



**National Coalition für die Umsetzung der
UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland**

Die Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes
betreffend ein Mitteilungsverfahren aus der Perspektive der deutschen Rechtsordnung

Rechtsgutachten

erstellt im Auftrag der Kindernothilfe e.V. in Kooperation mit der National Coalition
Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention e.V.

von

Dr. Mehrdad Payandeh, LL.M. (Yale)

Juniorprofessor für Öffentliches Recht und Völkerrecht

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

April 2014

Impressum

National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in
Deutschland und Kindernothilfe e. V. (Hrsg.)

© National Coalition, Berlin 2013

Eigenverlag und Vertrieb:



Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ

Mühlendamm 3

10178 Berlin

Tel: +49 (0)30 400 40-200

Fax: +49 (0)30 400 40-232

E-Mail: agj@agj.de

Internet: www.agj.de

V.i.S.d.P.: Peter KLausch

Redaktion: Antje Weber (KNH), Claudia Kittel (NC)

Druck und Satz: DCM – Druck Center Meckenheim, GmbH, Meckenheim

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

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Studie

1. Mit der Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens durch das dritte Zusatzprotokoll (ZP) schließt die Kinderrechtskonvention (KRK) zu den anderen im System der Vereinten Nationen errichteten Abkommen zum Schutz der Menschenrechte auf. Das Individualbeschwerdeverfahren stellt einen Mechanismus zur Durchsetzung und Überwachung der Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention sowie den ersten beiden Zusatzprotokollen dar. Gleichzeitig bekräftigt es, dass die internationale Rechtsordnung das Kind als eigenständiges und selbstbestimmtes Rechtssubjekt ernst nimmt.
2. Das Individualbeschwerdeverfahren findet vor dem Kinderrechtsausschuss statt, einem mit achtzehn unabhängigen Sachverständigen besetzten Expertengremium.¹ Der Ausschuss wird durch ein Sekretariat unterstützt, über das auch die Kommunikation mit dem Beschwerdeführer läuft.
3. Das Verfahren beginnt mit der Mitteilung über eine Rechtsverletzung durch das betroffene Kind oder einen Vertreter.² Nach einer Vorprüfung schließen sich ein schriftliches Verfahren und gegebenenfalls eine mündliche Verhandlung an. Der Ausschuss prüft die Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde. An die Entscheidung schließt sich gegebenenfalls das Follow-Up-Verfahren an.
4. Die Ausgestaltung und der Ablauf des Individualbeschwerdeverfahrens sind an den Rechten, den Interessen und am Wohl des Kindes als Leitprinzipien ausgerichtet.³
5. Die Beschwerde ist nur zulässig gegen Staaten, die das dritte Zusatzprotokoll ratifiziert haben.⁴
6. Die Beschwerde muss bestimmten formalen Anforderungen entsprechen. Sie muss schriftlich⁵ eingelegt werden und darf nicht anonym⁶ sein. Sie sollte in einer der drei Arbeitssprachen des Ausschusses (Englisch, Französisch oder Spanisch) abgefasst sein.
7. Sowohl Einzelpersonen als auch Personengruppen sind zur Einlegung der Beschwerde berechtigt.⁷ Auch Erwachsene können Rechtsverletzungen rügen, die sie als Kinder erlitten haben. Vertretung ist grundsätzlich mit Einverständnis

1 Art. 43 KRK.

2 Art. 5 Abs. 1 ZP.

3 Art. 2 ZP.

4 Art. 1 Abs. 3 ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. a) VerFO ZP.

5 Art. 7 lit. b) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. d) VerFO ZP.

6 Art. 7 lit. a) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. c) VerFO ZP.

7 Art. 5 Abs. 1 ZP.

des Opfers zulässig.⁸ Eine Kollektivbeschwerde für Nichtregierungsorganisationen existiert nicht. Nichtregierungsorganisationen können jedoch die Individualbeschwerde eines Opfers unterstützen oder auf die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens⁹ hinwirken.

8. Die Beschwerdebefugnis setzt voraus, dass der Beschwerdeführer sich auf ein rügefähiges Recht aus der Kinderrechtskonvention oder den ersten beiden Zusatzprotokollen beruft.¹⁰ Er muss geltend machen, durch eine dem Staat zurechenbare Handlung selbst und gegenwärtig in seinen Rechten verletzt zu sein. In zeitlicher Hinsicht ist das Beschwerderecht beschränkt auf Verletzungen, die ein Staat begangen hat, nachdem das Zusatzprotokoll für ihn in Kraft getreten ist, sowie Verletzungen, die auch nach diesem Zeitpunkt noch weiterbestehen.¹¹
9. Vor der Einlegung der Individualbeschwerde ist grundsätzlich der innerstaatliche Rechtsweg auszuschöpfen.¹² Dies setzt die gewissenhafte Wahrnehmung aller zur Verfügung stehenden administrativen und gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten voraus, insbesondere die erfolglose Beschreitung des Instanzenzugs einschließlich der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Ausnahmen vom Erfordernis der Rechtswegerschöpfung bestehen, soweit die Inanspruchnahme innerstaatlicher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine Abhilfe verspricht.
10. Die Individualbeschwerde ist unzulässig, soweit dieselbe Sache bereits vom Kinderrechtsausschuss geprüft wurde oder im Rahmen eines anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitbeilegungsverfahrens geprüft wurde oder wird.¹³ Davon erfasst sind insbesondere regionale Menschenrechtsgerichte, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), sowie andere Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen. Eine parallele oder sukzessive Mehrfachbefassung ist nur zulässig, wenn in dem anderen Überwachungsmechanismus ein wesentlich von den Gewährleistungen der Kinderrechtskonvention abweichender Schutzstandard besteht.
11. Die Beschwerde ist innerhalb eines Jahres nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs einzulegen.¹⁴

8 Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 ZP; Rule 13 Abs. 2 VerfO ZP.

9 Art. 13 ZP.

10 Art. 5 Abs. 1 ZP.

11 Art. 7 lit. g), Art. 20 ZP.

12 Art. 7 lit. e) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. g) VerfO ZP.

13 Art. 7 lit. d) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. f) VerfO ZP.

14 Art. 7 lit. h) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. j) VerfO ZP.

12. Die Einlegung der Beschwerde darf nicht rechtsmissbräuchlich sein.¹⁵
13. Mit der Individualbeschwerde kann eine Verletzung aller Vorschriften der Kinderrechtskonvention sowie der ersten beiden Zusatzprotokolle gerügt werden, soweit diese ein subjektives Recht des Einzelnen begründen. Ob eine Vorschrift nur eine objektive Staatenverpflichtung enthält oder darüber hinaus einen subjektiv-rechtlichen Gehalt aufweist, ist für jede einzelne Vorschrift im Wege der Auslegung zu ermitteln:
 - Der Beschwerdeführer kann sich auf die in der Kinderrechtskonvention enthaltenen klassischen Freiheitsrechte und Diskriminierungsverbote berufen.
 - Auch die Verletzung von Schutzpflichten kann gerügt werden, wobei zu beachten ist, dass den Vertragsstaaten ein Spielraum im Hinblick auf die zu ergreifenden Maßnahmen zukommt, den sie erst dann überschreiten, wenn sie gar nicht tätig werden oder offensichtlich unzureichende Maßnahmen ergreifen.
 - Darüber hinaus kann die Verletzung von Partizipationsrechten gerügt werden.
 - Auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind grundsätzlich rügefähige individuelle Rechte. Der Einzelne kann sich insbesondere darauf berufen, dass ein Staat diese Rechte nicht diskriminierungsfrei gewährt oder sie in ihrem unabdingbaren Kerngehalt verletzt.
 - Soweit die Kinderrechtskonvention die Vertragsstaaten zu gesetzgeberischer Tätigkeit oder internationaler Kooperation verpflichtet, enthält sie grundsätzlich keine subjektiven Rechte.
 - Die Verpflichtung auf den Vorrang des Kindeswohls (Art. 3 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention) weist einen rügefähigen subjektiv-rechtlichen Gehalt auf.
14. Der Kinderrechtsausschuss entscheidet auf der Grundlage der ihm vom Beschwerdeführer, vom Opfer und vom Vertragsstaat vorgelegten Informationen.¹⁶ Er kann Informationen von anderen Organisationen heranziehen und eine mündliche Verhandlung anberaumen. Grundsätzlich obliegt es dem Beschwerdeführer, die Rechtsverletzung zu beweisen. Aus Wertungsgesichtspunkten kommen indes eine Aufweichung oder sogar Umkehr der Beweislast zulasten des Vertragsstaates in Betracht.

15 Art. 7 lit. c) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. e) VerFO ZP.

16 Art. 10 Abs. 1 ZP; Rule 23 Abs. 1 VerFO ZP.

15. Kommt der Ausschuss zu dem Ergebnis, dass der Vertragsstaat die Kinderrechtskonvention verletzt hat, so stellt er die Rechtsverletzung fest und weist auf Möglichkeiten der Wiedergutmachung hin.¹⁷ Die Entscheidungen haben indes keine unmittelbaren Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtslage. Sie sind zudem nicht rechtlich verbindlich.¹⁸ Der verurteilte Vertragsstaat muss die Entscheidung gebührend in Erwägung ziehen, ist jedoch nicht verpflichtet, sie vollumfänglich umzusetzen und zu befolgen.¹⁹ Gleichwohl entfaltet eine Verurteilung durch den Kinderrechtsausschuss erheblichen politischen Druck auf den Vertragsstaat.
16. Im Follow-Up-Verfahren überprüft der Kinderrechtsausschuss, welche Maßnahmen der Vertragsstaat zur Umsetzung einer Entscheidung getroffen hat. Durch dieses Verfahren soll der Vertragsstaat trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit der Entscheidung dazu angehalten werden, der Auffassung und den Empfehlungen des Ausschusses nach Möglichkeit Folge zu leisten.
17. Aus der Perspektive der deutschen Rechtsordnung lassen sich potenzielle Anwendungsfälle für ein Individualbeschwerdeverfahren aus den Abschließenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses zu den Staatenberichten der Bundesrepublik, aus Erfahrungen der deutschen Rechtspraxis sowie aus kinderrechtlichen Untersuchungen von Nichtregierungsorganisationen entnehmen. Auch wenn ein kinderrechtlicher Missstand schon vom Kinderrechtsausschuss im Staatenberichtsverfahren thematisiert wurde, bietet das Individualbeschwerdeverfahren durch seinen Fokus auf Rechtsverletzungen in konkreten Einzelfällen einen Mehrwert.
18. Die Bundesrepublik weist ein umfassendes System des gerichtlichen Rechtsschutzes auf und ist darüber hinaus in weitem Umfang in europäische und internationale Rechtsschutzmechanismen eingebunden. Daher stellt sich die Frage des Verhältnisses der kinderrechtlichen Individualbeschwerde zu diesen Mechanismen:
 - Die Möglichkeiten des Rechtsschutzes vor innerstaatlichen Fachgerichten müssen erschöpft sein, bevor eine Individualbeschwerde erhoben werden kann.
 - Dasselbe gilt grundsätzlich für die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Eine Individualbeschwerde kann indes bereits eingelegt werden, bevor das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, und im Ein-

17 Rule 27 Abs. 4 VerfO ZP.

18 Art. 10 Abs. 5 ZP.

19 Art. 11 Abs. 1 ZP.

zelfall kann eine Ausnahme vom Erfordernis der Rechtswegerschöpfung angenommen werden, wenn das verfassungsgerichtliche Verfahren zu lange dauert oder aufgrund gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Aussicht auf Erfolg hat.

- Der Beschwerdeführer muss sich entscheiden, ob er eine Individualbeschwerde zum EGMR oder eine Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss erhebt. Die Vorteile der Beschwerde zum EGMR liegen in der Gerichtsformigkeit des Verfahrens, der Verbindlichkeit der Entscheidungen des Gerichtshofs sowie darin, dass die deutsche Rechtsordnung eine weitgehende Befolgung und Umsetzung der Entscheidungen des EGMR ermöglicht. Dem stehen eine lange Verfahrensdauer sowie statistisch geringe Erfolgsaussichten gegenüber. Die Attraktivität des Individualbeschwerdeverfahrens vor dem Kinderrechtsausschuss wird durch die mangelnde Rechtsverbindlichkeit der Entscheidungen des Ausschusses getrübt, zudem ist es in vielen Fällen aufgrund der Rechtskraft der innerstaatlichen Gerichtsentscheidungen nicht möglich, eine Entscheidung des Kinderrechtsausschusses im Einzelfall umzusetzen. Demgegenüber ist im Individualbeschwerdeverfahren vor dem Kinderrechtsausschuss zumindest in der Anfangsphase mit einer im Vergleich zum EGMR geringeren Verfahrensdauer zu rechnen. Die Erfolgsaussichten erscheinen insofern besser, als die Kinderrechtskonvention zum einen spezifische kinderrechtliche Gewährleistungen enthält, zum anderen, weil der Kinderrechtsausschuss dem Schutzzanliegen der Konvention mit besonderer Kenntnis, Sensibilität und Sympathie begegnen wird.
 - Ein Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen bietet in kinderrechtlichen Fällen keine Vorzüge gegenüber der Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss. Soweit ein kinderrechtlicher Fall Aspekte der Diskriminierung von Frauen oder Behinderten aufweist, ist eine Beschwerde zum Frauenrechtsausschuss oder zum Behindertenrechtsausschuss in Erwägung zu ziehen.
19. Die Bundesrepublik muss geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Möglichkeit der Individualbeschwerde weithin bekannt zu machen.²⁰
20. Die Verpflichtung zur Auseinandersetzung mit den Entscheidungen des Ausschusses trifft die Bundesrepublik als Völkerrechtssubjekt sowie jede mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt betraute innerstaatliche Stelle im Rahmen ihrer Zuständigkeit. Um eine Beachtung der Entscheidungen auch in Fällen zu er-

20 Art. 17 ZP.

möglichen, in denen bereits eine rechtskräftige Entscheidung eines deutschen Gerichts vorliegt, ist die gesetzliche Einführung eines prozessualen Wiederaufnahmegrundes nach Vorbild der für Entscheidungen des EGMR getroffenen Regelung zu erwägen.

21. Die Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens gibt Anlass, die Errichtung einer zentralen Stelle auf Regierungsebene, die mit der Koordinierung und Überwachung der Durchführung der Kinderrechtskonvention betraut ist, in Erwägung zu ziehen.
22. Beim Deutschen Institut für Menschenrechte sollte – nach dem Vorbild der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention – eine zentrale unabhängige Einrichtung zur effektiven Überwachung der Kinderrechtskonvention eingerichtet werden.

Gliederung

I. Einleitung: Von der Normierung zur Durchsetzung von Kinderrechten...	11
II. Das Individualbeschwerdeverfahren der Kinderrechtskonvention im Überblick	
1. Der Kinderrechtsausschuss	16
2. Der Ablauf des Verfahrens	17
3. Allgemeine Grundsätze des Verfahrens	20
III. Die Zulässigkeit der Individualbeschwerde	
1. Zulässiger Beschwerdegegner	22
2. Formerfordernisse	22
3. Beschwerdeberechtigung	23
a) Einzelpersonen und Personengruppen	23
b) Möglichkeit der Vertretung	24
c) Keine Kollektivbeschwerde	25
4. Beschwerdebefugnis	26
a) Berufung auf ein rügefähiges Recht	27
b) Verantwortlichkeit des Staates	27
c) Betroffenheit des Beschwerdeführers	29
5. Rechtswegerschöpfung	30
6. Keine mehrfache Prüfung (Kumulationsverbot)	31
7. Beschwerdefrist	34
8. Kein Rechtsmissbrauch	35
IV. Rügefähige Rechte	
1. Allgemeine Überlegungen	37
a) Das Erfordernis eines subjektiven Rechts	37
b) Die Bestimmung des subjektiv-rechtlichen Gehalts völkerrechtlicher Normen	37
c) Fazit: Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung der Kinderrechtskonvention	40
2. Einzelne rügefähige Rechte der Kinderrechtskonvention	40
a) Klassische Freiheitsrechte und Diskriminierungsverbot	40
b) Schutzpflichten	41
c) Recht auf Partizipation und Inklusion	42
d) Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	43
e) Handlungsaufträge als Staatenverpflichtungen	47

f) Vorrang des Kindeswohls	48
V. Die Entscheidung und ihre rechtlichen Konsequenzen	52
1. Prüfungsgrundlage und Beweisverfahren	52
2. Entscheidungsinhalt und Entscheidungswirkungen	53
3. Follow-Up-Verfahren	55
VI. Die Bedeutung des Individualbeschwerdeverfahrens aus der Sicht der deutschen Rechtsordnung	58
1. Potenzielle Anwendungsfälle	58
a) Vorüberlegungen	58
b) Fallstudie: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im ausländer- und asylrechtlichen Verfahren	59
c) Weitere potenzielle Anwendungsfälle	63
2. Das Verhältnis zu anderen Rechtsschutzmechanismen	65
a) Rechtsschutz vor den innerstaatlichen Fachgerichten	66
b) Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht	67
c) Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte	69
aa) Kinderrechte vor dem EGMR und das Verhältnis zum Kinderrechtsausschuss	69
bb) Das Verfahren im Vergleich	70
cc) Die Entscheidungswirkungen im Vergleich	71
dd) Die Verfahrensdauer im Vergleich	73
ee) Die Erfolgsaussichten im Vergleich	75
d) Menschenrechtliche Individualbeschwerde im System der Vereinten Nationen	77
e) Zusammenfassung	79
3. Handlungsbedarf der Bundesrepublik	79
a) Bekanntmachung der Möglichkeit der Individualbeschwerde	79
b) Maßnahmen zur Umsetzung von Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses	80
c) Einrichtung einer regierungsinternen Überwachungs- und Koordinierungsstelle	82
d) Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Stelle	84
VII. Fazit und Ausblick	88

I. Einleitung: Von der Normierung zur Durchsetzung von Kinderrechten

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (KRK)²¹ stellt den vorläufigen Höhepunkt eines Entwicklungsprozesses dar, in dem das Kind zunächst als Schutzobjekt der internationalen Rechtsordnung entdeckt und schließlich als Subjekt mit eigenen Rechten anerkannt wurde.²² Das Übereinkommen statuiert in völkerrechtlich verbindlicher Weise Verpflichtungen der Vertragsstaaten zum Schutz von Kindern und verankert individuelle Rechte von Kindern in der Völkerrechtsordnung. In inhaltlicher Hinsicht ergänzen die beiden Fakultativprotokolle über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten²³ sowie über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie²⁴ die Regelungen der Kinderrechtskonvention. Die Kinderrechtskonvention weist zum derzeitigen Zeitpunkt 194 Vertragsparteien auf. Nur die USA, Somalia und Südsudan haben die Konvention nicht ratifiziert.²⁵ Die Kinderrechtskonvention zählt damit zu den am weitesten verbreiteten völkerrechtlichen Verträgen überhaupt.

Allein durch die Normierung völkerrechtlich verbindlicher Staatenpflichten und Kinderrechte ist für den Schutz von Kindern indes noch nicht viel gewonnen. Wie andere Verträge zum Schutz der Menschenrechte²⁶ statuiert die Kinderrechtskonvention daher nicht nur inhaltliche Verpflichtungen der Vertragsstaaten und Rechte der Kinder, sondern errichtet zudem einen mit achtzehn Sachverständigen besetzten Ausschuss für die Rechte des Kindes, der die Einhaltung und Umsetzung der Verpflichtungen aus der Konvention durch die Mitgliedstaaten überwacht.²⁷ Zu

21 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989, BGBl. 1992 II, S. 121.

22 *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Einleitung, Rdnr. 1 f.; *Lee*, Communications procedure under the Convention on the Rights of the Child: 3rd Optional Protocol, *International Journal of Children's Rights* 18 (2010), S. 567; *Maywald*, UN-Kinderrechtskonvention: Bilanz und Ausblick, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38/2010, S. 8 (9 ff.); ausführlich zur Entwicklung *Dorsch*, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 1994, S. 23 ff.; *Verhellen*, *Convention on the Rights of the Child*, 4th ed. 2006, S. 63 ff.

23 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vom 25.5.2000, BGBl. 2004 II, S. 1354.

24 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie vom 25.5.2000, BGBl. 2008 II, S. 1222.

25 Die USA sind allerdings Partei der ersten beiden Zusatzprotokolle. Mittlerweile haben zudem Somalia und Südsudan die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention angekündigt, siehe *Steinke*, Hoffnung für Kindersoldaten, *Süddeutsche Zeitung* vom 25.11.2013, S. 8.

26 Überblick über das UN-Menschenrechtssystem bei *Buergenthal/Thürer*, *Menschenrechte*, 2010, S. 25 ff.

27 Art. 43 KRK.

diesem Zweck sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem Ausschuss regelmäßig²⁸ über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der im Übereinkommen verankerten Rechte ergriffen haben, Bericht zu erstatten.²⁹

Andere Mechanismen zur Überwachung und Durchsetzung der Verpflichtungen aus dem Abkommen waren im Regime der Kinderrechtskonvention bislang nicht vorgesehen. Damit unterschied sich die Konvention von anderen im Rahmen der Vereinten Nationen abgeschlossenen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte, die neben dem Berichtssystem auch ein Beschwerdeverfahren errichten, mit dem andere Staaten³⁰ oder betroffene Individuen eine Verletzung der Konvention durch einen Vertragsstaat rügen können.³¹ Zudem sehen zumindest einige Menschenrechtsabkommen die Möglichkeit besonderer Untersuchungsverfahren vor.³² Da Staaten zumeist eher bereit sind, inhaltliche Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte einzugehen, als sich effektiven Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen zu unterwerfen, sind diese Mechanismen oftmals nicht im jeweiligen Menschenrechtsabkommen selbst normiert, sondern in einem separaten Zusatzprotokoll geregelt. Sie sind grundsätzlich fakultativ ausgestaltet, das heißt ein Vertragsstaat unterliegt nur dann einem solchen Durchsetzungsmechanismus, wenn er sich ihm durch eine ausdrückliche Erklärung oder durch die Ratifikation eines separaten Fakultativprotokolls unterworfen hat.

Im Rahmen der Kinderrechtskonvention wurde eine vergleichbare Normierungsstrategie verfolgt. Um den Erfolg der Konvention nicht zu gefährden, entschloss man sich dazu, die Errichtung von Durchsetzungsmechanismen jenseits der Berichtspflicht und insbesondere die hochgradig kontroverse Schaffung eines Individualbeschwerdeverfahrens nicht schon im Rahmen der Verhandlungen über die Kinder-

28 Der erste Bericht muss zwei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention für den betreffenden Vertragsstaat vorgelegt werden, danach muss alle fünf Jahre ein Bericht eingereicht werden, Art. 44 Abs. 1 KRK.

29 Art. 44 KRK; Überblick zum Berichtsverfahren bei *Dederer*, Die Durchsetzung der Menschenrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VI/2, 2009, S. 333 (370 ff.).

30 Diese Staatenbeschwerdeverfahren sind indes in der Praxis irrelevant.

31 Überblick bei *Kadelbach*, Rechtsschutz durch die Vereinten Nationen, insbesondere nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: Ehlers/Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009, S. 25 (27 ff.).

32 Dazu *Dederer*, Die Durchsetzung der Menschenrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VI/2, 2009, S. 333 (380 ff.).

rechtskonvention zu erörtern.³³ Die Diskussionen um die Erforderlichkeit insbesondere eines Individualbeschwerdeverfahrens hielten jedoch an,³⁴ sie wurden von Nichtregierungsorganisationen³⁵ und vom Kinderrechtsausschuss³⁶ aufgegriffen und gipfelten in Entschliefungen des Menschenrechtsrates, mit denen eine Arbeitsgruppe errichtet wurde, die zunächst die Möglichkeit eines entsprechenden Zusatzprotokolls prüfen³⁷ und schließlich einen Entwurf vorbereiten³⁸ sollte. Die Arbeitsgruppe erarbeitete einen Bericht sowie einen Entwurf für ein Zusatzprotokoll,³⁹ der Menschenrechtsrat verabschiedete den Entwurf ohne Änderungen am 17. Juni 2011,⁴⁰ und auch die Generalversammlung nahm den Entwurf am 19. Dezember 2011 an⁴¹. Dieses dritte Fakultativprotokoll oder Zusatzprotokoll (ZP) wurde am 28. Februar 2012 in Genf zur Unterzeichnung aufgelegt.

-
- 33 Löhr, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115; Lee, Communications procedure under the Convention on the Rights of the Child: 3rd Optional Protocol, International Journal of Children's Rights 18 (2010), S. 567 (568); de Beco, The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: Good News?, Human Rights Law Review 13 (2013), S. 367 (368 ff.).
- 34 Siehe etwa Geißler, Die Rechte der Kinder durchsetzen: Zur Frage der Schaffung einer Individualbeschwerde zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 2001, S. 148; Weiß, Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll?, Menschenrechtsmagazin 2001, S. 85.
- 35 Siehe etwa für die Kindermithilfe Müller, Kinder so stark wie Staaten, Hintergründe und Argumente für die Einführung eines Beschwerdeverfahrens, 2002; zum Ganzen auch Türkelli/Vandenhole/Vandenbogaerde, NGO Impact on Law-making: The Case of a Complaints Procedure under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Convention on the Rights of the Child, Journal of Human Rights Practice 5 (2013), S. 1 (25 ff.); Dünneweller, 20 Jahre Kinderrechtskonvention: Zeit für ein Individualbeschwerderecht!, in: Bielefeldt u.a. (Hrsg.), Kinder und Jugendliche – Jahrbuch Menschenrechte 2010, S. 113 (116 ff.).
- 36 Kinderrechtsausschuss, Report on the twenty-second session, UN-Dok. CRC/C/90 vom 7.12.1990, Rdnr. 291 lit. j); siehe aber auch Lee, Communications procedure under the Convention on the Rights of the Child: 3rd Optional Protocol, International Journal of Children's Rights 18 (2010), S. 567 (569 ff.) zu unterschiedlichen Auffassungen innerhalb des Ausschusses hinsichtlich der Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens.
- 37 Menschenrechtsrat, Resolution 11/1 vom 17.6.2009, UN-Dok. A/HRC/RES/11/1; zu den schwierigen Arbeitsbedingungen dieser Arbeitsgruppe Lee, Communications procedure under the Convention on the Rights of the Child: 3rd Optional Protocol, International Journal of Children's Rights 18 (2010), S. 567 (571 f.).
- 38 Menschenrechtsrat, Resolution 13/3 vom 24.3.2010, UN-Dok. A/HRC/RES/13/3.
- 39 Menschenrechtsrat, Report of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure vom 16.2.2011, UN-Dok. A/HRC/17/36. Zuvor hatte die Arbeitsgruppe bereits einen ersten Entwurf (UN-Dok. A/HRC/WG.7/2/2 vom 1.9.2010) und einen überarbeiteten Entwurf (UN-Dok. A/HRC/WG.7/2/4 vom 18.1.2011) verabschiedet.
- 40 Menschenrechtsrat, Resolution 17/18 vom 17.6.2011, UN-Dok. A/HRC/RES/17/18.
- 41 Generalversammlung, Resolution 66/138 vom 19.12.2011, UN-Dok. A/RES/66/138.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich vollumfänglich dem Regime der Kinderrechtskonvention unterworfen. Sie hat sowohl die Konvention als auch die ersten beiden Fakultativprotokolle unterzeichnet und ratifiziert und hat mittlerweile auch die ursprünglich eingelegten „Vorbehalte“ zur Konvention⁴² mit Erklärung von 15. Juli 2010 zurückgenommen.⁴³ Bereits am 28. Februar 2012 hat die Bundesrepublik zudem das dritte Fakultativprotokoll unterzeichnet. Der Bundestag hat dem Protokoll mit Gesetz vom 20. Dezember 2012 zugestimmt.⁴⁴ Mit dem Inkrafttreten des Protokolls am 16. April 2014 wird damit die Möglichkeit eröffnet, gegen die Bundesrepublik Deutschland eine Individualbeschwerde vor dem Kinderrechtsausschuss in Genf zu erheben.⁴⁵

Diese Entwicklung gibt Anlass für eine Untersuchung der Funktionsweise des Individualbeschwerdeverfahrens.⁴⁶ Dazu wird in einem ersten Schritt das Verfahren als solches dargestellt, wobei einerseits auf die Erfahrungen mit Individualbeschwerdeverfahren anderer Menschenrechtsregime zurückgegriffen werden kann, andererseits die kinderrechtsspezifischen Besonderheiten Berücksichtigung finden müssen. Nach einem kurzen Überblick über das Verfahren (II.) werden die Zulässigkeitsvoraussetzungen im Einzelnen untersucht (III.), bevor der Frage nachgegangen wird, welche Rechte aus der Kinderrechtskonvention Gegenstand des Verfahrens sein können (IV.) und welche rechtlichen Wirkungen eine Entscheidung des Kinderrechtsausschusses entfaltet (V.).

In einem zweiten Schritt wird untersucht, welche Bedeutung das Individualbeschwerdeverfahren der Kinderrechtskonvention aus der Perspektive der deutschen

-
- 42 Erklärung vom 6.3.1992, BGBl. 1992 II, S. 990. Teilweise ist bereits fraglich, inwieweit es sich bei diesen Erklärungen um Vorbehalte im völkerrechtlichen Sinne handelt, erhellend dazu *Tomuschat*, Verwirrung über die Kinderrechte-Konvention der Vereinten Nationen – Zur innerstaatlichen Geltungskraft völkerrechtlicher Verträge, in: Festschrift für Zacher, 1998, S. 1143 ff.
- 43 Dazu *Lorz*, Nach der Rücknahme der deutschen Vorbehaltserklärung: Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorzugs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht?, 2010; *Lorz/Sauer*, Kinderrechte ohne Vorbehalt, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 5.
- 44 Gesetz zu dem Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren vom 20. Dezember 2012, BGBl. 2012 II, S. 1546.
- 45 Das Protokoll tritt gem. Art. 19 Abs. 1 drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft. Zum derzeitigen Zeitpunkt (April 2014) haben 45 Staaten das Protokoll unterzeichnet, zehn Staaten haben es ratifiziert. Aktueller Stand abrufbar unter treaties.un.org.
- 46 Das in der Praxis bedeutungslose Verfahren der Staatenbeschwerde (Art. 12 ZP), dem sich die Bundesrepublik ebenfalls unterworfen hat, und das Untersuchungsverfahren (Art. 13 f. ZP) bleiben in der vorliegenden Untersuchung weitgehend außer Betracht.

