

## Protokoll zum Fachgespräch:

### Ein Individualbeschwerdeverfahren für das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes!?

Donnerstag, 5. März 2009, 11.00-15.30 Uhr, Deutsches Institut für Menschenrechte  
(Protokollantin: Imke Leicht, Deutsches Institut für Menschenrechte)

## Begrüßung und Eröffnung

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, erläuterte in seinen einleitenden Worten den Titel der Veranstaltung. Das Nebeneinander von Ausrufezeichen und Fragezeichen im Titel dürfe nicht so gelesen werden, als wähe das Institut eine abstrakte Äquidistanz zwischen Befürwortung und Skepsis. Vielmehr gehe das Institut generell davon aus, dass ein Individualbeschwerdeverfahren, wie es sich auch im Kontext der anderen Menschenrechtskonventionen herausgebildet hat, auch für die Kinderrechtskonvention sinnvoll sei. Außerdem stellte Heiner Bielefeldt klar, dass der Begriff „Kinderrechte“ (ähnliche wie die Begriffe „Frauenrechte“ oder „Behindertenrechte“) missverständlich sei. Es gebe kein Nebeneinander von Kinderrechten und Menschenrechte. Vielmehr werden die allgemeinen Menschenrechte mit Blick auf die besonderen Lebenslagen von Kindern in der KRK spezifiziert. Alles, was die Menschenrechte ausmache, gelte auch für die Kinderrechtskonvention. Heiner Bielefeldt betonte ausdrücklich die emanzipatorische Orientierung der Menschenrechte als Gleichheits- und Freiheitsrechte, die sowohl Werte beinhalten als auch Infrastrukturmaßnahmen voraussetzen würden. Er bedankte sich bei den Referentinnen und Referenten für die aktive Mitgestaltung des Fachgesprächs sowie bei Frau Barbara Dünnweller und der AG Kinderrechte im Forum Menschenrechte für die gute Zusammenarbeit bei der Vorbereitung.

Dr. Claudia Lohrenscheit, Deutsches Institut für Menschenrechte, leitete ihre Begrüßung als Moderatorin der Veranstaltung mit dem Hinweis auf vorangegangene Fachgespräche zur Kinderrechtskonvention im Deutschen Institut für Menschenrechte ein. In den Jahren 2004, 2007 und 2008 hatten jeweils Gespräche in ähnlichen Konstellationen stattgefunden. Es sei eine gute Kommunikationskultur (im Sinne des „constructive dialogue“) entstanden. Ziel des Fachgesprächs über ein Individualbeschwerdeverfahren zur Kinderrechtskonvention sei die Verständigung über sinnvolle und notwendige Schritte auf nationaler und internationaler Ebene, um das Anliegen zur Förderung eines Zusatzprotokolls zur KRK über ein Individualbeschwerdeverfahren weiter voranzubringen.

## Nationaler und internationaler Stand der Kampagne für ein Zusatzprotokoll zur UN- Kinderrechtskonvention zur Einrichtung eines Individualbeschwerdeverfahrens

Barbara Dünnweller, Kindernothilfe, stellte in ihrem Beitrag den nationalen und internationalen Stand der Diskussion und der Kampagne für ein Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention dar. Die Kindernothilfe unterstützt seit 50 Jahren über lokale Partnerstrukturen Kinder und Jugendliche in 28 Ländern in Afrika, Lateinamerika, Asien und Osteuropa. Die Organisation beobachtet die Kinderrechtssituation in diesen Ländern mit Unterstützung der Partner sehr genau. Die Messlatte dabei ist vor allem die Kinderrechtskonvention, die mit 193 Staaten das am meisten ratifizierte UN-Menschenrechtsabkommen ist. Trotzdem seien (schwere) Kinderrechtsverletzungen in jedem Land weiterhin an der Tagesordnung, wie auch das Staatenberichtsverfahren und die Concluding Observations (Abschließende Bemerkungen) des Kinderrechtsausschusses, aber auch der anderen Vertragsaus-

schüsse aufzeigen. Die Frage stelle sich, wie auf die Verletzungen aufmerksam gemacht, wie diese verhindert und wie Kindern zu ihren Rechten verholfen werden kann.

