

National Coalition

für die Umsetzung der
UN-Kinderrechtskonvention
in Deutschland

POSITIONSPAPIER DER NATIONAL COALITION

ZUM MONITORING DER UN-KINDERRECHTSKONVENTION IN DEUTSCHLAND¹

I. Erwartungen und Vorgaben des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes

In den Abschließenden Beobachtungen zum sog. Zweitbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes mit Bezug auf das Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland 2004 folgende Empfehlung ausgesprochen:

„Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, in Übereinstimmung mit den Pariser Grundsätzen zum Status nationaler Institutionen (Resolution 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen) und unter Berücksichtigung des allgemeinen Kommentars Nr. 2 des Menschenrechtsausschusses zu nationalen Menschenrechtsinstitutionen die Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution auf Bundesebene in Erwägung zu ziehen, um die Fortschritte der Umsetzung des Übereinkommens auf Bundes- und Kommunalebene zu überwachen und zu bewerten. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, dass diese Institution mit ausreichenden personellen, technischen und finanziellen Ressourcen ausgestattet wird und dass sie befugt ist, Beschwerden über Kindesrechtsverletzungen entgegenzunehmen und in kindgerechter Art und Weise zu untersuchen sowie diese Beschwerden effektiv zu bearbeiten.“

Grundlage dafür war der genannte General Comment No. 2 (2002):

„(1) Unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) sind ein wichtiger Mechanismus, um die Implementation der Rechte des Kindes zu fördern und zu sichern, und der Ausschuss für die Rechte des Kindes betrachtet die Einrichtung derartiger Stellen als Teil der Verpflichtungen, die die Staaten mit der Ratifizierung übernommen haben, um die Implementation der Konvention zu gewährleisten und Fortschritte in der universellen Verwirklichung der Kinderrechte zu erzielen.

(12) Unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen sollten sicherstellen, dass ihr Konzept eine pluralistische Repräsentation der verschiedenen Elemente der Zivilgesellschaft zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte einschließt... u.a. Menschenrechts-, Anti-Diskriminierungs- und Kinderrechts-Nichtregierungsorganisationen (NROs), einschließlich Kinder- und Jugend-geleiteter Organisationen...“

Der Ausschuss lässt damit erkennen, dass ein umfassendes Monitoring neben den Aufgaben einer unabhängigen Monitoring-Stelle kritische gesamtgesellschaftliche Aufmerksamkeit erfordert, bei der den Nichtregierungsorganisationen die besondere Aufgabe zufällt, die Vielfalt gesellschaftlicher Aspekte und Bewertungen in den Diskurs um die Verwirklichung der Kinderrechte einzubringen. Dies entspricht der Praxis des Ausschusses, die Nichtregierungsorganisationen in Verbindung mit

¹ Die Ausführungen in diesem Positionspapier der National Coalition, bezogen auf die Perspektive des Monitoring, entsprechen nicht der Position des Geschäftsführenden Vorstandes der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (Vereinsvorstand). Unabhängig davon wird sich die AGJ, als unabhängiger Zusammenschluss der Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe, weiterhin mit der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention auseinandersetzen.

deren Schattenberichterstattung zu den Regierungsberichten intensiv in den Dialog über die innerstaatliche Umsetzung der Konvention einzubeziehen.

II. Vorarbeiten der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland

Die zivilgesellschaftlichen Aufgaben, insbesondere die Schattenberichterstattung, sind in Deutschland – beginnend mit dem Dialog zum ersten Regierungsbericht der Bundesregierung 1994, sodann zum Zweitbericht sowie zum Dritt- und Viertbericht 2010 – von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland erfüllt worden. Durch die Zusammenarbeit innerhalb der National Coalition mit inzwischen 113 Mitgliedsorganisationen ist eine Vielfalt zivilgesellschaftlichen Engagements für Kinderrechte in den Dialog mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes einbezogen worden. Der zum Dritt- und Viertbericht vorgelegte Erste Kinder- und Jugendreport ist ein Ansatz, die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen selbst weiter auszubauen. Die Anhörungen in Genf zum Dritt- und Viertbericht der Bundesregierung einschließlich des Projekts „Dialog der Kinder und Jugendlichen mit Genf“ werden von der National Coalition vorbereitet.

III. Impulse zur Weiterentwicklung

Als Impuls zur Umsetzung der von den Vereinten Nationen formulierten Vorgaben hat die National Coalition 2006 ein „Einstiegsmodell“ zum Aufbau eines umfassenden Monitoring erarbeitet, das die Vielzahl der Akteure benannt hat, denen Aufgaben im Rahmen eines Monitoring zufallen. Über vereinzelte Ansätze hinaus sind jedoch Initiativen vor allem zur Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Stelle ausgeblieben.

Inzwischen ist es auf internationaler Ebene zu bedeutsamen Weiterentwicklungen gekommen. So haben die Vereinten Nationen am 19. Dezember 2011 das **3. Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention** beschlossen, durch das ein Individualbeschwerderecht eingeführt wird. Dadurch ist ein zusätzlicher Rechtsbehelf geschaffen worden, der im Sinne eines Monitoring zur Verwirklichung der Kinderrechte beiträgt. Als ebenfalls neue Entwicklung ist einzubeziehen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte über zentrale Normen der Europäischen Menschenrechtskonvention Menschenrechte aus anderen Menschenrechtskonventionen in seine Rechtsprechung einbezieht. Auf diese Weise steht dem Individualbeschwerdeverfahren, das mit Empfehlungen an den Vertragsstaat endet, ein Urteilsverfahren zur Seite.

Von besonderer Wichtigkeit ist, dass die Vereinten Nationen in der von Deutschland 2009 ratifizierten Behindertenrechtskonvention vom 13. Dezember 2006 ein Monitoringverfahren vorgesehen haben und daraufhin beim Deutschen Institut für Menschenrechte die unabhängige „Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention“ eingerichtet worden ist.

IV. Position der National Coalition zur Weiterentwicklung des Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland

Unter Berücksichtigung dieser Entwicklungen hat die National Coalition 2011 Eckpunkte des Monitoring zur Kinderrechtskonvention vorgelegt. Auf dieser Grundlage nimmt die National Coalition zur Weiterentwicklung des Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland folgende Position ein:

1. Aufgaben der Bundesregierung

Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention und die Berichterstattung über die dabei erzielten Fortschritte ist nach Art. 44 der Kinderrechtskonvention (KRK) zu allererst *Teil der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesregierung*. Sie hat damit den Grundstock für ein

effektives Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland zu legen, das als solches aber im Sinne einer wirksamen Kontrolle des staatlichen Handelns *nichtstaatlichen Instanzen* vorbehalten sein muss.

2. Klärung der „rechtlichen Standards“

Grundlage von Untersuchungen zur Lage der Kinderrechte in Deutschland, der Berichterstattung wie der Aufgaben des Monitoring, muss die Klärung der *rechtlichen Standards* sein, die nach der Kinderrechtskonvention einzuhalten sind (auch im Kontext Schule, Regionalentwicklung, Sport und Kultur).

Nur so lassen sich Fortschritte oder Versäumnisse bei der Umsetzung der Kinderrechte in individuelle und gesellschaftliche Wirklichkeit beurteilen. Insbesondere ist zu klären, welcher Gehalt den Staatenverpflichtungen zukommt und welche Individualansprüche bestehen. Dies erfordert einen breit angelegten Diskurs, an dem sich die Bundesregierung zu beteiligen hat und an dem die Wissenschaft ebenso mitwirken muss wie die mit dem Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention befassten Stellen.

3. Differenzierung der Aufgaben im Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

Aufgabe eines *umfassenden Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention* ist die Initiierung, Beobachtung und kritische Bewertung der Umsetzung auf allen Verantwortungsebenen und die Anregung notwendiger Weiterentwicklungen. Neben den aus parteilicher Anwaltschaft für die Rechte der Kinder folgenden Aufgaben der National Coalition im Bereich zivilgesellschaftlichen Engagements sind vermehrt Beiträge der Wissenschaft zur Lage der Kinderrechte erforderlich. Vor allem aber fehlt es an einer im Sinne der Pariser Prinzipien unabhängigen Stelle, die die Verwirklichung der Rechte des Kindes frei von staatlichem und verbandlichem Einfluss beobachtet und bewertet.

4. Das „Gesamtmodell“

Die Verankerung eines umfassenden Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention erfordert nach Ansicht der National Coalition ein „Gesamtmodell“ mit zwei grundlegenden Aufgabenstellungen:

4.1 Die Bewertung der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention aus zivilgesellschaftlicher Sicht

Im Hinblick auf die Vielfalt gesellschaftlicher Aspekte und Wertorientierungen ist im Monitoring der Kinderrechtskonvention Sorge dafür zu tragen, dass die Sicht der Zivilgesellschaft in möglichst großer Breite in den Diskurs über die Umsetzung der Konvention eingebracht wird. Dies ist die Kernaufgabe der National Coalition. Die Verbindung zur Zivilgesellschaft ist in den Strukturen der National Coalition durch die Mitgliedschaft von 113 Verbänden und Organisationen (VIII/2012) vorhanden. Alle Organisationen arbeiten auf der Bundesebene und sind auf vielfältige Weise in der Lebenswirklichkeit der Kinder und Jugendlichen vor Ort verankert. Auf der Grundlage der sich dadurch ergebenden breiten fachlichen Expertise und mit der aus der breiten Beteiligung erwachsenden Legitimation vollzieht sich der Dialog der National Coalition mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes. Die National Coalition führt darüber hinaus regelmäßige Gespräche mit der Bundesregierung und mit Mitgliedern des Bundestags, steht im Diskurs mit weiteren gesellschaftlichen Bereichen wie der Justiz und wirkt in die Öffentlichkeit hinein.

Die zivilgesellschaftliche Basis der National Coalition wird schrittweise ausgebaut. Um lebensweltbezogen und selbst konventionsgerecht zu sein, muss vor allem die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen noch stärker als bislang sichergestellt werden.

In Zukunft gilt es, bislang noch nicht einbezogene zivilgesellschaftliche Strukturen, die mit Kindern zu tun haben und sich für sie einsetzen, für die Mitwirkung in der National Coalition zu gewinnen. Dabei gilt es, auch die nicht verbandlich organisierten zivilgesellschaftlichen Initiativen am kinderrechtlichen Dialog der Zivilgesellschaft zu beteiligen.

Durch Kooperation mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen Kinderinteressenvertretungen wird die Einbeziehung der örtlichen Stellen angestrebt, die auf kommunaler Ebene Ombudsfunktionen übernehmen.

4.2 Die Bewertung der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention aus unabhängiger Sicht

Getrennt von ihrer eigenen Aufgabenstellung fordert die National Coalition in Übereinstimmung mit den Vorgaben und Erwartungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes die Einrichtung einer „Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention“ im Sinne der Pariser Prinzipien. Sie befürwortet, diese unabhängige Stelle nach dem Modell der „Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention“ beim *Deutschen Institut für Menschenrechte* einzurichten.

Eine angemessene Ausstattung ist personell in juristischer, sozial- und humanwissenschaftlicher sowie in räumlicher und finanzieller Hinsicht sicherzustellen.

Auch in der unabhängigen „Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention“ muss die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen gewährleistet sein.

Die Einrichtung der Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention erfordert nach den Pariser Prinzipien eine *parlamentarische Legitimation*. Die National Coalition wird entsprechende Initiativen unterstützen und strebt dazu vorbereitende Gespräche mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte und der Kinderkommission des Deutschen Bundestages an.

4.3 Zum Verhältnis zwischen der National Coalition und der „Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention“

Die Wahrnehmung der Obliegenheiten durch das Deutsche Institut für Menschenrechte und die zivilgesellschaftlichen Aufgaben der National Coalition sollen unter Achtung der beiderseitigen Autonomie einvernehmlich aufeinander abgestimmt und institutionell gewährleistet werden.

5. Beschwerde- und Ombudsstellen

Um im Rahmen des Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention auch aktuelle Rechtsverletzungen aufgreifen zu können, ist ein funktionsfähiges Beschwerdemanagement unerlässlich, zu dem Kinder und Jugendliche einen unmittelbaren Zugang in ihrem Lebensumfeld haben. Dies schließt die anwaltliche Ombudsfunktion ein, durch Beteiligung von Kindern und Jugendlichen deren Vorstellungen und Interessen zur Geltung zu bringen.

Die National Coalition sieht darin eine Entwicklungsaufgabe, die vorrangig auf kommunaler Ebene zu erfüllen ist. Sowohl die Kommune selbst als auch die Akteure der Zivilgesellschaft haben hier Aufgaben zu übernehmen. Die in der National Coalition zusammengeschlossenen Bundesorganisationen sind aufgerufen, ihre Kontakte zur örtlichen Ebene nutzen, um, soweit vorhanden, Erfahrungen aus den eigenen Einrichtungen, aber ebenso aus den lokalen Beschwerdestellen in ihre Arbeit auf Bundesebene aufzunehmen und in die Arbeit der National Coalition einzubringen, um auf der Grundlage konkreter Einzelfälle Kinderrechtsinteressen wirksamer vertreten zu können, nicht zuletzt auch über den Dialog mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes.

Von der unabhängigen „Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention“ ist zu erwarten, dass aus der Arbeit der Beschwerdestellen/Ombudstellen allgemeine Folgerungen für eine

Verbesserung der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention gezogen werden und interveniert wird, wo insbesondere politische Initiativen erforderlich sind.

Das Beschwerdemanagement auf kommunaler Ebene muss in einem strukturell gesicherten Kontakt sowohl mit der National Coalition als auch mit der „Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention“ stehen. Bei konkreten Beschwerden ist der National Coalition wie der „Monitoring-Stelle“ aufgegeben, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln für Abhilfe zu sorgen.

6. Unterstützung durch die Wissenschaft

Als Beitrag zu einem Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention sowohl durch die National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland als auch durch die unabhängige Monitoring-Stelle ist erforderlich, die vorhandenen vielfältigen Ansätze der Kindheitsforschung durch eine *Kinderrechtsforschung* zu ergänzen, die die sozial- und humanwissenschaftliche Erforschung der tatsächlichen Lebensverhältnisse von Kindern und Jugendlichen mit den rechtlichen Vorgaben der Kinderrechtskonvention und deren Weiterentwicklung verbindet. Auf diese Weise soll die Analyse von sozialen Entwicklungen auf eine transparente normative Grundlage, nämlich die der UN-Kinderrechtskonvention gestellt werden.

Der Dialog mit der Wissenschaft ist sowohl von der National Coalition als zivilgesellschaftlicher Monitoringinstitution als auch von der unabhängigen Monitoringstelle zu führen und weiter zu entwickeln. Kinderrechtsbasierte Forschung muss sich auf alle Bereiche der Kinderrechte beziehen, die Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Stadt- und Regionalentwicklung, Sport und Kultur.

Die National Coalition spricht sich insbesondere für den Aufbau eines Schwerpunktbereichs zur Kinderrechtsforschung im Deutschen Jugendinstitut aus.