wird sich eine solche Politik auf die von Ministerin Schwesig angekündigten Rechtsanspruch auf Hilfe, Unterstützung und Beratung auswirken, wenn Jugendeinrichtungen als wichtige Netzwerkpartner wegfallen oder personell und finanziell unterbesetzt sind?

Siehe Antwort zu Frage 12.

15. Wie bewerten Sie die Situation in der Frage des Zugangs zu Bildung? Und welche Wirkung haben Maßnahmen der letzten Jahre, Teilhabe an Bildung zu ermöglichen (BuT) aus Ihrer Sicht?

Siehe Antwort zu Frage 12.

16. In welcher Verantwortung steht nach Auffassung der NGOs die Bundesregierung nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zur Individualbeschwerde, den Vorgaben nachzukommen, Beschwerdestellen für Kinder auf allen Ebenen in Deutschland zu etablieren?

¹⁷ Vgl. Fn 7.

Unabhängig vom Inkrafttreten des Zusatzprotokolls sind die Unterzeichnerstaaten der Kinderrechtskonvention dazu verpflichtet, Stellen einzurichten, vor denen Beschwerden in zweckdienlichen und kindgerechten Verfahren gehört werden können (Allg. Bemerkung Nr. 5 des Ausschusses für die Rechte des Kindes, CRC/GC/2003/5).

Es besteht jedoch nach Auffassung von UNICEF Deutschland ein Zusammenhang zwischen einer zentralen Beschwerdestelle auf Bundesebene und dem Individualbeschwerdeverfahren, welches das Dritte Zusatzprotokoll vorsieht. Im Regelfall wird der UN-Ausschuss erst tätig, wenn bei einer Beschwerde der nationale Rechtsweg erschöpft ist. Der Weg zu den Gerichten ist bei einer Verletzung von Kinderrechten aber nicht immer sinnvoll und/oder hilfreich und es ist auch nach wie vor unklar, wie diese Voraussetzung im deutschen Kontext umgesetzt werden soll. Ausnahmen vom Erfordernis der Rechtswegerschöpfung bestehen, soweit die Inanspruchnahme innerstaatlicher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine Abhilfe verspricht.

Ebenfalls unabhängig vom Zusatzprotokoll hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes im Januar 2014 erneut festgestellt, dass Beschwerdestellen auf allen Ebenen in Deutschland einzurichten wären. Er verbindet dabei die Beschwerde- mit der Monitoringfunktion: und stellt in seinen Concluding Observations erneut fest:

„The Committee remains concerned at the continued absence of a central independent body that monitor the implementation of the Convention on Federal, Länder and community levels, and which is also empowered to receive and address complaints of violations of children rights.“¹⁸

17. Inwieweit können Ombudschaften, wie sie zumeist im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe entstanden sind (zum Beispiel in Berlin und NRW) bzw. eingerichtet werden sollen (z.B. BAW), Aufgaben im Bereich des Beschwerdemanagements (Individualbeschwerdeverfahren) bei Kinderrechtsverletzungen im Kontext der UN-KRK übernehmen? Sind Ombudschaften im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe ausreichend kompetent in anderen Rechtsbereichen (Stadtplanung, Gesundheit, politische Partizipation etc.)? Ist nicht das Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland mit seiner im internationalen Bereich besonderen Struktur (öffentliche und freie Träger, Subsidiaritätsprinzip, Besonderheit der kommunalen Jugendhilfeausschüsse) zu „speziell“ und thematisch zu „eng“ im Vergleich zum Spektrum der Kinderrechte gem. UNKRK?

Die Studie „Einsatz für Kinderrechte“ zeigt, dass unabhängige Kinderrechtsinstitutionen Beschwerden aus dem gesamten Spektrum der Kinderrechte behandeln: zum Beispiel sexuelle Gewalt, innerfamiliäre Kindesmisshandlung, überlange Haftstrafen für Jugendliche, fehlender Zugang zum Bildungswesen, unzureichende medizinische Versorgung, Mobbing, Inobhutnahme, Unterhalt, Teilhabe von Kindern, ethnische Diskriminierung, Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder oder Zugang zum Sozialsystem für behinderte Kinder.