Auf nationaler Ebene fehlten häufig entsprechende Rechtsmittel oder sie seien wirkungslos. Das ließe sich auch aus den Concluding Observations ableiten. Die Kindernothilfe sei deshalb der Auffassung, dass jede vertragliche Möglichkeit, die Kindern und ihren Vertretern gegeben werde, um auf eine Kinderrechtsverletzung aufmerksam zu machen und ihnen hilft, ihre Rechte durchzusetzen, ein wichtiges Instrument ist. Dies sei die Ausgangsposition für die Kindernothilfe gewesen, sich intensiver mit den zur Verfügung stehenden menschenrechtlichen Instrumenten auseinanderzusetzen.

Bereits im Jahr 1999 begann die Organisation, zu dem Thema Umsetzung und Monitoring der KRK zu arbeiten. Sie startete im Jahr 2001, auf Anraten des Rechtswissenschaftlers Dr. Nils Geißler in seiner Studie zur Durchsetzung der Kinderrechte, in Deutschland die Initiative zur Schaffung einer Individualbeschwerde. Frau Dünnweller gab einen Überblick darüber, welche Lobbyaktivitäten seither durchgeführt wurden. In Folge dessen hätten immer mehr NGOs (u.a. im Forum Menschenrechte und in der National Coalition) das Thema aufgegriffen; über 180 NGOs, Verbände, Kirchenorganisationen etc. unterstützen die Schaffung eines Individualbeschwerdeverfahrens, so Frau Dünnweller. Auch die Politik nehme das Thema immer mehr auf, was zu Aktivitäten in der SPD und zu einem Antrag der FDP (siehe Anhang) im Bundestag führte. Die Frage stelle sich nun, wie es weiter gehen kann, damit das Ziel der Kampagne erreicht wird: Die aktive Unterstützung der Bundesregierung für die Schaffung eines neues Zusatzprotokolls.

Zum Stand der internationalen Diskussion erklärte Frau Dünnweller, dass es seit 2005 eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen World Vision Kanada und der Kindernothilfe gebe. 2006 trafen sich interessierte internationale NGOs und gründeten eine Arbeitsgruppe, die inzwischen unter dem Dach der „*NGO Group for the Convention on the Rights of the Child*“ in Genf organisiert ist. Im Januar 2008 startete eine internationale Kampagne. Bis Anfang März 2009 hätten sich 503 Organisationen weltweit als Unterstützer der Kampagne eingetragen. Es fanden Gespräche mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes statt, der nach anfänglichem Zögern mittlerweile die Entwicklung eines Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention unterstützt. Des Weiteren gäbe es Informationsveranstaltungen in Genf während der Sitzungen des Menschenrechtsrats sowie informelle Staatentreffen zu der Frage, inwieweit Staaten bereit sind, diese Kampagne zu unterstützen. In Europa würden sich jedoch bisher lediglich Frankreich, Italien, die Slowakei und Slowenien ausdrücklich für diese Initiative aussprechen. Ziel sei es, nach Möglichkeit bis Juni eine Staatenmehrheit zu gewinnen, damit es zu einer Resolution im Menschenrechtsrat kommt, die eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung eines Fakultativprotokolls beauftragt.

Frau Dünnweller betonte abschließend, dass die Kinderrechtskonvention das einzige zentrale internationale Menschenrechtsabkommen sei, welches kein Beschwerdeverfahren vorsehe. Dies stelle eine Schwäche dar. Zwar solle das Individualbeschwerdeverfahren nicht überbewertet werden, jedoch sei es zur Stärkung des allgemeinen Menschenrechtsschutzes wichtig.

## **Ein Individualbeschwerdeverfahren für das Übereinkommen über die Rechte des Kindes aus der Perspektive des UN-Kinderrechtsausschusses**

Prof. Dr. Lothar Krappmann, deutsches Mitglied im UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, stellte das geplante Individualbeschwerdeverfahren aus der Sicht des UN-Ausschusses vor. Ein solches Verfahren kann durch ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen eingerichtet werden. Schon die Wortwahl „communications procedure“ zeige an, dass es sich bei den UN-Beschwerdeverfahren nicht um machtvolle Instrumente handelt; sie ermöglichen jedoch

den Ausschüssen, die über ein solches Verfahren verfügen, sich eine Meinung zu Fällen von Menschenrechtsverletzungen zu bilden und diese Meinung dem betroffenen Staat mitzuteilen. Das Verfahren kann nur unter bestimmten Bedingungen eingeleitet werden. Unter anderem müssen alle Rechtsmittel im jeweiligen Land ausgeschöpft sein.

