

National Coalition

für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention
in Deutschland

**Informationen zur Berichterstattung
vor dem UN-Ausschuss
für die Rechte des Kindes**

Kinderrechte
sind Menschen
rechte

Information

National Coalition für die Umsetzung
der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (Hrsg.)

Informationen zur Berichterstattung vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes

© National Coalition, Berlin 2008

Eigenverlag und Vertrieb:
Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
Mühlendamm 3, 10178 Berlin
Tel: +49 (0)30 4 00 40 - 200
Fax: +49 (0)30 4 00 40 - 232
E-Mail: agj@agj.de
Internet: www.agj.de

V.i.S.d.P.: Peter Klausch
Autorin: Claudia Kittel
Satz und Layout: symboloules.com

Diese Publikation wurde aus Mitteln des Kinder- und
Jugendplans des Bundes gefördert.

Informationen zur Berichterstattung vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes

Claudia Kittel,
Referentin der Koordinierungsstelle der National Coalition

Einführung

Für den 04. April 2009 steht die erneute Vorlage eines Staatenberichtes der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 44 Buchstabe b) der UN-Kinderrechtskonvention vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes an. Es handelt sich dabei um den zusammengelegten sogenannten Dritt- und Viertbericht der Bundesrepublik Deutschland, in dem die Bundesregierung über das Voranschreiten der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) in ihre nationale Gesetzgebung berichten wird.

Damit verbunden wird auch die National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (NC) erneut vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes aufgefordert werden, einen sogenannten Ergänzenden Bericht zum Staatenbericht der Bundesregierung vorzulegen.

Die National Coalition nimmt dies zum Anlass, die Erstellung ihres Ergänzenden Berichtes sowie die Vorbereitung der damit verbundenen Anhörungen in Genf früh anzugehen und sich in diesem Zusammenhang erstmalig auch für eine aktive Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in diesem Prozess einzusetzen.

Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die Vorgaben aus Teil II der UN-KRK (Art. 42-45) bezüglich der Berichterstattung vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, erläutern das Verfahren, basierend auf den Erfahrungen aus der Berichterstattung zum sogenannten Zweitbericht im Jahr 2003, und benennen wichtige Materialien und Dokumente zur vertiefenden Vorbereitung.

Die Vorgaben aus Teil II der UN-Kinderrechtskonvention im Überblick

Teil II der UN-KRK erläutert die Durchsetzungsinstrumentarien der UN-KRK. D.h. hier ist geregelt, wie die Umsetzung der Vorgaben der UN-KRK von den Vereinten Nationen überwacht wird.

Weblink zur amtlichen Übersetzung der UN-Kinderrechtskonvention:

<http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=3836.html>

Art. 42 UN-KRK enthält die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Inhalte der UN-KRK bei Erwachsenen und auch bei Kindern allgemein bekannt zu machen

Art. 43 UN-KRK erläutert die Einsetzung, Wahl und Zusammensetzung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes

Art. 44 UN-KRK enthält die Berichtspflicht der Vertragsstaaten über das Vorschreiten der Umsetzung der UN-KRK

Art. 45 UN-KRK umfasst die Regelungen zur Mitwirkung anderer Organe der Vereinten Nationen wie beispielsweise UNICEF, ILO, WHO, UNHCR, UNESCO und anderer Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der Berichterstattung gemäß Art. 44 UN-KRK

Was passiert eigentlich, wenn sich ein Vertragsstaat nicht an die UN-Kinderrechtskonvention hält und damit die Kinderrechte verletzt?

Einziges Druckmittel der UN-KRK ist die Verpflichtung der Staaten, gemäß Art. 44 UN-KRK einen Rechenschaftsbericht bei den Vereinten Nationen vorzulegen. Darin müssen die Vertragsstaaten berichten, was sie unternommen haben, um die Verwirklichung der Kinderrechte in ihrem Lande voranzubringen. Dieser Bericht wird dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes vorgelegt und von diesem in einer Anhörung mit den Repräsentantinnen und Repräsentanten der Regierung des jeweiligen Vertragsstaats diskutiert.

Als Ergebnis dieser Anhörungen veröffentlicht der UN-Ausschuss so genannte Abschließende Beobachtungen (Concluding Observations), in denen Fortschritte bei der Umsetzung der UN-KRK seit Vorlage des letzten Berichtes lobend hervorgehoben und weiterhin vorhandene Problembereiche aus Sicht des UN-Ausschusses benannt werden.

