

Ein_e Unabhängige_r Kinderrechtsbeauftragte_r auf Bundesebene – eine fachliche Einschätzung

Ein_e Kinderrechtsbeauftragte_r auf Bundesebene – Chance für die Stärkung der Rechte von Kindern und Jugendlichen

Die Werte des DRK und sein Einsatz für die Stärkung der Kinderrechte

Die Werte, für die sich das Deutsche Rote Kreuz einsetzt, sind verankert in den Grundsätzen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbeziehung¹. Kern dieser Werte, verankert im ersten und obersten Grundsatz „**Menschlichkeit**“ ist der Respekt des menschlichen Wesens und die Achtung der Menschenwürde. In der Achtung der Menschenwürde finden ebenso alle menschenrechtlichen Abkommen und Dokumente ihre Grundlage. Sie bieten deshalb mit der Ausformulierung der mit der Achtung der Menschenwürde verbundenen einzelnen und konkreten Rechte den zentralen Bezugspunkt für das Rote Kreuz in der Frage der inhaltlichen Ausgestaltung seines Einsatzes für die Würde des Menschen.

Aus dem Rotkreuz-Grundsatz der „**Unparteilichkeit**“ leitet sich das Ziel des DRK ab, sich vorrangig für diejenigen einzusetzen, die besonders verletztlich sind und besonderer Unterstützung bedürfen.

Dies ist der Hintergrund für den Einsatz des DRK für die Umsetzung und Stärkung der Kinderrechte.

Anlass

Anlass der vorliegenden fachlichen Einschätzung ist die Petition der Deutschen Akademie für Kinder- und Jugendmedizin e.V. für die Einsetzung einer bzw. eines Kinderbeauftragten des Deutschen Bundestages.² In der Petition wird gefordert, der Deutsche Bundestag möge beschließen, eine(n) Kinder- und Jugendbeauftragte(n) des Deutschen Bundestages einzusetzen. Sie/Er soll

- unabhängig und nicht weisungsgebunden sein,
- Gesetze und Entscheidungen der Exekutive daraufhin überprüfen, ob sie den Rechten unserer Kinder und Jugendlichen entsprechen,
- Ansprechpartner für die Kinder und Jugendlichen, deren Eltern und für KinderrechtsvertreterInnen sein,
- auf eigene Initiative hin tätig werden, wenn Kinderrechte verletzt sein könnten.

¹ <http://www.drk.de/ueber-uns/auftrag/grundsaeetze.html>

² <http://www.kinderbeauftragter-in-den-bundestag.de/petition/>

Einführung

Ein_e Unabhängige_r Beauftragte/r für die Rechte von Kindern und Jugendlichen als Monitoringinstanz Deutschlands für die UN-Kinderrechtskonvention

Zu den Maßnahmen, mit denen die Staaten die Umsetzung der von ihnen mit der Ratifizierung von Menschenrechtsabkommen eingegangenen Verpflichtungen sichern, gehört das Monitoring. Die Einrichtung der Position eines/einer Unabhängigen Kinderrechtsbeauftragten ist eine Möglichkeit, das Monitoring zur UN-Kinderrechtskonvention zu verwirklichen. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat Deutschland mehrfach, zuletzt im Januar 2014, aufgefordert, eine Monitoringstelle zur UN-Kinderrechtskonvention zu schaffen. Dies ist von der Bundesregierung auch angekündigt worden. Für die Kinderrechte bietet es sich in besonderer Weise an, diese Aufgabe in Form einer öffentlich sehr bekannten Person, die als „Gesicht der Kinderrechte“ in Deutschland auch für die Kinder und Jugendlichen selbst greifbar und erreichbar ist, zu verwirklichen – **ein_e Unabhängige_r Beauftragte_r für die Rechte von Kindern und Jugendlichen**. Eine Monitoringstelle bliebe demgegenüber eine eher anonyme und dadurch ferne Institution; sie wäre deshalb weniger wirksam. Damit der Bezug zu den Kinderrechten und zur UN-Kinderrechtskonvention deutlich wird, sollte im Titel des/der Beauftragten das Wort „Recht“ vorkommen wie beispielsweise im Begriff Kinderrechtsbeauftragte/r.

In außerhalb und Europas gibt es in sehr vielen Ländern Kinderrechtsbeauftragte. Auf europäischer Ebene haben diese sich in der Organisation European Network of Ombudspeople for Children (ENOC) zusammengeschlossen.³ ENOC hat „Standards for Independent Children’s Rights Institutions“ herausgegeben, die sich wiederum auf die von der UNO-Vollversammlung 1993 verabschiedeten „Principles relating to the Status of National Institutions“, bekannt als die „Pariser Prinzipien für Menschenrechtsinstitutionen“ beziehen. Weiterhin werden in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 „The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Protection and Promotion of the Rights of the Child“ des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes Mindestanforderungen für effiziente Kinderrechtsinstitutionen benannt. An diesen und an den ENOC-Standards sollte sich die Einrichtung eines/einer Unabhängigen Beauftragten für die Rechte von Kindern und Jugendlichen orientieren. Die folgenden Ausführungen beziehen sich in hohem Maße auf diese Standards und weisen auf Beispiele aus anderen Ländern hin.

