



Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Kinderrechte im Blick

Aufgaben und Bedeutung eines unabhängigen
Kinder- und Jugendrechte-Monitorings

Information

Monitoring von Kinder- und Jugendrechten bedeutet, die Verwirklichung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland zu beobachten und zu bewerten („to monitor“ (engl.) = überwachen, kontrollieren). Diese Information beschreibt die Grundlagen eines kinderrechtlichen Monitorings, erläutert unterschiedliche Formen von Monitoring und geht insbesondere auf das unabhängige Monitoring ein.

Systematisch und regelmäßig zu beobachten, ob und wie Menschenrechte verwirklicht werden, ist ein integraler und wesentlicher Bestandteil der staatlichen Verpflichtung bei der Umsetzung von Menschenrechtsverträgen. Das gilt auch für die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK).

Mit Ratifizierung der Konvention hat sich Deutschland bereits 1992 dazu verpflichtet, die Verwirklichung der UN-KRK für alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland zu erreichen und diesem Ziel kontinuierlich näher zu kommen – ohne Rückschritte und unter Bereitstellung der notwendigen Ressourcen, so wie es Artikel 4 UN-KRK verlangt.¹ Zwar ist die Staatenpflicht zum Monitoring nicht explizit in der Konvention erwähnt, sie wird jedoch vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes im Wege der Auslegung von Artikel 4 und Artikel 44 UN-KRK hergeleitet.² Hauptanliegen des UN-Ausschusses

ist es dabei, „[...] dass jeder Vertragsstaat eine unabhängige Menschenrechtsinstitution mit einem Verantwortungsbereich für den Schutz und für die Förderung der Rechte des Kindes benötigt. Es kommt dem Ausschuss vor allem darauf an, dass die entsprechende Institution, in welcher Form auch immer, in der Lage ist, die Rechte des Kindes unabhängig und effektiv zu überwachen, zu fördern und zu schützen [...]“.³ Dem Monitoring durch eine unabhängige Institution kommt insofern eine besondere Rolle bei der Umsetzung einer Konvention zu, da es mittels Daten und Informationen wichtige Erkenntnisse für die Planung von Politikmaßnahmen und Programmen zur Verfügung stellt, die so besser an den Bedarfen von Kindern und Jugendlichen ausgerichtet werden können. Veränderungen, also Fort- oder Rückschritte bei der Verwirklichung der Kinderrechte in einem Vertragsstaat, können damit sichtbar gemacht und bewertet werden.⁴

Zusammenspiel verschiedener Akteur*innen

An der Beobachtung und Bewertung der Verwirklichung der UN-KRK sind verschiedene Akteur*innen aus Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft mit unterschiedlichen Aufgaben und Rollen beteiligt.

UN-Kinderrechtskonvention

Die UN-Kinderrechtskonvention wurde am 20. November 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Sie ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der die besonderen Schutz-, Fürsorge- und Beteiligungsrechte von Kindern als Träger*innen von Menschenrechten formuliert. Die UN-KRK ist in Deutschland seit dem 5. April 1992 nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat verbindlich geltendes Recht.⁵

Ihre verschiedenen Perspektiven ermöglichen eine umfassende Bewertung, ob und wie die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland voranschreitet. Für alle Akteur*innen gilt, dass grundsätzlich zwischen einem Monitoring von Einzelfällen und einem strukturellen Monitoring unterschieden wird.⁶ In anderen Worten: Es können Einzelfälle beobachtet und geprüft werden, bei denen deutlich werden kann, welche Defizite oder positiven Entwicklungen bei der Verwirklichung von Kinder- und Jugendrechten zu beobachten sind. Auch können hierdurch strukturelle Rahmenbedingungen der Rechtsverwirklichung abgebildet werden, von denen die Verwirklichung von Kinderrechten abhängt. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen zum Beispiel die aktive Politikgestaltung, das Erlassen von neuen Gesetzen und Verordnungen sowie die Schaffung oder Verbesserung von Einrichtungen und Institutionen. Das strukturelle Monitoring fördert und beobachtet diese Maßnahmen kritisch und bewertet ihre Wirksamkeit. Auf dieser Grundlage können Vorschläge in den politischen Prozess eingebracht werden, beispielsweise durch das Verfassen von Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen. Auch diese Publikation trägt zum strukturellen Monitoring bei, indem sie auf die Notwendigkeit eines Kinder- und Jugendrechte-Monitorings hinweist, um eine konventionskonforme Entwicklung von Kinder- und Jugendrechten zu unterstützen.