¹⁸ CRC/C/DEU/CO/3-4

Um die gesamte Bandbreite der Beschwerden und Anliegen abzudecken, wäre eine enge Vernetzung von lokalen Stellen und einer noch einzurichtenden nationalen Kinderrechtsinstitution wichtig. Vorstellbar ist dann in etwa auch, dass lokale Stellen die Beschwerden an übergeordnete Stellen (Land, Bund) weiterleiten, gleichzeitig jedoch die physische Erreichbarkeit für Kinder vor Ort sicherstellen.

Es ist allerdings schwer vorstellbar, dass der Ausschuss eine Beschwerde, die an eine lokale Stelle gerichtet ist, beispielsweise bei einem Mobbingfall in einer bestimmten Schule, zur weiteren Behandlung annimmt. Fraglich ist auch, wie Fälle behandelt werden sollen, um die es beispielsweise um Sachverhalte geht, die sich online abspielen.

Erst eine nationale Stelle könnte Beschwerden so behandeln und kanalisieren, dass eine anschließende Weitergabe nach Genf sinnvoll erscheint. Dies sollte bereits im Mandat und in der Ausstattung einer solchen Stelle berücksichtigt werden.

18. Der UN-Ausschuss hat die Bundesregierung in seinen Concluding Observations erneut (wie schon in den Abschließenden Beobachtungen aus dem Jahr 2004) aufgefordert, die gleichen Bedingungen für alle unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden unter 18 Jahren zu schaffen. Welcher Handlungsbedarf besteht hier? Ist es inzwischen gewährleistet, dass alle unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden die ihnen zustehenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe bekommen?

Der UN-Ausschuss forderte die Regierung im Januar 2014 erneut auf, gleiche Bedingungen für alle unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden unter 18 Jahren zu schaffen.

Bereits im Koalitionsvertrag ist festgehalten, dass die so genannte „16-Jahres-Grenze“ fallen soll. (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, „Deutschlands Zukunft gestalten“, S. 77: „Die UN-Kinderrechtskonvention ist Grundlage für den Umgang mit Minderjährigen, die als Flüchtlinge unbegleitet nach Deutschland kommen. Wir werden die Handlungsfähigkeit im Asylverfahrens- und Aufenthaltsrecht auf 18 Jahre anheben und dadurch den Vorrang des Jugendhilferechts für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge festschreiben.“)

Noch verhindert aber die asyl- und aufenthaltsrechtliche Handlungsfähigkeit von Minderjährigen ab dem 16. Lebensjahr (nach § 80 AufenthG und § 12 AsylVfG) in vielen Fällen, dass unbegleitete minderjährige Asylsuchende eine angemessene rechtliche Beratung und Vertretung erhalten.

Auch bei der Unterbringung und der Versorgung gibt es Probleme: In einigen Bundesländern werden 16- und 17-jährige unbegleitete Minderjährige teilweise in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht und nicht durch das Jugendamt in Obhut genommen.

Aber auch für Flüchtlingskinder in Begleitung ihrer Eltern gibt es Handlungsbedarf, wie die 2014 erschienene UNICEF-Studie „In erster Linie Kinder“ zeigt.¹⁹ Der Vorrang des Kindeswohls aus Art. 3 UNKRK muss sich in allen Gesetzen und behördlichen Anwendungs- und Durchführungsverordnungen wiederfinden, insbesondere im Ausländerrecht.

Im Übrigen möchte ich auf die ausführliche Broschüre des Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V. (B-UMF) verweisen: „Kinderrechte für junge Flüchtlinge umsetzen! Konsequenzen aus den Abschließenden Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes“.²⁰

19. Wie würden die eingeladenen ExpertInnen den Art. 3 Abs. 1 UN-KRK ins Deutsche übersetzen, so dass er am ehesten dem Geist der UN-Kinderrechtskonvention entspricht?

