

National Coalition
für die Umsetzung der
UN-Kinderrechtskonvention
in Deutschland

Vorabdruck

„...the maximum of available resources“

**Verantwortlichkeiten der Bundesrepublik Deutschland
zur Verwirklichung der Rechte des Kindes
nach Artikel 4 der UN-Kinderrechtskonvention**

Ein Diskussionsbeitrag

Impressum

National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (Hrsg.)

Diskussionsbeitrag: Verantwortlichkeiten der Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung der Rechte des Kindes nach Artikel 4 der UN-Kinderrechtskonvention

© National Coalition, Berlin 2008

Eigenverlag und Vertrieb
Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
Mühlendamm 3, 10178 Berlin
Tel: +49(0)30 400 40 200
Fax: +49 (0)30 400 40 232
E-Mail: agj@agj.de
Internet: www.agj.de

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

Die vorliegende Broschüre ist ein Diskussionsbeitrag der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland zur Frage der Verantwortlichkeiten der Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung der Rechte des Kindes nach Artikel 4 der UN-Kinderrechtskonvention. Der Beitrag entstand in Nachbereitung eines Expertenhearings zu diesem Thema, das die National Coalition am 04. April 2008 in Berlin ausgerichtet hat. Dr. Reinald Eichholz, Mitglied der Koordinierungsgruppe der NC, hat die Kernthesen der Diskussionen im Rahmen des Expertenhearings für den weiteren Diskurs aufbereitet. Dem Beitrag von Herrn Dr. Eichholz sind im Anhang die Thesen der Expertinnen und Experten aus dem o.g. Expertenhearing angefügt.

Diese Broschüre wird aus Mitteln des Kinder- und Jugendplan des Bundes gefördert.

Verantwortlichkeiten der Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung der Rechte des Kindes nach Artikel. 4 der UN-Kinderrechtskonvention

Dr. Reinald Eichholz, Mitglied der Koordinierungsgruppe der National Coalition

Die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen beginnt mit einer Reihe grundlegender Bestimmungen, insbesondere der Verpflichtung, die Rechte des Kindes „ohne jede Diskriminierung“ in die Tat umzusetzen (Art.2), und dem Gebot, bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen (Art.3). Daran anschließend enthält das Übereinkommen folgenden Art. 4 KRK:

„Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.“

Zu Bedeutung und Tragweite dieser Bestimmung hat der *UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes* am 3. Oktober 2003 ausführliche *General Comments* (UN-Dok. CRC/GC/2003/5) veröffentlicht, die wichtige Gesichtspunkte zum Verständnis der Vorschrift liefern. Zuletzt hat hierzu im Herbst 2007 in Genf der *Day of General Discussion* stattgefunden¹, dessen Erkenntnisse erneut in erläuternde *General Comments* münden sollen, die die Auslegung des Art. 4 KRK weiter präzisieren. Trotz dieser Bemühungen steht die Diskussion noch am Anfang. Zumal in Deutschland fehlt eine gründlichere Auseinandersetzung, was Art. 4 KRK für die „Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ bedeutet, was den spezifisch *rechtlichen* Gehalt der Bestimmung ausmacht oder ob die Vorschrift nicht letztlich überflüssig ist. Zu dieser Situation haben auch die von der Bundesregierung anlässlich der Ratifizierung 1992 abgegebenen „Erklärungen“ beigetragen, dass das Übereinkommen innerstaatlich „keine unmittelbare Anwendung“ finde; es begründe lediglich „völkerrechtliche Staatenverpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt.“ Der Sache nach sollte damit die rechtliche Bedeutung der Konvention im Ansatz eingegrenzt und die Auffassung zum Ausdruck gebracht werden, in Deutschland löse das Übereinkommen keinerlei Handlungsbedarf aus.

Vor diesem Hintergrund hat die *National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland* am 4. April 2008 ein *Expertengespräch* zu Art. 4 KRK durchgeführt, bei dem Sachverständige unterschiedlicher Fachrichtungen die Bestimmung aus ihrer Sicht ‚unter die Lupe genommen‘ haben.

An dem Gespräch nahmen Teil

Prof. Dr. Lothar Krappmann, Mitglied des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes,

Dr. Rudolf Martens, Paritätische Forschungsstelle Berlin,

Dr. Antje Richter, Landesvereinigung für Gesundheit Niedersachsen e.V.,

Prof. Dr. Dr. h.c. Christian Tomuschat, Humboldt-Universität Berlin,

Dr. Martin Werding, Institut für Wirtschaftsforschung (IFO), München,

sowie für die *National Coalition*

Dr. Jörg Maywald, Sprecher,

Dr. Sabine Skutta, Sprecherin,

Dr. Reinald Eichholz,

Ulrike Gebelein,

Clara Rienitz und

Kirsten Schweder, Referentin der Koordinierungsstelle.

Vielfältige Aspekte wurden im Gespräch zusammen getragen, doch der Diskussionsprozess muss weitergehen. Im Herbst 2008 wird die *National Coalition* dieser Thematik ein *Offenes Forum* widmen. Deshalb bot sich an, das Expertengespräch als einen ersten Diskussionsbeitrag auszuwerten, indem Thesen gebildet werden, die in der weiteren Diskussion kritisch befragt und als Grundlage eines vertiefenden Diskurses aufgearbeitet werden können.

I. Zusammenfassende Thesen

1. Art. 4 KRK ist Ausdruck des allgemeinen und ohnehin geltenden Grundsatzes „*pacta sunt servanda*“, also der Verpflichtung, eingegangene Verbindlichkeiten redlich zu erfüllen. Wenn Art. 4 KRK diese Verpflichtung gleichwohl so nachdrücklich betont, trägt dies der Tatsache Rechnung, dass die Rechte der Kinder in besonderer Weise Gefahr laufen, politisch nicht hinreichend ernst genommen zu werden. Art. 4 KRK präzisiert daher die übernommenen Verbindlichkeiten und bietet damit die Grundlage, deren Erfüllung mit besonderem Nachdruck einzufordern.
2. Der Versuch, Art. 4 KRK als *soft law* einzustufen und dadurch seine Verbindlichkeit herabzusetzen, verletzt nicht nur die Verpflichtung zur redlichen Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten, sondern verkennt, dass die Konvention durch den Beschluss der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 volle Verbindlichkeit erlangt hat. Dem stehen auch die „Erklärungen“ der Bundesregierung anlässlich der Ratifizierung der Konvention nicht entgegen.
3. Art. 4 KRK bezieht sich auf „die in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“. Deren Gehalt wird durch Art. 4 KRK nicht erweitert; die Einzelrechte gelten nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen der Konvention. Wenn gleichwohl hervorgehoben wird, dazu seien „alle geeigneten Maßnahmen“ zu ergreifen, so impliziert dies ein Optimierungsgebot, für eine beständige Verbesserung der Rechte und der Lebensbedingungen von Kindern Sorge zu tragen. Alle Bestimmungen der Konvention sind davon geprägt. Art. 4 KRK muss daher zu den allgemeinen Prinzipien des Übereinkommens – *umbrella rights* – gerechnet werden.
4. Das Optimierungsgebot des Art. 4 KRK bewirkt im Umkehrschluss ein verbindliches Rückschrittsverbot. Indem die Konvention zwar anerkennt, dass es „Umstände und Schwierigkeiten“ geben kann, „welche die Vertragsstaaten daran hindern, die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Verpflichtungen voll zu erfüllen“ (Art. 4 KRK Abs.2), wird unterstellt, dass allenfalls Stillstand, nicht aber Rückschritt hinzunehmen ist. Art. 4 KRK verbietet daher, einmal erreichte Standards zurück zu nehmen. Daraus folgt insbesondere bei finanziellen Leistungen die Verpflichtung, zum Ausgleich von Kaufkraftverlusten für eine kontinuierliche Anpassung der Leistungen Sorge zu tragen.
5. Wenn Art. 4 KRK hervorhebt, dass „alle geeigneten Maßnahmen der zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ zu treffen seien, so schließt das Erfordernis der Eignung ein, dass sowohl in der Zielsetzung als auch bei der Wahl der Mittel die Rechte des Kindes in voller Breite aufgegriffen werden müssen. Das bedeutet insbesondere, dass über finanzielle Ressourcen hinaus auch Leistungen nicht finanzieller Art zur Verfügung zu stellen sind, und zwar mit Blick auf die Subjektstellung des Kindes vorrangig als deren eigenes Recht.
6. Bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten des Kindes verschleierte die nichtamtliche deutsche Übersetzung - „unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel“ - den nach der amtlichen Fassung hohen Anspruch, diese Rechte durch ein „*maximum extent of available resources*“ einzulösen. Dadurch verbietet sich der bloße Verweis auf die nach Haushaltsplan verfügbaren Mittel. Es erfordert vielmehr unter selbstverständlicher Achtung

staatlicher Souveränität einen auf das Höchstmaß möglicher Anstrengungen ausgerichteten Diskurs über das gesamte Einnahme- und Ausgabeverhalten.

7. Die *positive* Quantifizierung der verfügbaren Mittel ist angesichts des notwendig weiten politischen Ermessens beim Einsatz der Bund, Ländern und Gemeinden zur Verfügung stehenden Ressourcen problematisch. *Negativ* abgrenzend steht aber fest, dass der (übliche) Hinweis auf die für Kinder und Familien aufgewendeten hohen Staatsausgaben fehlgeht und irreführt. Nicht nur werden in der Regel sachfremde, nicht streng kindbezogene Ausgaben einbezogen; vor allem werden die auf Dauer von den begünstigten Kindern selbst erbrachten Leistungen an den Staat nicht gegengerechnet. Derzeit besteht ein Saldo von rd. 80.000 €, um den die je Kind im Laufe seines Lebens an den Staat oder die öffentlichen Sicherungssysteme erbrachten Leistungen die staatlich für Kinder aufgewendeten Leistungen übersteigen. Das Argument der Nichtfinanzierbarkeit von Leistungen für Kinder ist illegitim, solange in der Leistungsbilanz ein Saldo zugunsten der Kinder besteht. Denn bis zur Beseitigung dieses Saldos finanzieren Kinder die ihnen zukommenden Leistungen auf lange Sicht selbst; eine tatsächliche Umverteilung zugunsten der nachwachsenden Generation findet bis dahin nicht statt.
8. Ob der Staat seinen Verpflichtungen nach Art. 4 KRK nachkommt, lässt sich nur beurteilen, wenn die staatlichen Finanzen auf allen Verantwortungsebenen offen gelegt werden und mögliche Transparenz hinsichtlich der Ausübung des politischen Ermessens hergestellt wird. Die Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen an diesen Prozessen ist sachnotwendig. Art. 4 KRK impliziert daher als „*prozedurales Recht*“ die Verpflichtung zur Einhaltung unerlässlicher Verfahrensschritte, ohne die die Vorschrift bedeutungslos bleiben würde. Wo es an hinreichenden Anstrengungen zur Umsetzung der Konvention fehlt, stützt dies die Praxis des *UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes*, die Staaten im Rahmen der *concluding observations* zur Vorlage aussagekräftiger Entwicklungspläne aufzufordern.
9. Macht der *UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes* Verstöße gegen Art. 4 KRK zum Gegenstand seiner *concluding observations* und stellt er fest, dass der Vertragsstaat trotz Wiederholung der Beanstandung dem Verstoß nicht abhilft, kann die völkerrechtliche Pflichtverletzung in die Verletzung subjektiver Rechte des Einzelnen umschlagen, wenn die betroffenen Kinder aufgrund ihres zunehmenden Alters dem Rechtsschutz nach der UN-Kinderrechtskonvention entwachsen und dadurch konkrete Nachteile erleiden.
10. Die Verwirklichung der Rechte des Kindes nach Art. 4 KRK setzt ein wirksames Monitoring zur UN-Kinderrechtskonvention voraus. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat die Bundesregierung daher angehalten, ein unabhängiges Kontrollsystem zu schaffen. Die bisherigen Anstrengungen, diese Forderungen zu erfüllen, sind unzureichend und werden Anlass für weitere Anmahnungen des Ausschusses sein.¹

II. Notizen zur Diskussion

Die UN-Kinderrechtskonvention zeichnet sich gegenüber allen bisherigen Menschenrechtsübereinkommen dadurch aus, dass sie für Kinder bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zusammenfasst, die bisher nur Gegenstand von Einzelvereinbarungen waren. Auf diese Weise kehren in der UN-Kinderrechtskonvention zahlreiche Gesichtspunkte wieder, die insbesondere in dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 enthalten sind. Es handelt sich jedoch keineswegs nur um eine redaktionelle Zusammenfassung. Vielmehr unterstreicht die Zusammenfassung in *einer* Kon-

vention, dass die ‚härteren‘ als Abwehrrechte konzipierten bürgerlichen und politischen und die ‚weicheren‘ wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gleichermaßen ‚Rechte‘, und die ‚weicheren‘ keineswegs nur Programmsätze sind. Auch sie enthalten, wie der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in seinen *Concluding Recommendations* anlässlich des *Days of General Discussion 2007* zu Recht betont, völkerrechtlich voll gültige Rechtsverpflichtungen, die die Vertragsstaaten gegenseitig berechtigen, auf Umsetzung zu dringen.² Verstöße sind im Rahmen der Berichterstattung über die Umsetzung der Konvention (Art.44 KRK) offen zu legen – wenn dies nicht durch die Regierungen geschieht, dann durch die an der Berichterstattung beteiligten Nichtregierungsorganisationen.