Die dabei verwandte „Amtsprache“ ist sehr moderat. So steht in den Abschließenden Beobachtungen, dass der UN-Ausschuss „anregt“, gewisse Maßnahmen zu treffen, „nachdrücklich dazu auffordert“, gesetzliche Bestimmungen endlich umzusetzen o.ä. Liest man sogar eine Redewendung wie „Mit großer Sorge stellt der UN-Ausschuss fest...“, dann handelt es sich dabei schon um eine recht harsche Kritik. In den beiden Abschließenden Beobachtungen, die es nach den bisherigen Anhörungen mit Vertreterinnen und Vertretern der deutschen Regierungen gab, wurde eine solch heftige Kritik beispielsweise bzgl. der Situation von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen geäußert.

Die Abschließenden Beobachtungen zu allen Anhörungen mit den jeweiligen Vertragsstaaten sind auf den Internetseiten des UN-Ausschusses für jedermann zugänglich. Die Vertragsstaaten sind darüber hinaus verpflichtet, diese öffentlich bekannt zu machen.

Weblink zu den Internetseiten der National Coalition und dem Zweitbericht der Bundesrepublik Deutschland, dem Ergänzenden Bericht der NC zum Zweitbericht sowie den Abschließenden Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zum Zweitbericht vom 30.01.2004:

<http://www.national-coalition.de/index.php?id1=5&id2=2&id3=0>

Die Abschließenden Beobachtungen stellen insbesondere im Nachgang der Berichterstattung (Follow-Up) für die Nichtregierungsorganisationen auf nationaler Ebene ein wichtiges Werkzeug im Rahmen der Umsetzung der UN-KRK dar.

Der UN-Ausschusses für die Rechte Kindes

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes besteht laut Art. 43 UN-KRK aus 10 Sachverständigen, die als Expertinnen und Experten in persönlicher Funktion von den Repräsentantinnen und Repräsentanten der Vertragsstaaten in den UN-Ausschuss gewählt werden. Die Amtszeit der Mitglieder des UN-Ausschusses beträgt in der Regel vier Jahre.

Der UN-Ausschuss hat seinen Sitz in Genf. Dort trifft er (entgegen der Angaben unter Art. 43 Abs. 10 UN-KRK, wo eine Sitzung pro Jahr genannt wird) drei Mal pro Jahr zu dreiwöchigen Sitzungen (Sessions) zusammen und hört die Staatenberichte der jeweiligen Delegationen der Vertragsstaaten.

Da es hier in den letzten Jahren von Seiten des UN-Ausschusses Schwierigkeiten gegeben hat, die Fülle der Staatenberichte zu bearbeiten, wurde die Anzahl der Mitglieder des UN-Ausschusses auf 18 Personen erhöht und es wurde vom Generalsekretär der Vereinten Nationen die Genehmigung erteilt, in zwei „Kammern“ tagen zu dürfen, um den Rückstau der noch ausstehenden Anhörungen zu den Staatenberichten aufholen zu können. Dies ist auch der Grund, weshalb einige der anstehenden Staatenberichte, so wie im Falle von Deutschland, zukünftig zusammengelegt werden.

Weblink zu den Internetseiten des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes und einer Liste der derzeit amtierenden Mitglieder des UN-Ausschusses:
<http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/members.htm>

Die Berichtspflicht der Vertragsstaaten

Mit Ratifizierung der UN-KRK haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, gemäß Art. 44 UN-KRK zwei Jahre nach Inkrafttreten und danach alle fünf Jahre einen Rechenschaftsbericht über das Voranschreiten der Umsetzung der UN-KRK in ihrem Lande vorzulegen.

Für die Erstellung dieser sogenannten Staatenberichte (Periodic Reports) hat der UN-Ausschuss formale Vorgaben geschaffen, indem er 1994 sogenannte Richtlinien (Guidelines) entwickelt hat. Diese Richtlinien enthalten Vorgaben für die Gliederung des Staatenberichtes sowie Hilfestellungen bzgl. der mit den Bestimmungen einzelner Artikel der UN-KRK verbundener „Knackpunkte“ aus Sicht der Mitglieder des UN-Ausschusses. So werden die Vertragsstaaten darin u.a. gebeten, über Gesetzgebungsverfahren bzgl. der Umsetzung der UN-KRK zu berichten, relevante Daten bzgl. der Lebenssituation von Kindern in ihrem Lande zusammenzustellen, Informationen über Schwierigkeiten bei der Umsetzung einzelner Artikel zu sammeln und einige wichtige Zielsetzungen für die Zukunft zu benennen.