Internationales Monitoring

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes überwacht auf internationaler Ebene die Umsetzung der Konvention durch die jeweiligen Vertragsstaaten, so auch durch Deutschland. Regelmäßig werden die Vertragsstaaten im Rahmen eines konstruktiven Dialogs zur Umsetzung der Konvention befragt. Zur Überprüfung sollen die Vertragsstaaten gemäß den Vorgaben aus Artikel 44 UN-KRK im Rahmen des sogenannten Staatenberichtsverfahrens einen Bericht zur Umsetzung vorlegen und auf Fragen antworten.⁷ Von beson-

derer Bedeutung sind dabei unabhängig erlangte Erkenntnisse zum Umsetzungsstand der Konvention durch unabhängige Monitoring-Stellen, Berichte von Organisationen der Zivilgesellschaft sowie von Sonderorganisationen der Vereinten Nationen wie UNICEF. Der UN-Kinderrechtsausschuss kann auch Eingaben von Einzelfällen überprüfen und hat hierzu ein Individualbeschwerdeverfahren eingerichtet. Dort können Einzelpersonen ihren Fall vorlegen, wenn sie den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben.⁸

Staatliches (Selbst)Monitoring

Für die Umsetzung jeder Menschenrechtskonvention ist es wichtig, dass die Staaten selbst erheben, inwieweit ihre ergriffenen Maßnahmen dazu beitragen die Konvention umzusetzen. Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens sollen die Vertragsstaaten gemäß Artikel 44 UN-KRK dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes regelmäßig einen Staatenbericht vorlegen. Darin sollen Erfolge, aber auch Hindernisse bezüglich der Verwirklichung der UN-KRK benannt und durch Daten belegt werden.⁹ Gesetzgebung, Politik, Verwaltung und weitere Strukturen werden dabei sozusagen mit der „kinderrechtlichen Lupe“ betrachtet, staatliche Vorhaben zur verbesserten Umsetzung vorgestellt und diskutiert. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat die Vertragsstaaten aufgefordert, ein möglichst umfassendes kinderrechtsbasiertes Datensystem zu etablieren, das kontinuierlich all-gemeingültige und belastbare Aussagen über die Umsetzung der Rechte von Kindern erlaubt.¹⁰

Zivilgesellschaftliches und unabhängiges Monitoring

Zivilgesellschaft gehört ebenfalls zu den Akteur*innen, die die Umsetzung der UN-KRK beobachten und bewerten. Ihre Aufgabe ist unter anderem, einen kritischen Blick auf die Umsetzung der UN-

KRK zu werfen. Zivilgesellschaftliches Monitoring zu Kinderrechten hat in Deutschland eine lange Tradition: Bereits 1995 schlossen sich bundesweit einschlägige Organisationen und Verbände in der National Coalition Deutschland zusammen, darunter der Deutsche Kinderschutzbund und das Deutsche Komitee von UNICEF, die sich beide schon lange zuvor für die Verwirklichung der Kinderrechte eingesetzt hatten.¹¹ Ihre langjährigen Erfahrungen und der direkte Kontakt zur praktischen Arbeit für und mit Kindern und Jugendlichen ermöglichen es zivilgesellschaftlichen Organisationen, Defizite in der Verwirklichung der UN-KRK zu erkennen, darauf hinzuweisen und Empfehlungen zu erarbeiten.