Die Allgemeinen Prinzipien der UN-Kinderrechtskonvention

Die UN-Kinderrechtskonvention bündelt diese Rechte in 40 Einzelbestimmungen. Diese werden überwölbt von einer Reihe grundlegender Prinzipien, und zwar als ‚Geist der Konvention‘ allem voran von der der Würde des Kindes entspringenden Subjektstellung, das heißt vom „Recht, Rechte zu haben“ (*Hannah Arendt*). Schon von diesem Grundprinzip her besteht Diskussionsbedarf zur Verwirklichung der Rechte des Kindes nach Art. 4 KRK, weil die Subjektstellung bei allen in Betracht kommenden Leistungen zur Folge haben müsste, dass das Kind dabei jeweils mit eigenen Rechten ausgestattet werden müsste.

Diese zunächst abstrakt erscheinende rechtliche Diskussion hat bemerkenswert praktische Aspekte, wenn man bedenkt, dass vor allem wirtschaftliche Leistungen für Kinder weitgehend nur als Reflexe elterlicher Ansprüche ausgestaltet sind – vom Anspruch auf Kindergeld bis zur Berechnung von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch. Vor allem das Kindergeld steht nicht dem Kind, sondern seinen Erziehungsberechtigten zu. Und auch bei der Bemessung der Regelsätze nach dem SGB wird die eigenständige Rechtsstellung der Kinder nicht beachtet. Dies führt zu strukturellen Benachteiligungen. Denn die Regelsatzhöhe bei Kindern und Heranwachsenden werden nach § 28 Abs. 1 SGB II als Quote des Regelsatzes für Erwachsene bestimmt, und zwar bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60 Prozent und vom 15. bis zur Vollendung des 17. Lebensjahres 80 Prozent des nach § 20 Abs. 2 SGB II maßgebenden Regelsatzes. Dadurch werden die Regelsätze für Kinder und Heranwachsende normativ vom Erwachsenenregelsatz abgeleitet. Der Regelsatz für Erwachsene ist allerdings so zugeschnitten, dass darin beispielsweise kein Anteil für Bildungskosten enthalten ist. So kommt es mangels eines nach eigenem Recht ausgestalteten Anspruchs zu einer konkreten (Bildungs-)Benachteiligung für Kinder, weil deren Bildungsbedarf strukturell nicht berücksichtigt ist. Zu fordern ist daher eine eigenständige Ermittlung der Kinderbedarfe zur Feststellung des Existenzminimums von Kindern und Heranwachsenden (*Martens*). Im Jugendhilferecht finden sich zwar Ansatzpunkte, den Kindern eigene Rechte einzuräumen; aber auch hier wären Weiterentwicklungen notwendig, um der Grundforderung der Konvention nach eigenen Rechten des Kindes voll zu entsprechen³.

Ähnlich praktische Konsequenzen folgen aus den Prinzipien der Artikel 2 und 3 der UN-Kinderrechtskonvention, dem Diskriminierungsverbot⁴ und dem Vorrangprinzip⁵. Allein der Blick auf das Bildungssystem mit seinen selektiven Mechanismen für sozial benachteiligte Kinder, Kinderflüchtlinge oder Kinder mit Behinderungen zeigt, dass wir weit davon entfernt sind, die Rechte des Kindes „ohne jede Diskriminierung“ zu verwirklichen. Ähnliches gilt für das Gesundheitssystem. Auch hier führen diskriminierende Unterschiede der sozialen Herkunft zu gesundheitlicher Ungleichheit und damit zu Unterschieden in der Morbidität und der Mortalität. Die Lebenserwartung je nach höherem oder niedrigerem Einkommen differiert zwischen 10,8 Jahren bei Männern und 8,6 Jahren bei Frauen. So hat sich das Armutsrisiko für Kinder zu einem Entwicklungsrisiko gesteigert (*Richter*).

Auch das Gebot des Art. 3 KRK, bei anstehenden Abwägungsprozessen die Rechte des Kindes stets mit Vorrang zu berücksichtigen, wird in der Praxis unzureichend beachtet – infolge der damit verbundenen Verfahrensfehler dürfte sich bei genauerem Hinsehen eine Unzahl von Verwaltungsentscheidungen als rechtswidrig erweisen.

Die Allgemeinen Prinzipien der Konvention geben auf diese Weise allen Einzelrechten eine charakteristische Prägung, die jedes dieser Rechte mit einem zusätzlichen, spezifischen Gehalt versieht, sei es dass Art. 2 KRK die diskriminierungsfreie Verwirklichung oder Art. 3 KRK die Vorrangigkeit der Kinderinteressen bei der Umsetzung aller Rechte gebietet..

Art. 4 KRK im Kontext der Allgemeinen Prinzipien

Vor dem Hintergrund dieser Prinzipien muss Art. 4 KRK gewürdigt werden. Er scheint zunächst nur Selbstverständliches auszudrücken. Denn er ist Ausdruck der völkerrechtlichen Grundregel, dass alle Staaten die von ihnen vertraglich übernommenen Verpflichtungen nach besten Kräften zu erfüllen haben (*pacta sunt servanda*). Rechtsformal sind solche Klauseln nicht notwendig. Aber sie besitzen eine wichtige Appellfunktion, indem die Vertragsparteien daran erinnert werden, dass die ihren Bürgern eingeräumten Rechte sich nicht selbst vollziehen, sondern zu ihrer vollen Realisierung tatkräftiger Anstrengungen bedürfen (*Tomuschat*). Im Hinblick auf die Rechte des Kindes ist die besondere Bedeutung dieser Bestimmung offensichtlich. Solange Deutschland im internationalen Vergleich allenfalls „Mittelmaß“ aufweist und in vieler Hinsicht als kinderunfreundlich bezeichnet werden muss⁶, bekommt die scheinbare Selbstverständlichkeit, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der Konvention zu treffen, rechtliche Relevanz. Zwar ändert Art. 4 KRK Inhalt und Tragweite der in den nachfolgenden Artikeln enthaltenen Rechtsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht (*Tomuschat*); er unterstreicht aber, dass die Konvention das Kind selbst zum Völkerrechtssubjekt mit eigenen Rechten erhebt⁷ und die Verwirklichung der Kinderrechte völkerrechtlich den Vertragsstaaten ebenso geschuldet ist wie dem Kind selbst.

Art. 4 KRK als prinzipielles Optimierungsgebot

Ein durchaus eigenständiger Gehalt des Art. 4 KRK tritt hervor, wenn man den Zusammenhang zur Berichtspflicht der Vertragsstaaten herstellt. Nach Art. 4 KRK4 haben die Regierungen „Berichte über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte vorzulegen.“ Die Vertragsparteien unterstellen damit eine spezifische Entwicklungsdynamik bei der Verwirklichung der Kinderrechte. Alle Umsetzungsmaßnahmen erhalten durch Art. 4 KRK einen auf Fortschritte zielenden ‚Richtungspfeil‘. Allenfalls Stillstand erscheint bei bestimmten „Umständen und Schwierigkeiten“ (Art. 4 KRK4 Abs. 2) hinnehmbar; auch dies kann aber nur Ausgangspunkt für positive Fortentwicklungen sein. Für die geschuldeten konkreten Schritte zur Weiterentwicklung⁸ ist Art. 3 KRK mit seinem Vorrangprinzip der Kinderrechte eine verbindliche Vorgabe.

Art. 4 KRK enthält damit ein verbindliches Optimierungsgebot - *“progressive realization”*⁹ -, das der gesamten Konvention, das heißt jedem einzelnen der anerkannten Rechte, seinen Stempel in Richtung einer Stärkung der Rechte aufdrückt. Er ist ein Artikel, der ein *umbrella right* konstituiert; er ist insoweit vergleichbar mit den Artikeln 2, 3, 6 und 12. Es ist sinnvoll, ihn zu den Prinzipien der Konvention zu zählen (*Krappmann*).

Volle rechtliche Verbindlichkeit

Wenn demgegenüber eingewandt wird, Art. 4 KRK sei lediglich „*soft law*“ und als solches von minderer Verbindlichkeit, so liegt dies neben der Sache und wird der Zielsetzung dieser Bestimmung nicht gerecht (*Tomuschat*). In der Tat ist von *soft law* nur zu sprechen, solange es an abschließenden Vereinbarungen fehlt. Der Beschluss der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 stellt aber außer Zweifel, dass das Übereinkommen als voll verbindlicher Abschluss des vorangegangenen zehnjährigen Verhandlungsprozesses zu verstehen ist.

Auch die von der Bundesregierung 1992 anlässlich der Ratifizierung abgegebenen einschränkenden „Erklärungen“ können dies nicht in Frage stellen. Es hieß seinerzeit u.a.: „Die Bundesrepublik Deutschland erklärt ..., dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet“. Es begründe, man müsste hinzufügen: ‚nur‘, „völkerrechtliche Staatenverpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt.“ Auf dieser Linie bewegte sich auch die zu dem Übereinkommen verfasste Denkschrift¹⁰. Danach sollte das Übereinkommen „selbst keine Grundlage für individuelle Rechte“ sein. Die Formulierung in Art. 4 KRK, die Vertragsstaaten seien gehalten, die im Übereinkommen anerkannten Rechte durch „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen“ innerstaatlich zu verwirklichen, wurde so gedeutet, dass - solange dies nicht geschehen sei – die in dem Übereinkommen verbürgten Rechte innerstaatlich nicht in Anspruch genommen werden könnten. Insbesondere, so hieß es, „können sich bei dieser Rechtslage das Kind oder sein gesetzlicher Vertreter nicht unmittelbar auf das Übereinkommen berufen“. Als Anspruchsgrundlage diene allein das innerstaatliche Recht, das in der Bundesrepublik Deutschland den Anforderungen des Übereinkommens entspreche. Eine Änderung oder Anpassung innerstaatlicher Rechtsvorschriften erübrige sich damit.

Bis heute sind die „Vorbehalte“ nicht zurückgenommen. Inzwischen mehren sich aber die Stimmen, die die rechtliche Bedeutungslosigkeit der Erklärungen hervorheben¹¹. Völkerrechtlich ist die Erklärung der Bundesregierung – wie sie dies inzwischen selbst betont - als „Interpretationserklärung“ zu werten, die lediglich eine Rechtsauffassung der Regierung wiedergibt. Solche Erklärungen sind zulässig, sie sind als bloße Rechtsmeinung völkerrechtlich aber nicht beachtlich. Als ‚echter‘ Vorbehalt, wie die Erklärung ursprünglich eingestuft wurde, wäre sie nach Art. 51 KRK unzulässig gewesen. Denn die Kinderrechtskonvention hat wie andere Menschenrechtsverträge nicht nur im Auge, das Verhältnis der Staaten untereinander zu regeln, sondern zielt nach Inhalt und Zweck darauf ab, die menschenrechtliche Position des Individuums *innerhalb* der Vertragsstaaten ganz konkret zu verbessern. Der von Deutschland erklärte „Vorbehalt“, es handele sich *nur* um Staatenverpflichtungen, hätte mit der Ablehnung jeder individualrechtlichen Bedeutsamkeit „Ziel und Zweck“ des Übereinkommens verneint, Kinder als Subjekte mit Rechten auszustatten. Derartige Vorbehalte sind unzulässig (Art.51). Diese individualrechtliche Ausrichtung kann vielmehr zu einer Rechtsstellung führen, auf die sich der Einzelne auch innerstaatlich berufen kann.¹² Denn die Entscheidung über die unmittelbare Anwendbarkeit trifft nicht die Regierung, sondern der Gesetzgeber, der bei der Zustimmung zur UN-Kinderrechtskonvention keinen solchen Vorbehalt aufgenommen hat. Demzufolge ist nach ständiger Staatspraxis davon auszugehen, dass die Kinderrechtskonvention in der Bundesrepublik Deutschland die Qualität unmittelbar anwendbaren Rechts hat (*Tomuschat*)¹³. So stellt Art. 4 KRK zwar klar, dass den Vertragsstaaten ein weites Ermessen eingeräumt wird, wie die Konvention innerstaatlich umgesetzt wird, – die Verpflichtung als solche steht aber außer Frage.