Weblink zu den Internetseiten des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes und den Richtlinien für die Erstellung der Staatenberichte:
[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CRC.C.58.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.C.58.En?OpenDocument)

Dabei schließen sich die Richtlinien nicht der chronologischen Folge der einzelnen Artikel der UN-KRK an; sondern es wurden Themenrelevante Gruppen gebildet, denen die Staatenberichte in ihrer Gliederung folgen sollen. Diese Gliederung dient in ihrer Struktur auch als Grundlage für die später folgende Anhörung mit den Repräsentantinnen und Repräsentanten der Regierung des jeweiligen Vertragsstaates.

Gliederung der Staatenberichte gemäß der Richtlinien des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes

- I. Allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung (Art. 4, 42 und 44 Abs.6 UN-KRK)
- II. Definition des Kindes (Art. 1 UN-KRK)
- III. Die Allgemeinen Prinzipien der UN-KRK (Art. 2, 3, 6 und 12 UN-KRK)
- IV. Bürgerliche Rechte und Freiheiten (Art. 7, 8, 13-17, und 37 a) UN-KRK)
- V. Familiengefüge und alternative Fürsorge (Art. 5, 18 Abs. 1, 18 Abs. 2, 9, 10, 27 Abs. 4, 20, 21, 11, 19, 39 und 25 UN-KRK)
- VI. Grundlegende Gesundheit und Wohlfahrt (Art. 6 Abs. 2, 23, 24, 26, 18 Abs. 3, 27 Abs. 1, 27 Abs. 2 und 27 Abs. 3 UN-KRK)
- VII. Bildung, Freizeit und kulturelle Aktivitäten (Art. 28, 29 und 31 UN-KRK)
- VIII. Besondere Schutzmaßnahmen
 - Kinder in Notlage (Art. 22, 38 und 39 UN-KRK)
 - Kinder in Kontakt mit der Jugendgerichtsbarkeit (Art. 40, 37 und 39 UN-KRK)
 - Kinder als Opfer von Ausbeutung, ihre physische und psychische Genesung und soziale Reintegration (Art. 32, 33, 34, 35, 36 und 39 UN-KRK)
 - Kinder, die einer Minderheit oder einer Gruppe von Ureinwohnern angehören (Art. 30)

Die Mitwirkung der Nichtregierungsorganisationen

Eine Besonderheit der UN-KRK, im Gegensatz zu den anderen Menschenrechtsschutzsystemen der Vereinten Nationen, ist, dass im Rahmen der bereits erläuterten Berichterstattung gemäß Art. 45 der UN-KRK auch Nichtregierungsorganisationen (NGO) mitwirken. Dazu zählen Organe der Vereinten Nationen wie beispielsweise UNICEF, ILO, WHO, UNHCR, UNESCO, aber auch Kinderrechte-Zusammenschlüsse der jeweiligen Staaten. Sie werden vom UN-Ausschuss aufgefordert, einen sogenannten Ergänzenden Bericht (Supplementary Report) zu erstellen, der den Stand der Umsetzung der UN-KRK im jeweiligen Vertragsstaat noch einmal aus Sicht der NGO beschreibt. Dieser Bericht soll – um die Vergleichbarkeit zu erleichtern – der gleichen Gliederung folgen, die auch für den Staatenbericht vorgegeben ist.

Die Kinderrechte-Zusammenschlüsse, die meist den Namen „National Coalition“ tragen, können sich bei der NGO-Group in Genf – der sozusagen „Internationalen Coalition“ – akkreditieren, die ihnen im Rahmen der Berichterstattung dann auch mit Rat und Tat zu Seite steht. In nahezu jedem der Vertragsstaaten gibt es eine solche National Coalition.