Rechtsordnung haben kann (VI.). Dabei soll zum einen exemplarisch aufgezeigt werden, welche Fallkonstellationen sich potenziell für ein Individualbeschwerdeverfahren eignen. Zum anderen stellt sich die Frage, wie sich das Individualbeschwerdeverfahren zu den innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten und insbesondere zu der Möglichkeit einer Beschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte („Menschenrechtsklage“) verhält. Abschließend soll untersucht werden, ob die Bundesrepublik aufgrund des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen ergreifen muss, um ihren Verpflichtungen aus dem Protokoll gerecht zu werden und eine effektive Nutzung des Individualbeschwerdeverfahrens zu ermöglichen.

Die Untersuchung endet mit einem Ausblick (VII.).

II. Das Individualbeschwerdeverfahren der Kinderrechtskonvention im Überblick

Der Ablauf des Verfahrens der Individualbeschwerde ergibt sich aus den Art. 5 bis 11 des Zusatzprotokolls (ZP) sowie aus der vom Kinderrechtsausschuss verabschiedeten Verfahrensordnung zum Zusatzprotokoll (VerfO ZP)⁴⁷, die die allgemeine Verfahrensordnung des Ausschusses (VerfO)⁴⁸ ergänzt und modifiziert.

1. Der Kinderrechtsausschuss

Das Individualbeschwerdeverfahren läuft vor dem von der Kinderrechtskonvention eingerichteten Ausschuss für die Rechte des Kindes, dem Kinderrechtsausschuss, ab.⁴⁹ Dieser Ausschuss setzt sich zusammen aus achtzehn⁵⁰ Sachverständigen, die von den Vertragsparteien für jeweils vier Jahre gewählt werden.⁵¹ Bei der Auswahl ist auf eine gerechte geographische Verteilung und eine Berücksichtigung der hauptsächlichen Rechtssysteme zu achten.⁵² Trotz der Relevanz der Staatsangehörigkeit für die Auswahl werden die Sachverständigen nicht als Vertreter der Mitgliedstaaten tätig – wie dies etwa im Menschenrechtsrat der Fall ist –, sondern in ihrer persönlichen Eigenschaft. Sie sind nicht an Weisungen gebunden und müssen ihre Tätigkeit unabhängig und unparteiisch ausüben.⁵³

Der Kinderrechtsausschuss ist als von der Kinderrechtskonvention errichtetes Vertragsorgan kein Organ der Vereinten Nationen. Dennoch ist er organisatorisch eng in das institutionelle Gefüge der Vereinten Nationen eingebunden: Der Generalsekretär der Vereinten Nationen stellt Personal und Einrichtungen des Ausschusses zur Verfügung,⁵⁴ und die Mitglieder des Ausschusses erhalten Bezüge aus Mitteln der

47 Rules of procedure under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communication procedure, UN-Dok. CRC/C/62/3 vom 8.4.2013. Generell ist anzumerken, dass der Ausschuss von der Möglichkeit, das Verfahren durch die Verfahrensordnung näher auszugestalten, nur äußerst zurückhaltend Gebrauch gemacht hat.

48 Rules of procedure, UN-Dok. CRC/C/4/Rev.3 vom 16.4.2013.

49 Art. 43 KRK.

50 Ursprünglich bestand der Ausschuss aus zehn Mitgliedern, aufgrund der zunehmenden Arbeitslast vor dem Hintergrund der nahezu universellen Ratifizierung der Kinderrechtskonvention beschlossen die Vertragsstaaten am 12.12.1995 eine Erhöhung der Mitgliederzahl auf achtzehn, siehe UN-Dok. CRC/SP/1995/L.1/Rev.1. Diese Vertragsänderung ist am 18.11.2002 in Kraft getreten.

51 Art. 43 Abs. 2-7 KRK. Die Wiederwahl ist möglich.

52 Art. 43 Abs. 2 S. 2 KRK.

53 Siehe dazu auch die Guidelines on the independence and impartiality of members of the human rights treaty bodies („the Addis Ababa guidelines“), abgedruckt als Annex zur VerfO, UN-Dok. CRC/C/4/Rev.3 vom 16.4.2013, S. 24.

54 Art. 43 Abs. 11 KRK; Rules 29, 31 VerfO.

Vereinten Nationen⁵⁵. Da der Ausschuss sich grundsätzlich nur dreimal im Jahr⁵⁶ für jeweils dreiwöchige Sitzungen zusammenfindet, ist der Generalsekretär auch im Übrigen mit der Verwaltung des Ausschusses befasst. In der Praxis werden diese Aufgaben vom Sekretariat des Ausschusses wahrgenommen, das wiederum institutionell dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR) als Untergliederung des Sekretariats der Vereinten Nationen zugeordnet ist. Dieses Sekretariat ist auch für die Entgegennahme von Individualbeschwerden und für die Kommunikation mit den Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern⁵⁷ zuständig.

2. Der Ablauf des Verfahrens

Das Verfahren beginnt mit der Einlegung einer Beschwerde („Mitteilung“)⁵⁸ durch eine Person oder eine Personengruppe, die behauptet, Opfer einer Verletzung eines Rechts aus der Kinderrechtskonvention oder aus einem der ersten beiden Fakultativprotokolle zu sein.⁵⁹ Die Beschwerde ist an das Sekretariat des Kinderrechtsausschusses zu richten:

Committee on the Rights of the Child (CRC)
Human Rights Treaties Division (HRTD)
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
UNOG-OHCHR
CH-1211 Geneva 10 (Switzerland)
Tel.: +41 22 917 91 41
Fax: +41 22 917 90 08
E-Mail: crc@ohchr.org

Bevor das Sekretariat eine Beschwerde an den Ausschuss weiterleitet, prüft es, ob die Beschwerde bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllt.⁶⁰ Erweist sich die Beschwerde als unvollständig oder unklar, kann das Sekretariat Nachfragen an den Beschwerdeführer richten.⁶¹ Ansonsten leitet das Sekretariat die Beschwerde an den Ausschuss weiter.

55 Art. 43 Abs. 12 KRK. Die Bezüge der Ausschussmitglieder stellen eine Aufwandsentschädigung in Form von Reisekostenerstattung sowie eines Tagegelds für die Zeit der Sitzungen in Genf dar.

56 Rule 2 VerFO.

57 Soweit im Folgenden vom Beschwerdeführer die Rede ist, sind weibliche Beschwerdeführerinnen selbstverständlich mitumfasst.

58 Das Zusatzprotokoll verwendet die Bezeichnung „Mitteilung“, im Folgenden wird jedoch der gebräuchlichere Begriff der „Beschwerde“ oder „Individualbeschwerde“ verwendet.

59 Art. 5 Abs. 1 ZP.

60 Siehe den entsprechenden Negativkatalog in Rule 16 Abs. 3 VerFO ZP.

61 Rules 15, 16 Abs. 2 VerFO ZP.

Der Ausschuss prüft zunächst die Zulässigkeit der Beschwerde. Dabei kann er die Beschwerde ohne Benachrichtigung des betreffenden Staates als unzulässig verwerfen,⁶² ansonsten muss er die Beschwerde an den Staat weiterleiten. Der Staat hat dann sechs Monate Zeit, schriftlich zum Verfahren Stellung zu nehmen.⁶³ Der Ausschuss kann sodann sowohl den Beschwerdeführer als auch den Vertragsstaat zu weiteren Stellungnahmen auffordern.⁶⁴ Eingaben einer Partei sind stets auch der anderen Partei zuzuleiten, die dann erneut Gelegenheit zur Stellungnahme erhält.⁶⁵ Der Ausschuss kann zudem eine mündliche Verhandlung ansetzen, in deren Rahmen der Beschwerdeführer, das in seinen Rechten verletzte Kind sowie Vertreter des Staates weitere Ausführungen machen können.⁶⁶

Der Ausschuss kann über die Frage der Zulässigkeit separat entscheiden⁶⁷ und diese Entscheidung von einer Arbeitsgruppe vorbereiten lassen⁶⁸ oder eine gemeinsame Entscheidung über Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde fällen. Der Ausschuss entscheidet auf der Grundlage der schriftlichen Eingaben, die er vom Beschwerdeführer und vom Vertragsstaat erhalten hat, weiterer ihm vorliegender Informationen⁶⁹ sowie gegebenenfalls aufgrund der Erkenntnisse der mündlichen Verhandlung. Zudem hat er die Möglichkeit, Stellungnahmen anderer Einrichtungen der Vereinten Nationen oder anderer universeller und regionaler Organisationen, Nichtregierungsorganisationen oder nationaler Menschenrechtsinstitute einzuholen und seiner Entscheidungsfindung zu Grunde zu legen.⁷⁰

Das Verfahren endet mit einer – rechtlich nicht verbindlichen – Entscheidung, in der der Ausschuss seine Auffassung hinsichtlich der Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde niederlegt und gegebenenfalls Empfehlungen an den Mitgliedstaat richtet. Die Entscheidung ist beiden Parteien zu übermitteln.⁷¹ Zusammenfassungen

62 Art. 8 Abs. 1 ZP; Rule 18 Abs. 1 VerFO ZP.

63 Art. 8 Abs. 2 ZP; Rule 18 Abs. 3 VerFO ZP.

64 Rule 18 Abs. 9 VerFO ZP.

65 Art. 10 Abs. 1 ZP; Rule 18 Abs. 10 VerFO ZP. Diese Regelung ist Ausdruck des Grundsatzes der Waffengleichheit sowie des Anspruchs auf rechtliches Gehör, siehe *Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 45.

66 Rule 19 VerFO ZP.

67 Rule 18 Abs. 6, 7 VerFO ZP. Zur Möglichkeit der Wiederaufnahme des Verfahrens, soweit die Gründe für die Unzulässigkeit entfallen sind, siehe Rule 21 Abs. 2 VerFO ZP.

68 Rule 20 Abs. 2, Abs. 3 VerFO ZP.

69 Rule 23 Abs. 2 VerFO ZP.

70 Rule 23 Abs. 1 VerFO ZP.

71 Art. 10 Abs. 5 ZP.

der Entscheidungen des Ausschusses sind zudem in die zweijährlich erfolgenden Berichte an die Generalversammlung der Vereinten Nationen aufzunehmen.⁷²

Soweit der Ausschuss eine Verletzung der Kinderrechtskonvention oder der ersten beiden Zusatzprotokolle festgestellt und Empfehlungen an den Mitgliedstaat ausgesprochen hat, schließt sich das Follow-Up-Verfahren an. Der verurteilte Vertragsstaat ist verpflichtet, sich mit der Entscheidung des Ausschusses gebührend auseinanderzusetzen und dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten schriftlich darüber zu berichten, welche Maßnahmen er zur Umsetzung der Entscheidung ergriffen oder ins Auge gefasst hat.⁷³ Der Ausschuss überwacht damit die Umsetzung der Entscheidung durch den Vertragsstaat, kann diesen zur Unterbreitung weiterer Informationen anhalten⁷⁴ und Zusammenfassungen über die vom Vertragsstaat ergriffenen Maßnahmen in die Berichte an die Generalversammlung aufnehmen⁷⁵.

Auf Antrag einer Partei soll der Ausschuss während jeder Phase des Verfahrens, bevor eine Entscheidung in der Sache ergangen ist, seine guten Dienste zur Verfügung stellen, um auf eine friedliche Streitbeilegung hinzuwirken.⁷⁶

Zudem kann der Ausschuss jederzeit nach Eingang der Beschwerde und vor einer Entscheidung in der Sache den Vertragsstaat auffordern, vorläufige Maßnahmen zu treffen, um mögliche nicht wiedergutzumachende Schäden zu verhindern.⁷⁷ Zwar sind die Entscheidungen des Ausschusses nicht rechtlich verbindlich, zudem beinhaltet eine derartige Anfrage an den Vertragsstaat keine Aussage über die Zulässigkeit oder Begründetheit der Beschwerde.⁷⁸ Nichtsdestotrotz kann eine entsprechende Aufforderung des Kinderrechtsausschusses erheblichen politischen Druck auf einen Vertragsstaat entfalten und zumindest dazu führen, dass ein Staat für die Dauer des laufenden Beschwerdeverfahrens keine vollendeten Tatsachen schafft – etwa durch den Vollzug einer Abschiebung – und auch sonst keine Maßnahmen vornimmt, die nicht wiedergutzumachende Schäden nach sich ziehen könnten.

72 Art. 44 Abs. 5 KRK; Art. 16 ZP; Rule 27 Abs. 5 VerFO ZP.

73 Art. 11 Abs. 1 ZP.

74 Art. 11 Abs. 2 ZP.

75 Art. 16 ZP; Rule 28 Abs. 9 VerFO ZP.

76 Art. 9 ZP; Rule 25 VerFO ZP.

77 Art. 6 Abs. 1 ZP; Rule 7 VerFO ZP.

78 Art. 6 Abs. 2 ZP. Dies soll der Ausschuss in seiner Anfrage an den Vertragsstaat zum Ausdruck bringen, Rule 7 Abs. 3 VerFO ZP.

3. Allgemeine Grundsätze des Verfahrens

Dem Individualbeschwerdeverfahren vor dem Kinderrechtsausschuss liegen mehrere allgemeine Prinzipien zu Grunde, die das Zusatzprotokoll an prominenter Stelle normiert und die den Ablauf des Verfahrens sowie die Ausgestaltung und Auslegung des Protokolls und der Verfahrensordnung prägen. Art. 2 ZP verpflichtet den Ausschuss auf den Grundsatz des Kindeswohls, zudem hat der Ausschuss den Rechten sowie der Meinung des Kindes Rechnung zu tragen. Das Zusatzprotokoll greift damit materiell-rechtliche Normierungen der Kinderrechtskonvention, wie insbesondere die Statuierung des Vorrangs des Kindeswohls (Art. 3 KRK) und die Berücksichtigung der Meinung des Kindes in allen das Kind betreffenden Verfahren (Art. 12 KRK), auf und erklärt sie zu Leitprinzipien des Individualbeschwerdeverfahrens. Diese Leitprinzipien finden ihren Ausdruck in verschiedenen Bestimmungen des Zusatzprotokolls, wie etwa in der Regelung, dass ein Verfahren nicht gegen den Willen des betroffenen Kindes durchgeführt werden soll.⁷⁹ Sie sind zudem bei der Auslegung der einzelnen Vorschriften zu berücksichtigen sowie in der konkreten Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens. Insbesondere die Verpflichtung zur kindgerechten Ausgestaltung des Verfahrens⁸⁰ ist dabei zu beachten.

Der Schutz des Beschwerdeführers stellt ein weiteres Leitprinzip des Zusatzprotokolls dar. Der Ausschuss kann die Prüfung einer Beschwerde ablehnen, wenn er zu der Auffassung gelangt, dass sie nicht dem Wohl des Kindes entspricht.⁸¹ Soweit ein Verfahren eingeleitet wird, muss der Staat den Beschwerdeführer vor Misshandlungen oder Einschüchterung schützen.⁸² Beschwerden dürfen zudem zwar nicht anonym eingereicht werden;⁸³ im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens wird jedoch die Identität des Beschwerdeführers beziehungsweise des Opfers oder anderer Personen, die mit dem Ausschuss zusammenarbeiten, nicht ohne Einverständnis der betreffenden Person veröffentlicht.⁸⁴

Das Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention betont zudem die Notwendigkeit einer möglichst intensiven Einbindung des Beschwerdeführers in das Verfahren. Der Beschwerdeführer ist über Stand und Fortschritt des Verfahrens zu informieren.⁸⁵ Der Ausschuss beziehungsweise das Sekretariat sollen ferner Nachfragen an den

79 Art. 5 Abs. 2 ZP.

80 Art. 3 Abs. 1 Satz 2 ZP.

81 Art. 3 Abs. 2 ZP.

82 Art. 4 Abs. 1 ZP.

83 Art. 7 lit. a) ZP.

84 Rule 3 VerFO ZP; weitergehend zur Vertraulichkeit des Verfahrens Rule 29 VerFO ZP.

85 Rule 14 Abs. 1 VerFO ZP.

Beschwerdeführer richten, soweit das Vorbringen unklar ist oder weitere Informationen erforderlich erscheinen.⁸⁶ Auch die Anberaumung und Durchführung einer mündlichen Verhandlung dient diesem Zweck.⁸⁷ Diese Regelungen sind Ausdruck der Anerkennung des Kindes als Rechtssubjekt und als eigenständiger Verfahrensteilnehmer. Demzufolge soll die Kommunikation möglichst in einer für Kinder zugänglichen Form erfolgen, selbst wenn das Kind im Verfahren von einem Erwachsenen repräsentiert wird.⁸⁸

Schließlich liegt dem Zusatzprotokoll der Gedanke zu Grunde, dass ein effektiver Schutz von Kindern und eine effektive Umsetzung der Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention nicht primär über das Individualbeschwerdeverfahren und durch den Kinderrechtsausschuss gewährleistet werden können, sondern am besten im Rahmen der nationalen Rechtssysteme. Schon die Präambel bringt mehrfach zum Ausdruck, dass das Zusatzprotokoll nationale und regionale Mechanismen verstärken und ergänzen soll. Die Existenz des Individualbeschwerdemechanismus soll den Mitgliedstaaten als Anreiz dafür dienen, effektive innerstaatliche Rechtsschutzmechanismen zu errichten. Konkreter Ausfluss dieses Grundsatzes ist das Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs bevor der Kinderrechtsausschuss mit einer Individualbeschwerde befasst werden kann.⁸⁹

86 Rule 15 VerfO ZP.

87 Rule 19 VerfO ZP.

88 Rule 14 Abs. 2 VerfO ZP.

89 Art. 7 lit. e) ZP.

III. Die Zulässigkeit der Individualbeschwerde

Das Zusatzprotokoll statuiert mehrere Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Individualbeschwerde. Diese werden durch die Verfahrensordnung zum Zusatzprotokoll näher ausgestaltet und konkretisiert.

1. Zulässiger Beschwerdegegner

Staaten unterliegen dem durch das Zusatzprotokoll errichteten Kontrollregime der Kinderrechtskonvention nur, soweit sie sich diesem durch Ratifizierung unterworfen haben. Die Individualbeschwerde ist folglich nur zulässig, wenn sie sich gegen einen Staat richtet, der Vertragspartei des Zusatzprotokolls ist.⁹⁰ Die Bundesrepublik Deutschland hat das Zusatzprotokoll unterzeichnet und ratifiziert, so dass Individualbeschwerden gegen die Bundesrepublik möglich sind.

2. Formerfordernisse

Die Beschwerde darf nicht anonym erfolgen⁹¹ und muss schriftlich eingelegt werden,⁹² wozu zählt, dass sie vom Beschwerdeführer zu unterschreiben ist.⁹³ Eine Beschwerde ist daher, soweit möglich, auf dem Postweg einzureichen.⁹⁴ Allerdings bezieht sich dieses Erfordernis zunächst nur auf die Beschwerde als solche, weitergehende Unterlagen können somit auch auf andere Weise, also etwa auf elektronischem Wege, an den Ausschuss geleitet werden.⁹⁵

Beschwerden können grundsätzlich in jeder Sprache eingereicht werden. Nichtsdestotrotz sollten Eingaben grundsätzlich in einer der drei Arbeitssprachen des Ausschusses – Englisch, Französisch oder Spanisch⁹⁶ – erfolgen, da die Notwendigkeit von Übersetzungen das Verfahren zeitlich verzögern kann und Übersetzungen

90 Art. 1 Abs. 3 ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. a) VerFO ZP.

91 Art. 7 lit. a) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. c) VerFO ZP.

92 Art. 7 lit. b) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. d) VerFO ZP

93 *Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 41; *Cremer*, Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens gegen Rassismus (ICERD), Ein Handbuch für Nichtregierungsorganisationen und Betroffene, 2005, S. 13.

94 Versuche, auf das Schriftformerfordernis zu verzichten, konnten sich nicht durchsetzen; kritisch hierzu *de Beco*, The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: Good News?, *Human Rights Law Review* 13 (2013), S. 367 (376, 386).

95 Vgl. Rule 16 Abs. 3 lit. d) VerFO ZP.

96 Rule 34 VerFO.

aus anderen als den sechs offiziellen Sprachen der Vereinten Nationen⁹⁷ vom Beschwerdeführer auf eigene Kosten unterbreitet werden müssen.⁹⁸ Vor dem Hintergrund der generellen Verpflichtung auf das Wohl des Kindes⁹⁹ erscheint es allerdings denkbar, dass der Ausschuss bereit sein wird, von dieser Regelung Ausnahmen zu machen und auf Kosten der Vereinten Nationen Übersetzungen aus anderen als den offiziellen UN-Sprachen anfertigen zu lassen. Auf diese Möglichkeit sollten potenzielle Beschwerdeführer sowie Nichtregierungsorganisationen im Interesse einer gerade für Kinder zugänglichen Beschwerdemöglichkeit hinwirken.

3. Beschwerdeberechtigung

a) Einzelpersonen und Personengruppen

Individualbeschwerdeverfahren dienen der Geltendmachung der Verletzung eigener Rechte. Folglich kann die Beschwerde nur von einer Einzelperson oder einer Personengruppe eingelegt werden, die behauptet, Opfer einer Rechtsverletzung zu sein.¹⁰⁰ Das Zusatzprotokoll wählt bewusst den Begriff der Einzelperson (*individual*) und beschränkt das Beschwerderecht nicht auf Kinder: Zwar können nur Kinder¹⁰¹ in ihren Rechten aus der Kinderrechtskonvention verletzt werden, die weite Fassung des Art. 5 Abs. 1 ZP ermöglicht jedoch, dass auch mittlerweile volljährige Personen im Rahmen der Individualbeschwerde Rechtsverletzungen geltend machen können, die sie vor Eintritt der Volljährigkeit erlitten haben.¹⁰²

Kinder sind unabhängig von ihrem Alter beschwerdeberechtigt. Ob der Beschwerdeführer nach dem innerstaatlichen Recht des betreffenden Staates rechts-, partei- oder prozessfähig ist, ist unerheblich.¹⁰³ Eine zwingende Vertretung des Kindes ist

97 Offizielle Sprachen des Ausschusses sind – wie im Rahmen jedes UN-Organs – Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch, siehe Rule 34 VerFO.

98 Rules 35, 36 VerFO.

99 Art. 2 ZP.

100 Art. 5 Abs. 1 ZP.

101 Nach Art. 1 KRK ist Kind im Sinne des Übereinkommens jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt; dazu *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 1 Rdnr. 1 ff.

102 *Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (120 f.).

103 Rule 13 Abs. 1 VerFO ZP; *de Beco*, The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: Good News?, *Human Rights Law Review* 13 (2013), S. 367 (381); *Lee*, Communications procedure under the Convention on the Rights of the Child: 3rd Optional Protocol, *International Journal of Children's Rights* 18 (2010), S. 567 (575).

nicht vorgesehen, was einerseits zu begrüßen ist, da dadurch Kinder als eigenständige Rechtssubjekte ernstgenommen werden; andererseits ist dadurch nicht in jedem Fall sichergestellt, dass Kinder, die Opfer von Rechtsverletzungen geworden sind, ihre Rechtsschutzmöglichkeiten effektiv wahrnehmen und ihre Beschwerde hinreichend begründen.¹⁰⁴ Insofern obliegt es staatlichen Stellen zum Schutz von Kindern sowie Nichtregierungsorganisationen, Kinder zu beraten, gegebenenfalls zu vertreten oder bei der Suche nach einem geeigneten Rechtsbeistand zu unterstützen. Zudem wird der Kinderrechtsausschuss auf die Belange des Kindes besondere Rücksicht nehmen und, falls die Beschwerde unklar oder nicht hinreichend substantiiert ist, von der Möglichkeit der Rückfrage Gebrauch machen müssen.

b) Möglichkeit der Vertretung

Art. 5 Abs. 1 ZP sieht ferner die Möglichkeit vor, dass eine Beschwerde im Namen einer Einzelperson oder Personengruppe eingereicht wird. Durch diese Möglichkeit der Prozessvertretung wird der Besonderheit Rechnung getragen, dass Verletzungen von Kinderrechten auch Personen betreffen können, die aufgrund ihres Alters noch nicht in der Lage sind, eigenständig Beschwerde zu erheben. Zudem eröffnet die Vorschrift die Möglichkeit, dass eine Beschwerde für Kinder eingelegt wird, die aufgrund der Besonderheit der Rechtsverletzung oder ihrer sonstigen Situation nicht in der Lage sind, ihr Beschwerderecht selbständig wahrzunehmen.

Das Zusatzprotokoll bestimmt indes nicht näher, wer in Vertretung des Kindes eine Beschwerde einreichen kann. Vorschläge dahingehend, das Vertretungsrecht auf die nach innerstaatlichem Recht bestimmten gesetzlichen Vertreter zu beschränken, konnten sich zu Recht nicht durchsetzen.¹⁰⁵ Denn auf diese Weise hätte das Beschwerderecht der Kinder zum einen durch innerstaatliche Regelungen erheblich eingeschränkt werden können; zum anderen müssen die Interessen des Kindes nicht notwendigerweise mit denen der Eltern oder anderer gesetzlicher Vertreter gleichlaufen, so dass eine entsprechende Beschränkung den Rechtsschutz der Kinder entschieden relativiert hätte.

Das Zusatzprotokoll sieht daher nur vor, dass die Vertretung im Interesse des Kindes erfolgen muss. Sie ist grundsätzlich nur mit ausdrücklicher Zustimmung der be-

104 *Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (120).

105 Siehe dazu *de Beco*, The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: Good News?, Human Rights Law Review 13 (2013), S. 367 (380).

troffenen Person oder Personengruppe zulässig.¹⁰⁶ Soweit Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Zustimmung des Kindes durch unangemessenen Druck herbeigeführt wurde, soll der Ausschuss über das Sekretariat weitere Informationen anfordern, gegebenenfalls auch bei am Verfahren nicht beteiligten Personen oder Organisationen.¹⁰⁷ Falls die ausdrückliche Zustimmung des betroffenen Kindes nicht eingeholt werden kann – sei es aufgrund der besonderen Situation des Kindes, sei es aufgrund mangelnden Alters oder mangelnder Reife –, kann eine Beschwerde auch ohne das Einverständnis eingelegt werden.¹⁰⁸ Dabei hat der Ausschuss jedoch das Wohl des Kindes im Auge zu behalten und nach Möglichkeit die Meinung des Kindes zu berücksichtigen. Soweit der Ausschuss der Auffassung ist, dass eine Beschwerde nicht dem Wohl des Kindes entspricht, kann er die Prüfung ablehnen.¹⁰⁹

c) *Keine Kollektivbeschwerde*

Andere Personen sowie Organisationen können also Rechtsverletzungen im Namen der Opfer geltend machen. Die in den ursprünglichen Entwurfsfassungen vorgesehene Möglichkeit einer Kollektivbeschwerde¹¹⁰ wurde hingegen nicht im Zusatzprotokoll verankert.¹¹¹ Mit der Kollektivbeschwerde hätten bestimmte Institutionen – insbesondere nationale Menschenrechtsinstitutionen, Ombudsstellen sowie Nichtregierungsorganisationen – das Recht bekommen, schwerwiegende oder wiederholte Verletzungen von Kinderrechten zu rügen, auch ohne ein konkretes Opfer einer solchen Verletzung benennen zu müssen. Den Befürwortern der Kollektivbeschwerde gelang es bedauerlicherweise nicht, die Gegner vom Mehrwert dieses Verfahrens zu überzeugen, den Ablauf der Kollektivbeschwerde zu verdeut-

106 Art. 5 Abs. 2 ZP; Rule 13 Abs. 2 VerfO ZP.

107 Rule 13 Abs. 2 VerfO ZP in Umsetzung von Art. 3 Abs. 2 ZP.

108 Rule 13 Abs. 3 VerfO ZP.

109 Art. 3 Abs. 2 ZP.

110 Siehe Art. 7 Revised proposal for a draft optional protocol prepared by the Chairperson-Rapporteur of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure, UN-Dok. A/HRC/WG.7/2/4 vom 18.1.2011.

111 Siehe dazu *Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (126); *de Beco*, The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: Good News?, Human Rights Law Review 13 (2013), S. 367 (381 ff.); *Lee*, Communications procedure under the Convention on the Rights of the Child: 3rd Optional Protocol, International Journal of Children's Rights 18 (2010), S. 567 (581).

lichen und ihr Verhältnis zu den bestehenden Durchsetzungsmechanismen zu erklären.¹¹²

Das Fehlen einer Kollektivbeschwerde bedeutet indes nicht, dass nationale Menschenrechtsinstitutionen oder Nichtregierungsorganisationen keine Möglichkeit hätten, Verletzungen von Kinderrechten vor dem Kinderrechtsausschuss geltend zu machen. So besteht zum einen die Möglichkeit, dass sie eine Beschwerde in Vertretung und mit Einverständnis eines Kindes erheben, das Opfer einer staatlichen Maßnahme ist. Zum anderen steht ihnen der Weg offen, den Kinderrechtsausschuss auf schwerwiegende und systematische Verletzungen der Kinderrechte hinzuweisen und die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens nach Art. 13 ZP anzuregen.¹¹³

4. Beschwerdebefugnis

Die Zulässigkeit der Beschwerde setzt voraus, dass der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner Rechte durch den betreffenden Vertragsstaat hinreichend geltend macht. Der Beschwerdeführer muss im Rahmen seines Vortrags einen Sachverhalt darstellen, der zumindest dem ersten Anschein nach eine Verletzung von Rechten aus dem Kinderrechtsübereinkommen oder aus den ersten beiden Zusatzprotokollen erkennen lässt.¹¹⁴ Ist die Beschwerde nicht mit einer hinreichenden Begründung versehen, der Vortrag also nicht substantiiert genug, oder ergibt sich auf der Grundlage der Mitteilung, dass die Beschwerde offensichtlich unbegründet ist, so weist der Ausschuss sie als unzulässig ab.¹¹⁵ Unklarheiten der Beschwerde sind indes durch Nachfrage beim Beschwerdeführer zu klären.¹¹⁶

112 Siehe hierzu *de Beco*, The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: Good News?, *Human Rights Law Review* 13 (2013), S. 367 (383 f.).