Rückschrittsverbot

Bereits der Wortlaut des Art. 4 KRK, dass die Staaten alle geeigneten Maßnahmen „treffen“, lässt den Willen der Vertragsschließenden erkennen, die Optimierung der Lebensbedingungen von Kindern strikt einzufordern. In Verbindung mit den Bestimmungen über die Verpflichtungen, über das im Einzelnen Veranlasste zu berichten, verdichtet sich der Gehalt der Aussage. Denn Art. 4 KRK4 verpflichtet die Regierungen, Berichte „über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte“, vorzulegen. Dabei soll auch angegeben werden, welche „Umstände und Schwierigkeiten ... die Vertragsstaaten daran hindern, die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Verpflichtungen voll zu erfüllen“ (Art. 4 KRK4 Abs.2). Es wird aber kein Zweifel daran gelassen, dass im Prinzip Fortschritte geschuldet sind. Auf diese Weise versieht Art. 4 KRK alle Einzelrechte wie mit einem unumkehrbaren ‚Richtungspfeil‘, der in besonderen Situationen vorübergehend allenfalls Stillstand duldet, als *principle of non-retrogression*¹⁴ einen Rückschritt der Entwicklung aber ausschließt.

Auch hier sind überaus praktische Konsequenzen aufzuzeigen. Wenn bei den Sozialleistungen beispielsweise die Fortschreibung des Regelsatzes für Kinder an den Satz der Rentensteigerung gebunden ist, so ergibt sich seit der letzten Anpassung im Jahr 2003 eine Steigerung um nicht mehr als 2 € monatlich, ein Betrag, der den realen Kaufkraftverlust ins Auge springen lässt. In einer Expertise der Paritätischen Forschungsstelle Berlin konnte nachgewiesen werden, dass bereits die einzelnen Ausgabepositionen zu niedrig angesetzt wurden. Unter Offenlegung aller Berechnungsgrundlagen kam das Gutachten zu dem Ergebnis, dass der Regelsatz – der Methodik des vom Gesetzgeber vorgesehenen Statistikmodells folgend – am 1. Juli 2006 um 20 Prozent von 345 auf 415 Euro hätte angehoben werden müssen, um bedarfsdeckend zu sein (*Martens*). In dieser Diskussion fehlt es allerdings bisher an jeder Bezugnahme auf die UN-Kinderrechtskonvention, die verdeutlichen könnte, dass hier ein eindeutiger Verstoß gegen das völkerrechtliche Rückschrittsverbot vorliegt, hinter einmal erreichte Leistungsstandards zurückzufallen. Jedenfalls wird die Bundesregierung bei ihrer Berichterstattung darlegen müssen, welche „Umstände und Schwierigkeiten“ sie daran gehindert haben, eine rechtzeitige Anpassung der Regelsätze vorzunehmen.

Das Eignungserfordernis

Wenn Art. 4 KRK auf „geeignete Maßnahmen“ abstellt, scheint auch hier eine Selbstverständlichkeit ausgedrückt zu sein. Allerdings bekommt die Formulierung einen spezifischen Gehalt, sobald man sich den Kontext der gesamten Konvention vergegenwärtigt. Denn das Merkmal der Eignung verbindet die Verwirklichung der Kinderrechte mit Anforderungen, die an alle hierzu gewählten Maßnahmen zu stellen sind. Es wird klargestellt, dass einerseits alles Geeignete zu veranlassen ist, sich dies andererseits selbst aber wiederum an der Konvention messen lassen muss. Das Eignungserfordernis hat zweifellos einen fachpolitischen Aspekt, hierdurch aber vor allem auch einen *rechtlichen*: nicht nur das Ziel, die Maßnahmen selbst müssen konventionskonform sein.

Daraus folgt zunächst, dass zu den geeigneten Maßnahmen offensichtlich nicht nur finanzielle Leistungen – *not only financial resources*¹⁵ - gehören (*Krappmann*), also auch persönliche und organisatorische Ressourcen, und zwar nicht nur in quantitativ ausreichendem Maße, sondern auch qualitativ angemessen¹⁶. Die vielfältigen Leistungen der Jugendhilfe, insbesondere Beratung und Unterstützung von Kindern und Familien, finden so in Art. 4 KRK einen völkerrechtlichen Rückhalt. Damit gilt für sie aber auch, was im Übrigen aus Art. 4 KRK folgt, insbesondere das Optimierungsgebot und das Rückschrittsverbot. Bei allen kinderbezogenen Leistungen genügt nicht die Abwendung von Gefährdungen, es geht vielmehr um volle Verwirklichung ihrer Rechte, allem voran ihres Rechts auf Leben und Entwicklung (*Krappmann*). Dazu werden, wie auch der UN-Ausschuss betont¹⁷, Strategien benötigt, über die Zugangsbarrieren abgebaut und die Inanspruchnahme von Hilfen erhöht werden kann. Diese Strategien sollten bevorzugt settingorientiert eingesetzt werden; d.h. speziell für den Gesundheitsbereich, dass sie sowohl auf die Rahmenbedingungen der alltäglichen Lebensgestaltung, wie auch auf das individuelle Gesundheitsverhalten abgestimmt werden (*Richter*). Dasselbe müsste für die Regelsätze für Kinder und Heranwachsende gelten. Zurzeit überprüft der Gesetzgeber ausdrücklich nicht das Verbrauchsverhalten bzw. die spezifischen Bedürfnisse von Kindern, vielmehr verlässt er sich darauf, dass die von Erwachsenen abgeleiteten Regelsatzhöhen bedarfsdeckend sind. Wenn der Regelsatz für Erwachsene nicht bedarfsdeckend ist, so ist auch nicht zu erwarten, dass es die davon abgeleiteten Regelsatzhöhen für Kinder und Heranwachsende sind. Zu fordern ist deshalb die eigenständige Untersuchung der Kinderbedarfe zur Ermittlung des Existenzminimums von Kindern und Heranwachsenden (*Martens*).

Aus diesen Gründen sind bereits die Grundlagen der Bedarfsermittlung fragwürdig. Die von der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) vorgegebenen Sprünge von 0 bis 6, 6 bis 12 und 12 bis 18 Jahren sind ersichtlich zu grob, um eine differenzierte altersgerechte Bedarfsfeststellung zu ermöglichen. Auch die pauschale Einrechnung der Aufwendungen für Er-

nahrung verletzt die Anforderungen, die kinderrechtsbezogen an geeignete Maßnahmen zu stellen sind, zumal der Satz von 2,07 € täglich allein durch die mit 79 € monatlich anzusetzende mittägliche Essensversorgung in der Schule mehr als verbraucht wird (*Martens*). Das wirft die weitergehende Frage auf, ob nicht sämtliche monetären Leistungen für Kinder auf die Verwirklichung der Kinderrechte abzustellen hätten – *rights-based* statt *needs-based*. Statt an die *üblichen* Bedürfnisse müsste eine kinderrechtsbezogene Bedarfsberechnung *normativ* die in der Konvention niedergelegten Rechte berücksichtigen und ‚Stück für Stück‘ monetarisieren (*Krappmann*). In dieser Richtung müssten systematisch Indikatoren und Messzahlen entwickelt werden¹⁸, die nicht zuletzt auch einen internationalen Vergleich¹⁹ ermöglichen.

Obwohl sich die Bedeutung der Eignungsanforderung hier vor allem an Fragen des einfachen Rechts zeigt, geht sie über diesen Bereich eindeutig hinaus. Dies zeigt der gegenwärtige Streit um die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz. Zwar lässt sich begründen, dass die Grund- und Menschenrechte des Kindes bereits heute verfassungsrechtlichen Status haben, aber erst eine ausdrückliche Regelung hätte die Chance, das allgemeine Rechtsbewusstsein zu erreichen und damit auch faktisch eine kinderfreundlichere Gesellschaft vorzuprägen. Als einziges in der Bevölkerung lebendiges Verfassungsinstrument hätte das Grundgesetz bei einer Ergänzung durch Kinderrechte eine Schlüsselfunktion für die gesamte Politik für Kinder. Denn sie würde nicht zuletzt den Blick auch auf die Kinderrechtskonvention und die Vorgaben der Grundrechtscharta der Europäischen Union lenken und so zur Fortbildung des Rechtsbewusstseins beitragen. In diesem Sinne wäre die Grundgesetzergänzung zweifellos eine „geeignete Maßnahme“ und folglich mit guten Gründen als unmittelbare Staatenverpflichtung einzufordern.

„Verfügbare Mittel“

Während die bürgerlichen und politischen Rechte *unbedingt* einzulösen sind, hat die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte „unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel“ zu erfolgen. Diese Klausel hat ein Vorbild in Artikel 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Sie findet sich auch in der zur Ratifizierung anstehenden UN-Behindertenrechtskonvention. In der Denkschrift der Bundesregierung zur UN-Kinderrechtskonvention wurde diese Klausel seinerzeit als gewichtige Einschränkung interpretiert. Da die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte regelmäßig nur mit einem mehr oder weniger großen Kostenaufwand zu verwirklichen seien, sollten diese Rechte „nur nach Ausschöpfung (und damit nach Maßgabe) der dem Vertragsstaat verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit innerstaatlich verwirklicht zu werden“.²⁰ In der Tat liegt in der Bezugnahme auf die verfügbaren Mittel die Rücksichtnahme auf Grenzen der Leistbarkeit. Doch die Position der damaligen Bundesregierung geht am wirklichen Gehalt der Bestimmung vorbei. Die Verwirklichung der Rechte „nach Maßgabe der verfügbaren Mittel“ bezieht sich nämlich nicht etwa auf die im Haushaltsplan vorgesehene Mittelbereitstellung, sondern auf das insgesamt volkswirtschaftlich Leistbare. Denn sobald man den amtlichen Text heranzieht, wird deutlich, dass die deutsche Übersetzung „verfügbare Mittel“ den Sinn der Bestimmung zu unterlaufen droht. Im amtlichen Text heißt es, die Verwirklichung der Kinderrechte habe „*to the maximum extent of available resources*“ zu erfolgen. Auch wenn die Bemessung der Leistungen staatlicher Souveränität unterliegt, lässt dieser Wortlaut doch erkennen, dass auf ein Höchstmaß möglicher Anstrengungen abzustellen ist und sich die Regierungen einem Diskurs über das gesamte staatliche Einnahme- und Ausgabeverhalten stellen müssen. In einem föderalen System wie der Bundesrepublik trifft dies auf verfassungsrechtliche Gegebenheiten, die den Dialog zweifellos komplizieren; die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands durch den Bund bewirkt jedoch, dass die Bundesregierung einen Dialog zwischen Bund und Ländern in Gang zu bringen hat, der es ermöglicht, auch das Verhalten von Ländern und Gemeinden in die Betrachtung einzubeziehen.²¹ Zu Recht verlangt der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes eine umfassende Offenlegung der Finanzsituation aller staatlichen Ebenen, um ausreichende Grundlagen für die Beurteilung zu erhalten, wie die Staaten eine Balance zwischen ökonomischen und sozialen Belangen herstellen²² und ob sie dabei ihren Verpflichtungen nachkommen.

