



RÜCKBLICK 2. NATIONALE KONFERENZ FÜR DIE RECHTE DES KINDES

25 JAHRE UN-KINDERRECHTSKONVENTION

19. NOVEMBER 2014 · HAUS SOLMS IN KARLSRUHE

2. NATIONALE KONFERENZ FÜR DIE RECHTE DES KINDES – EIN RÜCKBLICK



CLAUDIA KITTEL & PROF. DR. JÖRG MAYWALD

Am 20. November 2014 wurde das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) 25 Jahre alt. Mit der einstimmigen Verabschiedung der Konvention durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen und der darauf folgenden beinahe weltweiten Ratifizierung verbindet sich ein globaler Schutz der Kinderrechte.

Kinderrechte als Menschenrechte für Kinder sind unmittelbarer Ausdruck der jedem Kind innewohnenden Würde. Dabei ist Kinderrechtsschutz weitaus mehr als Kinderschutz. Eine an den Kinderrechten orientierte Sichtweise respektiert das Kind als eigenständigen Träger von Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechten.

Deutschland hat die UN-Kinderrechtskonvention 1992 ratifiziert, zunächst allerdings mit Vorbehalten. Erst 2010 wurde die Vorbehaltserklärung zurückgenommen, seitdem gilt die Konvention als geltendes Recht uneingeschränkt für jedes in Deutschland lebende Kind.

Sie schafft subjektive Rechtspositionen und begründet inner-staatlich unmittelbar anwendbare Normen. Gerichte wie auch Regierungen und Verwaltungen sind in vollem Umfang an sie gebunden.

Auch 25 Jahre nach ihrer Verabschiedung ist die UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland nur unvollständig umgesetzt, sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht. Außerdem sind die Kinderrechte bei Kindern, Eltern, Fachkräften, im administrativen und politischen Raum sowie im Bereich der Justiz noch viel zu wenig bekannt.

Die 2. Nationale Konferenz für die Rechte des Kindes, die am 19. November 2014 im Haus Solms in Karlsruhe stattfand, zieht eine Zwischenbilanz. Was wurde bereits erreicht? Wo stehen wir heute? Was sollten die nächsten Schritte der Umsetzung sein?

Mit Dr. Christine Hohmann-Dennhardt, ehemalige Richterin am Bundesverfassungsgericht, und Prof. Dr. Lothar Krappmann, ehemaliges Mitglied des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, haben wir eine hochkarätige Expertin und einen hochkarätigen Experten gefunden, die Antworten auf diese Fragen geben und deren Vorträge im Rahmen der Konferenz wir hier dokumentieren.

Die 2. Nationale Konferenz für die Rechte des Kindes fand in enger Anbindung an die Abschlussveranstaltung des „Jahres der Kinder- und Jugendrechte“ in Baden-Württemberg statt. Wir danken Katrin Altpeter, Ministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren in Baden-Württemberg, für die Übernahme der Schirmherrschaft.

Bei der Stadt Karlsruhe bedanken wir uns für die Gastfreundschaft und die Unterstützung im Vorfeld der Konferenz. Schließlich gilt unser Dank der Lindenstiftung für vorschulische Erziehung, deren Förderung die Veranstaltung erst möglich gemacht hat.

Claudia Kittel
Sprecherin

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Kittel'.

Prof. Dr. Jörg Maywald
Sprecher

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Maywald'.

25 JAHRE KINDERRECHTSKONVENTION DER UNO – GRUSSWORT DER LINDENSTIFTUNG



CHRISTIAN PETRY

Sehr geehrte Damen und Herren, Ich begrüße Sie im Namen eines Stiftungskonsortiums. Darunter befinden sich die Freudenberg Stiftung, die Amadeu Antonio Stiftung, die das Konzortium in der National Coalition vertritt, und die Lindenstiftung für vorschulische Erziehung, für die ich hier spreche.

Wir haben uns gefreut, zu dieser Veranstaltung beitragen zu können, weil uns – wie allen – wichtig ist, dass die Kinderrechte bekannter werden und ihre gesellschaftspolitisch ordnende Kraft besser anerkannt wird. Stiftungen neigen dazu, sich als Ansatzpunkte ihrer Tätigkeit Felder zu suchen, die noch nicht so gut gepflegt sind wie andere. Das Stiftungskonsortium, für das ich hier spreche, widmet sich unter anderem folgenden drei thematischen Feldern, für die die Kinderrechte eine größere Bedeutung bekommen könnten und sollten, als sie bisher haben:

Die Amadeu Antonio Stiftung kämpft gegen die Bedrohung demokratischer Kultur durch die Ausbreitung einer rechtsextremistisch beeinflussten Alltagskultur, also gegen Gewalt, Rassismus, Islamophobie, Fremdenfeindlichkeit. Die Stiftungen engagieren sich für Kinderrechte in der gut begründeten Erwartung, dass diese präventiv wirken würden, wenn man sie stärker als bisher zur Geltung bringen könnte und die Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen durch Kinderrechte geprägt würden.

Wer gehört wird und sich beteiligt fühlt, neigt weniger dazu, sich gewalttätig und abwertend gegenüber anderen zu äußern und zu verhalten. Gelebte Kinderrechte helfen gegen die Entstehung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit. Schule kann Kinderrechte verletzen, wenn sie Mobbing und Rassismus zulässt und durch einen Mangel an Förderung Selbstwertgefühle verletzt oder gar zerstört. Schule kann also Teil des Problems sein. Jugendhilfe und kritische Pädagoginnen beziehungsweise Pädagogen haben oft darauf aufmerksam gemacht.

Schule kann aber auch Teil der Lösung sein. Sie kann kinderrechtgerecht gestaltet werden. Es lohnt sich, nach Wegen zu suchen, wie die Schule stärker zum Partner bei der Realisierung der Kinderrechte gemacht werden kann.

Uns ist, wie vielen anderen, aufgefallen, dass den zahlreich nach Deutschland kommenden Flüchtlingskindern ihre Rechte oft verweigert werden. In vielen Städten und Gemeinden verzichtet man zum Beispiel darauf, ihnen nach ihrer Ankunft einen Platz in den Schulen zu vermitteln. Das Argument dafür ist, dass viele Asylbewerberinnen und Asylbewerber ja ziemlich rasch wieder ausreisen müssen. Aber das dauert oft Monate und es ist eine lohnende Aufgabe, die Situation der Flüchtlingskinder unter kinderrechtlichen Gesichtspunkten zu betrachten.

Christian Petry
Stellvertretender Vorsitzender des Vorstands



VORTRAG BEI DER 2. NATIONALEN KONFERENZ FÜR DIE RECHTE DES KINDES

DIE BEDEUTUNG DER UN-KINDERRECHTSKONVENTION FÜR DIE DEUTSCHE RECHTSPRECHUNG

VON DR. CHRISTINE HOHMANN-DENNHARDT

Meine sehr verehrten Damen und Herren: Diejenige, die wir in diesem Jahr feiern und hochleben lassen, ist längst aus den Kinderschuhen herausgewachsen. Sie ist flügge geworden, wurde vor fünf Jahren von ihren bis dato noch staatlicherseits reklamierten Einschränkungen befreit, erfreut sich nun eines Alters von 25 Jahren und richtet den Blick in die Zukunft, wobei sie sich allerdings neben ihrem Platz im Recht auch den in der Gesellschaft noch erobern muss – der Kinderrechte wegen, für die sie sich einsetzt, unterstützt von vielen Helferinnen und Helfern, wie der „National Coalition“, aber immer noch nicht ganz für „voll“, immer noch nicht ganz ernst genommen.

Von wem ich rede? Natürlich wissen Sie es alle, sind Sie doch zur 25. Geburtstagsfeier der UN-Kinderrechtskonvention extra hierher nach Karlsruhe gereist, um ihr zu gratulieren und zu sehen, wie es ihr geht. Dabei blickt man an einem solchen Tag gern auch zurück auf die Zeit, in der alles seinen Anfang nahm und auf die Entwicklung, die danach bis zum heutigen Tag folgte.

Nun, ich will nicht im Detail wiederholen, was schon meine Vorrednerinnen und Vorredner so eindrucksvoll dazu ausgeführt haben. Aber ein paar Reminiszenzen seien auch mir erlaubt:

Kindern Rechte zuzusprechen, ist eine neuzeitliche Erscheinung. Dafür mussten erst einmal die Kindheit als eigene Lebenswelt entdeckt und Kinder als Bezugspunkt familiärer Ambitionen wie staatlicher Interessen in den Blick genommen werden: sei es als Arbeitskraft zum Broterwerb der Familie, als soldatisches Kanonenfutter, als Material zur Erziehung gehorsamer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, als künftige Erbinnen und Erben sowie Ernährerinnen und Ernährer zur Sicherung des Bestands der bürgerlichen Familie oder, wie heute, als Erfüllung elterlicher Wünsche oder als künftige Steuer- wie Beitragszahlerinnen und Steuer- wie Beitragszahler zur Finanzierung und Erhaltung unseres Gemeinwesens. Dabei sind Kinder zunächst einmal Objekte elterlicher oder gesellschaftlicher Projektionen und Erwartungen, die es in die jeweils gewünschte Richtung zu formen gilt. Das ist durchaus verständlich, sind Kinder doch zum einen die Trägerinnen und Träger der Zukunft, die man gesichert sehen möchte, und zum anderen zur eigenen Persönlichkeitsentfaltung auf Hilfe und Unterstützung angewiesen, solange sie noch zur bzw. zum Erwachsenen heranreifen.

