

30 Jahre UN-Kinderrechtskonvention – eine Zwischenbilanz

Jörg Maywald

1 Einleitung

Die einstimmige Verabschiedung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention)¹ durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. November 1989 in New York war zweifellos ein Meilenstein auf dem Weg zur globalen Durchsetzung von Kinderrechten. Aber es war kein Endpunkt. Zahlreiche Entwicklungen wurden dadurch erst angestoßen und haben zu neuen Perspektiven und weiteren Debatten geführt. Dieser Prozess ist keineswegs abgeschlossen. Der Beitrag zieht eine Zwischenbilanz und gibt Anstöße für Weiterentwicklungen sowohl in Deutschland als auch weltweit.

2 Das Gebäude der Kinderrechte

Ausgangspunkt der UN-Kinderrechtskonvention ist die Stellung des Kindes als Träger eigener Rechte. Gemäß Artikel 1 gilt als Kind jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, also Kinder und Jugendliche. Den Rechten der Kinder stehen Verpflichtungen der Erwachsenen gegenüber. In erster Linie der Staat, aber auch die Institutionen für Kinder wie Kita und Schule und nicht zuletzt die Eltern tragen Verantwortung für die Verwirklichung der Kinderrechte. Die in dem „Gebäude der Kinderrechte“ wichtigsten und vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes als miteinander zusammenhängende Allgemeine Prinzipien (General Principles) definierten Rechte finden sich in den Artikeln 2, 3, 6 und 12.

Artikel 2 enthält ein umfassendes Diskriminierungsverbot. Kein Kind darf aufgrund irgendeines Merkmals, wie z. B. der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, einer Behinderung, der Geburt oder eines sonstigen Status des Kindes oder seiner Eltern benachteiligt werden.

In Artikel 3, Absatz 1 ist der Vorrang des Kindeswohls festgeschrieben. Demzufolge ist bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Als „self executing right“ ist diese Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung ein unmittelbar anzuwendendes Recht².

Artikel 6 sichert das grundlegende Recht jedes Kindes auf Leben und bestmögliche Entwicklung. Die Vertragsstaaten der UN-Kinderrechtskonvention erkennen das angeborene Recht jedes Kindes auf Leben an und verpflichten sich, das Überleben und die Entwicklung des Kindes in größtmöglichem Umfang zu gewährleisten.

In Artikel 12 ist das Recht jedes Kindes auf Beteiligung niedergelegt. Demzufolge hat jedes Kind das Recht, in allen Angelegenheiten, die es betreffen, unmittelbar oder durch einen Vertreter gehört zu werden. Die Meinung des Kindes muss angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife berücksichtigt werden.

Allgemeine Prinzipien der UN-Kinderrechtskonvention	
Artikel 2	Recht auf Nichtdiskriminierung
Artikel 3	Recht auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls
Artikel 6	Recht auf Leben und bestmögliche Entwicklung
Artikel 12	Recht auf Beteiligung und Berücksichtigung der Meinung des Kindes in allen es betreffenden Angelegenheiten

In der UN-Kinderrechtskonvention sind eine große Zahl weiterer Rechte von Kindern enthalten, die sich auf unterschiedliche Lebenssituationen und Lebensbereiche beziehen und nach Schutzrechten, Förderrechten und Beteiligungsrechten (im Englischen als die drei „P“ bezeichnet: Protection, Provision, Participation) unterschieden werden können. Zu den Schutzrechten gehören unter anderem das Recht auf Schutz der Identität, das Recht auf Schutz vor unberechtigter Trennung von den Eltern, das Recht auf Schutz der Privatsphäre, das Recht auf Schutz vor schädigenden Einflüssen durch Medien und das Recht auf Schutz vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Misshandlung oder Vernachlässigung einschließlich des sexuellen Missbrauchs. Wichtige Förderrechte sind vor allem das Recht auf Gedanken, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Recht auf Förderung von Kindern mit Behinderung, das Recht auf Gesundheitsfürsorge und auf einen angemessenen Lebensstandard, das Recht auf Bildung und das Recht auf Ruhe, Freizeit, Spiel und Erholung. Schließlich gehören zu den Beteiligungsrechten insbesondere das Recht auf Berücksichtigung der Meinung des Kindes, das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie auf Informationsbeschaffung und Informationsweitergabe sowie das Recht auf Nutzung der Medien.