113 Das Untersuchungsverfahren dient der Aufklärung von schwerwiegenden und systematischen Kinderrechtsverletzungen. Es läuft vertraulich und im Zusammenwirken zwischen dem Kinderrechtsausschuss und dem betroffenen Mitgliedstaat ab (Art. 13 Abs. 1-3 ZP). Der Ausschuss übermittelt die Ergebnisse der Untersuchung sowie etwaige Bemerkungen und Empfehlungen an den Mitgliedstaat (Art. 13 Abs. 4 ZP), der daraufhin zur Stellungnahme verpflichtet ist (Art. 13 Abs. 5 ZP). Der Ausschuss kann eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Verfahrens in seinen Bericht an die Generalversammlung (Art. 16 ZP) aufnehmen (Art. 13 Abs. 6 ZP) und damit entsprechende Öffentlichkeit generieren und politischen Druck auf den Vertragsstaat ausüben. Art. 14 ZP sieht ein Follow-Up-Verfahren vor, mit dem der Kinderrechtsausschuss die weitere Entwicklung beobachten und den Vertragsstaat auffordern kann, Informationen über die Maßnahmen vorzulegen, die er in Reaktion auf den Bericht, die Bemerkungen und die Empfehlungen des Ausschusses ergriffen hat.

114 Vgl. *Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 71.

115 Art. 7 lit. f) ZP.

116 Rule 15 VerFO ZP.

a) *Berufung auf ein rügefähiges Recht*

Im Rahmen der Beschwerdebefugnis stellen sich mehrere Fragen: Zunächst muss der Beschwerdeführer sich auf ein Recht berufen, das im Individualbeschwerdeverfahren gerügt werden kann. Dazu gehört zum einen, dass der Betroffene sich auf ein Recht aus der Kinderrechtskonvention oder einem der ersten beiden Zusatzprotokolle beruft.¹¹⁷ Eine Verletzung der ersten beiden Zusatzprotokolle kann im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens nur gerügt werden, soweit der betreffende Staat Partei dieser Abkommen ist.¹¹⁸ Eine Berufung auf andere Menschenrechte, die außerhalb der Kinderrechtskonvention oder der ersten beiden Zusatzprotokolle normiert sind, ist hingegen ausgeschlossen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, auf welche Vorschriften der Kinderrechtskonvention und der ersten beiden Zusatzprotokolle sich ein Beschwerdeführer berufen kann. Nach Art. 5 Abs. 1 ZP muss sich der Beschwerdeführer auf ein *Recht* aus diesen Abkommen berufen. Völkerrechtliche Verträge wie die Kinderrechtskonvention begründen allerdings zunächst Verpflichtungen der Staaten im Verhältnis zueinander. Inwieweit diesen objektiven Staatenpflichten subjektive Individualrechte korrespondieren, bedarf daher einer näheren Begründung. Zwar ist mittlerweile anerkannt, dass menschenrechtliche Verbürgungen nicht nur Staatenpflichten, sondern auch Individualrechte begründen;¹¹⁹ deutlicher Ausdruck dieses gewandelten Verständnisses sind gerade Durchsetzungsmechanismen, die wie die Individualbeschwerde Einzelpersonen die Möglichkeit einräumen, gegen eine Verletzung ihrer Rechte auf internationaler Ebene vorzugehen. Daraus folgt indes nicht notwendigerweise, dass sämtliche Normierungen in einem menschenrechtlichen Vertrag auch Individualrechte darstellen. Vielmehr ist in jedem einzelnen Fall durch Auslegung zu ermitteln, ob eine vertragliche Norm ein subjektives Recht begründet.¹²⁰

b) *Verantwortlichkeit des Staates*

Soweit der Beschwerdeführer sich auf ein im Rahmen der Individualbeschwerde rügefähiges Recht beruft, muss er geltend machen, dass der Staat, gegen den sich

117 Art. 1 Abs. 2, 5 Abs. 1 ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. b) VerO ZP

118 Nicht durchsetzen konnte sich die noch in den ersten beiden Entwürfen vorgesehene Möglichkeit, dass ein Vertragsstaat die ersten beiden Zusatzprotokolle als tauglichen Prüfungsmaßstab ausschließen kann (Opt-out-Verfahren), siehe dazu *Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (122).

119 Allgemein hierzu von *Arnould*, Völkerrecht, 2012, S. 234 ff.

120 Dazu eingehend unter IV.

die Beschwerde richtet, dieses Recht verletzt hat. Staatliche Verletzungshandlungen können von Staatsorganen ausgehen oder von anderen Personen oder Organisationen, die nach innerstaatlichem Recht mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben betraut sind.¹²¹ Dabei ist unerheblich, von welchem staatlichen Organ eine potenzielle Verletzungshandlung ausgeht, der Staat muss sich das Handeln aller drei Staatsgewalten und innerhalb der Bundes-, Landes- sowie auf Kommunalebene zurechnen lassen.¹²² Selbst in Bereichen, in denen die Länder umfassende Kompetenzen haben, wie etwa im Bildungswesen, muss daher die Bundesrepublik im Außenverhältnis für Verstöße gegen die Kinderrechtskonvention einstehen. Inwiefern sich die Verantwortlichkeit eines Staates auch auf Handlungen oder Unterlassungen bezieht, die außerhalb des Staatsgebietes vorgenommen werden oder Wirkungen außerhalb des Staatsgebiets entfalten, ist noch nicht abschließend geklärt.¹²³ Da die Vertragsstaaten nach Art. 2 Abs. 1 KRK die Rechte aus der Kinderrechtskonvention bei der Ausübung ihrer Hoheitsgewalt zu achten haben, besteht eine entsprechende extraterritoriale Wirkung jedenfalls, wenn der Vertragsstaat die effektive Kontrolle über ein fremdes Territorium und seine Einwohner ausübt.¹²⁴

Für das Handeln Privater ist der Staat hingegen grundsätzlich nicht verantwortlich. Soweit der Beschwerdeführer sich also darauf beruft, dass er durch das Handeln nicht-staatlicher Akteure – seien es Eltern oder andere Personen – in seinen Rechten verletzt ist, scheidet eine Individualbeschwerde grundsätzlich aus. Etwas anderes gilt nur dann, wenn der Staat das Handeln des Privaten geleitet oder kontrolliert hat,¹²⁵ wenn er sich dessen Handeln zu eigen macht¹²⁶ oder wenn sich der Vorwurf darauf bezieht, dass der Staat einer Schutzpflicht nicht nachgekommen ist, etwa der in Art. 19 Abs. 1 KRK verankerten Pflicht, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Kinder vor Gewalt, Vernachlässigung oder sexuellem Missbrauch durch mit der Obhut der Kinder betraute Personen zu schützen.

121 Die Grundsätze der völkerrechtlichen Zurechnung sind im Entwurf der International Law Commission zur Staatenverantwortlichkeit (ILC-Draft) geregelt, der in weiten Teilen Völkergewohnheitsrecht widerspiegelt, siehe die Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts vom 26.7.2001, UN-Dok. A/56/10; angenommen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit Resolution 56/83 vom 12.12.2001, UN-Dok. A/Res/56/83; siehe insbesondere Art. 4, 5 ILC-Draft.

122 Schröder, Verantwortlichkeit, Völkerstrafrecht, Streitbeilegung und Sanktionen, in: Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, S. 521 (534).

123 Überblick über die Problematik bei Wenzel, Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects, in: Wolfrum (ed.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com.

124 Schmahl, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 2 Rdnr. 1.

125 Art. 8 ILC-Draft.

126 Art. 11 ILC-Draft.

In zeitlicher Hinsicht ist das Individualbeschwerdeverfahren beschränkt auf Verletzungen, die ein Staat nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls beziehungsweise nach seinem Beitritt zum Protokoll begangen hat.¹²⁷ Verletzungshandlungen, die ein Staat begangen hat, bevor er sich dem Individualbeschwerdemechanismus unterworfen hat, können folglich nicht gerügt werden. Soweit eine vor diesem Zeitpunkt begangene Rechtsverletzung indes noch andauert, kann sie mit der Individualbeschwerde angegriffen werden.

c) *Betroffenheit des Beschwerdeführers*

Schließlich muss der Beschwerdeführer geltend machen, selbst als Opfer von der Rechtsverletzung betroffen zu sein.¹²⁸ Der Praxis anderer UN-Vertragsorgane zufolge muss der Betroffene selbst und gegenwärtig negativ betroffen sein.¹²⁹ Das Verfahren der Individualbeschwerde stellt keine Popularbeschwerde dar, mit der generell Verletzungen der vertraglichen Verpflichtungen eines Staates geltend gemacht werden können.¹³⁰ Die angegriffene Maßnahme muss vielmehr gerade für den Beschwerdeführer eine Belastung darstellen.

Die Betroffenheit muss des Weiteren aktuell sein. Soweit der Staat die Verletzung vollständig und umfassend abgestellt und wiedergutmacht hat, ist eine Beschwerde unzulässig. Beschwerden sind grundsätzlich auch nicht im Hinblick auf in der Zukunft zu erwartende oder gar hypothetische Rechtsverletzungen zulässig. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Rechtsverletzung unmittelbar bevorsteht.¹³¹ Zudem wird ein Beschwerdeführer grundsätzlich nicht schon durch ein Gesetz in seinen Rechten betroffen, wenn dieses Gesetz potenziell Rechtsverletzungen durch andere Staatsorgane zulässt. Der Beschwerdeführer muss vielmehr abwarten, bis die Rechtsverletzung sich durch einen Akt der Gesetzesanwendung realisiert hat, bevor er sie mit der Individualbeschwerde rügen kann. Etwas anderes gilt, wenn ein Abwarten dem Beschwerdeführer nicht zugemutet werden kann, etwa wenn die Rechtsverletzung in einer Verletzung des Lebens oder Körpers des Kindes bestehen

127 Art. 7 lit. g), Art. 20 ZP. Für die Bundesrepublik ist damit der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls maßgeblich.

128 Art. 5 Abs. 1 ZP.

129 Ausführlich zur Praxis des Menschenrechtsausschusses und zum Folgenden *Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 72 ff.

130 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 25.7.1990, Beschwerde-Nr. 318/1988, E.P. et al. v. Colombia, UN-Dok. CCPR/C/39/D/318/1988, Abs.-Nr. 8.2.

131 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 29.4.1993, Beschwerde-Nr. 429/1990, E.W. et al. v. The Netherlands, UN-Dok. CCPR/C/47/D/429/1990, Abs.-Nr. 6.4.

würde oder andere irreparable oder nur schwer wiedergutzumachende Schäden nach sich ziehen würde.

5. Rechtswegerschöpfung

Wie im Rahmen anderer menschenrechtlicher Beschwerdeverfahren auch ist die Individualbeschwerde im Kinderrechtsregime erst nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zulässig.¹³² Bevor der Beschwerdeführer sich an den Kinderrechtsausschuss wenden kann, muss er ohne Erfolg alle administrativen und judikativen Rechtsbehelfe ergriffen haben. Im Rechtsschutzsystem der Bundesrepublik Deutschland umfasst der Rechtsweg neben behördlichen Verfahren – wie dem Widerspruchsverfahren¹³³ – insbesondere den gerichtlichen Rechtsweg, einschließlich des Instanzenzugs und der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.¹³⁴

Grundsätzlich wird verlangt, dass der Beschwerdeführer von den zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfen sorgfältig Gebrauch macht. Haben innerstaatliche Rechtsbehelfe keinen Erfolg, weil der Beschwerdeführer etwa die falsche Verfahrensart wählt oder Fristen versäumt, so muss er sich diese Versäumnisse entgegenhalten lassen, mit der Folge, dass die Individualbeschwerde unzulässig ist.¹³⁵ Soweit Versäumnisse hinsichtlich innerstaatlicher Rechtsbehelfe der spezifischen Situation eines betroffenen Kindes geschuldet sind, bietet Art. 2 des Zusatzprotokolls indes einen Anknüpfungspunkt für einen großzügigeren Umgang mit diesem Zulässigkeitskriterium. Nichtregierungsorganisationen könnten und sollten auf eine entsprechende Bereitschaft des Kinderrechtsausschusses hinwirken.

Ausnahmen vom Erfordernis der Rechtswegerschöpfung bestehen, wenn die Inanspruchnahme der innerstaatlichen Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder

132 Art. 7 lit. e) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. g) VerfO ZP.

133 §§ 68 ff. VwGO; ausführlich zu Anwendungsbereich und Ablauf des Widerspruchsverfahrens *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 8. Aufl. 2011, S. 62 ff., dort auch zur teilweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens.

134 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 27.7.2001, Beschwerde-Nr. 991/2001, Neremberg v. Germany, UN-Dok. CCPR/C/72/D/991/2001, Abs.-Nr. 3.4; *Cremer*, Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens gegen Rassismus (ICERD), Ein Handbuch für Nichtregierungsorganisationen und Betroffene, 2005, S. 21; *Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 99.

135 Siehe etwa Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 31.3.1983, Beschwerde-Nr. 127/1982, C.A. v. Italy, UN-Dok. CCPR/C/18/D/127/1982, Abs.-Nr. 6; Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 26.7.1990, Beschwerde-Nr. 246/1987, N.A.J. v. Jamaica, UN-Dok. CCPR/C/39/D/246/1987, Abs.-Nr. 10.3.

keine Abhilfe verspricht. Wann von einer unangemessen langen Dauer innerstaatlicher Rechtsbehelfe auszugehen ist, lässt sich nicht allgemein bestimmen, sondern ist den Umständen des Einzelfalls geschuldet.¹³⁶ Rechtsbehelfe müssen zudem dann nicht ergriffen werden, wenn sie vernünftigerweise keine Aussicht auf Erfolg bieten. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Rechtsbehelf unter Zugrundelegung einer ständigen Rechtsprechung notwendigerweise abgewiesen würde.¹³⁷

Nach der Praxis des Menschenrechtsausschusses und anderer internationaler Streitentscheidungsgremien kommt es für die Frage der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs nicht auf den Zeitpunkt der Erhebung der Beschwerde, sondern auf den Zeitpunkt der Entscheidung des Ausschusses an.¹³⁸ Soweit der Beschwerdeführer also beispielsweise gleichzeitig Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht und Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss erhebt, wird die Individualbeschwerde dann nicht wegen mangelnder Erschöpfung des Rechtswegs abgewiesen, wenn das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde zum Zeitpunkt der Entscheidung des Ausschusses bereits verworfen oder abgewiesen hat. Eine parallele Einlegung von Verfassungsbeschwerde und Individualbeschwerde kann dazu beitragen, ein Verfahren schneller zum Abschluss zu bringen.

6. Keine mehrfache Prüfung (Kumulationsverbot)

Internationale Menschenrechtsschutzmechanismen operieren auf der Grundannahme, dass eine geltend gemachte Rechtsverletzung stets nur einmal und nur von einem Überwachungsorgan geprüft werden soll. Durch diesen Grundsatz sollen eine Überlastung der menschenrechtlichen Überwachungsorgane und sich widersprechende Entscheidungen vermieden werden. Folgerichtig ist eine Individualbeschwerde auch dann unzulässig, wenn dieselbe Sache bereits vom Kinderrechtsausschuss oder im Rahmen eines anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitbeilegungsverfahrens geprüft wurde oder wird.¹³⁹

136 Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 98.

137 Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 96; aus der Spruchpraxis etwa Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Entscheidung vom 26.2.2013, Beschwerde-Nr. 48/2010, TBB v. Germany, UN-Dok. CERD/C/82/D/48/2010, Abs.-Nr. 2.6 f.

138 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 22.10.2001, Beschwerde-Nr. 925/2000, Koi v. Portugal, UN-Dok. CCPR/C/73/D/925/2000, Abs.-Nr. 6.4.

139 Art. 7 lit. d) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. f) VerfO ZP. Die menschenrechtlichen Individualbeschwerdeverfahren inkorporieren damit die prozessrechtlichen Grundsätze *res iudicata* und *lis pendens*.

Die mehrfache parallele oder sukzessive Befassung von mehreren Gremien ist jedoch nur dann ausgeschlossen, wenn das andere Verfahren mit dem Individualbeschwerdeverfahren der Kinderrechtskonvention vergleichbar ist. Erfasst werden daher im Wesentlichen nur Individualbeschwerdeverfahren vor anderen UN-Vertragsgremien (wie etwa vor dem Menschenrechtsausschuss, dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung oder dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau) sowie regionale Beschwerdeverfahren (wie insbesondere Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, im Rahmen des Inter-Amerikanischen Menschenrechtssystems oder im Schutzregime der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker). Nicht erfasst werden hingegen menschenrechtliche Durchsetzungsmechanismen, die sich nicht auf die Prüfung konkreter Einzelfälle beziehen, wie etwa Berichtssysteme¹⁴⁰ oder das Beschwerdeverfahren (*Complaint Procedure*) im Rahmen des Menschenrechtsrates¹⁴¹. Soweit eine kinderrechtliche Problematik Gegenstand eines Staatenberichts nach Art. 44 KRK war oder ist, steht dies der Zulässigkeit der Individualbeschwerde somit nicht entgegen.

Weder das Zusatzprotokoll noch die Verfahrensordnung führen näher aus, unter welchen Voraussetzungen vom Vorliegen „derselben Sache“ auszugehen ist. Vor dem Hintergrund allgemeiner prozessrechtlicher Grundsätze sowie der Spruchpraxis anderer menschenrechtlicher Vertragsorgane¹⁴² liegt dieselbe Sache zunächst nur dann vor, wenn die Parteien der Verfahren identisch sind.¹⁴³ In inhaltlicher Hinsicht muss es sich um dieselbe Behauptung der Verletzung eines bestimmten Rechts handeln. Dies setzt zunächst voraus, dass sich die Beschwerde auf dieselben Tatsachen und Fakten bezieht, die bereits Gegenstand eines früheren Verfahrens vor dem Ausschuss oder in einem anderen Untersuchungs- oder Streitbelegungsverfahren waren, und dass das Verfahren im Wesentlichen dieselben Streitfragen aufwirft.¹⁴⁴ Zudem muss es sich im Wesentlichen um dieselbe Rechtsverletzung

140 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 9.4.1987, Beschwerde-Nr. 172/1984, Brooks v. Netherlands, UN-Dok. CCPR/C/29/D/172/1984, Abs.-Nr. 6.2.

141 Siehe zum Vorgängerverfahren, dem vom Wirtschafts- und Sozialrat eingerichteten „1503-Verfahren“, Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 26.1.1978, Beschwerde-Nr. 1/1976, A et al. v. S., UN-Dok. CCPR/C/OP/1 at 17 (1984), Abs.-Nr. 6; *Bantekas/Oette*, International Human Rights Law and Practice, 2013, S. 291 f.

142 Dazu *Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 69 f. und S. 89 ff.

143 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 4.4.1988, Beschwerde-Nr. 191/1985, Blom v. Sweden, UN-Dok. CCPR/C/32/D/191/1985, Abs.-Nr. 7.2.

144 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 18.7.1994, Beschwerde Nr. 452/1991, Glaziou v. France, UN-Dok. CCPR/C/51/D/452/1991, Abs.-Nr. 7.2.

handeln, was voraussetzt, dass in den zu vergleichenden Verfahren auch die Verletzung derselben Rechte gerügt wurde. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die menschenrechtlichen Abkommen das entsprechende Recht in identischer Weise gewährleisten; es reicht vielmehr aus, dass es sich im Wesentlichen um dasselbe Recht handelt.¹⁴⁵

Zu beachten ist insofern, dass die Kinderrechtskonvention teilweise Rechte beinhaltet, die auch in anderen menschenrechtlichen Verträgen verankert sind: Soweit der Beschwerdeführer also etwa eine Verletzung der Meinungsäußerungsfreiheit nach Art. 13 KRK rügt, stellt sich die Frage, ob er parallel oder sukzessiv ein Verfahren vor dem EGMR wegen Verletzung von Art. 10 EMRK oder vor dem Menschenrechtsausschuss wegen Verletzung von Art. 19 IPBPR betreiben kann. Nach der Spruchpraxis des Menschenrechtsausschusses sind parallele Verfahren nicht ausgeschlossen, soweit in inhaltlicher Hinsicht wesentliche Unterschiede zwischen den gerügten Rechten bestehen.¹⁴⁶ Da die Kinderrechtskonvention alle Rechte unter Berücksichtigung der besonderen Situation von Kindern gewährt, liegt der Schluss nahe, dass diese Rechte mit keinem in anderen Menschenrechtsverträgen verankerten Rechten vergleichbar sind, so dass „dieselbe Sache“ immer nur dann vorläge, wenn im Parallelverfahren auch tatsächlich die Verletzung einer Vorschrift der Kinderrechtskonvention gerügt wird oder wurde.¹⁴⁷ Ein derartiges Verständnis würde indes die von den Vertragsparteien bewusst getroffene Entscheidung unterlaufen, dass eine parallele Befassung mehrerer Überwachungsorgane ausgeschlossen sein soll. Denn regelmäßig lässt sich eine Beschwerde etwa vor dem EGMR oder dem Menschenrechtsausschuss zumindest nicht unmittelbar auf eine Verletzung der Kinderrechtskonvention stützen. Soweit der Beschwerdeführer also ein Verfahren vor anderen menschenrechtlichen Überwachungsorganen geführt hat oder führt, muss er im Verfahren vor dem Kinderrechtsausschuss begründen, warum die dort gerügten Rechte sich materiell von den Gewährleistungen der Kinderrechtskonvention unterscheiden. Soweit es sich um inhaltlich parallele Gewährleistungen handelt, wird es nicht ausreichen vorzutragen, dass die Kinderrechtskonvention diese Rechte unter besonderer Berücksichtigung der Belange der Kinder gewährt, dass also etwa die Meinungsfreiheit unter der Kinderrechtskonvention „kin-

145 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 25.10.2000, Beschwerde-Nr. 808/1998, Rogl v. Germany, UN-Dok. CCPR/C/70/D/808/1998, Abs.-Nr. 9.4.

146 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 25.10.2000, Beschwerde-Nr. 808/1998, Rogl v. Germany, UN-Dok. CCPR/C/70/D/808/1998, Abs.-Nr. 9.4 („material difference in the applicable provisions in the instant case“).

147 So Löhr, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (122 f.)

derfreundlicher“ ausgestaltet wäre als unter dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

Schließlich setzt der Ausschluss sukzessiver oder paralleler Mehrfachbefassung voraus, dass die Sache im Rahmen des anderen Verfahrens tatsächlich geprüft wurde. Vorausgesetzt wird, dass sich das andere Gremium inhaltlich mit der Sache auseinandergesetzt hat, wobei unerheblich ist, ob diese Auseinandersetzung im Rahmen der Zulässigkeit oder der Begründetheit des Verfahrens erfolgt.¹⁴⁸

7. Beschwerdefrist

Die Beschwerde muss grundsätzlich innerhalb eines Jahres nach der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe eingelegt werden.¹⁴⁹ Nicht näher bestimmt ist indes, auf welchen Zeitpunkt für den Fristbeginn abzustellen ist. Sinn und Zweck der Einräumung der Jahresfrist liegen darin, dem potenziellen Beschwerdeführer ausreichend Zeit einzuräumen, um zu entscheiden, ob und mit welcher Begründung er gegen die letztinstanzliche innerstaatliche Entscheidung Individualbeschwerde erheben will. Daher muss auf den Zeitpunkt abgestellt werden, in dem der Beschwerdeführer Kenntnis von der gerichtlichen Entscheidung und von den der Entscheidung zugrunde liegenden Gründen erhalten hat oder hätte erhalten können. Vor diesem Hintergrund ist nicht auf den Zeitpunkt der Entscheidungsverkündung abzustellen, sondern auf den Zeitpunkt der Zustellung der Entscheidung mit den Entscheidungsgründen.¹⁵⁰ Denn erst auf der Grundlage der schriftlichen Entscheidungsgründe lässt sich einschätzen, ob die Einlegung einer Individualbeschwerde hinreichende Aussicht auf Erfolg hat.

Begegnet eine Jahresfrist auch grundsätzlich keinen Bedenken, so sind im Rahmen der Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss jedoch die Besonderheiten von Kinderrechtsverletzungen zu beachten: So erscheint es möglich, dass Kinder entweder keine Kenntnis von der Möglichkeit einer solchen Individualbeschwerde haben oder dass ihnen die tatsächliche Fähigkeit fehlt, von diesem Rechtsbehelf fristgerecht Gebrauch zu machen.¹⁵¹ Das Zusatzprotokoll nimmt diese Bedenken insofern auf, als das Verstreichenlassen der Jahresfrist der Zulässigkeit der Be-

148 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 17.7.1984, Beschwerde-Nr. 168/1984, V.O. v. Norway, UN-Dok. CCPR/C/25/D/168/1984, Abs.-Nr. 4.4.

149 Art. 7 lit. h) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. j) VerfO ZP.

150 So auch EGMR, Entscheidung vom 29.8.1997, Beschwerde-Nr. 22714/93, Worm v. Austria, Abs.-Nr. 22 f.

151 *Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (123).

schwerde dann nicht entgegensteht, wenn der Beschwerdeführer nachweisen kann, dass eine Einreichung innerhalb der Frist nicht möglich war.¹⁵² Dieser Ausnahmetatbestand ist unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Situation des Kindes auszulegen: Soweit eine Beschwerde nicht rechtzeitig eingelegt wurde, weil die betreffende Person keine Kenntnis von der Beschwerdemöglichkeit hatte, ist zu berücksichtigen, dass die Vertragsstaaten dazu verpflichtet sind, das Protokoll in einer auch für Kinder geeigneten Weise bekannt zu machen.¹⁵³ Soweit die Unkenntnis des Beschwerdeführers auf eine unzureichende Verbreitung des Protokolls durch den betreffenden Vertragsstaat zurückzuführen ist, kann der Staat sich daher nicht darauf berufen, dass die Beschwerde zu spät eingelegt wurde. Und auch im Übrigen ist zu erwarten, dass der Kinderrechtsausschuss die besondere Situation von Kindern berücksichtigt wird, wenn er über Ausnahmen vom Fristerfordernis entscheidet.¹⁵⁴

8. Kein Rechtsmissbrauch

Das Verfahren ist schließlich unzulässig, wenn die Beschwerde einen Missbrauch des Beschwerderechts darstellt oder mit den Bestimmungen der Kinderrechtskonvention oder der dazugehörigen Zusatzprotokolle unvereinbar ist.¹⁵⁵ Über diese Missbrauchsklausel, die sich in ähnlicher Form in anderen menschenrechtlichen Schutzregimen findet, kann der Ausschuss Beschwerden als unzulässig abweisen, wenn die Inanspruchnahme des Beschwerdemechanismus unangemessen erscheint oder der Beschwerdeführer nicht rechtsschutzbedürftig ist. In der Praxis der UN-Vertragsorgane haben sich bestimmte Fallgruppen herausgebildet, wobei zutreffend bemerkt wird, dass scharfe Konturen des Missbrauchsverbots bislang kaum erkennbar sind.¹⁵⁶ Einige dieser Fallgruppen lassen sich indes schon deshalb nicht auf das Individualbeschwerdeverfahren der Kinderrechtskonvention übertragen, weil das Zusatzprotokoll insofern Spezialregelungen enthält; dies gilt insbesondere für die Beschwerdefrist sowie für das Verbot, den Ausschuss mehrfach mit derselben Sache

152 Art. 7 lit. h) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. j) VerfO ZP. Weitergehende Bestrebungen, das Fristerfordernis abzuschwächen, konnten sich nicht durchsetzen, siehe dazu *Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (123 f.).

153 Art. 17 ZP.

154 Siehe auch *Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (124).

155 Art. 7 lit. c) ZP; Rule 16 Abs. 3 lit. e) VerfO ZP.

156 *Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 70.

zu befassen.¹⁵⁷ Ein Missbrauch des Beschwerderechts lässt sich beispielsweise annehmen, wenn der Beschwerdeführer eine offensichtlich unerhebliche Beeinträchtigung geltend macht,¹⁵⁸ oder sein Vorbringen Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Rechtsschutzersuchens begründet.¹⁵⁹ Auch ein Einbringen von Informationen, Stellungnahmen oder Anträgen im Laufe des Verfahrens kann sich als rechtsmissbräuchlich darstellen, wenn diese ersichtlich schon bei Erhebung der Beschwerde hätten vorgebracht werden können.¹⁶⁰

-
- 157 Siehe *Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 68 ff. zu diesen beiden Fallkonstellationen im Hinblick auf die Individualbeschwerde vor dem Menschenrechtsausschuss.
- 158 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 7.11.1991, Beschwerde-Nr. 448/1991, H.J.J. v. Netherlands, Abs.-Nr. 4.2, CCPR/C/43/D/448/1991. Im zu Grunde liegenden Fall hatte der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner Menschenrechte darin gesehen, dass ihm ein Bußgeld in Höhe von 75 Niederländischen Gulden auferlegt worden war, weil er ein Kraftfahrzeug ohne gültige Vignette betrieben hatte.
- 159 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 5.11.1991, Beschwerde-Nr. 367/1989, J.J.C. v. Canada, UN-Dok. CCPR/C/43/D/367/1989, Abs.-Nr. 5.2. Der Menschenrechtsausschuss begründete die Zweifel damit, dass der Beschwerdeführer nur generelle Einwände gegen die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der kanadische Gerichtsbarkeit vorbrachte, diese aber nicht weiter substantiierte.
- 160 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 16.7.1996, Beschwerde-Nr. 600/1994, Hylton v. Jamaica, UN-Dok. CCPR/C/57/D/600/1994, Abs.-Nr. 6.3.