Insofern verwundert es nicht, dass sie in deutschen Verfassungen seit dem vorletzten Jahrhundert durchaus unter Schutz genommen wurden, jedoch vornehmlich zum Zwecke der allgemeinen Zukunfts-

sicherung, nicht vorrangig um ihrer selbst willen. In der Paulskirchen-Verfassung, die der damaligen Zeit zwar Impulse gab, aber leider von den deutschen Ländern nicht anerkannt wurde, ging es dabei insbesondere um die hinreichende Bildung möglichst aller Kinder, weshalb die allgemeine Schulpflicht bei Unentgeltlichkeit des Schulbesuchs eingeführt werden sollte.

Nach der Reichsverfassung von 1871, die sich individueller Grundrechte gänzlich enthielt, knüpfte dann die Weimarer Verfassung wieder an die Inhalte der Paulskirchen-Verfassung an, erstrebte mithilfe der Schulen, wie es in ihrem Artikel 148 hieß, die sittliche Bildung, die staatsbürgerliche Gesinnung sowie die persönliche und berufliche Tüchtigkeit der Jugend, erlegte auch den Eltern auf, ihren Nachwuchs zu leiblicher, seelischer und gesellschaftlicher Tüchtigkeit zu erziehen, hielt den Staat an, die Jugend gegen Ausbeutung und sittliche, geistige wie körperliche Verwahrlosung zu schützen, und machte ihm schließlich zum Auftrag, für uneheliche Kinder die gleichen Entwicklungsbedingungen wie eheliche Kinder zu schaffen. Und schlägt man heutzutage das Grundgesetz auf, dann findet man hier ebenfalls in Artikel 6 und 7 Grundgesetz das Recht und die Pflicht von Eltern zur Pflege und Erziehung ihrer Kinder, den staatlichen Auftrag, Kinder vor drohender Verwahrlosung zu schützen, die Gleichstellung von ehelichen und nichtehelichen Kindern sowie Regelungen zum Schulwesen.

Gewiss haben Kinder, auch wenn ihnen damit unmittelbar noch keine eigenen Rechte eingeräumt wurden, von diesen verfassungsrechtlichen Inpflichtnahmen der Eltern und des Staates profitiert. Das gilt insbesondere, was ihre Bildungschancen und ihre Gleichbehandlung ungeachtet des Familienstandes ihrer Eltern betrifft, wobei gerade der letztere staatliche Auftrag angesichts der in der Weimarer Zeit noch herrschenden Moralvorstellungen ein wahrlicher Meilenstein auf dem Wege zu Kinderrechten gewesen ist. Darüber hinaus wurden aus den an den Staat gerichteten Förder- und Schutzaufträgen im Laufe der Zeit, befördert durch gesellschaftlichen Einstellungswandel und Rechtsprechung, immer mehr auch Rechte der Kinder abgeleitet, die dann in Gesetzen ihren Niederschlag fanden.

Parallel hierzu entwickelte sich auch auf internationaler Ebene die Erkenntnis, Kinderbelange mehr in den Fokus nehmen zu müssen, um Kindern Schutz und Förderung zu bieten, die sie zu ihrer Entwicklung in besonderer Weise benötigen, und ihnen deshalb in Konsequenz auch Rechte zuzuweisen. War schon die Genfer Erklärung von 1924 ein Signal in diese Richtung, so reklamierte dann

die 1959 verabschiedete Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes ausdrücklich einige grundlegende Rechte für Kinder, die ihnen Sicherheit bieten und einen eigenen Status verleihen sollten.

Genau auf diese Erklärung nahm das Bundesverfassungsgericht Bezug, als es 1968 in grundlegender Entscheidung klarstellte, dass Kinder Wesen mit eigener Menschenwürde und eigenem Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit, also Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger sind und nicht nur den Schutz von Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz genießen, sondern diesem Umstand auch die Verpflichtung des Staates entspringt, ihnen Schutz vor Missbrauch elterlicher Rechte und vor Vernachlässigung durch ihre Eltern zu gewähren.



Damit wurden Kinder erstmals in Deutschland als Rechtssubjekte, nicht nur Rechtsobjekte ihrer Eltern anerkannt mit der Feststellung, Kinder besäßen eigene höchstpersönliche und von der Verfassung eingeforderte Rechte, die von jedermann zu berücksichtigen seien, wobei Maßstab und Richtpunkt jeglichen elterlichen wie staatlichen Handelns das Kindeswohl sei. Eine bahnbrechende Entscheidung für die weitere Entwicklung der Kinderrechte, die 2008 nochmals durch eine weitere Entscheidung Bestätigung fand, in der das Bundesverfassungsgericht dem Kind auch das mit der elterlichen Verantwortung korrespondierende Recht des Kindes auf Pflege und Erziehung durch seine Eltern zuerkannte.

Einige haben in dieser Entscheidung eine Zurückdrängung des staatlichen Schutzauftrages gegenüber der Elternverantwortung

gesehen. Doch eine solche Auffassung basiert auf einer Fehlinterpretation.

Die Entscheidung hat die Kinderrechte gegenüber der 68er-Entscheidung in zwei Punkten gestärkt:

- *indem dem Elternrecht das Kindesrecht gegenübergestellt wurde, also auch bei Artikel 6 erstmals auch das Kind nicht nur als Bezugspunkt, sondern als Rechtsträgerin und Rechtsträger in den Fokus genommen wurde und*
- *indem der Staat durch das Recht auf Erziehung durch seine Eltern aufgefordert wurde, zunächst einmal alles zu tun, um diesem Recht zur Verwirklichung zu verhelfen, bevor es aus seiner Familie gerissen wird.*

Dabei betonte es zugleich erneut, dass das Handeln von Eltern und Staat sich vorrangig am Kindeswohl ausrichten müsse, und hob hervor, dass bei der Erkundung, was dem Wohle eines Kindes entspricht, dem Willen des Kindes besonderes Gewicht zukomme, man sich also nicht ohne Weiteres über seine artikulierten Bedürfnisse hinwegsetzen dürfe, was eine weitere Stärkung seiner Rechtspersönlichkeit bedeutete.

Und in zahlreichen weiteren Entscheidungen hat das Gericht immer wieder den Reigen der Kinderrechte erweitert: so durch das Recht, in familienrechtlichen Streitverfahren angehört zu werden und gegebenenfalls eine Verfahrenspflegerin oder Verfahrenspfleger zur Seite gestellt zu bekommen, das Recht auf Kenntnis seiner Abstammung, das Recht auf Schutz und Erhalt seines Namens oder das Recht auf Gleichbehandlung beim Unterhalt seines betreuenden Elternteils, um nur einige Beispiele zu nennen. Aber auch der Gesetzgeber blieb nicht untätig. Wenn auch nicht immer ganz freiwillig, folgte er dem Ansinnen, Kinder mit Rechten auszustatten, zum Beispiel durch Verankerung von Kinderrechten und des Kindeswohls als Maßstab elterlichen Handelns im Familienrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches, durch Schaffung wie Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und durch das Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung und zur Änderung des Kindesunterhaltsrechts, mit dem nach jahrelangem Ringen darum im Jahre 2000 in § 1631 Absatz 2 Bürgerlichen Gesetzbuches Kindern endlich das Recht auf eine gewaltfreie Erziehung zugesprochen wurde und körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen wie andere entwürdigende Maßnahmen für unzulässig erklärt wurden.

Gestatten Sie mir bitte an dieser Stelle den Hinweis, dass sich auch bei dieser Frage Lore Peschel-Gutzeit damals mehr als segensreich an vorderer Front für die Durchsetzung der Kinderinteressen eingesetzt hat. Auch hier und heute noch einmal Dank und Applaus an dich, liebe Lore!

Insofern verwundert zunächst einmal, weshalb unser Geburtstagskind, die UN-Kinderrechtskonvention, bei ihrer Inkraftsetzung vor 25 Jahren zwar allseits gelobt und begrüßt wurde, aber es dann bald danach – jedenfalls in Deutschland – wieder recht still um sie wurde und man sich zwar gern in Sonntagsreden, kaum aber im rechtlichen Alltag auf sie besann.

Nun, sucht man hierfür nach Erklärungen und Gründen, dann stößt man auf mehrere, die hier zusammengespielt haben.