Neben den materiellen Rechten enthält die UN-Kinderrechtskonvention eine Reihe von Regelungen zur Umsetzung der Konvention. Hierzu gehören die Bekanntmachung der Kinderrechte (Artikel 42), die Einsetzung eines Ausschusses für die Rechte des Kindes (Artikel 43), die Berichtspflicht der Vertragsstaaten (Artikel 44) sowie die Mitwirkung anderer Organe der Vereinten Nationen (Artikel 45).

Die in der UN-Kinderrechtskonvention niedergelegten Rechte sind durch drei Zusatz- bzw. Fakultativprotokolle präzisiert und erweitert worden. Das erste im Jahr 2002 in Kraft getretene Fakultativprotokoll soll Kinder in bewaffneten Konflikten schützen. Das zweite, im selben Jahr in Kraft getretene Fakultativprotokoll betreffend den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie verbietet diese Formen der Ausbeutung und fordert von den Staaten, sie als Verbrechen zu verfolgen und unter Strafe zu stellen. Schließlich trat 2014 das dritte Fakultativprotokoll betreffend ein Individualbeschwerdeverfahren in Kraft. Kinder, deren Rechte nach der Konvention verletzt wurden, können

sich nunmehr nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs direkt (bzw. über ihre Eltern oder andere Interessenvertreter) an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in Genf wenden, der die Beschwerde prüft und gegebenenfalls bei dem betroffenen Staat auf Abhilfe und/oder Wiedergutmachung drängt.

3 Kinder und Erwachsene – gleichberechtigt aber nicht gleich

Werden der Status des Menschseins und die damit verbundenen Rechte als Maßstab des Vergleichs genommen, sind Kinder den Erwachsenen gleich. Zugleich aber unterscheiden sich Kinder zweifellos von Erwachsenen: Kinder sind *keine* kleinen Erwachsenen. Als „Seiende“ sind sie einerseits Menschen wie alle anderen auch. Als „Werdende“ sind sie andererseits Menschen in einer besonderen Entwicklungsphase.

Das Verhältnis zwischen Kindern und Erwachsenen	
Gleichheit	Kinder sind wie Erwachsene Menschen.
Verschiedenheit	Kinder sind keine kleinen Erwachsenen. Sie haben entwicklungsbedingt spezifische Bedürfnisse.

Das Verhältnis zwischen Erwachsenen und Kindern ist asymmetrisch: Erwachsene tragen Verantwortung für Kinder, nicht jedoch umgekehrt Kinder in gleicher Weise für Erwachsene. Aufgrund der Entwicklungstatsache brauchen Kinder besonderen Schutz, besondere Förderung und besondere, kindgerechte Beteiligungsformen. Für eine gesunde Entwicklung sind sie auf Erwachsene angewiesen, die Verantwortung dafür übernehmen, dass die Kinder zu ihrem Recht kommen.

In Eltern-Kind-Beziehungen ebenso wie in den Beziehungen zwischen pädagogischen Fachkräften und Kindern findet daher die Begegnung zwischen Erwachsenen und Kindern jeweils in zweifacher Weise statt. Einerseits – gemessen am Subjektstatus jedes Menschen – als Begegnung zwischen Gleichen. Dies kommt in der Forderung zum Ausdruck, dass pädagogische Beziehungen auf Augenhöhe erfolgen sollen. Wie alle Menschen sind Kinder als eigenständige und gleichwertige Persönlichkeiten zu achten. Sie sind (Rechts-)Subjekte und Experten in eigener Sache, ausgestattet mit einer jeweils individuellen Sichtweise, die es zu respektieren gilt. Kinder bringen ihre besonderen Bedürfnisse in die Beziehung ein und gestalten diese aktiv mit.

Andererseits ist die Beziehung zwischen Erwachsenen und Kindern eine Begegnung zwischen Ungleichen. Erwachsene stehen in der Verantwortung, Kinder zu ihrem Recht kommen zu lassen. Diese Verantwortung besteht nicht in gleicher Weise auf Seiten des Kindes. Mit dieser Asymmetrie verbunden ist eine strukturelle Machtungleichheit. Erwachsene haben die Pflicht, ihre Macht nicht für eigene Zwecke, sondern ausschließlich an den besten Interessen des Kindes und somit am Kindeswohl orientiert zu gebrauchen.