Die offizielle Übersetzung des Art. 3 Abs. 1 KRK lautet: „Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleich viel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist“.

Der englische Begriff „best interest“ wurde im deutschen also als „Kindeswohl“ übersetzt.

Entscheidend für die Anwendung von Art. 3 UNKRK ist jedoch nicht die wörtliche Übersetzung, sondern die Auslegung des Begriffs, der im Englischen übrigens oft als Konzept bezeichnet wird. Er wird aus kinderrechtlicher Sicht auch in Deutschland deutlich weiter interpretiert und angewandt als der Kindeswohl-Begriff im familienrechtlichen Kontext.

Beim Kindeswohl handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der auslegungsbedürftig ist:

„Die KRK enthält keine Definition des Begriffs Kindeswohl. Dies hat nicht zur Folge, dass es den Rechtsanwendern bei der Anwendung der KRK freisteht, das Kindeswohl nach eigenem Ermessen zu bestimmen. Der Maßstab des Kindeswohls ist in einer Konvention verortet, die speziell auf selbständige Rechte des Kindes ausgerichtet ist. Der Begriff des Kindeswohls ist folglich so auszulegen, dass er mit den sich aus der Konvention ergebenden Rechten in Einklang steht und ihre Realisierung fördert.“²¹

Solange das Wort „Kindeswohl“ im Geist der Kinderrechtskonvention ausgelegt und im Einzelfall ermittelt wird, ist die Übersetzung sinngemäß. Denn auch im Englischen ist der Begriff auslegungsbedürftig. Dafür hat der UN-Ausschuss für die Rechte des

¹⁹ Abrufbar unter www.unicef.de/informieren/infothek/-/in-erster-linie-kinder---fluechtlingskinder-in-deutschland/56514

²⁰ Abrufbar unter www.b-umf.de/images/kinderrechte_umsetzen_2014_web.pdf

²¹ Cremer, Hendrik, in: „Kinderrechte und der Vorrang des Kindeswohls“, Anwaltsblatt 4/2012, S. 328

Kindes im Jahr 2013 den General Comment Nr. 14 veröffentlicht. Die Experten schreiben hier: „The concept of the child’s best interest is complex and its content must be determined on a case-by-case basis.”²²

Für diese Auslegung im Einzelfall ist das Recht des Kindes gehört zu werden unerlässlich. Das Kind muss die Gelegenheit haben sich seinem Alter und seiner Reife entsprechend zu äußern. Auch hierauf weist der UN-Ausschuss im o.g. General Comment hin, unter Hinweis auf seinen General Comment No. 12 zum Recht auf Meinungsäußerung: „Assessment of a child’s best interest must include respect for the child’s right to express his or her views freely and due weight given to said views in all matters affecting the child.“²³

20. Welche Vorteile hätte es, Kinder und Jugendliche zu eigenständigen Leistungsberechtigten im SGB VIII (beispielsweise bei einigen Hilfen zur Erziehung, dem Recht auf Beratung) zu machen?

Ein eigener Rechtsanspruch stärkt die Position der Kinder und Jugendlichen und macht sie unabhängig. Sie können ihren Anspruch selbst einfordern, durchsetzen und notfalls einklagen. Ein uneingeschränkter Beratungsanspruch für Kinder, auch ohne Kenntnis der Eltern, wäre ein klares Signal zugunsten der Kinderrechte.

Eine dementsprechende Neuregelung wird unter anderem auch vom Unabhängigen Beauftragten der Bundesregierung für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs vorgeschlagen. Dieses hätte neben dem Rechtsanspruch auf Beratung zur Folge, dass nicht nur Eltern bzw. Sorgeberechtigte einen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung hätten, sondern auch Kinder und Jugendliche.

²² General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/C/GC/14

²³ Ebd.