

Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hrsg.)
Kinderreport Deutschland 2010

Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hrsg.)
Kinderreport Deutschland 2010
Daten, Fakten, Hintergründe

Inhalt

Vorwort: Thomas Krüger, Präsident des Deutschen Kinderhilfswerkes	7
Prof. Dr. Lothar Krappmann, Freie Universität Berlin 20 Jahre Kinderrechtskonvention – eine Bilanz	9
Anne Lütkes, Köln Der Vorrang des Kindeswohls nach Artikel 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention	23
Prof. Dr. Roland Merten, Universität Jena Artikel 4 der UN-Kinderrechtskonvention und seine Bedeutung für ein Aufwachsen in Sicherheit und Gerechtigkeit	33
PD Dr. Kurt-Peter Merk, Ludwig-Maximilians-Universität, München Das Recht jeden Kindes auf Mitwirkung – Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention	45
Prof. Dr. Kai-D. Bussmann, Dipl.-Soz. Claudia Erthal, Dipl.-Soz. Andreas Schroth, Martin-Luther-Universität, Halle-Wittenberg Ergebnisse der europäischen Vergleichsstudie zu den „Auswirkungen eines gesetzlichen Verbots von Gewalt in der Erziehung“	57
Andreas Renner, BAG Selbsthilfe, Düsseldorf Lebenslagen behinderter und chronisch kranker Kinder im Jahr 2009	77
Prof. Dr. Dr. h. c. Hubertus von Voß, München Gesundheitsvorsorge für Kinder: Die UN-Kinderrechts- konvention in Deutschland 20 Jahre nach ihrem Inkrafttreten	87

Fotos:

© Titelfoto: Westend 61

© Fotos Innenteil:

Bananastock: Seite 77

Creatas: Seiten 7, 9, 23

Fancy: Seiten 33, 45, 57, 87, 103, 121, 137

Photoalto: Seite 157

© 2009 Family Media GmbH & Co.KG, Freiburg

Alle Rechte vorbehalten

Lektorat: Susanne Lesaar

Grafik: Anja Schmidt, www.designreporter.com, Freiburg

Repro: Meyle + Müller, Pforzheim

Druck und Bindung: Himmer, Augsburg

ISBN 978-3-86613-427-0

Dr. Rudolf Martens, Der Paritätische Wohlfahrtsverband, Berlin Angemessene Lebensbedingungen für Kinder: Wie hoch muss ein auskömmliches Existenzminimum für Kinder in Deutschland sein?	103
Dr. Monika Wertfein, Renate Niesel, Staatsinstitut für Frühpadagogik, München Frühe und individuelle Förderung von Kindern im Alter von 0–3 Jahren in Deutschland	121
Prof. Dr. Nadia Kutscher, Katholische Hochschule Nordrhein-Westfalen, Aachen Bildungsbenachteiligung von Kindern – Perspektiven für die Eröffnung von Teilhabechancen in informellen und formellen Kontexten	137
Prof. Dr. Ingrid Paus-Hasebrink, Mareike Düssel, Universität Salzburg Recht auf (Medien-)Bildung – Medienkompetenz	157

Thomas Krüger Vorwort



Die UN-Kinderrechtskonvention wird in diesem Jahr 20 Jahre alt. Aus diesem Anlass haben sich führende Wissenschaftler und Experten zusammengetan, um aus ihrer Sicht darzulegen, inwieweit die UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland umgesetzt bzw. noch nicht umgesetzt wurde.

Den Schwerpunkt des Kinderreports stellt das Recht auf Bildung dar. Die Medienkompetenz von Kindern, aber auch die frühe und individuelle Förderung spielen dabei eine wichtige Rolle. Neben einer allgemeinen Bilanz werden sowohl der Vorrang des Kindeswohls als auch die Verwirklichung der Kinderrechte, besonders unter dem Aspekt der Kinderarmut, beleuchtet. Aber auch die Berücksichtigung des Kindeswillens, die gewaltfreie Erziehung, sowie die Förderung behinderter Kinder werden auf ihre Umsetzung geprüft. Schließlich werden wichtige Aspekte der Gesundheitsvorsorge und das Recht auf angemessene Lebensbedingungen bei der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland betrachtet.

Das Deutsche Kinderhilfswerk (www.dkhw.de), Interessenvertreter für ein kinderfreundliches Deutschland, wurde 1972 in München gegründet. Als Initiator und Förderer setzt sich der gemeinnützige Verein seit über 35 Jahren für die Umsetzung der Rechte der Kinder in Deutschland ein. Eine zentrale Forderung lautet dabei: Kinderrechte ins Grundgesetz! Gemeinsam mit vielen Partnern muss es uns endlich gelingen, mehr Aufmerksamkeit für die Rechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland zu erreichen. Unterstützen Sie uns dabei! Bitte helfen Sie: Spendenkonto 333 11 11, Bank für Sozialwirtschaft, BLZ 100 205 00.

Spenden können Sie aber auch unter www.dkhw.de oder in eine Spende in Ihrer Nähe.