Wenn ein Vertragsausschuss („treaty body“) einen Fall annimmt und ihn für begründet hält, wird der betroffene Staat aufgefordert, zu dem Vorwurf Stellung zu nehmen. Reagiert der Staat nicht, mahnt der Ausschuss. Zur Stellungnahme des Staates kann sich die Person, die den Fall vorgebracht hat, noch einmal äußern. Nimmt der Staat nicht Stellung, berät der Ausschuss den Fall dennoch und trifft eine Entscheidung, die dem Staat mitgeteilt wird, gegebenenfalls mit der Aufforderung, diese und weitere Verletzungen von Menschenrechten zu beseitigen. Es handelt sich nicht um ein gerichtliches Verfahren; es gibt auch keinen Rechtsbeistand. Ein Verfahren endet mit einer Entscheidung bzw. Aufforderung des Ausschusses. Weitere Möglichkeiten der Durchsetzung existieren nicht, weder eine Revision noch irgendwelche Sanktionen. Dennoch sind die Verfahren oft nicht ohne Wirkung.

Die bestehenden Einwände gegen solch ein Verfahren seien: a) Kinder könnten diese nicht selber einleiten, b) Kinder könnten sich mit ihren Beschwerden auch an andere Ausschüsse wenden, c) die abschließenden Entscheidungen kämen oft erst, wenn die Kinder keine Kinder mehr seien. Diese Einwände sind aus der Sicht Krappmanns nicht überzeugend. Die Verfahren können im Namen der Kinder geführt und von generellem Interesse sein. Zudem sei zu beachten, dass die Kinderrechtskonvention ca. 30 Artikel enthalte, die nicht von anderen Verträgen abgedeckt seien. Viele Staaten befürchten, dass NGOs das Verfahren nutzen würden, die Staaten an den Pranger zu stellen.

Der Kinderrechtsausschuss hatte sich in der Vergangenheit eher zurückhaltend gegenüber dem Individualbeschwerdeverfahren verhalten. Krappmann stellte die begrenzte Arbeitskapazität und die Überbelastung des Ausschusses dar. Der Ausschuss kann diese Aufgabe nur übernehmen, wenn zusätzliche Ressourcen zur Verfügung stehen. Erst im Vorjahr habe der Kinderrechtsausschuss die Unterstützung der Kampagne zugesagt. Das stärkste Argument sehe er darin, dass ein Individualbeschwerdeverfahren die juristischen und administrativen Instrumente im jeweiligen Land in Anspruch nehmen und stärken. Zudem begünstige es die Berücksichtigung der Konvention in nationalen Gerichten, da diese wüssten, dass Fälle an den UN-Ausschuss weitergeleitet werden könnten. Krappmann stärkte sein Argument damit, dass das Mitteilungsverfahren mehr Jurisprudenz schaffe. Es werde in den Verfahren deutlich, dass mehr als Kinderfreundlichkeit verlangt sei. Es gehe um die rechtliche Umsetzung der Konventionen. Daher verweisen die Fälle schon allein durch die Öffentlichkeit, die sie schaffen, über den Einzelfall hinaus.

Abschließend berichtete Lothar Krappmann, dass eine Arbeitsgruppe gebildet wurde, um den Prozess der Einführung eines solchen Verfahrens zu begleiten. Der Entwurf eines Textes für ein solches Zusatzprotokoll, ausgearbeitet von einer NGO-Gruppe, liegt vor. Der Entwurf werde sicherlich viele Diskussionen auslösen und sei ein wichtiger Meilenstein.

## Diskussion

Auf Nachfrage erläuterte Frau Dünnweller die Frage, wie sich andere Länder gegenüber der Einrichtung eines Individualbeschwerdeverfahrens verhalten würden. Sie erklärte, dass gegenwärtig noch Zurückhaltung überwiege. Das 20 jährige Jubiläum der Kinderrechtskonvention sei aber ein guter Zeitpunkt für eine Ausweitung der Initiative, um weitere Staaten dafür zu gewinnen.

Herr Krappmann ergänzte, dass die anfänglichen Einwände verschiedener Akteure gegenüber möglichen Überlappungen bei den unterschiedlichen Menschenrechtsschutzverfahren

mittlerweile ausgeräumt seien. Es gäbe eine Lücke im Menschenrechtsschutz für Kinder, die durch das Beschwerdeverfahren geschlossen werden sollte.