Weblink zu der Übersicht aller National Coalitions weltweit auf den Internetseiten des Child Rights Information Network (CRIN):

<http://www.crin.org/NGOGroupforCRC/>

Darüber hinaus treffen die Mitglieder des UN-Ausschusses im Vorfeld der Anhörung der Delegation des jeweiligen Vertragsstaates mit Vertreterinnen und Vertretern der NGO in einer nicht-öffentlichen Sitzung (Pre-Sessional Working Group) zusammen. Vorbereitet wird diese eintägige Sitzung von der zuständigen Landes-Berichterstatteerin bzw. dem zuständigen Landes-Berichterstatter (Country Rapporteur); eine Rollenzuweisung innerhalb der Mitglieder des UN-Ausschusses, die die Arbeitsabläufe im Rahmen der Vorbereitung der jeweiligen Anhörungen erleichtern soll. Von diesen Sitzungen gibt es mit gutem Grund keine Protokolle, denn die Vertreterinnen und Vertreter der NGO sind aufgefordert, möglichst frei und offen über Umsetzungsprobleme zu berichten. Das ist sehr wichtig, denn nicht für jede Vertreterin bzw. jeden Vertreter ist es ganz unproblematisch, offen seine Regierung zu kritisieren. Die Mitglieder des UN-Ausschusses hoffen, durch das persönliche Gespräch im Rahmen dieser Sitzungen weitaus mehr Informationen als über die Ergänzenden Berichte zu

erhalten. Als Ergebnis dieser nicht-öffentlichen Sitzung verfasst der UN-Ausschuss daher lediglich eine Liste mit wesentlichen „Problemfeldern“ (List of Issues), die er den Vertreterinnen und Vertretern der Regierung des jeweiligen Vertragsstaates zur Vorbereitung der anstehenden Anhörung übermittelt.

Durch die NGO-Group werden auch zuweilen Regionaltreffen der National Coalitions aus den unterschiedlichen Weltregionen der Vereinten Nationen initiiert. Erst im Oktober 2008 fand hier das „Fünfte Regionale Treffen der Europäischen Koalitionen“ in Bukarest statt, an dem auch die deutsche National Coalition aktiv beteiligt war, die bereits das „Erste Regionale Treffen der Europäischen Koalitionen“ 1998 in Berlin ausrichtete.

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Berichterstattung

In der jüngsten Vergangenheit haben auch vermehrt Kinder und Jugendliche an den Sitzungen des UN-Ausschusses mit den NGO (Pre-Sessional Working Groups) aus den jeweiligen Vertragsstaaten teilgenommen; organisiert durch die Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen National Coalition.

Dabei verlief die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen nicht ganz unproblematisch, da weder der Ablauf der Anhörung, mit in der Regel zwei Blöcken à drei Stunden, noch die Materialien und Unterlagen dazu in kind- bzw. jugendgerechter Form vorhanden waren. Generell wurde aber das Gehör der Meinung von Kindern und Jugendlichen, im Sinne von Art. 12 UN-KRK, im Rahmen der Berichterstattung sehr begrüßt.

Die neueste Ausgabe des „Handbuches für Nichtregierungsorganisationen, die vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes berichten“ (NGO Guide to Reporting), das 2006 von der NGO-Group herausgegeben wurde, empfiehlt daher folgende Möglichkeiten für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen:

Empfehlungen der NGO-Group zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Berichterstattung:

- Kinder und Jugendlichen können einen eigenen Ergänzenden Bericht schreiben und diesen an den UN-Ausschuss übermitteln
- National Coalitions können Veranstaltungen organisieren, in deren Rahmen die Kinder und Jugendlichen ihre Forderungen bzgl. der Umsetzung der UN-KRK in ihrem jeweiligen Lande zusammentragen können und diese dann an den UN-Ausschuss übermitteln
- Kinder und Jugendliche können bei der Erstellung des Ergänzenden Berichtes der Nationale Coalition aktiv beteiligt werden und ihre Meinung hier einfließen lassen, oder, wie es wohl vereinzelt in Ländern gemacht wurde
- Kinder und Jugendliche können ihre Statements auf DVD aufnehmen und diese dem UN-Ausschuss übermitteln.

*Weblink zu dem „Handbuch für Nichtregierungsorganisationen die vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes berichten“ (NGO Guide to Reporting):
http://www.crin.org/resources/find_NGO.asp?projID=9&sec=NGO&pagetitle=Guide+to+Reporting*

Leider gibt es bislang noch keine Ausführungen und Ideen, wie Kinder und Jugendliche im Rahmen der Sitzung des UN-Ausschusses mit den NGO (Pre-Sessional Working Group) eine aktive Rolle spielen können und wie diese in einer kindgerechten Art und Weise auch formal in den Prozess einbezogen werden können. Dabei haben die Mitglieder des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes in einer Allgemeinen Empfehlung (General Recommendation), die im Anschluss an den Tag der allgemeinen Diskussionen (Day of General Discussion) 2006 zum Thema „Partizipation von Kindern und Jugendlichen“ veröffentlicht wurde, die NGO dazu ermutigt, bei den nicht-öffentlichen Sitzungen mit den Mitgliedern des UN-Ausschusses (Pre-Sessional Working Groups) auch Kinder und Jugendliche direkt zu beteiligen. Und nicht nur das: In dieser Veröffentlichung wurden auch die Vertragsstaaten direkt aufgefordert, bei der Erstellung ihrer Staatenberichte, Kinder und Jugendliche aktiv zu beteiligen (vgl. Allgemeine Empfehlung des UN-Ausschusses 2007, S. 44)!