Neben dem staatlichen Selbstmonitoring und der Beobachtung durch zivilgesellschaftliche Organisationen ist vor allem ein unabhängiges Monitoring durch Menschenrechtsinstitutionen ausgesprochen bedeutsam, um ein vollständiges Bild des Umsetzungsstands der Konvention zu erhalten. In Deutschland ist dafür die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte zuständig. Der UN-Kinderrechtsausschuss hält solche unabhängigen Institutionen für Schlüsselinstitutionen, um Defizite zu identifizieren und die Politik zu beraten. Die Monitoring-Stelle arbeitet eigenständig, wählt ihre Themen frei und ist nicht durch eine verbandspolitische Agenda oder andere Akteur*innen beeinflusst. Zugleich ist sie auf die Perspektiven und Erfahrungen sowie Berichte zivilgesellschaftlicher Organisationen und insbesondere die von Kindern und Jugendlichen angewiesen. Insofern ist zivilgesellschaftliches und unabhängiges Kinder- und Jugendrechte-Monitoring ein gemeinschaftlicher Prozess mit einer aufeinander abgestimmten Agenda.

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Nach der UN-KRK haben Kinder das Recht, in allen sie berührenden Angelegenheiten ihre Meinung zu äußern, gehört zu werden und mitzuwirken (Artikel 12 (1) UN-KRK). Eine Voraussetzung hierfür ist, dass kind- und jugendgerechte Informationen und Medien verfügbar und zugänglich sind.¹² Die UN-KRK soll demnach diskriminierungsbewusst, inklusiv sowie stets unter Beteiligung von Kindern und Jugendlichen umgesetzt werden. Dies gilt selbstverständlich auch für das Kinder- und Jugendrechte-Monitoring: Alle Monitoring-Akteur*innen sollen die Perspektiven, Bedarfe und Rechte von Kindern und Jugendlichen miteinbeziehen und ihre Selbstorganisationen sowie zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen anhören. Darüber hinaus sollen sämtliche Informationen und Ergebnisse aus dem Monitoring für Kinder und Jugendliche möglichst inklusiv und barrierefrei zugänglich sein.

Mehr als Daten erheben und auswerten

Um ihrer Aufgabe des Monitorings gerecht zu werden, nimmt die Monitoring-Stelle vorrangig zwei Funktionen wahr; nämlich das Erklären der Kinder- und Jugendrechte (Erklärfunktion) und das kritische Beobachten des staatlichen Handelns (Beobachtungsfunktion). Beide werden im Folgenden genauer erläutert.

Die UN-KRK umfasst die besonderen Schutz-, Fürsorge-, und Beteiligungsrechte von Kindern als Träger*innen von Menschenrechten. Um die Umsetzung dieser Rechte zu bewerten, stützt sich das unabhängige Kinder- und Jugendrechte-Monitoring

Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention



Nichtdiskriminierung
Artikel 2



Vorrang Kindeswohl
Artikel 3



**Recht auf Leben
und Entwicklung**
Artikel 6



Recht auf Gehör
Artikel 12

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte, der unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution Deutschlands, begleitet seit ihrer Einrichtung Mitte 2015 die Umsetzung der UN-KRK in Deutschland. Sie folgt dabei dem Mandat, die Rechte von Kindern im Sinne der UN-KRK zu fördern und zu schützen sowie die Umsetzung der Konvention in Deutschland durch sämtliche staatliche Stellen kritisch zu beobachten und zu bewerten. Sie hat eine Vermittlungs- und prozesssteuernde Rolle zwischen Zivilgesellschaft, Politik und der Lebenswirklichkeit von Kindern und Jugendlichen, indem sie Gesetze prüft, die Umsetzung der Konvention in unterschiedlichen Lebensbereichen junger Menschen beobachtet, mit verantwortlichen Stellen spricht und Kinder und Jugendliche, sofern möglich, in allen sie berührenden Angelegenheiten beteiligt.

auf vier Grundprinzipien, die auch in der UN-KRK im Fokus stehen: das Recht auf Nicht-Diskriminierung (Artikel 2 UN-KRK), das Recht auf Leben und Entwicklung des Kindes (Artikel 6 UN-KRK), das Recht auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK) und das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes (Artikel 12 UN-KRK).