Die Diskussion konzentrierte sich im Folgenden auf die Annahme, dass ein Individualbeschwerdeverfahren mehr Jurisprudenz schaffe und behandelte die Frage, ob dadurch auch die innerstaatliche Anwendbarkeit von Bestimmungen der Konvention mehr in den Blick gerate. Hendrik Cremer erläuterte, dass die Bestimmungen der Konvention in Deutschland bereits heute grundsätzlich unmittelbar angewendet werden können. Ein Individualbeschwerdeverfahren würde hier aus rein juristischer Perspektive keine Veränderungen bringen. Die Staaten seien nicht dazu verpflichtet, dass menschenrechtliche Verpflichtungen des Völkerrechts im innerstaatlichen Rechtsraum unmittelbar angewendet werden. In Deutschland allerdings seien menschenrechtliche Bestimmungen - wie etwa im Falle der Europäischen Menschenrechtskonvention - im Grundsatz innerstaatlich unmittelbar anwendbar. Dennoch könne ein Individualbeschwerdeverfahren mehr Bewusstsein und Aufmerksamkeit für die Durchsetzung von Kinderrechten schaffen.

## Argumente in der Diskussion über ein Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention

Dr. Hendrik Cremer, Jurist und Kinderrechtsexperte, stellte sich als Vertreter der NGOs ausdrücklich hinter ein Individualbeschwerdeverfahren für die Kinderrechtskonvention. Seine Hoffnung bestehe darin, dass die Einwände der Bundesregierung, wie sie in der Bundestags-Drucksache der Tischvorlage nachzulesen sind (siehe Anhang), zerstreut werden könnten. Herr Cremer hob zunächst hervor, dass das Instrumentarium der Individualbeschwerde nicht überbewertet werden solle. Der Gang einer Individualbeschwerde sei immer ein mühsamer Weg. Die Entscheidungen des UN-Ausschusses würden auch nicht in die Souveränität eines Staates eingreifen, was aber nicht bedeute, dass Beschwerden grundsätzlich keine Wirkung hätten (z.B. die Zahlung von Entschädigung).

Im Hinblick auf die aktuelle Position der Bundesregierung ging Herr Cremer auf bestehende Vorbehalte wegen möglicher „Überlappungen“ mit bereits existierenden Beschwerdeverfahren ein (siehe oben). Es bestünde scheinbar die Befürchtung, dass Deutschland auf internationaler Ebene auf der Grundlage eines Sachverhalts mit mehreren Verfahren vor UN-Ausschüssen konfrontiert werden könne. Solche „Überlappungen“ seien jedoch rechtlich nicht möglich, da es auf universeller und europäischer Ebene Regelungen gibt, nach denen eine Individualbeschwerde vom jeweiligen Vertragsorgan für unzulässig erklärt wird, wenn dieselbe Angelegenheit bereits in einem anderen Beschwerdeverfahren geprüft wird.

Herr Cremer befasste sich zudem mit von der Bundesregierung aufgeworfenen und grundlegend zu klärenden Fragen hinsichtlich prozeduraler Aspekte bei der Geltendmachung von Kinderrechten. Dabei stellte er klar, dass er diesbezüglich keine neuen Fragen grundsätzlicher Natur erkennen könne. Wesentliche Fragen seien bereits von anderen UN-Menschenrechtsausschüssen im Zuge von Individualbeschwerden unter Beteiligung von Minderjährigen geklärt worden. Eine Frage, die sich im Hinblick auf ein Individualbeschwerdeverfahren zur KRK sicherlich aufdränge, sei die Frage nach der Einführung eines Mindestalters, nach dem Kinder selbst eine Beschwerde erheben können. Dies sei nach Ansicht von Herrn Cremer aber nicht sinnvoll und schon gar nicht zwingend. Vielmehr seien auch in den bestehenden Individualbeschwerdeverfahren auf UN-Ebene keine Altersgrenzen vorgesehen. Das Alter ermögliche zudem keine eindeutigen Rückschlüsse auf den Reifegrad eines Minderjährigen. Letztendlich sei jede natürliche Person grundsätzlich als prozessfähig anzusehen. In der Praxis würden ohnehin die prozeduralen Möglichkeiten einer Vertretung oder einer Beschwerde „im Namen“ des Kindes genutzt.