IV. Rügefähige Rechte

1. Allgemeine Überlegungen

a) *Das Erfordernis eines subjektiven Rechts*

Aus Art. 5 Abs. 1 des Zusatzprotokolls ergibt sich, dass eine Einzelperson oder eine Personengruppe rügen muss, dass ein Vertragsstaat sie in einem Recht aus der Kinderrechtskonvention oder den ersten beiden Zusatzprotokollen verletzt hat. Damit ist die Frage aufgeworfen, welche Vorschriften der Kinderrechtskonvention und der Zusatzprotokolle subjektive Rechte begründen, auf die sich Beschwerdeführer vor dem Kinderrechtsausschuss berufen können. Denn das Individualbeschwerdeverfahren ist als Rechtsbehelf zur Geltendmachung von Verletzungen in eigenen Rechten ausgestaltet, es gibt keine Befugnis, generell zu rügen, dass ein Vertragsstaat seine Verpflichtungen aus dem Kinderrechtsübereinkommen nicht erfüllt.

b) *Die Bestimmung des subjektiv-rechtlichen Gehalts völkerrechtlicher Normen*

Die Frage, ob völkervertraglich garantierte Menschenrechte nur objektive Verpflichtungen der Staaten darstellen oder auch subjektive Rechte des Einzelnen begründen, hat die völkerrechtliche Diskussion lange Zeit dominiert. Sie kann als grundsätzlich geklärt gelten, spätestens seit die Völkerrechtsordnung Mechanismen bereithält, die wie das Individualbeschwerdeverfahren dem Einzelnen die Möglichkeit einräumen, auf internationaler Ebene eine Verletzung seiner Rechte geltend zu machen.¹⁶¹ Wenig Aufmerksamkeit hat indes die Frage erhalten, unter welchen Voraussetzungen eine konkrete völkerrechtliche Verpflichtung eines Staates auch ein Individualrecht begründet. Die Spruchpraxis etwa des Menschenrechtsausschusses oder des EGMR ist insofern wenig aufschlussreich, da sowohl der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) als auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) klassische Menschenrechtsverbürgungen enthalten, die unzweifelhaft Individualrechte beinhalten. Komplizierter stellt sich die Situation jedoch im Hinblick auf die Kinderrechtskonvention dar: Denn die Konvention enthält neben klassischen Menschenrechten – wie etwa dem Recht des Kindes auf freie Meinungsäußerung nach Art. 13 Abs. 1 KRK –, deren subjektiv-rechtlicher Gehalt außer Frage steht, auch Normierungen, die wie die Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls bei allen staatlichen Maßnahmen (Art. 3 Abs. 1 KRK) oder die Verpflichtung zum Abschluss von Übereinkünften

161 Statt vieler *Stein/von Buttlar*, Völkerrecht, 13. Aufl. 2012, S. 171 ff.

mit anderen Staaten (etwa nach Art. 11 Abs. 2 KRK) zumindest auf den ersten Blick allein als staatliche Verpflichtungen normiert sind. Im Individualbeschwerdeverfahren kann eine Verletzung dieser Vorschriften grundsätzlich nur dann gerügt werden, wenn sie nicht nur objektive Verpflichtungen der Staaten, sondern auch subjektive Rechte des Einzelnen begründen.

Die Praxis der Vertragsorgane, die vergleichbar dem Kinderrechtsausschuss mit einzelnen Aspekten des Menschenrechtsschutzes betraut sind – also insbesondere der Ausschuss zur Beseitigung von Rassendiskriminierung, der Frauenrechtsausschuss sowie der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen –, ist insofern wenig ergiebig. Die Frage, welche Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrags subjektive Rechte begründen, wird nur selten explizit gestellt. Exemplarisch für dieses Defizit liest sich die Entscheidung des UN-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung im Fall *Thilo Sarrazin*, in der der Ausschuss ein subjektives Recht auf Bestrafung eines anderen wegen Verbreitung rassistischen Gedankenguts angenommen hat, ohne zu begründen, inwieweit die herangezogenen Vorschriften des Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung einen subjektiv-rechtlichen Charakter haben.¹⁶²

Ob eine völkerrechtliche Norm neben einer Verpflichtung des Staates auch ein Recht eines Einzelnen begründet, ist durch Auslegung zu ermitteln.¹⁶³ Zu Recht bemerkt jedoch *Ralph Alexander Lorz*, dass sich kaum allgemeine Kriterien für diese Auslegung ausmachen lassen und dass eine allgemeine Dogmatik des subjektiven Rechts im Völkerrecht nicht existiert.¹⁶⁴ So ist zwar einerseits richtig, dass die Völkerrechtsordnung das Individuum traditionell nicht als Inhaber von Rechten, sondern allenfalls als Schutzobjekt anerkannt hat; diese weitgehende Beschränkung des Völkerrechts auf Rechtsbeziehungen zwischen Staaten entspricht aber nicht mehr

162 Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Entscheidung vom 26.2.2013, Beschwerde-Nr. 48/2010, TBB v. Germany, UN-Dok. CERD/C/82/D/48/2010; zu Recht kritisch *Tomuschat*, Der „Fall Sarrazin“ vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss, *EuGRZ* 2013, S. 262 (263); näher *Payandeh*, Die Entscheidung des UN-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung im Fall Sarrazin, *JZ* 2013, S. 980 (982).

163 *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 4. Aufl. 2009, S. 160; *Lorz*, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 64 f.; *Herdegen*, Völkerrecht, 11. Aufl. 2012, S. 106; aus der Rechtsprechung BGHZ 169, 348 ff.; im Ausgangspunkt auch *Cremer*, Die UN-Kinderrechtskonvention, Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2011, S. 7.

164 *Lorz*, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 65.

der gegenwärtigen Ausgestaltung des internationalen Rechtssystems.¹⁶⁵ Angesichts der zunehmenden Zahl eindeutig individualberechtigender Völkerrechtsnormen sowie der Errichtung internationaler Durchsetzungsmechanismen, in denen der Einzelne unmittelbar eine Verletzung seiner Rechte geltend machen kann, erscheint die Behauptung, Individualrechte stellen die Ausnahme dar, wenig plausibel. Eine allgemeine Vermutung gegen die Begründung subjektiver Rechte aus völkerrechtlichen Normen lässt sich daher nicht statuieren. Ebenso wenig ist ein hinreichender Grund dafür ersichtlich, ein Individualrecht nur dann anzunehmen, wenn der klare Wortlaut der völkerrechtlichen Vereinbarung ergibt, dass die Vertragsstaaten nicht nur zwischenstaatliche Pflichten begründen, sondern auch Individuen direkt berechtigten wollten.¹⁶⁶ In der modernsten Völkerrechtsordnung bestehen Staatenpflichten und Individualrechte gleichwertig nebeneinander. Individualrechte stellen weder die seltene Ausnahme dar, noch verdrängen sie die grundsätzliche zwischenstaatliche Orientierung des Völkerrechts.¹⁶⁷

Als Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten, dass die Frage nach dem subjektivrechtlichen Gehalt einer völkerrechtlichen Norm durch Auslegung zu ermitteln ist.¹⁶⁸ Anwendung finden demnach die allgemeinen völkerrechtlichen Auslegungsregeln, wie sie in den Art. 31 bis 33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK)¹⁶⁹ verankert und völkergewohnheitsrechtlich anerkannt sind.¹⁷⁰

165 Ausführlich zur zunehmenden Orientierung des Völkerrechts am Individuum *Caçado Trindade*, *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium*, in *Recueil des Cours* 316 (2005), S. 9 und *Recueil des Cours* 317 (2005), S. 9; *Peters*, *Jenseits der Menschenrechte*, 2013 (*im Erscheinen*).

166 So aber *Stein/von Buttlar*, *Völkerrecht*, 13. Aufl. 2012, S. 176; ähnlich OVG Lüneburg, Beschluss vom 2.10.2012, 8 LA 209/11, Abs.-Nr. 32.

167 Weitergehend begründet *Peters*, *Das subjektive internationale Recht*, JÖR n.F. 59 (2011), S. 411 (433) eine Vermutungsregel zugunsten von Individualrechten mit dem Gebot menschenrechtskonformer Auslegung.

168 Unerheblich für die Frage des subjektivrechtlichen Gehalts ist die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit im innerstaatlichen Recht. Beide Fragen sind klar voneinander zu trennen, siehe *Cremer*, *Die UN-Kinderrechtskonvention, Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte*, 2011, S. 7 (18); *Lorz*, *Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung*, 2003, S. 14 f. und S. 64 m.w.N.; *Sauer*, *Staatsrecht III*, 2. Aufl. 2013, S. 86 ff.

169 BGBl. 1985 II, S. 927. Überblick über die Auslegungsgrundsätze bei *von Arnould*, *Völkerrecht*, 2012, S. 87 f. Wortlaut, Systematik und Ziel und Zweck des Vertrags stehen im Vordergrund, der Wille der Vertragsparteien, wie er im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten und des Vertragschlusses zum Ausdruck gekommen ist, spielt eine nachrangige Rolle.

c) *Fazit: Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung der Kinderrechtskonvention*

Vor dem Hintergrund der Formulierung der einzelnen Vorschriften der Kinderrechtskonvention sowie der Einrichtung einer Individualbeschwerde kann es keine Zweifel daran geben, dass das Übereinkommen nicht nur Staatenpflichten, sondern auch Individualrechte normiert.¹⁷¹ Allein aus der Vorschrift des Art. 2 Abs. 1 KRK, der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, die im Übereinkommen festgelegten Rechte zu achten und zu gewährleisten, lässt sich indes nicht folgern, dass alle Vorschriften der Kinderrechtskonvention subjektive Rechte begründen.¹⁷² Ebenso wie die Existenz des Individualbeschwerdeverfahrens bekräftigt diese Vorschrift, dass das Übereinkommen überhaupt subjektive Rechte begründet, verhält sich aber nicht zu der Frage, welche Vorschriften einen individualrechtlichen Gehalt aufweisen. Daher ist eine differenzierte Betrachtung des unterschiedlichen Regelungsinhalts der einzelnen Vorschriften der Kinderrechtskonvention erforderlich. Jede einzelne Verpflichtung ist separat darauf hin zu analysieren, ob sie ein Individualrecht begründet oder nicht.¹⁷³

2. Einzelne rügefähige Rechte der Kinderrechtskonvention

a) *Klassische Freiheitsrechte und Diskriminierungsverbot*

Ohne weitere Begründung im Individualbeschwerdeverfahren rügefähig sind die klassischen Freiheitsgarantien, die in der Konvention in ihrer kinderspezifischen

170 In diesem Sinne lässt sich auch die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) im Fall *LaGrand* verstehen, in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass das in Art. 36 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen (BGBl. 1969 II, S. 1585) verankerte Recht von Ausländern auf konsularischen Beistand im Fall einer Festnahme ein subjektives Recht darstellt. Der IGH begründet dieses Ergebnis zum einen mit dem Wortlaut des Art. 36 Abs. 1 lit b) Satz 3 des Übereinkommens, in dem von Rechten des Betroffenen die Rede ist; zum anderen mit der Systematik der Vorschrift, da Art. 36 Abs. 1 lit. c) Satz 3 des Übereinkommens die konsularische Unterstützung gegen den Willen des Betroffenen ausschließt, was darauf hindeutet, dass die Vorschrift den Interessen des Betroffenen zu dienen bestimmt ist. Der IGH stellt somit auf Wortlaut, Systematik und Zweck der Vorschrift ab, um ihren subjektiv-rechtlichen Gehalt zu ermitteln; siehe IGH, Urteil vom 27.6.2001, *LaGrand Case, Germany v. United States of America*, ICJ Reports 2001, S. 466 (494).

171 Statt aller *Mower*, *The Convention on the Rights of the Child*, 1997, S. 4.

172 In diese Richtung jedoch *Cremer*, *Menschenrechtsverträge als Quelle von individuellen Rechten*, Anwaltsblatt 2011, S. 159 (160); *Cremer*, *Die UN-Kinderrechtskonvention, Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte*, 2011, S. 7 (8 ff.).

173 In diesem Sinne auch *Schmahl*, *Kinderrechtskonvention*, 2013, Einleitung Rdnr. 26; *Lorz*, *Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung*, 2003, S. S. 64 ff.

Eigenart garantiert sind. Das Recht auf Leben (Art. 6 KRK), die Meinungsfreiheit (Art. 13 KRK), die Religions- und Gewissensfreiheit (Art. 14 KRK) oder auch die Versammlungsfreiheit (Art. 15 KRK) begründen subjektive Rechte des Einzelnen. Das gleiche gilt für Rechte, die zwar nicht explizit in allgemeinen Menschenrechtskatalogen enthalten sind, die sich aber strukturell als Freiheitsrechte darstellen. Zu diesen teilweise innovativen Rechten¹⁷⁴ gehören etwa das Recht des Kindes auf eine Identität (Art. 7, 8 KRK), das Recht auf Verbleib bei den Eltern (Art. 9 KRK) oder das Recht auf eine regelmäßige Überprüfung der Behandlung im Fall einer behördlichen Unterbringung eines Kindes (Art. 25 KRK). Auch das Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 1 KRK – das als akzessorische Rechtsgarantie ausgestaltet ist, also stets nur in Verbindung mit einem weiteren in der Kinderrechtskonvention verankerten Recht zur Anwendung gelangt¹⁷⁵ – weist einen subjektiv-rechtlichen Gehalt auf.

b) Schutzpflichten

Die Kinderrechtskonvention beinhaltet nicht nur klassische Freiheitsrechte, die insbesondere Abwehrrechte gegen staatliche Maßnahmen darstellen. Die Konvention erkennt vielmehr an, dass Beeinträchtigungen von Kindern nicht nur von staatlicher Seite ausgehen können, sondern auch von Privaten, wie etwa den Eltern oder einem Elternteil, anderen mit der Obhut des Kindes betrauten Personen oder Außenstehenden. Vor diesem Hintergrund statuiert das Übereinkommen mehrere staatliche Schutzpflichten: Die Staaten müssen Maßnahmen ergreifen, um das rechtswidrige Verbringen von Kindern ins Ausland zu verhindern (Art. 11 Abs. 1 KRK), sie müssen generell Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor Gewalt oder Misshandlung ergreifen (Art. 19 KRK), und soweit Kinder aus dem familiären Umfeld herausgelöst werden, hat der Staat eine besondere Verantwortung für den Schutz des Kindes (Art. 20 KRK).

Auch wenn diese Vorschriften weitgehend objektiv-rechtlich formuliert sind – der Staat wird aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen – steht dies der Annahme eines subjektiv-rechtlichen Gehalts dieser Schutzpflichten nicht entgegen.¹⁷⁶ Die entsprechenden Normierungen bringen vielmehr deutlich zum Ausdruck, dass die Verpflichtung im Interesse des einzelnen Kindes erfolgt. Im Vordergrund der Verpflichtung steht das Kind, die Begünstigung stellt keinen bloßen Reflex dar. Daher ist

174 *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Einleitung Rdnr. 19; ausführlich *Cerda*, The Draft Convention on the Rights of the Child: New Rights, *Human Rights Quarterly* 12 (1990), S. 115.

175 *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 2 Rdnr. 9.

176 Hierzu *Stahl*, Schutzpflichten im Völkerrecht – Ansatz einer Dogmatik, 2012, S. 363 ff.

grundsätzlich davon auszugehen, dass auch die in der Kinderrechtskonvention normierten Schutzpflichten subjektive Rechte begründen, die grundsätzlich im Individualbeschwerdeverfahren geltend gemacht werden können.

Zu beachten ist indes, dass positive Verpflichtungen dem Staat regelmäßig einen Handlungsspielraum im Hinblick auf die von ihm zu ergreifenden Maßnahmen einräumen. Schutzpflichten verpflichten den Staat regelmäßig nicht dazu, eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen.¹⁷⁷ Ein Staat verletzt seine Schutzpflicht vielmehr erst dann, wenn er entweder gar nicht tätig wird oder offensichtlich unzureichende Maßnahmen ergreift. Zu beachten ist jedoch, dass der Kinderrechtsausschuss etwa die aus Art. 19 KRK abgeleitete Schutzpflicht eher rigoros versteht. So betont er im Rahmen der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 13, dass die Vertragsstaaten nach Art. 19 Abs. 1 KRK dazu verpflichtet sind, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen und dass ihnen insofern kein Spielraum zukommt. Und in der Folge führt der Ausschuss eine Reihe von – mehr oder weniger konkreten – Maßnahmen auf, die die Vertragsstaaten grundsätzlich ergreifen müssen, um ihren Verpflichtungen nachzukommen.¹⁷⁸ Soweit ein Vertragsstaat diesen Anforderungen nicht genügt, können unmittelbar von einem derartigen Versäumnis betroffene Kinder im Wege des Individualbeschwerdeverfahrens die Verletzung der staatlichen Schutzpflicht rügen.

c) *Recht auf Partizipation und Inklusion*

Neben klassischen Abwehrrechten und Schutzpflichten erkennt die Kinderrechtskonvention das Recht des Kindes auf Teilnahme sowohl an staatlichen Entscheidungsprozessen als auch am gesellschaftlichen Leben an. Dieses Grundprinzip ist in Art. 12 Abs. 1 KRK geregelt, der das Mitspracherecht des Kindes in allen das Kind berührenden Angelegenheiten gewährleistet. Dieses Recht bezieht sich neben Entscheidungen im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren (Art. 12 Abs. 2 KRK) auch auf alle anderen Lebenssituationen des Kindes, sowohl in staatlichen und gesellschaftlichen, als auch in familiären Kontexten. Spezielle Ausprägungen dieses Rechts finden sich insbesondere in Art. 23 Abs. 1, Art. 31 Abs. 1 und Art. 40 Abs. 2 Ziff. ii) KRK.¹⁷⁹ Diese Vorschriften begründen nicht nur die objektive Pflicht der

¹⁷⁷ Ausführlich *Stahl*, Schutzpflichten im Völkerrecht – Ansatz einer Dogmatik, 2012, S. 275 ff.

¹⁷⁸ Siehe die teilweise sehr detaillierten Vorgaben, die der Kinderrechtsausschuss den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus Art. 19 KRK auferlegt, Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, UN-Dok. CRC/C/GC/13, Abs.-Nr. 37.

¹⁷⁹ Zum Verhältnis dieser Vorschriften *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 12 Rdnr. 24 ff.

Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass entsprechende Mechanismen für die Berücksichtigung von Kindern etabliert werden, sondern sie schaffen auch subjektive Rechte.¹⁸⁰ Der subjektiv-rechtliche Charakter des Partizipationsrechts lässt sich besonders deutlich am Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 KRK festmachen: Die Norm spricht nicht nur ausdrücklich von einem Recht, sondern sie bezieht sich auch auf das Kind im Singular, was nahelegt, dass sich die staatliche Verpflichtung nicht nur darauf bezieht, dass der Staat für eine entsprechende Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren sorgen muss, sondern dass auch im konkreten Einzelfall die Meinung des Kindes berücksichtigt werden muss. Auch der Kinderrechtsausschuss geht wie selbstverständlich davon aus, dass Art. 12 KRK nicht nur ein objektives Grundprinzip der Kinderrechtskonvention darstellt, sondern auch ein subjektives Recht des Kindes begründet.¹⁸¹

d) *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*

Die Kinderrechtskonvention normiert nicht nur politische und bürgerliche Rechte, sondern auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte). Klassische in der Kinderrechtskonvention normierte WSK-Rechte sind insbesondere das Recht auf Gesundheit (Art. 24 KRK), das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 26 KRK), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27 KRK) oder das Recht auf Bildung (Art. 28, 29 KRK).

Die im einzelnen hoch umstrittene und kontroverse Einteilung der Menschenrechte in politische und bürgerliche Rechte auf der einen und WSK-Rechte auf der anderen Seite¹⁸² dient nicht nur analytischen Zwecken, sondern zieht auch eine unterschiedliche rechtliche Behandlung nach sich.¹⁸³ So war lange Zeit bereits umstritten, ob es sich bei der Kategorie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte überhaupt um verbindliches Recht handelt und ob diese Rechte justizierbar sind, ob also ein Gericht die Verletzung dieser Rechte feststellen kann.¹⁸⁴ Diese Fragen dürfen mittlerweile als grundsätzlich geklärt gelten, und auch die Kinderrechtskonvention nimmt diese Entwicklung auf, indem sie WSK-Rechte nicht nur

180 Schmahl, Kinderrechtskonvention, 2013, Einleitung Rdnr. 19.

181 Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 12 (2011), The right of the child to be heard, UN-Dok. CRC/C/GC/12 vom 20.7.2009, Abs.-Nr. 9 ff.

182 Dazu Buergenthal/Thürer, Menschenrechte, 2010, S. 29 ff.; Riedel, Menschenrechte der dritten Dimension, EuGRZ 1989, S. 9 ff.

183 Allerdings darf die Bedeutung dieser Unterscheidung auch nicht überbewertet werden, wie Klabbers, International Law, 2013, S. 110 zutreffend betont.

184 Siehe dazu Trilsch, Die Justizibilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, 2012, S. 44 ff.

normiert, sondern auch ihre rechtliche Verbindlichkeit anordnet.¹⁸⁵ Ebenso geht das Zusatzprotokoll von der grundsätzlichen Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte aus, da es ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, dass die Verletzung dieser Rechte im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens gerügt werden kann.¹⁸⁶ Indem das Zusatzprotokoll die Möglichkeit der Berufung auf diese Rechte vorsieht, geht es zudem implizit davon aus, dass es sich bei WSK-Rechten nicht nur um objektive Staatenverpflichtungen, sondern auch um subjektive Rechte handelt.¹⁸⁷

Eine Individualbeschwerde kann demnach auch auf die Verletzung von WSK-Rechten gestützt werden. Allerdings unterscheiden sich diese Rechte in ihrer Verpflichtungsstruktur von den klassischen Freiheitsrechten: WSK-Rechte beinhalten drei verschiedene Ebenen der Verpflichtung, die vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit den Schlagworten „*obligations to respect, protect and fulfil*“ zusammengefasst werden.¹⁸⁸ Die „*obligation to respect*“ beinhaltet eine abwehrrechtliche Dimension: Der Staat darf nicht durch belastende Maßnahmen in die Rechtssphäre des Bürgers eingreifen, also etwa den Zugang zur Schulbildung erschweren. Die „*obligation to protect*“ beinhaltet eine Schutzpflicht, die den Staat dazu verpflichtet, Rechtsverletzungen, die von anderen, privaten Personen ausgehen, zu verhindern. Auch eine extraterritoriale Wirkung der WSK-Rechte wird insofern zunehmend diskutiert.¹⁸⁹ Im Hinblick auf den subjektiv-rechtlichen Gehalt der WSK-Rechte bestehen in dieser abwehrrechtlichen Dimension sowie im Hinblick auf die aus WSK-Rechten abgeleiteten Schutzpflichten keine Unterschiede

185 Art. 4 Satz 2 KRK.

186 Art. 10 Abs. 4 ZP. Die Justiziabilitätsfrage hat allerdings bei den Verhandlungen um das Protokoll eine Rolle gespielt, siehe Report of the Open-ended Working Group, UN-Dok. A/HRC/17/36, Abs.-Nr. 74 f.; *Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (125).

187 Allgemein zum subjektiv-rechtlichen Gehalt der WSK-Rechte *Trilsch*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, 2012, S. 45 ff.; *Riedel*, Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK, NVwZ 2010, S. 1346 (1347 f.); im Hinblick auf das Recht auf Gesundheit *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 24 Rdnr. 1.

188 Siehe etwa Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 14 (2000), The right to the highest attainable standard of health, UN-Dok. E/C.12/2000/4 vom 11.8.2000, Abs.-Nr. 33; *Riedel*, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011, Abs.-Nr. 14 f.; *Bantekas/Oette*, International Human Rights Law and Practice, 2013, S. 370 f.

189 Siehe insbesondere die Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights vom 29.2.2012; und dazu *de Schutter* u.a., Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly 34 (2012), S. 1084 ff.

gegenüber den klassischen Freiheitsrechten. Sie können von Betroffenen im Individualbeschwerdeverfahren geltend gemacht werden.

Die umstrittenste Dimension der WSK-Rechte besteht in der „*obligation to fulfil*“. Während die klassischen Freiheitsrechte zumindest in ihrer traditionellen Ausprägung Abwehrrechte gegen den Staat darstellen, verlangen die WSK-Rechte darüber hinaus, dass der Staat tätig wird und aktiv auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage hinwirkt.¹⁹⁰ Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass das Völkerrecht den Staaten keine inhaltlichen Vorgaben im Hinblick auf die Ausgestaltung ihres wirtschaftlichen, sozialen und politischen Systems macht.¹⁹¹ Andererseits ist die Verwirklichung von WSK-Rechten in hohem Maße von der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Staates abhängig.¹⁹² Insbesondere in den Entwicklungsländern scheidet die Verwirklichung der WSK-Rechte oftmals nicht am Willen des Staates sondern an den ökonomischen Rahmenbedingungen und ist ohne internationale Hilfe nicht zu realisieren.¹⁹³ WSK-Rechte verlangen daher grundsätzlich nicht ein bestimmtes Ergebnis, sondern ein Verhalten, das auf die Verbesserung der Lage gerichtet ist (Grundsatz der progressiven Verwirklichung).¹⁹⁴ Dementsprechend differenziert auch Art. 4 KRK zwischen den verschiedenen Arten von Rechten: Während die Vertragsstaaten grundsätzlich dazu verpflichtet sind, alle geeigneten Maßnahmen zur Verwirklichung der im Kinderrechtsübereinkommen verankerten Rechte zu ergreifen, besteht diese Verpflichtung hinsichtlich der WSK-Rechte nur unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. Art. 10 Abs. 4 des Zusatzprotokolls nimmt hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs im Individualbeschwerdeverfahren auf Art. 4 KRK

190 *Trilsch*, Die Justizibilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, 2012, S. 11 ff.

191 Deutlich Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 3 (1990), The nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1), UN-Dok. E/1991/23, Abs.-Nr. 8.

192 *Trilsch*, Die Justizibilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, 2012, S. 12 f.; *Buergenthal/Thürer*, Menschenrechte, 2010, S. 40 f.; *Bantekas/Oette*, International Human Rights Law and Practice, 2013, S. 374 ff.

193 *Buergenthal/Thürer*, Menschenrechte, 2010, S. 41.

194 Dieser konzeptionelle Unterschied kommt in den beiden UN-Menschenrechtspakten deutlich zum Ausdruck: Während Art. 2 Abs. 1 IPBPR die Staaten dazu verpflichtet, die im Pakt enthaltenen Rechte zu achten und zu gewährleisten, verpflichtet Art. 2 Abs. 1 IPWSKR die Vertragsstaaten dazu, Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln die volle Verwirklichung der WSK-Rechte zu erreichen. Zur Relativierung dieser Unterscheidung zwischen Ergebnispflichten und Verhaltenspflichten aber auch Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 3 (1990), The nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1), UN-Dok. E/1991/23.

Bezug und betont darüber hinaus, dass die Vertragsstaaten zur Verwirklichung von WSK-Rechten eine Reihe möglicher Maßnahmen treffen können.

Vor diesem Hintergrund lässt sich zunächst festhalten, dass die in der Kinderrechtskonvention verankerten WSK-Rechte die Vertragsstaaten grundsätzlich nicht auf die Vornahme einer konkreten Maßnahme verpflichten und dass es folglich keinen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf die Vornahme einer *konkreten* staatlichen Maßnahme gibt. Im Wege der Individualbeschwerde kann daher beispielsweise nicht gerügt werden, dass ein Staat seiner Verpflichtung aus dem Recht auf Bildung nicht nachgekommen ist, weil nicht genügend Studienplätze zur Verfügung gestellt wurden.¹⁹⁵

Auch unter Berücksichtigung dieser Beschränkungen – der Anerkennung eines weiten Spielraums der Staaten im Hinblick auf die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der WSK-Rechte ergreifen, sowie der Berücksichtigung der ökonomischen Leistungsfähigkeit – enthalten WSK-Rechte jedoch konkrete und justiziable Verpflichtungen der Staaten:¹⁹⁶ Dabei handelt es sich zum einen um die Verpflichtung, WSK-Rechte diskriminierungsfrei zu gewähren.¹⁹⁷ Soweit ein Staat also aktiv wird und Leistungen wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Art zur Verfügung stellt, darf er keine Unterscheidungen nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht oder den sonstigen nach Art. 2 Abs. 1 KRK verpönten Kriterien vornehmen. Zum anderen setzt sich zunehmend die Auffassung durch, dass WSK-Rechte einen unabdingbaren Kerngehalt aufweisen (*minimum core obligations*), der unabhängig vom Ressourcenvorbehalt und vom Handlungsspielraum der Staaten besteht.¹⁹⁸ Dementsprechend hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ausgeführt, dass ein Staat, in dem eine erhebliche Anzahl von Menschen keinen Zugang zu einem Minimum an Nahrungsmitteln, Gesundheitsvorsorge, Unterkunft oder Bildung hat, *prima facie* seine Verpflichtungen aus dem Sozialpakt verletzt.¹⁹⁹ Soweit ein Staat seine Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Gewährung von

195 Vgl. *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 29 Rdnr. 13.

196 Siehe *Buergenthal/Thürer*, Menschenrechte, 2010, S. 41.

197 Den normativen Anknüpfungspunkt hierfür bildet Art. 2 Abs. 1 KRK in Verbindung mit dem jeweiligen speziellen WSK-Recht der Kinderrechtskonvention.

198 Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 3 (1990), The nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1), UN-Dok. E/1991/23, Abs.-Nr. 10; *Trilsch*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, 2012, S. 28 f. und S. 291 ff.; *von Arnould*, Völkerrecht, 2012, S. 237; ausführliche und kritische Rekonstruktion bei *Young*, The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content, *Yale Journal of International Law* 33 (2008), S. 113 ff.

199 Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 3 (1990), The nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1), UN-Dok. E/1991/23, Abs.-Nr. 10.

WSK-Rechten oder den unabdingbaren Kerngehalt eines WSK-Rechts verletzt, können sich von dieser Verletzung Betroffene auf ein subjektives Recht berufen und dieses im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens geltend machen.