4 Verhältnis zwischen internationalem und nationalem Recht

In Deutschland ist die UN-Kinderrechtskonvention am 5. April 1992 völkerrechtlich in Kraft getreten. Durch die Rücknahme der Vorbehaltserklärung am 15. Juli 2010 hat die Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, dass kein innerstaatlicher Anwendungsvorbehalt mehr besteht. Seitdem gilt die Konvention uneingeschränkt für jedes in Deutschland lebende Kind, unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus, also auch beispielsweise für nach Deutschland geflüchtete Kinder. Sie schafft subjektive Rechtspositionen und begründet innerstaatlich unmittelbar anwendbare Normen. Gerichte wie auch die exekutive Gewalt sind in vollem Umfang an sie gebunden. Gemäß Artikel 25 des Grundgesetzes nimmt die Konvention den Rang eines einfachen Bundesgesetzes ein. Sie steht damit allerdings nicht über der Verfassung. Im Falle einer Konkurrenz zwischen Grundgesetz und Kinderrechtskonvention kommt dem Grundgesetz eine Vorrangstellung zu.

Die Verantwortung für die Umsetzung und Überwachung (Monitoring) der UN-Kinderrechtskonvention liegt in erster Linie bei der Bundesregierung. Gemäß Artikel 44 der Konvention hat sich die Regierung verpflichtet, dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in Genf alle fünf Jahre einen Bericht zu übermitteln, in dem sie die Maßnahmen und eventuellen Hindernisse bei der Verwirklichung der Kinderrechte in Deutschland darstellt. Am Ende eines umfassenden Dialogs zwischen UN-Ausschuss und Regierung formuliert der Ausschuss sogenannte Abschließende Beobachtungen (Concluding Observations), in denen er die Regierung zu ergänzenden Maßnahmen auffordert.

Als weiteres Monitoringinstrument wurde beim Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin eine Monitoringstelle³ geschaffen, die die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention unabhängig von der Regierung beobachten und überwachen soll. Schließlich kommt den Organisationen der Zivilgesellschaft (z. B. Kinderrechts- und Wohlfahrtsorganisationen) eine wichtige Rolle bei der Überwachung der UN-Kinderrechtskonvention zu. Mehr als 100 bundesweit tätige zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen haben sich in der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention⁴ zusammengeschlossen mit dem Ziel, die UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland bekannt zu machen und ihre Umsetzung voranzubringen.

In der deutschen Verfassung – dem Grundgesetz – kommen Kinder weiterhin nicht als Träger eigener Rechte vor. In Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz werden sie lediglich als Anhängsel ihrer Eltern – also als Objekte – behandelt und es bedurfte eigens eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1968, um klarzustellen, dass das Kind uneingeschränkt Träger von Grundrechten ist. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen – wie die National Coalition Deutschland und das Aktionsbündnis Kinderrechte, bestehend aus dem Deutschen Kinderschutzbund, dem Deutschen Kinderhilfswerk, UNICEF Deutschland in Kooperation mit der Deutschen Liga für das Kind – setzen sich seit langem für die Verankerung der Kinderrechte in der Verfassung ein und haben entsprechenden Vorschläge⁵ vorgelegt.

5 Rechtspolitischer Handlungsbedarf

Die UN-Kinderrechtskonvention wurde zu einer Zeit erarbeitet, als sich viele globale, die Zukunft unserer Kinder und Kindeskiner massiv beeinflussende Probleme noch nicht so deutlich abzeichneten, wie dies heute der Fall ist. Beispielhaft genannt seien hier die von Menschen gemachten Klimaveränderungen und die damit einhergehenden Probleme wie Wasserknappheit und globale Wanderungsbewegungen, aber auch Patente auf Leben, medizinisch assistierte Reproduktion, die Folgen der digitalen Revolution und nicht zuletzt die mangelnde demokratische Legitimation internationaler Organisationen. Diesen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts entspricht die UN-Kinderrechtskonvention – ebenso wie andere Menschenrechtsübereinkommen – nur sehr ungenügend. Anpassungen und Ergänzungen sind u.a. in den folgenden Bereichen dringlich:

5.1 Stärkung ökologischer Kinderrechte

Die auf mehrere Artikel der UN-Kinderrechtskonvention verteilten und unzureichend ausgeprägten Rechte des Kindes auf eine gesunde Umwelt sollten in einem neu zu schaffenden Artikel oder in einem Zusatzprotokoll zusammengefasst und dort wesentlich stärker akzentuiert und ausdifferenziert werden, um auf diese Weise den massiven Umweltgefährdungen auch mit rechtlichen Mitteln besser begegnen zu können. Da eine solche Ergänzung gemäß Artikel 50 UN-Kinderrechtskonvention eine langwierige Abstimmung zwischen den Vertragsstaaten und die Beschlussfassung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen voraussetzt, sollte der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes kurzfristig einen General Comment als Interpretationshilfe für das Verständnis ökologischer Kinderrechte auf Basis des bestehenden Vertragstextes verabschieden. Sinnvoll wäre darüber hinaus die Erarbeitung eines weiteren Zusatzprotokolls zu ökologischen Kinderrechten.

5.2 Erweiterung der Beteiligungsrechte von Kindern

Das in Artikel der 12 UN-Kinderrechtskonvention enthaltene Recht des Kindes, seine Meinung in allen es berührenden Angelegenheiten frei zu äußern und die Verpflichtung der Vertragsstaaten, „die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife“ zu berücksichtigen, ist als unverzichtbare Generalklausel formuliert, die jedoch erweitert und differenziert werden sollte. Eine explizite Erwähnung des Begriffs Partizipation ist hier ebenso wünschenswert wie eine Ausdifferenzierung in Hinsicht auf die wichtigsten Lebensbereiche von Kindern, darunter besonders die Familie, Kinderbetreuungseinrichtungen und die Schule. Schließlich sollten die Beteiligungsrechte ausdrücklich auch auf den öffentlichen Bereich bezogen werden, einschließlich eines Rechts des Kindes, sich an Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen.

5.3 Aufbau eines internationalen Gerichtssystems

Recht haben und Recht bekommen sind bekanntermaßen nicht dasselbe. Die rechtliche Qualität und Durchsetzbarkeit der UN-Kinderrechtskonvention ist je nach Rechtssystem von Land zu Land verschieden. Das internationale Monitoring der Konvention ist schwach und umfasst neben der Berichtspflicht der Vertragsstaaten gemäß Artikel 44 der

UN-Kinderrechtskonvention und dem hiermit verbundenen Staatendialog des UN-Kinderrechtsausschusses lediglich die Möglichkeit der Individualbeschwerde, über die nicht in einem rechtsförmlichen Verfahren, sondern ebenfalls im Dialog mit den Staaten entschieden wird. Um die Rechte von Kindern nach der UN-Kinderrechtskonvention auch auf internationaler Ebene besser durchsetzen zu können, ist daher der Aufbau eines internationalen, demokratisch legitimierten Gerichtssystems anzustreben.

6 Fazit

Die einstimmige Verabschiedung und beinahe weltweite Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention hat das Bewusstsein für die Stellung des Kindes als Subjekt mit einer ihm innewohnenden und unveräußerlichen Würde und als Träger eigener Rechte in vielfacher Hinsicht gestärkt und verbessert. Das Inkrafttreten von bisher drei Zusatzprotokollen hat darüber hinaus gezeigt, dass eine Weiterentwicklung der Konvention notwendig und möglich ist. Nun sind weitere Schritte erforderlich. Zahlreichen globalen kinderrechtlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ist gemeinsam, dass nicht nur die Rechte einzelner berührt sind, sondern die Lebensgrundlagen und Verwirklichungschancen großer Gruppen von Menschen, ganzer Gesellschaften und der Menschheit insgesamt. Eine Weiterentwicklung der UN-Kinderrechtskonvention wird sich daher in besonderer Weise auf Menschenrechte der sogenannten dritten Generation beziehen müssen. Damit sind kollektive Solidaritätsrechte gemeint, die anerkennen, dass die Wirkung nationaler Politik kaum mehr an nationalen Grenzen halt macht und die dazu beitragen, dass das Recht auf Entwicklung, das Recht auf Frieden, auf eine saubere Umwelt, auf Kommunikation sowie auf einen gerechten Anteil an den Schätzen von Natur und Kultur unteilbar ist. Dieser Herausforderung kann nur dadurch angemessen begegnet werden, indem die fortschreitende Globalisierung von Wirtschaft und Politik durch eine ebenso kraftvolle Globalisierung des Rechts und des Humanen ergänzt wird.

Anmerkungen

- 1 <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinungen/menschenrechtsabkommen/kinderrechtskonvention-crc/>
- 2 vgl. *Lorz, R. A.* (2010): Nach der Rücknahme der Deutschen Vorbehaltserklärung: Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorhangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht? National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland. – Berlin.
- 3 <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-krk/>
- 4 <http://www.netzwerk-kinderrechte.de/>
- 5 <http://www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de/>

Literatur

- Lorz, R. A.* (2010): Nach der Rücknahme der Deutschen Vorbehaltserklärung: Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorhangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht? National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland. – Berlin.