Zu den grundlegenden inhaltlichen Fragen im Zusammenhang mit der Geltendmachung der Rechte von Kindern äußerte sich Herr Cremer zum Stellenwert der Familie in der KRK, auch wenn die Bundesregierung diese Frage nicht explizit formuliert hatte. Wie auch in anderen menschenrechtlichen Abkommen, stehe auch in der KRK das Familienleben unter besonderem Schutz vor staatlichen Eingriffen. Entsprechend tragen sowohl in der KRK als auch im deutschen Grundgesetz die Eltern, nicht der Staat, die vorrangige Verantwortung für ihre Kinder. Kinder dürften grundsätzlich nicht gegen den Willen ihrer Eltern von diesen getrennt werden. Möglich ist dies nur dann, wenn eine Trennung zum Wohle des Kindes notwendig ist. Die KRK kodifiziert damit einen allgemein anerkannten Grundsatz, dass die Elternrechte im Verhältnis zum Kind im Einzelfall zum Schutz des Kindeswohls Grenzen finden können.

Abschließend schloss sich Herr Cremer der Aussage Lothar Krappmanns an, dass im internationalen Menschenrechtssystem eine Lücke bliebe, würde ein Individualbeschwerdeverfahren nicht eingeführt. Diese Lücke würde zugleich eine Glaubwürdigkeitslücke bedeuten, gerade weil alle anderen wesentlichen Menschenrechtskonventionen ein solches Verfahren vorsehen. Der Bundestag würde die Initiative für ein Zusatzprotokoll wohl mehrheitlich tragen, was es zusätzlich unverständlich mache, warum die Bundesregierung dieses nicht aktiv in Angriff nehme.

## Diskussion

Die Diskussion wurde mit der Frage nach den existierenden Lücken im Kinderrechtsschutz eröffnet. Frau Dr. Almut Wittling-Vogel, BMJ, wies darauf hin, dass Lücken in der Regel nicht allein aus formalen Gründen geschlossen würden, sondern wegen eines Bedarfs. Sie erläuterte die Anzahl der Beschwerden an die UN Treaty Bodies, die Deutschland bislang zugestellt wurden: 20 vom Menschenrechtsausschuss (Zivilpakt), eine von CAT (Anti-Folterausschuss), eine von ICERD (Anti-Rassismusausschuss) und eine von CEDAW (Frauenrechtsausschuss). Dies zeige auf, dass die Beschwerdeverfahren in Deutschland bisher keine allzu große Rolle spielten.

Daran anschließend stellte sich die Frage, welcher Bedarf tatsächlich existiert und mit welchen Fällen Deutschland voraussichtlich konfrontiert würde. Die Diskussion machte deutlich, dass der Bedarf nach Ansicht zahlreicher NGOs weltweit unstrittig vorhanden sei. Dabei ginge es nicht allein um die nationale, sondern auch um die internationale Dimension und um die Glaubwürdigkeit der internationalen Staatengemeinschaft, zu der auch Deutschland zählt. Die Möglichkeiten von Individualbeschwerdeverfahren auf UN-Ebene sind in Deutschland bisher wenig bekannt, so dass allein die Etablierung eines Individualbeschwerdeverfahrens zur KRK Öffentlichkeit schaffen könne.

Frau Dünnweller erläuterte, dass es einen Bedarf gebe, solange es Rechtsverletzungen gibt. Die Kindernothilfe komme an die Grenzen ihrer Arbeit, besonders bei schweren Rechtsverletzungen. Die Verfahren und ihre Nutzung müssten bekannt gemacht werden. Kinder müssten in ihren Rechten bestärkt werden, was auch auf nationaler Ebene zur Stärkung der Menschenrechte beitrage.

Einige Diskussionsteilnehmende wiesen darauf hin, dass im internationalen Vergleich der Bedarf in Deutschland sicherlich nicht so hoch sei wie bei vielen andern Staaten. Deswegen seien andere Länder vordergründige Zielländer. Die geringe Nutzung von Individualbeschwerdeverfahren auf UN-Ebene in Deutschland sei aber sicherlich auch der geringen Bekanntheit geschuldet.

Es wurde außerdem betont, dass der Ausschuss bei Einführung eines Zusatzprotokolls für ein Individualbeschwerdeverfahren zur Kinderrechtskonvention mehr Geld und Kapazität bräuchte.

Auch aus Kindersicht sei die Frage nach dem Bedarf prägnant. Im Gespräch über Kinderrechte, würden sie häufig sagen: „Es entscheiden ja doch die Eltern.“ Hier zeige sich exemplarisch, dass es nicht nur um Kinderfreundlichkeit geht, sondern um Kindergerechtigkeit.