Ob darüber hinaus ein subjektives Recht des Einzelnen darauf besteht, dass der Staat sich generell um die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage bemüht, erscheint hingegen zweifelhaft. Soweit die WSK-Rechte auf eine progressive Verwirklichung abzielen und dem Staat dabei einen weiten Entscheidungsspielraum hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen einräumen, fehlt es an einem hinreichend bestimmten Normgehalt, um dem Einzelnen eine konkrete Rechtsposition zuzuweisen. Problematisch wird jedenfalls regelmäßig die individuelle Betroffenheit einer Person sein, die keine Verletzung in ihrem Recht auf diskriminierungsfreie Teilhabe an Leistungen des Staates oder eine Verletzung in einem unabdingbaren Kerngehalt eines WSK-Rechts rügt, sondern generell beklagt, dass ein Staat seine Verpflichtung zur progressiven Verwirklichung der WSK-Rechte nicht erfüllt.

e) *Handlungsaufträge als Staatenverpflichtungen*

Die Kinderrechtskonvention enthält an vielen Stellen Handlungsaufträge an staatliche Instanzen. Dabei handelt es sich zum einen um Normen, die im Hinblick auf grenzüberschreitende Sachverhalte eine internationale Kooperation zwischen Staaten anregen, wie etwa die in Art. 11 Abs. 2 KRK enthaltene Verpflichtung, den Abschluss von oder den Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen zu fördern, die dem Zweck dienen, die rechtswidrige Verbringung von Kindern ins Ausland zu bekämpfen.²⁰⁰ Eine Pflicht zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist darin jedoch nicht enthalten,²⁰¹ und die Verpflichtung beinhaltet auch kein subjektives Recht des Einzelnen, sondern stellt sich als bloße objektive Staatenverpflichtung dar.

Die Kinderrechtskonvention enthält zudem explizite Gesetzgebungsaufträge. So verpflichtet Art. 32 Abs. 2 KRK die Vertragsstaaten unter anderem dazu, durch gesetzgeberische Maßnahmen sicherzustellen, dass Kinder vor wirtschaftlicher Ausbeutung und unangemessener Arbeit geschützt werden. Der Verpflichtungsgehalt wird dahingehend konkretisiert, dass die Staaten Regelungen über das Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit, zur Arbeitszeit und zu den Arbeitsbedingungen treffen und Sanktionen für Verstöße gegen diese Regelungen vorsehen müssen. Auf den ersten Blick ist der subjektiv-rechtliche Gehalt dieser Verpflichtungen

200 Siehe ferner Art. 17 Satz 2 lit. b), Art. 21 lit. e), Art. 22 Abs. 2, Art. 23 Abs. 4, Art. 24 Abs. 4, Art. 27 Abs. 4, Art. 28 Abs. 3 KRK.

201 *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 11 Rdnr. 5.

fraglich. Gesetzgeberische Maßnahmen ergehen grundsätzlich im öffentlichen Interesse und dienen nicht dem Schutz einzelner Personen. Der Einzelne hat grundsätzlich keinen Anspruch auf den Erlass einer konkreten gesetzlichen Regelung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Art. 32 Abs. 2 KRK Ausdruck einer menschenrechtlichen Schutzpflicht ist: Der Staat hat dafür Sorge zu tragen, dass die Rechte des Einzelnen – hier das Recht auf Schutz vor Ausbeutung – nicht durch Private beeinträchtigt werden. Ergreift ein Staat keine oder nur unzureichende gesetzgeberische Maßnahmen, um diesen Schutz zu gewährleisten, so kommt eine Verletzung dieser Schutzpflicht in Betracht, die der betroffene Einzelne im Individualbeschwerdeverfahren rügen kann.

f) Vorrang des Kindeswohls

Schließlich stellt sich die Frage, ob das in Art. 3 Abs. 1 KRK verankerte Grundprinzip des Vorrangs des Kindeswohls²⁰² einen subjektiv-rechtlichen Charakter aufweist, ob der Einzelne also im Individualbeschwerdeverfahren rügen kann, dass bei einer seine Interessen betreffenden Entscheidung das Kindeswohl keine hinreichende Berücksichtigung erfahren habe. Die Frage, ob Art. 3 Abs. 1 KRK ein subjektives Recht enthält, wird nur selten ausdrücklich thematisiert. Teilweise wird der subjektiv-rechtliche Gehalt ohne nähere Begründung²⁰³ oder unter Hinweis darauf, dass die Berücksichtigung des Kindeswohls spezifisch dem Anliegen von Kindern dient und nicht nur im öffentlichen Interesse erfolgt²⁰⁴ und Kinder deutlich aus dem Kreis der Allgemeinheit heraushebt²⁰⁵, bejaht. Hingegen verneint etwa das OVG Lüneburg recht pauschal den subjektiv-rechtlichen Gehalt der Vorschrift, auch wenn es die Frage im Ergebnis dahinstehen lässt.²⁰⁶ Das Bundesverwaltungsgericht hingegen geht davon aus, dass eine Berufung auf Art. 3 Abs. 1 KRK vor innerstaatlichen

202 Ausführlich zum Inhalt dieser Verpflichtung *Lorz/Sauer*, Kinderrechte ohne Vorbehalt, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 5 (9 ff.).

203 *Cremer*, Die UN-Kinderrechtskonvention, Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2011, S. 18.

204 *Sauer*, Staatsrecht III, 2. Aufl. 2013, S. 88.

205 *Lorz*, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 64 ff. Im Ergebnis vertritt *Lorz* indes einen differenzierenden Ansatz und versucht, die Bedenken gegen die individualrechtliche Dimension des Art. 3 Abs. 1 KRK dadurch zu integrieren, dass die Reichweite des subjektiv-rechtlichen Gehalts hinterfragt wird.

206 OVG Lüneburg, Beschluss vom 2.10.2012, 8 LA 209/11, Abs.-Nr. 31 ff. Die Entscheidung vermag indes schon deswegen nicht zu überzeugen, weil das OVG ohne Problembewusstsein die Maßstäbe der deutschen Schutznormtheorie zur Anwendung bringt. Dagegen zu Recht *Lorz*, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 65, zur Übertragbarkeit des Grundgedankens aber auch S. 66 f.

Behörden und Gerichten grundsätzlich möglich ist.²⁰⁷ Auch der Kinderrechtsausschuss geht unmissverständlich davon aus, dass Art. 3 Abs. 1 KRK ein subjektives Recht begründet.²⁰⁸

Der Wortlaut der Vorschrift scheint der Annahme eines subjektiv-rechtlichen Gehalts zunächst entgegenzustehen, da die Norm nicht ausdrücklich von einem Recht spricht, sondern vielmehr die staatlichen Organe und andere Entscheidungsinstanzen adressiert.²⁰⁹ Dem lässt sich jedoch entgegenhalten, dass völkerrechtliche Verträge typischerweise staatliche Organe adressieren. Nicht alle menschenrechtlichen Vorschriften bringen die Rechtsträgerschaft des Individuums explizit zum Ausdruck. Auch in der Kinderrechtskonvention sind nicht alle Rechte auf diese Weise formuliert.²¹⁰ Der individualrechtliche Charakter einer Norm lässt sich nicht allein deshalb verneinen, weil die Vorschrift nicht den Begriff „Recht“ oder „Anspruch“ verwendet.²¹¹ Vielmehr ist vom Grundsatz des Art. 2 Abs. 1 KRK auszugehen, der voraussetzt, dass die Kinderrechtskonvention individuelle Rechte normiert.

Entscheidend erscheint zudem, dass Art. 3 Abs. 1 KRK nicht nur eine generelle Berücksichtigung von Kinderbelangen, sondern in jedem Einzelfall eine Auseinandersetzung mit dem Wohl des einzelnen von einer Maßnahme konkret betroffenen Kindes verlangt. Zwar bezieht sich die Vorschrift zu Beginn auf *Kinder* als solche, die Verwendung des Plurals hat indes die Funktion, den Anwendungsbereich des Kindeswohlprinzips möglichst weit zu fassen: Das Kindeswohl soll im Rahmen aller Entscheidungen, die auch nur potenziell Kinder betreffen können, Berücksichtigung finden.²¹² An späterer Stelle spricht die Vorschrift davon, dass das Wohl *des Kindes* zu berücksichtigen ist. Das Kindeswohlprinzip verlangt demzufolge, dass in jeder Einzelfallentscheidung, die die Belange eines Kindes betrifft, das Wohl des betroffe-

207 BVerwG, Urteil vom 13.6.2013, 10 C 13.12, Abs.-Nr. 22.

208 Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), UN-Dok. CRC/C/GC/14 vom 29.5.2013.

209 So OVG Lüneburg, Beschluss vom 2.10.2012, 8 LA 209/11, Abs.-Nr. 32; im Ausgangspunkt auch Lorz, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 66.

210 Siehe etwa Art. 9 Abs. 1, Art. 10 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1, Art. 17, Art. 18 KRK.

211 So auch Cremer, Menschenrechtsverträge als Quelle von individuellen Rechten, Anwaltsblatt 2011, S. 159 (160).

212 Siehe Alston, The Best Interests Principle: Towards a Reconciliation of Culture and Human Rights, International Journal of Law and the Family 8 (1994), S. 1 (14); Freeman, Article 3, in: Alen u.a. (Hrsg.), A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, 2007, S. 45 f.; Lorz, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 60 ff.

nen Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist. Damit dient die Norm nicht allein dem Interesse der Allgemeinheit oder den Belangen von Kindern insgesamt, sondern zielt auch auf eine Berücksichtigung der individuellen Interessen des Einzelnen ab.

Gegen die Anerkennung eines subjektiv-rechtlichen Gehalts lässt sich auch nicht die Unbestimmtheit des Art. 3 Abs. 1 KRK einwenden.²¹³ Zunächst ist die Frage der hinreichenden Bestimmtheit einer Norm von der Bestimmung des subjektiv-rechtlichen Gehalts konzeptionell zu unterscheiden,²¹⁴ wenn auch ein notwendiges Mindestmaß an inhaltlicher Bestimmtheit vorliegen muss, um davon sprechen zu können, dass eine Norm dem Einzelnen eine bestimmte Rechtsmacht zuweist. Die vermeintliche Unbestimmtheit des Art. 3 Abs. 1 KRK ist indes darauf zurückzuführen, dass die Norm als Generalklausel formuliert ist, die in unterschiedlichsten staatlichen und sonstigen Entscheidungsprozessen die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls verlangt. Allein die Tatsache, dass nicht im Vorhinein feststeht, in welchen Kontexten die Norm zur Anwendung gelangen wird, führt jedoch nicht zur Unbestimmtheit der Vorschrift. Die Norm bringt vielmehr hinreichend konkret zum Ausdruck, dass das Kindeswohl in sämtlichen Fällen vorrangig zu berücksichtigen ist, in denen Kindesinteressen berührt sind. Und auch die Tatsache, dass es im Einzelfall schwierig sein kann zu ermitteln, welche Entscheidung dem Kindeswohl am besten gerecht wird, steht der Annahme eines hinreichend bestimmten subjektiven Rechts nicht entgegen.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage nach dem subjektiv-rechtlichen Gehalt des Art. 3 Abs. 1 KRK grundsätzlich zu bejahen. Das einzelne Kind kann sich vor dem Kinderrechtsausschuss darauf berufen, eine staatliche Entscheidung habe die nach Art. 3 Abs. 1 KRK vorgesehene Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls verletzt.²¹⁵ Soweit bereits ein anderes Recht aus der Kinderrechtskonvention einschlägig ist, ist die explizite Berufung auf Art. 3 Abs. 1 KRK indes nicht erforderlich, wengleich die Vorschrift als der Konvention zugrundeliegendes Leitprinzip auch in diesen Fällen Bedeutung erlangen kann, etwa bei der Auslegung einzelner in der Kinderrechtskonvention normierter Rechte oder als Leitlinie für die

213 In diesem Sinne aber OVG Lüneburg, Beschluss vom 2.10.2012, 8 LA 209/11, Abs.-Nr. 32; anders mit überzeugenden Argumenten *Lorz*, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 18 ff.

214 Nicht überzeugend daher Bundesregierung, Denkschrift zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren, BT-Drs. 17/10916, S. 18 (20).

215 Zu den Konsequenzen des Art. 3 Abs. 1 KRK für die innerstaatliche Rechtsordnung, insbesondere mit Blick auf Rechtsschutz und Verwaltungsverfahren, *Lorz*, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 67 ff.

Auflösung von Konflikten zwischen verschiedenen Rechten oder sonstigen Regelungen des Übereinkommens.²¹⁶

Eine darüber hinaus gehende, selbständige Bedeutung kann Art. 3 Abs. 1 KRK insbesondere dann zukommen, wenn kein sonstiges in der Kinderrechtskonvention normiertes Recht einschlägig erscheint. Denn die Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls ist denkbar weit ausgestaltet, sie bezieht sich nach Art. 3 Abs. 1 KRK auf alle Maßnahmen, die Kinder betreffen. Losgelöst von den sonstigen Rechtsgarantien der Kinderrechtskonvention muss daher in jedem Verwaltungsverfahren, das die Interessen von Kindern betrifft, eine Auseinandersetzung mit dem Kindeswohl erfolgen, und dieses muss einen vorrangigen Gesichtspunkt bei der Entscheidungsfindung darstellen. Insbesondere Ermessens- und Abwägungsentscheidungen der Verwaltung werden dem Gebot des Art. 3 Abs. 1 KRK daher nicht gerecht, wenn sie schon nicht erkennen lassen, dass eine entsprechende Auseinandersetzung stattgefunden hat.²¹⁷ Die Verkennung der Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls kann im innerstaatlichen Rechtsweg geltend gemacht,²¹⁸ und letztlich im Wege der Individualbeschwerde vor dem Kinderrechtsausschuss gerügt werden.

216 Siehe dazu *Alston*, *The Best Interest Principle: Towards Reconciliation of Culture and Human Rights*, in: *Alston* (Hrsg.), *The Best Interests of the Child*, 1994, S. 1 (15 f.).

217 Ausführlich hierzu *Lorz*, *Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung*, 2003, S. 60 ff.

218 Siehe insbesondere § 114 VwGO zur gerichtlichen Überprüfbarkeit der Einhaltung der rechtlichen Ermessensgrenzen.

V. Die Entscheidung und ihre rechtlichen Konsequenzen

1. Prüfungsgrundlage und Beweisverfahren

Soweit der Ausschuss die Zulässigkeit der Individualbeschwerde bejaht, prüft er ihre Begründetheit, also die Frage, ob die angegriffene staatliche Maßnahme mit der Kinderrechtskonvention vereinbar ist. Der Ausschuss berät in nichtöffentlicher Sitzung²¹⁹ und prüft die Beschwerde unter Zugrundelegung aller ihm vom Beschwerdeführer, vom Opfer, vom betroffenen Vertragsstaat und von anderen Organisationen unterbreiteten Unterlagen²²⁰ sowie gegebenenfalls aufgrund der Erkenntnisse der mündlichen Verhandlung.

Dabei obliegt es grundsätzlich dem Beschwerdeführer zu beweisen, dass der Vertragsstaat eine Rechtsverletzung begangen hat.²²¹ Der Einzelne muss also mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln – denkbar sind etwa schriftliche Aussagen des Opfers sowie von Zeugen, die Vorlage amtlicher Entscheidungen, Urkunden, medizinische oder psychologische Gutachten und sonstiger Dokumente, der Verweis auf Berichte von internationalen Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen – das von ihm behauptete tatsächliche Geschehen in einer Weise belegen, dass der Ausschuss von der Wahrheit seines Vortrags überzeugt ist.²²² Diese Verteilung der Darlegungs- und Beweislast zulasten des Beschwerdeführers wird jedoch in zweifacher Hinsicht relativiert. Zum einen gilt ein eingeschränkter Amtsermittlungsgrundsatz, zumindest in der Weise, dass der Ausschuss in unklaren und zweifelhaften Fällen beim Beschwerdeführer nachfragen muss.²²³ Zum anderen kann sich der Vertragsstaat nicht darauf beschränken, den Vortrag des Beschwerdeführers pauschal zu bestreiten. Oftmals wird der Einzelne nicht oder nur mit unzumutbarem Aufwand in der Lage sein, Informationen, die der Sphäre des Staates zuzurechnen sind, vorzubringen oder ihre Echtheit zu beweisen. Vor diesem Hintergrund hat etwa der Menschenrechtsausschuss eine Mitwirkungspflicht des Vertragsstaats angenommen, die ihn zur gewissenhaften Prüfung des Vorbringens des Beschwerdeführers sowie zur Vorlage von Informationen, die für die Klärung des Sachver-

219 Art. 10 Abs. 2 ZP.

220 Art. 10 Abs. 1 ZP; Rule 23 Abs. 1 VerfO ZP.

221 Vgl. Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 55 f.

222 Nachweise bei Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 55.

223 Rule 15 VerfO ZP.

halts erforderlich sind, verpflichtet.²²⁴ Soweit es um Informationen geht, die nur dem Staat zugänglich sind, hat der Ausschuss sogar eine Umkehr der Beweislast zulasten des Vertragsstaats angenommen.²²⁵

2. Entscheidungsinhalt und Entscheidungswirkungen

Kommt der Ausschuss auf dieser Grundlage zu dem Ergebnis, dass der Vertragsstaat eine Verpflichtung aus der Kinderrechtskonvention verletzt hat, so stellt er diese Rechtsverletzung fest. In der Praxis der menschenrechtlichen Ausschüsse ist darüber hinaus die Tendenz erkennbar, auf die völkerrechtliche Verpflichtung zur Wiedergutmachung von Rechtsverletzungen hinzuweisen und gegebenenfalls sogar einzelne Maßnahmen aufzuzeigen, mit denen die Wiedergutmachung erfolgen kann.²²⁶ Die Verfahrensordnung zum Zusatzprotokoll greift diese Praxis auf und sieht nunmehr als Regelfall vor, dass der Ausschuss entsprechende Empfehlungen macht, soweit er eine Vertragsverletzung feststellt.²²⁷ Jedes an einer Entscheidung beteiligte Ausschussmitglied hat das Recht, der Entscheidung eine abweichende Auffassung beizufügen, die zusammen mit der Entscheidung veröffentlicht wird.²²⁸ Die Verfahrensordnung sieht die Möglichkeit vor, dass die Entscheidung an dritte Parteien übermittelt oder öffentlich bekannt gemacht wird.²²⁹ Zusammenfassungen der Entscheidungen des Ausschusses werden in die Tätigkeitsberichte des Ausschusses an die Generalversammlung aufgenommen.²³⁰

Entscheidungen von im UN-System errichteten Ausschüssen im Verfahren der Individualbeschwerde unterscheiden sich indes in ihrer Wirkung in mehrfacher Hinsicht von den Entscheidungen innerstaatlicher und internationaler Gerichte. Zum einen haben internationale Entscheidungsgremien generell nur die Befugnis, Rechtsverletzungen festzustellen. Eine unmittelbare Durchgriffswirkung in den innerstaatlichen Rechtsraum kommt ihnen nicht zu, sie können also nicht – wie ein innerstaatliches Gericht – einzelne Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen oder

224 Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 57 f.

225 Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 57 f.

226 Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 48 f.

227 Rule 27 Abs. 4 VerfO ZP.

228 Rule 24 VerfO ZP.

229 Rule 27 Abs. 3 VerfO ZP. Auch im Fall einer Veröffentlichung der Entscheidung ist jedoch dem Schutzanliegen von Beschwerdeführern und Opfern Rechnung zu tragen und gegebenenfalls deren Anonymität zu wahren, siehe Rule 29 Abs. 4 VerfO ZP.

230 Art. 44 Abs. 5 KRK; Art. 16 ZP; Rule 27 Abs. 5 VerfO ZP.

sogar Rechtsnormen aufheben oder für nichtig erklären. Die Entscheidungen internationaler Streitbeilegungsgremien entfalten keine unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Rechtsraum, sondern müssen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Zweitens sind Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses – wie auch Entscheidungen der anderen im Rahmen der Vereinten Nationen errichteten menschenrechtlichen Vertragsgremien – völkerrechtlich nicht verbindlich.²³¹ Die Unverbindlichkeit der Entscheidungen kommt klar im Wortlaut des Art. 10 Abs. 5 ZP zum Ausdruck, der dem Ausschuss nur das Recht gibt, seine „Auffassungen“ zusammen mit seinen „Empfehlungen“ den Parteien zu übermitteln. Sie unterscheiden sich damit insbesondere von rechtlich verbindlichen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die von den Mitgliedstaaten zu befolgen und umzusetzen sind.²³²

Daraus folgt indes nicht, dass Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses im Individualbeschwerdeverfahren keine rechtliche Bedeutung hätten. Die fehlende Bindungswirkung bedeutet, dass der Ausschuss nicht die Kompetenz hat, in rechtlich verbindlicher Weise für den Einzelfall die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zu konkretisieren und über das Bestehen einer Verletzung der Konvention zu entscheiden. Diese Kompetenz liegt weiterhin bei den Vertragsstaaten, die zunächst einmal selbst darüber befinden, wie die Verpflichtungen aus dem Kinderrechtsübereinkommen auszulegen sind und ob sie im Einzelfall in Konformität mit diesen Verpflichtungen handeln. Bei dieser Bestimmung sind die Vertragsstaaten jedoch nicht völlig frei, sondern sie müssen eine Entscheidung, mit der der Aus-

231 Bundesregierung, Denkschrift zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren, BT-Drs. 17/10916, S. 18 und S. 21; *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 45 Rdnr. 27; grundsätzlich zur mangelnden Verbindlichkeit der Entscheidungen von UN-Ausschüssen *Cremer*, Die Individualbeschwerde nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens gegen Rassismus (ICERD), Ein Handbuch für Nichtregierungsorganisationen und Betroffene, 2005, S. 23; *Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 19 ff.

232 Art. 46 Abs. 1 EMRK; siehe im Einzelnen zu den Wirkungen von EGMR-Entscheidungen *Sauer*, Staatsrecht III, 2. Aufl. 2013, S. 107 f.; *Cremer*, Entscheidung und Entscheidungswirkung, in: Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2006, S. 1704 (1739 ff.).

schluss eine Verletzung von vertraglichen Verpflichtungen feststellt, gebührend in Erwägung ziehen.²³³

Vertragsstaaten sind demnach verpflichtet, Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses zu berücksichtigen, sie müssen sie aber nicht strikt befolgen oder umsetzen. Rein formal steht den Vertragsstaaten somit das Recht zu, die Ausführungen des Kinderrechtsausschusses zu bestreiten und sowohl im Hinblick auf die vom Ausschuss festgestellten Tatsachen als auch im Hinblick auf die Ausführungen in rechtlicher Hinsicht eine andere Position zu vertreten und das Vorliegen einer Rechtsverletzung zu bestreiten. Allerdings setzt sich ein derartiges Verhalten eines Staates dem Einwand aus, dass der Staat sich sowohl der Kinderrechtskonvention als auch dem Kontrollregime des Kinderrechtsausschusses in einem freiwilligen Akt der Selbstbestimmung unterworfen hat.²³⁴ Die Autorität des Ausschusses sowie der drohende öffentliche Glaubwürdigkeitsverlust des Vertragsstaates auch auf internationaler Ebene stellen wesentliche Faktoren dar, die die Vertragsstaaten dazu verleiten, nach Möglichkeit den Vorgaben des Ausschusses Rechnung zu tragen. Zudem werden die Empfehlungen der Vertragsausschüsse oftmals von Nichtregierungsorganisationen und auch vom Deutschen Institut für Menschenrechte aufgegriffen, um Missstände öffentlich anzuprangern. Auch auf diesem Wege wird Druck auf politische Entscheidungsträger ausgeübt, der die Bereitschaft zur Umsetzung und Befolgung von Entscheidungen der Vertragsausschüsse erhöhen kann.

3. Follow-Up-Verfahren

Um die Vertragsstaaten dazu zu bringen, Entscheidung des Kinderrechtsausschusses trotz fehlender rechtlicher Verbindlichkeit nach Möglichkeit zu befolgen und im innerstaatlichen Recht umzusetzen, sieht Art. 11 des Zusatzprotokolls ein sogenanntes Follow-Up-Verfahren vor. Dieses Verfahren setzt sich aus mehreren Be-

233 Art. 11 Abs. 1 ZP. Das Zusatzprotokoll greift damit Grundsätze auf, die im Rahmen anderer menschenrechtlicher Vertragsregime der Vereinten Nationen entwickelt wurden, siehe etwa *Tomuschat*, Human Rights Committee, in: Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Rdnr. 14, www.mpepil.com; *Buergenthal*, The U.N. Human Rights Committee, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 5 (2001), S. 341 (397); *Klein/Brinkmeier*, CCPR und EGMR, Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Vergleich, Vereinte Nationen 2001, S. 17 (18); *Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1996, S. 309 ff.; *Dederer*, Die Durchsetzung der Menschenrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. VI/2, 2009, S. 333 (379 f.); *Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007, S. 20 ff.

234 Vgl. *Kälín/Künzli*, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2. Aufl. 2008, S. 236 f.

standteilen zusammen: Erstens begründet das Zusatzprotokoll die Verpflichtung des Vertragsstaates, dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten einen schriftlichen Bericht über diejenigen Maßnahmen vorzulegen, die der Staat zur Umsetzung der Entscheidung getroffenen und ins Auge gefasst hat.²³⁵ Zweitens kann der Ausschuss den Vertragsstaat dazu auffordern, weitere Angaben über getroffene oder anvisierte Umsetzungsmaßnahmen zu machen und diese Angaben in die Staatenberichte einzufügen, zu denen die Vertragsstaaten nach der Kinderrechtskonvention²³⁶ und den ersten beiden Fakultativprotokollen²³⁷ verpflichtet sind.²³⁸ Die Verfahrensordnung zum Zusatzprotokoll sieht darüber hinaus die Möglichkeit vor, dass der Ausschuss auch von anderen relevanten Akteuren Informationen über Maßnahmen einholen kann, die der Vertragsstaat zur Umsetzung einer Entscheidung getroffen hat.²³⁹ Alle Mitteilungen des Vertragsstaates sind dem Beschwerdeführer zuzuleiten.²⁴⁰ Drittens kann der Ausschuss in seinen Berichten an die Generalversammlung darstellen, ob und welche Maßnahmen die Vertragsstaaten zur Umsetzung von Entscheidungen im Individualbeschwerdeverfahren getroffen haben.²⁴¹

Die Überwachung der Umsetzung und Befolgung von Entscheidungen der UN-Menschenrechtsorgane hat sich in der Vergangenheit als Kernproblem des internationalen Menschenrechtsschutzsystems herausgestellt.²⁴² Einer effektiven Umsetzung steht nicht nur die fehlende Rechtsverbindlichkeit der Entscheidungen der Ausschüsse entgegen, sondern auch die nur unzureichenden Ressourcen der UN-Gremien zur Überwachung der staatlichen Maßnahmen. Um eine effektive Überwachung zu erleichtern, sieht die Verfahrensordnung zum Zusatzprotokoll vor, dass der Ausschuss einen Berichterstatter (*rapporteur*) oder eine Arbeitsgruppe (*working group*) bestimmt, um die Umsetzung der Entscheidungen des Ausschusses zu über-

235 Art. 11 Abs. 1 ZP; Rule 28 Abs. 1 VerfO ZP. Allerdings soll die Antwort „so bald wie möglich“ erfolgen, was einen Kompromiss zwischen Befürwortern einer Sechs-Monats-Frist und dem Vorschlag einer Drei-Monats-Frist darstellt, siehe dazu *Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (125 f.).

236 Art. 44 KRK.

237 Art. 12 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie; Art. 8 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten.

238 Art. 11 Abs. 2 ZP; Rule 28 Abs. 4 VerfO ZP.

239 Rule 28 Abs. 2 VerfO ZP.

240 Rule 28 Abs. 3 VerfO ZP.

241 Art. 16 ZP; Rule 28 Abs. 9 VerfO ZP.

242 *Weiß*, Überblick über die Erfahrungen mit Individualbeschwerden unter verschiedenen Menschenrechtsabkommen, Archiv des Völkerrechts 42 (2004), S. 142 (151 ff.).

wachen.²⁴³ Dieser Berichterstatter beziehungsweise die Arbeitsgruppe nimmt die Kompetenzen des Ausschusses wahr. Er oder sie kommuniziert mit dem Vertragsstaat, dem Beschwerdeführer oder Dritten²⁴⁴ und berichtet dem Ausschuss über die im Rahmen des Follow-Up-Verfahrens erfolgten Maßnahmen²⁴⁵.

Das Ziel des Follow-Up-Verfahrens ist es, trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit und unmittelbarer Durchgriffswirkung der Entscheidungen des Ausschusses für eine möglichst weitgehende Umsetzung und Befolgung durch die Vertragsstaaten zu sorgen. Dem Kinderrechtsausschuss stehen dafür weder Vollstreckungsmechanismen (wie im Rahmen innerstaatlicher gerichtlicher Rechtsschutzsysteme) noch die Autorität der rechtlichen Verbindlichkeit von Entscheidungen (wie im Fall des EGMR oder des IGH) zur Verfügung. Der Ausschuss kann sich nur auf die politische und moralische Autorität seiner Entscheidungen berufen, die er sich nicht zuletzt durch eine ausgewogene, unabhängige und an rechtlichen Maßstäben orientierte Entscheidungspraxis erarbeiten muss. Das Follow-Up-Verfahren bietet verschiedene Möglichkeiten, durch direkte Ansprache des Vertragsstaates sowie durch die Veröffentlichung von Berichten über die vom Vertragsstaat ergriffenen Maßnahmen politischen Druck auf den Staat auszuüben, um diesen zu einer möglichst umfassenden Befolgung der Entscheidungen des Ausschusses zu bewegen.