„Positive Quantifizierung“

Beim Versuch, die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel zu quantifizieren, stößt man nicht nur auf die Probleme, die sich angesichts der föderalen Struktur der Bundesrepublik ergeben. Auch infolge des weiten politischen Ermessens lassen sich konkrete Summen nur schwer beziffern, zumal nicht nur die Ausgabenseite, sondern auch politische Abwägungen über Grenzen der Belastbarkeit der Bürger bei der Finanzierung des Staatshaushalts von Belang sind. Hinzu kommt, dass zahlreiche Leistungen im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme nur von ‚quasi-staatlichen‘ Instanzen erbracht werden. Ein Zuwenig oder Zuviel an staatlichen Leistungen für Kinder und Familien lässt sich daher aus ökonomischer Sicht nicht klar bestimmen (*Werdung*). Immerhin kann der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes darauf verweisen, dass sich einige Staaten zugunsten der Kinder auf bestimmte Prozentsätze ihrer Ausgaben festlegen²³.

Für Deutschland lassen sich praktisch jedenfalls Größenordnungen eingrenzen, die eindeutigen politischen Handlungsbedarf erkennen lassen. Ausgangspunkt der Betrachtung können die offiziellen Angaben über die Höhe der Ausgaben für alle „familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates“ sein – für 2006 belaufen sich diese auf rd. 189 Mrd. Euro. Diese Summe zeichnet allerdings ein irreführendes Bild. Erfasst werden dabei u.a. Maßnahmen ohne materiellen Bezug zu Kindern (Ehegattensplitting, Hinterbliebenenrenten, Bundesmittel für Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung), familienstandsbezogene Elemente der Vergütung öffentlich Bediensteter sowie Maßnahmen, die überwiegend als kreditmäßige Vorleistungen an Kinder im Rahmen einer Umschichtung von Lebenseinkommen einzustufen sind (Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung) und Familien und Kinder letztlich eher belasten (*Werdung*). Immerhin verblieb 2006 eine Summe im Umfang von ca. 75 Mrd. Euro.

„Negative Quantifizierung“

Während die ‚positive‘ Bestimmung der verfügbaren Mittel für eine volle Verwirklichung der Kinderrechte problematisch bleiben muss, lassen sich Untergrenzen sehr wohl benennen. Keinesfalls darf der Kerngehalt – *minimum core content*²⁴ – der Kinderrechte mangels finanzieller Mittel in Frage gestellt sein. Auch unter diesem Gesichtspunkt dürfte die Bemessung der Regelsätze für Kinder im Hinblick auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27 KRK) konventionswidrig sein, und zwar nicht nur der Höhe nach, sondern auch hinsichtlich der zutage getretenen strukturellen Defizite.

In der gegenwärtigen Lage der Kinder in Deutschland ist eine weitere Eingrenzung vorzunehmen. Gegenüber den zurzeit aufgewendeten staatlichen Mitteln lässt sich nämlich eine geradezu dramatische Gegenrechnung aufmachen. Tatsächlich betreibt der Staat neben den finanziellen Leistungen für Kinder und Familien gleichzeitig in erheblichem Umfang „Familienpolitik mit negativem Vorzeichen“. Durch massive Eingriffe in der intergenerationellen Verteilung, speziell durch die umlagefinanzierten Systeme der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung sowie durch die Staatsverschuldung, erlegt er Familien und Kindern enorme Lasten auf. Nach Berechnungen des Instituts für Wirtschaftsforschung von 2005 zahlt ein durchschnittliches, im Jahre 2000 geborenes Kind durch Sozialabgaben und Steuern unter dem heutigen deutschen Steuer- und Sozialsystem im Laufe seines Lebens knapp 80.000 Euro (Barwert für 2000) *mehr* an den Staat als es zeitlebens an familienpolitischen Leistungen, öffentlichen Bildungsausgaben, Leistungen der Sozialversicherungen und Teilhabe an allen sonstigen staatlichen Ausgaben erhält. Diese von Kindern aufgebrauchten Mittel kommen zurzeit anderen zugute. Für die Kinder und Familien erzeugt der Staat auf diese Weise eine finanzielle Belastung, die zu einer Benachteiligung gegenüber Kinderlosen und Kinderarmen führt und langfristig sogar zum Rückgang von gewünschten und realisierten Kinderzahlen beigetragen haben dürfte. Auf

Dauer destabilisiert sich die gegenwärtige deutsche Finanzpolitik in diesem Sinne selbst. Allein schon unter diesem Gesichtspunkt wäre die ‚Investition‘ in künftige Generationen eine vordringliche Aufgabe (*Werdung*).

Praktische Auswirkungen

Diese Berechnungen lassen erkennen, dass der Staat, solange ein Saldo zugunsten der Kinder verbleibt, eine effektive Umverteilung zugunsten von Kindern gar nicht vornimmt. Ohne dass darin eine Bewertung von Lebensentwürfen kinderlos lebender Menschen zu sehen wäre, dürfte die Bereitstellung „verfügbarer Mittel“ auf eigene Kosten der Kinder Zweck und Ziel der UN-Kinderrechtskonvention kaum gerecht werden. Das ‚Nichtfinanzierbarkeitsargument‘ ist jedenfalls illegitim, wenn Kinder die an sie erbrachten Leistungen letztlich selbst finanzieren. Um den Saldo zugunsten der Kinder der Höhe nach abzubauen, wäre es ohne weiteres angemessen, eine Verdoppelung kinderbezogener Leistungen zu fordern. Bedenkt man allerdings, dass der Saldo im Wesentlichen durch Ungewichtigkeiten innerhalb der sozialen Sicherungssysteme entstehen, müsste man aus sachlichen Gründen einer kindgerechten Umgestaltung dieser Systeme den Vorzug geben (*Werdung*). Vor dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention ist dies nicht bloßes sozialpolitisches Petition, sondern eine „geeignete Maßnahme“, um die Rechte des Kindes zu verwirklichen.

Prozedurale Rechte aus Art. 4 KRK

Allein die erforderlichen Kalkulationen zeigen bereits, wie kompliziert es ist, die Einhaltung der nach Art. 4 KRK bestehenden Staatenverpflichtungen zu kontrollieren. Die Vorschrift würde daher ‚leerlaufen‘, wenn die Vertragsstaaten nicht gehalten wären, die Angaben, die zur Beurteilung der Lage notwendig sind, in geeigneter Form transparent zu machen. Mit Recht sieht der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in Art. 4 KRK implizit ein „*prozedurales Recht*“ zur Einhaltung unerlässlicher Verfahrensschritte (*Krappmann*). Es bedarf der Darlegung der Staatsfinanzen aller Verantwortungsebenen einschließlich der Leistungen und Belastungen, die sich aus den sozialen Sicherungssystemen ergeben. Hinzukommen muss möglichst Transparenz hinsichtlich der Ausübung des politischen Ermessens, das bei der Bemessung der Leistungen unter Beachtung des Vorrangprinzips aus Art. 3 KRK ausgeübt wurde. Deshalb ist es erforderlich, die für Kinder zur Verfügung stehenden Mittel innerhalb der Haushalte klar auszuweisen und gleichzeitig die für die Entscheidung zuständigen Stellen zu identifizieren,²⁵ um deren Ermessensausübung nachvollziehen zu können.

Die unerlässliche Transparenz muss ‚extern‘ gegenüber dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, zugleich aber auch ‚intern‘ im Verhältnis zu nichtstaatlichen Instanzen hergestellt werden, die an der Meinungsbildung zu beteiligen sind. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes betont ausdrücklich, dass die Beteiligungsrechte der Kinder nach Art. 12 KRK verlangen, diese Prozesse auch für Kinder und Jugendliche durchsichtig zu machen.²⁶

Entwicklungspläne

Die Dynamik der Verwirklichung der Kinderrechte nach Art. 4 KRK mündet in die Notwendigkeit, die progressive Realisierung der Konvention durch nationale Entwicklungspläne zu unterstützen und sichtbar zu machen²⁷. Der *Nationale Aktionsplan "Für ein kindergerechtes Deutschland"* kann diese Aufgabe - jedenfalls in den bisherigen Schwerpunktbereichen – erfüllen, wenn deren Ausarbeitung konkret auf die Staatenverpflichtungen nach Art. 4 KRK ausgerichtet wird. Es wird die Aufgabe der Nichtregierungsorganisationen sein, darauf zu dringen.

Rechtsfolgen von Vertragsverletzungen

Versäumnisse von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention wiegen in einer „Kultur des Aufwachsens“ naturgemäß besonders schwer. Die Tatsache, dass Kinder und Jugendliche mit zunehmendem Alter dem Schutz der Konvention ent-

wachsen, versieht deren Umsetzung mit wachsender Dringlichkeit. Die Forderung des UN-Ausschusses, die Verwirklichung der Kinderrechte so schnell wie möglich²⁸ sicherzustellen, hat daher eine spezifische rechtliche Qualität, wenn Kinder dadurch konkrete Benachteiligungen erleiden, indem ihnen zustehende Verbesserungen ‚durch Zeitablauf‘ verloren gehen. Das Verfahren vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes könnte dem entgegenwirken. Die Praxis, den Regierungen in den *Concluding Observations* ihre Versäumnisse vorzuhalten, könnte zu einer Verdichtung der subjektiven Rechte beitragen, wenn den Vorhaltungen wiederholt nicht abgeholfen wurde. Der Ausschuss sollte auf solche Punkte mit aller Deutlichkeit hinweisen.

Wirksames Monitoring

Ohne eine regelmäßige Kontrolle - auch im Rahmen internationaler Vergleiche²⁹ -, ist kaum nachvollziehbar, ob die Vertragsstaaten ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nachkommen. Dazu zählt nicht zuletzt, ob auch Einhaltung der internationalen Verpflichtungen abgedeckt ist, die Rechte des Kindes etwa auch in der nationalen Entwicklungspolitik zu berücksichtigen. Die Berichterstattung vor dem UN-Ausschuss nach Art 44. KRK ist daher essentiell für das Funktionieren des Übereinkommens.

Dafür sind aufgrund von Art. 4 KRK klare Anforderungen formulierbar, die sich nicht nur auf die Transparenz der gesamten Situation beziehen, sondern auch verlangen offen zu legen, ob die der Sache nach gebotenen Beteiligungsverfahren eingehalten worden sind.³⁰ Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes legt ausdrücklich Wert darauf, dass bei der Erörterung der Staatenberichte auch Fachleute aus den Finanzministerien zu Verfügung stehen, um die weiträumigen gesamtstaatlichen Abwägungsprozesse in die Diskussion einbeziehen zu können.³¹

Diese Kontrollmechanismen reichen allerdings nicht aus. Der UN-Ausschuss tritt daher zusätzlich für den Aufbau eines unabhängigen Monitoringsystems in den Vertragsstaaten ein³². Durch die *Concluding Observations* des Ausschusses ist Deutschland wiederholt aufgefordert worden, ein solches System zu schaffen. Ein „Einstiegsmodell“ dazu hat die *National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland* vorgelegt.³³ Allerdings wird die effektive Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Kindern erst durchsetzen, wenn die Gerichte mit der konkreten Beurteilung im Einzelfall befasst werden und dabei die UN-Kinderrechtskonvention mehr beachten als dies bisher der Fall ist. Die vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes verlangte Justiziabilität der Rechte³⁴ hätte in Deutschland im Hinblick darauf eine Chance, dass die von Art.3 KRK verlangte Abwägung unter vorrangiger Berücksichtigung der Rechte des Kindes unmittelbar anzuwendendes Recht ist.³⁵

Weiteres Vorgehen

Die *National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland* gibt diese Thesen und die aus dem Gespräch hervorgegangenen Notizen in die Diskussion, um ihrerseits zu Fortschritten bei der Verwirklichung der Kinderrechte beizutragen. Es wird Aufgabe aller Nichtregierungsorganisationen sein, bei der bevorstehenden Berichterstattung zum „Dritt- und Viertbericht“ der Bundesregierung im Jahr 2009 die in der weiteren Diskussion gewonnenen Erkenntnisse in konkrete politische Forderungen münden zu lassen.

¹ Committee on the Rights of the Child, 46th Session, Day of General Discussion on “resources for the rights of the child – responsibility of states”, 21 September 2007

² Concluding Recommendations Nrn. 22, 46

³ Jeand’Heur, Bernd, Verfassungsrechtliche Schutzgebote zum Wohl des Kindes und staatliche Interventionspflichten aus der Garantienorm des Art. 6 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz, Berlin 1993

-
- ⁴ Hendrik Cremer, Der Anspruch des unbegleiteten Kindes auf Betreuung und Unterbringung nach Art.20 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Veröffentlichungen aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg Bd. 29, Baden-Baden 2006
- ⁵ Lorz, Ralph Alexander, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 KRK der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung. Ein Rechtsgutachten, Bd. 7 der Reihe „Die UN-Konvention umsetzen...“, hrsg. von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, Berlin 2003
- ⁶ Bertram, Hans, Zur Lage der Kinder in Deutschland. Politik für Kinder als Zukunftsgestaltung, 2006
- ⁷ Lorz, Ralph Alexander, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 KRK der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung. Ein Rechtsgutachten, Bd. 7 der Reihe „Die UN-Konvention umsetzen...“, hrsg. von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, Berlin 2003
- ⁸ Concluding Recommendations Nr. 47
- ⁹ Concluding Recommendations Nr. 46
- ¹⁰ Bundestags-Drucksache 12/42 vom 24.01.1991, S. 29–53
- ¹¹ Lorz, a.a.o.; Cremer, a.a.O.
- ¹² Cremer, a.a.O.
- ¹³ Tomuschat, Christian, Verwirrung über die Kinderrechte-Konvention der Vereinten Nationen, in: Ruland, Franz/von Maydell, Bernd B./Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaates: Festschrift für Hans F. Zacher, Heidelberg 1998, S. 1143
- ¹⁴ Recommendations Nr. 8, Concluding Recommendations Nr. 47 Nr. 6)
- ¹⁵ Concluding Recommendations Nr. 24
- ¹⁶ Recommendations Nr. 8
- ¹⁷ Concluding Recommendations Nr. 40
- ¹⁸ Concluding Recommendations Nrn. 33, 38, 39
- ¹⁹ Concluding Recommendations Nr. 34
- ²⁰ Bundestags-Drucksache 12/42 vom 24.01.1991, S. 29–53
- ²¹ vgl. Recommendations Nr. 14
- ²² Concluding Recommendations Nrn. 26, 28
- ²³ Concluding Recommendations Nr. 22
- ²⁴ Recommendations Nr. 18, 48, Concluding Recommendations Nr. 48
- ²⁵ Concluding Recommendations Nr. 30
- ²⁶ Recommendations Nr. 13, Concluding Recommendations Nrn. 32, 35
- ²⁷ Recommendations Nr. 7, Concluding Recommendations Nr. 27
- ²⁸ Recommendations Nr. 6
- ²⁹ Recommendations Nr. 18
- ³⁰ Concluding Recommendations Nr. 37
- ³¹ Concluding Recommendations Nr. 34
- ³² Concluding Recommendations Nrn. 23, 42
- ³³ National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (Hrsg.), Publikationsreihe zum Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, Band 1, Das Einstiegsmodell, Berlin 2006
- ³⁴ Concluding Recommendations Nrn. 43, 44
- ³⁵ Ralph Alexander Lorz, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung. Ein Rechtsgutachten, Bd. 7 der Reihe „Die UN-Konvention umsetzen...“, hrsg. von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, Berlin 2003

Anhang

I.
Bericht über das Expertenhearing
„Die Verantwortung der Staaten zur Umsetzung von Artikel 4 UN-KRK –
Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel für die wirtschaftlichen, sozialen und
kulturellen Rechte der Kinder“
am 04. April 2008 in Berlin

Kirsten Schweder, Referentin der Koordinierungsstelle der National Coalition

Am 04. April 2008 fand in Berlin ein Expertenhearing der NC zum Thema „Die Verantwortung der Staaten zur Umsetzung von Artikel 4 UN-KRK – Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Kinder“ statt.

Der UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes hatte sich auf dem letzten „Day of General Discussion“ mit der Frage der Ressourcenverteilung und der jeweiligen Verantwortung des Staates befasst. Um diese Fragestellung bezogen auf die Situation in Deutschland zu vertiefen, hat die NC beschlossen, ein Expertenhearing zum o.g. Thema durchzuführen.

Die Verwirklichung der Kinderrechte ist laut Artikel 4 der UN-Kinderrechtskonvention Aufgabe aller Staaten, die die UN-KRK unterzeichnet haben. „Hierzu treffen sie „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit.“ (vgl. Art. 4 der UN-KRK).

Auch wenn die Kinderrechte für *alle* Kinder gelten (Diskriminierungsverbot Art. 2 UN-KRK) und bei *allen* Maßnahmen, die Kinder betreffen das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist (Wohl des Kindes Art. 3 UN-KRK) führt die gesellschaftliche Realität immer wieder vor Augen, dass chancengerechtes Aufwachsen und Lebenschancen abhängig sind von sozialen, kulturellen, ethnischen und nicht zuletzt ökonomischen Bedingungen.

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die Ausschöpfung der zur Verfügung gestellten, bzw. verfügbaren Mittel können zu individuellen Lebenslagen führen, die Möglichkeiten von Bildung, Integration und Partizipation fördern, einschränken oder gar verhindern.

Bei dem Expertenhearing standen die folgenden Fragen im Mittelpunkt:

1. Welche Ressourcen stehen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien in Deutschland zur Verfügung? (Familientransferleistungen, Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitssystem, Kinderschutz, Recht auf Teilhabe, Bildung, etc.).
2. Wie beurteilen Sie die Rechtsqualität des Art. 4 der UN-KRK?
3. Was sind „geeignete Maßnahmen“ zur Verwirklichung der in der UN-KRK anerkannten Rechte? Wie sind die Rechte im einzelnen zu umreißen? Was bedeutet die Begrenzung auf „verfügbare Mittel“ rechtlich?

-
4. Lässt sich in etwa bemessen, wie viel in Deutschland anteilig für die Verwirklichung der Kinderrechte im Sinne der UN-KRK ausgegeben wird? Lassen sich für die Höhe der als „verfügbar“ zu betrachtenden Mittel annäherungsweise Quoten (etwa des Bruttosozialprodukts) nennen?
 5. Teilen Sie die Auffassung, dass die Bündelung der bürgerlichen, politischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Rechte in Art. 4 Auswirkungen auf die rechtliche Qualität dieser Rechte des Kindes haben?

These: Die UN-Kinderrechtskonvention fasst zusammen, was in den menschenrechtlichen Pakten bis dahin getrennt war: bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Sie unterstreicht dadurch, dass die ‚härteren‘ als Abwehrrechte geltenden bürgerlichen und politischen und die ‚weicheren‘ wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gleichermaßen ‚Rechte‘, und die ‚weicheren‘ keineswegs nur Programmsätze sind.

6. Was heißt „erforderlichenfalls“ (in Art 4 UN-KRK) im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und welche konkreten Staatenverpflichtungen ergeben sich daraus?
7. Was „bringen“ Kinder umgekehrt dem Staat? (als investive Ausgaben)

Für das Expertenhearing konnten Prof. Dr. Lothar Krappmann, Mitglied des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, Dr. Rudolf Martens, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e.V. (DPWV), Dr. Antje Richter, Landesvereinigung Gesundheit Niedersachsen, Prof. Dr. Dr. h. c. Christian Tomuschat, Humboldt-Universität zu Berlin und Dr. Martin Werding, Institut für Wirtschaftsforschung, München (IFO) für einen Input gebenden Vortrag gewonnen werden.

Herr Prof. Dr. Krappmann hob in seinem Vortrag hervor, dass der Artikel 4 dieselbe Verbindlichkeit wie alle anderen Artikel der Konvention habe. Er sei ein Artikel, der ein „*umbrella right*“ konstituiert, und sei von daher vergleichbar mit den Artikeln 2, 3, 6 und 12 der Konvention. Es sei sinnvoll, ihn zu den Prinzipien der Konvention zu zählen. Artikel 4 deklariere ein „prozedurales Recht“. Jeder Staat habe regelmäßig in einem transparenten Verfahren zu prüfen, ob alle geeigneten Maßnahmen eingesetzt wurden, um die Artikel der Konvention zu implementieren.

Dr. Martin Werding, referierte, dass neben den verbleibenden finanziellen Leistungen für Kinder und Familien (2006 im Umfang von ca. 75 Mrd. €) der Staat auch in erheblichem Umfang „Familienpolitik mit negativem Vorzeichen“ betreibe. Durch massive Eingriffe in der intergenerationellen Verteilung lege er Familien und Kindern enorme Lasten auf. Nach Berechnungen des ifo Instituts von 2005 zahle ein durchschnittliches, im Jahre 2000 geborenes Kind durch Sozialabgaben und Steuern unter dem heutigen deutschen Steuer- und Sozialsystem im Laufe seines Lebens knapp 80.000 € (Barwert für 2000) mehr an den Staat als es zeitlebens an familienpolitischen Leistungen, öffentlichen Bildungsausgaben, Leistungen der Sozialversicherungen und Teilhabe an allen sonstigen staatlichen Ausgaben erhalte. Staatliche Ausgaben für Kinder seien so gesehen eine enorm lohnende „Investition“! Für die Kinder und Familien erzeuge der Staat umgekehrt hingegen eine finanzielle Belastung, die zu einer Benachteiligung gegenüber Kinderlosen und Kinderarmen führe. Auf Dauer destabilisiere sich die gegenwärtige deutsche Finanzpolitik in diesem Sinne selbst.

Dr. Antje Richter betonte, dass Armut ein Entwicklungsrisiko sei. Trotz der prinzipiell kostenlosen Gesundheitsversorgung für Kinder und der kostenfreien Früherkennungsuntersuchungen würden insbesondere sozial benachteiligte Mädchen und Jungen von diesen Angeboten nicht erreicht werden.

Es würden Strategien benötigt, über die Zugangsbarrieren abgebaut und die Inanspruchnahme erhöht werden kann. Diese Strategien sollten bevorzugt settingorientiert eingesetzt werden; d.h. sie sollten sich sowohl auf die Rahmenbedingungen der alltäglichen Lebensgestaltung, wie auch auf das individuelle Gesundheitsverhalten richten. Ein besonderer Zusammenhang bestehe zwischen den beiden Lebenslagendimensionen Gesundheit und Bildung.

Prof. Dr. Dr. h. c. Christian Tomuschat, legte dar, dass die vielfache Behauptung, Artikel 4 der UN-KRK stelle lediglich „soft law“ dar, nicht richtig sei und der Zielsetzung dieser Bestimmung nicht gerecht werde. Der stärkste Anstoß zur Verwirklichung der in der UN-Kinderrechtskonvention festgeschriebenen Rechte würde wohl von der Bereitschaft der Gerichte ausgehen, ihr die unmittelbare Anwendbarkeit zuzuerkennen. Die Bundesregierung habe zwar bei der Ratifikation in einer Erklärung festgehalten, dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung finden könne und lediglich in „traditioneller Manier“ Staatenverpflichtungen begründe. Aber die Entscheidung über die unmittelbare Anwendbarkeit träfe der Gesetzgeber, der in sein Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG keinen solchen Vorbehalt aufgenommen hat. Demzufolge sei nach ständiger Staatspraxis davon auszugehen, dass die UN-KRK in der Bundesrepublik die Qualität unmittelbar anwendbaren Rechts erlangt habe.

Dr. Rudolf Martens referierte die Auffassung des Paritätischen, dass Regelsatzverordnung und SGB II und SGB XII dringend reformiert werden müssten, um armutsfest für Familien mit Kindern zu sein. Er verwies auf das Sozialgesetzbuch XII (Sozialhilfe), das in § 28 Abs.1 regelt, dass der notwendige Bedarf für den Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen mit Ausnahme der Wohnkosten und einiger Sonderbedarfe nach Regelsätzen befriedigt werde. Die Ausgestaltung der Regelsätze sei von herausgehobener Bedeutung, insofern die Sozialhilfe damit ihre Aufgabe gem. § 1 SGB XII erfüllt, „den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“. Er legte dar, dass die derzeitige Regelsatzhöhe unzureichend sei, die Regelsatzfortschreibung unangemessen (der Regelsatz wird nicht entsprechend eines an ihn angepassten Preisindex fortgeschrieben - er ist an den Rentenwert gebunden) und die Bedarfsermittlung für Kinder fehle.

Die Ergebnisse des Expertenhearings werden im Nachgang ausgewertet und das Thema soll auf dem 14. Offenen Forum der NC am 14. November 2008 in Berlin vertieft werden.

II.

Thesen und Leitsätze der Expertinnen und Experten

Finanzielle Ressourcen zur Umsetzung von Artikel 4 UN-KRK

Dr. Antje Richter, Landesvereinigung für Gesundheit Niedersachsen e.V.

Zu Frage 1: "Welche Ressourcen stehen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien in Deutschland zur Verfügung?"

1. Soziale Ungleichheit führt über Unterschiede in gesundheitsrelevanten Faktoren zu gesundheitlicher Ungleichheit und damit zu Unterschieden in der Morbidität (und Mortalität).

2. Armut ist ein Entwicklungsrisiko: Trotz der prinzipiell kostenlosen Gesundheitsversorgung für Kinder und der kostenfreien Früherkennungsuntersuchungen werden insbesondere sozial benachteiligte Mädchen und Jungen von diesen Angeboten nicht erreicht.

3. Es werden Strategien benötigt, über die Zugangsbarrieren abgebaut und die Inanspruchnahme erhöht werden kann. Diese Strategien sollten bevorzugt settingorientiert eingesetzt werden; d.h. sie sollten sich sowohl auf die Rahmenbedingungen der alltäglichen Lebensgestaltung, wie auch auf das individuelle Gesundheitsverhalten richten, entsprechend den Empfehlungen der WHO, aber auch zahlreiche anderer hiesiger Akteure (BMG, BZgA, GKV).

4. Diese Empfehlungen zur settingorientierten Gesundheitsförderung sind kompatibel zu den Erkenntnissen zur Bewältigung von Armut aus Armuts- bzw. Resilienzforschung. Ein besonderer Zusammenhang besteht zwischen den beiden Lebenslagedimensionen Gesundheit und Bildung.

Prof. Dr. Dr. h. c. Christian Tomuschat, Humboldt-Universität zu Berlin **Die rechtliche Bedeutung von Art. 4 des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes**

1) Art. 4 des VN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (RKÜ) erläutert und konkretisiert die völkerrechtliche Grundregel, dass alle Staaten die von ihnen vertraglich übernommenen Verpflichtungen nach besten Kräften zu erfüllen haben (*pacta sunt servanda*).

2) Ähnliche Vorschriften finden sich in Art. 2 Abs. 1 und 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte wie auch in Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Art. 4 RKÜ orientiert sich mit wörtlich übereinstimmenden Wendungen vor allem an dieser letzteren Klausel.

3) Im Grunde sind solche Klauseln nicht notwendig. Aber sie besitzen eine wichtige Appellfunktion, indem die Vertragsparteien daran erinnert werden, dass die ihren Bürgern eingeräumten Rechte sich nicht von selbst vollziehen, sondern zu ihrer vollen Realisierung tatkräftiger Anstrengungen bedürfen.

4) Art. 4 RKÜ ändert Inhalt und Tragweite der in den nachfolgenden Artikeln enthaltenen Rechtsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht. Es muss jeweils anhand der in Rede stehenden Einzelbestimmung geprüft werden, welche Art von Verpflichtung vertraglich festgelegt worden ist. Art. 4 RKÜ unterstreicht lediglich, dass es eines gezielten und koordinierten Einsatzes aller verfügbaren Mittel bedarf.

5) Die Behauptung, Art. 4 RKÜ stelle lediglich „soft law“ dar, liegt neben der Sache und wird der Zielsetzung dieser Bestimmung nicht gerecht.

6) Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat sich in Allgemeinen Bemerkungen zur Verwirklichung der Rechte aus dem RKÜ (vom 3. Oktober 2003, UN-Dok. CRC/GC/2003/5, 27. November 2003) ausführlich zu der Frage geäußert, welche Maßnahmen seiner Auffassung nach von den Vertragsparteien ergriffen werden müssen.

7) Der stärkste Anstoß zur Verwirklichung der Rechte aus dem RKÜ würde wohl von der Bereitschaft der Gerichte ausgehen, dem RKÜ die unmittelbare Anwendbarkeit zuzuerkennen. Die Bundesregierung hat zwar bei der Ratifikation des RKÜ in einer Erklärung festgehalten,

dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung finden könne und lediglich in traditioneller Manier Staatenverpflichtungen begründe. Aber die Entscheidung über die unmittelbare Anwendbarkeit trifft der Gesetzgeber, der in sein Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG keinen solchen Vorbehalt aufgenommen hat. Demzufolge ist nach ständiger Staatspraxis davon auszugehen, dass das RKÜ in der Bundesrepublik die Qualität unmittelbar anwendbaren Rechts erlangt hat.

8) Wie immer diese Frage zu entscheiden sein mag, der Ausschuss für die Rechte des Kindes verlangt jedenfalls in seinen Allgemeinen Bemerkungen, dass echte Rechte auch justizierbar sein müssen (Nr. 24-25). Hierbei kommt es darauf an, ob tatsächlich ein Artikel des RKÜ solche Rechte statuiert oder lediglich eine allgemeine Bemühenspflicht des Staates festlegt.

Dr. Martin Werding, Institut für Wirtschaftsforschung, München (IFO)

1. Ein Zuwenig oder Zuviel an staatlichen Leistungen für Kinder und Familien lässt sich aus ökonomischer Sicht nicht klar bestimmen. Welche Mittel ein Staat dafür verfügbar hat bzw. verfügbar macht, hängt auch an politischen Abwägungen mit Ausgaben für andere Zwecke staatlichen Handelns und an politischen Abwägungen über Grenzen der Belastungen der Bürger bei der Finanzierung des Staatshaushalts.
2. Offizielle Angaben über die Höhe der Ausgaben für alle „familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates“ – für 2006 belaufen sich diese auf rd. 189 Mrd. € – zeichnen allerdings ein irreführendes Bild. Erfasst werden dabei u.a. Maßnahmen ohne materiellen Bezug zu Kindern (Ehegattensplitting, Hinterbliebenenrenten, Bundesmittel für Kindererziehungszeiten in der GRV), familienstandsbezogene Elemente der Vergütung öffentlich Bediensteter sowie Maßnahmen, die überwiegend als kreditmäßige Vorleistungen an Kinder im Rahmen einer Umschichtung von Lebenseinkommen einzustufen sind (Mitversicherung in der GKV und SPV) und Familien und Kinder letztlich eher belasten.
3. Neben den verbleibenden finanziellen Leistungen für Kinder und Familien – 2006 im Umfang von ca. 75 Mrd. € – betreibt der Staat auch in erheblichem Umfang „Familienpolitik mit negativem Vorzeichen“. Durch massive Eingriffe in der intergenerationelle Verteilung, speziell durch die umlagefinanzierten Systeme der GRV, GKV und SPV sowie durch die Staatsverschuldung, erlegt er Familien und Kindern enorme Lasten auf. Nach Berechnungen des ifo Instituts von 2005 zahlt ein durchschnittliches, im Jahre 2000 geborenes Kind durch Sozialabgaben und Steuern unter dem heutigen deutschen Steuer- und Sozialsystem im Laufe seines Lebens knapp 80.000 Euro (Barwert für 2000) mehr an den Staat als es zeitlebens an familienpolitischen Leistungen, öffentlichen Bildungsausgaben, Leistungen der Sozialversicherungen und Teilhabe an allen sonstigen staatlichen Ausgaben erhält.
4. Staatliche Ausgaben für Kinder sind so gesehen eine enorm lohnende „Investition“. Für die Kinder und Familien erzeugt der Staat umgekehrt hingegen eine finanzielle Belastung, die zu einer Benachteiligung gegenüber Kinderlosen und Kinderarmen führt und langfristig sogar zum Rückgang von gewünschten und realisierten Kinderzahlen beigetragen haben dürfte. Auf Dauer destabilisiert sich die gegenwärtige deutsche Finanzpolitik in diesem Sinne selbst.

Prof. Dr. Lothar Krappmann, Mitglied des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes

-
1. Der Artikel 4 hat dieselbe Verbindlichkeit wie alle anderen Artikel der Konvention. Er ist ein Artikel, der ein *umbrella right* konstituiert, und ist daher vergleichbar mit den Artikeln 2, 3, 6 und 12 CRC. Es ist sinnvoll, ihn zu den Prinzipien der Konvention zu zählen.
 2. Artikel 4 deklariert ein prozedurales Recht. Jeder Staat hat regelmäßig in einem transparenten Verfahren zu prüfen, ob alle geeigneten Maßnahmen eingesetzt wurden, um die Artikel der Konvention zu implementieren.
 3. Zu den geeigneten Maßnahmen gehört nicht nur die Bereitstellung von finanziellen Mitteln, wie der Artikel 4 deutlich macht.
 4. Die Unterscheidung von bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ist zumeist schwer zu vollziehen; die Unterscheidung kann keinen Unterschied in der Mittelbereitstellung begründen (CRC GC 5, para. 6).
 5. Voraussetzung eines solchen Verfahrens, in dem die volle Ausschöpfung der Mittel geprüft wird, ist eine vollständige Zusammenstellung aller öffentlichen Ausgaben zur Umsetzung der Kinderrechte, aber auch der weiteren Maßnahmen zu diesem Ziel (CRC GC 5, para. 51).
 6. Da der Staat auf die Mitwirkung der Zivilgesellschaft insbesondere bei der Umsetzung der sozialen Rechte angewiesen ist, sind NGOs in diesem Verfahren zu beteiligen (CRC GC 5, para. 27).
 7. Kinder und/oder ihre Vertreter sind in diesem Verfahren zu beteiligen, weil es in ihm um Entscheidungen geht, die ihre Angelegenheiten berühren (Art. 12).
 8. Falls zentrale Verpflichtungen aus den Kinderrechten nicht voll verwirklicht wurden, ist eine Begründung erforderlich, dass alle Anstrengungen ("every effort") und Einsatz der Mittel "to the maximum extent" unternommen wurden, um diese Verpflichtungen einzulösen (ICESCR GC 3, para. 10).
 9. Falls Kinderrechte nicht voll verwirklicht wurden, ist ein Plan erforderlich, wie in einem absehbaren Zeitrahmen die volle Verwirklichung erreicht werden kann ("to achieving progressively the full realization", ICESCR Art. 2, 1; Art. 14).
 10. Falls zentrale Verpflichtungen nicht eingehalten werden, ist die internationale Gemeinschaft verpflichtet, für die Verwirklichung zu sorgen, wenn der Staat nachweist, dass er alle Anstrengungen ("every effort") unternommen hat, aber diese nicht ausreichen.
 11. Eine Rücknahme erreichter Implementation ist unzulässig (ICESCR GC 13, para. 45: "strong presumption of impermissibility of any retrogressive measures").

Dr. Rudolf Martens, Paritätische Forschungsstelle Berlin Kinderarmut und Regelsatz

Der Paritätische vertritt die Auffassung, Regelsatzverordnung und SGB II und SGB XII müssten dringend reformiert werden, um armutsfest für Familien mit Kindern zu sein.

Das Sozialgesetzbuch XII (Sozialhilfe) regelt in § 28 Abs.1, dass der notwendige Bedarf für den Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen mit Ausnahme der Wohnkosten und einiger Sonderbedarfe nach Regelsätzen befriedigt wird. Die Ausgestaltung der Regelsätze ist von herausgehobener Bedeutung, insofern die Sozialhilfe damit ihre Aufgabe gem. § 1 SGB XII erfüllt, „den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde

des Menschen entspricht“. Der Paritätische ist mit drei wesentlichen Kritikpunkten und Forderungen an die Öffentlichkeit getreten:

Regelsatzhöhe unzureichend. Der Paritätische hatte bereits im Dezember 2004 die Verabschiedung der damaligen Regelsatzverordnung massiv kritisiert. In einer Expertise konnte er nachweisen, dass die einzelnen Ausgabepositionen zu niedrig angesetzt wurden. Unter uneingeschränkter Offenlegung seiner Berechnungsgrundlagen kam der Paritätische zu dem Ergebnis, dass der Regelsatz – der Methodik des vom Gesetzgeber vorgesehenen Statistikmodells folgend – am 1. Juli 2006 um 20 Prozent von 345 auf 415 Euro angehoben werden müsste, um bedarfsdeckend zu sein.

Regelsatzfortschreibung unangemessen. Neben der Höhe und Struktur des Regelsatzes wurde vor allem auch seine *Fortschreibung* kritisiert. Der Regelsatz wird nämlich *nicht* entsprechend eines an ihn angepassten Preisindex fortgeschrieben, vielmehr ist er an den Rentenwert gebunden. Zu erwarten ist, dass der Rentenwert künftig – wenn überhaupt – kaum noch steigen wird. In Folge davon wird der Realwert des Regelsatzes sinken, wenn die Kopplung an den Rentenwert nicht aufgehoben wird.

