

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Kinderrechte, Klima und Umwelt - Allgemeinen Bemerkung Nr. 26

Interview mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes

Deutsche Übersetzung, April 2022

Im schriftlichen Interview antworten Mikiko Otani, Velina Todorova und Philip D. Jaffé, Mitglieder des UN-Ausschusses, gemeinsam auf die Fragen der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention.

Als Mitglied des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Sie in einer guten Position, Kinderrechtsfragen im Kontext von Klimawandel und Umweltthemen im länderübergreifenden Vergleich zu betrachten. Welche substanziellen, verfahrenstechnischen oder politischen Defizite bei der Umsetzung fallen Ihnen weltweit besonders auf?

Unter dem Gesichtspunkt des Kinderrechts auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 24) und die Bildungsziele (Artikel 29) verpflichtet der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes die Staaten ausdrücklich zu Umweltschutzmaßnahmen. Der 2016 abgehaltene Day of General Discussion (allgemeine Diskussionstag) über die Rechte des Kindes und die Umwelt hat den Blick des UN-Ausschusses dafür geschärft, inwieweit die Umweltzerstörung und insbesondere der Klimawandel die volle Verwirklichung einer Vielzahl von Kinderrechten beeinträchtigen. Er unterstreicht deshalb, dass das internationale Recht die Vertragsstaaten und andere wichtige Akteur*innen auch im Wirtschaftssektor im Hinblick auf die Kinderrechte unmissverständlich verpflichtet, Kinder mit geeigneten Maßnahmen – auch präventiver und vorsorglicher Natur – vor Umweltschäden zu bewahren. Versäumen Regierungen es, Kinder vor umweltbedingten Risikofaktoren zu schützen, verletzen sie damit die Kinderrechte.

Für den Zeitraum von 2017 bis März 2020 prüfte der UN-Ausschuss die Einhaltung des Übereinkommens durch rund 42 Staaten. In über 110 Fällen äußerte er Bedenken und erteilte Empfehlungen zu ökologischen Aspekten. Schon bei flüchtiger Durchsicht seiner Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) zeigt sich, dass die Bandbreite der Beanstandungen im Zusammenhang mit Umwelt- und Klimawandel im Vergleich zum Zeitraum bis 2016 deutlich zunahm.

In vielen Fällen empfahl der UN-Ausschuss, die spezifischen Gefährdungen und Bedürfnisse von Kindern bei den politischen Vorgehensweisen im Hinblick auf Klimawandel und Umweltschutz zu berücksichtigen und die Meinungen von Kindern einzubeziehen. Dies geschieht in vielen Ländern jedoch nicht.

Hervorzuheben sind insbesondere die Defizite im Umgang mit elementaren Problemen wie den Auswirkungen der Luft- und Wasserverschmutzung durch Kohlekraftwerke, Straßenverkehr und Agrochemikalien, der Abholzung der Wälder, der Bodenverschlechterung, der illegale Entsorgung toxischer Abfälle und der Zerstörung von Ökosystemen mit der Folge von Migration insbesondere indigener und im ländlichen Raum lebenden Familien mit Kindern. Der UN-Ausschuss betont, dass Folgen des Klimawandels wie Überschwemmungen, Dürren und der Anstieg der Meeresspiegel unbestreitbar Konsequenzen für die Rechte von Kindern haben, etwa für ihr Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung, auf Nichtdiskriminierung, Gesundheit und einen angemessenen Lebensstandard. Er ruft die Staaten deshalb auf, die Kinderrechte in den Mittelpunkt nationaler und internationaler Strategien gegen den Klimawandel zu stellen. In bestimmten Fällen beanstandet er den Umgang von Staaten und transnationalen Unternehmen mit ihren extraterritorialen Pflichten bei Verstößen gegen die Kinderrechte im Zusammenhang mit Umwelt und Gesundheit, die innerhalb oder außerhalb des Vertragsstaates begangen werden, und fordert Staaten zur Schaffung von Mechanismen zu deren Aufklärung und Beseitigung auf.

Häufig geht es in den Empfehlungen des UN-Ausschusses um Verfahrenslücken bei der Gewährleistung einer sinnvollen Beteiligung von Kindern an Klimadebatten und beim Zugang von Kindern zu Rechtsmitteln.

Artikel 12 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes schreibt das Recht der Kinder auf Gehör und Berücksichtigung ihrer Meinung fest. Es bildet die Grundlage für das generelle Recht von Kindern auf eine Beteiligung an Entscheidungsprozessen und an der Gesellschaft als Ganzem. Eine besondere Form der gesellschaftlichen Teilhabe ist das Engagement von Kindern für ihre Menschenrechte, beispielsweise im Rahmen der Fridays-for-Future-Bewegung. Um für ihre eigenen Interessen eintreten zu können, brauchen Kinder ein förderliches Umfeld, und Regierungen sind verpflichtet, dieses bereitzustellen.

Welches sind Ihrer Meinung nach die Kernelemente eines förderlichen Umfelds, und was beinhaltet die Verpflichtung der Vertragsstaaten, ein solches Umfeld bereitzustellen?

Zu den Kernelementen eines förderlichen Umfelds gehören unserer Ansicht nach ein sicherer Raum, in dem Kinder sich mit anderen treffen, besprechen und vernetzen können. Ebenso braucht es ein Informationsangebot und das Bewusstsein der Erwachsenen dafür, dass Kinder Anspruch auf Beteiligung, Unterstützung, Anleitung, Ermutigung sowie Beschwerdemechanismen haben. Um ein solches förderliches Umfeld zu schaffen, sollten Vertragsstaaten die positive, wichtige und legitime Funktion anerkennen, die Kinder und von Kindern und Jugendlichen geführte Bewegungen ausüben, wenn sie sich für Menschenrechte im Zusammenhang mit einer gesunden Umwelt einsetzen. Vertragsstaaten müssen ferner sicherstellen, dass die Rechte von Kindern auf Zugang zu Informationen, freie Meinungsäußerung, Vereinigungsfreiheit und friedliche Versammlung im Einklang mit dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes stehen, und wirksame, zugängliche und kinderfreundliche Beschwerdemechanismen bereitgestellt werden. Die Vertragsstaaten sollten zudem das Bewusstsein für das Recht der Kinder auf Partizipation bei Eltern, Lehrer*innen, anderen Fachleuten, die mit und für Kinder arbeiten, sowie bei Entscheidungsträger*innen und Politiker*innen schärfen und Themen im Zusammenhang mit Umweltschutz und Klimawandel

sowie mit dem Katastrophenrisikomanagement in nationale Lehrpläne sowie in die Lehrer*innenausbildung aufnehmen. Unserer Ansicht nach sollten Staaten überdies sicherstellen, dass Kinder, die sich für die Menschenrechte im Umweltbereich einsetzen, einschließlich derjenigen, die sich hinsichtlich Landrechten, Umweltverschmutzung, Klimawandel und des Zugangs zu natürlichen Ressourcen engagieren, vor Einschüchterung, Schikanen und Gewalt geschützt werden.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 26 soll ein wirksames Instrument darstellen, das die Forderungen von Kindern nach Umwelt- und Klimaschutz kinderrechtlich konkretisiert und mit dessen Hilfe Regierungen und andere Akteur*innen verantwortlich gemacht werden können.

Welche konkreten Ziele und Inhalte wird die Allgemeine Bemerkung beinhalten?

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 26 soll in erster Linie den Vertragsstaaten eine verbindliche Richtlinie vorgeben, damit sie alle geeigneten legislativen, administrativen und sonstigen Maßnahmen im Rahmen eines Kinderrechtsansatzes für Umweltfragen mit besonderem Schwerpunkt auf dem Klimawandel ergreifen können. Laut Konzeptpapier spricht sie unter anderem folgende Themen an:

- den Umfang der Pflichten der Vertragsstaaten die in Zusammenhang mit dem Klimawandel und den Kinderrechten, auch im Hinblick auf eine Abmilderung und Anpassung, stehen;
- die dringende Notwendigkeit, gegen die nachteiligen Auswirkungen von Umweltschäden und Klimawandel auf die Lebenssituation von Kindern vorzugehen;
- das Verhältnis zwischen den Kinderrechten und dem Schutz von Ökosystemen und Biodiversität, dem Umgang mit und dem Zugang zu natürlichen Ressourcen sowie den kinderrechtlichen Pflichten der Staaten im Zusammenhang mit diesbezüglichen politischen Leitlinien;
- die Optionen, mit denen Kinder ihr Recht auf Information, Beteiligung und Zugang zur Justiz wahrnehmen können, um sich vor Umweltschäden zu schützen,
- die gesellschaftliche, rechtliche und sonstige Tragweite von Konzepten wie „internationale Zusammenarbeit“, „extraterritoriale Verpflichtungen“, „künftige Generationen“ oder „Generationengerechtigkeit“; angestrebt wird eine Verbesserung der legislativen, administrativen und sonstigen Maßnahmen, die die Vertragsstaaten und anderen Beteiligten zur Wahrung der Kinderrechte hinsichtlich des Umweltschutzes und Klimawandels vorsehen.
- Wird die Allgemeine Bemerkung bereits die Grundzüge eines „Rechts auf eine gesunde Umwelt“ vorgeben?

Die sich abzeichnende Festschreibung des Rechts auf eine gesunde Umwelt, etwa in Gestalt der kürzlich verabschiedeten Resolution des Menschenrechtsrates über das Menschenrecht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, ist zweifellos relevant und wird die Ausarbeitung des Allgemeinen Kommentars Nr. 26 beeinflussen.

Von den Folgen der Umweltzerstörung und des Klimawandels sind weltweit insbesondere Kinder betroffen. Sollte dies nach Ihrer Meinung Anlass für spezifische internationale Verpflichtungen geben?

Die vermehrten Pflichten der Vertragsstaaten wurden bereits erkannt, und die diesbezüglichen Empfehlungen an die Staaten wurden im Bericht über den Allgemeinen Diskussionstag des UN-Ausschusses über Kinderrechte und Umwelt wie folgt formuliert:

- Staaten müssen Kinder vor Umweltschäden schützen, die sie in der Verwirklichung ihrer Rechte beeinträchtigen. Aufgrund der spezifischen Vulnerabilität von Kindern und ihres sozialen Status innerhalb der Gesellschaft sind Regierungen und politische Entscheidungsträger*innen in besonderem Maße verpflichtet, Kinder mit nachhaltigen Anstrengungen wirksam vor solchen Schäden zu schützen, ihre Fähigkeiten zu stärken, ihre Ansichten und Kompetenzen zu berücksichtigen und ihnen Zugang zu wirksamen und zeitnahen Abhilfen zu gewähren.
- Für Aktivist*innen, die sich für Umweltrechte einsetzen, sollten Staaten ein sicheres und förderliches Umfeld bereitstellen. Aktivist*innen unter 18 Jahren unterliegen dabei einer erhöhten Sorgfaltspflicht.
- Die sich abzeichnende Umwelt- und Klimakrise hat in vielen internationalen und nationalen Kreisen ein Gefühl der Dringlichkeit geweckt und erhebliche gesellschaftliche Kräfte mobilisiert. Die vom UN-Ausschuss verfolgten Anliegen spiegeln dieselbe Erkenntnis wider.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 26 wird in den kommenden Monaten unter Einbeziehung von Einzelpersonen, Gemeinschaften und Organisationen aus der ganzen Welt ausgearbeitet. Wer kann wie dazu beitragen und worauf sollten insbesondere junge Menschen achten?

Entsprechend dem harmonisierten Verfahren zur Ausarbeitung von Allgemeinen Bemerkungen durch die UN-Menschenrechtsvertragsorgane hat der UN-Ausschuss die Vertragsstaaten bereits dazu aufgerufen, bis Ende 2021 Kommentare zu einem Konzeptpapier für die Allgemeine Bemerkung Nr. 26 einzureichen. Der UN-Ausschuss stützt sich auf die zurückliegenden und laufenden Treffen in vielen Foren mit Kindern zu den Themen der künftigen Allgemeinen Bemerkung Nr. 26 und wird bei der Ausarbeitung selbstverständlich auch weiterhin Kinder und Interessenvertreter konsultieren. Weitere Informationen darüber, wie Kinder und andere Interessengruppen zu diesem Prozess beitragen können, folgen. Kinder und Jugendliche sollten wissen, dass der UN-Ausschuss ihren Beiträgen Bedeutung beimisst und von den Regierungen und der Zivilgesellschaft Ermutigung und Unterstützung für Kinder erwartet, die mit aussagekräftigen Mitteilungen an den UN-Ausschuss zur Ausarbeitung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 26 beitragen möchten.

Was können Sie uns sonst noch über die geplante Allgemeine Bemerkung sagen?

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 26 soll eine klare Botschaft an Kinder auf der ganzen Welt senden, dass ihre Stimmen wichtig sind und von den Staaten ernsthaft berücksichtigt werden müssen. Die Ausarbeitung wird starke Synergien mit allen Interessengruppen freisetzen und den aktiven Einsatz von Kindern und Jugendlichen für Klimagerechtigkeit und Umweltfragen auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene stärken.

Im Zusammenhang mit dem Thema der Allgemeinen Bemerkung Nr. 26 hat der UN-Ausschuss im Januar 2021 eine historische Entscheidung über die negativen Auswirkungen des Klimawandels auf die Rechte von Kindern gefällt. Es ist die erste Entscheidung eines internationalen Gremiums nach Prüfung einer Individualbeschwerde, die 16 Kinder aus zwölf Ländern 2019 unter Verweis auf das dritte Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention gegen Argentinien, Brasilien, Frankreich, Deutschland und die Türkei erhoben hatten. Die Beschwerdeführenden Kinder bemängelten, dass diese fünf Länder, die zu den historischen Emittenten von Treibhausgasen gehören und den UN-Ausschuss als zuständig für die Entgegennahme von Individualbeschwerden anerkennen, hätten nicht die erforderlichen Vorsorgemaßnahmen ergriffen, um die Rechte von Kindern auf Leben, Gesundheit und Kultur zu schützen und zu verwirklichen. Die Kinder trugen zudem vor, die Klimakrise stelle nicht lediglich eine in der Zukunft liegende abstrakte Bedrohung dar, und bereits der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur um 1,1 °C seit der vorindustriellen Zeit bedinge verheerende Hitzewellen und leiste der Ausbreitung von Infektionskrankheiten, Waldbränden, extremen Wetterlagen, Überschwemmungen und dem Anstieg der Meeresspiegel Vorschub. Als Kinder gehören sie nach eigenem Vorbringen sowohl psychisch als auch physisch zu den am stärksten von diesen lebensbedrohlichen Auswirkungen Betroffenen. Der UN-Ausschuss kam zu dem Schluss, dass ein Vertragsstaat für die negativen Auswirkungen seiner CO₂-Emissionen auf die Rechte von Kindern sowohl innerhalb als auch außerhalb seines Hoheitsgebiets verantwortlich gemacht werden kann.

Von Mai bis September 2021 lud der UN-Ausschuss die Rechtsvertreter der Kinder, die Vertreter der Vertragsstaaten und der Drittparteien zu fünf Anhörungen ein und hörte die Kinder auch direkt an. In seiner historischen Entscheidung stellte er fest, dass die betreffenden Staaten die Gerichtsbarkeit über diese Kinder innehaben. „Die Verursacher der Emissionen tragen die Verantwortung für die negativen Auswirkungen der von ihrem Hoheitsgebiet ausgehenden Emissionen auf die Rechte von Kindern – sogar, wenn diese sich im Ausland befinden. Auch wenn die Ursachen des Klimawandels kollektiver Art sind, darf dies einen Staat nicht von seiner individuellen Verantwortung entbinden. Entscheidend ist der hinreichende Nachweis eines Kausalzusammenhangs zwischen dem Schaden und den Handlungen oder Unterlassungen der Staaten“, heißt es unter anderem in der Begründung.

Wir hoffen, dass Kinder in der ganzen Welt durch diese Entscheidung gestärkt werden und sich in ihren eigenen Regionen und auf internationaler Ebene weiterhin für Gerechtigkeit im Kampf gegen den Klimawandel einsetzen.

Für den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes haben Mikiko Otani, Velina Todorova und Philip D. Jaffé geantwortet.

Mikiko Otani

Ich komme aus Japan und bin Anwältin für Familienrecht mit Sitz in Tokio. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes lernte ich früh in meiner juristischen Laufbahn kennen und war vor allem von Artikel 29 (Bildungsziele) und dem Berichtsverfahren fasziniert. Ich wünsche mir, dass der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes noch viel mehr Kindern auf der Welt bekannt und vertraut ist.

Velina Todorova

Ich komme aus Bulgarien, bin Juristin und Lehre an der Universität Familienrecht und Kinderrechte. Die Konvention hat meine Kolleg*innen und mich dazu angeregt, uns für politische und rechtliche Reformen zur Deinstitutionalisierung und zum Schutz von Kindern vor allen Formen von Gewalt sowie für die Beteiligung von Kindern einzusetzen. Durch unser Engagement kamen ein neues Kinderschutzgesetz und staatliche Strukturen für Kinder zustande.

Philip D. Jaffé

Ich bin von meiner Ausbildung her klinischer Psychologe und Rechtspsychologe. An der Universität Genf in der Schweiz bin ich als Professor für Kinderrechte tätig. Die Kinderrechtskonvention wurde von den Staaten zwar ratifiziert, doch bin ich der festen Überzeugung, dass sie ein lebendiges Dokument darstellt, das nicht nur Rechte festschreibt, sondern für alle Mitglieder der Gesellschaft – auch die Kinder – als Katalysator für die Förderung und Verteidigung der Kinderrechte dient.