Der chronologische Ablauf der Berichterstattung noch einmal im Überblick

1. Vorlage des Staatenberichts (Periodic Report) gemäß Art. 44, Buchstabe b) der UN-KRK
2. Vorlage der Ergänzenden Berichte (Supplementary Reports) anderer Organisationen der Vereinten Nationen (UNICEF, UNHCR etc.) und der National Coalition des jeweiligen Vertragsstaates
3. Nicht-öffentliche Sitzung (Pre-Sessional Working Group) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes mit den Vertreterinnen und Vertretern der anderen Organisationen der Vereinten Nationen, der National Coalitions des jeweiligen Vertragsstaates sowie nach Möglichkeit auch mit Kindern und Jugendlichen des jeweiligen Landes
4. Übermittlung einer Liste mit „Problemfeldern“ (List of Issues) durch den UN-Ausschuss an den Vertragsstaat, die die Mitglieder des UN-Ausschusses im Rahmen der Anhörung mit den Regierungsvertreterinnen und -vertretern des jeweiligen Vertragsstaates diskutieren wollen
5. Öffentliche Anhörung der Mitglieder des UN-Ausschusses mit den Regierungsvertreterinnen und -vertretern des jeweiligen Vertragsstaates
6. Arbeitsphase der Landes-Berichterstatte(r)in bzw. des Landes-Bericht(er)statters aus den Reihen der Mitglieder des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes (Country-Rapporteur) und Erstellung eines Entwurfes für die Abschließenden Beobachtungen (Concluding Observations) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes
7. Veröffentlichung der Abschließenden Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes (Concluding Observations) mit Festlegung des Datums für die Vorlage des nächsten Staatenberichtes.

Literatur

BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hg.) (1995): Übereinkommen über die Rechte des Kindes. UN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien. Texte in amtlicher Übersetzung, 4.Auflage, Bonn

UNICEF (Hg.) (2002): Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. Fully revised Edition (ISBN 92-806-3782-2), United Nations Publications, New York

UNITED NATIONS (1994): Overview of the reporting procedures CRC/C/33 (Basic Reference Document)

UNITED NATIONS (1996): General guidelines for periodic reports CRC/C/58 (Basic Reference Document)

NGO-GROUP FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD (2006): A Guide for Nongovernmental-Organizations reporting to the Committee on the Rights of the Child, Third Edition, Geneva

ALLGEMEINE EMPFEHLUNG DES UN-AUSSCHUSSES FÜR DIE RECHTE DES KINDES (2007): "Das Recht des Kindes auf Gehör seiner Meinung", deutsche Übersetzung als Arbeitsversion der National Coalition, in Forum Jugendhilfe, Heft 1/2007, S. 41ff, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ, Berlin

Informationen zur Berichterstattung vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes

Im April 2009 steht die erneute Vorlage des Staatenberichtes der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 44 Buchstabe b) der UN-Kinderrechtskonvention an. In diesem Zusammenhang ist auch die National Coalition aufgefordert, erneut einen sogenannten Ergänzenden Bericht beim UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes vorzulegen. Doch was passiert eigentlich mit all diesen Berichten und wie entstehen die am Ende des gesamten Berichtverfahrens stehenden Abschließenden Beobachtungen (Concluding Observations)? Die vorliegende Broschüre gibt, basierend auf den Erfahrungen aus der Berichterstattung zum sogenannten Zweitbericht im Jahr 2003, einen Überblick über den chronologischen Ablauf der Berichterstattung sowie wichtige damit verbundene Arbeitshilfen und Dokumente.



National Coalition für die Umsetzung der
UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (NC)

Mühlendamm 3, 10178 Berlin

Tel: +49 (0)30 4 00 40 - 200

Fax: +49 (0)30 4 00 40 - 232

E-Mail: info@national-coalition.de

Internet: www.national-coalition.de