Der/die Unabhängige Beauftragte für die Rechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland: Wie müsste eine solche Position gestaltet sein?

Das Aufgabenspektrum

Zu den Aufgaben sollten gehören:

- Die Information der Öffentlichkeit über die Lage der Kinderrechte vor allem in Deutschland, aber in vergleichender Perspektive auch im Ausland. Dazu sollten ein Bericht an den Bundestag und ein Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes gehören. Berichte an das jeweilige Parlament sind bspw. Teil der Aufgaben der beiden – französischsprachigen und flämischsprachigen - Kinderrechtebeauftragten in Belgien.
- Beauftragen von wissenschaftlicher Forschung und Publikation zu den Kinderrechten.

³ Im Bericht über die Mitglieder von ENOC des Jahres 2010 findet sich eine Fülle von Anregungen: <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/02/201012-ENOC-Malta-survey-Role-of-Ombudspersons-for-Children.pdf>

- Beratung von Politik und Zivilgesellschaft zur Umsetzung der Kinderrechte, z.B. die exemplarische Kommentierung von ausgewählten Gesetzesentwürfen im Sinne eines „child rights impact assessments“.
- Öffentlichkeitsarbeit zur Bekanntmachung der Kinderrechte.
- Anregung und Koordination von kinderrechtlicher Bildungsarbeit im Inland.
- Förderung des Dialogs und der nationalen und internationalen Zusammenarbeit mit kinderrechtsrelevanten Stellen, u.a. dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes und ENOC.
- Förderung von Strukturen der Kinderrechtsbeauftragten, Ombudstellen oder Kinder- und Jugendbüros auf Länderebene oder kommunaler Ebene.
- Hinweise auf Kinderrechtsverletzungen anhand exemplarischer Fälle.

Zu diskutieren wäre die Frage der Bearbeitung von einzelnen Beschwerden. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat die Bundesregierung aufgefordert, die Aufnahme und das Nachverfolgen von Beschwerden in das Aufgabenspektrum einer Monitoringinstitution zur UN-KRK aufzunehmen. Angesichts der föderalen Struktur der Bundesrepublik sollten Anlauf- und Beschwerdestellen für Kinder und Jugendliche insbesondere auf kommunaler Ebene ausgebaut werden. Der/Die Unabhängige Beauftragte für die Rechte von Kindern und Jugendlichen sollte die Aufgabe der Koordinierung der regionalen bzw. lokalen Anlauf- und Beschwerdestellen und des Lotsen zu ihnen wahrnehmen.⁴ Weiterhin sollte der der/die Unabhängige Beauftragte für die Rechte von Kindern und Jugendlichen aus deren konkreter Bearbeitung von Beschwerden Anregungen für seine Arbeit auf Bundesebene ableiten.

Legitimation durch gesetzlich verankerte Unabhängigkeit

Um der Stelle die notwendige Autorität und ebenso die Anerkennung internationaler Menschenrechtsorgane zu sichern, muss die Unabhängigkeit des/der Unabhängigen Beauftragten für die Rechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland gesetzlich verankert sein. Die Unabhängigkeit muss sich auf die Auswahl der bearbeiteten Themen im Rahmen der Aufgabe, auf die Art der Bearbeitung und die Einbeziehung von Beteiligten und auf die Inhalte der (öffentlichen) Äußerungen beziehen.

Insofern darf der/die Beauftragte kein_e Beauftragte_r der Bundesregierung sein. Als Beauftragten des Bundestages gibt es derzeit nur den Wehrbeauftragten. Dieser hat jedoch so spezifische Aufgaben, dass sich Vergleiche nicht anbieten. Eine Bestätigung der jeweils ausgewählten Person durch den Bundestag würde sicher die Legitimation erhöhen. In Irland wird der Kinderombudsman auf Grundlage einer Resolution beider Parlamentskammern durch den Präsidenten ernannt. In Norwegen wird der Ombudsman für Kinder durch den König ernannt.

Die Legitimation wird weiterhin in hohem Maße durch den Auswahlprozess bestimmt. Dass sowohl bei der Festlegung der Auswahlkriterien als auch bei der Auswahl selbst Kinder und Jugendliche beteiligt sein müssen, ergibt sich aus dem Beteiligungsgebot gemäß Artikel 12 der UN-KRK. Zur Umsetzung finden sich Anregungen in einer Studie von EU und ENOC von 2008: „Child Participation and Children’s Ombudsman Institutions within the European Union“.⁵ Mit einem breit auf Kinderbeteiligung angelegten Auswahlprozess können auch die Bekanntheit und Wirksamkeit von Stelle und Person erhöht werden.

