

## KOMMENTIERUNG

der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Dörner, Ekin Deligöz, Kai Gehring und weiterer Abgeordneter der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bt.-Drs. 17/3644)

„Stärkung der Kinderrechte“ durch die National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (NC)

### A. Zur rechtlichen Qualität der „Vorbehaltserklärung“

**Frage Nr. 1:**

Welches Ziel verfolgte die Bundesregierung mit der Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention? Warum wurden seinerzeit überhaupt Vorbehalte hinterlegt, wenn nunmehr die Rücknahme angeblich keinerlei Konsequenzen haben soll?

**Frage Nr. 2:**

Welchen Sinn macht es nach Auffassung der Bundesregierung, die Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen, wenn sich aus dieser Rücknahme keine Änderung des Aufenthalts- und Asylverfahrensrechts ergibt?

**Antwort:**

Die Fragen Nr. 1 und Nr. 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Mit der Rücknahme der Erklärung zur VN-Kinderrechtskonvention macht die Bundesregierung deutlich, dass das Kindeswohl im Mittelpunkt ihrer Politik steht. Die Erklärung zur Kinderrechtskonvention war als Interpretationserklärung ausgestaltet und enthielt im Wesentlichen Klarstellungen zur Vermeidung von Fehl- oder Überinterpretationen. Auffassung der Bundesregierung war es dabei aber stets, dass die Vorgaben der Kinderrechtskonvention, insbesondere der in Artikel 22 verankerte Schutz von Flüchtlingskindern, auch in Deutschland ohne Einschränkung umgesetzt werden. Mit der Rücknahme der Erklärung entsteht deshalb auch keine Notwendigkeit für eine Änderung des innerstaatlichen Rechts. Sie kann aber ggf. zur Veränderungen in der Anwendungspraxis führen.

Kommentar der National Coalition:

Die rechtliche Qualität der von der Bundesregierung abgegebenen Erklärung war lange umstritten. Die anlässlich der Ratifizierung vorgelegte Denkschrift stützt die Auffassung, es habe sich um ‚echte‘ Vorbehalte im Sinne des Art. 51 UN-KRK gehandelt. Die rechtliche Zulässigkeit wurde indessen stets bezweifelt (vgl. Lorz, 2003). Die später von der Bundesregierung vorgenommene Einstufung als Interpretationserklärung war das Ergebnis einer langen Auseinandersetzung, die allerdings hätte dazu führen müssen, dass die Rücknahme wesentlich früher hätte erfolgen können. Stattdessen kam es zu einer „schiefer unendlichen Geschichte“ unerfüllter Rücknahmeforderungen, die Erich Peter in allen Einzelheiten dokumentiert hat (vgl. Peter, 2009).

Die Auffassung, dass mit der Rücknahme der Erklärung keine Notwendigkeit für eine Änderung innerstaatlichen Rechts entstehe, teilt die National Coalition keineswegs. Standards einer den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention gemäßen Anwendungspraxis, sollten in einer veränderten Gesetzeslage zum Ausdruck kommen. Dass die National Coalition in Bezug auf die Anwendungspraxis im Umgang mit Minderjährigen Flüchtlingen ab 16 Jahren dringenden Handlungsbedarf sieht, hat sie in ihrem Ergänzenden Bericht zum Dritt- und Viertbericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen ausführlich ausgeführt (vgl. National Coalition, 2011 S. 34f).

### B. Reformbedarf im Ausländerrecht

**Frage Nr. 3:**

Sind 16- und 17jährige Jugendliche nach Auffassung der Bundesregierung Kinder im Sinne des Artikel 1 der UN-Kinderrechtskonvention?

- a) Wenn ja, warum?
- b) Wenn nein, warum nicht?

**Antwort:**

Ja, weil Artikel 1 der VN-Kinderrechtskonvention das so bestimmt.

**Frage Nr. 4:**

Inwieweit gelten für 16- und 17jährige Jugendliche, die ohne Begleitung von Erwachsenen, insbesondere ohne Eltern(teile) oder Sorgeberechtigte in die Bundesrepublik Deutschland einreisen, die gleichen Rechte wie für Kinder und Jugendliche mit deutscher Staatsangehörigkeit? Wenn nicht, warum nicht?

**Antwort:**

Für den angesprochenen Personenkreis gelten grundsätzlich die gleichen Rechte wie für Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit, soweit nicht die gesetzlichen Regelungen zwischen

deutschen und ausländischen Staatsangehörigen differenzieren.

**Frage Nr. 5:**

Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Amtsgerichts Gießen (Aktenzeichen: 244 F 1159/09 VM) vom 16.07.2010, wonach § 80 Abs. 1 AufenthaltsgG und § 12 Abs. 1 AsylVerfG im Widerspruch zur UN-Kinderrechtskonvention stehen und mit einer entsprechenden Anpassung des Aufenthaltsgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes zu rechnen sei (siehe Begründung des Urteils)? Wenn nein, warum nicht?

**Antwort:**

Nein. Das AG Gießen hat u. a. ausgeführt: „Die Regelungen in § 80 Abs. 1 AufenthaltsgG und § 12 Abs. 1 AsylVerfG stehen in Widerspruch zur UN-Kinderrechtskonvention, die jeden Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, als Kind ansieht, soweit nicht die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht früher eintritt. Nachdem die Bundesregierung Anfang Mai 2010 die Vorbehaltserklärung zurückgenommen hat, ist kurzfristig auch mit entsprechender Anpassung des Aufenthaltsgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes zu rechnen.“ § 80 Absatz 1 AufenthG und § 12 Absatz 1 AsylVfG regeln jedoch nicht die Volljährigkeit, sondern die Handlungsfähigkeit in bestimmten Rechtsbereichen. Ferner lässt die zitierte Regelung in Artikel 1 der VN-Kinderrechtskonvention „nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht“ auch einen Eintritt der Volljährigkeit vor Vollendung des 18. Lebensjahres zu. Zudem ist eine Änderung der zitierten Rechtsvorschriften derzeit nicht vorgesehen, und selbst wenn das so wäre, blieben sie bis zum Inkrafttreten des gesetzlichen Änderungsbefehls in Kraft.

**Frage Nr. 6:**

Erhält die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die Zusage gegenüber den Bundesländern aufrecht, dass „mit der Rücknahme der Erklärung keine Änderung des Aufenthalts- und Asylverfahrensrechts verbunden ist“ (Protokollnotiz in der Beschlussniederschrift über die 190.

Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 27./28.05.2010 in Hamburg, TOP 19)? Wenn ja, warum?

**Antwort:**

Ja. Die zitierte Aussage trifft weiterhin zu. Die Bundesregierung hat mehrfach darauf hingewiesen (vgl. im Einzelnen Antwort der Bundesregierung vom 13. Juli 2007, Bundestagsdrucksache 16/6076, auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ekin Deligöz, Grietje Bettin, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention“), dass die deutsche Erklärung zur VN-Kinderrechtskonvention klarstellende Bedeutung hat und dass das deutsche Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht in vollem Umfang den Vorgaben der VN-Kinderrechtskonvention entspricht.

Kommentar der National Coalition:

Wenn anerkannt wird, dass jeder bis 18-jährige Mensch in Deutschland Kind im Sinne der Kinderrechtskonvention ist, lässt sich die Aussage, dass der in Art. 22 verankerte Schutz von Flüchtlingskindern ohne Einschränkung umgesetzt werde, angesichts der Tatsache, dass 16-jährige Jugendliche den Erwachsenen gleichgestellt werden, nicht aufrecht erhalten. Die nach deutschem Recht vorgesehene (ausländer-)gesetzliche Differenzierung ist insoweit unbeachtlich, als der rechtliche Gehalt der Konvention nicht an den deutschen Gesetzen, sondern umgekehrt diese an den Vorgaben der Konvention zu messen sind.

Deshalb stellt das Urteil des Amtsgerichts Gießen vom 16.07.2010 (Aktenzeichen: 244 F 1159/09 VM) nach Auffassung der National Coalition zu Recht auf die vorbehaltlose Umsetzung der Kinderrechtskonvention ab.