Bedarfsermittlung für Kinder fehlt. Die Regelsatzverordnung und das SGB XII sehen keine Bedarfsmessung für Kinder vor. Die Regelsatzhöhe bei Kindern und Heranwachsenden wird nicht – wie der Erwachsenenregelsatz – in der Regelsatzverordnung, sondern in § 28 Abs. 1 SGB II bestimmt. Die Regelleistung beträgt bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60 Prozent und vom 15. bis zur Vollendung des 17. Lebensjahres 80 Prozent des nach § 20 Abs. 2 SGB II maßgebenden Regelsatzes. Somit werden die Regelsätze für Kinder und Heranwachsende normativ vom Erwachsenenregelsatz abgeleitet. Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber überprüft mit diesem Verfahren ausdrücklich nicht das Verbrauchsverhalten bzw. die spezifischen Bedürfnisse von Kindern, vielmehr verlässt er sich darauf, dass die normativ abgeleiteten Regelsatzhöhen bedarfsdeckend sind. Wenn der Regelsatz für Erwachsene nicht bedarfsdeckend ist, so ist auch nicht zu erwarten, dass es die davon normativ abgeleiteten Regelsatzhöhen für Kinder und Heranwachsende sind. Der Paritätische fordert eine eigenständige Untersuchung der Kinderbedarfe zur Ermittlung des Existenzminimums von Kindern und Heranwachsenden.

III.

Lothar Krappmann

Die Verantwortung der Staaten zur Umsetzung von Artikel 4 UN-KRK Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Kinder

Artikel 4 der Kinderrechtskonvention - ein Prinzip?

Der Artikel 4 der Kinderrechtskonvention, oft mit Verwirklichung der Kinderrechte überschrieben, ist ein Artikel, der, wie manche andere, nicht nur ein Recht in sich benennt, sondern für viele, wenn nicht alle anderen Rechte des Kindes von Bedeutung ist. Andere Beispiele sind das Recht auf Nicht-Diskriminierung (Artikel 2), das Recht der Wahrung bester Interessen des Kindes (Artikel 3), das Recht auf Überleben und Entwicklung (Artikel 6) und das Recht des Kindes auf Gehör (Artikel 12). Diese vier Artikel werden *umbrella rights* oder zumeist Prinzipien genannt. Diesen Sprachgebrauch hat der erste Kinderrechtsausschuss eingeführt, der 1991 zur Überwachung der Einhaltung der Konvention eingesetzt wurde.

Immer wieder wurde die Frage aufgeworfen, weshalb nur diese vier Artikel in den Rang von

Prinzipien erhoben wurden. Zu den Artikeln, die immer wieder als eines Prinzips verdächtig genannt wurden, zählt vor allem der Artikel 4 über die Verwirklichung der Kindesrechte, in dem die der Konvention beitretenden Staaten sich verpflichten, "alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der ... anerkannten Rechte" zu ergreifen, und zwar "unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit".³⁵

Da ich den Eindruck habe, dass die deutsche, juristisch nicht vertragsrelevante Übersetzung an manchen Stellen die Aufträge der Konvention durch die Art der Übersetzung etwas abschwächt, zitiere ich auch den englischen Vertragstext. Dort heißt es, dass die Staaten solche Maßnahmen "to the maximum extent of their available resources" zu unternehmen hätten

Ein ähnlicher Artikel findet sich auch im Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte sowie im Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.³⁵ Im Sozialpakt erlegen sich in Artikel 2, Absatz 1, die Staaten auf, "unter Ausschöpfung aller (ihrer) Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der ... Rechte zu erreichen." "Nach und nach" lautet die deutsche Übersetzung für das Englische "progressively", das im Text des Artikels 4 der Kinderrechtskonvention nicht enthalten ist, aber in der Diskussion um die aus den beiden Artikeln abzuleitenden Konsequenzen eine große Rolle spielt.

Kein Zweifel kann bestehen, dass die Verpflichtung, mit allen gesetzgeberischen, administrativen und weiteren geeigneten Maßnahmen und unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel, "to the maximum extent of their available resources", die Verwirklichung der Kinderrechte zu betreiben, sich auf viele Artikel der Konvention bezieht.³⁵ Von einer dynamischen Beziehung zu allen anderen Bestimmungen des Pakts spricht ein Kommentar des Sozialpaktausschusses (General Comment Nr. 3, 1999). Es gibt also gute Gründe, die Bestimmungen des Artikels 4 der Kinderrechtskonvention als fünftes Prinzip der Konvention betrachten, als eine ihrer zentralen und ausstrahlenden Vorkehrungen zur Erfüllung aller Rechte des Kindes.

Langjährige Aufmerksamkeit für diesen Artikel

Der durch die Konvention eingesetzte Kinderrechtsausschuss hat sich bald mit diesem Artikel auseinandergesetzt, nicht erst im letztjährigen Day of General Discussion, der diesem Thema gewidmet war. Im Jahr 1999 gab es einen Workshop, der den General Measures of Implementation gewidmet war, die sich vor allem auf den Artikel 4 der Konvention stützen.³⁵ Nach diesem Workshop begannen die Arbeiten an einem General Comment zu diesem Thema, dem General Comment No. 5 "General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (art. 4, 42 and 44, para. 6)", der im Jahr 2003 vom Ausschuss verabschiedet wurde.³⁵ Auch die Ausschüsse der beiden genannten Pakte haben Kommentare zu den verwandten Bestimmungen in ihren Verträgen verfasst.³⁵ Die Ausschüsse sind sich der Bedeutung dieser Artikel also sehr bewusst.

Das Problem der Mittel, der available resources, tauchte in jenem Kommentar Nr. 5 bereits auf, wurde aber bei weitem nicht erschöpfend behandelt; denn der Kommentar wurde vor allem ausgearbeitet, um den Staaten einen Überblick darüber zu geben, welche Instrumente überhaupt zu entwickeln sind, um die Kinderrechte durchzusetzen: Gesetzgebung, gezielte Umsetzungsmaßnahmen, Koordination und Monitoring, Datenerhebungen, Fortbildung in allen einschlägigen Berufen und manches mehr, darunter auch die Bereitstellung von Mitteln.

Dennoch: Zwei wichtige Gesichtspunkte wurden in diesem Kommentar angesprochen. Der Kommentar weist zum einen darauf hin, dass nur dann, wenn Staaten die Ausgaben für die Erfüllung der Kinderrechte im nationalen und anderen wichtigen Haushalten vollständig zusammenstellen, eine Analyse und Bewertung der Frage, ob Kinderrechte "unter Ausschöpfung (der) verfügbaren Mittel" zu verwirklichen versucht wurden, überhaupt möglich ist. Zum ande-

ren macht der Kommentar darauf aufmerksam, dass Staaten die Auswirkungen einer veränderten Wirtschaftspolitik wie etwa die Einführung einer Marktwirtschaft oder die verstärkte Privatisierung, mit größter Sorgfalt im Hinblick auf die Sicherung der Kinderrechte zu überwachen haben.

Im vergangenen September gab es dann den Day of General Discussion zum Thema der staatlichen Verantwortung, erforderliche Mittel für die Erfüllung der Kinderrechte bereitzustellen. Das Problem der Ressourcen-Bereitstellung ist immer mehr zu einem der Kernprobleme in der Umsetzung der Konvention geworden. Die meisten Staaten dieser Welt haben mittlerweile die Landesgesetze an die Bestimmungen der Konvention angepasst. Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten sind besser geklärt, Gremien und Institutionen wurden eingerichtet, vielleicht nicht wirkungsvoll im wünschenswerten Maße. Aber ein Aspekt mangelnder Wirksamkeit sind immer auch die zur Verfügung stehenden oder eben nicht zur Verfügung stehenden Ressourcen. So ging zum Beispiel vor ein paar Wochen die Nachricht um die Welt, dass *trotz* der zusätzlichen finanziellen Anstrengungen zur Unterstützung des Education for All-Aktionsplans, die 2002 in Monterrey von einer Geldgeberkonferenz beschlossen wurden, die Mittel nicht ausreichen werden, um das zweite Millennium Development Goal, Grundbildung für alle, in allen Staaten zu erreichen.

Die Kinderrechtskonvention ist im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen durchaus realistisch. Sie hält zwar die Verpflichtung der Staaten fest, ihre Mittel im höchstmöglichen Ausmaß einzusetzen, aber sagt doch auch: soweit diese Mittel vorhanden sind. Man mag dies für eine weiche Bestimmung halten, die dem Staat leicht macht zu sagen, mehr Mittel waren nicht aufzutreiben.

Prozedurales Recht

Ganz so einfach ist es jedoch für einen Staat nicht, sich der eingegangenen Verpflichtung zu entziehen, ist es allerdings auch für den Ausschuss nicht, auf die Bereitstellung von mehr Mitteln Einfluss zu nehmen, denn die Konvention macht ihn nicht zu einer Über-Regierung, die einen Staatshaushalt umstellen könnte.

Nach gut abgeklärtem Verständnis handelt es sich bei dem Recht der Kinder auf Ausschöpfung vorhandener Mittel für die Einlösung ihrer Rechte um ein prozedurales Recht: Der Ausschuss muss nach diesem Verständnis des Artikels darauf dringen, dass die Entscheidung einer Regierung, dies sei das Maximum an verfügbaren Mitteln, transparent und explizit gefällt wird. Eine generelle Versicherung, die Interessen der Kinder seien immer im Blick, reicht nicht aus. Vielmehr muss es irgendeinen Punkt im Verfahren der Mittelzuweisungen geben, an dem die umzusetzenden Rechte der Kinder aufgerufen werden und geprüft wird, ob sich die zu fällende Entscheidung angesichts der Verpflichtung aus Artikel 4 rechtfertigen lässt.

Ein weiterer hochbedeutsamer Aspekt eines solchen Verfahrens bestünde darin, dass es die Beteiligung von Fachleuten und Vertretern der Betroffenen, also der Kinder, wenn nicht der Kinder selber, an festgelegten Stellen des Verfahrens ermöglicht. Auf diese Weise werden die "best interests" der Kinder eingebracht. Das ist ihnen durch Artikel 3 der Konvention in allen Angelegenheiten zugesichert, die sie betreffen, und in Haushaltsberatungen werden wahrhaftig Angelegenheiten behandelt, die Kinder fundamental betreffen. Dieses Verfahren zeigt auch die Bereiche auf, an denen Zusammenarbeit mit den NGOs zu verabreden ist, denn die Umsetzung der Kinderrechte ist nicht allein durch staatliche Organe zu erreichen, sondern bedarf der gesellschaftlichen Mitwirkung.

Ich habe Fragen nach einem transparenten Verfahren und Mitsprachemöglichkeiten mehrfach an Regierungen gerichtet und nie eine Antwort erhalten, und dies aus mehreren Gründen. Wahrscheinlich gibt es ein solches Verfahren nirgends, jedenfalls nicht mit Blick auf die Ausgaben für Kinder, aber durchaus im Hinblick auf andere Zwecke, etwa einen Investitionsaus-

halt, weil er den Rahmen der erlaubten Kreditaufnahme bestimmt. Es ist also keineswegs ein nicht realisierbares Verlangen, allerdings eines, das der Expertise bedarf, um ein aussagekräftiges Gesamtzahlenwerk aufzustellen. Aber auch Teilzahlenwerke wären willkommen. Der Ausschuss erhält sie selten. Übrigens hat meines Wissens noch nie ein Finanzfachmann einer Regierungsdelegation angehört.

Ressourcen verschiedener Art

Ressourcen: Ich bin vielleicht etwas zu schnell bei den Haushaltstiteln angelangt. Nicht nur Geld ist eine Ressource, sondern selbstverständlich gibt es auch Humanressourcen und Infrastrukturressourcen. Zum Teil stecken in ihnen auch finanzielle Aufwendungen für Bildung, Kommunikation und Mobilität. Dennoch sind mentale Strukturen, die Kinder als Subjekte anerkennen, und andere, die sich gegen Kinderrechte sperren, gegenüber finanziellen Erwägungen und Möglichkeiten ziemlich resistent. Daher sind sie bei den Bemühungen um Mittel für die Umsetzung von Kinderrechte immer eigens zu beachten und mit geeigneten Vorgehensweisen zu beeinflussen, etwa durch Bildung und institutionelle Angebote.