Hier nur drei, die ich erwähnen möchte:

#1: Auf Kinder wird seit einigen Jahren ein Hohelied gesungen, nicht von ungefähr und nicht allein deshalb, weil man sie achtet und liebt. Sondern auch, weil nicht mehr stimmt, was Konrad Adenauer einmal gesagt haben soll: „Kinder bekommen die Leute immer.“ Denn jedenfalls in unserem Land geht die Kinderzahl zurück oder stagniert zumindest. Heute kann man sich dank der Pille für oder gegen das Kinderkriegen entscheiden, kann den Zeitpunkt wählen, wann man sich den Kinderwunsch erfüllen will, ja, kann inzwischen sogar schon die Natur überlisten und sich mit eingefrorenen Eizellen und künstlicher Befruchtung die Entscheidung vorbehalten, vielleicht auch noch jenseits der 40 Jahre als Frau ein Kind auszutragen, wenn man meint, vorher für ein Kind noch keinen Platz im Leben zu haben. Das alles sind höchstpersönliche Entscheidungen, die nicht zu kritisieren sind und die gewiss zum Teil auch davon abhängen, dass es immer noch zu wenig Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Unterstützung berufstätiger Eltern und immer noch eine zu wenig auf familiäre Bedürfnisse Rücksicht nehmende Berufswelt gibt. Immerhin: Ein „gewünschtes Kind“ hat jedenfalls eine gute Startposition fürs Leben - es kann mit elterlicher Zuwendung rechnen.

Wenn jedoch die Geburtenraten sinken, ist dies nicht nur ein Problem der zukünftigen Sicherung von gesellschaftlichem Wohlstand, das die Politik auf den Plan ruft, den Segen von Kindern für die Zukunftsfähigkeit des Landes zu preisen. Es verändert auch die Situation der Kinder und die Sichtweise auf diese. Immer mehr als Einzelkinder aufwachsend, fokussiert sich einerseits die Liebe

und Aufmerksamkeit der Familie stärker auf sie, aber auch die Erwartungen, die Eltern in ihr Kind setzen. Andererseits leben sie in einer Erwachsenenwelt, in der Kinder mehr und mehr zur Randgruppe werden und sich anzupassen haben, um nicht als störend empfunden zu werden. „Über die Stränge schlagen“, Streiche spielen, sich austoben, lärmern, Grenzen austesten sind kein natürliches Privileg von Kindern mehr, sondern werden immer weniger toleriert und hingenommen. So erklärt sich, dass Kinder abstrakt gepriesen werden, aber man sich schwerer tut, wenn es konkret wird, wenn man sich mit ihren ureigenen Bedürfnissen konfrontiert sieht, wenn es um die Akzeptanz und Berücksichtigung dieser Bedürfnisse geht, ja, wenn Kinder im Hinblick darauf sogar Rechte erhalten sollen. Da hört man schnell den Einwand: „Wo kämen wir denn da hin?“, und so haben dann die Kinderbelange das Nachsehen.

#2: Ähnlichem Zwiespalt war auch die Kinderrechtskonvention ausgesetzt. Grundsätzlich begrüßte die Bundesregierung damals die Konvention, die von der Bundesrepublik - zur Unterstreichung des eigenen Impetus, die Kinderrechte zu wahren - als einem der ersten Staaten Anfang 1990 unterzeichnet wurde. Aber mit der Ratifizierung ließ man sich Zeit. Sie erfolgte, anders als in der zu Ende gehenden DDR, erst im nunmehr geeinten Deutschland im Jahre 1992, und dies mit einer Vorbehaltserklärung, die justament die Punkte betraf, die damals (und man muss leider sagen, zum Teil bis heute) politisch höchst umstritten waren: das Jugendstrafrecht, die gemeinsame elterliche Sorge, und vor allem auch das Asyl- und



Ausländerrecht insbesondere mit dem Problem des Umgangs mit unbegleiteten Flüchtlingskindern.

Ich kann mich durchaus noch daran erinnern, wie gewaltig die Widerstände und rechtlichen Hürden Anfang der 90er- Jahre waren, als ich, damals Jugend- und Sozialdezernentin der Stadt Frankfurt, unbegleitete Flüchtlingskinder, die zu dieser Zeit zuhauf am Frankfurter Flughafen strandeten, aus der Flughafenunterkunft des Bundesgrenzschutzes in eine Frankfurter Kinder- einrichtung überführte und danach versuchte, sie dann kindge- recht auch anderswo unterzubringen.

#3: Zudem erklärte die Regierung in dem Vorbehalt, dass die Kinderrechtskonvention keine unmittelbare Anwendung finde. „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass“, so könnte man das damalige Verhalten der Bundesrepublik charakterisieren, das damit gerechtfertigt wurde, das deutsche Recht entspreche ja den völkerrechtlichen Vorgaben schon weitestgehend, sodass es keinen diesbezüglichen Handlungsbedarf gebe. Damit kam zugleich auch die Ansicht zum Vorschein, unser Recht sei doch eigentlich vorbildlich, fortschrittlich wie tadellos, auch deshalb wolle man sich nicht gern von völkerrechtlichen Vorgaben vorschreiben lassen, was im Konkreten zu tun sei – eine Ansicht, die damals gegenüber supranationalem Recht und insbesonde- re Völkerrecht, getragen von Skepsis und oft auch Unkenntnis, weit verbreitet war, sich aber erfreulicherweise heutzutage stark im Rückzug befindet.

Nun konnte man damals durchaus darüber streiten, ob diese Erklärung mangelnder unmittelbarer Anwendung der Kinderrechts- konvention nur eine - zwar gewichtige, aber letztlich unbeachtliche - Rechtsauffassung der Bundesrepublik darstellte oder ob sie wirklich die völkerrechtlichen Vorgaben in ihrer Rechtswirkung auch dort bremsen konnte, wo die Konvention unmittelbare Verpflich- tungen ausspricht wie in ihrem Artikel 3, mit dem sie öffentliche wie private Einrichtungen einschließlich der Verwaltungen, Gerichte und Gesetzgebungsorgane hinsichtlich aller Maßnahmen, die Kinder betreffen, an die vorrangige Berücksichtigung des Kindes- wohls bindet. Doch nachdem die Bundesregierung inzwischen nach langen 18 Jahren des Hinhaltens im Jahre 2010 endlich ihre Vorbe- haltserklärung zurückgenommen hat, ist es, so meine ich, müßig, auf diesen juristischen Streit nochmals einzugehen, denn jedenfalls seitdem ist klar, dass die Kinderrechtskonvention im bundesrepub- likanischen Rechtssystem den Rang eines Gesetzes einnimmt und insoweit Rechtswirkung entfaltet: sowohl hinsichtlich der an den Staat gerichteten Verpflichtungen als auch hinsichtlich der Vorga- ben, die andere Rechtsadressaten unmittelbar binden und damit Kindern das Recht auf entsprechende Handlungsweise zubilligen wie eben Artikel 3 der Kinderrechtskonvention, der sich in hinrei- chender Bestimmtheit und Unbedingtheit an die angeführten Institutionen wendet und insofern unmittelbar anwendungsfähig ist und den Kindern ein subjektives Recht auf vorrangige Berücksichti- gung ihres Wohls einräumt, wovon, wenn man seine Formulierung und Konstruktion betrachtet, mutmaßlich damals auch die vertrag- schließenden Parteien der Konvention ausgegangen sind.



Die mit der Vorbehaltserklärung verbundene langjährige Rechtsunsicherheit hat jedoch dazu geführt, dass von der Kinderrechtskonvention zwar wichtige politische Impulse ausgingen, die Konvention aber nicht als Rechtsgrund angesehen, vielmehr nur ab und an lediglich als zusätzliche politische Legitimation für politische oder gesetzgeberische Handlungen in Sachen Stärkung von Kinderrechten benutzt wurde. Auch die Rechtsprechung stützte sich insofern kaum auf die Kinderrechtskonvention als einschlägige Rechtsgrundlage, sondern zog sie, wenn, dann lediglich zur Untermauerung ihrer Interpretation des deutschen Rechts heran und verwies dann auf deren Impetus. So gab es zwar Anfang der 90er-Jahre als Reaktion auf die Kinderrechtskonvention viele Initiativen in Stadt und Land, mit denen zum Beispiel Kinderbeauftragte und Kinderparlamente etabliert wurden, wie auch ich 1991 die Kinderrechtskonvention zum Anlass nahm, in Frankfurt das erste Kinderbüro zu eröffnen, das seither Kindern mit Rat und Tat zur Seite steht, wenn sie persönliche Hilfe und Unterstützung brauchen. Aber die rechtliche Relevanz der Kinderrechtskonvention wurde wegen des Vorbehalts im Allgemeinen eher verleugnet als gesehen.

Gewohnte Denkweisen schleifen sich ein und ändern sich nur langsam. Das gilt generell und auch für die Rechtsprechung. Selbst deutsche Gesetzgebungswerke, die Änderungen an der bisherigen Gesetzeslage herbeiführen, wie zum Beispiel das Gesetz zur Änderung des Unterhaltsrechts, brauchen Zeit, bis die Rechtsprechung einen gemeinsamen Modus bei der Interpretation und Anwendung der neuen Regeln gefunden hat. Das gilt umso mehr bei Normen, die man nicht im Schönfelder oder Sartorius findet und die lange Zeit für nicht unmittelbar anwendbar gehalten wurden. So ist erklärlich, dass auch seit der Rücknahme der Vorbehaltserklärung vor vier Jahren die Kinderrechtskonvention bisher nur vereinzelt von der Rechtsprechung als rechtlicher Prüfmaßstab herangezogen wurde.