Statt der ohne Begründung stets wiederholten Aussage, das Ausländerrecht entspreche „in vollem Umfang den Vorgaben der VN-Kinderrechtskonvention“ wäre es nach Auffassung der National Coalition angesichts der von zahlreichen Fachorganisationen beklagten Benachteiligung von Kindern ohne deutschen Pass dringend notwendig, dem in der Gesellschaft immer dringenderen Ruf nach einer Dialogkultur mit der Zivilgesellschaft zu entsprechen und einen ernsthaften Austausch von Argument und Gegenargument zu gewährleisten.

## C. Völkerrecht und nationale Rechtsordnung

**Frage Nr. 7:**

In welchem Verhältnis zu den nach der Konvention übernommenen Staatenverpflichtungen sieht die Bundesregierung ihre kinder- und jugendpolitischen Vorhaben? Inwiefern betrachtet die Bundesregierung die herkömmlich vor allem auf kommunaler Ebene als freiwillig betrachteten Leistungen nunmehr als Staatenverpflichtungen im Sinne der Kinderrechtskonvention?

Wenn ja, welche Leistungen sind dies? Wenn nein, warum nicht?

**Antwort:**

Die Kinderrechtskonvention ist ein wichtiger Leitfaden für die nationale Kinder- und Jugendpolitik. Wie der Dritte und Vierte Staatenbericht zu dem Übereinkommen der Rechte des Kindes zeigt, hat die Konvention einen großen Einfluss auf die Gestaltung der Kinder- und Jugendpolitik auf allen politischen und zivilgesellschaftlichen Ebenen. Deutschland erfüllt

seine Staatenverpflichtung aus der Konvention durch die Übereinstimmung des innerstaatlichen Rechts mit dem Übereinkommen.

**Frage Nr. 15:**

Anhand welcher Kriterien will die Bundesregierung die angekündigte Stärkung der Kinderrechte bemessen?

**Antwort:**

Der Dritte und Vierte Staatenbericht gibt den Umsetzungsstand zur Stärkung von Kinderrechten in Deutschland umfassend wieder. Entsprechend seiner Verpflichtung aus der Kinderrechtskonvention wird Deutschland dieses Kontrollinstrument fortführen.

**Frage Nr. 16:**

Aus welchen Kinderrechten, wie sie die UN-Kinderrechtskonvention auflistet, ergeben sich nach Auffassung der Bundesregierung menschenrechtliche Individualansprüche?

**Antwort:**

Die VN-Kinderrechtskonvention verpflichtet ihre Mitgliedsstaaten, die in der Konvention aufgeführten Rechte im nationalen Recht zu gewährleisten. Die Bundesregierung verweist insoweit auf den General Comment Nr. 5 des VN-Ausschusses über die Rechte des Kindes vom 3. Oktober 2003 des Ausschusses für die Rechte des Kindes.

**Frage Nr. 22**

Anhand welcher Kriterien will die Bundesregierung bemessen, dass sich die Kinderrechte stärker im Bewusstsein der Erwachsenen verankert haben?

**Antwort:**

Das Maß für die Frage nach dem Bewusstsein für Kinderrechte von Erwachsenen bzw. der Gesellschaft insgesamt ist der Grad der Verwirklichung von Kinderrechten in unserer Gesellschaft. Der Dritte und Vierte Staatenbericht gibt umfassend Auskunft, wie Deutschland vorangeschritten ist auf dem Weg zu einem kinderfreundlichen Land. Entsprechend seiner Verpflichtung aus der Kinderrechtskonvention wird Deutschland dieses Kontrollinstrument fortführen.

Kommentar der National Coalition:

Die Auffassung der National Coalition über die Bedeutung des Völkerrechts für die nationale Rechtsordnung weicht grundlegend von der der Bundesregierung ab. Völkerrechtlich bindende Konventionen sind keineswegs nur „ein wichtiger Leitfaden“ für die nationale Politik, sie enthalten vielmehr objektive und subjektive Rechte, deren Achtung und Umsetzung rechtsstaatliches Gebot ist (Art. 20 Grundgesetz). Dies unmissverständlich zum Ausdruck zu bringen, sieht die National Coalition als Voraussetzung dafür an, dass die Bundesrepublik Deutschland von der Staatengemeinschaft als verlässlicher Partner ernst genommen wird.

Daher gehen auch die Rechtswirkungen der Konvention weiter als von der Bundesregierung angenommen. Wenn zu Recht darauf verwiesen wird, die deutsche Rechtsordnung entspreche in weiten Teilen den Vorgaben der Konvention, so bleibt doch festzustellen, dass viele der insbesondere nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz vorgesehenen Leistungen in der kommunalen Praxis – auch von den Aufsichtsbehörden – als „freiwillige Leistungen“ behandelt werden – mit weit reichenden Folgen für die kommunale Selbstverwaltung. Mit Blick auf die Kinderrechtskonvention zeigt sich, dass diese Leistungen, soweit sie von der Konvention gedeckt sind, keineswegs freiwillig erfolgen, sondern Pflichtleistungen nach Maßgabe des innerstaatlich geltenden Völkerrechts sind.

Im Einzelnen kann es sich – wie es dem inzwischen fortgeschrittenen Stand der völker- und menschenrechtlichen Diskussion entspricht – über Staatenverpflichtungen hinaus auch um unmittelbar einklagbare völkerrechtliche Individualansprüche handeln, und zwar dann, wenn die völkerrechtlichen Bestimmungen individualschützend und so bestimmt gefasst sind, dass sie ohne zusätzlichen Umsetzungsakt von einem innerstaatlichen Rechtsanwender umgesetzt werden können. Auch wenn die Kinderrechtskonvention nicht insgesamt als „self-executing treaty“ anzusehen ist, so enthält sie doch „self-executing provisions“, gerade wo es um den menschenrechtlichen Kerngehalt der Konvention geht. In diesem Sinne enthalten das Vorrangprinzip nach Art. 3, das Recht auf Leben und Überleben (Art. 6 UN-KRK), das Recht auf Eintragung in ein Geburtsregister (Art. 7 UN-KRK), das Recht auf persönlichen Umgang (Art. 9 UN-KRK) oder gar das Folterverbot (Art. 37 UN-KRK) und andere mehr Konkretisierungen, die jedenfalls in ihrem Kerngehalt „self executing“ sind. Darüber hinaus ergeben sich, überall, wo in bestimmten Lebensbereichen Leistungen vorgesehen sind, konkrete einklagbare Ansprüche, wenn der Einzelne oder Gruppen unter Verstoß gegen den Gleichheitssatz zurückgesetzt werden. Denn hier handelt es sich um rechtliche oder tatsächliche Diskriminierung, die nach den Grundsätzen des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Art. 26) einen Völkerrechtsverstoß darstellt. Vor dem Hintergrund des von der Kultusministerkonferenz ausdrücklich anerkannten Rechts auf Bildung (Beschluss der KMK vom 3.3.2006) findet sich dies in der UN-Behindertenrechtskonvention ausformuliert, indem jeder Ausschluss von Kindern mit Behinderung vom allgemeinen Schulwesen als Diskriminierung verboten wird (vgl. Riedel, 2010). Die National Coalition hält es für geboten, diese international erzielten Rechtsfortschritte auch in Deutschland umzusetzen. Dies muss sich auch auf die Berichterstattung der Bundesregierung nach Art. 44 KRK auswirken. Hiernach muss der Bericht der Bundesregierung Rechenschaft über *Fortschritte und Hindernisse bei der Verwirklichung der Kinderrechte* ablegen. Deshalb bedarf es, um die Kinderrechte bemessen zu

können, bei jedem Berichtspunkt zunächst einer Klarstellung, von welchen rechtlichen Sollstandards ausgegangen wird. Insbesondere müsste die Bundesregierung zum Verhältnis der Konvention zu nationaler Rechtsordnung Stellung nehmen und sich der völkerrechtlichen Debatte über menschenrechtliche Individualansprüche stellen. Erst dann lässt sich beurteilen, ob Fortschritte vorliegen oder in welchem Maße Hindernisse der Umsetzung entgegenstanden haben. Bisher ist der Bericht indes mit Aufzählung vielfältiger Maßnahmen und Vorhaben lediglich ein mit vielen Einzelheiten versehener Sozialbericht. In der vorliegenden Form ist der Bericht daher nicht geeignet, den konkreten Umsetzungsstand der Kinderrechte zu belegen. Zu Recht hat daher auch die Kinderkommission des Deutschen Bundestages in ihrer Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung gefordert, die Rechtsgrundlagen der Konvention aufzuarbeiten und die Berichterstattung daran auszurichten (vgl. Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder, 2010).