Mein besonderer Dank gilt allen Autorinnen und Autoren, die es ermöglicht haben, trotz ihrer begrenzten Zeitressourcen einen bedeutenden Beitrag zur Analyse der Situation von Kindern in Deutschland beizusteuern. Das Deutsche Kinderhilfswerk wird alle Anstrengungen unternehmen, um die dabei dargestellten Defizite auf die politische Agenda zu setzen und so die Situation der Kinder in Deutschland im Geiste der UN-Kinderrechtskonvention nachhaltig zu verbessern.

Berlin, November 2009

Thomas Krüger, Präsident des Deutschen Kinderhilfswerkes

Lothar Krappmann 20 Jahre Kinderrechts- konvention – eine Bilanz



Wenn auch manches „Aber...“ in der Bilanz folgen wird, so muss doch als Erstes festgestellt werden: Die Kinderrechtskonvention ist – ebenso wie die anderen Menschenrechtsverträge – ein großer Fortschritt der Menschheit. Es ist nicht mehr allein die Aufgabe und Verantwortlichkeit des einzelnen Staats, unveräußerliche Rechte eines jeden Menschen zu garantieren. Die Staaten gemeinsam definieren das, was jedem Menschen unter allen Umständen an Rechten zuzusichern ist. Ihre Regierungen legen sogar Berichte vor, inwieweit sie diese Zusagen eingehalten haben, und stellen sich öffentlichen Diskussionen mit dem jeweiligen Vertragsausschuss, in dem geprüft wird, ob ihre Maßnahmen und Anstrengungen genügen.

Es gibt keinen Staat, der sich von dieser verbindlichen Umsetzung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch Menschenrechtsverträge ausgenommen hat, obwohl einige wenige Staaten nur einem oder zweien der acht grundlegenden Verträge beigetreten sind. Immer ist darunter die Kinderrechtskonvention, der Menschenrechtsvertrag mit den meisten Vertragsstaaten.¹ Bekanntlich haben nur zwei Staaten

¹ Die Staaten Brunei Darussalam, Cook Islands, Marshall Islands, die Föderierten Staaten von Mikronesien, Niue und Palau sind lediglich der Kinderrechtskonvention beigetreten; Kiribati, Malaysia, Myanmar, Saints Kitts und Nevis, Samoa, Tuvalu und Vanuatu neben der Kinderrechtskonvention auch noch dem Vertrag zur Beendigung der Diskriminierung der Frauen; Oman, Tonga und die Vereinigten Arabischen Emirate neben der Kinderrechtskonvention noch dem Vertrag zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (siehe die Listen der Human Rights Library der University of Minnesota [www1.umn.edu/humanrts/research/ratification-vanuatu.html] und des Office of the High Commissioner of Human Rights [www.unhcr.ch/pdf/report.pdf]). Über drei Viertel der Staaten haben vier und mehr der grundlegenden Menschenrechtsverträge ratifiziert.

die Kinderrechtskonvention nicht ratifiziert, aber immerhin gezeichnet, nämlich Somalia und die Vereinigten Staaten von Amerika. Diese breite Akzeptanz ist ein Erfolg der Konvention und ein erster Baustein für die Verwirklichung der Kinderrechte.

Die Praxis des Berichtens und Prüfens

Am Anfang gab es viel Skepsis, ob die Staaten denn die Berichte, zu denen sie sich verpflichtet haben, auch wirklich bei dem zuständigen Vertragsausschuss der Vereinten Nationen einreichen würden. Tatsächlich haben so gut wie alle Vertragsstaaten dem Kinderrechtsausschuss ihre Erstberichte geschickt, viele Staaten auch ihre jeweils fünf Jahre später fälligen Zweit-, Dritt- und inzwischen Viertberichte, und zwar in so großer Zahl, dass der Ausschuss gar nicht damit nachkommt, die Berichte zu analysieren und sie mit der jeweiligen Regierung zu debattieren.² Somit fehlt dem Ausschuss die Arbeitskapazität, säumige Staaten zu drängen, ihren Bericht zu liefern, oder gar – wozu der Ausschuss das Recht hat – ohne einen Regierungsbericht über die Lage der Kinder des Landes zu beraten und eine Einschätzung abzugeben.

Berichte senden nicht nur die für menschen- und kinderrechtsbewusst gehaltenen europäischen Staaten, sondern auch Staaten anderer Kontinente, die mit großen Problemen bei der Umsetzung der Rechte kämpfen. Sie senden ihre Folgeberichte, obwohl sie bei der ersten Überprüfung erlebt haben, dass ihre Darstellungen detailliert und kritisch hinterfragt wurden, denn der Ausschuss verlässt sich nicht nur auf die Regierungsberichte, sondern sucht selber nach Daten und Untersuchungsergebnissen und holt Informationen von Nichtregierungsorganisationen ein. Auf die Debatte des Ausschusses mit der Regierung folgt eine schriftliche Stellungnahme des Ausschusses, Concluding Observations genannt, in der Vorschläge zur besseren Einhaltung und Verwirklichung der Kinderrechte formuliert werden. Über die Umsetzung dieser Empfehlungen verlangt der Ausschuss Auskunft im nächsten Bericht.

