



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Stellungnahme

Umfassendes Verständnis der Kinderrechte verankern

Entwurf eines Gesetzes zur unabhängigen Beauftragten für Kinderschutz und Kinderrechte oder zum unabhängigen Beauftragten für Kinderschutz und Kinderrechte Nordrhein-Westfalen

September 2024

Inhalt

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Staatlicher Auftrag zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention wird ernst genommen | 3 |
| 2 | Aufgaben des Amtes einer*eines Beauftragten für Kinderrechte nach Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention | 5 |
| 3 | Zu den Artikeln des Gesetzes im Einzelnen | 7 |
| 4 | Schlussbemerkung | 10 |

1 Staatlicher Auftrag zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention wird ernst genommen

Den vorliegenden Gesetzentwurf „**Gesetz zur unabhängigen Beauftragten für Kinderschutz und Kinderrechte oder zum unabhängigen Beauftragten für Kinderschutz und Kinderrechte**“ und das damit verbundene Vorhaben der Landesregierung Nordrhein-Westfalens (NRW), ein solches Amt in dieser Legislatur strukturell zu verankern, begrüßt die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte ausdrücklich.

Damit kommt die Landesregierung NRW erneut¹ ihrer mit Deutschlands Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention 1992 per Zustimmungsgesetz² eingegangenen Staatenpflicht nach, für alle Kinder³ im Bundesland eine unabhängige Stelle zu schaffen, die den Zugang zu den Kinderrechten fördern und schützen⁴ soll. Auf Bundesebene gibt es in Deutschland – anders als in vielen anderen Vertragsstaaten⁵ der UN-Kinderrechtskonvention weltweit – keine solche Stelle.⁶ Dabei hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes bereits mehrfach und zuletzt im Zuge der Berichterstattung zum zusammengelegten 5./6. Staatenbericht 2022 mit großer Sorge das Fehlen einer solchen Stelle in Deutschland gerügt.⁷ Daher ist es besonders erfreulich, dass auf Ebene der Länder seit einigen Jahren nun diese wichtigen, grundlegenden Strukturen, die aus internationaler Erfahrung heraus nachweislich der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK: Konvention) mehr Durchsetzungskraft verleihen, geschaffen werden.⁸

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, dankt an dieser Stelle für die Einladung und Gelegenheit aus ihrem Blickwinkel – der vollständigen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention deutschlandweit – Stellung zum Gesetzentwurf nehmen zu können. Besonders erfreulich am vorliegenden Gesetzentwurf ist es, dass NRW das vorgesehene Amt einer*ines „unabhängigen Beauftragten für Kinderschutz und Kinderrechte“, wie vom UN-Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung (General Comment) Nr. 2, Ziffer 8 empfohlen, mit einer gesetzlichen Grundlage ausstattet und

¹ NRW hat bereits 1989 als erstes Bundesland eine*n Landeskinderbeauftragte*n für Kinderrechte eingerichtet. Das Amt wurde nach 2002 nicht weiter besetzt. Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2022):

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2021 – Juni 2022. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin, S. 138.

² Siehe Zustimmungsgesetz: BGBl. II 1992, S. 121 sowie Bundesverfassungsgericht (2006): Beschluss vom 19. 09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115 / 01, Ziff. 52; sowie Cremer, Hendrik (2012): Die UN-Kinderrechtskonvention – Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 16.

³ Wenn in dieser Stellungnahme der Begriff „Kinder“ verwendet wird, sind damit gemäß Vorgabe aus Artikel 1 UN-Kinderrechtskonvention alle Menschen gemeint, die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Es wird auch die Formulierung Kinder und Jugendliche verwendet, obwohl streng genommen im deutschen Sprachgebrauch dann von Kindern und minderjährigen Jugendlichen gesprochen werden müsste.

⁴ Siehe UN Doc. CRC/C/GC/2002/2, Ziff. 5, vom 15. November 2002.

⁵ Siehe Deutsches Komitee für UNICEF e.V. (2012): Einsatz für Kinderrechte. Eine globale Studie unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen für Kinder – Zusammenfassender Bericht.

⁶ Auf Bundesebene gibt es seit 2010 das Amt der*des Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) und auch die Kinderkommission des Deutschen Bundestags (KiKo) seit 1988 sie ist eine bestehende institutionelle Arbeitsgruppe des Bundestagsausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend speziell für kinderpolitische Belange. Es gibt bislang kein Amt einer*ines Unabhängigen Beauftragten für die Rechte des Kindes auf Bundesebene.

⁷ Siehe UN Doc. CRC/C/DEU/CO/5-6 Ausschuss für die Rechte des Kindes (2022): Abschließende Bemerkungen zum kombinierten fünften und sechsten Staatenbericht Deutschlands, Ziff. 8.

⁸ Siehe Landkarte-Kinderrechte „Kinderbeauftragte auf Landesebene in Deutschland“: <https://landkarte-kinderrechte.de/kinderbeauftragte-auf-landesebene-in-deutschland/> Ähnliche Beauftragten-Ämter gibt es in Sachsen-Anhalt seit 2007, in Hessen seit 2018 sowie Brandenburg und Sachsen seit 2021.

nicht nur, wie in anderen Bundesländern, es bei einem Vorhaben-Versprechen beispielsweise aus einem Koalitionsvertrag belässt.

Damit unterstreicht die Landesregierung in Umsetzung ihres Verfassungsauftrages aus Artikel 6 Landesverfassung NRW und in Fortschreibung des 2022 bereits in Kraft getretenen Landeskinderschutzgesetzes erneut, dass es ihr mit der Verwirklichung der UN-Kinderrechtskonvention und dem Anspruch, dass Kinder und Jugendliche in NRW Zugang zu ihren Rechten bekommen, als langfristiges Ziel ernst ist.

Aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention erschließt es sich jedoch nicht unmittelbar, warum im Titel des Amtes die Aufzählung „[...] für Kinderschutz und Kinderrechte“ vom Gesetzgeber gewählt wurde. Dies impliziert aus Sicht der Monitoring-Stelle, die in der Vergangenheit immer wieder aufgekommene fälschliche Annahme, dass Kinderrechte nicht auch Kinderschutz beinhalten würden. Da aber spätestens mit den Diskussionen um die Einführung des Gesetzes zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung, das 2000 in Deutschland in Kraft trat, diese vermeintliche Gegenüberstellung als überholt anzusehen ist, stünde es aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention bei der Einrichtung des Amtes einer*eines Beauftragten für Kinderrechte im Jahre 2024 gut an, alte Missverständnisse nicht erneut zu reproduzieren. Zumal ansonsten alle drei Dimensionen der UN-Kinderrechtskonvention im Namen vereint werden müssten, um dem Grundgedanken der UN-KRK mit ihren untrennbar miteinander verwobenen Schutz-, Fürsorge- und der Beteiligungsrechten (im englischen spricht man von den drei P's der Konvention: protection, provision und participation) von Kindern wirklich gerecht zu werden.

Die Monitoring-Stelle möchte an dieser Stelle hervorheben, dass die UN-Kinderrechtskonvention ausdrücklich und auf gleicher Ebene Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte festschreibt:

- **Schutzrechte** berücksichtigen die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen. Schutzrechte sollen einen umfangreichen Schutz vor körperlicher und seelischer Gewalt, sexuellen Übergriffen, Verwahrlosung, Kinderhandel und wirtschaftlicher Ausbeutung gewährleisten. Sie gelten ausdrücklich auch für geflüchtete Kinder in Deutschland.
- **Förderrechte** bzw. Versorgungsrechte umfassen alle Leistungen, die der Staat für Kinder mit Blick auf deren Grundbedürfnisse (Gesundheit, Bildung und angemessene Lebensbedingungen) gewährleisten soll.
- **Beteiligungsrechte** verdeutlichen in besonderem Maße das Recht von Kindern, sich eine informierte Meinung zu bilden, diese zu äußern, gehört zu werden und an Entscheidungen, die sie betreffen, beteiligt zu werden.

Es ist Kern der UN-Kinderrechtskonvention, dass die Vertragsstaaten in all ihrem Handeln Kinder betreffend immer alle drei Dimensionen gleichrangig berücksichtigen müssen, wenn es um die Achtung, die Gewährleistung und den Schutz der eigenständigen Rechte von Kindern geht.

Die UN-Kinderrechtskonvention bekräftigt den Geltungsanspruch aller Menschenrechte für Kinder und baut dabei auf dem Bestand bereits zuvor existierender menschenrechtlicher Übereinkommen auf. Um den Menschenrechtsschutz für Kinder zu verbessern, konkretisiert sie die mit den Rechten

korrespondierenden staatlichen Verpflichtungen. Dabei bringt sie in besonderer Weise die Achtung von Kindern und Jugendlichen als eigenständigen Rechtsträger*innen zum Ausdruck. Dies wird im Problemaufriss des Gesetzentwurfes mit Verweis auf das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes erfreulicherweise auch ausgeführt. Diese Achtung von Kindern und Jugendlichen als eigenständigen Rechtsträger*innen ist schließlich auch einer der Gründe, die in den letzten Jahrzehnten dazu geführt haben, dass die beispielsweise Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen auch Einzug in das hoch formalisierte familiengerichtliche Verfahren oder den Umgang mit Kindern als Verletzte im Strafverfahren gefunden hat.

Von daher empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention den Titel des Amtes zu vereindeutigen und lediglich den übergeordneten Begriff der Kinderrechte zu wählen: "Unabhängige Beauftragte*r für Kinderrechte".

2 Aufgaben des Amtes einer*eines Beauftragten für Kinderrechte nach Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention

Der Gesetzentwurf benennt zentrale Aufgaben eines*einer unabhängigen Beauftragten für Kinderschutz und Kinderrechte in Nordrhein-Westfalen, mit ausdrücklichem Verweis auf die vier Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention und die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (General Comment) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zu Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte des Kindes.⁹ Dies ist aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-KRK äußerst erfreulich, da es deutlich macht, dass der Gesetzgeber die Aufgaben und das Mandat des Amtes unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Vorgaben erarbeitet hat.

Daher verwundert es aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, dass hinsichtlich des konkreten Mandates einer*eines unabhängigen Beauftragten gegenüber anderen staatlichen Stellen, die mit dem Schutz, der Fürsorge/Versorgung und der Beteiligung von Kindern in Nordrhein-Westfalen betraut sind, lediglich eine so vage Formulierung wie "Die oder der Beauftragte fügt sich dabei in die bestehenden Kinderschutz- und Beschwerdestrukturen ein" verwendet wird. Denn es wird für das Amt einer*eines unabhängigen Beauftragten von großer Bedeutung sein, wie dieses die Beschwerdestrukturen sinnvoll ergänzen kann, die vereinzelt in Lebensbereichen von Kindern und Jugendlichen in NRW vorhanden sind. So beispielsweise mit der Ombudschaft Kinder- und Jugendhilfe NRW, die qua ihres Mandates für Leistungsempfänger*innen im Sinne der Hilfen zur Erziehung aus dem Kinder- und Jugendhilfegesetz anrufbar ist.

Auch bleibt der Gesetzentwurf hinsichtlich eines Beteiligungskonzeptes für das Amt der*des Beauftragten recht vage. So sollen zwar bei der Aufgabenwahrung des Amtes die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention zur Beteiligung Berücksichtigung finden,

⁹ Siehe Allgemeine Bemerkung (General Comment) Nr. 2 des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes: UN Doc. CRC/GC/2002/2 in deutscher Übersetzung auf der von der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention in Kooperation mit der BAG Kinderinteressen e.V. eingerichteten Website www.kinderrechtcommentare.de (abgerufen am 18.09.2024).

wie später in § 20 Nr. (1) zu lesen ist und es wird später in § 22 sogar von einem Beteiligungsverfahren gesprochen. Dennoch erschließt sich daraus nicht, wie auch hier ein Zusammenwirken mit anderen vorhandenen Strukturen, wie beispielsweise der Servicestelle Kinder- und Jugendbeteiligung NRW, die bereits seit 2014 die flächendeckende Etablierung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zum Auftrag hat, gut ergänzend erfolgen kann. In § 22 (1) heißt es weiter „(...) In dem Verfahren werden Kinder und Jugendliche (...) sowie Betroffene jeder Form von Gewalt im Kindes- und Jugendalter beteiligt.“ Der Gesetzentwurf legt hier in logischer Fortschreibung des unter Punkt A ausgeführten Problemaufrisses einen besonderen Fokus auf Kinder und Jugendliche mit Gewalterfahrungen. Ein Beteiligungsverfahren eines*einer unabhängigen Beauftragten für Kinderrechte sollte jedoch gemäß Vorgaben aus Artikel 2 UN-KKR *alle* Kinder und Jugendlichen adressieren sowie im Sinne eines breiten Inklusionsverständnisses den Fokus auf Kinder in besonders vulnerablen Lebenslagen adressieren, sei es Kinder und Jugendliche mit Gewalterfahrungen, Kinder mit Behinderungen, geflüchtete Kinder oder von Armut betroffene Kinder, um nur einige exemplarisch zu nennen.

Dabei spiegelt gerade das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung von Kindern und Jugendlichen in Artikel 12 UN-Kinderrechtskonvention in besonderer Weise die Stellung von Kindern als Träger*innen eigener Rechte wider. Die Rechte von Kindern und Jugendlichen auf Schutz und Förderung bzw. Versorgung, die aus ihrer Abhängigkeit von Erwachsenen herrühren, werden durch Artikel 12 wirksam gemacht, weil Kinder erst durch die Anhörung ihrer Meinung in allen sie betreffenden Angelegenheiten ihre Rechte überhaupt geltend machen und damit als eigenständige Rechtssubjekte agieren können. Der Anwendungsbereich des Art. 12 Abs. 1 UN-KRK umfasst dabei die gesamte Lebenswirklichkeit von Kindern und Jugendlichen. Das Amt eines*einer unabhängigen Beauftragten für Kinderrechte sollte sicherstellen, dass gerade den Beteiligungsverfahren in der Ausführung des Amtes eine besondere Rolle zukommt.¹⁰ Es sollte eine kontinuierliche und nicht nur punktuelle Beteiligung von Kindern und Jugendlichen vorsehen, um die Einhaltung von Artikel 12 zu gewährleisten. Es sollten ferner Möglichkeiten und Informationsangebote geschaffen werden, die es Kindern und Jugendlichen erleichtern, diese Prozesse überhaupt wahrzunehmen.¹¹ Gemäß Artikel 2 UN-Kinderrechtskonvention hat jedes Kind das Recht, in der Ausübung seiner Rechte nicht diskriminiert zu werden. Vor diesem Hintergrund gehört es auch zur Pflicht der Vertragsstaaten Diskriminierung entgegenwirken, insbesondere der von verletzlichen und marginalisierten Gruppen von Kindern. Ziel sollte es dabei sein, ihr Recht auf Gehör zu sichern und sie in die Lage zu versetzen, sich an sämtlichen Angelegenheiten, die sie berühren, in gleicher Weise wie alle anderen Kinder zu beteiligen.¹²

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention empfiehlt, für das Amt der*des Beauftragten für Kinderrechte und die Wahrung seiner*ihrer Aufgaben ein grundsätzliches Beteiligungskonzept zu entwickeln. Dieses sollte unbedingt unter direkter Einbindung der in § 22 Nr. (1) schon benannten Gruppen von Kindern und Jugendlichen und im Sinne des Artikel 2 UN-Kinderrechtskonvention um weitere Gruppen erweitert erfolgen. Ein solches Konzept sollte schon jetzt fester Bestandteil

¹⁰ Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009): Das Recht des Kindes auf Gehör. UN Doc. CRC/C/GC/2009/12, Ziff. 8.

¹¹ Siehe Allgemeine Bemerkung (General Comment) Nr. 2 des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes: UN Doc. CRC/GC/2002/2.

¹² Siehe UN Doc. CRC/GC/2002/2, Ziff. 75.

des Gesetzentwurfes werden sowie in der Finanzierungsgrundlage des Amtes vorgesehen sein und möglichst auch ein eigenes Budget, über das die beteiligten Kinder und Jugendliche verfügen sollen, enthalten bzw. möglich machen.

3 Zu den Artikeln des Gesetzes im Einzelnen

Dem Landeskinderschutzgesetz NRW vom 13. April 2022 (GV. NRW S. 509) wird ein neuer Teil 8 hinzugefügt, der die Regelungen zum Amt der*des unabhängigen Beauftragten für Kinderschutz und Kinderrechte" NRW enthält. Die nachfolgenden Ausführungen der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention greifen einige wesentliche Punkte hieraus hervor.

§ 18 Aufgabenübertragung, Rechtsstellung, Finanzierung und Zusammenarbeit

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention begrüßt die in § 18 aufgeführte grundsätzlich auf fünf Jahre angelegte Bestellung einer*eines Beauftragten für eine Legislatur durch die jeweilige Landesregierung. Angesichts der Tatsache, dass Kinderrechte sich nicht nur auf die Themenbereiche des Ministeriums für Kinder und Jugend beziehen, sondern eben ausdrücklich auch auf alle Ressorts der Landesregierung, ist es dennoch folgerichtig, dass die Zuständig beim Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration liegt und das Ministerium der Finanzen, des Ministerium des Innern, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, das Ministerium für Schule und Bildung, das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung sowie das Ministerium der Justiz, als „beteiligt“ benannt sind. Grundsätzlich gilt es im aktuellen Gesetzentwurf jedoch zu bemängeln, dass die Einsetzung, Berufung sowie Ansiedlung einer*eines Beauftragten nicht ausreichend geregelt sind. In Anlehnung an die vom UN-Kinderrechtsausschuss betonten Kriterien zur Sicherung der personellen, institutionellen und finanziellen Unabhängigkeit¹³ sollte die Stelle öffentlich ausgeschrieben werden und Bewerber*innen über notwendige Vorerfahrungen verfügen. Die Stelle sollte weiter eine selbstständige Organisationseinheit außerhalb der Abteilungsstruktur im für sie zuständigen Ministerium darstellen und weisungsungebunden sein.¹⁴ Idealerweise erfolgt die Ernennung des*der Beauftragten durch den Landtag, nicht durch die Exekutive.

Aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-KRK wäre es zudem wünschenswert, in § 18 Nummer (5) hinsichtlich der Zusammenarbeit mit "allen sonstigen Stellen des Landes" deren Unterstützung für das Amt der*des Beauftragten nicht an die Formulierung "im Rahmen ihrer Möglichkeiten" zu knüpfen und diesen Satzteil ersatzlos zu streichen. Hier wäre im Gegenteil eine erhöhte Verbindlichkeit für die Zusammenarbeit mit dem Amt der*des Beauftragten durch die anderen Stellen des Landes wünschenswert.

In der Allgemeinen Bemerkung (General Comment) Nr. 2 findet sich in Ziffer 10 darüber hinaus die Aufforderung an die Vertragsstaaten, dass entsprechende Stellen "eine geeignete Infrastruktur und Finanzausstattung erhalten." Die im Gesetzentwurf unter Buchstabe D. aufgeführten 1 Mio. Euro für die Stelle der*des Beauftragten sowie einer Geschäftsstelle mit eigenen Fachaufgaben und Veröffentlichungen erscheinen

¹³ Siehe UN Doc. CRC/GC/2002/2, Ziff. 4

¹⁴ Siehe hier auch das Gesetz zur Förderung und zum Schutz junger Menschen (Brandenburgisches Kinder- und Jugendgesetz - BbgKJG) vom 25. Juni 2024, § 120 - § 121.

hier angemessen, sollten aber mit Blick auf die Entwicklung eines Beteiligungskonzeptes noch einmal überprüft werden.

§ 19 Aufgaben

Zu den Aufgaben einer*ines Beauftragten für Kinderrechte gehört es, auch im politisch administrativen System einer Regierung eine Interessensvertretung für Kinder und Jugendliche zu sein. Dazu sollte, wie es auch die BAG kommunale Kinderinteressenvertretungen e.V. in ihren Qualitätsstandards¹⁵ herausgearbeitet hat und wie im vorangegangenen Absatz dieser Stellungnahme ausgeführt wurde, auch eine organisatorische Ansiedlung auf der Leitungsebene des Ministeriums, die die Unabhängigkeit der*des Beauftragten nicht gefährden darf sowie eine Verpflichtung für alle Ressorts, den*die Beauftragte*n aktiv zu informieren, vorgesehen sein. Die in § 19 Nummer (1) gewählte Formulierung einer „Weitervermittlung der Anliegen von Kindern und Jugendlichen“ genügt einem solchen Verständnis einer Interessensvertretung nicht.

Eine solche Interessensvertretung *für* Kinder und Jugendliche durch die*den Beauftragten innerhalb der Regierung ersetzt in keinem Fall eine Interessensvertretung *von* Kindern und Jugendlichen selbst. Im Gegenteil, sie kann ohne die Interessensvertretungen junger Menschen selbst ihrer Rolle gar nicht erst ausfüllen. Daher ist ein Beteiligungskonzept für das Amt einer*ines Beauftragten für Kinderrechte auch so zentral und sollte gemeinsam mit Interessensvertretungen von Kindern und Jugendlichen wie beispielsweise dem Kinder- und Jugendrat NRW, Jugend vertritt Jugend, dem Landesjugendring u.v.m. entwickelt werden sowie in den finanziellen und personellen Ressourcen der*des Beauftragten mit eingeplant sein. Die in § 19 Nummer (5) genannten „Beteiligungsformate“ werden diesem umfassenden Anspruch an ein Zusammenwirken mit den Interessenvertretungen von Kindern und Jugendlichen aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention noch nicht gerecht.

Das Amt einer*ines Beauftragten soll darüber hinaus auch eine leicht zu identifizierende Anlaufstelle für alle Kinder und Jugendlichen in NRW darstellen. Denn Kinder und Jugendliche unterscheiden bei ihren Anliegen nicht, in welche Ressortzuständigkeit oder in welches Hilfesystem dies passen könnte. Einem*einer Beauftragten für Kinderrechte kommt dabei eine gewisse Lotsenfunktion zu. Der*die Beauftragte muss sich daher auch mit Informationen an Kinder und Jugendliche direkt wenden können und nicht nur allgemein zur „Sensibilisierung und Aufklärung über die Belange von Kindern [beitragen]“, wie es in § 19 Nummer (2) ausgeführt wird. Der Auftrag gegenüber den Kindern und Jugendlichen, als leicht zugängliche kindgerechte Anlaufstelle zu fungieren und diese auch zu informieren, fehlt in § 19 bisher ganz und sollte aus Sicht der Monitoring-Stelle unbedingt noch aufgenommen werden; auch in die personelle und finanzielle Planung.

Zwar wird im Weiteren in § 19 in den Nummern 3, 4 und 6 die Aufgabe der*des Beauftragten im Sinne der Politikberatung, der Impulssetzung sowie Vernetzung ausgeführt. Ein wesentliches Kernelement einer*ines Beauftragten für Kinderrechte nach Vorgaben der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 fehlt unterdessen ganz: die

¹⁵ Siehe BAG kommunale Kinderinteressenvertretungen (2015): Qualitätsstandards für kommunale Interessenvertretungen: https://kinderinteressen.de/wp-content/uploads/2018/02/BAG_Qualitätsstandards_2015.pdf (abgerufen am 18.09.2024).

Entgegennahme von Beschwerden von Kindern und Jugendliche und deren effektive und kindgerechte Bearbeitung. Bisher hat keiner der schon bestehenden Beauftragten auf Landesebene eine solche explizite Beschwerdefunktion. Den Berichten nach verweisen die Beauftragten bei Anfragen jedoch an andere Stellen, die ggf. Abhilfe schaffen können. Aus Sicht der Monitoring-Stelle sollte der Gesetzentwurf unbedingt klar Stellung zur Beschwerdefunktion einer*ines Beauftragten beziehen. Allein der Name des Amtes wird bei Kindern und Jugendlichen sowie deren vertrauten Erwachsenen, die Erwartung wecken, hier Abhilfe bei Kinderrechtsverletzungen zu erhalten. Aus eigener Erfahrung kann die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention hier raten, unbedingt klar zu benennen, ob und wie Beschwerden von Kindern und Jugendlichen durch das Amt einer*ines Beauftragten bearbeitet werden.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass der Gesetzentwurf ein weiteres wichtiges Element vermissen lässt: die Überprüfung sämtlicher Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche im Sinne einer kinderrechtlichen Gesetzesfolgenabschätzung (child rights impact assessment). Beispielhaft sei hier der Jugendcheck auf Bundesebene genannt sowie der Jugend-Check Thüringen als Modellprojekt zur jugendspezifischen Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene.¹⁶

§ 21 Berichtspflicht

Die im Gesetzentwurf aufgeführte Berichtspflicht der*des "unabhängigen Beauftragten für Kinderschutz und Kinderrechte" an die Landesregierung und den Landtag ist sehr zu begrüßen. Im Gesetzentwurf ist von einem jährlichen Bericht, im Begründungstext dann aber von einer Berichtspflicht einmal in der Legislatur die Rede.

Aus Sicht der Monitoring-Stelle sollte hier ein an die personellen Ressourcen des Amtes der*des Beauftragten angepasster Turnus gefunden werden. In jedem Falle aber ist ein Bericht der*des Beauftragten ein äußerst wichtiges Mittel, um die parlamentarische Debatte auf die Situation von Kindern und Jugendlichen fest zu verankern und sollte durch einen kontinuierlichen Bericht (im Zuge eines Beteiligungskonzeptes) von Kindern und Jugendlichen flankiert werden.

§ 22 Beteiligungsverfahren und Evaluationsklausel

Die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen gemäß UN-Kinderrechtskonvention umfassen, wie bereits mehrfach erwähnt, das Recht des Kindes darauf, sich eine informierte Meinung zu bilden (Artikel 13 UN-KRK), diese frei äußern zu dürfen (Artikel 12 Abs. 1 UN-KRK) und darüber hinaus ein Recht auf Gehör und Berücksichtigung seiner Meinung (Artikel 12 UN-KRK) in allen das Kind berührenden Angelegenheiten. Damit verbunden ist die Verpflichtung der Vertragsstaaten, also von Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland, ein solches Gehör der Perspektiven und Meinungen (views) von Kindern und Jugendlichen diskriminierungsfrei, transparent, freiwillig, sicher inklusiv sowie begleitet durch Informationen und Rückmeldung zu ermöglichen.¹⁷

¹⁶ Siehe auch: <https://www.jugend-check-thueringen.de/>

¹⁷ Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009): Das Recht des Kindes auf Gehör. UN Doc. CRC/C/GC/2009/12, Ziff. 134.

Dieser kinderrechtliche Ansatz versteht Beteiligung als Partizipation, die auch Mitbestimmung im Sinne einer Berücksichtigung und nicht nur des bloßen Anhörens der Meinung umfasst. Ein solches Gehör und die Berücksichtigung der Meinung eines Kindes ist dementsprechend auch fester Bestandteil einer jeden kinderrechtlichen Bestimmung und der Ermittlung des Kindeswohls (best interests of the child) gemäß Artikel 3 UN-KRK. Insofern müssen das Gehör und die Berücksichtigung der Meinung des Kindes auch unabdingbare Bestandteile eines jeden Kinderschutzes sein. Der Gesetzentwurf greift dieses weite Verständnis der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bislang nicht auf. Zudem verwundert es, dass im Gesetzentwurf unter § 22 Nr. (1) von „einem Beteiligungsverfahren“ gesprochen wird. Der gewählte Wortlaut vermittelt den Eindruck, als wolle man die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in allen Aufgabenfeldern des Amtes der*des unabhängigen Beauftragten für Kinderschutz und Kinderrechte“ auf ein einmaliges, punktuelles Verfahren reduzieren und diese nicht ebenso fest wie das Amt des*der Beauftragten selbst mit gesetzlicher Grundlage und personellen und finanziellen Ressourcen verankern.

Die in diesem Paragraphen unter Nr. (2) vorgesehene Evaluation zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, hält die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention auch angesichts der Tatsache, dass es noch ein grundsätzliches Beteiligungskonzept für das Amt der*des Beauftragten zu entwickeln gilt sowie die genauere Bestimmung der Aufgaben in Abgrenzung zu anderen schon vorhandenen Stellen zu erfolgen hat in solch einem kurzen Zeitraum für nicht realisierbar. Eine Evaluation ist unverzichtbar, sollte aber nach einem Zeitraum erfolgen, der auch gewinnbringende Erkenntnisse verspricht.

4 Schlussbemerkung

Mit Blick auf die Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs in Teil A soll abschließend noch auf zwei Aspekte eingegangen werden: einen (1) kinderrechtsbasierten Gewaltbegriff sowie ein (2) Kinder- und Jugendrechte-Monitoring auf Landesebene.

(1) Menschenrechtliche Anforderungen an den Gewaltschutz von Kindern

Zentraler normativer Ausgangspunkt für den Gewaltschutz von Kindern ist das Recht auf Schutz vor Gewalt gemäß Artikel 19 UN-KRK.¹⁸ Die UN-Kinderrechtskonvention ist von einem sehr weiten Verständnis des Begriffs „Gewalt“ geprägt: Das in Artikel 19 UN-KRK normierte Recht von Kindern auf Schutz vor Gewalt umfasst jede Form von körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, Verwahrlosung oder Vernachlässigung, schlechter Behandlung oder Ausbeutung, einschließlich des sexuellen Missbrauchs. Dieses weite Verständnis von Gewalt erfasst insbesondere auch alle denkbaren Formen von psychischer Gewalt, den Schutz vor Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, von Kindern an Kindern verübte Gewalt, selbstverletzendes Verhalten oder die Konfrontation mit Gewalt durch Medien.¹⁹

¹⁸ UN Doc. CRC/C/GC/13, Ziff. 7a.

¹⁹ UN Doc. CRC/C/GC/13, Ziff. 4 -30 sowie UNICEF Deutschland/Deutsches Institut für Menschenrechte, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen – Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Abfrage der 16 Bundesländer, Köln/Berlin: 2020, S. 23-25.

Kinderschutz adressiert, neben der Sicherheit eines Kindes, auch dessen Wohlergehen, Entwicklung und Würde. Ein kinderrechtsbasierter Blick auf den Gewaltschutz erfordert, auch im Gewaltkontext Kinder als Träger von subjektiven Rechten zu betrachten und nicht nur als Objekte von Schutz- und Fürsorge bzw. potenzielle Verletzte.

(2) Kinder- und Jugendrechte-Monitoring

Es gehört zu den Staatenpflichten, sich einen Überblick über das nach Artikel 4 UN-KRK stetig geforderte weitere Voranschreiten in der Verwirklichung der UN-Kinderrechtskonvention zu verschaffen. Es dient dazu, etwaige Verletzungen festzustellen, Gelingensfaktoren zu identifizieren und das Handeln von Regierungen, Parlamenten und Verwaltung danach auszurichten, beispielsweise durch entsprechende Schutzmaßnahmen. Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention begrüßt, dass das Monitoring auf Landesebene in NRW zur Umsetzung der Kinderrechte gestärkt werden soll, wie es im Begründungstext des Gesetzentwurfs ausgeführt wird. Die Ergebnisse eines kinderrechtlichen Monitorings sind ein wichtiger weiterer Baustein – neben dem Amt der*des Beauftragten für Kinderrechte – für eine umfassende Verwirklichung der Kinderrechte in NRW.

Langfristiges Ziel eines Kinderrechte-Monitorings in NRW sollte es sein, ein kinderrechtsbasiertes Datenerhebungssystem zu entwickeln das Auskunft über die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen gibt. Auf Bundesebene fehlt in Deutschland weiterhin eine solche Datenerhebung, die die Grundlage eines indikatorengestützten Monitorings bildet. Auch in den Bundesländern ist eine solche lediglich punktuell vorhanden.²⁰

Hier empfiehlt es sich, neben dem Selbstmonitoring durch die Landesregierung NRW die Arbeit eines*einer unabhängigen Beauftragten auch durch ein unabhängiges Monitoring dauerhaft begleiten zu lassen. Zu den Aufgaben eines unabhängigen Kinder- und Jugendrechte-Monitorings nach Vorgaben der Pariser Prinzipien für Nationale Menschenrechtsinstitutionen²¹ gehört:

- a) eine Verschränkung von anwendungsorientierter rechtswissenschaftlicher und empirischer Forschung zu Stand und Entwicklung der Umsetzung der UN-KRK,
- b) die Berichterstattung über Umsetzungsbedarfe und hierauf basierende Politikberatung,
- c) die kontinuierliche Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen im Bereich der UN-Kinderrechtskonvention,
- d) die Förderung eines differenzierten Verständnisses der UN-KRK bei allen an ihrer Umsetzung beteiligten Akteur*innen.²²

²⁰ Hessen hat als erste Bundesland ein Konzept für ein Kinder- und Jugendrechte Monitoring entwickelt und dazu bereits 2021 das Deutsche Institut für Menschenrechte beauftragt siehe <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-kinderrechtskonvention/hessen>.

²¹ Dies sind „Grundsätze betreffend die Rechtstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte“. Die Pariser Prinzipien wurden 1993 mit Resolution 48/134 durch die UN-Generalversammlung angenommen.

²² Ein solches Verständnis muss die autoritative Auslegung der UN-KRK durch den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes und die Auslegung der UN-KRK durch die weiteren Fachausschüsse zu den anderen UN-Menschenrechtsverträgen berücksichtigen.

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderechtskonvention begrüßt das im Begründungstext ausgeführte Vorhaben, das Amt einer*ines “unabhängigen Beauftragten für Kinderschutz und Kinderrechte” in NRW durch ein unabhängiges Kinderrechte-Monitoring zu ergänzen.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: un-krk@dimr.de

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
September 2024

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 von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.