## D. Globale Verantwortung für die künftigen Generationen

### Frage Nr. 8:

Ist die Bundesregierung bereit, ihre globalen völkerrechtlichen Verpflichtungen als politische Verantwortung gegenüber der nachwachsenden Generation auszuweisen und der gesamten Politik für Kinder damit einen neuen Verantwortungsrahmen zu geben?

### Antwort:

Die Bundesregierung setzt die Vorgaben der VN-Kinderrechtskonvention und der Zusatzprotokolle in nationales Handeln um. Die innerstaatliche Umsetzung ist im Dritten und Vierten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes ausführlich dargestellt. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen Nr. 12 bis Nr. 25 verwiesen.

### Frage Nr. 9:

Welche Schritte unternimmt die Bundesregierung, um zur Erfüllung der globalen Entwicklungsaufgaben Kohärenz zwischen den verschiedenen Ressorts herzustellen und Kinderrechte in den unterschiedlichen Ressortpolitiken zur Geltung zu bringen?

### Antwort:

Die Bundesregierung befindet sich hierzu in einem beständigen Abstimmungsprozess.

### Frage Nr. 10:

Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung um den bestehenden Rückstand bei der Erfüllung der Millenniumsziele in den ärmsten Ländern vor allem Subsaharaafrikas aufzuholen?

### Antwort:

Die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) sind globale Ziele und gleichzeitig die übergeordneten Ziele der deutschen Entwicklungspolitik. Die Bundesregierung setzt bei der Erreichung der MDGs verstärkt auf die Schwerpunktssektoren Bildung, Gesundheit, ländliche Entwicklung, gute Regierungsführung sowie nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung - auch und besonders in Subsahara Afrika, wo die meisten der Least Developed Countries (LDCs) konzentriert sind. Zu berücksichtigen ist bei dieser Betrachtung allerdings, dass Subsahara Afrika das niedrigste Ausgangsniveau aller Entwicklungsregionen hatte und dass die relativen Fortschritte in der MDG-Erreichung hier daher durchaus hoch sein können.

### Frage Nr. 11:

Gibt es angesichts der Tatsache, dass die globale Verantwortung elementare Interessen der Betroffenen der nachwachsenden Generation betrifft, innerhalb der Bundesregierung Überlegungen zur Senkung des Wahlalters? Wenn nicht, warum nicht?

### Antwort:

Nein. Zur Begründung wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage Nr. 29 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Generationengerechtigkeit im politischen Handeln der Bundesregierung“ vom 2. November 2010 verwiesen.

### Frage Nr. 21:

Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode in eigener Initiative unternommen, um die Kinderrechte im Bewusstsein der Erwachsenen stärker zu verankern?

### Antwort:

Die Bundesregierung intendiert mit einer Vielzahl von Projekten und Maßnahmen die Stärkung der Kinderrechte im Bewusstsein von Erwachsenen. Hierzu trägt insbesondere auch der „Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ (NAP) wesentlich bei. An der Umsetzung des NAP sind zahlreiche Akteure aus Bund, Ländern, Kommunen, Verbänden und der Wissenschaft sowie Kinder und Jugendliche beteiligt (siehe hierzu auch Antwort zu den Fragen 18 und 19). Mit den Leitlinien „schützen, fördern, beteiligen“ hat der NAP-Umsetzungsprozess die Kerngedanken der Kinderrechtskonvention aufgegriffen und verbreitet sie durch eine Vielzahl von Aktivitäten. Hierzu wird auf die Antwort zu der Frage Nr. 51 der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Katja Dörner, Ekin Deligöz u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/2590 vom 15. Juli 2010 verwiesen.

### Frage Nr. 24:

Beabsichtigt die Bundesregierung, den Nationalen Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ fortzuschreiben?

a) Wenn ja, wann ist mit einer neuen Vorlage zu rechnen und wie wird der Deutsche Bundestag von dieser Kenntnis erhalten?

b) Wenn nein, welche alternativen Maßnahmen sollen ergriffen werden, um durch eine mit

dem Trägerkreis abgestimmte Strategie kindgerechte Lebensverhältnisse zu schaffen, insbesondere im Bereich Kinderschutz, Förderung und Partizipation?

**Antwort:**

Die Bundesregierung hat mit NAP wichtige Impulse für mehr Kindergerechtigkeit in Deutschland gesetzt und einen gesellschaftlichen Prozess angestoßen, an dem sich alle politischen Ebenen, Nichtregierungsorganisationen und Verbände, Vertreter der Wissenschaft sowie Kinder und Jugendliche beteiligen. Dieser Prozess endet nicht mit der Laufzeit des NAP, sondern wirkt über 2010 hinaus fort. Der NAP hat wichtige Grundlagen für die Weiterarbeit am Ziel eines kindergerechten Deutschland geschaffen.

Die Erfahrungen aus dem NAP werden in zahlreichen Materialien aufbereitet, um in den Folgejahren die Weiterarbeit am Ziel eines kindergerechten Deutschland praxisgerecht zu unterstützen. Der NAP-Abschlussbericht und der NAP-Abschlusskongress am 9. Dezember 2010 werden Perspektiven für ein kindergerechtes Deutschland aufzeigen. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Ergebnisse und Arbeitsmaterialien für Akteure und Fachpraxis auf der Website [www.kindergerechtes-deutschland.de](http://www.kindergerechtes-deutschland.de) mindestens bis ins Jahr 2012 zum Download bereit zu stellen.

Entscheidend ist, dass Kinder- und Jugendgerechtigkeit zukünftig verstärkt im Alltag von Kindern und Jugendlichen erfahrbar wird. Wichtig sind daher insbesondere Aktivitäten auf der kommunalen Ebene und in der Praxis, die nicht in der Zuständigkeit des Bundes liegen:

- Konkrete Maßnahmen vor Ort unter Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, durch die sie ihre Lebenswelten mitgestalten können. Kindergerechtigkeit darf kein abstrakter Begriff bleiben, sondern muss für junge Menschen unmittelbar erfahrbar werden.
- Kindergerechtigkeit muss sich von der punktuellen Projekterfahrung weiter entwickeln zu einem durchgängigen Strukturprinzip, das Kinder und Jugendliche überall dort einbezieht, wo ihre unmittelbare Lebenswelt berührt ist. Dabei sind insbesondere die lokale Politik, Fachkräfte und Institutionen in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen gefordert.

Kommentar der National Coalition:

Die Leistungen der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit auch für Kinder sind anzuerkennen. Zu beachten ist aber, dass die Kinderrechtskonvention weitergehende Verpflichtungen zur internationalen Zusammenarbeit enthält, die angesichts der globalen Probleme – von der Benachteiligung der Dritten Welt bis zur befürchteten Klimakatastrophe – immer größere Bedeutung für die gesamte nachwachsende Generation erlangen wird. Leben und Überleben der Kinder müssen Vorrang vor allem anderen genießen.

Angesichts auf die jetzt lebende Kindergeneration wie auf künftige Generationen zukommenden Probleme hat sich die „Erste Nationale Konferenz für die Rechte des Kindes“ anlässlich des 20-jährigen Bestehens der Kinderrechtskonvention dafür ausgesprochen, der Politik für Kinder eine Grundrichtung zu geben, die die Lösung dieser Probleme an die Spitze der kinderpolitischen Agenda stellt (vgl. National Coalition, 2010 B). Auf diese Weise würden Erfolge und Misserfolge der internationalen Zusammenarbeit kein bloßer Reflex für die Politik für Kinder sein, vielmehr bildeten die Belange der künftigen Generationen den maßgebenden Verantwortungsrahmen mit konkreten Problemlösungsansprüchen an die unterschiedlichen Sektoren der Politik. Erst dann kann man von einer aktiv gestaltenden Querschnittspolitik reden, die mehr ist als die übliche geschäftsordnungsmäßige Ressortabstimmung. Die anwaltliche Verantwortung einer Politik für Kinder, wie sie insbesondere der Jugendhilfe aufgetragen ist (§ 1 Abs. 4 KJHG), könnte so zum Tragen kommen und das zuständige Fachministerium mahnendes Gewissen innerhalb der Bundesregierung sein. Bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland sind Ansätze in dieser Richtung erkennbar gewesen. Umso nachhaltiger ist zu fordern, dass es eine Fortsetzung und Vertiefung dieser Zusammenarbeit gibt.