243 Rule 28 Abs. 5 VerFO ZP.

244 Rule 28 Abs. 6, Abs. 7 VerFO ZP.

245 Rule 28 Abs. 8 VerFO ZP.

VI. Die Bedeutung des Individualbeschwerdeverfahrens aus der Sicht der deutschen Rechtsordnung

Vor dem Hintergrund des umfassenden Rechtsschutzsystems der Bundesrepublik Deutschland sowie der Möglichkeit, nach erfolglosem Beschreiten des innerstaatlichen Rechtswegs den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anzurufen, stellt sich die Frage, welchen Mehrwert das Inkrafttreten des Zusatzprotokolls für Beschwerdeführer hat, die sich gegen eine Maßnahme der deutschen Staatsgewalt wenden möchten. Im Folgenden wird zunächst exemplarisch ein potenzieller Anwendungsfall eines Individualbeschwerdeverfahrens aufgezeigt (1.), bevor das Verhältnis des Individualbeschwerdeverfahrens zu anderen innerstaatlichen, europäischen und internationalen Rechtsschutzmechanismen untersucht wird (2.). Abschließend wird der Frage nachgegangen, ob die Bundesrepublik aufgrund des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls noch gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen ergreifen muss (3.).

1. Potenzielle Anwendungsfälle

a) Vorüberlegungen

Die Bundesregierung geht in ihrem aktuellen Staatenbericht an den Kinderrechtsausschuss davon aus, dass alle Bundesgesetze im Einklang mit der Kinderrechtskonvention stehen.²⁴⁶ Gleichwohl ist durchaus fraglich, ob die gesetzliche Lage auf Bundes- und Länderebene sowie die Praxis der Behörden und Gerichte in vollem Umfang den Vorgaben der Kinderrechtskonvention entsprechen: Einen Überblick über potenziell problematische Aspekte der deutschen Rechtslage und Rechtspraxis bieten zum einen die Abschließenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses zu den deutschen Staatenberichten,²⁴⁷ zum anderen eine Vielzahl von Untersu-

246 Bundesregierung, Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 2010, S. 20.

247 Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum Ersten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, UN-Dok. CRC/C/15/Add.43 vom 27.11.1995; Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum Zweiten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, UN-Dok. CRC/C/15/Add.226 vom 30.1.2004. Aufschlussreich ist zudem die in Vorbereitung des Überprüfungsverfahrens vom Kinderrechtsausschuss erstellte Liste von potenziell problematischen Fragestellungen, zu denen der Ausschuss gezielt Nachfragen an die Bundesrepublik richtet, siehe Kinderrechtsausschuss, List of issues to be taken up in connection with the consideration of the combined third and fourth periodic reports of Germany (CRC/C/DEU/3-4), UN-Dok. CRC/C/DEU/Q/3-4 vom 1.7.2013.

chungen von auf dem Gebiet der Kinderrechte aktiven Nichtregierungsorganisationen²⁴⁸.

Das Individualbeschwerdeverfahren bietet eine zusätzliche Möglichkeit, Missstände in der deutschen Rechtsordnung anzuprangern. Gerade für Nichtregierungsorganisationen stellt es eine Chance dar, gezielt kinderrechtlich problematische Fälle zu identifizieren und – insbesondere in Zusammenarbeit oder Vertretung des betroffenen Kindes²⁴⁹ – dem Kinderrechtsausschuss vorzulegen. Das Individualbeschwerdeverfahren tritt neben das Staatenberichtsverfahren und kann dieses sinnvoll ergänzen: Während im Berichtsverfahren die Rechtslage und Praxis in Deutschland generell und abstrakt erörtert wird, bietet das Individualbeschwerdeverfahren den Vorteil, eine Kinderrechtsverletzung anhand eines konkreten Lebenssachverhalts überprüfen zu können. Durch diesen Einzelfallbezug wird eine abstrakte rechtliche Problematik anschaulich gemacht und für alle Beteiligten nachvollziehbar. Selbst wenn also ein Aspekt der deutschen Rechtsordnung bereits im Staatenberichtsverfahren diskutiert und vom Kinderrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen angeprangert wurde, bietet das Individualbeschwerdeverfahren die Chance, dieselbe Problematik unter einem neuen Blickwinkel, nämlich aus der Perspektive der konkret-individuellen Rechtsverletzung eines Kindes oder Jugendlichen zu thematisieren.

b) Fallstudie: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im ausländer- und asylrechtlichen Verfahren

Dieses Potenzial des Individualbeschwerdeverfahrens sei exemplarisch anhand der rechtlichen Problematik unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge und Asylsuchender dargestellt. Die persönliche Situation von minderjährigen Flüchtlingen und Asylsuchenden, die sich oftmals unbegleitet in der Bundesrepublik aufhalten, er-

248 Besonders relevant erscheinen die sogenannten Parallelberichte oder „Schattenberichte“, mit denen Nichtregierungsorganisationen wie insbesondere die National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, die Kindermothilfe, terre des hommes, Plan International, UNICEF oder World Vision als Mitglieder des Deutschen Bündnis Kindersoldaten die Staatenberichte der Bundesrepublik kritisch untersuchen und die sie dem Kinderrechtsausschuss übermitteln. Siehe dazu die Aufstellung des Deutschen Instituts für Menschenrechte unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereint-nationen/menschenrechtsabkommen/kinderrechtskonvention-crc.html.

249 Siehe dazu oben III. 3. c).

weist sich als besonders prekär.²⁵⁰ Sie stellen daher eine besonders schutzbedürftige Gruppe dar.²⁵¹ Gleichwohl sind ihr rechtlicher Status und ihre Behandlung in der Bundesrepublik durchaus problematisch.²⁵² Besonders gravierend erscheint die rechtliche Problematik im Hinblick auf Minderjährige, die das sechzehnte Lebensjahr bereits vollendet haben.²⁵³ Denn abweichend von den Regelungen des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts und Verwaltungsprozessrechts, die die Verfahrensfähigkeit an die Geschäftsfähigkeit knüpfen und damit an den Eintritt der Volljährigkeit,²⁵⁴ sehen § 80 Abs. 1 AufenthG und § 12 Abs. 1 AsylVfG vor, dass auch ein Ausländer, der das 16. Lebensjahr vollendet hat, fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen ist. Auf den ersten Blick wird die Rechtsstellung von sechzehn- und siebzehnjährigen Ausländern durch diese Regelungen verbessert, da ihnen eine verfahrensbezogene Handlungsfähigkeit eingeräumt wird, die ihnen nach den allgemeinen Regelungen nicht zukommt. In diesem Sinne gehen auch die Bundesregierung²⁵⁵ und – im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht – das Bundesverwaltungsgericht²⁵⁶ davon aus, dass die gesetzlichen Regelungen mit der Kinderrechtskonvention in Einklang stehen. Eine derartige Sichtweise verkennt indes, dass sich die Anerkennung der Verfahrensfähigkeit erheblich nachteilig auswirken kann: Ausländische Minderjährige, die sich unbegleitet und ohne Personensorge- oder Erziehungsberechtigte in Deutschland aufhalten, bekommen zwar einen Vormund oder Pfleger zugewiesen.²⁵⁷ Allerdings führt die Verfahrensfähigkeit im Aufenthalts- und Asylverfahren dazu, dass sich die Vertretungsmacht des Vormunds oder Pflegers gerade nicht auf diesen Bereich bezieht, soweit der Minderjährige seinen Vormund nicht hierfür bevollmächtigt.²⁵⁸ Dadurch ergibt sich die Situation, dass sechzehn-

-
- 250 Überblick über die Problematik bei *Riedelsheimer*, Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland, in: Bielefeldt u.a. (Hrsg.), *Kinder und Jugendliche – Jahrbuch Menschenrechte* 2010, S. 169 ff.; *Meißner*, Vormundschaften für Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge, in: Dieckhoff (Hrsg.), *Kinderflüchtlinge*, 2010, S. 59 ff.
- 251 Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, UN-Dok. CRC/GC/2005/6 vom 1.9.2005.
- 252 Besonderes weitgehend und kritisch Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V., *Kinder Zweiter Klasse*, Bericht zur Lebenssituation junger Flüchtlinge in Deutschland, 2013, S. 2: „Minderjährige Flüchtlinge werden in fast allen Lebensbereichen diskriminiert“.
- 253 Dazu *Löhr*, Gesetzliche Konsequenzen aus der Rücknahme des Vorbehalts zur Kinderrechtskonvention, ZAR 2010, S. 378 (379 f.); *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 22 Rdnr. 20.
- 254 Siehe § 12 Abs. 1 VwVfG, § 62 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 2 BGB.
- 255 Siehe die entsprechende Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Ole Schröder auf die Frage des Abgeordneten Josef Philip Winkler, BT-Drs. 17/1812, S. 20.
- 256 BVerwG, NVwZ 2013, S. 947 f.; siehe auch OLG Karlsruhe, NJW-RR 2011, S. 733 (734 f.).
- 257 Siehe § 1773 Abs. 1 BGB, § 42 Abs. 3 S. 4 i.V.m. § 42 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB VIII.
- 258 *Löhr*, Gesetzliche Konsequenzen aus der Rücknahme des Vorbehalts zur Kinderrechtskonvention, ZAR 2010, S. 378 (379 f.).

und siebzehnjährige Flüchtlinge, die nach traumatisierenden Verhältnissen in ihrem Heimatland und oftmals ebenso traumatisierenden Umständen der Flucht ohne Begleitung von Familienangehörigen oder sonstigen Vertrauenspersonen in ein für sie unbekanntes Land kommen, dessen Sprache sie nicht sprechen und mit dessen gesellschaftlichen Verhältnissen sie nicht vertraut sind, mit einem äußerst komplizierten Verwaltungsverfahren konfrontiert werden, in dem sie sich unter Umständen ohne Beistand zurecht finden müssen. Berichte aus der Praxis bestätigen, dass minderjährige Flüchtlinge mit dieser Situation oftmals erheblich überfordert und nicht in der Lage sind, die notwendigen Verfahrenshandlungen vorzunehmen.²⁵⁹

Vor diesem Hintergrund verstößt die innerstaatliche Rechtslage gegen Art. 22 Abs. 1 KRK, der eine staatliche Schutzpflicht im Hinblick auf Flüchtlingskinder statuiert, die sich insbesondere auf die Wahrnehmung der Rechte aus der Kinderrechtskonvention aber auch der Genfer Flüchtlingskonvention bezieht.²⁶⁰ Die Bundesrepublik hat zwar einen weiten Einschätzungsspielraum bei der Frage, wie sie ihrer Schutzpflicht aus Art. 22 Abs. 1 KRK gerecht wird;²⁶¹ angesichts der gravierenden Schwierigkeiten unbegleiteter Flüchtlingskinder, der erheblichen Komplexität und der besonderen Bedeutung des Asylverfahrens wird die Bundesrepublik mit der derzeitigen Rechtslage, die es zulässt, dass sechzehn- und siebzehnjährige Flüchtlingskinder ohne jegliche Vertretung oder Begleitung am Verfahren teilnehmen, ihrer Schutzpflicht jedoch nicht gerecht. Zudem stellt die Regelung eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Flüchtlingsstatus dar:²⁶² Die herabgesetzte Altersgrenze für die Verfahrensfähigkeit gilt neben dem Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht soweit ersichtlich nur noch im Sozialrecht²⁶³, so dass eine Ungleichbehandlung von Flüchtlingskindern und sonstigen Kindern vorliegt, die mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 1 KRK nicht vereinbar ist, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Art. 22 Abs. 2 S. 2 KRK – insofern auf Art. 20 KRK verweisend –

259 Riedelheimer, Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland, in: Bielefeldt u.a. (Hrsg.), Kinder und Jugendliche – Jahrbuch Menschenrechte 2010, S. 169 (172); Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V., Kinder Zweiter Klasse, Bericht zur Lebenssituation junger Flüchtlinge in Deutschland, 2013, S. 28 ff.; siehe auch Zito, Zwischen Angst und Hoffnung – Kindersoldaten als Flüchtlinge in Deutschland (hrsg. von terre des hommes und vom Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V.), 2009.

260 Ausführlich zur Reichweite der Verpflichtungen aus Art. 22 Abs. 1 KRK Schmahl, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 22 Rdnr. 1 ff.

261 Überbetont von OLG Karlsruhe, NJW-RR 2011, S. 733 (734).

262 Dagegen aber BVerwG, NVwZ 2013, S. 947 f. mit dem wenig überzeugenden Hinweis, die asyl- und aufenthaltsrechtliche Bereichsausnahme stelle keine Diskriminierung nach der Herkunft dar, da ausländerrechtliche Regelungen sich kraft Natur der Sache nur bei Ausländern auswirken.

263 § 36 Abs. 1 S. 1 SGB I.

den besonderen Schutz von Kindern hervorhebt, die sich außerhalb ihres familiären Umfelds befinden. Die in § 80 Abs. 1 AufenthG und § 12 Abs. 1 AsylVfG enthaltene Regelung verstößt somit gegen die Kinderrechtskonvention.²⁶⁴

Die Problematik der besonderen Situation unbegleiteter Flüchtlingskinder in der Bundesrepublik wurde bereits vom Kinderrechtsausschuss im Rahmen der deutschen Staatenberichte thematisiert. Allerdings beschränkte sich der Kinderrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen bislang darauf, in eher allgemeiner Weise seiner Sorge, dass die besonderen Bedürfnisse und Rechte von asylsuchenden Kindern und Flüchtlingskindern nicht hinreichend berücksichtigt werden, Ausdruck zu verleihen²⁶⁵ sowie die uneingeschränkte Anwendung der Bestimmungen des Jugendhilfegesetzes auf alle Flüchtlingskinder unter 18 Jahren zu empfehlen²⁶⁶. Im aktuellen Staatenbericht nimmt die Bundesregierung zu der Problematik keine Stellung, wenn sie auch in mehrfacher Hinsicht betont, dass die Situation der sechzehn- und siebzehnjährigen Flüchtlingskinder teilweise den Kindern unter 16 Jahren angepasst wurde.²⁶⁷ Der Ausschuss hat daraufhin weitere Informationen von der Bundesregierung über Maßnahmen angefordert, mit denen sichergestellt werden soll, dass Flüchtlingskinder – insbesondere solche unter 16 Jahren – angemessene Beratung und rechtlichen Beistand erhalten.²⁶⁸

Diese Fallkonstellation zeigt anschaulich, dass das Individualbeschwerdeverfahren selbst dann eine wichtige Rolle spielen kann, wenn ein kinderrechtlich erheblicher Aspekt bereits Gegenstand des Staatenberichtsverfahrens war: Erstens enthalten die Abschließenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses zu den Staatenberichten vielfach eher allgemeine Ausführungen. Der Ausschuss bekennt sich oftmals nicht ausdrücklich dazu, ob er von einer Verletzung der Kinderrechtskonvention ausgeht, sondern zieht sich auf eher unverbindliche und diplomatische Formeln zurück, indem er etwa seiner „Sorge“ über einen Umstand Ausdruck verleiht. Im

264 So auch AG Gießen, NJW-RR 2011, S. 441; *Löhr*, Gesetzliche Konsequenzen aus der Rücknahme des Vorbehalts zur Kinderrechtskonvention, ZAR 2010, S. 378 (379 f.); *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 22 Rdnr. 20; *Meißner*, Vormundschaften für Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge, in: Dieckhoff (Hrsg.), Kinderflüchtlinge, 2010, S. 59 (61).

265 Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum Ersten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, UN-Dok. CRC/C/15/Add.43 vom 27.11.1995, Abs.-Nr. 19 und Abs.-Nr. 33.

266 Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum Zweiten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, UN-Dok. CRC/C/15/Add.226 vom 30.1.2004, Abs.-Nr. 54 f.

267 Siehe Bundesregierung, Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 2010, S. 85 ff.

268 Siehe Kinderrechtsausschuss, List of issues to be taken up in connection with the consideration of the combined third and fourth periodic reports of Germany (CRC/C/DEU/3-4), UN-Dok. CRC/C/DEU/Q/3-4 vom 1.7.2013, Abs.-Nr. 16.

Individualbeschwerdeverfahren muss der Ausschuss hingegen Farbe bekennen und eindeutig feststellen, ob eine Verletzung des Übereinkommens vorliegt.

Zweitens bilden im Staatenbeschwerdeverfahren die Rechtslage beziehungsweise eine behördliche oder gerichtliche Praxis in abstrakt-genereller Hinsicht den Gegenstand der Befassung. Im Individualbeschwerdeverfahren geht es hingegen um einen konkreten Sachverhalt, durch den kinderrechtliche Defizite anschaulich gemacht werden können: Denn es macht einen Unterschied, ob auf abstrakter Ebene die negativen Konsequenzen der § 80 Abs. 1 AufenthG und § 12 Abs. 1 AsylVfG erörtert werden oder ob anhand eines konkreten Falles eines sechzehn- oder siebzehnjährigen unbegleiteten Jugendlichen aufgezeigt wird, warum die gesetzliche Regelung oder ihre Handhabung in der Praxis der Verpflichtung auf die Rechte und das Wohl des Kindes nicht gerecht wird. Vor diesem Hintergrund kann die Einleitung eines Individualbeschwerdeverfahrens durchaus sinnvoll sein, selbst wenn die dem Verfahren zu Grunde liegende Problematik bereits Gegenstand eines Staatenberichts war und vom Kinderrechtsausschuss bereits erörtert worden ist.

c) Weitere potenzielle Anwendungsfälle

Neben der spezifischen Problematik der § 80 Abs. 1 AufenthG und § 12 Abs. 1 AsylVfG werfen eine Reihe weiterer rechtlicher Regelungen beziehungsweise Umstände in der Bundesrepublik die Frage der Vereinbarkeit mit der Kinderrechtskonvention auf und könnten zum Gegenstand eines Individualbeschwerdeverfahrens gemacht werden. Exemplarisch seien genannt:

- Die Problematik minderjähriger – insbesondere unbegleiteter – Flüchtlinge erschöpft sich nicht in der Regelung und Handhabung von § 80 Abs. 1 AufenthG und § 12 Abs. 1 AsylVfG. Die Lebensbedingungen minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland sind generell in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich, etwa im Hinblick auf die Unterbringung²⁶⁹ oder Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge.²⁷⁰
- Auch im Hinblick auf den Nachzug ausländischer Kinder, deren Eltern (oder Elternteil) einen Aufenthaltstitel in Deutschland haben, behandelt § 32 Abs. 2 AufenthG Kinder, die das sechzehnte Lebensjahr bereits vollendet haben,

269 Schmahl, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 21 Rdnr. 30.

270 Siehe dazu Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V., Kinder Zweiter Klasse, Bericht zur Lebenssituation junger Flüchtlinge in Deutschland, 2013; Löhr, Gesetzliche Konsequenzen aus der Rücknahme des Vorbehalts zur Kinderrechtskonvention, ZAR 2010, S. 378 ff.

schlechter als andere Kinder. Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Recht auf Familienzusammenführung aus Art. 10 Abs. 2 KRK ist fraglich.²⁷¹

- Behinderte Kinder haben ein Recht auf besondere Förderung (Art. 23 KRK) sowie auf Bildung (Art. 28 KRK). Wie die Bundesregierung im aktuellen Staatenbericht ausführt, werden sowohl im Hinblick auf Fördermaßnahmen als auch im Hinblick auf das Ziel inklusiven Schulunterrichts schrittweise Fortschritte erzielt,²⁷² gleichzeitig ist der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Förderbedarf, die eine inklusive Schulbildung erhalten, nach wie vor eher gering.²⁷³ Das Individualbeschwerdeverfahren kann insofern dazu dienen, punktuelle oder auch strukturelle Defizite zu thematisieren, die insbesondere daraus resultieren können, dass die Bildungs- und Schulpolitik in die Zuständigkeit der Länder fällt.²⁷⁴ Soweit allerdings ein Recht auf inklusiven Schulunterricht geltend gemacht werden soll, ist zu beachten, dass Art. 24 der Behindertenrechtskonvention²⁷⁵ dieses Recht deutlicher normiert, so dass eine Individualbeschwerde zum Behindertenrechtsausschuss vorzugswürdig erscheinen kann.
- Die Mitsprache- und Beteiligungsrechte von Kindern nach Art. 12 KRK werden im deutschen Recht, insbesondere im Verwaltungsverfahren- und Gerichtsverfahrensrecht weitgehend sichergestellt.²⁷⁶ Gleichwohl wird von der Kinderkommission des Bundestags angemahnt, dass die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen weiter gestärkt und im Bewusstsein der Erwachsenen verankert werden muss.²⁷⁷ Der Kinderrechtsausschuss mahnt zudem eine Verwirklichung des Rechts auf Mitwirkung in der Familie, der Schule und im gesellschaftlichen Bereich im Übrigen an.²⁷⁸ Im Einzelfall kann somit eine Verletzung von Art. 12 KRK in Betracht kommen, die zum Gegenstand eines Individualbeschwerdeverfahrens gemacht werden könnte.

271 *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 10 Rdnr. 16.

272 Bundesregierung, Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 2010, S. 61 ff.

273 Siehe dazu die im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung erstellte Studie von *Klemm*, Inklusion in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse, 2013.

274 Zu den daraus folgenden Problemen siehe etwa *Krajewski*, Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht, JZ 2010, S. 120 (124); *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 23 Rdnr. 18.

275 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006, BGBl. 2008 II, S. 1419.

276 *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Art. 12 Rdnr. 31 f.

277 Deutsche Bundestag, Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder, Stellungnahme der Kinderkommission zum Dritten und Vierten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes vom 16.12.2010, Kommissionsdrucksache 17/07, S. 3.

278 Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum Zweiten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, UN-Dok. CRC/C/15/Add.226 vom 30.1.2004, Abs.-Nr. 28 f.

- Im öffentlichen Baurecht ist nicht umfassend sichergestellt, dass bei Entscheidungen, die Kinder betreffen, das Kindeswohl einen vorrangig zu berücksichtigenden Belang darstellt, wie es Art. 3 Abs. 1 KRK fordert.²⁷⁹
- Abschiebungshaft von Minderjährigen ist insbesondere im Hinblick auf Art. 37 lit. d) KRK problematisch. Zwar können Minderjährige nach § 62 Abs. 1 Satz 3 AufenthG „nur in besonderen Ausnahmefällen“ und nur so lange, „wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist“, in Abschiebungshaft genommen werden. Theoretisch ist indes eine Abschiebungshaft von ist bis zu 18 Monaten möglich (§ 62 Abs. 4 AufenthG), so dass sich im Einzelfall die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 37 lit. d) KRK stellen kann.

2. Das Verhältnis zu anderen Rechtsschutzmechanismen

Eine Person, die sich durch die Bundesrepublik Deutschland in ihren Rechten aus der Kinderrechtskonvention verletzt sieht, steht vor der Frage, auf welchem Weg sie Rechtsschutz in Anspruch nehmen soll. Neben der Möglichkeit von Rechtsschutz vor den deutschen Fachgerichten stehen das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und die anderen menschenrechtlichen Vertragsausschüsse in Genf als potenzielle Foren, vor denen eine Rechtsverletzung gerügt werden kann, zur Verfügung. Die Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss ist daher nicht der einzige und in den meisten Fällen auch nicht der vorrangige Rechtsbehelf, um eine Verletzung von Kinderrechten geltend zu machen. Dieses Nebeneinander verschiedener Rechtsschutzsysteme wirft die Frage auf, in welchem Verhältnis die Individualbeschwerde nach dem Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention zu diesen anderen Rechtsschutzmechanismen steht und wie sich diese Verfahren voneinander unterscheiden. Soweit mehrere Rechtsbehelfe parallel eingelegt werden können, stellt sich die Frage, welcher Mechanismus dem Rechtsschutzbegehren des Beschwerdeführers am besten gerecht wird. Auch wenn die Entscheidung, vor welchem dieser Gremien ein bestimmtes Rechtsschutzanliegen mit den größten Aussichten auf Erfolg verfolgt werden kann, stets von den besonderen Umständen des konkreten Einzelfalles abhängt, lassen sich einige allgemeine Grundsätze aufstellen, die bei der Wahl der Vorgehensweise zu berücksichtigen sind.

279 Hierzu *Lorz*, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 47-50.

a) *Rechtsschutz vor den innerstaatlichen Fachgerichten*

Bevor der Gang nach Karlsruhe zum Bundesverfassungsgericht, nach Straßburg zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder nach Genf zum Kinderrechtsausschuss erwogen wird, müssen alle Möglichkeiten, die der innerstaatliche Instanzenzug bereit hält, ausgeschöpft werden. Sowohl die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht als auch die Konventionsbeschwerde zum EGMR und die Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss sind erst nach Erschöpfung der innerstaatlichen gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten zulässig. Der Betroffene muss daher – gegebenenfalls nach Einlegung verwaltungsverfahrenrechtlicher Rechtsbehelfe wie dem Widerspruch – ein erstinstanzliches Gerichtsverfahren anstrengen und die Möglichkeiten von Berufung und Revision in Anspruch nehmen.

Vor den innerstaatlichen Fachgerichten kann der betroffene Einzelne zum einen die Verletzung von deutschen Rechtsnormen – also des Grundgesetzes und insbesondere der im Grundgesetz verankerten Grundrechte, aber auch sonstigen Bundesrechts und gegebenenfalls Landesrechts – rügen. Er kann sich aber auch unmittelbar auf die Kinderrechtskonvention berufen. Durch das Zustimmungsgesetz zur Kinderrechtskonvention hat diese innerstaatliche Geltung erlangt, ist also Teil der deutschen Rechtsordnung geworden.²⁸⁰ Eine Berufung auf die Vorschriften der Kinderrechtskonvention vor deutschen Gerichten ist möglich, soweit diese unmittelbar anwendbar sind, was voraussetzt, dass die jeweilige Vorschrift inhaltlich bestimmt genug und dazu geeignet ist, unmittelbar vom Rechtsanwender angewendet zu werden, ohne dass die Vorschrift vom Gesetzgeber zuvor durch eine innerstaatliche Rechtsnorm umgesetzt oder konkretisiert werden müsste.²⁸¹ Die unmittelbare Anwendbarkeit ist für jede Vorschrift der Kinderrechtskonvention separat zu prüfen.²⁸²

Der innerstaatliche Rechtsweg muss erfolglos beschritten werden, bevor eine Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss erhoben werden kann. Nur in den seltenen Fällen, in denen das deutsche Rechtsschutzsystem keinen adäquaten

280 Zur innerstaatlichen Geltung der Kinderrechtskonvention *Lorz*, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 11 ff.; allgemein zu den Konzepten der innerstaatlichen Geltung und der unmittelbaren Anwendbarkeit *Sauer*, Staatsrecht III, 2. Aufl. 2013, S. 82 ff.

281 *Kunig*, Völkerrecht und staatliches Recht, in: *Vitzthum/Proelß* (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, S. 61 (81); *Sauer*, Staatsrecht III, 2. Aufl. 2013, S. 86 ff.

282 *Schmahl*, Kinderrechtskonvention, 2013, Einleitung Rdnr. 26; *Cremer*, Menschenrechtsverträge als Quelle von individuellen Rechten, *Anwaltsblatt* 2011, S. 159 (162 ff.).

Rechtsbehelf zur Verfügung stellt, kann der Beschwerdeführer sich unmittelbar mit einer Individualbeschwerde an den Genfer Ausschuss wenden.²⁸³

b) Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht

Soweit der Betroffene mit seinem Rechtsschutzanliegen vor den Fachgerichten keinen Erfolg hat, kann er eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben. Die Verfassungsbeschwerde ist grundsätzlich erst zulässig, wenn der Beschwerdeführer zuvor den Rechtsweg erschöpft²⁸⁴ und – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – auch darüber hinaus alle ihm zur Verfügung stehenden weiteren Möglichkeiten ergriffen hat, um die Rechtsverletzung abzustellen oder zu verhindern.²⁸⁵

Vor dem Bundesverfassungsgericht kann der Beschwerdeführer ausschließlich eine Verletzung seiner vom Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte rügen.²⁸⁶ Eine unmittelbare Berufung auf die Kinderrechtskonvention ist daher nicht möglich. Allerdings zieht das Bundesverfassungsgericht über den Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung menschenrechtliche Gewährleistungen bei der Interpretation der deutschen Grundrechte heran und hat auf diesem Wege insbesondere die Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Rechtsprechung des EGMR mittelbar zum Prüfungsmaßstab der Verfassungsbeschwerde gemacht.²⁸⁷ Und auch darüber hinaus kann eine Verkenning völkerrechtlicher Normen durch die Fachgerichte nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Verletzung der Grundrechte in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip begründen.²⁸⁸ Auf diesem Wege ergibt sich die Möglichkeit, im Rahmen des eigentlich auf Grundrechtsverletzungen beschränkten Verfahrens der Verfassungsbeschwerde eine Verletzung der Rechte aus der Kinderrechtskonvention zu rügen.

Auch im Hinblick auf die Verfassungsbeschwerde ergibt sich somit eigentlich kein Konkurrenzverhältnis zur Individualbeschwerde. Die Individualbeschwerde ist

283 Siehe zu dieser Konstellation etwa Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Entscheidung vom 26.2.2013, Beschwerde-Nr. 48/2010, TBB v. Germany, UN-Dok. CERD/C/82/D/48/2010, Abs.-Nr. 2.6 f.; dazu *Payandeh*, Die Entscheidung des UN-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung im Fall Sarrazin, JZ 2013, S. 980 ff.

284 Art. 94 Abs. 2 S. 2 GG, § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG.

285 BVerfGE 92, 245 (256); 104, 65 (70); zu diesem problematischen Grundsatz der Subsidiarität *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, S. 168 ff.

286 Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG.

287 BVerfGE 74, 358 (370); 111, 307 (315 ff.); 128 (326).

288 BVerfG, NJW 2007, S. 499 (500).

grundsätzlich erst zulässig, wenn der Beschwerdeführer erfolglos den Gang nach Karlsruhe beschritten hat. Im Vergleich zum Rechtsschutz vor den Fachgerichten gibt es indes einige Besonderheiten zu berücksichtigen: Erstens kann ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. So wurden zwar nach Angabe des Gerichts im Zeitraum von 2003 bis 2011 68 Prozent aller eingehenden Verfahren innerhalb eines Jahres erledigt und weitere 20 Prozent innerhalb von zwei Jahren.²⁸⁹ Nichtsdestotrotz kann ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht im Einzelfall auch einen weitaus längeren Zeitraum in Anspruch nehmen. So hat der EGMR bereits mehrfach eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK wegen überlanger Dauer eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht angenommen.²⁹⁰ Vor diesem Hintergrund lässt sich im Einzelfall argumentieren, dass ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgerichts unangemessen lange dauert²⁹¹ und dass die Einlegung der Individualbeschwerde folglich zulässig ist, ohne dass eine Entscheidung aus Karlsruhe abgewartet werden müsste.

Zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde kann der Beschwerdeführer freilich nicht absehen, innerhalb welchen Zeitraums das Bundesverfassungsgericht über seine Beschwerde entscheiden wird. Insofern ist bedeutsam, dass – nach der Spruchpraxis der UN-Vertragsorgane – der Rechtsweg nicht bereits bei Erhebung der Individualbeschwerde erschöpft sein muss, sondern erst im Zeitpunkt der Entscheidung des Ausschusses. Dadurch eröffnet sich dem Beschwerdeführer die Möglichkeit, eine Individualbeschwerde schon einzulegen, bevor das Bundesverfassungsgericht über seine Verfassungsbeschwerde entschieden hat. Sollte die Verfassungsgerichtsentscheidung im Laufe des Verfahrens vor dem Ausschuss ergehen, ist dem Erfordernis der Rechtswegerschöpfung Genüge getan. Sollte das Verfahren noch in Karlsruhe anhängig sein, kann der Beschwerdeführer im Individualbeschwerdeverfahren argumentieren, dass ihm ein weiteres Zuwarten nicht zugemutet werden kann. Der Ausschuss muss dann im Einzelfall entscheiden, ob das verfassungsgerichtliche Verfahren unangemessen lange dauert und die Individualbeschwerde somit auch vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

289 Siehe www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2011/A-IV-3.html.

290 Siehe etwa EGMR, Entscheidung vom 6.11.2008, Beschwerde-Nr. 58911/00, *Leela and others v. Germany*, Abs.-Nr. 63 ff. (Verfahrensdauer von elf Jahren und drei Monaten); EGMR, Entscheidung vom 22.1.2009, Beschwerde-Nr. 45709/06 und 51115/06, *Kaemena and Thonebohn v. Germany*, Abs.-Nr. 61 ff. (Verfahrensdauer von sechs Jahren und einem Monat); EGMR, Entscheidung vom 13.1.2011, Beschwerde-Nr. 397/07 und 2322/07, *Hoffer and Annen v. Germany*, Abs.-Nr. 55 ff. (Verfahrensdauer von sechs Jahren und sechs Monaten).

291 Siehe Art. 7 lit. e) ZP.

zulässig ist.²⁹² Soweit der Ausschuss die Beschwerde dennoch mangels Rechtswegerschöpfung als unzulässig verwirft, steht es dem Beschwerdeführer frei, nach Erlass der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung erneut Beschwerde zum Kinderrechtsausschuss zu erheben.

Zweitens weist das Verfassungsbeschwerdeverfahren statistisch äußerst geringe Erfolgsaussichten auf. Von den im Zeitraum von 1951 bis 2011 eingelegten fast 200.000 Verfassungsbeschwerden waren nur 2,4 Prozent erfolgreich.²⁹³ Diese geringe Erfolgsaussicht lässt zwar nicht den Schluss zu, dass es sich bei der Verfassungsbeschwerde generell um einen Rechtsbehelf handelt, der keine wirksame Abhilfe erwarten lässt, so dass die Einlegung der Individualbeschwerde unabhängig vom Verlauf des Verfassungsbeschwerdeverfahrens zulässig wäre.²⁹⁴ Soweit aber im konkreten Fall ersichtlich ist, dass eine Beschwerde nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Aussicht auf Erfolg haben wird, lässt sich argumentieren, dass sie für den Beschwerdeführer keinen effektiven Rechtsschutzmechanismus darstellt, den es abzuwarten gilt, bevor die Individualbeschwerde eingelegt werden kann.²⁹⁵

c) *Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte*

aa) Kinderrechte vor dem EGMR und das Verhältnis zum Kinderrechtsausschuss

Nach Beschreiten des innerstaatlichen Rechtswegs,²⁹⁶ was grundsätzlich die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht einschließt,²⁹⁷ kann sich ein Beschwerdeführer mit der Individualbeschwerde an den EGMR wenden und eine Verletzung seiner Rechte aus der EMRK rügen. Zwar ist der EGMR auf eine Prüfung der Konventionsrechte beschränkt, so dass die Kinderrechtskonvention auch im Verfahren vor dem Straßburger Gerichtshof keinen unmittelbaren Prüfungsmaßstab darstellt. Der EGMR betont jedoch in ständiger Rechtsprechung, dass das Konventi-

292 Siehe Art. 7 lit. e) ZP.

293 Siehe www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2011/A-I-1.html. In den letzten Jahren ist der Anteil der stattgebenden Entscheidungen sogar noch gesunken, siehe www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2011/A-IV-2.html.

294 Siehe Art. 7 lit. e) ZP.

295 Siehe als Beispiel für diese Konstellation Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Entscheidung vom 26.2.2013, Beschwerde-Nr. 48/2010, TBB v. Germany, UN-Dok. CERD/C/82/D/48/2010, Abs.-Nr. 2.6 f.

296 Art. 35 Abs. 1 EMRK.

297 EGMR, Entscheidung vom 19.1.1999, Beschwerde-Nr. 44911/98, Allaoui and Others v. Germany; EGMR, Entscheidung vom 4.12.2008, Beschwerde-Nr. 44036/02, Adam v. Germany, Abs.-Nr. 85 f.

onsregime einen Teil der Völkerrechtsordnung darstellt und dass bei der Auslegung der Vorschriften der EMRK alle einschlägigen Regeln und Prinzipien des Völkerrechts, soweit sie zwischen den Vertragsparteien Geltung beanspruchen, beachtet werden müssen.²⁹⁸ Vor diesem Hintergrund hat der EGMR bereits mehrfach die Vorschriften der Kinderrechtskonvention zur Auslegung der Konventionsgarantien herangezogen und sie auf diese Weise mittelbar zum Prüfungsmaßstab erhoben.²⁹⁹

Das Verhältnis zwischen der Konventionsbeschwerde zum EGMR und der Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss erweist sich als durchaus vielschichtig. Die Konventionsbeschwerde gehört zwar nicht zum innerstaatlichen Rechtsweg,³⁰⁰ da eine parallele oder sukzessive Mehrfachbefassung internationaler Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren aber grundsätzlich unzulässig ist,³⁰¹ muss sich der Beschwerdeführer regelmäßig entscheiden, ob er sich mit seinem Rechtsschutzbegehren an den EGMR in Straßburg oder an den Kinderrechtsausschuss in Genf wendet.³⁰²

bb) Das Verfahren im Vergleich

Bei dieser Entscheidung sind die jeweiligen Vor- und Nachteile der beiden Verfahrensarten zu berücksichtigen: Der erste wesentliche Unterschied besteht darin, dass es sich bei dem Verfahren vor dem EGMR um ein echtes Gerichtsverfahren handelt, während das Individualbeschwerdeverfahren nur „quasi-gerichtlichen“³⁰³ Charakter

298 EGMR, Entscheidung vom 18.12.1996, Beschwerde-Nr. 15318/89, *Loizidou v. Turkey*, Abs.-Nr. 43; EGMR, Entscheidung vom 21.11.2001, Beschwerde-Nr. 35763/97, *Al-Adani v. United Kingdom*, Abs.-Nr. 55; EGMR, Entscheidung vom 30.6.2005, Beschwerde-Nr. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari v. Ireland*, Abs.-Nr. 150; EGMR, Entscheidung vom 12.11.2008, Beschwerde-Nr. 34503/97, *Demir and Baykara v. Turkey*, Abs.-Nr. 67; EGMR, Entscheidung vom 7.1.2010, Beschwerde-Nr. 25965/04, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, Abs.-Nr. 273 f.

299 Dazu *Kilkelly*, *The Best of Both Worlds for Children's Rights? Interpreting the European Convention on Human Rights in the Light of the UN Convention on the Rights of the Child*, *Human Rights Quarterly* 23 (2001), S. 308; aus der Rechtsprechung etwa EGMR, Entscheidung vom 26.6.2003, Beschwerde-Nr. 48206/99, *Maire v. Portugal*, Abs.-Nr. 72; EGMR, Entscheidung vom 6.7.2010, Beschwerde-Nr. 41615/07, *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*, Abs.-Nr. 132; EGMR, Entscheidung vom 19.10.2012, Beschwerde-Nr. 43370/04 u.a., *Catan and Others v. Moldova and Russia*, Abs.-Nr. 136.

300 Vgl. Art. 7 lit. e) ZP.

301 Art. 7 lit. d) ZP.

302 Allenfalls wenn der Beschwerdeführer geltend machen kann, dass das Fehlen kinderrechtsspezifischer Vorschriften in der EMRK ihn daran gehindert hat, eine Verletzung seiner Rechte vor dem EGMR zu rügen, wird eine parallele oder sukzessive Einlegung von Konventions- und Individualbeschwerde in Betracht kommen. Siehe dazu oben III.6.

303 *Weiß*, *Überblick über die Erfahrungen mit Individualbeschwerden unter verschiedenen Menschenrechtsabkommen*, AVR 42 (2004), S. 142 (144).

aufweist. Anders als die Richter des EGMR sind die Sachverständigen im Ausschuss nicht notwendigerweise Juristinnen und Juristen, zudem kommt ihnen keine richterliche Unabhängigkeit zu. Auch das Verfahren vor dem Ausschuss ist nicht im gleichen Umfang an formalen, rechtlichen Grundsätzen ausgerichtet wie das Verfahren vor dem Menschenrechtsgerichtshof. Im Vergleich zu bereits bestehenden Individualbeschwerdeverfahren zeigt das Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention indes ein erhebliches Gespür für die Stellung des Beschwerdeführers im Verfahren, was etwa daran zu erkennen ist, dass der Beschwerdeführer über den Verlauf des Verfahrens sowie die Entscheidung zu informieren ist.³⁰⁴ Die formale Stellung des Betroffenen im Verfahren stellt demnach keinen entscheidenden Unterschied dar.

cc) Die Entscheidungswirkungen im Vergleich

Wichtiger erscheinen die Unterschiede, die im Hinblick auf die Wirkung der Entscheidungen bestehen. Entscheidungen des EGMR sind rechtlich verbindlich, sie müssen von den Mitgliedstaaten befolgt und umgesetzt werden.³⁰⁵ Zwar kann der Gerichtshof eine Konventionsverletzung nur feststellen und nicht selbst – etwa durch Aufhebung eines konventionswidrigen Urteils oder Gesetzes – beheben;³⁰⁶ allerdings geht der Gerichtshof zunehmend dazu über, konkrete Maßnahmen anzuordnen, die der Mitgliedstaat zur Umsetzung einer Entscheidung zu ergreifen hat,³⁰⁷ und er kann der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zusprechen³⁰⁸. Zudem ist der Mitgliedstaat dazu verpflichtet, die Konventionsverletzung abzustellen und wiedergutzumachen,³⁰⁹ eine Pflicht, deren Umsetzung im deutschen Recht durch die verfassungsrechtliche Pflicht zur Berücksichtigung der EMRK und der Entscheidungen des EGMR,³¹⁰ durch den Grundsatz der konventionskonformen Auslegung³¹¹ und durch die prozessuale Möglichkeit der Wiederaufnahme eines

304 Rule 14 Abs. 1 Verfo ZP.

305 Art. 46 Abs. 1 EMRK.

306 Ständige Rechtsprechung seit EGMR, Entscheidung vom 13.6.1979, Beschwerde-Nr. 6833/74, *Marckx v. Belgium*, Abs.-Nr. 58.

307 Siehe zu dieser Entwicklung *Breuer*, in: *Karpenstein/Mayer* (Hrsg.), EMRK, 2012, Art. 46 Rdnr. 6 ff.

308 Art. 41 EMRK.

309 Zu den einzelnen völkerrechtlichen Pflichten *Breuer*, in: *Karpenstein/Mayer* (Hrsg.), EMRK, 2012, Art. 46 Rdnr. 31 ff.

310 BVerfGE 111, 307 (315 ff.); dazu *Sauer*, *Staatsrecht III*, 2. Aufl. 2013, S. 112 ff.; *Viellechner*, Berücksichtigungspflicht als Kollisionsregel, in: *Matz-Lück/Hong* (Hrsg.), *Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem*, 2012, S. 109 ff.; *Payandeh*, *Konventionswidrige Gesetze vor deutschen Gerichten*, DÖV 2011, S. 382 ff.

311 BVerfGE 111, 307 (317); 128, 326 (366); 131, 268 (295 f.).

Gerichtsverfahrens im Fall einer Verurteilung durch den EGMR³¹² weitgehend ermöglicht wird.

Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses im Individualbeschwerdeverfahren sind hingegen nicht rechtlich verbindlich, sie müssen nicht strikt befolgt und umgesetzt werden. Im Fall einer Verurteilung besteht allein die Pflicht der Bundesrepublik, sich mit der Auffassung und den Empfehlungen des Ausschusses gebührend auseinanderzusetzen.³¹³ Die mangelnde Rechtsverbindlichkeit der Entscheidungen kann einen vor dem Kinderrechtsausschuss erzielten Erfolg für den Beschwerdeführer entschieden relativieren. Denn erstens steht es der Bundesrepublik – genauer: der mit dem Ausschuss in Kontakt stehenden Bundesregierung sowie den Staatsorganen, die aufgrund ihrer Zuständigkeit die Ausschussentscheidung umsetzen könnten – von Rechts wegen frei, einen vom Kinderrechtsausschuss abweichenden Standpunkt einzunehmen: Sie kann entweder eine andere Interpretation der Kinderrechtskonvention vertreten als der Ausschuss oder sie kann bestreiten, dass im konkreten Fall eine Verletzung der Konvention vorliegt. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Bundesregierung grundsätzlich bereit sein wird, die Entscheidungen des Ausschusses nach Möglichkeit zu befolgen, lässt sich nicht ausschließen, dass sie sich im Einzelfall dagegen entscheidet, insbesondere dann, wenn eine Entscheidung des Ausschusses in ihrer rechtlichen Begründung nicht überzeugt oder wenn – zum Teil vermeintliche oder angebliche – anderweitige staatliche Interessen überwiegen.

Zweitens kann eine innerstaatliche Umsetzung selbst dann ausscheiden, wenn die Bundesrepublik dazu bereit ist, eine Ausschussempfehlung umzusetzen: Denn aufgrund des Erfordernisses der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs wird eine Entscheidung des Ausschusses in zahlreichen Fällen auf der Grundlage einer rechtskräftigen Entscheidung eines innerstaatlichen Gerichts ergehen. Die Rechtskraft dieser innerstaatlichen Gerichtsentscheidung wird durch die Entscheidung des Ausschusses nicht durchbrochen, und die deutsche Rechtsordnung sieht in diesen

312 Siehe § 359 Nr. 6 StPO sowie § 580 Nr. 8 ZPO, auf den die übrigen Verfahrensordnungen verweisen (§ 153 Abs. 1 VwGO; § 79 S. 1 ArbGG; § 179 Abs. 1 SGG; § 134 FGO; § 48 Abs. 2 FamFG).

313 Art. 11 Abs. 1 ZP. Dazu oben V.2. und 3.

Fällen keine Wiederaufnahme des Verfahrens vor.³¹⁴ Soweit also beispielsweise ein Sorgerechtsstreit in Deutschland letztinstanzlich geführt wurde und der Kinderrechtsausschuss auf eine Individualbeschwerde der unterlegenen Partei feststellt, dass das innerstaatliche Verfahren der Verpflichtung auf das Kindeswohl (Art. 3 KRK) nicht gerecht geworden ist, führt diese Entscheidung nicht zur Aufhebung der innerstaatlichen Sorgerechtsentscheidung. Von Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses im Individualbeschwerdeverfahren können – ebenso wie von den Auffassungen des Ausschusses im Staatenberichtsverfahren – wichtige politische Impulse ausgehen, und sie können dazu führen, dass ein Gesetz oder eine Verwaltungspraxis geändert werden. Ihre vollständige Befolgung und Umsetzung ist indes rechtlich nicht gefordert und faktisch nicht gewährleistet. Für den einzelnen Beschwerdeführer kann sich daher die unbefriedigende Situation ergeben, dass sein Rechtsschutzanliegen trotz Obsiegens in Genf innerstaatlich nicht umgesetzt werden kann. Insofern stellt sich das Verfahren vor dem EGMR als vorteilhafter dar.

dd) Die Verfahrensdauer im Vergleich

Die Vorteile, die das Verfahren vor dem EGMR gegenüber der Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss aufweist, werden indes durch die potenziell erheblich lange Verfahrensdauer abgeschwächt. Die vom Gerichtshof aufgestellte Statistik lässt die Ursachen hierfür erkennen:³¹⁵ Seitdem im Jahr 1999 noch 8.400 Beschwerden beim EGMR eingingen, die einem Spruchkörper des Gerichtshofs zugeteilt wurden, stieg die Zahl der eingehenden Beschwerden kontinuierlich an und liegt seit 2010 bei über 60.000 neuen Verfahren jährlich. Der Gerichtshof kann diese Masse an Verfahren nicht mehr bewältigen, so dass Ende 2012 circa 128.100 Konventionsbeschwerden vor einem Spruchkörper des Gerichtshofs anhängig waren. Generelle Aussagen zur Verfahrensdauer vor dem Gerichtshof lassen sich indes – auch nach Ansicht des Gerichtshofs³¹⁶ – kaum treffen. Die Dauer des Verfahrens wird von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst, wie etwa von Form und

314 Auch eine analoge Anwendung der auf EGMR-Entscheidungen bezogenen Wiederaufnahmegründe scheidet aus. So ist bereits fraglich, ob eine planwidrige Regelungslücke vorliegt. Zumindest fehlt es an der für eine Analogiebildung erforderlichen Vergleichbarkeit der Sachverhalte, da die Rechtsverbindlichkeit der Entscheidungen des EGMR einen wesentlichen Unterschied zu den Entscheidungen des Ausschusses darstellt. Zu beachten ist zudem, dass das Bundesverfassungsgericht selbst im Hinblick auf die EMRK keine verfassungsrechtliche oder konventionsrechtliche Verpflichtung zur Schaffung einer Wiederaufnahmemöglichkeit annimmt, siehe BVerfG, Beschluss vom 18.8.2013, 2 BvR 1380/08.

315 EGMR, *The European Court of Human Rights in Facts and Figures*, 2013, abrufbar unter www.echr.coe.int.

316 EGMR, *Der Gerichtshof in 50 Fragen*, 2012, S. 9 f., abrufbar unter www.echr.coe.int.

Inhalt der Eingaben und Stellungnahmen des Beschwerdeführers und des beklagten Staates, von der Entscheidung über die Durchführung einer mündlichen Verhandlung oder davon, welcher Spruchkörper zuständig ist³¹⁷. Zudem arbeitet der Gerichtshof die Beschwerden nicht chronologisch ab, sondern nach Maßgabe ihrer Dringlichkeit (sog. *priority policy*).³¹⁸ Auch wenn der Gerichtshof angibt, sich zu bemühen, eine Beschwerde innerhalb von drei Jahren zu bearbeiten,³¹⁹ kann die Durchführung des Verfahrens im Einzelfall deutlich längere Zeit in Anspruch nehmen. Ob die vom Gerichtshof sowie von den Vertragsstaaten ergriffenen Maßnahmen³²⁰ zumindest mittelfristig zu einer Effektivierung der Tätigkeit des Gerichtshofs und einer Verringerung der Verfahrensdauer führen werden, bleibt abzuwarten.

Zur Dauer eines Individualbeschwerdeverfahrens vor dem Kinderrechtsausschuss lassen sich momentan noch keine detaillierten Angaben machen. Aufschlussreich erscheint jedoch ein Rückgriff auf die Erfahrungen mit den anderen Vertragsausschüssen der Vereinten Nationen. Die Dauer der Individualbeschwerdeverfahren unterscheidet sich teilweise erheblich. In ihrem 2012 veröffentlichten Bericht zur Stärkung des vertraglichen Menschenrechtsschutzsystems der Vereinten Nationen geht die Hohe Kommissarin für Menschenrechte von folgenden Zahlen aus:³²¹ Während ein Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuss durchschnittlich dreieinhalb Jahre dauerte, betrug die Durchschnittsdauer eines Verfahrens vor dem Anti-Folter-Ausschuss zweieinhalb, vor dem Frauenrechtsausschuss zwei und vor dem Anti-Rassismus-Ausschuss eineinhalb Jahre.

Zu beachten ist dabei zum einen, dass die Ausschüsse nicht durchgängig tagen, sondern nur dreimal jährlich zu mehrwöchigen Sitzungen zusammentreten. Zudem nimmt die Behandlung von Individualbeschwerden einen unterschiedlich großen Stellenwert in der Arbeit der Ausschüsse ein, zum einen weil sich jeweils eine unterschiedliche Zahl von Staaten dem Individualbeschwerdemechanismus unterworfen hat, zum anderen, weil die Haupttätigkeit der Ausschüsse in der aufwendigen Bearbeitung der Staatenberichte liegt, die jeder Vertragsstaat in periodischen

317 Siehe zu den Spruchkörpern des EGMR Art. 25 ff. EMRK; Überblick zur Zuständigkeitsverteilung bei *Schafflin*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 2012, Art. 26 Rdnr. 8 ff.

318 Siehe Rule 41 der Rules of Court vom 1.7.2013, abrufbar unter www.echr.coe.int.

319 EGMR, Der Gerichtshof in 50 Fragen, 2012, S. 9, abrufbar unter www.echr.coe.int.

320 Dazu, insbesondere zu den mit dem 14. Zusatzprotokoll einhergehenden Veränderungen, *Jacobs/White/Ovey*, The European Convention on Human Rights, 5th ed. 2010, S. 47 ff. und S. 585 ff.

321 United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations reform: measures and proposals, UN-Dok. A/68/860 vom 26.6.2012, S. 20.

Abständen einreichen muss. Zudem sind die Ausschüsse mit der Erstellung von Allgemeinen Bemerkungen befasst.

Die Arbeitsbelastung des Kinderrechtsausschusses ist bereits jetzt beachtlich. Mit 194 Vertragsstaaten hat der Ausschuss im Vergleich mit den anderen UN-Ausschüssen die höchste Zahl an Mitgliedstaaten und damit auch die höchste Zahl an Staatenberichten zu bewältigen.³²² Der Zuwachs an Mitgliedstaaten der Kinderrechtskonvention führte bereits zu einer Erhöhung der Zahl der Ausschussmitglieder von zehn auf achtzehn. Zudem tagte der Ausschuss im Zeitraum von 2005 bis 2011 in zwei Kammern, um der Arbeitsbelastung Herr zu werden.³²³ Es steht demnach zu vermuten, dass das Inkrafttreten des Zusatzprotokolls und die Möglichkeit der Individualbeschwerde weiter an den personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen des Ausschusses zehren werden. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Situation auf die Dauer des Individualbeschwerdeverfahrens auswirken wird und ob der Ausschuss oder die Vertragsstaaten Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung ergreifen werden. Zumindest in der Anfangszeit ist hingegen mit einer relativ überschaubaren Verfahrensdauer zu rechnen: Zum einen werden auch nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zunächst nur wenige Staaten das Individualbeschwerdeverfahren anerkannt haben; zum anderen dauert es regelmäßig einen gewissen Zeitraum, bis sich die Kenntnis von der Existenz eines Beschwerdemechanismus verbreitet hat, so dass anfangs mit einer überschaubaren Anzahl an Individualbeschwerden und einer entsprechend überschaubaren Verfahrensdauer zu rechnen ist.

ee) Die Erfolgsaussichten im Vergleich

Schließlich müssen bei der Frage, ob eine Konventionsbeschwerde zum EGMR oder eine Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss erhoben werden sollte, die Erfolgsaussichten des jeweiligen Verfahrens Berücksichtigung finden. Statistisch gesehen ist die Erfolgsquote von vor dem EGMR gegen die Bundesrepublik eingelei-

322 Siehe dazu *Verheyde/Goedertier*, Art. 43-45: The UN Committee on the Rights of the Child, in: Alen et al. (eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, 2006, S. 43 f.

323 Siehe dazu *Schmahl*, *Kinderrechtskonvention*, 2013, Art. 43 Rdnr. 5, die darauf verweist, dass die Einteilung in zwei Kammern aus finanziellen Gründen nicht aufrecht erhalten werden konnte. Mittlerweile besteht jedoch eine hinreichende Finanzierung zumindest dafür, dass der Kinderrechtsausschuss in der vorbereitenden Sitzung im Juni 2014 sowie in der Sitzung im Februar 2015 erneut in zwei Kammern tagen kann.

teten Verfahren äußerst gering:³²⁴ Sie beträgt für den Zeitraum von 1959-2010 gerade einmal 0,66 Prozent. Ob der Anstieg der Erfolgsquote auf 1,82 Prozent im Jahr 2010 und 1,77 Prozent im Jahr 2011 als Anzeichen einer generellen Trendwende zu verstehen ist, lässt sich momentan noch nicht sagen.³²⁵

Zu den Erfolgsaussichten des Individualbeschwerdeverfahrens vor den UN-Vertragsausschüssen lassen sich demgegenüber nur eingeschränkt Aussagen treffen: Es sind erst knapp zwei Dutzend Individualbeschwerdeverfahren gegen die Bundesrepublik geführt worden, und erst in drei Fällen hat ein UN-Ausschuss eine Menschenrechtsverletzung durch die Bundesrepublik angenommen.³²⁶ Statistisch aussagekräftige Erkenntnisse lassen sich aus diesem spärlichen Datenmaterial nicht ableiten. Aufgrund der hohen rechtsstaatlichen Standards in der Bundesrepublik, des gerade im internationalen Vergleich hohen Niveaus des Grundrechtsschutzes sowie der nahezu umfassenden Rechtsschutzmöglichkeiten ist jedoch davon auszugehen, dass eine Individualbeschwerde gegen die Bundesrepublik nur in Ausnahmefällen erfolgreich sein wird.

Nichtsdestotrotz kann die Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss auch aus der Perspektive der deutschen Rechtsordnung und im Vergleich zum Schutzregime der EMRK einen Mehrwert für Rechtsschutzsuchende darstellen: So enthält die Kinderrechtskonvention erstens Rechte, die über die in der deutschen Rechts- und Verfassungsordnung enthaltenen Regelungen hinausgehen: Dazu gehören etwa die Vorrangregelung des Art. 3 Abs. 1 KRK oder auch die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Meinung des Kindes in allen das Kind berührenden Angelegenheiten nach Art. 12 Abs. 1 KRK.

Zweitens steht mit dem Kinderrechtsausschuss ein internationales Gremium zur Verfügung, das dem Schutzanliegen der Kinderrechte mit einer besonderen Sensibilität und Sympathie gegenübersteht. Die Erfahrungen mit den anderen menschen-

324 Die statistischen Angaben sind den Aufstellungen des EGMR (abrufbar unter www.echr.coe.int), dem Bericht des BMJ über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2011 vom 1.6.2012 (abrufbar unter www.bmj.de) sowie dem Beitrag von *Jestaedt*, Der „Europäische Verfassungsgerichtsverbund“ in (Verfahrenskenn-)Zahlen, JZ 2011, S. 872 entnommen.

325 Ebenfalls zurückhaltend *Jestaedt*, Der „Europäische Verfassungsgerichtsverbund“ in (Verfahrenskenn-)Zahlen, JZ 2011, S. 872 (878).

326 Menschenrechtsausschuss, Entscheidung vom 23.7.2008, Beschwerde-Nr. 1482/2006, M. G. v. Germany, UN-Dok. CCPR/C/93/D/1482/2006; Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Entscheidung vom 26.2.2013, Beschwerde-Nr. 48/2010, TBB v. Germany, UN-Dok. CERD/C/82/D/48/2010; Ausschuss gegen Folter, Entscheidung vom 21.5.2013, Beschwerde-Nr. 430/2010, Abichou v. Germany, UN-Dok. CAT/C/50/D/430/2010.

rechtlichen Vertragsausschüssen zeigen, dass etwa der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung oder der Frauenrechtsausschuss das jeweilige menschenrechtliche Schutzanliegen effektiver verfolgen als etwa der allgemein für Menschenrechte zuständige Menschenrechtsausschuss.³²⁷ Selbst wenn Kinderrechte also vor innerstaatlichen Fach- und Verfassungsgerichten, vor dem EGMR und auch vor dem Menschenrechtsausschuss Berücksichtigung finden können, steht zu vermuten, dass sich der Kinderrechtsausschuss einem Fall mit besonderer Kenntnis der kinderspezifischen Dimension einer Rechtsverletzung und einer besonderen Aufgeschlossenheit und Sympathie für das Schutzanliegen der Kinderrechtskonvention nähern wird.

Drittens kann sich die kinderspezifische Ausgestaltung des Verfahrens vor dem Kinderrechtsausschuss als vorteilhaft erweisen. Gerade wenn es um Rechtsverletzungen an Kindern geht können Vorschriften wie die Verpflichtung der Staaten zum Schutz von Beschwerdeführer beziehungsweise Opfer (Art. 4 ZP) oder auch die allgemeine Verpflichtung auf das Wohl des Kindes (Art. 2, Art. 3 Abs. 2 ZP) entscheidende Bedeutung erlangen.

d) Menschenrechtliche Individualbeschwerde im System der Vereinten Nationen

Der potenzielle Beschwerdeführer steht indes nicht nur vor der Wahl zwischen dem Gang nach Straßburg und dem Gang nach Genf, sondern muss auch berücksichtigen, dass sich die Bundesrepublik den Individualbeschwerdemechanismen mehrerer UN-Menschenrechtsabkommen unterworfen hat: dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte,³²⁸ dem Abkommen gegen Rassismus,³²⁹ der Konvention gegen Diskriminierung der Frau,³³⁰ dem Übereinkommen

327 Weiß, Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll?, Menschenrechtsmagazin 2001, S. 85 (95); Löhr, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, Menschenrechtsmagazin 2011, S. 115 (117); Payandeh, Die Entscheidung des UN-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung im Fall Sarrazin, JZ 2013, S. 980 (988 f.).