Erklären der Kinder- und Jugendrechte

Um die Inhalte der UN-KRK und die dazugehörigen Kinder- und Jugendrechte in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft bekannt zu machen und sie insbesondere gegenüber Kindern und Jugendlichen zu vermitteln und zu erklären, hält die Monitoring-Stelle Vorträge und Workshops, veröffentlicht Informationen und Stellungnahmen und schreibt Beiträge für Fachzeitschriften und Sammelbände. Hierfür werden jeweils die Inhalte und Rechte ausgelegt, aus denen sich Staatenpflichten ergeben, um so Vorschläge für die Umsetzung zu geben sowie die Entwicklungen in der Verwirklichung der UN-KRK (etwa bei Gesetzesvorhaben) einordnen und kritisch bewerten zu können. Auch die Vermittlung der Allgemeinen Bemerkungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes und ihre Übersetzung ins Deutsche gehören zu den Aufgaben der Monitoring-Stelle.¹³

Kritisches Beobachten

Ein gründliches und umfassendes Monitoring beruht maßgeblich auf aktuellen, belastbaren Daten und Informationen, die in Zusammenarbeit mit Institutionen erhoben, verarbeitet und verfügbar gemacht werden. Da die Sozialberichterstat-

tung in Deutschland äußerst selten kinderrechtebasiert erfolgt, braucht es regelmäßig punktuelle Erhebungen und Abfragen zu Kindern und Jugendlichen in bestimmten Lebensbereichen. Auf diese Weise kann die Umsetzung der UN-KRK über die rechtliche Perspektive hinaus auch anhand der sozialen Wirklichkeit beobachtet und bewertet werden.¹⁴ Die Monitoring-Stelle führt aus diesem Grund regelmäßig Abfragen bei beispielsweise Landesministerien durch oder tauscht sich mit selbstorganisierten Zusammenschlüssen von Kindern und Jugendlichen aus (zum Beispiel Heimräte, Schüler*innen-Vertretungen). Darüber hinaus gehören regelmäßige Konsultationen mit Akteur*innen aus Politik und Wissenschaft sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen zum Aufgabenbereich.

Um Fortschritte und Entwicklungen in der Umsetzung der UN-KRK regelmäßig und systematisch messen und abbilden zu können, braucht es darüber hinaus bewährte Indikatoren, die als Hilfsmittel zur Beobachtung und Bewertung fungieren. Kinderrechte-Indikatoren geben einen Hinweis darauf, ob angemessene Strukturen zur Umsetzung eines Kinderrechts vorhanden sind, ob dieses Recht im Rahmen von geeigneten kinderrechtlichen Prozessen umgesetzt wird, und ob die Verwirklichung der Kinderrechte am Ende auch im Ergebnis zu messen ist. Die Entwicklung und Nutzbarmachung solcher geeigneter Kinderrechts-Indikatoren wird von der Monitoring-Stelle vorangetrieben und geschieht in einem partizipativen und mehrstufigen Verfahren.¹⁵

Fazit

Um die Umsetzung der UN-KRK zu erreichen, ist das hier beschriebene Monitoring der verschiedenen Akteur*innen sehr wichtig. Neben dem internationalen, dem staatlichen und zivilgesellschaftlichen Monitoring stellt das unabhängige Monitoring der Monitoring-Stelle einen zentralen und unverzichtbaren Teil davon dar. Ihr kritisches und kinderrechtbasiertes Beobachten und Bewerten von Informationen und Daten ist die Grundlage, um Fort- oder Rückschritte bei der Ver-

wirklichung der Kinderrechte in Deutschland zu messen und Ideen, Anregungen und Empfehlungen für eine verbesserte Umsetzung zu geben. Im Hinblick auf das laufende Staatenberichtsverfahren Deutschlands vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2019-22) ist es daher zu begrüßen, dass die Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP im Koalitionsvertrag formulieren, „das Monitoring zur UN-Kinderrechtskonvention aus[zu]bauen“¹⁶. Dieses Vorhaben sollte nun mit Nachdruck angegangen werden.