Das Kontrollsystem läuft also wie vorgesehen, wenn auch mit einigen Engpässen, die in gewisser Weise die Kehrseite des Erfolgs sind, nämlich die große Zahl vorgelegter Berichte. Aber viel wichtiger ist die

² Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes besteht aus achtzehn Experten verschiedener Disziplinen und aller Weltregionen, die ehrenamtlich (bei Kostenerstattung) tätig sind und drei Mal vier Wochen im Jahr in Genf tagen. Sie werden von der Vollversammlung der 193 Staaten gewählt, die der Konvention beigetreten sind.

Antwort auf die Frage, ob der Beitritt zu den Verträgen und die Kontrollen samt ihren Empfehlungen denn überhaupt etwas bewirken. Bessert sich die Situation der Kinder durch das Drängen auf Einhaltung der unveräußerlichen Kinderrechte? Zu berichten ist über einen Prozess, der institutionalisiert wurde, und über konkrete Erfolge in der Umsetzung der Konvention.

Der eingeleitete Prozess des Wandels

Durch die Konvention und ihren Ausschuss wurde ein umfassender Prozess des Wandels in Gang gesetzt, der die Rechtsposition der Kinder gestärkt und dazu geführt hat, dass die Rechte einer zunehmenden Zahl von Kindern geschützt und verwirklicht werden, obwohl es nicht nur vereinzelte Rückschläge gibt, sondern nach wie vor verheerende Gegenentwicklungen. Allerdings muss man fairerweise feststellen, dass die positiven Entwicklungen nicht allein der Konvention oder den Anstrengungen des Kinderrechtsausschusses zuzuschreiben sind. Es handelt sich um umfassendere Prozesse.

Die Konvention wurde möglich, weil sich im vergangenen Jahrhundert die Vorstellung vom Kind gewandelt hatte. Dies ist nicht nur internationalen politischen Kräften zuzuschreiben, sondern mannigfaltigen Einsichten und Erfahrungen, gesammelt in der pädagogischen und in der Jugendhilfepraxis, reflektiert in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen. Sie trugen nach und nach die Züge eines Bildes zusammen, die zeigten, dass Kinder aktiv an ihrer eigenen Entwicklung mitwirken, und ihre Fähigkeiten, soziale Integration und verantwortliches Handeln gerade dann gestärkt werden, wenn man ihre Fragen akzeptiert, ihre Gedanken und Gefühle respektiert und wenn man sie in die Abläufe und Ereignisse ihres Lebens und das ihrer sozialen Umwelt einbezieht.

Die Genfer Konvention von 1924 über die Rechte des Kindes war ein Ausdruck dieses Aufbruchs, war jedoch damals vor allem geprägt von der Überzeugung, dass man Kindern nie wieder antun dürfe, was der Krieg an Kinderleid und Gräueln hervorgebracht hatte. Als Polen 1978 als Beitrag zum nachfolgenden Internationalen Jahr des Kindes vorschlug, eine vorangegangene Erklärung der Vereinten Nationen zu Kinderrechten in eine Konvention umzuwandeln, wurde schnell klar, dass es nicht mehr allein um fürsorglichen Kinderschutz gehen konnte, sondern dass junge Menschen im strengen Sinne dieses Begriffs ein Recht auf Schutz, Förderung und Beteiligung haben, das zu garantieren ist und ihnen unter keinen Umständen vorenthalten werden darf.

Dass diese Auffassung vom Kind und seinen Rechten in den 1980er-Jahren detailliert in einer Konvention ausbuchstabiert werden konnte und sich nach dem Beschluss der Vereinten Nationen am 20. November 1989 fast alle Staaten dieser Welt innerhalb kurzer Zeit dieser Konvention angeschlossen haben, muss man als einen wirklichen Durchbruch betrachten. In weiten Bereichen der Welt herrschte die Auffassung, Kinder soll man sehen, aber nicht hören, in anderen galt als unstrittig, dass die Eltern bestimmen, was ihren Kindern zusteht, und in einigen Ländern verfügte der Vater uneingeschränkt über das Leben und erst recht über alle Lebensumstände seiner Kinder.

All das wurde durch den Beitritt zur Konvention nicht weggeblasen, sondern existiert weiter. Die Regierungen haben sich jedoch auferlegt, die Konvention bekannt zu machen und zu verbreiten, und sie tun das weithin, wie ungenügend in manchen Fällen auch immer. Jedenfalls ist die Konvention überall zugänglich, wird zunehmend zur Kenntnis genommen und somit zum Bezugspunkt in sozialen und politischen Prozessen und Auseinandersetzungen. Sie wird zum Maßstab für Regierungsmaßnahmen, zum Argument für Parteien, Organisationen und Initiativen, die sich für Kinder einsetzen – allerdings unter der Voraussetzung, dass es das freie Wort überhaupt gibt und Nichtregierungsorganisationen arbeiten können, die die Situation der Kinder kritisch beobachten, Rechtsverletzungen anklagen sowie Abhilfe und Verbesserungen vorschlagen und in ihrem Rahmen auch realisieren können.