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen als konstitutives Element der Arbeit

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen muss ein konstitutives Element der Arbeit des/der Unabhängigen Beauftragten für die Rechte von Kindern und Jugendlichen sein. Die Beteiligung muss sowohl strukturell abgesichert sein, bspw. über ein Beratungsgremium aus Kindern und Jugendlichen als auch in die Durchführung der einzelnen Aktivitäten integriert sein – bspw. durch

⁴ Vergl. auch http://www.netzwerk-kinderrechte.de/fileadmin/bilder/user_upload/NC_Positionspapier.pdf

⁵ <http://www.0-18.gr/downloads/child-participation-report>

Einbindung junger Expertengruppen, durch medial vermittelte Kommunikation, durch Möglichkeiten der einfachen und kindgerechten Kontaktaufnahme, durch bundesweite Abstimmungen über Arbeitsschwerpunkte⁶. Dazu finden sich auf europäischer Ebene viele Beispiele und Anregungen.

Struktur der Stelle und Ausstattung

Die verwaltungsmäßige Anbindung ist möglicherweise untergeordnet, könnte aber auch in Bezug auf die Mittelverwendung die Unabhängigkeit beeinflussen. Insofern bietet sich evtl. die Anbindung an das zukünftig in seiner Unabhängigkeit gestärkte Deutsche Institut für Menschenrechte an. Mit einer solchen Anbindung könnte auch der fachliche Austausch in Menschenrechtsfragen strukturell verankert werden.

Fachlich werden bei den Mitarbeiter_innen sowohl juristische als auch sozialwissenschaftliche Kompetenzen wie auch Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Kindern und Jugendlichen gefordert sein. Sachmittel werden insbesondere für die Öffentlichkeitsarbeit, für Veranstaltungen, die Erarbeitung von Expertisen und die Beauftragung von Studien benötigt. Was die quantitative Ausstattung betrifft, bieten sich möglicherweise Vergleiche zu den Beauftragten der Bundesregierung an. So ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit 24 Stellen ausgestattet.

Dauer der Amtsinhaberschaft

Um einerseits eine hohe Kontinuität der Arbeit zu sichern, andererseits aber zu verhindern, dass ein Bestreben des/der Amtsinhaber/in für eine Wiederwahl die Unabhängigkeit beeinflusst, bietet sich eine vergleichsweise lange, aber einmalige Amtsdauer an – z.B. 7 Jahre. In Frankreich dauert die einmalige Amtsperiode 6 Jahre, in Schottland wird über die Verlängerung auf 8 Jahre diskutiert.

Kooperation mit anderen nationalen Instanzen und Strukturen für Kinderrechte

Die Kooperation mit dem Deutschen Bundestag und hier insbesondere mit der Kinderkommission sowie mit der Zivilgesellschaft sollte in Form von gegenseitigen Konsultationen und Beratungen in der Arbeit des/der Unabhängigen Beauftragten für die Rechte von Kindern und Jugendlichen fest verankert sein, ohne seine/ihre Unabhängigkeit zu beeinträchtigen.

Grundlegend: Die Stärkung von Kinderrechten bedarf verschiedener Ansatzpunkte und Hebel

Mit der Einführung eines/einer Unabhängigen Kinderrechtsbeauftragten auf Bundesebene verbindet sich das Ziel, die Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen zu stärken.

Dieses Ziel kann umso besser erreicht werden, von je mehr Ansatzpunkten aus und mit je mehr Hebeln mit unterschiedlichen und sich gegenseitig verstärkenden Wirkmechanismen insgesamt in die gleiche Richtung gearbeitet wird. Solche Maßnahmen stärken die Argumentationsbasis und die Einflussmöglichkeiten aller, die sich für das Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen einsetzen, in erster Linie der Kinder, der Jugendlichen und ihrer Eltern. Die hier zu treffenden besonderen Maßnahmen sind darin begründet, dass alle Menschen gleichermaßen in der Phase ihrer Kindheit und Jugend auf besonderen Schutz und besondere Förderung angewiesen sind. Darin begründen sich auch die vielfältigen menschenrechtlichen Dokumente und Regelungen mit spezifischem Bezug auf Minderjährige.