328 Erstes Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966, UNTS 999, S. 171; BGBl. 1992 II, S. 1247.

329 Art. 14 des Übereinkommens gegen Rassismus; Erklärung der Bundesregierung vom 30.8.2001, UN-Dok. ST/LEG/SER.E/26, S. 174.

330 Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 6.10.1999, UNTS 2131, S. 83; BGBl. 2001 II, S. 1237.

gegen Folter,³³¹ der Behindertenrechtskonvention³³² sowie der Konvention gegen das Verschwindenlassen³³³.

Gegenüber der Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss erweist sich die Beschwerde zum Menschenrechtsausschuss unter dem IPBPR als wenig vorteilhaft. Zum einen ist aufgrund der Arbeitsbelastung des Menschenrechtsausschusses grundsätzlich mit einer längeren Verfahrensdauer zu rechnen. Zum anderen gehen die materiellen Gewährleistungen des IPBPR nicht über das Schutzniveau der deutschen Grundrechte sowie der EMRK-Garantien hinaus, so dass das Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuss nur in den seltensten Fällen einen Mehrwert zum innerstaatlichen und europäischen Rechtsschutz darstellen wird. Auch steht nicht zu vermuten, dass sich der allgemein mit dem Schutz der Menschenrechte beauftragte Menschenrechtsausschuss einem kinderrechtsspezifischen Fall mit der gleichen Sensibilität nähern wird wie der Kinderrechtsausschuss.

Potenzielle Überschneidungen können sich jedoch zwischen dem Schutzmechanismus der Kinderrechtskonvention und den Beschwerdeverfahren unter der Frauenrechtskonvention sowie der Behindertenrechtskonvention ergeben. So enthält die Kinderrechtskonvention sowohl ein geschlechtsbezogenes Diskriminierungsverbot (Art. 2 Abs. 1 KRK) als auch Regelungen über die Rechtsstellung von Kindern mit Behinderungen (Art. 2, 23, 25 KRK). Soweit Rechtsverletzungen, die spezifisch Mädchen oder Kinder mit Behinderungen betreffen, in Frage stehen, sollte das Verfahren danach ausgesucht werden, ob eher kinderrechtsspezifische Aspekte im Vordergrund stehen oder ob der Schwerpunkt der Rechtsverletzung in einer geschlechtsbezogenen Diskriminierung oder in einer spezifischen Benachteiligung behinderter Menschen liegt. Potenzielle Beschwerdeführer sollten sich die Vielfalt des vertraglichen Menschenrechtsschutzsystems der Vereinten Nationen dadurch zunutze machen, dass sie sich nach Möglichkeit jeweils an das Gremium wenden, das ihrem konkreten Rechtsschutzanliegen am aufgeschlossensten gegenübersteht wird.

331 Art. 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984, BGBl. 1990 II, S. 246; Erklärung der Bundesregierung vom 30.8.2001, BGBl. 2001 II, S. 1278.

332 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006, UN Doc. A/61/611; BGBl. 2008 II, S. 1419.

333 Art. 31 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 20.12.2006, BGBl. 2009 II, S. 932; Erklärung der Bundesregierung vom 21.6.2012, BGBl. 2012 II, S. 741.

e) *Zusammenfassung*

Bevor ein Beschwerdeführer eine Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss erheben kann, muss er erfolglos den innerstaatlichen Rechtsweg beschritten haben. Dies schließt die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht ein, wobei eine Individualbeschwerde schon dann eingelegt werden kann, wenn die Verfassungsbeschwerde aufgrund gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Aussicht auf Erfolg hat oder sich das Verfahren unangemessen lang verzögert. Nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs muss sich der Beschwerdeführer regelmäßig entscheiden, ob er eine Konventionsbeschwerde zum EGMR oder eine Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss erheben will. Die Vorteile der Beschwerde zum EGMR liegen in der Gerichtsformigkeit des Verfahrens, in der Bindungswirkung der Entscheidungen des EGMR sowie in den damit verbundenen besseren Aussichten für eine umfassende Umsetzung der EGMR-Entscheidungen in der deutschen Rechtsordnung. Im Vergleich zum EGMR-Verfahren stellt sich die mangelnde Bindungswirkung der Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses als nachteilig dar. Dafür verspricht eine Individualbeschwerde vor dem Kinderrechtsausschuss einen schnelleren Abschluss des Verfahrens, und der Kinderrechtsausschuss wird einem kinderrechtsspezifischen Schutzzanliegen mit besonderer Kenntnis, Sensibilität und Sympathie entgegentreten.

3. Handlungsbedarf der Bundesrepublik

Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Zusatzprotokoll ist ein internationales Verfahren, dessen Ablauf rein auf der völkerrechtlichen Ebene geregelt wird. Mit der Ratifizierung des Protokolls hat die Bundesrepublik die Möglichkeit der Individualbeschwerde gegen Maßnahmen der deutschen Hoheitsgewalt eröffnet, einer Umsetzung des Protokolls in innerstaatliches Recht bedarf es daher nicht. Dennoch stellt sich die Frage, ob die Bundesrepublik gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen ergreifen muss, um eine effektive Nutzung des Beschwerdemechanismus durch in ihren Rechten Betroffene zu gewährleisten.

a) *Bekanntmachung der Möglichkeit der Individualbeschwerde*

Nach Art. 17 des Zusatzprotokolls ist die Bundesrepublik dazu verpflichtet, das Protokoll weithin bekannt zu machen und zu verbreiten. Zudem muss Erwachsenen wie Kindern der Zugang zu Informationen über die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses erleichtert werden, insbesondere in Verfahren, die die Bundesrepublik betreffen. Dieser Informationsverbreitungspflicht ist die Bundesrepublik

bislang nicht gerecht geworden. Die Bundesregierung steht demnach in der Verantwortung, über geeignete Medien und Kanäle für eine weite Verbreitung von (kindgerechten) Informationen über das Individualbeschwerdeverfahren Sorge zu tragen. Dabei kann sie auf die Maßnahmen aufbauen, die sie zur Verbreitung von Informationen über die Kinderrechtskonvention ergriffen hat.³³⁴ Auch wenn sich diese Verpflichtung grundsätzlich auf alle Erwachsenen und Kinder bezieht, so erscheint es doch in erster Linie erforderlich, mit der Rechtspflege betraute Personen, insbesondere Anwältinnen und Anwälte, sowie auf dem Gebiet der Kinderrechte aktive Organisationen und Institutionen über Möglichkeit, Chancen und Voraussetzungen der Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss aufzuklären.

b) Maßnahmen zur Umsetzung von Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses

Wie bereits dargelegt besteht im Fall einer Verurteilung der Bundesrepublik durch den Kinderrechtsausschuss keine Verpflichtung, die Entscheidung vollumfänglich umzusetzen und zu befolgen. Allerdings ist die Bundesrepublik verpflichtet, sich ernsthaft mit der Entscheidung auseinanderzusetzen und dem Kinderrechtsausschuss über die zur Umsetzung ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten. Auf der völkerrechtlichen Ebene trifft diese Pflicht die Bundesrepublik als Völkerrechtssubjekt. Innerstaatlich liegt die Zuständigkeit zur Auseinandersetzung mit den Entscheidungen des Ausschusses zunächst bei der Bundesregierung.³³⁵ Da Verletzungen der Kinderrechtskonvention indes von allen Ebenen und Organen der Staatsgewalt ausgehen können, ist es erforderlich, dass die Bundesregierung die Entscheidung des Ausschusses an die jeweils zuständige Stelle weiterleitet. Aufgrund der innerstaatlichen Geltung und – zumindest teilweise – unmittelbaren Wirkung der Vorschriften der Kinderrechtskonvention sind alle Behörden und Gerichte, auf Bundes- wie auch auf Landesebene, dazu verpflichtet, die Kinderrechtskonvention zur Anwendung zu bringen,³³⁶ und dabei haben sie die Auffas-

334 Siehe dazu Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), UN-Dok. CRC/GC/2003/5 vom 27.11.2003, Abs.-Nr. 66 ff.; zu den von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen siehe Bundesregierung, Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 2010, S. 25 ff.; kritisch Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V., Kinder Zweiter Klasse, Bericht zur Lebenssituation junger Flüchtlinge in Deutschland, 2013, S. 8.

335 Zur Verteilung der Organkompetenzen im Rahmen der auswärtigen Gewalt Sauer, Staatsrecht III, 2. Aufl. 2013, S. 45 ff.

336 Siehe zur Wirkung der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR BVerfGE 111, 307 (323).

sungen und Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses zumindest in Erwägung zu ziehen.

Soweit der Kinderrechtsausschuss eine konventionswidrige Rechtslage anprangert, müssen die zur Gesetzgebung zuständigen Bundes- beziehungsweise Landesorgane die Änderung oder den Erlass entsprechender Gesetze zumindest in Erwägung ziehen. Soweit eine Verwaltungspraxis für mit der Kinderrechtskonvention unvereinbar erklärt wird, müssen die entsprechenden Behörden eine Änderung der Praxis erwägen. Gleiches gilt für eine Rechtsprechungspraxis. In all diesen Fällen lassen sich keine allgemeinen Vorgaben für die Umsetzung der Entscheidungen des Ausschusses machen, vielmehr muss im Einzelfall überprüft werden, ob den Auffassungen des Ausschusses Folge geleistet werden kann. Die Bundesregierung trifft die Verantwortung, dem Kinderrechtsausschuss gegenüber darzulegen, ob und in welchem Umfang die Entscheidungen des Ausschusses umgesetzt wurden, und gegebenenfalls zu begründen, aufgrund welcher Erwägungen einer Empfehlung keine Folge geleistet wurde.

Problematisch kann jedoch die Umsetzung der Entscheidungen des Ausschusses im konkreten Einzelfall sein. Aus der Verletzung einer völkerrechtlichen Norm folgt grundsätzlich die Pflicht zur Wiedergutmachung: Andauernde Rechtsverstöße sind zu beenden, und der ohne die Rechtsverletzung bestehende Zustand ist nach Möglichkeit wiederherzustellen.³³⁷ Bei der Entscheidung, ob eine Verletzung der Kinderrechtskonvention vorliegt, die wiedergutzumachen ist, müssen deutsche Gerichte und Behörden die Auffassung des Kinderrechtsausschusses berücksichtigen. Soweit bereits eine rechtskräftige Entscheidung eines deutschen Gerichts vorliegt, scheidet eine Berücksichtigung der Entscheidung des Ausschusses jedoch regelmäßig aus. Eine Gerichtsentscheidung, die gegen die Kinderrechtskonvention verstößt, kann – soweit sie rechtskräftig ist – nicht aufgehoben werden. Die völkerrechtliche Pflicht zur Wiedergutmachung kann so gegebenenfalls nicht erfüllt werden.

Abhilfe schaffen könnte insofern die gesetzliche Einführung eines speziellen Wiederaufnahmegrundes in die Prozessordnungen nach dem Vorbild der für Entscheidungen des EGMR getroffenen Regelung.³³⁸ Eine rechtspolitische Forderung nach Schaffung eines entsprechenden Wiederaufnahmegrundes dürfte indes kaum Aussicht auf Realisierung haben, zumal die bisherigen Entscheidungen der Vertragsaus-

337 Zur völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Wiedergutmachung von Völkerrechtsverletzungen siehe International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Commentaries, YBILC 2001, Vol. II/2, S. 96 f.

338 Siehe die Nachweise oben in Fn. 312.

schüsse der Vereinten Nationen in Verfahren gegen die Bundesrepublik das Problem nicht haben akut werden lassen. Vor diesem Hintergrund wird sich die Notwendigkeit der Einführung eines neuen Wiederaufnahmegrundes kaum überzeugend begründen lassen. Zudem kommt dem Institut der Rechtskraft in der deutschen Rechts- und Verfassungsordnung eine bedeutende Funktion für die Schaffung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit zu, und auch der verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz des Vertrauensschutzes steht einer vorschnellen Durchbrechung der Rechtskraft entgegen.

Die gesetzliche Einführung einer Rechtskraftdurchbrechung im Hinblick auf Entscheidungen des EGMR beruht auf dem Gedanken, dass auch im Verfahren vor dem EGMR aufgrund des Erfordernisses der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs oftmals die Rechtskraft der deutschen Gerichtsentscheidung einer Umsetzung der Straßburger Rechtsprechung im Wege stehen wird und dass die Nichtbefolgung einer EGMR-Entscheidung in jedem Fall eine Völkerrechtsverletzung darstellt. Angesichts der fehlenden Rechtsverbindlichkeit der Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses fehlt es an einer Vergleichbarkeit der beiden Fallkonstellationen, wenn auch zu beachten ist, dass der Verpflichtung zur ernsthaften Erwägung der Umsetzung von Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses in Fällen, in denen eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung vorliegt, kaum Folge geleistet werden kann. Zumindest mittelfristig sollte daher die rechtspolitische Forderung nach der Einführung eines prozessrechtlichen Wiederaufnahmegrundes in Fällen, in denen die Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen eine Völkerrechtsverletzung durch die Bundesrepublik festgestellt haben, im Auge behalten werden. Sollte die praktische Relevanz der Individualbeschwerdeverfahren zunehmen, so wäre es weder rechtlich noch rechtspolitisch hinnehmbar, dass eine Umsetzung der Entscheidungen der Vertragsausschüsse in vielen Fällen bereits an der Rechtskraft innerstaatlicher Gerichtsentscheidungen scheiterte.

c) Einrichtung einer regierungsinternen Überwachungs- und Koordinierungsstelle

Die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention obliegt allen mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betrauten Stellen in Deutschland. Verletzungen der Kinderrechtskonvention können auf allen Ebenen der Staatsgewalt, von allen Organen, durch rechtsaktförmiges oder durch faktisches Handeln oder Unterlassen erfolgen. Auf der völkerrechtlichen Ebene ist hingegen die Bundesrepublik, vertreten durch die Bundesregierung, für alle Verletzungen der Kinderrechtskonvention durch deutsche Staatsorgane verantwortlich, so dass ihr die Aufgabe zukommt,

umfassend für die Umsetzung und Einhaltung der Konvention in Deutschland Sorge zu tragen und diese zu überwachen.³³⁹

Dementsprechend erachtet der Kinderrechtsausschuss die Einrichtung eines wirk-samen Mechanismus zur Koordinierung und Überwachung der Durchführung des Übereinkommens auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene in der Bundesrepublik als wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung einer weitgehenden Befolgung der Kinderrechtskonvention und mahnt die Errichtung einer solchen Stelle in seinen Abschließenden Bemerkungen sowohl zum Ersten³⁴⁰ als auch zum Zweiten Staa-tenbericht³⁴¹ der Bundesrepublik an. Die Bundesregierung ist hingegen – ausweis-lich der Ausführungen im Dritten und Vierten Staatenbericht – der Auffassung, dass die Bundesrepublik bereits über geeignete Strukturen zur Koordinierung der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik verfügt.³⁴² Regierungintern zuständig ist insofern primär das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das auch die Staatenberichte der Bundesrepublik verfasst.³⁴³ Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf die Jugend- und Familienministerkonferenz, die Arbeits-gemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden sowie auf die Kinderkommission und den Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestags.

Das Inkrafttreten des Zusatzprotokolls gibt Anlass zu Überlegungen über die Ein-richtung eines zentralen Überwachungsgremiums auf Regierungsebene. Denn mit dem Zusatzprotokolls tritt neben die Verpflichtung zur Beachtung und Umsetzung der Kinderrechtskonvention die Verpflichtung der Bundesrepublik, sich im Fall einer Verurteilung durch den Kinderrechtsausschuss mit der Ansicht und den Emp-fehlungen des Ausschusses auseinanderzusetzen. Kinderrechte zeichnen sich indes dadurch aus, dass sie sich nicht eindeutig einem Fachressort zuordnen lassen, sondern als Querschnittsaufgabe in nahezu allen Bereichen hoheitlichen Handelns relevant werden können. Auch wenn man die primäre Verortung der regierungsin-ternen Zuständigkeit für die Überwachung der Kinderrechtskonvention im BMFSFJ

339 Siehe Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), UN-Dok. CRC/GC/2003/5 vom 27.11.2003, Abs.-Nr. 46: „Self-monitoring and evaluation is an obligation for Governments“.

340 Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum Ersten Staatenbericht der Bundesre-publik Deutschland, UN-Dok. CRC/C/15/Add.43 vom 27.11.1995, Abs.-Nr. 14 und Abs.-Nr. 23.

341 Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum Zweiten Staatenbericht der Bundesre-publik Deutschland, UN-Dok. CRC/C/15/Add.226 vom 30.1.2004, Abs.-Nr. 5 und Abs.-Nr. 11 f.

342 Bundesregierung, Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 2010, S. 20.

343 Siehe www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Ministerium/aufgaben.html.

nicht grundsätzlich in Frage stellen will, so erscheint dennoch die Einrichtung einer zentralisierten Stelle auf Regierungsebene erwägenswert, die koordinierend und überwachend die Umsetzung der Vorgaben der Kinderrechtskonvention durch die anderen Fachressorts begleiten könnte. Als Vorbild kann auf das Amt der oder des Beauftragten für die Belange behinderter Menschen verwiesen werden, das durch das Behindertengleichstellungsgesetz³⁴⁴ geschaffen wurde. Der oder die beauftragte Person ist von den Bundesministerien bei allen Vorhaben zu beteiligen, soweit Fragen der Integration von behinderten Menschen behandelt werden oder berührt sind.³⁴⁵ Dementsprechend könnte das Amt eines Beauftragten für Kinderrechte zur Sensibilisierung der Fachministerien für kinderrechtliche Belange beitragen, im Rahmen der Umsetzung von Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses mit den entsprechend zuständigen innerstaatlichen Stellen kommunizieren und auch – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit entsprechenden auf der Ebene der Länder bestehenden Stellen – auf eine weitergehende Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben der Kinderrechtskonvention in Ländern und Gemeinden hinwirken. Die Verortung eines derartigen Amtes auf Ebene der Bundesregierung rechtfertigte sich daraus, dass aus völkerrechtlicher Sicht die Bundesrepublik auch für Verletzungen der Kinderrechtskonvention durch die Länder und Gemeinden völkerrechtlich verantwortlich und dem Kinderrechtsausschuss gegenüber rechenschaftspflichtig ist.

d) Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Stelle

Über die Frage des regierungseigenen Überwachungs- und Koordinierungsmechanismus hinaus regt der Kinderrechtsausschuss in den Abschließenden Bemerkungen zum Zweiten Staatenbericht³⁴⁶ die Schaffung einer zentralen unabhängigen Einrichtung zur umfassenden Überwachung der Kinderrechtskonvention an, die insbeson-

344 Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen vom 27.4.2002, BGBl. 2002 I, S. 1468.

345 § 15 Abs. 2 Behindertengleichstellungsgesetz.

346 Auch in den Abschließenden Bemerkungen zum Ersten Staatenbericht der Bundesrepublik findet sich der Verweis auf einen „wirksamen Mechanismus für die Koordinierung und Überwachung der Durchführung des Übereinkommens“ (Abs.-Nr. 14 und Abs.-Nr. 23), allerdings wird nicht ersichtlich, ob der Kinderrechtsausschuss sich an dieser Stelle auf eine staatliche Stelle oder auf eine zwar vom Staat geschaffene, aber von diesem unabhängige Institution bezieht. Erst in den Abschließenden Bemerkungen zum Zweiten Staatenbericht unterscheidet der Kinderrechtsausschuss deutlich zwischen einer staatlichen Koordinierungsstelle (Abs.-Nr. 11 f.) und einer unabhängigen Überwachungseinrichtung (Abs.-Nr. 15 f.).

dere auch ermächtigt sein soll, eingehende Einzelbeschwerden zu bearbeiten.³⁴⁷ Zwar existiert in der Bundesrepublik seit 2001 mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte eine unabhängige, im Einklang mit den Pariser Prinzipien³⁴⁸ errichtete nationale Menschenrechtsinstitution.³⁴⁹ Und im Rahmen der Behindertenrechtskonvention ist das Institut auch als unabhängige Monitoring-Stelle eingerichtet worden.³⁵⁰ Im Hinblick auf die Kinderrechtskonvention ist das Institut allerdings weder mit einem entsprechenden Mandat noch mit ausreichenden Mitteln ausgestattet, um in umfassender Weise die Einhaltung der Kinderrechtskonvention in der Bundesrepublik zu überwachen oder gar Einzelbeschwerden über Verletzungen der Konvention entgegenzunehmen.

Durch das Inkrafttreten des Zusatzprotokolls wird die Errichtung einer zentralen unabhängigen Überwachungseinrichtung in zweifacher Hinsicht dringlicher: Erstens wird durch die Möglichkeit des Individualbeschwerdeverfahrens der Druck auf die Bundesrepublik erhöht, den Anforderungen der Kinderrechtskonvention in rechtlicher wie auch in faktischer Hinsicht gerecht zu werden. Defizite in der Umsetzung der Kinderrechtskonvention werden in Zukunft nicht mehr nur im Staatenberichtsverfahren offengelegt, sondern auch im stärker rechtsförmigen Individualbeschwerdeverfahren erörtert werden können. In Kooperation mit und ergänzend zur Arbeit der Nichtregierungsorganisationen³⁵¹ könnte eine vom innerstaatlichen politischen Prozess unabhängige Menschenrechtsinstitution dabei behilflich sein, potenziell mit der Kinderrechtskonvention in Widerspruch stehende rechtliche Regelungen sowie behördliche und gerichtliche Praxis zu identifizieren und zu beseitigen, bevor es zu einer Individualbeschwerde kommt.

347 Kinderrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen zum Zweiten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, UN-Dok. CRC/C/15/Add.226 vom 30.1.2004, Abs.-Nr. 5 und Abs.-Nr. 15 f.; allgemein hierzu bereits Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 2 (2002), The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, UN-Dok. CRC/GC/2002/2 vom 15.11.2002.

348 Generalversammlung, Resolution 48/134 vom 20.12.1993, UN-Dok. A/RES/48/134, Annex.

349 Allgemein zu nationalen Menschenrechtsinstitutionen *Rudolf*, „Bringing Human Rights Home“, Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen, Vereinte Nationen 2013, S. 161; speziell zu ihrer Bedeutung im Kontext der Kinderrechte *Bölscher*, Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte, 2013.

350 Siehe zur Arbeit der Monitoring-Stelle Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring – unverzichtbarer Beitrag zur staatlichen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Positionen Nr. 1/2010. Die Bundesrepublik war aufgrund von Art. 33 Abs. 2 der Behindertenrechtskonvention zur Einrichtung einer solchen unabhängigen Monitoring-Stelle verpflichtet.

351 Dass die Tätigkeit nationaler Menschenrechtsinstitutionen und die Arbeit zivilgesellschaftlicher Akteure sich gegenseitig ergänzen betont auch die Direktorin des DIMR, siehe *Rudolf*, „Bringing Human Rights Home“, Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen, Vereinte Nationen 2013, S. 161 (166).

Zweitens wird die Einführung der Individualbeschwerde nicht nur Maßnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention, sondern auch zur Umsetzung von Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses im Individualbeschwerdeverfahren erforderlich machen. Auch wenn es keine strikte Verpflichtung zur Befolgung der Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses gibt, machen die Pflicht zur Auseinandersetzung mit den Entscheidungen des Ausschusses sowie das politische Erfordernis einer möglichst umfassenden Befolgung Mechanismen zur Überwachung des Umsetzungsprozesses erforderlich. Auch insofern könnte die Errichtung einer zentralen unabhängigen Einrichtung zur umfassenden Überwachung der Kinderrechtskonvention dabei behilflich sein, mögliche Maßnahmen zur Umsetzung einer Entscheidung aufzuzeigen, und die von den jeweils zuständigen öffentlichen Stellen ergriffenen Maßnahmen einer kritischen Würdigung unterziehen. Dabei könnte sich die unabhängige Stelle einerseits als Partnerin des Kinderrechtsausschusses im Follow-Up-Verfahren anbieten und dadurch ergänzend und unterstützend zur allgemeinen, zivilgesellschaftlichen Aktivität durch Nichtregierungsorganisationen in diesem Verfahren tätig werden; andererseits würde die Bundesrepublik dem Kinderrechtsausschuss sowie den anderen Vertragsstaaten durch einen solchen Schritt signalisieren, dass sie ihre Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention sowie aus dem Zusatzprotokoll ernst nimmt und bereit ist, die Umsetzung von im Individualbeschwerdeverfahren ergangenen Entscheidungen gewissenhaft in Erwägung zu ziehen.

Vor diesem Hintergrund bietet sich ein Ausbau des Deutschen Instituts für Menschenrechte nach dem Vorbild der Einrichtung der Monitoring-Stelle zur Behindertenrechtskonvention an:³⁵² Das Institut sollte zum einen mit einem umfassenden Mandat für die Überwachung der Einhaltung der Kinderrechtskonvention, einschließlich der Maßnahmen, die zur Umsetzung von Entscheidungen des Kinderrechtsausschusses im Individualbeschwerdeverfahren ergangen sind, ausgestattet werden. Zum anderen sollten dem Institut die für die effektive Wahrnehmung dieser Aufgabe erforderlichen personellen und finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Dass auch der Kinderrechtsausschuss einer Aufwertung des Instituts maßgebliche Bedeutung beimisst, zeigt sich bereits daran, dass der Ausschuss zur Vorbereitung auf das aktuelle Staatenberichtsverfahren – auf Anregung des Deutschen

352 Siehe dazu insbesondere National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (Hrsg.), Publikationsreihe zum Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland: Der nächste Schritt, 2012.

Instituts für Menschenrechte³⁵³ – eine entsprechende Nachfrage an die Bundesrepublik adressiert hat.³⁵⁴

353 Deutsches Institut für Menschenrechte, Suggested topics to be taken into account for the preparation of a list of issues by the Committee on the Rights of the Child on the implementation of the Convention on the Rights of the Child in Germany vom 13.5.2013, Empfehlung Nr. 4.

354 Siehe Kinderrechtsausschuss, List of issues to be taken up in connection with the consideration of the combined third and fourth periodic reports of Germany (CRC/C/DEU/3-4), UN-Dok. CRC/C/DEU/Q/3-4 vom 1.7.2013, Abs.-Nr. 2: „Please provide updated details on measures, if any, taken to provide its National Human Rights Institution with a mandate, along with adequate human, technical and financial resources, to monitor the implementation of the Convention and receive complaints on its violations.“.

VII. Fazit und Ausblick

Durch das Inkrafttreten des dritten Zusatzprotokolls wird die Kinderrechtskonvention um die Durchsetzungsmechanismen der Individualbeschwerde, der Staatenbeschwerde und des Untersuchungsverfahrens erweitert. Sie schließt damit an die Schutzstandards der anderen im Rahmen der Vereinten Nationen abgeschlossenen Menschenrechtsabkommen an. Insbesondere die Individualbeschwerde hat das Potenzial dazu, einen wichtigen Beitrag zur Durchsetzung und Überwachung der Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention sowie aus den ersten beiden Zusatzprotokollen zu leisten. In Ergänzung zu den bisherigen Durchsetzungsmechanismen wird die Geltendmachung der Kinderrechte in die Hände der Betroffenen gelegt, die nicht mehr nur vor innerstaatlichen Gerichten, sondern auch vor einem internationalen, unabhängigen Expertengremium eine Verletzung ihrer Rechte rügen können. Die Individualbeschwerde dient damit zum einem dem Schutz individueller Rechte – wengleich die aufgezeigten Defizite, wie insbesondere die fehlende Bindungswirkung der Entscheidungen des Ausschusses sowie die potenziellen Hindernisse bei der Umsetzung von Entscheidungen des Ausschusses die Attraktivität dieses Rechtsschutzmechanismus für den Einzelnen entschieden relativieren können. Über die individualschützende Funktion hinaus kann zum anderen über die Individualbeschwerde auf generelle und systematische Missstände innerhalb der deutschen Rechtsordnung und Rechtspraxis aufmerksam gemacht werden. Schließlich erhöht die Existenz des Individualbeschwerdeverfahrens den Druck auf die Bundesrepublik und auf alle mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt betrauten Stellen, die Verbürgungen der Kinderrechtskonvention ernst zu nehmen und zur Anwendung zu bringen.

Aus der deutschen Perspektive sind die bisherigen Erfahrungen mit an die Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen gerichteten Individualbeschwerden noch wenig aussagekräftig. Die geringe Relevanz dieser Verfahren ist zum Teil auf das gut ausgebildete innerstaatliche Rechtssystem und die Einbindung der Bundesrepublik in das Regime der EMRK zurückzuführen, zum Teil darauf, dass es sich um einen relativ neuen und selbst in Fachkreisen kaum bekannten Rechtsbehelf handelt. Die ersten Verurteilungen der Bundesrepublik durch den Menschenrechtsausschuss, den Ausschuss gegen Rassismus sowie zuletzt durch den Anti-Folter-Ausschuss bieten die Gelegenheit für eine weitere Verbreitung von Informationen über die Tätigkeit der Ausschüsse sowie über die Möglichkeit der Individualbeschwerde.

Ob die Individualbeschwerde zum Kinderrechtsausschuss sich zu einem erfolgreichen und für Deutschland relevanten Schutzinstrument entwickeln und einen festen

Platz im Repertoire der menschenrechtlichen Rechtsbehelfe und Beschwerdemöglichkeiten einnehmen wird, wird entscheidend davon abhängen, ob und wie die Bundesrepublik ihrer Verpflichtung zur Bekanntmachung der Individualbeschwerdemöglichkeit nachkommt und wie einzelne Personen sowie Nichtregierungsorganisationen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden. In jedem Fall sind Nichtregierungsorganisationen dazu aufgefordert, geeignete Fälle für eine Individualbeschwerde zu identifizieren, die Wissenschaft und das Deutsche Institut für Menschenrechte müssen die Arbeit des Kinderrechtsausschusses kritisch begleiten, und im Fall einer Verurteilung werden Politik und Justiz zeigen müssen, dass sie die Entscheidungen des Ausschusses ernst nehmen und alle Anstrengungen unternehmen, sie zu befolgen und umzusetzen.

DER BESCHWERDE-
WEGWEISER