Entscheidend ist, dass sich die Last der Begründung gewandelt hat: Während vor dem Beitritt eines Staates zur Konvention etwa einer Elterngruppe, die sich für die Aufnahme von Kindern mit Behinderung in die Regelschulen einsetzt, abverlangt wurde nachzuweisen, dass dies gut und möglich sei, müssen diese Eltern und ihre Kinder die Verantwortlichen heute im Grunde nur daran erinnern, dass der Staat durch den Beitritt zur Konvention verpflichtet ist, Bildung und Ausbildung in einer Weise zu gestalten, die eine möglichst vollständige soziale Integration von Kindern mit Behinderungen sicherstellt (Artikel 23).³

Die Auseinandersetzungen um die angemessene Umsetzung der Bestimmungen der Konvention in vielen Lebens- und Handlungsbereichen gehen trotz dieser Widerstände weiter. Dass es diese

Auseinandersetzungen gibt, sollte auch als ein Erfolg der Konvention gewertet werden, denn niemand konnte ernsthaft erwarten, dass sich die Rechtssituation der Kinder über Nacht ändern würde. Zu tief ist die herkömmliche Art des Umgangs mit Kindern in Menschen und Verhältnisse eingegraben.

Die Menschenrechte der „zweiten Generation“

Um die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mit wirklichem Nachdruck vorantreiben zu können, war eine fundamentale Klärung nötig, die für das gesamte Vertragssystem außerordentlich entscheidend war. Sie betraf die Frage, ob diese sozialen Menschenrechte, die Menschenrechte der „zweiten Generation“, wie sie auch genannt werden, überhaupt Rechte im strikten Sinne seien, zu deren Einhaltung Staaten ebenso streng verpflichtet sind, wie in Bezug auf die Rechte der „ersten Generation“, den Freiheitsrechten der Menschen gegen staatliche Übergriffe. Es wurde argumentiert, der Staat könne beispielsweise das Recht auf Bildung gar nicht erfüllen, das Kind selbst müsse doch lernen und sich anstrengen. Man versuchte darzustellen, dass der Staat mit seinen Gesetzen und Sanktionen nur begrenzte Möglichkeiten habe, die Erfüllung dieses Rechts sicherzustellen.

Diese heftige Auseinandersetzung wurde eindeutig entschieden, und das ist ein weiterer Erfolg, so selbstverständlich die Entscheidung heute klingen mag: Auch bei den sozialen Rechten müssen die den Verträgen beigetretenen Staaten ihre Pflichten erfüllen. Die gefundene Formulierung lautet, dass die Vertragsstaaten auch diese Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen haben („respect, protect and fulfil“).⁴

Um beim Beispiel zu bleiben: Wenn der Staat auch den Lernerfolg nicht sicherstellen kann, so muss er doch alle Voraussetzungen schaffen, die erfolgreiches Lernen ermöglichen.⁵

³ Das 2007 von der UN verabschiedete Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verwendet inzwischen den noch stärkeren Begriff der Inklusion.

⁴ Diese Debatte kreiste um den Pakt für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, ist aber für die Kinderrechtskonvention von höchster Relevanz, weil diese Konvention Menschenrechte der „zweiten Generation“ so umfassend zusammenführt wie kein anderer Menschenrechtsvertrag. Die Ergebnisse der Debatte wurde in den Limburg principles und den Maastricht guidelines zusammengefasst. UN-Dokument E/C.12/2000/13.

⁵ Artikel 4 der Konvention ist in dieser Hinsicht wichtig, denn in ihm haben sich die Staaten auferlegt, „unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel“ alle geeigneten Maßnahmen einzusetzen, um die in der Konvention enthaltenen Rechte zu verwirklichen.

Ausdrücklich wurde in dieser Debatte anerkannt, dass Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) eine wichtige Rolle bei der Umsetzung gerade jener Menschenrechtsverträge spielen, in denen es um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte geht. Die Staaten verpflichten sich nicht nur, die NGOs zuzulassen, sondern auch, ihnen ihre Arbeit zu erleichtern. Diese Forderung geht aus der Einsicht hervor, dass eine volle Umsetzung der Bestimmungen dieser Verträge zu Rechten der „zweiten Generation“ ohne Kooperation der Regierungen mit den Organisationen der Zivilgesellschaft nicht erreicht werden kann.

Das Netzwerk von Ausschuss, NGOs, UNICEF und anderen UN-Organisationen

Die Bemühungen um die Verwirklichung der Kinderrechte profitieren von dieser Klärung. Kinderrechtsorganisationen haben sich massiv und einflussreich an der Ausarbeitung der Konvention beteiligt. Kein Vertragsausschuss arbeitet so eng mit Organisationen der zivilen Gesellschaft zusammen wie der Ausschuss für die Rechte des Kindes. In Kooperation mit hunderten von NGOs gelang es, ein Netzwerk von Organisationen aufzubauen, das wichtige zusätzliche Informationen sammelt und verbreitet, sich für die Kinderrechte national und international anwaltlich einsetzt und die Concluding Observations des Ausschusses zur Grundlage ihrer Arbeit macht.⁶ Das Genfer Büro der NGO Group begleitet ständig die Arbeit des Ausschusses.

Es zählt zu den großen Erfolgen nach Verabschiedung der Konvention, dass ein solches Netzwerk entstanden ist. Obwohl der Ausschuss mit der UN-Autorität ausgestattet ist, die Umsetzung der Konvention zu überwachen, würde die Verwirklichung der Kinderrechte kaum Fortschritte machen, gäbe es nicht dieses Netzwerk von Beobachtern, Anwälten und aktiv für Kinder und mit Kindern Handelnden. Wenn man davon spricht, was durch die Konvention erreicht wurde, muss man immer einbeziehen, dass die Konvention nur eine notwendige Grundlage ist, nicht aber bereits eine aktiv handelnde Einheit.

Diese starke Kinderrechtsbewegung hat sich in den letzten zwanzig Jahren gebildet. Der Ausschuss ist mit seiner Autorität das Zentrum dieses Netzes. Er gibt die Legitimation für das Fordern und Drängen, kann aber

⁶ Auf der Website des Child Rights Information Network wird angegeben, dass sich über 2000 Organisationen aus aller Welt diesem Netzwerk angeschlossen haben (<http://www.crin.org/index.asp>).

nicht „vor Ort“ tätig werden. Seine Aufgabe ist es, Situationen und Entwicklungen zu beurteilen, Richtungen für Verbesserungen und Abhilfen bei Rechtsverletzungen aufzuzeigen und bei den Regierungen den Boden für Maßnahmen und Programme aufzubereiten, die dann von Regierungen und ihren Einrichtungen, oft in Kooperation mit Organisationen der Zivilgesellschaft, ausgeführt werden. Nationale und internationale Organisationen können sich auf den Ausschuss berufen und werden zu Partnern.

Eine besondere Rolle spielt das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen UNICEF. Seit langem arbeiten der Kinderrechtsausschuss und UNICEF Hand in Hand. Es gibt den Satz eines UNICEF-Regionaldirektors, dass die Arbeitsstellen der UNICEF die Concluding Observations des Ausschusses zur Basis ihrer Arbeitsprogramme machen. UNICEF ist im Land auf gute Kooperation mit den Regierungen angewiesen, welcher Art diese auch sein mag. UNICEF weiß zu schätzen, dass der Ausschuss in Genf den Regierungen in großer Unabhängigkeit gegenüber treten kann, weil die Mitglieder nicht in Arbeitszusammenhänge mit den berichtenden Regierungen eingebunden sind.⁷

Der Ausschuss und die Regierungen

Die Regierungen kann man bei diesem Rückblick nicht auslassen; es ist ihre Konvention, und der Ausschuss arbeitet in ihrem Auftrag. Regierungen sind die Auftraggeber und ersten Adressaten, auch wenn sie dem Ausschuss ausdrücklich das Recht einräumen, andere zuständige Stellen („other competent bodies“) heranzuziehen (Artikel 45). Die schnellen und zahlreichen Beitritte bis hin zu einer so gut wie universellen Ratifizierung haben bei einigen Menschenrechtsaktivisten Zweifel ausgelöst, ob es den Staaten mit diesem Schritt wirklich ernst war. Es mag sein, dass einige Regierungen der Meinung waren, es würde einen schlechten Eindruck machen, falls sie sich an einer Initiative nicht beteiligen, bei der es um das Wohl der Kinder geht. Andere mögen auch auf vermehrte internationale Hilfe spekuliert haben, die in der Konvention verlangt wird, wenn Staaten nicht die Mittel haben, um Kinderrechte aus eigenen Kräften zu verwirklichen (Artikel 4).

⁷ Zu Mitgliedern des Ausschusses sollen Sachverständige gewählt werden, die in persönlicher Verantwortung tätig sind. Ein Beschluss der Vorsitzenden sämtlicher Menschenrechtsausschüsse von 1997 verlangt von den Regierungen, keine Regierungsmitglieder als Kandidaten vorzuschlagen und zu wählen. Ausschussmitglieder eines Landes, dessen Kinderrechtslage untersucht wird, scheidet nach der Geschäftsordnung für diese Tagesordnungspunkte aus der Arbeit des Ausschusses aus.

Tatsächlich kooperieren die Staaten eng mit ihrem Kinderrechtsausschuss. Sie kommen auch nach kritischen Rückmeldungen zu ihrem Bericht ein nächstes Mal nach Genf und strengen sich an darzustellen, dass sie auf die Empfehlungen des Ausschusses eingegangen sind. Der Ausschuss glaubt, dass es ihm gelungen ist, ein Gesprächsklima zu erzeugen, das erlaubt, über die realen Probleme und über Schritte, sie zu beseitigen, zu sprechen. In den bereits erwähnten Debatten über die Menschenrechte zweiter Generation wurde festgestellt, dass viele dieser Rechte nur stufenweise („progressively“) verwirklicht werden können, weil finanzielle oder personelle Mittel für Maßnahmen fehlen, abweichende Rechtssysteme innerhalb des Landes gelten oder schwer zu überwindende Einstellungen und Bräuche die Umsetzung behindern. Der Ausschuss erlebt durchgängig nicht Widerstand der Regierungen, sondern gute Absichten, neue Zuständigkeitszuweisungen, interessante Aktionspläne, aber leider oft auch eine zu wenig nachhaltige Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen und Versprechungen.

Erfolge in der Umsetzung der Konvention

Es ist an der Zeit, davon zu berichten, dass der Kinderrechtsausschuss und das Kinderrechte-Netzwerk in den letzten beiden Jahrzehnten durchaus Erfolge vorzuzeigen haben. Erfolgreich ist auch die enge Zusammenarbeit mit UNICEF. Berichte über Kriege, in denen Kinder nicht geschont werden, politische und wirtschaftliche Fehlentscheidungen oder Verbrechen sowie Naturkatastrophen werfen die Frage auf, ob sich die Lage der Kinder wirklich ändert. Dennoch ist festzustellen, dass sich die Situation der Kinder der Welt verbessert, wenn auch die Bilanz nicht zufriedenstellend ist. Es hätte mehr geschehen können und müssen.

Was ist erreicht worden? Weithin haben die Staaten Gesetze geändert, damit die Rechtslage und damit auch die Rechtsprechung den Kinderrechten entsprechen, die nach der Konvention zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen sind. Wenngleich die Verabschiedung eines Gesetzes zunächst nur nach einem formellen juristischen Akt aussieht, so schafft sie doch eine neue Situation, auch wenn sie nicht in allen Ländern von Beginn an die soziale Realität bestimmt. Aber selbst dann kann man auf sie verweisen, und so ist dieser Schritt immer ein entscheidender Schritt für weitere Entwicklungen.⁸

8 UNICEF (Ed.) (2007): Protecting the world's children. Impact of the Convention on the Rights of the Child in diverse legal systems. Cambridge University Press.

Viele Staaten haben seitdem Zuständigkeiten geregelt und koordinierende Gremien eingesetzt, die erforderlich sind, weil Kinderrechte eine Querschnittsaufgabe darstellen. Auch in diesem Punkt klagt der Ausschuss über manche Unzulänglichkeit, weil die Zuständigen in marginalen Positionen sitzen, schlecht ausgestattet sind oder Gremien nicht oder zum ersten Mal ein paar Monate vor dem nächsten Termin in Genf tagen. Allerdings zeigen gerade solche Beobachtungen, dass die Debatten mit dem Kinderrechtsausschuss zu Wegmarken politischer Anstrengungen werden können.⁹

Viele Staaten haben auch Aktionspläne beschlossen, wie sie zuletzt noch einmal vom Weltkindergipfel im Jahr 2002 angemahnt wurden. Manche beziehen Kraft aus ihrer Einbindung in internationale Armutsbekämpfungsmaßnahmen, denn die dafür vorzulegenden Poverty Reduction Strategy Papers fordern inzwischen auch Bildungs- und Gesundheitsprogramme, die Kinder einschließen. Etliche dieser Pläne entsprechen nicht voll den Kriterien, die beim Weltkindergipfel verabredet wurden: Konkret, zeitgebunden, mit Mitteln ausgestattet und im Fortschritt kontrolliert sollen diese Pläne sein. Aber viele bringen Änderungen voran, vor allem offenbar dann, wenn sie sich auf bestimmte Probleme konzentrieren wie die Geburtenregistrierung, die Verheiratung junger Mädchen oder die Genitalverstümmelung von Mädchen. Aber auch wenn Aktionspläne Papier bleiben, bilden sie dennoch die Grundlage für einen konstruktiven Diskurs, der es Kinderrechtsorganisationen ermöglicht, auf die Erfüllung der formulierten Absichten zu drängen.¹⁰

Andere positive Entwicklungen beruhen auf breiten Anstrengungen, bei denen der Kinderrechtsausschuss nur eine Stimme im Chor vieler Beteiligter ist: der Rückgang der Kinder- und Müttersterblichkeit und

9 The General Measures of the Convention on the Rights of the Child: The Process in Europe and Central Asia. Innocenti Publications 2006.

10 Zahlreiche Publikationen des UNICEF-Innocenti Research Centre gehen der Umsetzung der Konvention nach. Einige Beispiele aus jüngerer Zeit: Ahmed, S., Al Hebshi, S., Nylund, B. V. (2009), Sudan: An in-depth analysis of the social dynamics of abandonment of FGM/C. Innocenti Working Papers, No. 8; Dagne, H. G. (2009), Ethiopia: A comparative analysis of the social dynamics of abandonment of harmful practices in four locations. Innocenti Working Papers, No. 7; O'Donnell, D. (2009): The right of children to be heard: Children's rights to have their views taken into account and to participate in legal and administrative proceedings. Innocenti Working Papers, 2009, No. 4.; Law Reform and the Implementation of the Convention on the Rights of the Child. Innocenti Publications, 2008; Reforming Child Law in South Africa: Budgeting and Implementation Planning. Innocenti Publications, 2007.

der Todesfälle von Kindern in den ersten Lebensjahren, der vermehrte Zugang zu sauberem Wasser und Sanitäreinrichtungen, die steigenden Schulbesuchszahlen, vor allem auch von Mädchen und die bessere Ernährung vieler Kinder, die allerdings von der aktuellen Wirtschaftskrise und klimabedingten Ernteausfällen bedroht ist. Auch die Ziele der Armutsbekämpfung sind nach deutlichen Fortschritten wieder in Gefahr.¹¹

Marta Santos Pais und Susan Bissell fassen Untersuchungen des UNICEF-Forschungsinstituts in dem Satz zusammen. „Obwohl die Konvention über die Rechte des Kindes nicht der einzige Grund der [...] Entwicklungen ist, gibt es eindeutige Hinweise, dass die staatlichen Autoritäten und die Zivilgesellschaft positiv auf die Verpflichtungen und Aufgaben eingegangen sind, die dieser Vertrag enthält.“¹² Es wäre wichtig, die, wenn auch oft lückenhaften, Daten zu sammeln, bessere Indikatoren zu entwickeln und Informationen aus verschiedenen Quellen systematisch zu analysieren, um ein differenziertes Bild zu entwerfen. UNICEF arbeitet seit langem daran, und im Genfer Büro der Kommissarin für die Menschenrechte entwickelt eine Arbeitsgruppe ein Programm, das die Verwirklichung von Menschenrechten mit Indikatoren quantitativ erfassen soll, wo dies sinnvollerweise möglich ist. Die sozialwissenschaftliche Forschung sollte sich diesen Themen sehr viel intensiver widmen.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Konvention offensichtlich Wirkung entfaltet: Sie hilft Kindern und ihren Anwälten, unveräußerliche Rechte einzufordern, gegebenenfalls einzuklagen. Die Rechte bestimmen zunehmend die Lebensrealität vieler Kinder. Und doch ist die Bilanz sehr gemischt: Die volle Umsetzung der Konvention geht langsam voran. Es gibt Rückschläge und Einbrüche; es gibt Unverständnis und immer noch Widerstände gegen die Einsicht, dass den Kindern ihre Menschenrechte in derselben unverzichtbaren Weise zustehen wie allen anderen Menschen auch. Dennoch ist festzustellen, dass die Menschheit sich in einem Lernprozess befindet, der seine Konsequenzen Schritt für Schritt, „progressively“, hervorbringt.

11 Vgl. Daten gesammelt in UNICEF (Ed.) (2007): Progress for children: A world fit for children. Statistical review. UNICEF Division of Communication. Auch die jährlichen Berichte von UNICEF geben Aufschluss: The State of the world's children 2009. Maternal and newborn health. In 2008: Child survival. In 2007: Women and children. In 2006: Excluded and invisible. Download unter www.unicef.org/sowc09/docs/SOWC09-ExecSummary-EN.pdf.

12 Marta Santos Pais, M., Bissell, S. (2006): Overview and implementation of the UN Convention on the Rights of the Child. Lancet, 367, S. 689–90.

Kinderrechte in Deutschland

Um zu erleben, wie zäh Einstellungen und Handlungsmuster sein können, müssen wir nicht in ferne Länder schauen. Wir erleben dies auch in Deutschland. Auch in Deutschland wurden Gesetze mit der Kinderrechtskonvention in Übereinstimmung gebracht. Aber auch hier schaffen Gesetze nicht unmittelbar Realität.

Das Gesetz, das Kindern eine gewaltfreie Erziehung garantiert, wird immer noch in eklatantem Ausmaß verletzt. Erziehung zu Respekt und Toleranz anderer Lebensweisen und Lebenssichten und die immer wieder deklarierte Überwindung von Fremdenfeindlichkeit und Rassenhass haben keineswegs Ablehnung, Herabsetzung und Diskriminierung beseitigt. Kinderarmut grassiert, ungleiche Bildungschancen schwinden nicht. Die Erweiterung frühkindlicher Betreuungs- und Bildungsangebote geht nur langsam voran, so nachdrücklich sie auch als vorrangiges Ziel ausgerufen wird. Die Beteiligung der Kinder an Maßnahmen und Entscheidungen, die ihre Interessen berühren, bleibt nach wie vor sporadisch, obgleich sowohl das Kinder- und Jugendhilfegesetz als auch die Schulgesetze danach verlangen. Ein enttäuschendes Kapitel sind die endlosen, aber vergeblichen Bemühungen, die Bundesrepublik dazu zu bringen, ausländische Kinder ebenso zu behandeln wie inländische. Die Bundesrepublik verstößt mit dieser nicht eingegrenzten Erklärung gegen das Recht auf Nicht-Diskriminierung.

Die Ergebnisse der Bemühungen um die Verwirklichung der Kinderrechte sind in diesem Land keineswegs überzeugend, obwohl Gesetze, Programme, Modelle und oft auch Haushaltsmittel eingesetzt wurden und schließlich ein Nationaler Aktionsplan aufgestellt wurde, um die Situation zu verbessern. Dennoch ist es ein Fortschritt, dass die genannten Probleme mehr und mehr als Verstöße gegen Kinderrechte gesehen werden. Kinder brauchen Wohlwollen und Liebe. Aber Kinderfreundlichkeit genügt nicht; es geht um Rechte.

Die wachsende Einsicht, dass auch Deutschland Probleme mit der Erfüllung der Kinderrechte hat, ist bereits ein Fortschritt, denn 1995, als die Bundesregierung ihren Beitritt zur Konvention auf einer Fachkonferenz mit den Jugendhilfeverbänden erläuterte, war der Tenor des Berichts noch, die Konvention richte sich an die Entwicklungsländer und habe für Deutschland keine besondere Bedeutung. In der Denkschrift der damaligen Bundesregierung, die dem Bundestag bei der Ratifikationssitzung vorgelegt wurde, heißt es ausdrücklich: „Das Übereinkommen setzt

Standards, die in der Bundesrepublik verwirklicht sind.“¹³ Im Vorwort zu einer Neuauflage im Jahr 2007 schreibt die Ministerin Ursula von der Leyen nunmehr, wir müssten „alle zusammen mithelfen, die Rechte für unsere Kinder bekannt zu machen und vor allem ernst zu nehmen“.¹⁴ Das kann man nur unterstreichen.

Mehr Nachdruck in der Durchsetzung der Kinderrechte

Wie könnte die Durchsetzung der Kinderrechte verbessert werden? Drei Ideen werden zurzeit unter Ausschussmitgliedern und im Umkreis des Ausschusses diskutiert. Zum einen wird nach einem Weg gesucht, um die Flut der Berichte besser zu bewältigen. Der Ausschuss wird sich im nächsten Jahr ein weiteres Mal in zwei Kammern aufteilen, um den Stapel an unbearbeiteten Berichten zu verringern. Das allein wird das Problem nicht lösen. Überlegungen zielen darauf, die Berichte mehr auf die in den vorausgegangenen Aussprachen identifizierten zentralen Probleme zu konzentrieren.¹⁵ Dieses Vorgehen setzt voraus, dass der Ausschuss sich in seinen Concluding Observations solchen zentralen Punkten zuwendet und nicht jedes Problem aufgreift. Der Ausschuss könnte zudem Berichte zum Protokoll über Kinder in bewaffneten Konflikten, die unproblematisch sind, ohne Aussprache und mit schriftlicher Stellungnahme bearbeiten. So könnte der Ausschuss mehr Berichte zeitnah mit den Regierungen diskutieren und würde außerdem Arbeitskapazität zurückgewinnen, um sich um Staaten kümmern zu können, die säumig sind.

Die Konzentration auf zentrale Punkte würde auch einen weiteren Vorschlag stützen, der darauf zielt, die Zeit bis zum nächsten Bericht nicht ohne einen Austausch zwischen Regierung und Ausschuss verstreichen zu lassen. Aus diesem Grunde wird empfohlen, die Regierungen um eine Reaktion auf die Concluding Observations zu ersuchen, insbesondere auf die Punkte, die als besonders wichtig eingestuft wurden. Die Regierung sollte sagen, ob sie diese Punkte akzeptiert und mit den Empfehlungen des Ausschusses arbeiten kann oder andere Lösungs-

wege verfolgt. Dies könnte auch dazu beitragen, die Kinderrechtsorganisationen verstärkt in die Anstrengungen für eine bessere Umsetzung der Rechte einzubeziehen.

Des weiteren hat eine Initiative zahlreicher NGOs den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen überzeugt, einen Antrag an die UN-Generalversammlung vorzubereiten, durch den der Kinderrechtsausschuss ebenso wie die anderen Menschenrechtsausschüsse mit einem Beschwerdeverfahren ausgestattet werden soll. Ein solches Verfahren würde erlauben, in einem Land nicht geahndete Verstöße gegen Kinderrechte dem UN-Ausschuss vorzutragen. Die Erfahrungen anderer Ausschüsse demonstrieren, dass oft schon die Einleitung eines solchen Verfahrens und später die Entscheidung des Ausschusses im individuellen Fall für Abhilfe sorgen und zudem die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Kinderrechte lenken kann.¹⁶ Der Kinderrechtsausschuss erhofft sich daher von einem solchen Verfahren zusätzliche Unterstützung bei der Verwirklichung der Kinderrechte, weil es die Rechenschaftspflicht der Staaten verstärkt.

Diese Veränderungen in der Arbeitsweise müssen mit den Vertragsstaaten abgestimmt werden. Einige haben signalisiert, dass sie keine neuen Belastungen durch zwischenzeitliche Nachfragen des Ausschusses, die der Antwort bedürften, akzeptieren würden. Die Chancen für solche Vorschläge zur Steigerung des Menschenrechts-Kontrollsystems würden steigen, wenn die acht Menschenrechtsausschüsse ein solches Konzept gemeinsam vortragen würden. Es entsteht derzeit in den regelmäßigen Zusammenkünften der Vertragsausschüsse und wird hoffentlich helfen, der Umsetzung aller Menschenrechte einschließlich der Kinderrechte weiteren Nachdruck zu verleihen.

13 Denkschrift zu dem Übereinkommen. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (1993): Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Zuerst Bundestagsdrucksache 12/42 vom 24. 1. 1991. Zitat S. 38.

14 Ebenda, jedoch nun 8. Auflage 2007, S. 3.

15 Das wird auch dadurch erleichtert, dass sich die Staaten geeinigt haben, die grundlegenden Informationen über das Staatswesen und die Menschenrechtssituation in einem core document darzustellen, das alle spezifischen Vertragsberichte als Hintergrundmaterial begleitet und sie entlastet.

16 Dünnweller, B. (2009): 20 Jahre Kinderrechtskonvention: Zeit für ein Individualbeschwerderecht! Forum Jugendhilfe, Heft 2, S. 23–25.