Daran anschließend betonte Frau Dünnweller das Mitspracherecht von Kindern, auch wenn oft die Erwachsenen entscheiden. Kinder werden (durch die Initiativen der NGOs) zunehmend mit einbezogen und können für sich sprechen. Dies bestärke Kinder wie das Beispiel der Straßenkinder in Guatemala zeige.

Herr Krappmann griff die Problematik auf, dass die Verfahren häufig vermutlich so lange bräuchten, dass die Betroffenen bis zur Bearbeitung keine Kinder mehr wären. Nichtsdestotrotz könnten ein Lernprozess, das Verständnis für die KRK und die Jurisprudenz befördert werden. Es stelle sich die Frage, ob sich die Bundesregierung einer Initiative anschließen wird, die weltweit etwas bewirken und die Kinderrechtskonvention bestärken würde.

Die Teilnehmenden erörterten daran anschließend die aktuelle Diskussion über die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz und fragten nach dem Verhältnis zur Kampagne für ein Individualbeschwerdeverfahren. Es wurde jedoch deutlich, dass die beiden Diskussionen keineswegs zusammen geführt werden müssten, da diese zwei unterschiedliche Anliegen formulieren, die auch getrennt voneinander behandelt werden sollten.

Herr Cremer erläuterte abschließend die Chancen des Zusatzprotokolls: Staaten können die eigene Rechtslage überprüfen und sich die Inhalte der ratifizierten Konvention verdeutlichen. Auch wenn viele Staaten ein Zusatzprotokoll zur KRK noch nicht befürworten, habe die Erfahrung bei anderen Ausschüssen deutlich gezeigt, dass ein Individualbeschwerdeverfahren etwas bewegen kann. Manche zähen Fälle hätten zu einer anderen Politik und zu positiven Veränderungen geführt.

## **Kommentare zur aktuellen Diskussion: Bundesministerium für Familie, Soziales, Frauen und Jugend und Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder**

Prof. Dr. Dr. Reinhard Wiesner, Bundesministerium für Familie, Soziales, Frauen und Jugend, hob das Ausrufungs- und Fragezeichen im Titel der Veranstaltung hervor, da es keine abgeschlossene Meinung in der Bundesregierung gebe. Es herrsche eine Erwartung vor, Kinderrechte könnten mit dem Individualbeschwerdeverfahren besser durchgesetzt werden. Dies sei jedoch nicht selbstverständlich. Es sei notwendig, sich mit dem Konkreten zu befassen. Dass die Rechte der KRK Menschenrechte aus der Perspektive des Kindes seien, wie Herr Bielefeldt eingangs betonte, sei zu hinterfragen. Denn wie Herr Krappmann deutlich machte, seien etliche Artikel der KRK in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nicht enthalten. Bezüglich der Durchsetzbarkeit stelle sich die Frage des konkreten rechtlichen Gehalts. Herr Wiesner wies auch auf folgende Aspekte hin: Bei der Vertretung des Kindes und der Anerkennung der Stellung der Eltern stelle sich das Problem, dass diese im Zweifelsfall selbst im Fall verstrickt sein könnten. Er warf zudem die Frage auf, welche Rolle dritte Personen einnehmen würden.

Marlene Rupprecht, MdB, Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder, betonte, dass es um den politischen Willen gehe. Sie warf zentrale Fragen im Hinblick auf die Stellung des Kindes in der Gesellschaft auf: Ist das eine private Angelegenheit? Hat sich der Staat nicht einzumischen? Wollen wir Kindern diese Rechte geben? Müssen wir uns das Verhältnis Kind-Eltern-Staat genau anschauen? Welche gesellschaftliche Dimension haben demokratische Rechte? Besonders bezogen auf Kinder seien diese Diskussionen noch lange nicht zu Ende geführt. Vielmehr hätten Kinder faktisch noch eine starke Objektstellung, woran sich die Frage knüpft, ob die Interessen der Kinder tatsächlich ausreichend vertreten sind. Es gehe darum, die Kinderrechte zu stärken, auch in der Verfassung. Dies könne auch weitere Möglichkeiten der Klage bieten. Frau Rupprecht wies darauf hin, dass nach den Wahlen im September 2009 das Gespräch mit dem neuen Bundestag gesucht werden sollte. Deutschland solle bezüglich des Individualbeschwerdeverfahrens eine Vorreiterrolle ein-

nehmen. Dies würde jedoch in dieser Legislaturperiode nicht mehr erreicht. Sicher sei, dass noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden müsse.