Zudem ist das Kindeswohl, das es nach Artikel 3 der Kinderrechtskonvention vorrangig zu berücksichtigen gilt, eine Rechtskategorie, die schon seit Längerem als Maßstab in das deutsche Kindschaftsrecht Eingang gefunden hat, bei Sorge- und Umgangsentscheidungen zu berücksichtigen ist und auch ausdrücklich in § 1697a Bürgerliches Gesetzbuch als Prinzip noch einmal hervorgehoben wird. Danach sind von den Gerichten Sorgerechtsentscheidungen zu treffen, „die unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten

sowie der berechtigten Interessen der Beteiligten dem Wohl des Kindes am besten entsprechen“. Insofern ist verständlich, dass sich die Gerichte weiterhin zuvörderst an das Bürgerliche Gesetzbuch und die dort verankerte Kindeswohlberücksichtigung halten und nur selten auch noch Artikel 3 der Kinderrechtskonvention mit zur Entscheidung heranziehen.

Doch so leicht sollte man es sich nicht machen. Denn es stellt sich durchaus die Frage, ob Artikel 3 der Kinderrechtskonvention noch eine andere Kindeswohlprüfung verlangt als die jeweils einschlägigen Bürgerliches Gesetzbuch-Normen und wenn ja, was dies für Konsequenzen hat oder haben sollte. Betrachten wir deshalb Artikel 3 der Kinderrechtskonvention einmal kurz etwas genauer: Er verlangt, dass bei allen Maßnahmen respektive Entscheidungen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt ist, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Die Norm bringt also die Gesichtspunkte, die bei den jeweiligen Maßnahmen oder Entscheidungen eine Rolle spielen, in eine hierarchische Rangfolge und fordert, das Kindeswohl sei vor allen anderen Gesichtspunkten maßgeblich, stehe also an oberster Stelle. Demgegenüber geht zum Beispiel § 1697a Bürgerliches Gesetzbuch von einer Abwägungssituation aus, bei der möglichst allen Interessen Rechnung getragen werden sollte, und bestimmt, dass von allen Entscheidungsvarianten, die sich zur Lösung anbieten, diejenige gewählt werden soll, die dem Kindeswohl am besten entspricht.

Nun kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieser unterschiedliche Prüfungsansatz zu anderen Ergebnissen führen kann, und zwar je nachdem, wie man beim Abwägungsprozess die berechtigten Interessen der sonstigen Beteiligten, zum Beispiel der Elternteile, gewichtet. Insofern könnte man von einer - wenn auch leichten - Kollision der Normen ausgehen. Da beide Normen aber Gesetzesqualität besitzen und damit gleichrangig sind, wäre dieses Problem nur dadurch zu lösen, dass die BGB-Norm völkerrechtsfreundlich ausgelegt wird, um einen Widerspruch zur völkerrechtlichen Vorgabe zu vermeiden. Das bedeutet, dass auch beim Abwägungsprozess dem Kindeswohl gegenüber den Interessen der anderen Beteiligten jedenfalls eine besonders herausgehobene Bedeutung beigemessen werden muss.

Hier mag mancher einwenden, dies sei juristische Rabulistik, denn beide Normen hätten doch dasselbe Ziel, das Kindeswohl zu befördern, und unterschieden sich, wenn überhaupt, nur in Nuancen. Ich will dem nicht grundlegend widersprechen. Doch betrachtet man die Diskussion der letzten Jahre und einige Entscheidungen aus

jüngerer Zeit, dann trägt der Eindruck nicht ganz, dass bei allem berechtigten Reklamieren von biologisch oder sozial begründeten und rechtlich zuerkannten Elternrechten im Verhältnis zum anderen Elternteil und zum Kind das Kindeswohl mittlerweile ein wenig in der Gefahr steht, zwischen den Elternrechten zermahlen zu werden und ins Hintertreffen zu geraten. Deshalb ist es umso wichtiger, dass Artikel 3 der Kinderrechtskonvention so deutlich den vorrangigen Stellenwert des Kindeswohls betont und mit dieser Vorgabe in der Rechtsprechung künftig mehr zur Anwendung kommt.

Dafür aber bedarf es erst einmal der verbreiteten Kenntnis von Inhalt und Verbindlichkeit der Kinderrechtskonvention. Sehr zu begrüßen wäre deshalb, wenn die Kinderrechtskonvention verstärkt Eingang in die Fortbildungsprogramme der Richterakademien fände, und zwar nicht nur für Familienrichterninnen und Familienrichter, sondern auch für Richterinnen und Richter anderer Gerichtszweige, denn die Konvention bezieht die Vorrangigkeit des Kindeswohl-Gesichtspunktes ja nicht allein auf familienrechtliche Fragen, sondern diese ist im Sozial-, Straf-, Verwaltungs- oder Ausländer- und Asylrecht ebenso einschlägig und zu beachten. Denn gerade im Ausländer- und Asylrecht mangelt es noch an Durchsetzungskraft dieser KRK-Norm. Insofern täte es nicht nur den Richterinnen und Richtern, sondern auch dem Gesetzgeber gut, sich mit der Kinderrechtskonvention vertraut zu machen, um zu veranlassen, das Kindeswohl endlich auch in dieses Rechtsgebiet Eingang finden zu lassen.

Allerdings ist mit der Klärung und rechtlichen Festlegung, dass das Kindeswohl mit seiner herausgehobenen Bedeutung im Mittelpunkt jeder Maßnahme wie Entscheidung zu stehen hat, noch nicht das noch schwierigere Problem gelöst, was denn eigentlich dem Kindeswohl dient beziehungsweise am besten gereicht.

Wie wir wissen, ist die Beantwortung auch dieser Frage von vielen Faktoren beeinflusst: vom Standort, von der gesellschaftlichen Entwicklung, vom Zeitgeist, von den Umständen, in denen Kinder aufwachsen, den familiären Verhältnissen beziehungsweise Konstellationen, die sie umgeben, und nicht zuletzt von ihren subjektiven Fähigkeiten und Befindlichkeiten. Insofern kann es hier keine allgemeingültige Antwort geben.

Und ich will hier auch nicht den von vornherein zum Scheitern verurteilten Versuch unternehmen, all die hier maßgeblichen Gesichtspunkte aufzulisten, mit denen sich schon umfängliche

Forschungen und ganze Bibliotheken füllende Fachbücher beschäftigt haben. Aber es gibt ein paar wenige Aspekte, die ich aufgreifen möchte, weil sie mir in besonderer Weise relevant erscheinen.

Vergleicht man die Situation der Kinder in Deutschland mit der in anderen Ländern, insbesondere mit denen in Situationen auf anderen Kontinenten, dann scheinen sie hierzulande fast wie im Paradies aufzuwachsen. Armut bei uns ist nicht zu vergleichen mit der in Ländern, in denen die Bevölkerung darbt. Aber sie kann sich genauso anfühlen oder sogar noch heftiger, wenn sie mit Ausgrenzung verbunden ist und rings um einen ansonsten der Wohlstand blüht. Insofern muss es schon sehr nachdenklich stimmen, wenn das Statistische Bundesamt vor Kurzem verlautbart hat, dass die Kinderarmut im ökonomisch gut dastehenden Deutschland wieder angestiegen ist. Kinderarmut bedeutet mangelnde Möglichkeit der Entwicklung von Fähigkeiten und Begabungen, Verlust von Selbstwertgefühl, geringere Chancen, sich im Leben einen auskömmlichen, wertgeschätzten Platz zu erobern.

Vornehmste Aufgabe zur Sicherstellung des Wohls von Kindern ist deshalb die tatkräftige Bekämpfung von Kinderarmut und eine Bildungspolitik, die nicht segregiert, sondern allen Kindern gleichermaßen den Zugang zu Bildungseinrichtungen eröffnet, also auch Flüchtlingskindern, und sie dabei fördert, die Bildungswege zu nehmen und auch bis zum Ende gehen zu können, die ihren Fähigkeiten entsprechen.

Ein weiterer Punkt: Auch für Kinder gilt, dass es zwar wichtig ist, sie dazu anzuregen, Leistungen zu erbringen und Ehrgeiz zu entwickeln, sich hierin noch zu steigern. Doch eine allzu einseitige Leistungs- und Marktorientierung, mit der Kinder heute vielfach aufwachsen, kann dazu führen, dass das „Ich“, die Persönlichkeitsentwicklung und die (Selbst-)Wertschätzung als Mensch unter die Räder geraten. Dient es wirklich dem Wohl von Kindern, wenn sie schon von Kleinkindbeinen an auf eine „Karriere“ ausgerichtet werden, wenn die Nanny danach ausgesucht wird, welche Sprachen sie dem Kind vermitteln kann, wenn Spaß, Spiel und Selbstvergesenheit dem Nützlichen weichen müssen, wenn Kinder mit dem Besten und Teuersten ausgestattet werden, das der Markt bietet, um zu glänzen und mit den anderen mithalten, wenn Kinder wie kleine Erwachsene behandelt und ausstaffiert werden, um den Projektionen ihrer Eltern auf sie zu entsprechen? Darüber nachzudenken, sind wir den Kindern und ihrem Wohl, so meine ich, schuldig.

Deshalb konnte ich auch nicht ohne Vorbehalt in den Jubel einstimmen, als in diesem Jahr die pakistanische Schülerin Malala Yousafzai den Friedensnobelpreis erhielt. Ja, sie war sehr mutig, sich schon als Kind für gleiche Bildungschancen für Mädchen in ihrem Land und anderswo einzusetzen. Ja, sie hat deswegen sehr Schlimmes erlitten. Ja, es ist bemerkenswert, dass sie dennoch für ihr Ziel weiterkämpft. Aber ist sie nicht auch auf diesen gefährlichen Weg gebracht und zur Galionsfigur erhoben worden? Und wird sie nun nicht selbst weltweit für die gute Sache vermarktet? Ich habe Zweifel, dass dies alles zu ihrem persönlichen Wohl war und ist.

Und es gibt noch einen Punkt, den ich ansprechen möchte: Ich gehe davon aus, dass grundsätzlich alle, die Entscheidungen über oder für Kinder treffen, ihnen aus ihrer Sicht nur das Beste angedeihen, also ihrem Wohl dienen wollen. Das gilt für den Gesetzgeber, der das Kindeswohl deshalb zum rechtlichen Maßstab erhoben hat, für ein Jugendamt, das Eltern zur Seite steht, wenn ihnen die Erziehung ihrer Kinder über den Kopf zu wachsen droht, um eine Trennung der Kinder von ihnen möglichst zu vermeiden, bei der die Kinder durch Beziehungsverlust Schaden nehmen könnten, für Eltern, auch wenn sie sich trennen und darüber streiten, bei wem ihr Kind wohl am besten aufgehoben ist, oder für Gerichte, die zu entscheiden haben, ob und auf welche Weise ein Kind mit dem von ihm getrennt lebenden Elternteil Umgang haben sollte. Doch gut gemeint ist nicht immer auch gut getan, vor allem, wenn die Beurteilung, was dem Kindeswohl in einer bestimmten Situation dient, allein aus der Erwachsenensicht vorgenommen und über den Kopf des betroffenen Kindes hinweg entschieden wird. Insofern ist zu beanstanden, dass Kinder immer noch zu wenig in Entscheidungsprozesse, die sie betreffen, mit eingebunden werden und verabsäumt wird, sie in Verfahren anzuhören oder ihnen eine Verfahrenspflegerin oder Verfahrenspfleger zur Seite zu stellen. Denn gerade auch ihr Wunsch und Wille ist maßgeblich bei einer solchen Entscheidung, wie Artikel 12 der Kinderrechtskonvention zu Recht hervorhebt. Auch deshalb hat das Bundesverfassungsgericht dem Willen des Kindes besonderes Gewicht beigemessen, weil das Kind Achtung verdient und die Erfahrung braucht, respektiert und mit den eigenen Wünschen ernst genommen zu werden. Nun können Kleinkinder noch nicht ihren Willen äußern, und man kann auch nicht immer davon ausgehen, dass der geäußerte Wunsch von Kindern ihrem Wohl entspricht, insbesondere wenn sich die Kinder im Zwiespalt ihrer Gefühle zu ihrer Eltern befinden. Dennoch, mit wachsender Einsichtsfähigkeit der Kinder muss ihr Wille zunehmend Beachtung finden und darf nicht ohne triftigen Grund gebrochen werden, damit die Kinder in ihrem Selbstvertrauen nicht Schaden nehmen.

Langzeitstudien haben erwiesen, wie sehr ein Außerachtlassen der Wünsche der Kinder ihnen noch als Erwachsenen auf der Seele lasten kann.

Wichtig, um dem Wohl der Kinder im Einzelfall möglichst gerecht zu werden, ist also zweierlei: zum einen, von den Kindern und ihrer Lebenssituation her als eigene Persönlichkeiten mit ihren besonderen Befindlichkeiten, Bedürfnissen und Wünschen zu denken und zum anderen, ihrer Willen ernst zu nehmen und zu berücksichtigen.

Um dies aber zu befördern und in die Köpfe möglichst aller zu bringen, ist die Forderung zu unterstützen, die schon seit Längerem (auch von mir) erhoben wird, aber leider bisher noch ohne Erfolg geblieben ist: Kinder als Persönlichkeiten mit eigenen Rechten auch verfassungsrechtlich anzuerkennen – nicht nur durch Verfassungsinterpretation des Bundesverfassungsgerichts, sondern durch Verankerung im Grundgesetz selbst. Um Klarheit zu schaffen, dass nicht nur Kinder ihren Eltern Respekt zollen, sondern auch Eltern ihren Kindern, um deutlich nachlesbar vor Augen zu führen, dass Kinder verfassungsrechtlich verbürgte Rechte haben und Grundrechtsschutz genießen, um ein Signal in die Gesellschaft hineinzusetzen, dass dies ernst gemeint und ernst zu nehmen ist, und um in unser Grundgesetz endlich die wichtigsten Zukunftsträgerinnen und Zukunftsträger aufzunehmen, die es gibt: unsere Kinder und ihr Wohl!



VORTRAG BEI DER 2. NATIONALEN KONFERENZ FÜR DIE RECHTE DES KINDES

25 JAHRE UN-KINDERRECHTSKONVENTION – RÜCKBLICK UND AUSBLICK

VON PROF. DR. LOTHAR KRAPPMANN

25 Jahre Kinderrechtskonvention – kein Grund zu überschäumendem Jubel, dafür sind zu viele gravierende und nicht zu zählende Verletzungen von Kinderrechten noch nicht beseitigt, nicht geheilt und nicht wiedergutmacht. Aber Grund zu großer Freude besteht dennoch, denn die Konvention hat ein Fundament gelegt, das den Kampf gegen Diskriminierung, Misshandlung und Ausbeutung von Kindern, für bessere Lebensverhältnisse, Entwicklung und Bildung sowie Beteiligung und Mitverantwortung von Kindern massiv gestärkt hat.

Wir Kinderrechtlerinnen und Kinderrechtler sind ungeduldig und keineswegs zufrieden mit dem, was bislang erreicht wurde. Und doch möchte ich an diesem Tag mit dem anfangen, was mit der Konvention auf den Weg gebracht wurde, auf dem Weg ist und hoffentlich noch nachhaltige Wirkungen entfaltet. Danach möchte ich auf einige Punkte eingehen, an denen Weiterarbeit nötig ist.

Die Kinderrechtskonvention – eine radikale Wende

Ich will nicht mit der langen Vorgeschichte der Konvention beginnen. Nur so viel: Die Kinderrechtskonvention ist denen, die sich für die Rechte von Kindern seit Jahrzehnten eingesetzt haben, nicht in den Schoß gefallen.

Es dauerte lange, bis die Ausarbeitung einer Konvention über die Rechte des Kindes beschlossen wurde. Es gab Widerstand aus den verschiedensten Gründen:

– *Es war vermeintlich klar, dass alle Menschenrechte auch für Kinder gelten.*

– *Es gab sich hinziehende Kontroversen über, die demonstrieren, dass es nicht um Kinderfreundlichkeit, sondern die Anerkennung des Subjektstatus der Kinder geht, um Kinderinteressen, Kinderbeteiligung.*

– *Es hieß, Kinder könnten ihre Rechte doch ohnehin nicht selber ausüben.*

– *UNICEF war sich anfänglich nicht sicher, ob Kinderrechte ihre Tätigkeit in den Staaten erleichtern würden – Auch für Spenderinnen und Spender ist Wohltätigkeit ein stärkeres Motiv als der Hinweis auf Rechte.*

– *Afrikanische Staaten sahen ihre Familien- und*

Community-Kultur bedroht und

– *auch von traditionellen Stimmen kam der Einwand, dass die Kinderrechte durch die Konvention Vorrang erhielten und die Elternrechte beschnitten würden.*

So kam es, dass zehn Jahre über den Text des Vertrags verhandelt wurde, der 1989 schließlich von der UN-Generalversammlung angenommen und – trotz all der Bedenken – in erstaunlich kurzer Zeit von fast allen Staaten dieser Welt ratifiziert, also in der einen oder anderen Weise in ihr Rechtssystem aufgenommen wurde.

Wenn wir uns vor Augen halten, wie Erwachsene seit Jahrtausenden Kinder behandelt haben – man lese die historischen Darstellungen! –, dann wird klar, dass dieser Vertrag eine radikale Wende in verbindlichen Artikel festschreibt. Er kehrt früheres Denken um: Einst waren Kinder Besitz, Handlangerinnen und Handlanger; sie waren dem Vater, den Älteren, dem Familienclan unterworfen. Dem wird nun endlich entschieden entgegengesetzt: Kinder sind nicht Menschen zweiter Klasse oder gar überhaupt noch keine Menschen mit eigenen Ansprüchen.

Sie sind Menschen mit allen Rechten, die zwar angesichts ihres Entwicklungsstandes zeitweilig nicht alle ihnen zustehenden Rechte selbst ausüben können oder sollten, aber deren Unterstützung immer die ihnen garantierten Rechte beachten muss. Die Konvention schärft ein, dass es nicht selbstverständlich ist, sondern immer begründungsbedürftig, wenn Kindern verwehrt oder nur mit Einschränkungen zugestanden wird, die ihnen zugesicherten Rechte selber auszuüben.

Die Beteiligten in der UN-Arbeitsgruppe haben die Artikel der Konvention sicher in diesem Geiste geschrieben. Dennoch ist ihnen ebenso wie den zustimmenden Staaten offensichtlich erst dann, als die Bestimmungen nach und nach ausbuchstabiert wurden, klar geworden, was in diesem Artikelgefüge steckt.

„Wir haben gar nicht gewusst, was wir da schreiben!“, sagte Nigel Cantwell, aktives NGO-Mitglied in der UN-Arbeitsgruppe, später in einem Interview. Lassen Sie uns froh sein, dass wir die Konvention haben, ihre Artikel in ihrem Zusammenhang ausbuchstabieren und mit ihnen arbeiten können!

Entgegen anfänglicher Skepsis senden alle Vertragsstaaten Berichte an den UN-Ausschuss; fast 500 Berichte zur Konvention und knapp

200 Berichte zu den Zusatzprotokollen liegen vor. Wenn auch viele Berichte zu spät eintreffen, kommen sie dennoch in so großer Zahl, dass der Ausschuss kaum nachkommt. Ganz offensichtlich wurde die Konvention universell angenommen.

Sogar die afrikanischen Staaten, die eine eigene African Charter on the Rights and Welfare of the Child verabschiedet haben, senden ihre Kinderrechtsberichte an den UN-Ausschuss in Genf.



Konstruktive Dynamik

An der universellen Akzeptanz gab es Zweifel, weil Entwicklung, Sozialisation und Bildung der Kinder überall in den Weltregionen zutiefst kulturell geprägt sind. Manchen Artikeln merkt man an, dass sie mit großer Behutsamkeit formuliert wurden; manche sagen dazu „vage“. Aber würde dieser Respekt ausreichen, um Reserven gegenüber einer dem Anspruch nach universellen Gesetzgebung zu überwinden?

Es gibt nach wie vor Streit über universelle Werte und Normen, aber, zu meiner Überraschung, nicht im Kinderrechtsausschuss bei seinen Auseinandersetzungen mit Regierungen aus aller Welt über die Einhaltung der Konvention.

So hat es die Konvention geschafft,

*— die Kinderrechte auf eine universelle Tagesordnung zu setzen;
sie gehören zur Weltpolitik;*

— eine global-gemeinsame Sprache für Kinderrechte, ihre Verletzungen und ihre Verwirklichung hervorzubringen und

— eine überall in der Welt zur Kenntnis genommene ethische Perspektive zu entwickeln, an der sich verschiedene Auslegungen der Menschenrechte der Kinder abarbeiten können.

Erreicht werden konnte dies nur durch Regierungen, die, wie halbherzig auch immer, sich an der Debatte über die Rechte der Kinder beteiligten, fast überall auch gedrängt durch zivilgesellschaftliche Organisationen, durch NGOs, die in großer Zahl bereits während der Ausarbeitung der Konvention oder bald nach ihrer Verabschiedung und Ratifikation entstanden. Vorhandene Organisationen, die längst für das Wohl der Kinder arbeiteten, erklärten die Konvention zur Basis ihrer Arbeit, von besonderer Bedeutung UNICEF mit ihrem einflussreichen Zugang zu den Regierungen vieler Staaten.

Die Konvention erwies sich nicht als starr. Die vom erst-gewählten Kinderrechtsausschuss definierten fünf allgemeinen Prinzipien der Konvention – Nichtdiskriminierung, Kindeswohl, Leben und Entwicklung sowie Beteiligung – erwiesen sich bald als Grundwerkzeug zur Einforderung und Weiterentwicklung kinderrechtskonformer Regelungen, auch zusammen mit den Kindern.

Schon in den 90er- Jahren setzten Bemühungen um Korrekturen und Ergänzungen durch zusätzliche Vereinbarungen ein. Ausgearbeitet, verabschiedet und weithin ratifiziert wurden zunächst zwei Zusatzprotokolle: das Protokoll, das Rekrutierungsalter korrigiert und weitere Sicherungen für Kinder in bewaffneten Konflikten vorsieht, und das Protokoll, das konkrete Regelungen zur Unterbindung von Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie verlangt.

Jüngst folgte das Protokoll, seit April 2014 in Kraft, das Kindern die Möglichkeit der Beschwerde eröffnet, wenn Kinderrechtsverletzungen im Staat nicht geheilt werden. Das Protokoll unterstreicht den Rechtscharakter der Bestimmungen der Konvention. Es soll Kindern zu ihren Rechten verhelfen. Ferner hoffen die Kinderrechtlerinnen und Kinderrechtler, dass es vermehrt Gerichtsentscheidungen in den Vertragsstaaten hervorbringt, die präzisieren, welche Umsetzungen von Kinderrechten im Einklang mit der Konvention stehen.

Ein weiteres Werkzeug, das der UN-Ausschuss zur Stärkung der Klärung und Umsetzung der Kinderrechte erfolgreich genutzt hat,

sind die Kommentare, die Allgemeinen Bemerkungen. Mit ihnen reagiert der Ausschuss auf Missverständnisse, Lücken in der Berichterstattung und neue Probleme. Sie sind eine Wachstumszone der Rechtsentwicklung, wenngleich Kommentare kein neues Recht schaffen, aber zum Weiterdenken anregen.

Immerhin: Der Kommentar Nr. 7 über die Rechte in früher Kindheit hat herausgearbeitet, dass die frühkindliche Bildung auch zum Recht auf Bildung gehört, obwohl dieser Vorschlag bei der Ausarbeitung der Konvention noch abgelehnt wurde. Die Vertragsstaaten akzeptieren frühkindliche Bildung nun wie eine Verpflichtung. Der Kommentar Nr. 12 über das Recht des Kindes auf Gehör legte dar, dass sich dieses Recht nicht in einmaligem Anhören erschöpft, sondern als Einbeziehung der Kinder in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse praktiziert werden muss. Die Staaten haben die erweiternden Auslegungen übernommen.

Verbesserungen im Leben der Kinder?

Aber haben die Konvention und der kontrollierende UN-Ausschuss erreicht, dass es den Kindern der Welt im Alltag ihres Lebens besser geht als vor der Konvention? Werden tatsächlich die Würde, die persönliche Entfaltung und die zunehmende Mitverantwortung der Kinder besser gesichert? Positive Entwicklungen sind zu erkennen, wenngleich dem Ja sogleich viele Aber folgen.

Zunächst wichtige Schritte zur Verwirklichung von Kinderrechten: Tatsächlich haben viele Staaten Gesetze geändert oder neu verabschiedet, um die Kinderrechte in das Rechtssystem des jeweiligen Staates aufzunehmen, wie Untersuchungen des UNICEF-Forschungsinstituts über Gesetzesreformen nach 1989 nachweisen.

Sehr verschieden ist der Rang dieser Gesetze; Kinderrechte haben manchmal Verfassungsrang erhalten, meist handelt es sich um gewöhnliche Gesetze. Aber es sind Gesetze, oft schwer erkämpfte Gesetze. Und auch wenn sie unzulänglich eingehalten werden, verändern sie die Handlungsgrundlagen von staatlichen Einrichtungen, Gerichten und der Zivilgesellschaft, denn man kann sich auf diese Gesetze berufen. Sie stärken die Handlungsmöglichkeiten von Kindern und Kinderrechtlerinnen beziehungsweise Kinderrechtlern.

Wie zäh solche Auseinandersetzungen sind, lässt sich an den Bemühungen ablesen, Gewalt gegen Kinder zu beenden. Durch Konvention, streitbare NGOs und auch durch Parlamentsmehrheiten

samt Regierungen wurde erreicht, dass 41 unter den 194 Vertragsstaaten körperliche Gewalt gegen Kinder in allen Umfeldern gesetzlich verbieten, unter ihnen auch Deutschland. Unter den 41 Staaten mit Rundumverbot sind 25 europäische Staaten – „nur“ 25 von 47 europäischen Staaten!

Es gibt etliche weitere Staaten mit Teilverböten, Dienstanweisungen oder Gerichtsurteilen, die Körperstrafen untersagen. Aber in allen Staaten, einschließlich der 41 Staaten mit umfassendem Verbot, gibt es immer noch Gewalt gegen Kinder in empörendem Ausmaß, auch in Deutschland, wo jede Woche drei Kinder tödlich misshandelt werden. Staatliche Stellen und die Zivilgesellschaft stehen noch vor riesigen Aufgaben.

Gewalt gegen Kinder ist der Gegenpol zur Beteiligung der Kinder. Beteiligung demonstriert Anerkennung der Kinder: Die Erwachsenen, die Institutionen, hören ihnen zu, geben Antwort und berücksichtigen ihre Meinungen und Interessen „mit Gewicht“ hoffentlich, denn so verlangt es die Konvention. Gewalt dagegen ist Aufkündigung der Gemeinschaft. Und doch sehen es nicht wenige Eltern anders: Wer sein Kind liebt, der schlägt es! Konvention, Ausschuss und NGOs kämpfen nicht nur gegen säumige Regierungen, sondern auch gegen fatale Überzeugungen in den Gesellschaften.

Wie steht es um die Beteiligung der Kinder? Die Staatenberichte zeigen, dass viele Staaten sich bemühen. Ziemlich durchgängig sollen Kinder in gerichtlichen Familienangelegenheiten gehört



werden. In Schulen sollen Kinder beteiligt werden; vermehrt gibt es Kinder- und Jugendparlamente. Gelegentlich werden sie in kommunale Planungen einbezogen. NGO-Berichte monieren, dass Regelungen nicht eingehalten werden und wirksame Beteiligung nicht erreicht wird. Vielleicht ist Beteiligung der Kinder der stärkste Ausdruck des Paradigmenwechsels, den die Konvention verlangt, und auch die herausforderndste Aufgabe.

Möglicherweise muss man zufrieden sein, dass das Thema überhaupt angekommen ist. Ob es wirklich in seiner vollen Bedeutung begriffen wird, ist zu bezweifeln. Oft wird es immer noch als Kinderfreundlichkeit gesehen und nicht als Recht. Immer wieder hört man, solle Kinder beteiligen, weil sie "Expertinnen und Experten in eigener Sache sind. Das ist richtig, aber es funktionalisiert ihre Beteiligung. Beteiligung steht ihnen zu, weil die Konvention – und ich denke, es gibt dafür durchaus Gründe – ihnen die Freiheit und Selbstbestimmung vorenthält, die jedem Menschen nach den Menschenrechten grundsätzlich zustehen. Als Ersatz sichert die Konvention ihnen Beteiligung zu. Beteiligung bei allen sie betreffenden Angelegenheiten ist das kompensatorische Angebot für die Kinder, einzubringen, was sie meinen und wollen. Wenn nichts Gravierendes dagegen spricht, muss der Entscheidungsträger ihnen folgen. Ich glaube, die Radikalität und die Weisheit dieser Rechtskonstruktion Beteiligung ist weithin noch nicht begriffen worden, und daher gibt es diese Diskrepanz zwischen Regierungen, die dem UN-Ausschuss von ihren neuen formellen Beteiligungsgremien berichten, und den

Kindern, die der UN-Ausschuss hört und die stets klagen, dass ihre Stimme nicht wirksam berücksichtigt würde. Beteiligung ist noch nicht in allen Angelegenheiten angekommen.

Wichtig für die Einschätzung, ob Kinder jetzt besser leben als vor ein oder zwei Jahrzehnten, sind Indikatoren zu Kindersterblichkeit, Kinderarmut, Ernährung, sauberes Wasser, Schulbesuch, Kinderarbeit, Kindersoldaten usw. In vielen Ländern sind die Trends positiv. Ich will nur auf die Ergebnisse einer Studie verweisen, in der Save the Children UK Daten aus 141 Ländern zusammengetragen hat. Das zusammenfassende Ergebnis für 2012: Zwischen der zweiten Hälfte der 90er-Jahre und der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts „war die Chance eines Kindes, zur Schule zu gehen, um ein Drittel höher, das Risiko eines Kindes, unter fünf zu sterben, um ein Drittel geringer. Auch die Zahl der unterernährten Kinder ging mäßig zurück; schwere Unterernährung nahm jedoch zu.“ Die Autorenteam schreibt es der Finanz- und Ernährungskrise zu, die einige Länder besonders hart getroffen hat.

Man hört die Zahlen mit einiger Skepsis, weil wir täglich über das Kinderelend in den Flüchtlingslagern in und um Syrien herum, im Irak, im Gaza-Streifen, im Süd-Sudan, in Zentralafrika oder Nigeria informiert werden. Überall dort, wo militärische Konflikte ausgetragen werden, bleiben die Bemühungen um die Rechte der Kinder auf der Strecke, auch wenn höchste Stellen appellieren, Kinder aus den tödlichen, Kinderzukunft zerstörenden Konflikten herauszuhalten. Das war ein Anliegen der die Konvention entwerfenden Arbeitsgrup-



pe. Die gute Absicht verpufft offensichtlich wirkungslos. Millionen Kinder leiden unter den Konflikten der Erwachsenen, wachsen als nächste Generation in die Konflikte hinein, und nur sehr selten gerät ein Täter oder eine Täterin vor den Internationalen Strafgerichtshof.

Man mag auch fragen, ob positive Daten denn wirklich der Konvention, die wir feiern, und der Tätigkeit des UN-Ausschusses, der sich um die Umsetzung der Konvention müht, zuzuschreiben sind. Konvention und Ausschuss sind sicher nur ein Element im Verbund der vielen Personen und Organisationen auf vielen Ebenen, die sich für die Kinderrechte einsetzen. Konvention und Ausschuss repräsentieren die Rechte, um die es geht; der Ausschuss macht öffentlich, wo Staaten stehen, und erschließt Informationen, die sonst kaum erhältlich sind. Das stärkt die Arbeitsbasis der Kinderrechtlerinnen und Kinderrechtler.

Der Ausschuss bricht fast zusammen unter den Anforderungen, die er erfüllen soll. Die Regale liegen voller noch nicht bearbeiteter Staatenberichte; Deutschland musste fast vier Jahre warten, bis der ohnedies verspätete Bericht im Januar 2014 behandelt wurde.

Immer neue Probleme und Perspektiven tun sich auf, die der Ausschuss trotz der Arbeitslast aufzugreifen versucht: etwa die staatliche Kontrolle von privaten Unternehmen, insbesondere von international tätigen Konzernen, die oft selber oder deren Vertragsfirmen Kinderrechte nicht beachten. Ein neuer Kommentar des Ausschusses reißt dieses Thema auf.

Oder: NGOs fordern die Stärkung der ökologischen Rechte der Kinder. Führen diese Bemühungen zu einem weiteren Zusatzprotokoll? Auch um die Durchsetzung der Kinderrechte bei Migration und Flucht von Kindern hat sich der Ausschuss auf einem Day of General Discussion, zu dem Regierungen und NGOs nach Genf eingeladen werden, erneut eingesetzt.

Der Ausschuss hat, wie auch andere Menschenrechtsausschüsse, sehr konkrete Vorstellungen, wie das UN-Monitoring-Verfahren verbessert werden könnte: Er drängt auf Rückmeldungen der Regierungen an den Ausschuss nach etwa einem Jahr, in denen zu den Concluding Observations Stellung genommen wird. Er schlägt auch vor, dass die Folgeberichte der Staaten sich auf die erkannten Defizite und die darauf bezogenen Empfehlungen

konzentrieren. Dafür müsste eine Mehrheit der Staaten gewonnen werden, um dies verbindlich zu machen, und das ist nicht einfach, weil viele Regierungen sich jetzt schon mit der zunehmenden Zahl von Berichten an Menschenrechtsgruppen überlastet fühlen.

Auch die Liste an Themen für weitere Kommentare des Ausschusses zu Artikeln der Konvention ist lang. Überall fehlt dieser Gruppe von ehrenamtlich tätigen Fachleuten die Arbeitskapazität, und das kleine Sekretariat, das dem Ausschuss hilft, schafft kaum die Organisationsarbeiten.

Drei Arbeitsfelder haben die Vereinten Nationen: Konfliktlösung im Sicherheitsrat, Verfolgung gravierender Menschenrechtsverletzungen durch Gerichte und Aufbau einer gerechten und friedlichen Welt durch die Verwirklichung der Menschenrechte. Aufmerksamkeit und Ressourcen erhält vor allem der Sicherheitsrat, ein zentrales Gremium, das allerdings den Problemen immer nur hinterherrennt. Den Aufbau der gerechten und friedlichen Welt, die primäre Prävention, die – ich weiß, dass es utopisch ist – den Sicherheitsrat eines Tages überflüssig machen würde, gibt man in die Hände von Ehrenamtlichen ohne Assistenz und Budget.

Es ist ein unglaubliches Missverhältnis. Potenziale werden vergeudet, weil die Arbeit der vielen Kinderrechtlerinnen und Kinderrechtler belegt, dass weltweit breite Unterstützung dafür wächst, Kinder anders zu sehen und zu behandeln: Kinder nicht nur zu schützen und Gutes für sie zu tun, sondern sie als mitverantwortliche Bürgerinnen und Bürger ihres Gemeinwesens zu stärken, in dem sie sich an der Suche nach Lösungen für gutes Zusammenleben beteiligen.

Kinderrechte in Deutschland

Wo steht Deutschland in den Anstrengungen, Kinderrechte besser zu sichern? In der eben erwähnten Studie von Save the Children UK steht Deutschland im Weltvergleich an der drittbesten Stelle. Die Kinderrechtlerinnen und Kinderrechtler in diesem Land wollen es nicht glauben, weil sie Kinderarmut, Bildungsdefizite, Gewalt gegen Kinder, schlechte Behandlung von Flüchtlingskindern, mangelnde Beteiligung der Kinder in unserem Land wahrnehmen und wirksame Maßnahmen fordern. Trotzdem sollten wir froh sein, dass im Vergleich mit anderen Ländern für Grundbedürfnisse vieler, wahrhaftig nicht aller Kinder gesorgt ist. Der Kinderrechtsausschuss lehnt derartige Bestenlisten im Übrigen ab. Er betont, dass jeder Staat im Hinblick auf die einsetzbaren Mittel betrachtet werden

muss. Aus dieser Perspektive hat der Ausschuss im Dialog mit der Regierung Deutschlands auf der Grundlage des Dritten und Vierten Staatenberichts im Januar 2014 durchaus ernste Mängel festgestellt.

Der Ausschuss stellt keine Rangfolge dringlicher Empfehlungen auf. Ihm ist allerdings zunehmend wichtig geworden, dass in den Vertragsstaaten grundlegende Voraussetzungen für die Verwirklichung der Kinderrechte geschaffen werden: eine solide rechtliche Basis und effektive Verfahren, die helfen, die Bemühungen um Umsetzung zu überwachen, zu koordinieren und fortzuentwickeln.

Kinderrechte ins Grundgesetz

In dieser Hinsicht gibt es in Deutschland nach wie vor Aufgaben, bei denen es, trotz gelegentlich hoffnungsvoller Anzeichen, noch keinen Durchbruch gibt: zum einen die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz und zum anderen die Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Stelle.

Zur Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz gibt es einen mit hohem juristischen Sachverstand ausgearbeiteten Vorschlag, Kinderrechte als Grundrechte in unserer Verfassung zu verankern. Das würde klären, dass Kinder gleichberechtigte und gleichgewürdigte Mitglieder unserer Gesellschaft sind und Staat, Gesellschaft und Eltern in Partnerschaft für Wohl und Entwicklung der Kinder verantwortlich sind. Dieser Schritt würde das öffentliche Bewusstsein beeinflussen und helfen, bei gesetzlichen Maßnahmen und beim Handeln in allen Lebensbereichen und Institutionen das Kindeswohl, die „besten Interessen“ der Kinder, mit Vorrang zu berücksichtigen und der Stimme der Kinder Gewicht zu geben. Kinderrechtlerinnen und Kinderrechtler müssen auf dieser Forderung bestehen.

Monitoring zur Erleichterung der Umsetzung der Konvention

Sie werden auch weiterhin fordern, dass eine unabhängige Stelle eingerichtet wird, welche die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen kontrolliert. Es war sehr wichtig, dass die Menschen mit Behinderungen eine solche Stelle für die Kontrolle ihrer Rechte unmittelbar durchsetzen konnten. Die Behindertenrechtskonvention profitiert von einem Lernprozess der Menschenrechts-Community, die mittlerweile verlangt, ein Überwachungsverfahren in allen zukünftigen Konventionen

festzuschreiben, wie geschehen in Artikel 33 der Behindertenrechtskonvention. Dieser Erkenntnisfortschritt muss auch für die früheren Menschenrechtsverträge gelten. Monitoring ist nicht eine beliebige Maßnahme, sondern gehört zur staatlichen Verpflichtung. Manchmal frage ich mich, ob das Wort Monitoring abschreckt: Die Übersetzungen für diesen übernommenen Begriff sind Überwachung, Kontrolle, Aufsicht. Das klingt nach NSA. Vielleicht sollten wir statt von Monitoring zur Kontrolle der Umsetzung der Konvention lieber von Monitoring zur Erleichterung/zur Förderung/zur Unterstützung der Verwirklichung der Kinderrechte sprechen, um keine Phobien auszulösen.

Aus der Fülle weiterer Aufgaben möchte ich zwei Probleme herausgreifen, die mich besonders umtreiben: Die erste Aufgabe betrifft die Behandlung von Flüchtlingskindern, mit Eltern oder ohne erwachsene Begleitung in unserem Land. Ihre Behandlung verstößt frontal gegen die Rechte der Kinder. Kein Staat kann behaupten, diese zugegebenermaßen nicht einfachen Probleme habe man bei der Ausarbeitung der Konvention übersehen, denn Flüchtlingskinder haben von den Staaten einen eigenen Artikel in der Konvention erhalten, den Artikel 22, der bestätigt, dass ihnen alle Rechte und entsprechende Unterstützung beim Genuss und bei der Ausübung dieser Rechte zustehen. Ich zitiere: Die Vertragsstaaten stellen sicher, „dass ein Kind, das die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt ... angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung der Rechte erhält, die in diesem Übereinkommen oder in anderen internationalen Übereinkünften über Menschenrechte oder über humanitäre Fragen ... festgelegt sind“ (Artikel 22, Absatz 1).

Es geht um die Unterkünfte für diese Kinder, ihre eingeschränkte Mobilität, die reduzierte Gesundheitsversorgung, die immer wieder beanstandeten finanziellen Zuwendungen, das ungenügend geförderte Sprachlernen, den immer noch nicht selbstverständlichen Zugang zur Schule, die oft verwehrte Berufsausbildung – es geht insgesamt um die grundlegenden Prinzipien der Konvention: das Kindeswohl (Artikel 3), die Beteiligung (Artikel 12) und das Offenhalten der Entwicklungsmöglichkeiten dieser Kinder und die Förderung ihrer Bildung (Artikel 26 und 28; 29).

Und es geht um die Abschiebung zurück in Staaten, die man für sicher erklärt, um etwa Roma-Kinder umstandslos in ein Land zu schicken, dessen Sprache diese Kinder zumeist nicht sprechen, wie eine UNICEF-Untersuchung über in den Kosovo abgeschobene Kinder (2010) nachgewiesen hat, und die folglich nicht länger zur

Schule gehen und zum großen Teil in Elend und Depression leben. Das beschließt ein Staat, in dem vor 70 Jahren eine halbe Million Erwachsene und Kinder dieser ethnischen Gruppe ermordet wurden!

Die Mauern um EU-Europa mögen noch so hoch sein: Die ungerechte Lebenssituation und die Aussichtslosigkeit der Kinder in vielen Weltregionen, deren ökonomische Entwicklung nur Teilgruppen der Gesellschaft zugutekommt, werden die Flüchtlingsströme weiter antreiben, zumal diese Menschen moralisch im Recht sind. Die Weltpolitik ist nicht inklusiv.

Die Kinderrechtsbewegung, NGOs und NC müssen alles daransetzen, die Rechte dieser Kinder durchzusetzen.

Bildung für eine menschengerechte Welt

Das Gesetz über die sicheren Herkunftsstaaten, das zuerst Roma trifft, kann darauf bauen, dass Sinti und Roma, so die deutsche Sammelbezeichnung, nach Umfragen die „unbeliebteste Minderheit“ in Deutschland sind. Hier sehe ich eine zweite Aufgabe: Unbeliebt ist in diesem Fall ein vornehmer Ausdruck für Diskriminierung.

Zu viele Menschen in unserem Land verstehen noch nicht, mit der zunehmenden Diversität in unseren offenen Gesellschaften zu leben. Die Diskriminierung der Sinti- und Roma-Kinder, die ihnen Lebenschancen nimmt, ist nur ein Beispiel dafür, dass die Potenziale in unserer Gesellschaft schwach sind, für soziale Ungerechtigkeit und Ungleichheit, aber auch für Ressourcenknappheit und Umweltzerstörung Lösungen zu finden, die friedliches Zusammenleben in Solidarität ermöglichen.

Diese Fähigkeiten hervorzubringen, müsste eine Aufgabe unserer Bildungsstätten von früher Kindheit bis hin zur Weiterbildung der Erwachsenen sein. Unsere Schulen setzen jedoch einseitig auf die sicherlich ebenfalls wichtigen intellektuellen Leistungen und vernachlässigen massiv die sozialen, menschenrechtlichen und demokratischen Leistungen, die Menschen erbringen können müssen, um ihr Gemeinwesen zu erhalten.

Das sind nicht philosophische Gutmenschengedanken, sondern Forderungen der Kinderrechtskonvention, in deren Artikel 29 die Staaten den Kindern eine ganzheitliche Bildung zusagen, die in den Menschenrechten gründet, einer Bildung die auf verantwortliches Leben in Gemeinschaft mit anderen vorbereitet und die Achtung vor

der natürlichen Umwelt vermittelt. Wer den Artikel der Konvention über die Bildungsziele liest, wird feststellen, dass er nicht von beherzigenswerten Zusatzaufgaben handelt, sondern das Zentrum von Bildung bestimmt: den jungen Menschen zu vermitteln, wie sie angesichts der großen Herausforderungen durch kulturelle Diversität, widersprüchliche Interessen, begrenzte Ressourcen und zu schützende Natur mit anderen gemeinsam ein zufriedenstellendes Leben aufbauen können.

Die Staaten haben offensichtlich vergessen, was sie im Bildungs-Artikel der Kinderrechtskonvention ihren Schulen als Aufgabe auferlegt haben. Kinderrechtlerinnen und Kinderrechtler sollten diesen Artikel 29 wiederentdecken und für eine demokratische, Barrieren beseitigende und im weitesten Sinne nachhaltige Bildung nach Artikel 29 kämpfen.

Karlsruhe, 19.11.2014

GEFÖRDERT DURCH:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend



LINDENSTIFTUNG
FÜR
VORSCHULISCHE
ERZIEHUNG

UNTER DER SCHIRMHERRSCHAFT VON KATRIN ALTPETER

*Ministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie,
Frauen und Senioren in Baden-Württemberg*

In der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention e. V. haben sich rund 110 bundesweit tätige Organisationen und Initiativen zusammengeschlossen, mit dem Ziel, die UN-Kinderrechtskonvention bekannt zu machen und ihre Umsetzung in Deutschland voranzubringen.

**NETZWERK ZUR UMSETZUNG DER
UN-KINDERRECHTSKONVENTION**

NATIONAL COALITION DEUTSCHLAND

NATIONAL COALITION DEUTSCHLAND

Mühlendamm 3 – 10179 Berlin – Telefon 030 / 65 77 69 33

info@netzwerk-kinderrechte.de – www.netzwerk-kinderrechte.de