Aber es sollte nicht vergessen werden, dass zu den Mitteln, die Umsetzung von Kinderrechten voranzubringen, auch weiterhin gesetzgeberische Maßnahmen, Klärungen von Verantwortlichkeiten, Menschenrechtsinstitutionen und Kinderbeauftragte, Datensammlungen und Öffentlichkeitskampagnen zählen, Punkte, in denen es auch hierzulande noch manchen Nachholbedarf gibt.

Internationale Zusammenarbeit

Die Konvention, folglich auch der Kinderrechtsausschuss nimmt allerdings einen festgestellten Mangel an Mitteln nicht einfach hin. Artikel 4 fordert im letzten Satz den Staat zu internationaler Kooperation auf. Adressaten dieser Aufforderung sind aber nicht nur die Staaten in Not, sondern auch die Staaten, die helfen können: Als Mitgliedsstaaten der Konvention haben sie mit ihrem Beitritt akzeptiert, dass sie nicht nur für die Kinder ihres Landes Mittel aufzubringen haben, sondern auch andere zu unterstützen haben.

Diese Hilfe ist somit nicht nur eine Geste guten Willens, sondern ein übernommene Pflicht. Möglicherweise sind die zahlreichen Beitritte zur Konvention auch durch dieses Angebot in Artikel 4 gefördert worden, denn es sagt kinderorientierte Entwicklungshilfe zu, die offensichtlich nach anderen Kriterien zu gewähren ist als eine rein wirtschaftlich orientierte Entwicklungshilfe.

Schrittweise Verwirklichung

Die zweite Reaktion auf Mangel an Mitteln zur unmittelbaren Verwirklichung eines Kinderrechts besteht darin, dass die bessere Erfüllung der Rechte "nach und nach", "progressively" erreicht werden muss. Diese Anforderung, die nicht im Artikel 4 der Konvention, sondern im Artikel 2, 1 des Sozialpakts steht, gilt auch für die Erfüllung der Kinderrechte. Wenn auch in Artikel 4 der Hinweis auf die schrittweise Verwirklichung nicht aufgeführt wird, so ist er doch an anderen wichtigen Stellen der Konvention zu finden: so in Artikel 24, 4, wo es um die progressive volle Umsetzung der Gesundheitsrechte geht, und in Artikel 28, 2, wo das Bildungsrecht der Kinder behandelt wird.

Ebenfalls gilt nach allgemeiner Auffassung auch für die Kinderrechte generell, was der Sozialpakt in Artikel 14 verlangt, nämlich einen detaillierten Plan auszuarbeiten, der zeigt, in welcher Weise der Staat das Rechts auf Bildung schrittweise zu verwirklichen gedenkt, und zwar in einem akzeptablen Zeitrahmen, "within a reasonable number of years". Der Sozialpakt fordert dies von den Staaten im Hinblick auf die kostenlose Grundbildung. Menschenrechtsanwälte sehen darin eine für alle Menschen- und Kinderrechte geltende Bestimmung.

Keine Rückschritte

Eine weitergehende Interpretation des "progressively" sagt sogar, dass eine Rücknahme von Schritten zur Verwirklichung von Rechten ausgeschlossen sei. Unser UN-Bruderausschuss zum Sozialpakt schreibt in seinem General Comment zum Artikel 13 des Pakts, der den Bildungsartikel auslegt, es sei allgemeine Auffassung, dass zurücknehmende Maßnahmen im Hinblick auf das Recht auf Bildung unzulässig seien. Er erweitert das auch auf andere Rechte des Pakts (so Absatz 45 des Kommentars).

Der Kinderrechtsausschuss hat sich dieser Auffassung angeschlossen. Er führt im Abschlussdokument des Day of General Discussion aus: "Die Verpflichtung, keine regressiven Schritt zu unternehmen, welche die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte erschweren könnten, wird [vom Ausschuss] als Teil der Verpflichtung verstanden, diese Rechte progressiv zu realisieren."

Im Bereich des Rechts auf Bildung ist das durchaus ein Problem, und zwar weltweit, weil es Bemühungen der Weltbank gab, Staaten in Gegenleistung für Wirtschaftshilfe Schulgebühren abzuverlangen, wogegen Katarina Tomasevski, die Vorgängerin des Sonderberichterstatters auf Bildung, Vernor Munoz, heftig und erfolgreich gestritten hat. Aber auch hier im Lande drohen Rückschritte, denn ich lese fast täglich Meldungen eines aufmerksamen Beobachters unserer Schullandschaft, in der Länder und Gemeinden mit knapper Kasse Bücher-, Bus und andere Kosten auf Schüler und Eltern abwälzen, ja sogar Toilettenkosten einzuführen versuchen.

Kinderrechte jetzt!

Die Tatsache, dass im Artikel 4 nicht gleich die progressive realization als Ausweichmöglichkeit angeboten wird, hat auch zu Diskussionen geführt. Man hat diese Auslassung als Hinweis auf die Notwendigkeit interpretiert, gerade die Verwirklichung der Kinderrechte nicht aufzuschieben, weil Kinder in ihren jungen Jahren Können und Haltungen fürs Leben ausbilden, die später immer schwerer zu ergänzen und zu verändern sind. Konsequenterweise betonen der Kommentar des Sozialpaktausschusses und die Schlussempfehlung des Kinderrechtsausschusses, dass im Falle einer progressiven Verwirklichung die Verwirklichung der Kinderrechte "so schnell und so effektiv wie möglich" erreicht werden müsse.

Die Frage nach den unmittelbar zu verwirklichenden Kernverpflichtungen

Durch das Problem, Kinderrechte nicht unmittelbar und vollständig umsetzen zu können, ergibt sich eine weitere Frage. Was ist das Wichtigste? Was ist das Unverzichtbare? Die Diskussion der Juristen kreist um den Begriff der essentiellen Verpflichtungen, der *core obligations*, die mit allen Anstrengungen zu verwirklichen sind.³⁵

Der Ausschuss zum Sozialpakt hat in seinem Kommentar dargelegt, dass ein Staat nicht unterschreiten darf, was unverzichtbar zum Leben in Würde gehört. Es geht um Nahrung, medizinische Versorgung, Wohnung und unter anderem auch um grundlegende Bildung, immer bezogen auf die Lebensverhältnisse der Menschen, aber trotzdem außerordentlich schwierig zu bestimmen.³⁵

Hinsichtlich der Untersuchung, ob ein Staat alles getan hat, um die essentiellen Verpflichtungen zu erfüllen, verschiebt sich die Argumentationslast noch einmal. Der Sozialpaktausschuss verlangt in einem jüngeren Statement zu Artikel 2, 1 den Nachweis, dass "every effort" unternommen wurde, um diesen Verpflichtungen gerecht zu werden (An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol of the Covenant, 2007, para. 6).³⁵

Allerdings muss man dafür Einigkeit darüber erreicht haben, worin diese essentiellen Verpflichtungen bestehen. Dafür müsste man Recht für Recht durcharbeiten. Es gibt vielversprechende Ansätze dazu, etwa der von Fons Coomans zu den essentiellen Verpflichtungen unter dem Recht auf Bildung.³⁵ Aber es fehlt noch viel an Auseinandersetzung, um Standards durchzusetzen, die dann die Mittel, die für die Umsetzung bereitgestellt werden müssen.

Auch für die Staatengemeinschaft ist dieser Fall relevant, weil durch die Kinderrechtskonvention die Hilfe der an Mitteln reicheren Staaten nicht mehr allein ein Gegenstand des guten Willens ist, sondern sie die Pflicht übernommen haben, Staaten, die alle Möglichkeiten ausgeschöpft haben, zu unterstützen, damit sie die core obligations erfüllen. Dafür müssen sie Klarheit darüber erhalten, dass Staaten, die den Kindern nicht den Grundbestand an Rechten sichern, wirklich das ihnen Mögliche getan haben. Im Übrigen kann der Staat auch in diesem Fall seine Verantwortung nicht weiterreichen, sondern muss seine vollen Anstrengungen fortsetzen.

Es sei angefügt, dass es nach allgemeiner Auffassung einige Rechte gibt, bei denen ihrer Natur nach keine schrittweise Verwirklichung denkbar ist. Dazu gehören die Überwindung von Diskriminierung und die Benachteiligung auf Grund der Geschlechtszugehörigkeit.

Empfehlungen des Day of General Discussion 2007

Der vorläufige Höhepunkt der Arbeit des Kinderrechtsausschusses an diesem Problem war der Day of General Discussion im Jahr 2007. Er hielt in seinem Schlussdokument fest, dass es zunächst der gesetzlichen Grundlage bedürfe, um die Kinderrechte fest im Land zu verankern, dann aber wichtig ist, ein Verfahren einzurichten, das erlaubt, die öffentlichen Ausgaben für Kinder angesichts der zu erfüllenden Rechte zu bewerten.

Der Ausschuss fordert auch dazu auf, nach Ressourcen zu suchen und dabei nicht nur finanzielle im Auge zu haben, sondern zum Beispiel daran zu denken, dass Eltern für Kinder eine wichtige Ressource sind, die allerdings der systematischen Unterstützung bedarf. Und wenn auch die Gesetze angepasst und Strukturen zur Umsetzung von Kinderrechten geschaffen wurden, so sind doch auch zu diesen Schritten der Implementation immer noch Nachfragen erforderlich.

Der Ausschuss erinnert daran, dass Ausgaben für Kinder sich lohnen und fordert dazu auf, die besten Interessen der Kinder zu berücksichtigen. Dafür sollten die Verfahren, in denen der Haushalt aufgestellt wird, transparent und partizipatorisch sein. In diesem Prozess müssen Ziele definiert werden und Wege, auf denen die Ziele erreicht werden sollen. Kontrolle ist erforderlich, um zu prüfen, ob die Haushaltsmittel dort angekommen, wofür sie bestimmt sind. Dazu sind statistische Informationen und Indikatoren erforderlich, deren Ausarbeitung gefördert werden muss. Unabhängige Kontrolle ist unabdingbar.

Der Ausschuss erinnert auch an den gemeinsamen Beschluss der Staaten in den Vereinten Nationen, 0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts (GDP) für internationale Unterstützung bereitzustellen. Die Bundesrepublik ist davon weit entfernt. Diese Hilfen sollen nicht nur gezielte Hilfen für Kinder enthalten, sondern in allen Projekten müssen die best interests der Kinder zu den vorrangigen Entscheidungskriterien gehören.

Der Ausschuss, so die Teilnehmer am Day of General Discussion im September 2007, sollte überlegen, einen Kommentar zu diesem Thema abzufassen. Ich bin etwas zurückhaltend, denn meines Erachtens hat der Ausschuss für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schon sehr grundlegende Ausarbeitungen zu diesem Thema vorgelegt.

Mir scheint besonders wichtig, dass Konsequenzen für die Richtlinien der Berichterstattung

der Staaten gezogen werden, denn die Richtlinien machen die Staaten darauf aufmerksam, welche Punkte zu einem Artikel gehören und welcher Art Auskünfte von ihnen erwartet werden. Auch der Dialog mit der Regierungsdelegation wird auf diese Weise erleichtert, denn der Ausschuss will Regierungen nie "überrumpeln", sondern mit ihnen zusammen zum Kern der Probleme kommen.

Materialien:

Übereinkommen über die Rechte des Kindes (20. November 1989). Amtlicher deutscher Text im Internet, zum Beispiel: www.kidweb.de/kiko.htm

Committee on the Rights of the Child:

- (1999). Report on the 22nd session (Geneva, September 20 - October 8, 1999) www.bayefsky.com/general/crc_c_90_22ndsession_1999.php (dort vor allem Paragraph 291)
- (2003). General Comment No. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (art. 4, 42 and 44, para. 6)"
- (2007). Day of General Discussion on "Resources for the Rights of the Child - Responsibility of States". September 21, 2007.

Human Rights Committee

- (1981). General Comment No. 3: Implementation at the national level (Art. 2).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights

- (1990) General Comment No. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, para.1).
- (1999) General Comment No. 11: Plans of action for primary education (art.14) E/C.12/1999/4
- (1999) General Comment No. 13: The right to education (Art.13). E/C.12/10 (2007). Statement: An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol of the Covenant, 2007, para. 6

Monterey-Consensus: Report of the International Conference on Financing for Development. Monterrey (Mexico). March 18-22, 2002.

UNICEF Innocenti Institute Florence (2007). Progress for Children: A World Fit For Children - Statistical review. Published by UNICEF Division of Communication, New York. www.unicef-irc.org/article.php?type=1&id_article=86