- 1 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2018): Übereinkommen über die Rechte des Kindes. VN-Konvention im Wortlaut mit Materialien. 6. Auflage. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93140/78b9572c1bffd3345d8d393acbbfe8/uebereinkommen-ueber-die-rechte-des-kindes-data.pdf> (abgerufen am 13.01.2022).
- 2 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2014): ABC der Kinderrechte #1. M wie Monitoring und S wie Staatenpflicht. Grundlagen, Bedeutung und Ansätze für die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit. Berlin.
- 3 UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2003): Allgemeine Bemerkung Nr. 2 – Die Rolle von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte des Kindes, Ziffer 7. In: Deutsches Institut für Menschenrechte: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Baden-Baden: Nomos.
- 4 ebd.
- 5 Die UN-Kinderrechtskonvention trat in Deutschland am 05. April 1992 in Kraft (vgl. Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 10. Juli 1992, Bundesgesetzblatt II, S. 990). Nach Artikel 20 Absatz 3 GG ist sie von allen staatlichen Organen wie auch von der vollziehenden Gewalt als anwendbares Gesetz des Bundes umzusetzen und einzuhalten.
- 6 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2010): Monitoring – unverzichtbarer Beitrag zur staatlichen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin.
- 7 Vgl. Feige, Judith (2017): Kinderrechte in Deutschland unter der Lupe. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- 8 Weitere Informationen zum Individualbeschwerdeverfahren UN-KRK: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/kinderrechte/beschwerdemechanismen-fuer-kinder-und-jugendliche> (abgerufen am 13.01.2022).
- 9 Vgl. Feige (2017).
- 10 Deutschland wurde zuletzt im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens zum zusammengelegten Dritt- bzw. Viertbericht Deutschlands erneut mit Nachdruck aufgefordert, ein solches Datensystem zu entwickeln. Vgl. CRC/C/DEU/CO/3-4, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth, Ziffer 15-16. periodic reports of Germany https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/DEU/CRC_C_DEU_CO_3-4_16304_E.pdf (abgerufen am 13.01.2022).
- 11 Website des Netzwerks zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (National Coalition): <https://netzwerk-kinderrechte.de/>
- 12 UN, Committee on the Rights of the Child (2009): General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard. UN-Doc. CRC/C/GC/12. Deutschsprachige Übersetzung: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_GC12_barrierefrei_geschuetzt.pdf (abgerufen am 13.01.2022).
- 13 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2010): Monitoring – unverzichtbarer Beitrag zur staatlichen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin, S. 4-5. Deutschsprachige Übersetzung der Allgemeinen Bemerkungen: <https://kinderrechtcommentare.de/> (abgerufen am 13.01.2022).
- 14 Vgl. Gerbig, Stephan / Kittel, Claudia: Kinderrechte-Verwirklichung messbar machen. Prozessbeschreibung der Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren für den deutschen Kontext. In: Zeitschrift für Menschenrechte 2019 (1), S. 124-125.
- 15 Vgl. Holzscheiter, Anna / Stachursky, Benjamin / Stamm, Lena (2017): Die Umsetzung von Kinderrechten beobachten. Eine Instrumentenauswahl für die Entwicklungszusammenarbeit. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 16-19; Bär, Dominik (2018): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention messbar machen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- 16 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Zeile 3273. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (abgerufen am 13.01.2022).

Impressum

Information Nr. 39 | April 2022 | ISSN 2509-9493 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

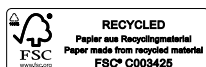
AUTOR*INNEN: Judith Feige, Sophie Funke, Claudia Kittel, Walid Malik

LIZENZ: 

Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

DRUCK: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG
Gedruckt auf 100 % Altpapier



Dieses Druckerzeugnis ist mit dem Blauen Engel ausgezeichnet.

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.