Die Forderung, die nachwachsende Generation selbst als Wähler zu akzeptieren, steht unmittelbar in diesem Zusammenhang. Denn angesichts der kaum vorstellbaren Zukunftsprobleme, die den künftigen Generationen hinterlassen werden, ist es angemessen, wenn diese schon jetzt als Wähler ernst genommen werden und an der Gestaltung ihrer Zukunft entscheidend mitwirken können. Bei der absehbaren demographischen Entwicklung basiert das gesellschaftliche Gleichgewicht darauf, dass die Kinder- und Jugendlichen zukünftig bereit sein werden, eine zahlenmäßig weit überlegene ältere Generation zu unterhalten. Dieses Gleichgewicht würde ins Wanken geraten, sollte sich die nachwachsende Generation dieser Mitwirkung verweigern, wenn sie nicht in dem Gefühl aufwachsen kann, dass ihre Beteiligungsrechte als Mitgestalter der Gesellschaft geachtet werden.

## E. Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz

**Frage Nr. 12:**

Welche Initiativen plant die Bundesregierung, um den vielfältigen Forderungen und den Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes nachzukommen, die Rechte des Kindes ausdrücklich in das Grundgesetz aufzunehmen?

**Antwort:**

Die Rechte der Kinder sind bereits heute im Grundgesetz (GG) enthalten und geschützt. Denn das GG schützt Freiheit und Würde aller Menschen, nicht nur der Erwachsenen. Es schützt die körperliche Unversehrtheit sowie die freie Entfaltung der Persönlichkeit der Kinder. Es schützt Glauben und Gewissen, weshalb Kinder ab dem zwölften Lebensjahr selbst entscheiden dürfen, welcher Religion sie angehören wollen. Es schützt die Meinungs- und Pressefreiheit, weshalb Schüler beispielsweise eine unzensurierte Schülerzeitung schreiben dürfen. Vor allem aber regelt Artikel 6 des GG, dass Eltern ihren Kindern zu Pflege und Erziehung verpflichtet sind. Umgekehrt heißt dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Kinder können von ihren Eltern eine Pflege und Erziehung verlangen, die diesen Namen auch verdient: eine Erziehung ohne Gewalt, eine Erziehung, die die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln berücksichtigt. Auch die in der Vorbemerkung der Fragesteller besonders hervorgehobene zentrale Botschaft der VN-Kinderrechtskonvention "Alle Kinder haben die gleichen Rechte" ist bereits im GG in Artikel 3 Absatz 1 und 3 enthalten.

Insgesamt knüpft die Grundrechtsträgerschaft grundsätzlich nicht an ein bestimmtes Alter der natürlichen Person an. Für die Menschenwürde, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, den Gleichheitssatz oder auch das Eigentum bedarf dies keiner näheren Begründung. Bei anderen Grundrechten ist deren (vollständige) Inanspruchnahme von der körperlichen und geistigen Entwicklung des Minderjährigen abhängig, wie etwa bei der Berufsfreiheit oder der Pressefreiheit. Für die Grundrechtsmündigkeit sind in diesen Fällen die Regelungen des Eltern-Kind-Verhältnisses gemäß Artikel 6 des GG in Verbindung mit den maßgebenden Regelungen des BGB maßgebend, so dass die obige Aufzählung der auch für Kinder geltenden Grundrechte keineswegs abschließend ist. Die Aufnahme eines ausdrücklichen Kinderrechts in das GG würde daher dem Kind nicht mehr Rechte zubilligen, als es nach geltendem GG schon hat.

Kommentar der National Coalition:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehen die objektiv-rechtlichen Verfassungsaspekte der Rechtsstellung des Kindes seit langem außer Streit. Die Diskussion um Aufnahme der Rechte des Kindes ins Grundgesetz leidet deshalb darunter, dass Gegner und Befürworter bisher zu keinem differenzierten Austausch von Argumenten gekommen sind. Dann müsste deutlich werden, dass die Verfassungslage keineswegs in Frage gestellt wird, es den Befürwortern vielmehr darum geht, in der als wenig kinderfreundlich geltenden Gesellschaft durch eine *ausdrückliche* Regelung auf das allgemeine Rechtsbewusstsein einzuwirken. Im Sinne einer solchen Kinderrechtsorientierung, sieht die National Coalition folgende Chancen in einer Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz:

- eine Stärkung des allgemeinen Bewusstseins für die Rechte von Kindern;
- eine stärkere Berücksichtigung der Belange von Kindern bei allen gesetzgeberischen, politischen und gerichtlichen Entscheidungen;
- eine bewusstere Ausrichtung der Elternverantwortung an den Rechten des Kindes, seiner Subjektstellung und seinen Rechten auf Schutz, Förderung und Beteiligung. Dadurch würden die Interessen des Kindes im Lebensalltag ein höheres Maß an Anerkennung finden als dies bisher der Fall ist;
- die Förderung der Leitbildfunktion der Rechte jedes Kindes in pädagogischen Einrichtungen, auch in der Schule;
- eine generelle Stärkung des Kindeswohls, wenn es um die Wahrnehmung staatlicher Verantwortung für kindergerechte Lebensverhältnisse und um gleiche Entwicklungschancen für alle Kinder und Jugendlichen geht. Angesichts der andauernden Debatte über wachsende Kinderarmut, unterschiedliche Bildungschancen, ein Auseinanderdriften der Gesellschaft in Reich und Arm und häufige Fälle von Vernachlässigung und Gewalt, wäre dies ein wichtiges verfassungsrechtliches Signal;
- die vorrangige Berücksichtigung der Kinderrechte bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, würde eine Anpassung an die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vornehmen;
- durch die grundgesetzliche Verankerung des Rechts auf Mitwirkung würde die Beteiligung bei allen Maßnahmen, von denen Kinder betroffen sind, etwa im Ausländerrecht, im Baurecht, bei der Gestaltung von Kindergärten, Schulen, Kinderkrankenhäusern usw. nachhaltig unterstützt. Die bisher nur in einigen Gemeindeordnungen der Länder vorgesehene Beteiligung von Kindern würde wesentliche Unterstützung erhalten; Kinder hätten insgesamt eine stärkere Stellung bei behördlichen und gerichtlichen Angelegenheiten;
- die Rechte des Kindes würden teilhaben an der hohen Anerkennung, die das Grundgesetz in der Bevölkerung genießt;
- der Rechtsschutz durch Verfassungsbeschwerde würde allgemein klaggestellt;
- international würde der hohe Rang dokumentiert, den - auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht - die Bundesrepublik Deutschland den Rechten der Kinder beimisst;

- Kinder und Jugendliche würden deutlicher als bisher wahrnehmen, dass sie vom Grundgesetz mitgemeint sind und dass ihren Rechten spezifische Wertschätzung entgegengebracht wird. Die Erfahrung von Kindern, über eigenständige Rechte zu verfügen, wird nicht zuletzt die Bereitschaft stärken, auch die Rechte anderer zu achten.

## F: Vorrang des Kindeswohls

### Frage Nr. 13:

Wie gedenkt die Bundesregierung bekannt zu machen und welche Konsequenzen hat es, dass der Vorrang des Kindeswohls gemäß Art. 3 UN-KRK nach Art. 24 (2) der Grundrechtecharta der Europäischen Union nunmehr auch geltendes europäisches Recht ist?

#### Antwort:

Artikel 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union befasst sich mit den Rechten des Kindes und sieht in Absatz 2 ausdrücklich eine vorrangige Ausrichtung am Kindeswohl bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Stellen oder privater Einrichtungen vor. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 gilt die Charta verbindlich; sie ist einerseits von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, andererseits aber auch von den Mitgliedstaaten zu beachten, wenn sie EU-Recht durchführen. Sie hat nunmehr den gleichen Rang wie die EU-Verträge. Der Vorrang des Kindeswohls hat daher auch rechtlich hohe Priorität bekommen.

Die Bekanntmachung erfolgte u. a. durch Veröffentlichung der Charta der Grundrechte (zuletzt in ihrer aktuellen Fassung am 30. März 2010) im Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU 2010 Nr. C 83, S. 389).

### Frage Nr. 14:

Welche Regelungen plant die Bundesregierung, um die Interessenabwägung zugunsten des Kindeswohlvorrangs sicherzustellen, insbesondere wenn es um ‚Kinderlärm‘, Erreichbarkeit von Spielflächen, Wegeführungen und Verkehrsbelangen oder ähnliche Interessenkollisionen geht?

#### Antwort:

Um die Rechtssicherheit für Kindertageseinrichtungen, Kinderspielplätze und ähnliche Einrichtungen zu erhöhen, arbeitet die Bundesregierung an dem Entwurf eines Gesetzes, mit dem im Bundes-Immissionsschutzgesetz eine Privilegierung für Kinderlärm eingeführt wird. Zudem beabsichtigt die Bundesregierung, im Rahmen der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Bauplanungsrechtsnovelle eine generelle Zulässigkeit von Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten durch eine Änderung des § 3 BauNVO vorzuschlagen. Vorstellbar ist insbesondere eine Ergänzung des § 3 Absatz 2 BauNVO dahingehend, dass nicht nur Wohngebäude, sondern auch Einrichtungen zur Kinderbetreuung, soweit sie überwiegend den in dem Gebiet wohnenden Kindern dienen, allgemein zulässig sind. Bisher können sie nur als Ausnahmen genehmigt werden.

### Frage Nr. 26:

Welche Instrumente zur Sicherung der Interessen von Kindern und Jugendlichen am öffentlichen Raum entwickelt und verankert die Bundesregierung im Rahmen von Stadtentwicklungsprogrammen?

#### Antwort:

Grundsätzlich können die Kommunen in allen Programmen der Städtebauförderung die Sicherung der Interessen von Kindern und Jugendlichen befördern.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) unterstützt interessierte Städte und Gemeinden mit einem durchdachten und umfassenden Instrumentenkasten von Städtebauförderung, Modellvorhaben und Aktionsfonds, ihre Angebote besser auf die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen auszurichten und diese an der Planung sinnvoll zu beteiligen. Seit 2009 förderte das BMVBS 32 Modellvorhaben und erprobt Aktionsfonds, die Jugendliche in die Entwicklung ihres Stadtquartiers einbeziehen. Hier werden kommunale Mikroprojekte gefördert, die von Jugendlichen selbst entwickelt und umgesetzt werden, wie der Umbau einer Freifläche zum Skatepark oder die Ausstattung einer Brachfläche mit temporären Sportgeräten.

Für die Modellvorhaben und Aktionsfonds haben die Kommunen seit 2009 insgesamt 3 Millionen Euro erhalten. In den Jahren 2011 und 2012 wollen wir die Modellvorhaben zum Thema „Jugend belebt Leerstand“ fortsetzen. Darüber hinaus wurden anhand einer aktuellen Fallstudienanalyse Instrumente zusammengestellt, mit denen Städte und Gemeinden kinder- und jugendgerechte Freiräume schaffen. Die Empfehlungen wurden mit einem Gutachten zum Thema Freiräume für Kinder und Jugendliche im Rahmen des NAP veröffentlicht und richten sich an Stadtplaner und Freiraumgestalter.

### Kommentar der National Coalition:

Das Gebot des Art 3 der Kinderrechtskonvention, die Rechte des Kindes bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen *mit Vorrang* zu berücksichtigen, ist mittlerweile zu einem weltweit anerkannten Grundsatz geworden. Er findet sich bereits in der Frauenrechtskonvention von 1979, in der Kinderrechtskonvention der Afrikanischen Staaten, in der 2006 verabschiedeten Behindertenrechtskonvention und nicht zuletzt in Art. 24 der EU-Grundrechtecharta. Es handelt sich um ein unmittelbar anzuwendendes Ab-

wägungsgebot, das in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zu beachten ist (vgl. Lorz, 2003).

Nach Auffassung der National Coalition findet das Vorranggebot weder im Bund, noch in den Ländern ausreichende Berücksichtigung. Anzuerkennen ist die Absicht, bei den Klagen über „Kinderlärm“ für Regelungen zugunsten der Kinder tätig zu werden.

Die National Coalition hat, nach Rücknahme der Vorbehaltserklärung durch die Bundesregierung, erneut ein Rechtsgutachten vorgelegt (vgl. Lorz, 2010). Nach Auffassung der National Coalition fordert eine uneingeschränkte Verwirklichung der Kinderrechte, dass die Bundesregierung, als das für die Umsetzung der Konvention verantwortliche Völkerrechtssubjekt für die Kenntnisnahme sorgt; in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung von Bund und Ländern.

Mit Blick auf die konkrete Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen müsste dies vor allem auch im Rahmen der Stadtentwicklungsprogramme zur Geltung gebracht werden. Die von der Bundesregierung betriebenen Maßnahmen und Modelle sind zu begrüßen, jedoch fehlt auch hier der rechtliche Bezug zu den Vorgaben des Völkerrechts. Angesichts der Kürzungen insbesondere im Programm „Soziale Stadt“ würde deutlich, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, offen zu legen, ob tatsächlich im Sinne des Art. 4 UN-KRK alle „verfügbaren Mittel“ eingesetzt wurden. Bisher wird auch in Ländern und Gemeinden versäumt, diese Pflichtenlage zu berücksichtigen, obwohl der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes dies wiederholt angemahnt und die National Coalition dazu eine ausführliche Expertise vorgelegt hat.

## G. Europäische Kinderrechtsstrategie

### Frage Nr. 17:

Welche Schritte unternimmt die Bundesregierung, um die Prozesse in der Europäischen Union im Hinblick auf eine Europäische Kinderrechtsstrategie zu unterstützen?

#### Antwort:

Die Bundesregierung engagiert sich im Rahmen der permanenten intergovernmentalen Arbeitsgruppe L'Europe de l'Enfance' für die Entwicklung der Europäischen Kinderrechtsstrategie.

Daneben hat die Bundesregierung an der Ausarbeitung der „Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes“ und der „Leitlinien der EU zum Thema Kinder und bewaffnete Konflikte“ aktiv mitgewirkt. Die Bundesregierung arbeitet auch intensiv an der Aktualisierung der EU-Leitlinien und bei der Umsetzung und Anwendung in konkreten Fällen mit. Im Rahmen der Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte stimmen die EUMitgliedsstaaten ihre Politik zum Schutz der Kinderrechte ab.

#### Kommentar der National Coalition:

In der Antwort der Bundesregierung, wie auch im Dritt- und Viertbericht der Bundesregierung ist nicht erkennbar, wie sich die Bundesregierung in Bezug auf die EU-Kinderrechtsstrategie engagieren wird. Die National Coalition fordert die Bundesregierung auf Nicht-Regierungsorganisationen an der Entwicklung der EU-Kinderrechtsstrategie zu beteiligen und sich im Rahmen der Rechtsarbeitsgruppe Menschenrechte aktiv dafür einzusetzen, dass die rechtlichen Standards der UN-Kinderrechtskonvention gemäß der Festschreibung des Kindeswohls in Art. 24 der EU-Grundrechtscharta, sichergestellt werden. Dies war in der Vergangenheit leider nicht immer der Fall, wie beispielsweise im Rahmen der so genannten Dublin II-Verordnung der Europäischen Union, die für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Hier hat sich Deutschland zu Lasten der Randstaaten Europas seiner Verantwortung für Flüchtlingskinder entzogen. Skandalöse Zustände in griechischen Kindergefängnissen, waren eine der Folgen.

## H. Zur Umsetzung der Kinderrechte

### Frage Nr. 18:

Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode in eigener Initiative unternommen, um in allen Bereichen, insbesondere bei den Schutz-, Förder- und Partizipationsrechten, kindgerechte Lebensverhältnisse zu schaffen?

### Frage Nr. 19:

Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode in eigener Initiative unternommen, um die Kinderrechte zu stärken?

#### Antwort:

**Die Fragen Nr. 18 und Nr. 19** werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Um in allen Bereichen kindgerechte Lebensverhältnisse zu schaffen und die Kinderrechte zu stärken, unternimmt die Bundesregierung in unterschiedlichen Bereichen zahlreiche vielschichtige



Maßnahmen. Im Folgenden können nur beispielhaft einige Projekte und Maßnahmen dargestellte werden:

- Zur Verbesserung des Schutzes für Kinder und Jugendliche wird das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) noch in diesem Jahr ein Bundeskinderschutzgesetz vorlegen. Dabei geht es um die wirkungsvolle Abwendung erkennbarer Gefährdungen eines Kindes ebenso wie um die flächendeckende Sicherstellung präventiver Hilfeangebote für Familien. Eine zentrale Rolle kommt dabei dem Auf- und Ausbau von „Frühen Hilfen“ und der Schaffung besserer Grundlagen für qualifizierte Netzwerkarbeit und Kooperation zu: Hierzu wird das Bundeskinderschutzgesetz die Weichen für ein funktionierendes Zusammenwirken aller im Kinderschutz wichtigen Akteure vor Ort stellen, wie Jugendämter, Schulen, Gesundheitsämter, Krankenhäuser, niedergelassene Ärztinnen und Ärzte, Schwangerschaftsberatungsstellen und Polizei.

Darüber hinaus stärkt die Bundesregierung den Schutz der Kinder mit zahlreichen weiteren Maßnahmen.

Sie setzt dabei vor allem auch auf niedrigschwellige Angebote zur Stärkung der elterlichen Kompetenz und frühes Erkennen von Belastungen und Risiken. Das BMFSFJ hat dazu bereits im Jahr 2006 das Aktionsprogramm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“ entwickelt. Der Fokus liegt hierbei insbesondere auf Kindern bis zum dritten Lebensjahr sowie Schwangeren und jungen Müttern und Vätern insbesondere in sozial schwierigen und belastenden Lebenslagen. Für das Programm mit einer Laufzeit bis 2010 hat der Bund insgesamt 11 Mio. Euro bereitgestellt. Mit dem Nationalen Zentrum Frühe Hilfen wird die Bundesregierung den Auf- und Ausbau von Netzwerken Früher Hilfen zur Stärkung eines aktiven, frühzeitigen und präventiven Schutzes von Kindern vor Ort auch weiterhin unterstützen. Im Hinblick auf die Verstetigung und Implementierung der entwickelten Modelle und zur Schließung spezifischer Wissenslücken besteht weiterer Handlungsbedarf. Das BMFSFJ hat daher eine Weiterförderung des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen für die Jahre 2011 bis 2014 sichergestellt.

Am 24. März 2010 wurde mit Kabinettsbeschluss die Einrichtung des Runden Tisches sexueller Kindesmissbrauch und der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs beschlossen. Ziel des Runden Tisches ist es, Prävention, Opferschutz, Aufklärung und Aufdeckung zu verbessern sowie Forschung und Evaluationen zum Thema Kindesmissbrauch voranzubringen. Die Ergebnisse des Runden Tisches werden Eingang in verschiedene Maßnahmen finden. Zur Prävention in Institutionen, Einrichtungen und Verbänden sind Mindeststandards formuliert worden, die mit einer Vielzahl von Maßnahmen den Schutz von Mädchen und Jungen vor sexuellen Übergriffen verbessern werden. Weitere Arbeitsschritte werden sich der Konkretisierung und Umsetzung der Mindeststandards widmen. Dies betrifft unter anderem Maßnahmen zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen sowie zur weiteren Qualifizierung von Fachkräften und hauptamtlich Tätigen.

Auch die Weiterentwicklung des Beratungsnetzwerkes sowie der Ausbau primärpräventiver Diagnostik- und Behandlungsangebote werden vertieft. Der Runde Tisch wird weiterhin die Beratungen über die Leitlinien zur Einbeziehung der Strafverfolgungsbehörden abschließen, um zukünftig mit klaren Vorgaben zu verhindern, dass die Aufklärung von Sexualstraftaten gegen Kinder und Jugendliche von den betroffenen Institutionen verhindert wird. Zudem wird der Runde Tisch Vorschläge für einen besseren Opferschutz im Ermittlungs- und Strafverfahren zusammen mit der geplanten Verlängerung der zivilrechtlichen Verjährungsfristen in einer bereits vorbereiteten Gesetzesinitiative umsetzen. Auch wird weitere Forschung initiiert mit dem Ziel, Wissen zu generieren, das in der Praxis umgesetzt werden kann. Ferner werden die Maßnahmen in den Aktionsplan II der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung einfließen.

- Um Kinder und Jugendliche bestmöglich zu fördern, unternimmt die Bundesregierung zahlreiche Projekte und Maßnahmen:

Die Bundesregierung unterstützt die Verbesserung des Angebots an Bildung, Betreuung und Erziehung in Tageseinrichtungen und Tagespflege. Ziel ist es, dass diese in guter Qualität bundesweit zur Verfügung stehen. Der Bund beteiligt sich an den Kosten des Ausbaus der Kinderbetreuung bis zum Jahr 2013 zu einem Drittel mit insgesamt 4 Milliarden Euro. Davon stehen 2,15 Milliarden Euro für Investitionen bereit; weitere 1,85 Milliarden Euro entlasten die Bundesländer bei der Finanzierung der Betriebskosten. Ab dem Jahr 2014 unterstützt der Bund die Länder mit jährlich 770 Millionen Euro an der Finanzierung der Betriebskosten. Der Bund geht davon aus, dass die für den Ausbau der Kinderbetreuung vereinbarten Mittel von allen Beteiligten bereitgestellt werden. Diese Vereinbarungen sind unverändert gültig, ebenso wie die Finanzierungsbeitrag des Bundes im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes 2005, mit dem die erste Stufe des Ausbaus der Kinderbetreuung erfolgte.

Darüber hinaus stellt der Bund im Rahmen des konjunkturpolitischen Maßnahmenpakets II mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz 10 Milliarden Euro als Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen der Kommunen und Länder in den Jahren 2009 und 2010 zur Verfügung, die auch 2011 noch zur Finanzierung bereits begonnener Maßnahmen genutzt werden können. Auf Investitionen mit Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur entfallen 65 Prozent der Finanzhilfen des Bundes, also 6,5 Milliarden Euro. Diese können auch für den Ausbau der Infrastruktur der frühkindlichen Bildung verwendet werden. Außerdem unterstützt die Bundesregierung die Länder, Kommunen und Träger in ihren Bemühungen, die Qualität in der Kinderbetreuung kontinuierlich weiterzuentwickeln und zu verbessern, in vielfacher Hinsicht mit dem „Aktionsprogramm Kindertagespflege“,

dem „Forum frühkindliche Bildung“ und mit zahlreichen Projekten. Mit der Initiative „Offensive Frühe Chancen“, die am 2. November 2010 gestartet ist, stellt der Bund bis zum Jahr 2014 rund 400 Millionen Euro zur Verfügung, um bis zu 4.000 Einrichtungen – insbesondere in benachteiligten Sozialräumen – zu „Schwerpunkt-Kitas Sprache und Integration“ auszubauen. Jeder beteiligten Einrichtung wird aus Bundesmitteln ein Budget für zusätzlich einzustellendes Fachpersonal in Höhe von 25.000 Euro pro Jahr zur Verfügung gestellt.

- Hinsichtlich der Förderung von Partizipation von Kindern und Jugendlichen verweist die Bundesregierung beispielhaft auf den „Dialog Internet – Aufwachsen mit Internet“. Ziel dieser Plattform ist es, innovative Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, wie Kinder und Jugendliche die Chancen des Internets nutzen und dabei gegen Risiken geschützt werden können. Vor allem Jugendliche sollen so stärker als bisher in die Kommunikation mit der Politik einbezogen werden und sich mit eigenen Ideen engagieren. Darüber hinaus stellt das BMFSFJ auf einer speziellen Webseite für Kinder „www.kinder-ministerium.de“ die Arbeit der Ministerin dar, informiert Kinder über ihre Rechte, die Kinderrechtskonvention und über aktuelle Politikfelder. Seit 2010 steht die Seite auch als interaktive Website zur Verfügung.

Zur Sicherung von Qualität in Beteiligungsprozessen wurden beispielsweise im Rahmen des „Nationalen Aktionsplans für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ (NAP) Qualitätsstandards für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen entwickelt und publiziert. Im Rahmen des vom BMFSFJ geförderten „Projekts zur Kinder- und Jugendbeteiligung an der Umsetzung des NAP“ hat der Deutsche Bundesjugendring (DBJR) über 100 Beteiligungsmaßnahmen mit jungen Menschen durchgeführt, die alle sechs Handlungsfelder des NAP abdecken. Zu weiteren Projekten und Maßnahmen zur Förderung von Partizipation von Kindern und Jugendlichen wird auf die Antwort zu der Frage Nr. 27 verwiesen.

#### Kommentar der National Coalition:

Die in der Antwort der Bundesregierung vorgenommene Aufzählung von Maßnahmen unterstreicht, dass in Deutschland konkrete Anstrengungen zur Verbesserung der Lebenssituation von Kindern unternommen werden.

Mit Bezugnahme auf die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention, zeigt sich jedoch auch, dass zahlreiche bereits in unseren Kommentaren weiter oben erwähnte „geeignete Maßnahmen“ (gemäß Art. 4 UN-KRK) unterblieben sind wie beispielsweise die ausdrückliche Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz, die Prüfung der Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ und die Schaffung eines geeigneten ständigen zentralen Mechanismus zur Koordinierung der Umsetzung des Übereinkommens auf Bundesebene. Es drängt sich allgemein der Eindruck einer Sozialrichterstattung auf, die den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention, Aussagen über die Rechtswirklichkeit von Kindern vorzunehmen, nicht gerecht wird. Die National Coalition schließt sich diesbezüglich den Anregungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes an, einen „Kinderrechtskonventionsindex“ einzuführen.

## I. Einführung eines Individualbeschwerderechts

### **Frage Nr. 30:**

Inwieweit hat die Bundesregierung bisher an der Ausgestaltung eines Individualbeschwerdeverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention aktiv mitgewirkt und welchen Erfolg hatte diese Mitwirkung?

### **Antwort:**

Deutschland ist Mitglied der überregionalen Kerngruppe der Länder, die ein besonderes Interesse an der Einrichtung eines Individualbeschwerdeverfahrens (kurz: IBV) haben und das Verfahren fördern. Das Engagement der Vorsitzenden (Slowenien und der Slowakei) der Arbeitsgruppe zur Schaffung des IBV („Open Ended-Working Group“) wird von deutscher Seite aktiv unterstützt.

Zum Beispiel hat Deutschland in einer frühen Phase eine viel beachtete Best-Practice Darstellung zu kinderfreundlicher Gesetzgebung in Deutschland in die Arbeitsgruppe eingebracht.

Zudem wurde von der Bundesregierung ein Papier mit den Mindestvoraussetzungen für ein IBV formuliert, welches der Arbeitsgruppe übermittelt wurde.

Im August 2010 hat nun der Vorsitzende der Open Ended Working Group zur Erstellung eines Entwurfs für ein Fakultativprotokoll zur Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens, Herr Drahoslav Stefánek, einen ersten Entwurf eines Zusatzprotokolls zur Kinderrechtskonvention vorgelegt, mit dem das IBV geregelt werden soll. Zu diesem Entwurf hat die Bundesregierung als einer der ersten Staaten eine Stellungnahme abgegeben. Im Dezember 2010 findet die erste offizielle Diskussionsrunde in Genf zu dem Entwurf statt. Auf dieser wird sich die Bundesregierung erneut aktiv für das Individualbeschwerdeverfahren einsetzen.

### **Frage Nr. 31:**

Wie soll ein solches Individualbeschwerdeverfahren nach Auffassung der Bundesregierung gestaltet werden?

**Frage Nr. 32:**

Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass das Verfahren kindgerecht gestaltet wird?

**Frage Nr. 33:**

Wie wird die Bundesregierung sich zur Frage der Vertretung von Kindern positionieren?

**Antwort:**

Die Fragen Nr. 1 bis Nr. 33 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet: Nach Auffassung der Bundesregierung soll sich das Verfahren grundsätzlich an der Ausgestaltung bereits bestehender Individualbeschwerdeverfahren zu anderen Menschenrechtsverträgen orientieren.

Dies bedeutet, dass die gerügte Verletzung sich nach dem In-Kraft-Treten der Kinderrechtskonvention zugetragen haben muss, das gerügte Handeln dem Vertragsstaat zurechenbar ist, der innerstaatliche Rechtsweg im Grundsatz erschöpft sein muss, dieselbe Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Verfahren geprüft worden sein darf und das mutmaßliche Opfer darlegen kann, dass es selbst, gegenwärtig und unmittelbar nachteilig betroffen sein kann.

Zusätzlich soll das IBV zur Kinderrechtskonvention berücksichtigen, dass die Betroffenen des Verfahrens Kinder sind. Daher setzt sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen zu dem ersten Entwurf des Zusatzprotokolls zum IBV aktiv für ein kindgerechtes Verfahren ein. Grundsätzlich sollte eine Vertretungspflicht für alle Kinder, unabhängig von Alter und Entwicklungsstand, bestehen, damit sie im Verfahren nicht sich selbst überlassen werden.

Gleichzeitig muss aber sichergestellt werden, dass Kinder und das Verfahren nicht zum Zwecke Dritter instrumentalisiert werden können. Popularklagen sollten ausgeschlossen sein. Zudem macht sich die Bundesregierung dafür stark, dass Kinder vor negativen Konsequenzen geschützt werden müssen, wenn sie die Verletzung ihrer Rechte rügen.

**Kommentar der National Coalition:**

Die National Coalition begrüßt, dass sich die Bundesregierung inzwischen sehr aktiv an der Erarbeitung eines Individualbeschwerdeverfahrens beteiligt und sieht mit Blick auf das kindergerechte Verfahren und den Schutz der Kinder und ihrer Vertreter vor negativen Konsequenzen viele Übereinstimmungen ihrer Positionen mit denen der Bundesregierung.

Die National Coalition teilt jedoch nicht die Haltung der Bundesregierung zur Frage der Kollektivbeschwerden, hier Popularklagen genannt. Kollektive Beschwerden, so sieht es der erste Entwurf des Vorsitzenden der Open Ended Working Group zur Erstellung eines Entwurfs für ein Fakultativprotokoll zur Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens vor, erfordern nicht die Nennung eines einzelnen Opfers einer Kinderrechtsverletzung. Sie ermöglichen auf diese Weise die Bearbeitung von Kinderrechtsverletzungen durch den UN-Ausschuss, bei denen die Opfer wie bspw. bei Kinderpornographie entweder namentlich nicht bekannt sind, bei denen den betroffenen Kindern das Prozedere einer Individualbeschwerde nicht zugemutet werden soll, um eine Aufdeckung ihrer Identität oder eine Retraumatisierung zu verhindern, oder bei Kindern, bei denen aufgrund ihrer erhöhten Verletzlichkeit und Abhängigkeit eine Inanspruchnahme von nationalen oder internationalen Beschwerdeverfahren nicht zu erwarten ist. Die sind u. a. Straßenkinder, Kinder in stationärer Betreuung, Opfer von sexueller Gewalt und Zwangsprostitution, Opfer von weiblicher Genitalverstümmelung, Opfer von (familiärer) Zwangsarbeit. Die National Coalition unterstützt die positive Haltung aller Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) zu einem Kollektivbeschwerdeverfahren:

- weil damit gerade den Verletzlichsten der Kinder zu ihren Rechten verholfen werden kann,
- weil dieses Verfahren auch dann greifen kann, wenn die Bedingungen für ein durch den UN-Ausschuss initiiertes Untersuchungsverfahren, nämlich eine sowohl gravierende als auch systematische Kinderrechtsverletzung, nicht vorliegt, aber dennoch einer bedeutsamen Kinderrechtsverletzung an Kindern abgeholfen werden muss, die aus den oben genannten verschiedenen Gründen die Beschwerdemöglichkeiten auch mit Verfahrensvertretung nicht selbst in Anspruch nehmen können;
- weil damit die Arbeit des UN-Ausschuss erleichtert werden kann, indem er nicht viele Einzelklagen gleicher Art zu bearbeiten hat, sondern zu einer Kinderrechtsverletzung, die viele Kinder betrifft, in einem Vorgang Abhilfe schaffen kann;
- nicht zuletzt, weil auf Ebene der Europäischen Sozialcharta mit Kollektivbeschwerden gerade für Kinder schon positive Erfahrungen gemacht wurden<sup>1</sup>

Die National Coalition fordert die Bundesregierung auf, sich in Bezug auf die Kollektivbeschwerde der befürwortenden Haltung einiger Regierungen, unabhängiger Experten, der NGO und nicht zuletzt des UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes anzuschließen und diese aktiv zu vertreten.

<sup>1</sup> 1998 reichte die in Genf ansässige Internationale Juristen-Kommission eine Kollektivbeschwerde beim europäischen Ausschuss für soziale Rechte gegen Portugal ein. Grund des Vorwurfs: Die weit verbreitete Kinderarbeit in Portugal, ein Verstoß gegen die die Europäische Sozialcharta. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte hat Portugal in seiner Entscheidung vom 6.9.2006 aufgegeben, hier Abhilfe zu schaffen. Alle Dokumente zu finden unter [http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw\\_show.htm?doc\\_id=400955](http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=400955) (3.1.2011)

Die National Coalition weist darauf hin, dass entsprechend dem Entwurf des Zusatzprotokolls alle Beschwerden substantiiert sein müssen und dass sie deswegen die von der Bundesregierung geäußerte Besorgnis einer Instrumentalisierung des Verfahrens zum Zwecke Dritter nicht teilt. Sie weist ferner darauf hin, dass es dem UN-Ausschuss vorbehalten sein muss zu entscheiden, ob eine Kollektivbeschwerde fundiert ist und ob die Beschwerde führende Organisation über die erforderliche Expertise verfügt.

Die National Coalition begrüßt die Regelungen im ersten Entwurf des Vorsitzenden überwiegend, hat jedoch große Bedenken in Hinblick auf die dort verschiedentlich eingeräumten Möglichkeiten für Staaten, einzelne Regelungen nicht zu akzeptieren (opt-out Option). Dies würde den zusammenhängenden Schutz aller Kinderrechte erschweren und das Prinzip der Unteilbarkeit, gegenseitigen Abhängigkeit und Verknüpfung der Kinderrechte erheblich unterminieren. Es darf nicht sein, dass ein Staat die UN-KRK und die Zusatzprotokolle ratifiziert hat, sich aber partiell den Kontrollmechanismen zur Verwirklichung entziehen kann.

Die National Coalition fordert die Bundesregierung auf, innerhalb der Arbeitsgruppe eine klare Position gegen die opt-out Option einzunehmen und damit andere Staaten anzuregen, Gleiches zu tun.

## J. Schaffung eines unabhängigen Monitoringsystems

### Frage Nr. 34:

Welches Monitoring-Konzept zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (Koordinierungsinstrumentarium, Kinderbeauftragte/r, „Unabhängige Menschenrechtsinstitution“ oder „Einstiegsmodell“ (siehe Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland – Das Einstiegsmodell, National Coalition, Berlin 2006) wird die Bundesregierung verfolgen?

### Antwort:

Die Bundesregierung verweist hierzu auf die folgenden Ausführungen im Dritten und Vierten Staatenbericht:

Deutschland verfügt bereits über geeignete Strukturen zur Koordinierung der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik. Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention wird in zahlreichen Gremien koordiniert.

Dies sind die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Jugend und Familie der Länder (JFMK), die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend und Familienbehörden (AGJF) sowie die Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder im Deutschen Bundestag (Kinderkommission) und der Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages.

Zudem wird die Umsetzung des NAP durch eine Lenkungsgruppe koordiniert, in der die politischen Ebenen Bund, Länder und Kommunen sowie Verbände und gesellschaftliche Akteure vertreten sind. Wissenschaftliche und fachliche Expertinnen und Experten aus verschiedensten Disziplinen waren bereits bei der Erarbeitung des NAP beteiligt und sind weiter in den Prozess der Umsetzung eingebunden. An allen Veranstaltungen und am Abschlussbericht waren und sind Kinder und Jugendliche aktiv beteiligt.

### Kommentar der National Coalition:

Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention ist eine Aufgabe eigener Art, die für sämtliche Lebensbereiche von Kindern Bedeutung hat, die gleichwohl nur einen Ausschnitt betrifft, indem sie auf die Verwirklichung der in der Konvention enthaltenen *Rechte des Kindes* abstellt. Während sich eine umfassende Politik für Kinder weitere Ziele stecken kann und muss, geht es hier um den völkerrechtlich vereinbarten *rechtlichen Standard*, dessen Umsetzung zu überwachen ist. Das Monitoring zur Kinderrechtskonvention ist daher zu unterscheiden von der allgemeinen Sozialberichterstattung über die Lebenslage von Kindern, insbesondere den Kinder- und Jugendberichten des Bundes und den entsprechenden Berichten auf Landes- und kommunaler Ebene.

Der Vorschlag des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, „die Einrichtung eines permanenten und effektiven Koordinationsinstrumentariums für die Rechte des Kindes auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene“ vorzusehen (vgl. UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, 2004), geht daher weit über die bisher in Deutschland vorhandenen Kontrollinstrumente hinaus. Insbesondere werden weder die Fachministerkonferenzen, noch die Obersten Landesjugendbehörden dieser Aufgabenstellung gerecht. Das von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland vorgeschlagene „Einstiegsmodell“, unter Nutzung der bisherigen Strukturen ein wirksam abgestimmtes Instrument zu schaffen, ist bisher nicht ernsthaft diskutiert worden (vgl. National Coalition, 2006). Insofern gewinnt der Vorschlag des UN-Ausschusses zunehmende Dringlichkeit. Die National Coalition fordert daher eine mit ausreichenden Ressourcen ausgestattete, unabhängige Menschenrechtsinstitution auf Bundesebene mit der Aufgabe, die Umsetzung der UN-KRK zu überwachen und zu bewerten. Richtungsweisend sollte dabei die Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen der UN-Behindertenrechtskonvention durch den Ausbau des Deutschen Instituts für Menschenrechte sein. Die Einrichtung einer solchen Institution sollte systematische, auf allen föderalen Ebenen vorge-

sehene Beschwerdeanlaufstellen einschließen, an die sich Kinder und Jugendliche wenden können, deren Rechte missachtet werden. Eine regelmäßige Debatte im Deutschen Bundestag über den Stand der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention sollte darüber hinaus zur guten parlamentarischen Gewohnheit werden.

### Literatur:

- **Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder (2010):** Stellungnahme der Kinderkommission zum Dritten und Vierten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Kommissionsdrucksache 17/07, Berlin
- **Lorz, Ralph Alexander (2003):** Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung. Ein Rechtsgutachten, Bd. 7 der Reihe „Die UN-Konvention umsetzen...“, hrsg. von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, Berlin
- **Lorz, Ralph Alexander (2010):** Nach der Rücknahme der Deutschen Vorbehaltserklärung: Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im Deutschen Recht?, Berlin
- **National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (2006) (Hg.):** Das Einstiegsmodell, Band 1 der Publikationsreihe „Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland“, Berlin
- **National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (2010 A) (Hg.):** Ergänzender Bericht der National Coalition zum Dritt- und Viertbericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Art. 44 Abs. 1 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Berlin
- **National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (2010 B) (Hg.):** Es wird Zeit... „Vorrang für Kinderrechte!“ Erste Nationale Konferenz für die Rechte des Kindes. Dokumentation und Aufruf zum Dialog
- **Peter, Erich (2009):** Eine schier unendliche Geschichte, herausgegeben von der Kindernothilfe e.V. und dem Förderverein Pro Asyl e.V., Frankfurt
- **Riedel, Eibe (2010):** Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem, im Auftrage der Landesarbeitsgemeinschaft „Gemeinsam leben“ Nordrhein-Westfalen, Dortmund
- **UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2004):** Behandlung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte nach Artikel 44 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Abschließende Bemerkungen: Deutschland, CRC/C/15/Add. 226, Genf

### Kontakt:

National Coalition für die Umsetzung der  
UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (NC)  
Mühlendamm 3  
10178 Berlin  
Tel.: 0049 (0) 30 400 40 -218  
Fax: 0049 (0) 30 400 40 232  
E-Mail: [info@national-coalition.de](mailto:info@national-coalition.de)  
Internet: [www.national-coalition.de](http://www.national-coalition.de)