⁶ Vergl. z.B. <http://www.oco.ie/2007/11/children-young-people-voting-this-week-in-the-big-ballot/>

Zu den weiteren Ansatzpunkten und Hebeln für die Bundesebene gehören:

1. Eine **übergreifende, für alle einfachen Gesetze geltende gesetzliche Grundlage**, die für alle Bereiche, von denen Kinder und Jugendliche betroffen sein können, bindende Wirkung hat und sich auf Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltungsentscheidungen gleichermaßen auswirkt. Die UN-Kinderrechtskonvention hat durch die Ratifizierung in Deutschland den Rang eines einfachen Gesetzes und steht damit nur neben allen Gesetzen. Das DRK fordert die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz.⁷
2. Eine **Kinderrechtestrategie der Bundesregierung**, die vorrangige Handlungserfordernisse benennt und mit nachprüfbaren Zielen und konkreten Maßnahmen unterlegt.
3. Eine **Koordinierungsstelle zur Umsetzung der Kinderrechte innerhalb der Bundesregierung**: Diese hat die Aufgabe, ressortübergreifend den Kinderrechten Beachtung für das Regierungshandeln zu verschaffen und dazu auch die Abstimmung mit den Ländern und Kommunen herbeizuführen. Die Auswahl, Koordination und fachliche Begleitung von Gesetzesfolgenabschätzungen in Hinblick auf die Kinderrechte für von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwürfe, deren Einführung in dieser Legislaturperiode unter dem Titel „Jugendcheck“ von der Bundesregierung geplant ist, könnte ebenfalls eine Aufgabe dieser Koordinierungsstelle sein. Diese wäre sinnvollerweise beim BMFSFJ angesiedelt. Damit würden die derzeitigen Aufgaben des BMFSFJ im Rahmen der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien mit Blick auf die Umsetzung von Kinderrechten erweitert und gestärkt. Eine solche Koordinierungsstelle der Regierung wurde auch vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in seinen Abschließenden Bemerkungen zum 3./4. Staatenbericht Deutschlands von der Bundesregierung gefordert.
4. Eine **Kooperationsstruktur innerhalb der Legislative**, um Kinderrechten innerhalb der parlamentarischen Arbeit zur erforderlichen Aufmerksamkeit zu verhelfen. Diese Funktion wird derzeit von der Kinderkommission des Deutschen Bundestags wahrgenommen, die mit ihrem Konsensprinzip fraktionsübergreifende Initiativen und Positionen jenseits der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition sicherstellt, sich durch das Konsensprinzip aber nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen kann. Die Kinderkommission könnte durch ein eigenes Antragsrecht in ihrer Wirksamkeit noch gestärkt werden. Eine alternative Möglichkeit, die Beachtung der Belange von Kindern und Jugendlichen in der Arbeit des Bundestags zu stärken, wäre die Schaffung eines eigenen Unterausschusses vergleichbar dem Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement oder eines parlamentarischen Beirats vergleichbar dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung.
5. Eine **in Bezug auf Kinderrechte sich abstimmende starke Zivilgesellschaft**, die auf Kinderrechtsverletzungen aufmerksam macht und für die Stärkung der Kinderrechte über die Anliegen der einzelnen Organisationen hinausgehende gemeinsam Ziele verfolgt. Eine zentrale Struktur ist hier die in Deutschland aktiv arbeitende National Coalition Deutschland – Netzwerk für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention e.V. mit derzeit rund 110 bundesweit tätigen Organisationen und Initiativen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Die Förderung der National Coalition durch das BMFSFJ stärkt die zivilgesellschaftliche Rolle in Bezug auf die Umsetzung der Kinderrechte. Das DRK ist Mitglied der National Coalition ebenso wie sein Jugendverband, das Jugendrotkreuz.

Innerhalb der Zivilgesellschaft kommt der **Selbstorganisation von Kindern und Jugendlichen** mit Blick auf die Einforderung eigener Rechte und mit Blick auf die Mitwirkung an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen eine zentrale Rolle zu. Alle Aktivitäten, die diese

⁷ DRK e.V., Erwartungen an den 18. Deutschen Bundestag, S. 39, Berlin 2013
http://www.drk.de/fileadmin/Presse/Erwartungen_des_DRK_an_den_18._Deutschen_Bundestag.pdf

Eigenaktivität fördern, wie bspw. die Förderung der Jugendverbände mit staatlichen Zuwendungen, stärken die Umsetzung der Kinderrechte.

6. **Wissenschaft und Forschung mit kinderrechtlichem Fokus:** Wenngleich es in Deutschland viele Daten und Studien zu diversen Aspekten der Lebenslage von Kindern und Jugendlichen gibt, fehlt es doch nach wie vor an einer Einordnung dieser Fakten in einen durch die Kinderrechte gesetzten normativen Rahmen und an einer stärkeren Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Bestimmung der Forschungsfragestellungen. So müsste bei der Erarbeitung der forschungsleitenden Fragestellungen der Bezug zu den Kinderrechten hergestellt werden und ebenso in der Bewertung der Daten eingeschätzt werden, inwieweit Kinderrechte umgesetzt sind.