## Abschlussdiskussion

Die abschließende Diskussion konzentrierte sich zunächst auf die Frage nach der Bedeutung von Einzelfällen. Einzelne Diskussionsteilnehmende wiesen darauf hin, dass es immer wieder paradigmatische Einzelfälle gebe, die für die Rechtsbildung zentral seien und das Rechtsbewusstsein stärken könnten. Strukturelle Probleme könnten so benannt werden. Die Tatsache, dass in Deutschland viele Instrumente zur Rechtsdurchsetzung zur Verfügung stehen, bedeute nicht, dass es das Individualbeschwerdeverfahren nicht bräuchte. Dabei wurde auch auf den "Nationalen Aktionsplan (NAP) für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010" Bezug genommen. Es hätte genug Zeit für die Regierung gegeben, sich intensiver mit der Frage nach einem Individualbeschwerdeverfahren zur KRK zu befassen. Frau Rupprecht betonte in diesem Zusammenhang noch einmal, dass der informelle Prozess zur Beratung über das Zusatzprotokoll noch nicht abgeschlossen sei. Insgesamt handele es sich um ein schwieriges politisches Thema.

Ein weiterer zentraler Punkt der Abschlussdiskussion war die Wirkung und Qualität von Individualbeschwerdeverfahren. Hierzu wurden unterschiedliche Meinungen geäußert. Einzelne Diskussionsteilnehmende betonten, dass die Vorstellung von Gericht und Urteil im Ausschuss bzgl. des Individualbeschwerdeverfahrens nicht der Realität entspreche. Vielmehr würden Maßstäbe gesetzt, was als Grundidee des Verfahrens verstanden werden müsse. Wichtig sei, dass „Views“ (Ansichten) entwickelt würden, insbesondere zu umstrittenen Fragen und Fällen (z.B.: Soll ein im Jugendgefängnis inhaftierter 17-jähriger zum 18. Geburtstag in ein Erwachsenenengefängnis überführt werden oder dort bleiben?). Im Gegensatz dazu äußerten andere Diskutanten, dass es um konkrete Verletzungen und die jeweilige Klärung des Einzelfalls gehe, d.h. Ziel sei es auch so gerichtsähnlich wie möglich zu wirken. Die „Views“ seien als Prozess zur Interpretation der Konvention zu verstehen. Sie zielten aber auch darauf ab, dass Staaten etwas verändern. „Views“ seien Anlass für internationale Prozesse und würden zum Nachdenken anregen. Es herrsche bislang vielfach noch ein Mangel an Konkretisierung, da es an Einzelfällen mangle. Diese würden jedoch zu Lernprozessen und Veränderungen führen.

Herr Krappmann betonte abschließend, es sei ein wesentliches Anliegen des Ausschusses, mit den Regierungen ins Gespräch zu kommen. Er betonte, dass der Ausschuss kein Tribunal sei, sondern als Gesprächspartner fungiere. Auch strukturell gebe es nicht die Möglichkeit, ein Gericht zu sein. Ein solches Verständnis könnte vielmehr der Debatte schaden. Es gehe darum, ein anderes Bild von Kindern zu entwickeln; es müsse sich etwas in den Köpfen der Menschen verändern.

Frau Dünnweller machte abschließend deutlich, dass im Verlauf der Veranstaltung zahlreiche Beispiele für den Bedarf gefallen seien und richtete die Frage an die Politik, welche weiteren Schritte es zur Umsetzung bräuchte. Deutschland könne sich der Findung einer Position und der Diskussion nicht mehr entziehen. Sie kündigte an, dass die internationale Kampagne für das Zusatzprotokoll auf Hochdruck weiterarbeite. Es läge an der Politik zu entscheiden, ob Deutschland dabei sein soll oder nicht.

### Dokumente in Anhang:

- Tischvorlage zum Stand der Nationalen und internationalen Kampagne für ein Zusatzprotokoll zur KRK von der Kindernothilfe (Barbara Dünnweller)
- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Florian Toncer, Burkhardt Müller-Sönksen, Dr. Erwin Lotter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP - Drucksache 16/11469 - (siehe Punkt 8)
- Drucksache 16/9096 vom 07. 05. 2008; Antrag über die Schaffung einer Individualbeschwerde im Rahmen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes