

VI. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes

von Hendrik Cremer

1. Entstehungsgeschichte der VN-Kinderrechtskonvention

Die VN-Kinderrechtskonvention (CRC) geht auf eine Initiative der polnischen Regierung zurück. Im Februar 1978 wurde von einem Vertreter der polnischen Delegation in der Menschenrechtskommission des VN-Wirtschafts- und Sozialrates der Vorschlag¹ (sog. »First Polish Draft«) eingebracht, die von den Vereinten Nationen 1959 verabschiedete »Erklärung der Rechte des Kindes«² als verbindliches Übereinkommen zur Zeichnung aufzulegen. Da die Vereinten Nationen das Jahr 1979 zum »Internationalen Jahr des Kindes« proklamiert hatten, sollte die »Konvention über die Rechte des Kindes« bereits 1979 von der Generalversammlung verabschiedet werden. In einer von der VN-Menschenrechtskommission eingesetzten Arbeitsgruppe wurde allerdings schnell deutlich, dass das angestrebte Ziel in der anvisierten Zeit nicht erreicht werden konnte. Zwar erschien der Text der Erklärung von 1959 insbesondere osteuropäischen Staaten als Vorlage für eine Konvention geeignet, da sie im Wesentlichen soziale Gewährleistungen zum Gegenstand hat. Dagegen regte sich aber von Seiten der westlichen Staaten Widerstand. Sie forderten eine umfassende Überarbeitung und wollten vor allem die familiäre Einbindung des Kindes stärker berücksichtigt wissen.

Nachdem sich der erste Entwurf Polens nicht als taugliche Grundlage für die Ausarbeitung einer internationalen Konvention durchsetzen konnte, brachte die polnische Delegation am 5. Oktober 1979 einen neuen, überarbeiteten Entwurf³ (sog. »Second Polish Draft«) ein. Im Unterschied zum ersten Entwurf zeichnete sich der zweite Entwurf dadurch aus, dass er auf den Schutz des individuellen Kindes ausgerichtet war und – über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinaus – ebenso bürgerliche und politische Rechte formulierte. Von der Menschenrechtskommission wurde abermals eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die damit beauftragt wurde, ei-

1 E/CN.4/L.1366 Rev. 1 (Annex).

2 A/RES/1386 (XIV) vom 20. November 1959. Text abgedruckt bei Sharon Detrick (Hrsg.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child, A Guide to the »Travaux Préparatoires«*, 1992, S. 642 ff.

3 E/CN.4/1349.

nen Konventionstext auszuarbeiten. Diskussionsgrundlage der Arbeitsgruppe war der »Second Polish Draft«. Am 5. Februar 1988 endete die erste Lesung des Konventionsentwurfs. Bevor die Arbeitsgruppe ihre endgültige Version des Konventionsentwurfes festlegte, wurde diese dem Generalsekretariat vorgelegt (sog. »technical review«).⁴ Die überprüfte Fassung wurde Grundlage einer zweiten Lesung in der Arbeitsgruppe, die erneute Sachdiskussionen hervorbrachte.⁵ Am 20.11.1989 schließlich wurde die CRC von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.⁶ Am 2. September 1990 trat sie in Kraft.

In der Rückschau ist die Entstehung des Konventionstextes von der Tatsache geprägt, dass der Verhandlungsprozess durch eine erhebliche Neuorientierung eine starke Dynamisierung erfahren hat. Mit zunehmender Dauer der Ausarbeitungsphase kristallisierte sich im Vergleich zum ursprünglichen polnischen Vertragsentwurf eine wesentlich erweiterte und ambitioniertere Zielsetzung heraus. Diese bestand darin, ein universelles Vertragswerk von historischer Bedeutung zu schaffen, welches erstmalig eine möglichst geschlossene und umfassende völkerrechtliche Festschreibung der Rechte des Kindes zum Gegenstand haben sollte. Der Ausarbeitungsprozess der CRC spiegelt somit den Übergang wider von der Bedürfnisdiskussion, in der das Kind auf die Rolle eines Objekts reduziert wird, zur Rechtsdiskussion, in der das Kind als Rechtssubjekt, als Träger von Rechten, anerkannt wird.

2. *Umsetzung und praktische Bedeutung der CRC*

Wendet man sich den materiell-rechtlichen Wirkungen der Konvention zu, so lautet die nicht nur vom systematisch-juristischen Standpunkt, sondern auch aus praktischen Gesichtspunkten entscheidende Grundfrage, ob die in ihr aufgeführten Bestimmungen individualrechtlichen Charakter in dem

4 Die Prüfung durch das Generalsekretariat erfolgte mit dem Ziel, begriffliche Unstimmigkeiten im Vergleich zu anderen Menschenrechtsabkommen zu beseitigen und die Einhaltung des bestehenden Menschenrechtsstandards als auch die Verwendung einer geschlechtsneutralen Sprache zu gewährleisten sowie stilistische Korrekturen vorzunehmen.

5 Dies resultierte daraus, dass sowohl die Anregungen des »technical review« als auch neue Änderungsvorschläge insbesondere der Entwicklungsländer, die sich erst spät ernsthaft in die Beratungen einbrachten, neuen Diskussionsbedarf schufen. Zu Beginn der Beratungen herrschte in der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe ein numerisches Übergewicht der westlichen Industriestaaten. Gegen Ende verschob sich dieses Verhältnis jedoch zugunsten der afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Staaten. Siehe dazu *Gabriele Dorsch*, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, Dissertation, 1994, S. 73, m.w.N.

6 A/RES/44/25.

Sinne besitzen, dass ein Kind oder sein gesetzlicher Vertreter sie gegebenenfalls auch vor Gericht einklagen kann. Die Geltendmachung individualrechtlicher Rechtspositionen durch Einzelpersonen ist auf völkerrechtlicher Ebene, also vor internationalen Gerichten/Gremien, nur dann möglich, wenn das Völkerrecht dem Einzelnen diese Möglichkeit einräumt. Die CRC verfügt bis dato über kein originäres Instrumentarium zur Geltendmachung in ihr verbürgter individueller Rechtspositionen.⁷ Die Bestimmungen zum Durchsetzungsinstrumentarium der CRC (Artikel 43–45) sehen weder die Möglichkeit von Individual- noch von Staatenbeschwerden vor. Das Übereinkommen regelt lediglich ein Berichtssystem, in dem der Ausschuss der CRC Fortschritte der Vertragsstaaten auf dem Gebiet der Kinderrechte prüft.

Unabhängig von der Möglichkeit der Geltendmachung und Durchsetzung individualrechtlicher Rechtspositionen auf der Ebene des Völkerrechts ist die Frage, ob eine Bestimmung individualrechtlichen Charakter aufweist, aber dennoch von unmittelbarer praktischer Relevanz, sofern die nationale Rechtsordnung die Möglichkeit ihrer innerstaatlichen unmittelbaren Anwendung eröffnet. Soweit eine völkerrechtliche Norm individualrechtlichen Charakter hat, ist Individuen in diesem Fall die Befugnis verliehen, sich unmittelbar vor den nationalen Gerichten auf diese Norm zu berufen und die verbürgten Rechte geltend zu machen.⁸

a) Justiziabilität/Unmittelbare Anwendbarkeit der Konventionsrechte

Der Ausschuss bringt in seinen Allgemeinen Bemerkungen zum Ausdruck, dass er die Bestimmungen der CRC grundsätzlich für justiziable Rechte hält. Dies gelte nicht nur für die politischen und bürgerlichen Rechte, sondern ebenso für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Konvention.⁹ Dem ist mit Blick auf die Grundsatznorm des Artikels 2 Abs. 1 CRC zuzustimmen. Die Konvention begreift Kinder nach Artikel 2 Abs. 1 CRC grundsätzlich als Träger eigener Rechte. In Artikel 2 Abs. 1 CRC heißt es: »Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten

7 Grundsätzlich ist denkbar, dass in der Zukunft effektivere Durchsetzungsinstrumentarien geschaffen werden. Dies könnte insbesondere dadurch geschehen, dass – wie beim ICCPR – ein fakultatives Zusatzprotokoll ins Leben gerufen würde, welches ein Individualbeschwerdeverfahren zum Gegenstand hätte.

8 Unter gewissen Voraussetzungen können in nationalen Rechtsordnungen wie der Bundesrepublik Deutschland auch objektiv-rechtliche Normen inkorporierten Völkerrechts unmittelbar anwendbar sein. Siehe dazu genauer *Manfred Scherf*, Die Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 in die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, 1990, S. 50, m.w.N.

9 Siehe insbesondere Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 6 und Ziffer 25.

Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ...«. Artikel 2 Abs. 1 CRC ist demnach zwar als Staatenverpflichtung (»Die Vertragsstaaten achten ... und gewährleisten ...«) formuliert, diese bezieht sich allerdings auf die Erfüllung der durch die Konvention begründeten Rechte des Kindes.¹⁰ Artikel 2 Abs. 1 CRC spricht ausdrücklich von Rechten des Kindes, und setzt deren Existenz in der Konvention demnach voraus. Die Verpflichtung zur Achtung der Rechte in Artikel 2 Abs. 1 CRC deutet auf negatorische Verpflichtungen, also auf Unterlassungspflichten hin, die primär den bürgerlichen und politischen Rechten immanent sind, und bedeutet, dass die Vertragsstaaten Eingriffe in die Ausübung dieser Rechte, sofern solche nicht ausdrücklich erlaubt sind, unterlassen müssen. Die Verpflichtung zur Gewährleistung deutet auf positive Handlungspflichten hin, wie sie primär den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten immanent sind, und bedeutet, dass die Vertragsstaaten zu positiven Leistungen verpflichtet sind, um den in der Konvention anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen.

Was die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte betrifft, wurde diese in der völkerrechtlichen Literatur lange Zeit abgelehnt. Es herrschte die Auffassung, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte seien keine echten Rechte, sondern lediglich Programmsätze oder rechtspolitische Zielbestimmungen, welche die Staaten nicht zur Vornahme oder Unterlassung einzelner Handlungen gegenüber den begünstigten Personen verpflichteten. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurden vor allem als Leistungsrechte angesehen, deren Erfüllung in staatlichem Ermessen stehe und einer Überprüfung nicht zugänglich sein sollte. Mittlerweile hat sich aber gegenüber der früher vorherrschenden Auffassung, die zwischen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten einerseits und bürgerlichen und politischen Rechten andererseits eine strikte Trennung vornahm, die zutreffende Auffassung durchgesetzt, nach der alle Menschenrechte sowohl Leistungs- als auch Abwehransprüche enthalten können.¹¹ Obwohl bürgerliche und politische Rechte in ihrer ideenge-

10 Vgl. *Sharon Detrick*, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, 1999, S. 68. Artikel 2 Abs. 1 CRC hat wie Artikel 2 Abs. 1 IC-CPR mehrere grundlegende Regelungen zum Gegenstand. Neben der Grundverpflichtung, die Konventionsrechte zu achten und zu gewährleisten, enthält Artikel 2 Abs. 1 CRC ein Diskriminierungsverbot und bestimmt den räumlichen Geltungsbereich der Konvention. Vgl. zu Artikel 2 Abs. 1 ICCPR *Manfred Nowak*, UNO-Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte und Fakultativprotokoll, CCPR-Kommentar, 1989, Artikel 2, Rn. 2. In der EMRK sind entsprechende Regelungen in Artikel 1 und in Artikel 14 EMRK enthalten.

11 Siehe zum Beispiel *Asbjørn Eide*, Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach, in: *Human Rights Law Journal* 10 (1989), S. 39 ff.; *Manfred Nowak*, Inhalt, Bedeutung und Durchsetzungsmechanismen der beiden UNO-Menschenrechtspakte, in: *Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred*

schichtlichen Grundlage lediglich Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe begründen, ist heute anerkannt, dass sie nicht auf Unterlassungsansprüche zu reduzieren sind. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verpflichten primär, aber keineswegs ausschließlich, zu positiven Leistungen des Staates. Gerade die CRC ist ein Beispiel dafür, dass der Antagonismus zwischen Freiheits- und Sozialrechten in Praxis und Doktrin zunehmend aufgeweicht wird. Entgegen der Aufsplitterung der beiden VN-Pakte von 1966 stellt das Übereinkommen Menschenrechte der ersten und zweiten Generation in einem Dokument nebeneinander. Es spiegelt damit die wachsende Erkenntnis wider, dass die Unterschiede zwischen den beiden Kategorien häufig nicht prinzipieller, sondern lediglich gradueller Natur sind. So weist auch der Ausschuss wiederholt darauf hin, dass die Rechte des Kindes unteilbar sind.¹²

Insbesondere hinsichtlich Verweigerungen und Benachteiligungen im personalen Geltungsbereich sind wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Justiziabilität zugänglich. Wird zum Beispiel in einem Vertragsstaat einem Mädchen im Gegensatz zu einem Jungen allein aufgrund ihres Geschlechts der Zugang zum Schulbesuch verweigert, so stellt dies – jenseits einer Verletzung des akzessorischen Diskriminierungsverbotes nach Artikel 2 Abs. 1 CRC in Verbindung mit Artikel 28 Abs. 1 CRC¹³ – eine justiziable Verletzung des Artikels 28 CRC dar, da allen Kindern im Sinne des Artikels 1 CRC dieses Recht zusteht.

Wie die bürgerlichen und politischen Rechte können also auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte justiziable Unterlassungspflichten begründen. Schwierig ist die Frage der Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, sofern es die Bestimmung des allgemeinen Niveaus der positiven Leistungsebene betrifft, zu dessen Erfüllung der jeweilige Vertragsstaat den Begünstigten gegenüber verpflichtet ist. Insofern ist die Sonderregel des Artikels 4 S. 2 CRC von Relevanz, der als Schranke zu behandeln ist und den Staaten auf der Leistungsebene die Möglichkeit einräumt, eine unvollständige Verwirklichung der in der Konvention festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu rechtfertigen. Mit der Formulierung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte »unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel« zu implementieren, macht Artikel 4 S. 2 CRC dabei deutlich, dass alle Vertragsstaaten der Verwirklichung dieser Rechte im Rahmen ihrer Mittel Priorität einzuräumen haben.

Nowak, (Hrsg.), *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 8 ff.; *Bruno Simma*, *Der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch die Vereinten Nationen*, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 25 (1992), S. 392 f.; *Geraldine van Bueren*, *The International Law on the Rights of the Child*, 1995, S. 381 ff.

12 Vgl. zum Beispiel Allgemeine Bemerkung Nr. 4, Ziffer 5; Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 6.

13 Siehe genauer zum akzessorischen Diskriminierungsverbot des Artikel 2 Abs. 1 CRC *Geraldine van Bueren* (Fn. 11), S. 40.

Verallgemeinernd ist Artikel 4 S. 2 CRC so zu interpretieren, dass er jedem Vertragsstaat auf der Leistungsebene zwar Ermessensspielraum einräumt, nicht aber die Befugnis, Rechtsverpflichtungen unter dem Vorwand begrenzter Mittel faktisch aufzuheben. Der Ausschuss weist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit hin, dass die Staaten offen legen, inwiefern sie ihr Budget zugunsten der Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verwenden.¹⁴ Nur so ist eine Bewertung möglich, ob sie ihrer Verpflichtung aus Artikel 4 S. 2 CRC, diese Rechte unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel zu erfüllen, nachkommen. Nach Ziel und Zweck der CRC ist dabei grundsätzlich anzunehmen, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in einem höheren Maße positive Leistungen verlangen als die des IPwskR. Sie wurde schließlich geschaffen, um den allgemeinen Menschenrechtsschutz gerade Kindern gegenüber auf ein höheres Niveau zu stellen. So ist die Konvention von der Überzeugung getragen, dass Kinder besonderen Schutz, Fürsorge und Unterstützung benötigen.¹⁵

Damit Kinder ihre Rechte im nationalen Rechtsraum auch tatsächlich durchsetzen können, betont der Ausschuss nicht nur die Notwendigkeit kindgerechter Verfahren und angemessener Unterstützung bei ihrer Durchsetzung.¹⁶ Er begrüßt auch die Inkorporierung der Konvention in nationales Recht, mit der Folge, dass die Bestimmungen von nationalen Gerichten und Behörden unmittelbar angewendet werden können.¹⁷ Völkerrechtlich eingegangene Verpflichtungen haben allerdings nicht automatisch ihre Geltung oder unmittelbare Anwendbarkeit im innerstaatlichen Rechtsraum zur Folge. Nach allgemeinem Völkerrecht bleibt den Vertragsstaaten die Art und Weise, wie sie die völkerrechtlichen Verpflichtungen einer internationalen Konvention innerstaatlich umsetzen, vielmehr selbst überlassen. In der Praxis unterscheidet sich die innerstaatliche Stellung von Menschenrechtsverträgen in den verschiedenen Vertragsstaaten zum Teil erheblich.¹⁸ Ob in der Konvention verankerte individualrechtliche Ansprüche unmittel-

14 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 51–52.

15 Siehe Präambel Spalte 4, 8 und 9.

16 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 24.

17 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 19–20.

18 Vgl. im Hinblick auf den ICCPR *Manfred Nowak* (Fn. 11), Artikel 2, Rn. 50; vgl. im Hinblick auf die EMRK *Jochen Frowein, Abr.*, in: Jochen Frowein, *Abr./Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, 2. Auflage, 1996, Artikel 1, Rn. 2. Etwa in der Schweiz finden einige Rechte der CRC, zum Beispiel Artikel 12 CRC nach höchstrichterlicher Rechtsprechung, unmittelbare Anwendung. Siehe dazu, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung *Marie-Françoise Lücker-Babel*, Inhalt, soziale und rechtliche Bedeutung und Auswirkung der UNO-Kinderrechtskonvention, in: *Regula Gerber Jenni/Christina Hausammann* (Hrsg.), *Die Rechte des Kindes, Das UNO-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf die Schweiz*, 2001, S. 16 f.

bar durch nationale Gerichte durchgesetzt werden können, hängt also von der Ausgestaltung des jeweiligen nationalen Rechtssystems ab. Völkerrechtlich verpflichtet sind die einzelnen Staaten lediglich, das Ergebnis der Vertragserfüllung einzuhalten und zu gewährleisten. Wenngleich sich der Konvention also keine Verpflichtung zur unmittelbaren Anwendbarkeit im innerstaatlichen Rechtsraum entnehmen lässt, wird sie – der Einschätzung des Ausschusses entsprechend – tendenziell als wünschenswerteste Form der Implementierung erachtet, da sie eine effektive Durchsetzung der Konvention fördert.¹⁹

b) Umfassende Implementierung und Grundprinzipien der CRC

Der Ausschuss der CRC hat bis Oktober 2003 fünf Allgemeine Bemerkungen veröffentlicht, deren thematischer Schwerpunkt insbesondere in Nr. 5 und Nr. 2 allgemeine Umsetzungsverpflichtungen bildet, die aus Artikel 4 der Konvention resultieren. Dies macht deutlich, dass die Umsetzung der CRC in vielen Vertragsstaaten noch weitgehende und grundsätzliche Defizite aufweist. Nach Artikel 4 S. 1 CRC haben die Vertragsstaaten den in den Übereinkommen anerkannten Rechten durch alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen Wirksamkeit zu verleihen.²⁰ Artikel 4 S. 1 CRC stellt damit klar, dass die Vertragsstaaten den Gesamtzustand nationalen Rechts und nationaler Rechtspraxis auf das Übereinkommen einzustellen haben, um so die Effektivität des Rechtsgenusses tatsächlich zu gewährleisten. So betont der Ausschuss die Pflicht der Vertragsstaaten zur umfassenden Prüfung der Gesetzgebung und, soweit erforderlich, Änderung ihres nationalen Rechts, um dessen vollständige Übereinstimmung mit der Konvention sicherzustellen.²¹ Er macht eine Anzahl von Vorschlägen zu Verwaltungs- und anderen Maßnahmen.²²

19 Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass die CRC innerstaatlich nicht unmittelbar anwendbar sei, was sich aus Artikel 4 S. 1 CRC ergebe. Diesen Standpunkt hat vor allem die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* in ihrer Denkschrift zur CRC, BT-Drucks. 12/42, S. 29 ff., eingenommen. Nach herrschender und zutreffender Auffassung in der (inter-)nationalen Literatur schränkt die Konvention wie auch Artikel 4 S. 1 CRC den Entscheidungsspielraum der Staaten, welche Technik sie zur Verwirklichung der Rechte der CRC anwenden, hingegen nicht ein. Vgl. zum Beispiel *Geraldine van Bueren* (Fn. 11), S. 391 f.; *Sharon Detrick* (Fn. 10), S. 27 ff.; *Gabriele Dorsch* (Fn. 5), S. 309 und S. 313; *Marie-Françoise Lücker-Babel* (Fn. 18), S. 16 f.

20 Artikel 4 CRC konkretisiert die Grundverpflichtung des Artikel 2 Abs. 1 CRC, die in der Konvention anerkannten Rechte zu achten und zu gewährleisten.

21 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 18–23.

22 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 26–65.

Insbesondere die Gründung von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes wird als Teil der eingegangenen Verpflichtungen betrachtet.²³ Mit der Empfehlung, solche Einrichtungen zu schaffen, wie in einigen Staaten bereits geschehen, greift der Ausschuss eine wiederholte Forderung der Generalversammlung sowie der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 auf. Im Hinblick auf ihre Ausgestaltung und Befugnisse verweist der Ausschuss der CRC auf die von der Generalversammlung 1993 verabschiedeten Pariser Prinzipien²⁴, welche Kriterien für das effektive Funktionieren nationaler Menschenrechtsinstitute enthalten. Der Ausschuss geht damit auf neuere Entwicklungen im Bereich der Implementierung von Menschenrechten ein, nach der sich die Staatengemeinschaft wiederholt dazu bekannt hat, dass die Einhaltung der Menschenrechte nicht mehr nur durch internationale Gremien/Gerichte kontrolliert werden soll, sondern ebenso auf nationaler Ebene durch unabhängige Institutionen. Jüngstes Beispiel für diese Entwicklung ist das am 18.12.2002 von der Generalversammlung verabschiedete Zusatzprotokoll zur VN-Anti-Folterkonvention²⁵, welches vorsieht, dass die Vertragsstaaten nationale Präventionsmechanismen zur Verhinderung schwerer Menschenrechtsverletzungen einrichten müssen. Indem der Ausschuss die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 einzig der Rolle nationaler Menschenrechtsinstitute widmet, bringt er zum Ausdruck, dass er vor allem ihnen bei der Implementierung der Konventionsrechte eine große Bedeutung beimisst. Entscheidend für das Potenzial von nationalen Menschenrechtsinstituten bei der Überwachung der Einhaltung der Rechte des Kindes ist ihre Unabhängigkeit sowie die Möglichkeit der Kooperation auf internationaler Ebene. Dementsprechend verweist auch der Ausschuss auf mögliche Kooperationspartner auf universeller, regionaler und nationaler Ebene.²⁶

Der Ausschuss hebt wiederholt vier Bestimmungen als Grundprinzipien der Konvention hervor, denen er besondere Bedeutung bei der Verwirklichung der Konvention im nationalen Rechtsraum beimisst. Dabei handelt es sich um das allgemeine Diskriminierungsverbot (Artikel 2), die umfassende Verpflichtung, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen (Artikel 3), das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Artikel 6) und das Recht des Kindes, dass seine Meinung in allen Angelegenheiten, die es berühren, berücksichtigt wird (Artikel 12).²⁷

23 Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Ziffer 1. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 wird eine genaue Anleitung für die Schaffung und Tätigkeit nationaler Menschenrechtsinstitutionen gegeben.

24 Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Ziffer 4.

25 A/RES/57/199.

26 Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Ziffer 20–29.

27 Vgl. zum Beispiel Allgemeine Bemerkung Nr. 3, Ziffer 5 und Ziffer 7–12; Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 12 und Ziffer 22.

Als besonderes Charakteristikum der CRC ist der – erstmals in einer Menschenrechtskonvention umfassend verankerte – Maßstab des Kindeswohls wie auch Artikel 12 CRC hervorzuheben. Der Maßstab des Kindeswohls – Grundprinzip und Leitmotiv der Konvention – findet nicht nur nach Artikel 3 Abs. 1 CRC umfassende Anwendung, er hat auch im Kontext anderer Normen der CRC Aufnahme gefunden.²⁸ Dem Wohl des Kindes kommt im Rahmen der Gewährleistung und Auslegung der in der CRC garantierten Rechte und Freiheiten als auch bei Abwägung kollidierender Rechtsgüter zentrale Bedeutung zu.²⁹ Die Bestimmung des Kindeswohls hat individuell und anhand der besonderen Umstände und Bedürfnisse des Kindes im Einzelfall zu erfolgen. Diese Vorgehensweise wird dadurch untermauert, dass jedes Kind nach Artikel 12 CRC ein Recht hat, in allen Angelegenheiten und Verfahren, die es berühren, angehört zu werden. Das Kindeswohlprinzip und Artikel 12 der Konvention stehen somit in einem untrennbaren Zusammenhang. Artikel 12 CRC spielt für die Anforderungen innerstaatlicher Verfahren zur Ermittlung des Kindeswohls eine wesentliche Rolle: er enthält eine klare Vorgabe, wie sich das Wohl des Kindes ermitteln lässt. Die beste Basis, das Wohl des Kindes zu ermitteln, besteht demnach darin, dem Kind die Möglichkeit zu geben, seine Meinung zu äußern. Artikel 12 spiegelt zugleich die Entwicklung von Kinderrechten wider: das Kind am gesellschaftlichen Leben partizipieren zu lassen, ist ein Gesichtspunkt, der erst jüngsten kinderpolitischen Entwicklungen entstammt.

3. *Geltung und Anwendbarkeit der CRC in der Bundesrepublik Deutschland*

Der Ausschuss zeigt sich in seinen Allgemeinen Bemerkungen sehr besorgt, dass einige Staaten Vorbehalte erklärt haben, die offenkundig gegen Artikel 51 Abs. 2 CRC verstoßen und lenkt die Aufmerksamkeit auf die von der Menschenrechtskonferenz verabschiedete Aufforderung, Vorbehalte im Sinne des Artikels 2 lit. d) WVK (Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge) zur CRC zu überprüfen und zurückzuziehen.³⁰ Auch die Bun-

28 Vgl. Artikel 9 Abs. 1, 3 und 4; Artikel 18 Abs. 1; Artikel 20 Abs. 1; Art 21; Artikel 37 lit. c); Artikel 40 Abs. 2, lit. b), iii); Artikel 40 Abs. 4 CRC.

29 *Martina Caroni*, Privat- und Familienleben zwischen Menschenrecht und Migration, Eine Untersuchung zu Bedeutung, Rechtsprechung und Möglichkeit von Artikel 8 EMRK im Ausländerrecht, Dissertation, Berlin 1999, S. 74, m.w.N.; *Philip Alston*, The Best Interests Principle: Towards a Reconciliation of Culture and Human Rights, in: ders. (Hrsg.), *The Best Interests of the Child*, 1994, S. 1 ff., insbes. S. 15 f.

30 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 13–15.

desrepublik hat bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zur CRC Erklärungen abgegeben. Eine der Erklärungen zielt darauf ab, ausländische Kinder von den Begünstigungen der Konvention gänzlich auszuschließen. Die Erklärung lautet: »Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlicher Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthaltes zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen.«

Die Erklärung wie auch die mangelnde Umsetzung der CRC in der deutschen Rechtsordnung, insbesondere im Hinblick auf die Situation unbegleiteter Flüchtlingskinder, ist vielfach kritisiert worden.³¹ Auch der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat sich in seinem Bericht zur Überprüfung der Umsetzung der Verpflichtungen durch die Bundesrepublik Deutschland besorgt gezeigt, in welch geringem Ausmaß die spezifischen Bedürfnisse und Rechte von Kindern in Asyl- und Flüchtlingssituationen Berücksichtigung finden.³²

Was die Frage der Rechtswirkung der Erklärung betrifft, so handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vorbehalt, der die Begünstigungen der CRC gegenüber ausländischen Kindern auszuklammern versucht. Dabei erscheint es mehr als zweifelhaft, ob eine solche Erklärung, die eine bestimmte Personengruppe aus dem Geltungsbereich eines Menschenvertrages ausschließt, mit Artikel 51 Abs. 2 CRC vereinbar ist. Entscheidungen deutscher Gerichte haben teilweise die Unzulässigkeit der Erklärung nach Artikel 51 Abs. 2 CRC bejaht, mit der Folge, dass Konventionsbestimmungen zur Begründung aufenthaltsrechtlichen Schutzes für Kinder, die unbegleitet in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, herangezogen wurden.³³ Dabei äußern sich die Gerichte nicht zu der Frage, ob ihnen überhaupt die Kompetenz zusteht, Vorbehalte (zur CRC) zu bestätigen oder zu verwerfen.³⁴ In der Tat sind weder aus völkerrechtlicher noch aus inner-

31 Siehe zum Beispiel *Steffen Angenendt*, Kinder auf der Flucht, Studie im Auftrag des Deutschen Komitees für UNICEF, 2000; *Erich Peter*, Das Recht der Flüchtlingskinder, Dissertation, 2001, S. 220 ff., insbes. S. 264 ff.

32 Concluding Observations, D. Principal subjects of concern, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f5e0a6c96946e255c1256e750032ecbc/\\$FILE/G0440524.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f5e0a6c96946e255c1256e750032ecbc/$FILE/G0440524.pdf) (20.9.2004).

33 Vgl. *VG Hannover*, Urteil vom 11.4.1997, 5 A 7174/96; *VG Arnberg*, Beschluss vom 7.5.1996, in: Informationsbrief Ausländerrecht 1996, 285- 286.

34 Vgl. etwa die ständige Rechtsprechung des OVG Hamburg, nach der die Erklärung der Bundesrepublik mit Artikel 51 CRC vereinbar und wirksam ist. *OVG Hamburg*, Beschluss vom 26.1.1995, OVG Bs VII 126/94; *OVG Hamburg*, Urteil vom 30.3.1999, in: Informationsbrief Ausländerrecht 1999, 536, 538.

staatlicher Perspektive Gründe erkennbar, die Kompetenz deutscher Gerichte in Frage zu stellen, die Unzulässigkeit von Vorbehalten der Bundesrepublik Deutschland zu Menschenrechtsverträgen festzustellen und ihnen jegliche Rechtswirkung abzusprechen. Diese ergibt sich aus ihrer grundsätzlichen Auslegungszuständigkeit völkerrechtlicher Normen im Rahmen ihrer Anwendung im innerstaatlichen Bereich. Insbesondere, wenn ein Menschenrechtsvertrag wie die CRC mit Artikel 51 Abs. 2 CRC explizit eine Vorbehaltsklausel enthält, vermögen die Gerichte im Wege der Auslegung zu ermitteln, ob der Vorbehalt nach dem Vertrag zulässig und damit wirksam ist.³⁵

Neben dem Vorbehalt bezüglich ausländischer Kinder hat die Bundesrepublik noch eine weitere Erklärung abgegeben, welche die Bedeutung der Konvention im innerstaatlichen Rechtsraum zu relativieren sucht. Danach erklärt die Bundesrepublik Deutschland, »... dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet. Es begründet völkerrechtliche Staatenverpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt.«

Diese Erklärung hat im Schrifttum zu kontroversen Diskussionen geführt. Diese resultieren nicht zuletzt daraus, dass eine solche Erklärung in der Praxis der Bundesrepublik ein gewisses Novum darstellt.³⁶ So wird die Auffassung vertreten, auch diese Erklärung stelle einen nach Artikel 51 Abs. 2 CRC unzulässigen und daher unwirksamen Vorbehalt dar.³⁷ Andere sind der Ansicht, sie sei mit Artikel 51 Abs. 2 CRC vereinbar.³⁸

35 Siehe ebenso *Erich Peter* (Fn. 31), S. 249.

36 Allerdings hat die Bundesrepublik bereits einmal zuvor im Rahmen der Ratifizierung des VN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eine entsprechende Erklärung abgegeben, die aber weniger Aufmerksamkeit im Schrifttum erfahren hat. Die Erklärung lautet: »Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erklärt zu Artikel 3 des Übereinkommens: Diese Bestimmung regelt das Verbot, eine Person unmittelbar in einen Staat zu überstellen, in dem diese Person der konkreten Gefahr einer Folter ausgesetzt ist. Nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland begründet Artikel 3 ebenso wie die anderen Bestimmungen des Übereinkommens ausschließlich Staatenverpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt.« BGBl. 1993 II, S. 715.

37 *Ralph Göbel-Zimmermann*, Die Rechtsstellung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge unter besonderer Berücksichtigung des Flughafenverfahrens nach § 18a AsylVfG, in: Informationsbrief Ausländerrecht 1995, S. 172 f.; *Joachim Wolf*, Ratifizierung unter Vorbehalten: Einstieg oder Ausstieg der Bundesrepublik Deutschland aus der UN-Konvention über die Rechte des Kindes?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1991, S. 378.

38 *Hans A. Stöcker*, Der Ausländervorbehalt zur UNO-Kinderkonvention, Zeitschrift

Grundsätzlich zweifelhaft erscheint, ob diese Erklärung überhaupt als völkerrechtlicher Vorbehalt einzuordnen ist. Der Vorzug ist vielmehr der Auffassung zu geben, dass diese Erklärung keinen Vorbehalt darstellt, da sie lediglich die Technik der Umsetzung im innerstaatlichen Rechtsraum betrifft und auf völkerrechtlicher Ebene keine Rechtswirkung erzeugen kann.³⁹ Die Erklärung ist demnach zwar zulässig, kann auf völkerrechtlicher Ebene aber nicht die Wirkung eines Vorbehaltes erzielen, da die Konvention gar keine Verpflichtung zur innerstaatlichen unmittelbaren Anwendung ihrer Bestimmungen enthält. Die Erfüllungsmodalitäten der CRC fallen vielmehr allein in die staatliche Zuständigkeit des jeweiligen Vertragsstaates. Da die Erklärung auch nicht Bestandteil des Zustimmungsgesetzes zur CRC geworden ist, erzeugt sie auch auf nationaler Ebene keine Rechtswirkungen.⁴⁰

Einige deutsche Gerichte haben unter Bezugnahme auf diese Erklärung hingegen wiederholt entschieden, dass die Bestimmungen der CRC keinen individualrechtlichen Charakter haben und somit innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung finden. Dieser Einschätzung liegt nicht nur ein unzutreffendes Verständnis der CRC zugrunde; sie ist gleichzeitig ein Beispiel für die unzureichende Durchsetzungskraft völkerrechtlicher beziehungsweise menschenrechtlicher Bestimmungen. Der Ausschuss hebt daher zutreffend hervor, dass die in Artikel 42 CRC vorgesehene Pflicht der Vertragsstaaten zur weitreichenden Bekanntmachung der Konvention nicht nur bei Kindern, sondern auch bei Erwachsenen insofern von besonderer Bedeutung ist, da Kinder die ihnen zugesprochenen Rechte nur dann realisieren können, wenn Erwachsene den Inhalt und die Tragweite der Konvention kennen und verstehen. Zumal Kinder in den meisten, wenn nicht sogar in allen Gesellschaften, traditionell nicht als Träger von Rechten betrachtet wurden.⁴¹ Damit geht der Ausschuss auf einen Aspekt ein, der für die Realisierung der Konventionsrechte von elementarer Bedeutung ist. So manifestiert die CRC zwar den Übergang in eine Epoche, in der Kinder auf uni-

für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 1992, S. 83; *Rudolf Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 1994, § 32, II., 3., b), aa).

39 Siehe dazu genauer *Christian Tomuschat*, Verwirrung über die Kinderrechte-Konvention der Vereinten Nationen, in: Franz Ruland/Bernd von Maydell/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaates: Festschrift für Hans F. Zacher*, 1998, S. 1153 ff.

40 Siehe im Ergebnis ebenso *Gabriele Dorsch* (Fn. 5), S. 311 ff.; *Erich Peter* (Fn. 31), S. 258 ff.; *Christian Tomuschat* (Fn. 39), S. 1153 ff.

41 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 66–70. Auch die nach Artikel 44 Abs. 6 CRC vorgesehene Verpflichtung der Vertragsstaaten, für eine weite Verbreitung ihrer jeweiligen Berichte an den Ausschuss im eigenen Land zu sorgen, verfolgt die Absicht, das Bewusstsein für die Konvention zu schärfen und einen nationalen Dialog über die Situation der Kinder und die Umsetzung der Konventionsrechte im eigenen Land zu forcieren. Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 71–73.

verseller Ebene als Träger eigener Rechte anerkannt werden, das Bewusstsein dafür und die Bedeutung dessen ist hingegen noch unzureichend ausgeprägt. Wie die erwähnte gerichtliche Praxis in der Bundesrepublik Deutschland zeigt, werden den Kindern von den Richtern (Erwachsenen) überwiegend (noch) keine Individualrechte aus der CRC zugesprochen. Im Ergebnis entsteht damit eine grotesk anmutende Situation. Den Kindern sollen nach Artikel 42 CRC ihre Rechte bekannt gemacht werden, im Falle eines konkreten Rechtsstreites sollen sie sich hierauf jedoch nicht berufen können. In der Würdigung der deutschen Rechtsprechung handelt es sich bei der Konvention über die Rechte des Kindes um ein Übereinkommen ohne Rechte des Kindes.

DIE ALLGEMEINEN BEMERKUNGEN DES AUSSCHUSSES
ÜBER DIE RECHTE DES KINDES

CRC/GC/2001/1

17. APRIL 2001

Allgemeine Bemerkung Nr. 1
Die Ziele der Bildung (Artikel 29 Abs. 1)
Sechszwanzigste Sitzung (2001)

Artikel 29 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes sieht vor:

1. Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, dass die Bildung des Kindes darauf ausgerichtet sein muss,
 - a) die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen;
 - b) dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten und den in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsätzen zu vermitteln;
 - c) dem Kind Achtung vor seinen Eltern, seiner kulturellen Identität, seiner Sprache und seinen kulturellen Werten, den nationalen Werten des Landes, in dem es lebt, und gegebenenfalls des Landes, aus dem es stammt, sowie vor anderen Kulturen zu vermitteln;
 - d) das Kind auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft im Geist der Verständigung, des Friedens, der Toleranz, der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Freundschaft zwischen allen Völkern, ethnischen, nationalen und religiösen Gruppen sowie Menschen aus indigenen Völkern vorzubereiten;
 - e) dem Kind Achtung vor der natürlichen Umwelt zu vermitteln.

Die Bedeutung von Artikel 29 Abs. 1

1. Der Artikel 29 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes ist von weitreichender Bedeutung. Die Bildungsziele, denen alle Vertragsstaaten ihre Zustimmung gegeben haben, fördern, unterstützen und schützen die Kernaussage des Übereinkommens: die menschliche Würde,

die jedem Kind innewohnt, und seine gleichen und unveräußerlichen Rechte. Diese in fünf Unterparagraphen des Artikels 29 Abs. 1 aufgestellten Ziele sind direkt mit der Verwirklichung der menschlichen Würde und den Rechten des Kindes verbunden, wobei sie die speziellen Entwicklungsbedürfnisse und verschiedenen Entwicklungsfähigkeiten des Kindes in Rechnung stellen. Die Ziele sind: die ganzheitliche Entwicklung des vollständigen Potenzials des Kindes (29 Abs. 1 (a)), einschließlich der Entwicklung zur Achtung der Menschenrechte (29 Abs. 1 (b)), ein vertieftes Verständnis von Identität und Zugehörigkeit (29 Abs. 1 (c)) sowie seiner Sozialisierung und Interaktion mit anderen (29 Abs. 1 (d)) und mit der Umwelt (29 Abs. 1 (e)).

2. Artikel 29 Abs. 1 führt nicht nur das bereits in Artikel 28 anerkannte Recht auf Bildung inhaltlich weiter, sondern drückt auch die Rechte und die dem Kind innewohnende Würde aus; er verlangt außerdem eine Bildung, die sich auf das Kind konzentriert, die kinderfreundlich ist und Kindern Fähigkeiten zur Selbstbehauptung vermittelt, sowie dass die Bildung tatsächlich auf jenen Prinzipien basiert, die Artikel 29 Abs. 1 zum Ausdruck bringt.¹ Die Bildung, auf die jedes Kind ein Recht hat, ist dazu bestimmt, dem Kind Fähigkeiten für das Leben zu vermitteln, die Möglichkeiten des Kindes zu stärken, den vollen Umfang der Menschenrechte zu genießen und eine Kultur zu fördern, die von menschenrechtlichen Werten geprägt ist. Das Ziel besteht darin, das Kind durch die Entwicklung seiner Fertigkeiten, seiner Lern- und sonstigen Fähigkeiten, seiner Würde, Selbstschätzung und seines Selbstvertrauens zu stärken. »Bildung« geht in diesem Zusammenhang weit über die formale Schulbildung hinaus und umfasst ein weites Spektrum von Lebenserfahrungen und Lernprozessen, die es dem Kind ermöglichen, allein und in der Gruppe, seine Persönlichkeit, Talente und Fähigkeiten zu entfalten und ein erfülltes und befriedigendes Leben in der Gesellschaft zu führen.

3. Das Recht des Kindes auf Bildung ist nicht nur eine Frage des Zugangs (Artikel 28), sondern auch des Inhalts. Eine Bildung mit Inhalten, die fest in den Werten des Artikels 29 Abs. 1 verankert sind, stellt für jedes Kind ein unerlässliches Instrument für seine Bestrebungen dar, im Verlauf seines Lebens eine ausgewogene, menschenrechtsfreundliche Antwort auf Her-

1 In dieser Hinsicht nimmt der Ausschuss die Allgemeine Bemerkung Nr. 13 (1999) des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte zum Recht auf Bildung zur Kenntnis, die unter anderem von den Bildungszielen gemäß Artikel 13 Abs. 1 des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte handelt. Der Ausschuss richtet die Aufmerksamkeit auch auf die Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, die durch die Vertragsstaaten gemäß Artikel 44 Abs. 1 (b) des Übereinkommens einzureichen sind (CRC/C/58, Abs. 112–116).

ausforderungen zu finden, die mit einer Zeit fundamentaler Veränderungen zusammenhängen, verursacht durch Globalisierung, neue Technologien und die damit verbundenen Phänomene. Solche Herausforderungen beinhalten unter anderem Spannungen zwischen Globalität und Lokalität; Individuum und Kollektiv; Tradition und Moderne; lang- und kurzfristigen Überlegungen; Wettbewerb und Chancengleichheit; Erweiterung des Wissens und der Fähigkeit, es sich zu eigen zu machen; dem Spirituellen und Materiellen.² Dennoch scheinen die in Artikel 29 Abs. 1 verankerten Elemente in solchen nationalen und internationalen Bildungsprogrammen und politischen Richtlinien, die wirklich von Bedeutung sind, allzu oft entweder weitestgehend zu fehlen oder nur als kosmetische Verschönerung vorhanden zu sein.

4. Artikel 29 Abs. 1 stellt fest, dass die Vertragsstaaten darin übereinstimmen, dass Bildung sich auf einen weiten Werterahmen beziehen sollte. Diese Vereinbarung überwindet die Grenzen von Religion, Nation und Kultur, die in vielen Teilen der Welt bestehen. Auf den ersten Blick könnte die Meinung entstehen, dass die verschiedenen Werte, wie sie in Artikel 29 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht werden, in bestimmten Situationen miteinander in Konflikt treten. So könnte das Bestreben, Verständigung, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern zu fördern, wie in Absatz 1 (d) vorgesehen, nicht immer automatisch mit solchen politischen Richtungen vereinbar sein, die in Übereinstimmung mit Absatz 1 (c) darauf gerichtet sind, die Achtung für die eigene kulturelle Identität des Kindes, seine Sprache und Werte sowie die nationalen Werte des Landes, in dem das Kind lebt oder aus dem es stammt, und für Kulturen, die sich von seiner unterscheiden, zu entwickeln. Tatsächlich aber liegt ein Teil der Bedeutung dieser Vorschrift gerade in der Anerkennung der Notwendigkeit eines ausgewogenen Ansatzes in der Bildung, der verschiedene Werte durch Dialog und Anerkennung von Unterschieden miteinander verbindet. Überdies sind Kinder fähig, eine einzigartige Rolle bei der Überwindung vieler Unterschiede zu übernehmen, die Menschen in der Vergangenheit voneinander getrennt haben.

Die Aufgaben des Artikels 29 Abs. 1

5. Artikel 29 Abs. 1 stellt weitaus mehr dar als eine Bestandsaufnahme oder eine Auflistung verschiedener Ziele, die in der Bildung erreicht werden sollten. Im Rahmen des Übereinkommens dient er unter anderem dazu, folgende Dimensionen herauszustellen:

2 UNESCO, Lernfähigkeit: Unser verborgener Reichtum, Bericht der Internationalen Kommission »Bildung für das 21. Jahrhundert«, 1996, S. 16–18.

6. Erstens betont er, dass die Vorschriften des Übereinkommens unabdingbar miteinander verbunden sind. Der Artikel verfestigt, integriert und ergänzt eine Vielzahl anderer Vorschriften und kann ohne diesen Zusammenhang nicht angemessen verstanden werden. Zusätzlich zu den allgemeinen Prinzipien des Übereinkommens – dem Diskriminierungsverbot (Artikel 2), dem besten Interesse des Kindes (Artikel 3), dem Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Artikel 6) und dem Recht, Meinungen zu äußern und gehört zu werden (Artikel 12) – können weitere Vorschriften erwähnt werden, wie zum Beispiel die Rechte und Pflichten der Eltern (Artikel 5 und 18), die Meinungsfreiheit (Artikel 13), die Gedankenfreiheit (Artikel 14), das Recht auf Information (Artikel 17), die Rechte von Kindern mit Behinderungen (Artikel 23), das Recht auf Gesundheitserziehung (Artikel 24), das Recht auf Bildung (Artikel 28) und die sprachlichen und kulturellen Rechte von Kindern, die Minderheiten angehören (Artikel 30).

7. Die Rechte des Kindes sind keine losgelösten oder isolierten Werte außerhalb jedes Kontextes, sondern sie existieren innerhalb eines weiter gefassten ethischen Rahmens, der teilweise in Artikel 29 Abs. 1 und in der Präambel des Übereinkommens wiedergegeben wird. Viele der kritischen Bemerkungen, die über das Übereinkommen gemacht worden sind, werden besonders von dieser Vorschrift beantwortet. So hebt dieser Artikel zum Beispiel die Bedeutung der Achtung für die Eltern sowie die Bedeutung der Tatsache hervor, dass Rechte in ihrem weiter gefassten ethischen, moralischen, spirituellen, kulturellen und sozialen Rahmen zu betrachten sind, und dass die meisten Rechte des Kindes keineswegs lediglich von außen oktroyiert werden, sondern in der lokalen Wertegemeinschaft, in der das Kind lebt, eingebettet sind.

8. Zweitens misst der Artikel der Förderung des Rechts auf Bildung Bedeutung zu. Dies bedeutet, dass Bestrebungen, den Genuss anderer Rechte zu fördern, nicht etwa untergraben, sondern vielmehr durch die während des Erziehungsprozesses vermittelten Werte gestärkt werden. Dies umfasst nicht nur den Inhalt des Lehrplans, sondern auch den Erziehungsprozess, die pädagogischen Methoden und die Umgebung, in der die Bildung stattfindet, sei es zu Hause, in der Schule oder andernorts. Kinder geben ihre Menschenrechte nicht mit Betreten der Schule auf. So muss Bildung zum Beispiel in einer Weise vermittelt werden, die die inhärente Würde des Kindes achtet und dem Kind ermöglicht, in Übereinstimmung mit Artikel 12 Abs. 1 seine Ansichten frei zum Ausdruck zu bringen und am Schulleben teilzunehmen. Bildung muss auch in einer Weise vermittelt werden, die die strengen Begrenzungen von Disziplinierungsmaßnahmen respektiert, wie sie in Artikel 28 Abs. 2 wiedergegeben werden, und die die Gewaltlosigkeit in Schulen fördert. Der Ausschuss hat wiederholt in seinen abschließenden

Beobachtungen verdeutlicht, dass die Anwendung körperlicher Züchtigung weder die inhärente Würde des Kindes noch die strengen Begrenzungen schulischer Disziplinierung achtet. Die Befolgung der Werte, die in Artikel 29 Abs. 1 anerkannt werden, verlangt eindeutig, dass Schulen im wahrsten Sinne des Wortes kinderfreundlich und in jeder Hinsicht mit der Würde des Kindes vereinbar sind. Die Teilnahme der Kinder am Schulleben, die Schaffung von Schulgemeinschaften und Schülerräten, die Erziehung und Beratung durch Gleichaltrige und die Beteiligung der Kinder an schulischen Disziplinierungsverfahren sollten als Teil des Lern- und Erfahrungsprozesses bei der Verwirklichung der Rechte gefördert werden.

9. Drittens, während Artikel 28 sich auf diejenigen Verpflichtungen der Vertragsstaaten konzentriert, die sich auf die Einrichtung von und den Zugang zu Bildungssystemen beziehen, unterstreicht Artikel 29 Abs. 1 das individuelle und subjektive Recht auf eine spezifische Qualität der Bildung. Im Einklang mit der Forderung des Übereinkommens, im besten Interesse des Kindes zu handeln, verlangt Artikel 29 Abs. 1 eine Bildung, die auf das Kind ausgerichtet ist: Das Hauptziel der Bildung besteht darin, die individuelle Persönlichkeit, die Talente und Fähigkeiten des Kindes zu entwickeln und dabei anzuerkennen, dass jedes Kind einzigartige Eigenschaften, Interessen, Begabungen und Lernbedürfnisse besitzt.³ Der Lehrplan muss daher für den sozialen, kulturellen, umweltbedingten und wirtschaftlichen Kontext und für die gegenwärtigen und zukünftigen Bedürfnisse des Kindes von unmittelbarer Relevanz sein sowie die Entwicklungsfähigkeiten des Kindes berücksichtigen; Unterrichtsmethoden sollten auf die unterschiedlichen Bedürfnisse unterschiedlicher Kinder zugeschnitten sein. Bildung muss auch darauf ausgerichtet sein, jedem Kind grundlegende Fähigkeiten für das Leben zu vermitteln. Ziel ist, dass kein Kind die Schule verlässt, ohne die Herausforderungen des Lebens meistern zu können. Zu den grundlegenden Fähigkeiten gehören nicht nur Lesen und Rechnen, sondern auch Fähigkeiten für das Leben wie die, ausgewogene Entscheidungen zu treffen; Konflikte gewaltfrei zu lösen; einen gesunden Lebensstil, gute soziale Beziehungen, Verantwortungsbewusstsein, kritisches Denken, kreative Talente sowie andere Eigenschaften zu entwickeln, die Kinder brauchen, um ihre Lebensziele verfolgen zu können.

10. Diskriminierung, die sich auf einen der in Artikel 2 des Übereinkommens genannten Gründe stützt, gleichgültig, ob offen oder versteckt, verletzt die menschliche Würde des Kindes und kann die Fähigkeit des Kindes, von Bildungsmöglichkeiten zu profitieren, untergraben oder sogar zerstören. Obgleich die Zugangsverweigerung zu Bildungsmöglichkeiten eine

3 UNESCO, *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*, 1994, S. viii.

Angelegenheit darstellt, die sich primär auf Artikel 28 des Übereinkommens bezieht, bestehen viele Möglichkeiten, in denen das Nichtbefolgen der in Artikel 29 Abs. 1 enthaltenen Prinzipien eine ähnliche Wirkung haben kann. Um ein extremes Beispiel aufzugreifen: Die Geschlechterdiskriminierung kann durch einen Lehrplan verstärkt werden, der mit den Prinzipien der Geschlechtergleichheit nicht zu vereinbaren ist, etwa durch ein Bildungsangebot, das den Nutzen für Mädchen einschränkt, oder durch ein unsicheres Umfeld, das die Teilnahme von Mädchen erschwert. Die Diskriminierung von Kindern mit Behinderungen ist auch in vielen formellen Bildungssystemen und in einer Vielzahl informeller Bildungseinrichtungen, einschließlich der häuslichen Umgebung, weit verbreitet.⁴ Auch werden Kinder mit HIV/AIDS in beiden Umgebungen stark diskriminiert.⁵ Derartige Diskriminierungen stehen in direktem Widerspruch zu den Voraussetzungen des Artikels 29 Abs. 1 (a), wonach Bildung auf die Entwicklung der Persönlichkeit, Talente und geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes im Rahmen seiner vollen Leistungsfähigkeit ausgerichtet sein soll.

11. Der Ausschuss möchte auch die Verbindungen hervorheben, die zwischen Artikel 29 Abs. 1 und dem Kampf gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz bestehen. Rassismus und damit zusammenhängende Phänomene gedeihen dort, wo es Unwissenheit, unbegründete Ängste vor rassistischer, ethnischer, religiöser, kultureller, sprachlicher oder sonstiger Differenz gibt, wo die Ausbeutung von Vorurteilen oder die Lehre oder Verbreitung verzerrter Werte auftreten. Bildung, die Verständnis und Anerkenntnis der in Artikel 29 Abs. 1 wiedergegebenen Werte fördert, einschließlich der Achtung von Unterschieden, und die alle Aspekte von Diskriminierung und Vorurteilen in Frage stellt, ist ein zuverlässiges und beständiges Gegenmittel gegen diese Versäumnisse. Der Bildung sollte auch hohe Priorität in allen Kampagnen gegen das Übel des Rassismus und damit zusammenhängende Phänomene eingeräumt werden. Auch muss die Bedeutung von Unterricht über Rassismus hervorgehoben werden, nämlich darüber, wie Rassismus historisch praktiziert worden ist, und insbesondere, wie er sich innerhalb bestimmter Gemeinschaften manifestiert oder manifestiert hat. Rassistisches Verhalten ist keine Angelegenheit, an der sich nur »andere« beteiligen. Es ist deshalb von Bedeutung, sich auf die Gemeinschaft, in der das Kind lebt, zu konzentrieren, wenn Menschenrechte, die Rechte des Kindes und das Prinzip des Diskriminierungsverbots unterrichtet werden. Ein

4 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 5 (1994) des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte über Menschen mit Behinderungen.

5 Vgl. die Empfehlungen, die vom Ausschuss über die Rechte des Kindes nach seinem Allgemeinen Diskussionstag im Jahr 1998 zu dem Thema »Kinder, die in einer Welt mit HIV/AIDS leben« verabschiedet wurden (A/55/41, Abs. 153).

solcher Unterricht kann effektiv zur Vorbeugung und Beseitigung von Rassismus, ethnischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz beitragen.

12. Viertens verlangt Artikel 29 Abs. 1 einen ganzheitlichen Bildungsansatz, der sicherstellt, dass das Bildungsangebot einen angemessenen Ausgleich zwischen der Förderung der körperlichen, seelischen, geistigen und emotionalen Aspekte der Bildung, der intellektuellen, sozialen und praktischen Dimensionen der Kindheit und den lebenslangen Aspekten reflektiert. Das Hauptziel der Bildung besteht darin, die Fähigkeit und Möglichkeit des Kindes, als vollwertiges und verantwortungsbewusstes Mitglied an einer freien Gesellschaft teilzuhaben, zu maximieren. Es sollte betont werden, dass ein Unterricht, der sich in der Hauptsache darauf konzentriert, Wissen anzuhäufen und Wettbewerb zu veranlassen und der zu einer exzessiven Arbeitsbelastung für das Kind führt, die harmonische Entwicklung seiner Leistungsfähigkeit und Talente ernsthaft behindern kann. Bildung sollte kinderfreundlich sein und dabei das individuelle Kind anregen und motivieren. Schulen sollten eine menschliche Atmosphäre fördern und Kindern ermöglichen, sich entsprechend ihren Fähigkeiten zu entwickeln.

13. Fünftens verlangt der Artikel, dass Bildung in einer Weise vermittelt wird, die die im Übereinkommen verankerten ethischen Werte in einer integrierten und ganzheitlichen Form fördert und stärkt und die auch die Erziehung zum Frieden, zu Toleranz und Achtung für die natürliche Umwelt beinhaltet. Dies kann einen interdisziplinären Ansatz erforderlich machen. Die Förderung und Stärkung der Werte des Artikels 29 Abs. 1 ist nicht nur wegen der Probleme andernorts notwendig, sondern sollte sich auch auf Probleme in der Gemeinschaft des Kindes beziehen. Die Erziehung sollte in dieser Hinsicht innerhalb der Familie stattfinden, aber auch Schulen und Gemeinschaften müssen eine bedeutende Rolle übernehmen. Zum Beispiel muss Bildung, die sich der Achtung für die natürliche Umwelt widmet, Probleme der nachhaltigen Entwicklung der Umwelt mit sozioökonomischen, soziokulturellen und demographischen Themen verknüpfen. Ähnlich sollte die Achtung für die natürliche Umwelt von Kindern zu Hause, in der Schule und innerhalb der Gemeinschaft erlernt werden, sowohl nationale als auch internationale Probleme umfassen und Kinder an lokalen, regionalen oder globalen Umweltprojekten beteiligen.

14. Sechstens reflektiert der Artikel die wichtige Rolle eines geeigneten Bildungsangebots bei der Förderung aller anderen Menschenrechte und für das Verständnis ihrer Unteilbarkeit. Die Fähigkeit eines Kindes, als vollwertiges und verantwortungsbewusstes Mitglied an einer freien Gesellschaft teilzuhaben, kann nicht nur durch direkte Zugangsverweigerung zu

Bildung behindert oder untergraben werden, sondern auch durch das Versäumnis, Verständnis für die in diesem Artikel anerkannten Werte zu fördern.

Menschenrechtsbildung

15. Artikel 29 Abs. 1 kann auch als Grundstein für die verschiedenen Programme zur Menschenrechtsbildung angesehen werden, zu der auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz im Jahr 1993 aufgerufen und die von internationalen Organisationen gefördert worden ist. Trotzdem ist den Rechten des Kindes nicht immer der Vorrang gewährt worden, wie er im Zusammenhang mit entsprechenden Aktivitäten erforderlich wäre. Menschenrechtsbildung sollte Informationen über den Inhalt der Menschenrechtsverträge geben. Aber Kinder sollten auch etwas über Menschenrechte lernen, indem sie erkennen, wie Menschenrechtsnormen in der Praxis – ob zu Hause, in der Schule oder innerhalb der Gemeinschaft – umgesetzt werden. Menschenrechtsbildung sollte ein umfassender, lebenslanger Prozess sein und mit der Reflexion über Menschenrechtswerte im täglichen Leben und den Erfahrungen des Kindes beginnen.⁶

16. Die Werte, die in Artikel 29 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht werden, sind für Kinder, die in Friedensgebieten leben, von Bedeutung. Sie sind aber noch bedeutender für diejenigen, die in Konflikt- oder Notsituationen leben. Wie der Rahmenaktionsplan von Dakar feststellt, ist es für Bildungssysteme, die von Konflikten, Naturkatastrophen und Instabilität betroffen sind, wichtig, dass Bildungsprogramme so durchgeführt werden, dass gegenseitiges Verständnis, Frieden und Toleranz gefördert und Gewalt und Konflikt verhindert werden.⁷ Bildung über humanitäres Völkerrecht stellt auch einen wichtigen, jedoch allzu oft vernachlässigten Teil bei der Umsetzung des Artikels 29 Abs. 1 dar.

Umsetzung, Monitoring und Überprüfung

17. Die Ziele und Werte, die in diesem Artikel vermittelt werden, sind recht allgemein gefasst und die Implikationen potenziell sehr weitreichend. Dies scheint viele Vertragsstaaten zu der Annahme verleitet zu haben, es sei nicht notwendig oder sogar unangemessen sicherzustellen, dass die Prinzipien des Übereinkommens in Gesetzgebung oder in Verwaltungsrichtlinien umgesetzt werden. Diese Annahme ist nicht gerechtfertigt. Sollte eine be-

6 Vgl. die Resolution der Generalversammlung 49/184 vom 23. Dezember 1994, die die Dekade der Vereinten Nationen für die Menschenrechtsbildung proklamiert.

7 Bildung für alle: unsere kollektiven Verpflichtungen einlösen, verabschiedet beim Weltbildungsforum, Dakar, 26.–28. April 2000.

sondere förmliche Umsetzung in nationales Recht oder in politische Richtlinien nicht stattfinden, ist es unwahrscheinlich, dass die relevanten Prinzipien tatsächlich als bedeutsame Faktoren der Bildungspolitik aufgegriffen werden. Der Ausschuss ruft deshalb alle Vertragsstaaten auf, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um diese Prinzipien in ihren bildungspolitischen Richtlinien und der Gesetzgebung auf allen Ebenen einzubeziehen.

18. Eine wirksame Umsetzung des Artikels 29 Abs. 1 verlangt eine grundlegende Überarbeitung der Lehrpläne zur Einbeziehung der verschiedenen Bildungsziele sowie die systematische Anpassung aller Lehrbücher und sonstiger Unterrichtsmaterialien und Unterrichtstechnologien ebenso wie der Schulpolitik. Ansätze, die lediglich die Ziele und Werte des Artikels dem bestehenden System überstülpen, ohne irgendwelche tiefer gehenden Veränderungen zu beabsichtigen, sind eindeutig unzureichend. Die jeweiligen Werte können nicht effektiv in einen umfassenden Lehrplan integriert und so mit Artikel 29 Abs. 1 in Übereinstimmung gebracht werden, solange nicht diejenigen, die die Werte vermitteln, fördern, lehren und so weit wie möglich als Vorbild dienen, selber von deren Bedeutung überzeugt sind. Vorbereitungs- und Fortbildungskurse, welche die in Artikel 29 Abs. 1 wiedergegebenen Prinzipien fördern, sind daher für Lehrpersonen, Verwaltungspersonal im Bildungswesen und andere Personen, die an der Bildung des Kindes beteiligt sind, unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, dass Unterrichtsmethoden, die in der Schule angewendet werden, den Geist und die Bildungsphilosophie des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und die Bildungsziele, die in Artikel 29 Abs. 1 verankert sind, widerspiegeln.

19. Zusätzlich muss das Umfeld der Schule an sich die Freiheit und den Geist von Verständigung, Frieden, Toleranz, Gleichheit der Geschlechter und Freundschaft unter allen Völkern, ethnischen, nationalen und religiösen Gruppen und Menschen aus indigenen Völkern reflektieren, wie es in Artikel 29 Abs. 1 (b) und (d) vorgesehen ist. Eine Schule, die Drangsalierungen, Gewalt und Ausgrenzung gestattet, erfüllt nicht die Voraussetzungen des Artikels 29 Abs. 1. Der Ausdruck »Menschenrechtsbildung« wird zu oft in einer Weise verwendet, die seinen Bedeutungsgehalt simplifiziert. Was zusätzlich zur formalen Menschenrechtsbildung benötigt wird, ist die Förderung von Werten und politischen Richtlinien, die den Menschenrechten nicht nur innerhalb von Schulen und Universitäten, sondern auch innerhalb einer größeren Gemeinschaft dienen.

20. Im Allgemeinen werden die verschiedenen Initiativen, die zu ergreifen die Vertragsstaaten aufgefordert sind, unzureichend sein, solange eine weit gestreute Bekanntmachung des Textes des Übereinkommens in Übereinstimmung mit den Vorschriften von Artikel 42 nicht vorhanden ist. Dies

wird auch die Rolle von Kindern als Förderern und Verteidigern von Kinderrechten in ihrem täglichen Leben erleichtern. Um eine breitere Bekanntmachung zu ermöglichen, sollten die Vertragsstaaten über Maßnahmen berichten, die sie ergriffen haben, um dieses Ziel zu erreichen, und der Hochkommissar für Menschenrechte sollte eine umfassende Datenbank mit den vorhandenen Übersetzungen des Übereinkommens anlegen.

21. Auch müssen die Medien (im umfassenden Sinne) eine zentrale Rolle übernehmen, zum einen, indem sie für die Werte und Ziele des Artikels 29 Abs. 1 werben, zum anderen, indem sie sicherstellen, dass sie nicht die Bestrebungen anderer, die diese Ziele zu fördern beabsichtigen, untergraben. Die Regierungen sind gemäß Artikel 17 (a) des Übereinkommens verpflichtet, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um »die Massenmedien zu ermutigen, Informationen und Material zu verbreiten, die für das Kind von sozialem und kulturellen Nutzen sind«.⁸

22. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten auf, der Bildung als einem dynamischen Prozess mehr Aufmerksamkeit zu widmen und Maßnahmen zu entwickeln, mit denen im Laufe der Zeit Veränderungen, die sich auf Artikel 29 Abs. 1 beziehen, gemessen werden können. Jedes Kind hat das Recht, eine Bildung von guter Qualität zu erhalten, was wiederum verlangt, dass Unterrichtsumgebung, Unterrichts- und Lernverfahren und Materialien sowie Lernresultate von entsprechender Qualität sind. Der Ausschuss weist auf die Bedeutung von Umfragen hin, die es ermöglichen, erreichte Fortschritte zu bewerten, indem die Ansichten aller Beteiligten in Betracht gezogen werden, einschließlich von Kindern, die gegenwärtig zur Schule gehen oder sie bereits verlassen haben, von Lehrpersonen und in der Jugendarbeit Tätigen, von Eltern sowie von Angestellten im Bildungswesen und in Aufsichtsbehörden. In dieser Hinsicht betont der Ausschuss die Rolle nationaler Monitoringmechanismen, die darauf abzielen sicherzustellen, dass Kinder, Eltern und Lehrpersonen bei einschlägigen Bildungsentscheidungen beteiligt werden können.

23. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten auf, einen umfassenden nationalen Aktionsplan zu entwickeln, um die Verwirklichung der in Artikel 29 Abs. 1 aufgelisteten Ziele zu fördern und zu überwachen. Wenn ein solcher Plan im weiteren Rahmen eines nationalen Aktionsplans für Kinder, eines nationalen Aktionsplans für Menschenrechte oder einer nationalen Bildungsstrategie für Menschenrechte aufgestellt wird, dann muss die Regierung gewährleisten, dass dennoch alle Themen angesprochen werden, die

8 Der Ausschuss ruft in dieser Hinsicht die Empfehlung in Erinnerung, die aus dem Allgemeinen Diskussionstag über das Kind und die Medien im Jahr 1996 hervorging (vgl. A/53/41, Abs. 1396).

in Artikel 29 Abs. 1 behandelt werden und dass dies aus der Perspektive der Rechte des Kindes geschieht. Der Ausschuss bittet eindringlich darum, dass die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen, die mit Bildungspolitik und Menschenrechtsbildung befasst sind, besser koordiniert werden, um die Effektivität der Umsetzung des Artikels 29 Abs. 1 zu verbessern.

24. Die Schaffung und Durchsetzung von Programmen, die die in diesem Artikel wiedergegebenen Werte fördern, sollten zur üblichen Reaktion von Regierungen in nahezu allen Situationen werden, die wiederholt zu Menschenrechtverletzungen geführt haben. Wo zum Beispiel schwerwiegende Fälle von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz auftreten, an denen Minderjährige (unter 18 Jahren) beteiligt sind, da kann angenommen werden, dass die Regierung nicht alles getan hat, das sie hätte tun sollen, um jene Werte zu fördern, die das Übereinkommen im Allgemeinen und in Artikel 29 Abs. 1 im Besonderen widerspiegelt. Deshalb sollten geeignete zusätzliche Maßnahmen im Sinne von Artikel 29 Abs. 1 zur Erforschung und Einführung von Bildungsmethoden ergriffen werden, die der Erreichung der Ziele des Übereinkommens dienen.

25. Die Vertragsstaaten sollten auch in Betracht ziehen, ein Prüfungsverfahren für Beschwerden einzurichten für den Fall, dass existierende politische Richtlinien oder Praktiken mit Artikel 29 Abs. 1 nicht vereinbar sind. Derartige Beschwerdeverfahren müssen nicht notwendigerweise neue Justiz-, Verwaltungs- oder Bildungseinrichtungen schaffen. Sie können auch nationalen Menschenrechtsinstitutionen oder Verwaltungsorganen anvertraut werden. Der Ausschuss ersucht jeden Vertragsstaat, in seinem Bericht zu diesem Artikel ernsthafte Möglichkeiten auf nationaler oder lokaler Ebene zu identifizieren, um eine Überprüfung bestehender Ansätze, die nicht mit dem Übereinkommen vereinbar sind, zu erreichen. Es sollten Informationen darüber vorgelegt werden, wie entsprechende Beschwerden in die Wege geleitet werden können und wie viele derartiger Prüfungsverfahren innerhalb des Berichterstattungszeitraums unternommen wurden.

26. Um die Prüfung der Staatenberichte entsprechend Artikel 29 Abs. 1 besser zu erfassen sowie in Übereinstimmung mit Artikel 44, wonach die Berichte Umstände und Schwierigkeiten angeben sollen, ersucht der Ausschuss jeden Vertragsstaat, in seinen periodischen Berichten detaillierte Angaben darüber zu machen, welche Probleme seiner Ansicht nach Prioritäten höchster Wichtigkeit innerhalb seines Hoheitsgebietes darstellen und besondere Anstrengung verlangen, um die in dieser Vorschrift enthaltenen Werte zu fördern. Außerdem fordert er die Staaten auf, ein Aktionspro-

gramm für die folgenden fünf Jahre zu entwickeln, das dazu dient, die identifizierten Probleme in Angriff zu nehmen.

27. Der Ausschuss ruft die Organe der Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen sowie andere zuständige Stellen, deren Rolle in Artikel 45 des Übereinkommens unterstrichen wird, auf, aktiver und systematischer zur Arbeit des Ausschusses in Bezug auf Artikel 29 Abs. 1 beizutragen.

28. Die Umsetzung umfassender nationaler Aktionspläne zur besseren Einhaltung von Artikel 29 Abs. 1 wird Personal und Finanzmittel verlangen, die in Übereinstimmung mit Artikel 4 in größtmöglichem Umfang bereitgestellt werden sollten. Der Ausschuss ist deshalb der Ansicht, dass finanzielle Zwänge keine Rechtfertigung darstellen, wenn ein Vertragsstaat keine der geforderten oder unzureichende Maßnahmen ergreift. In diesem Zusammenhang und angesichts der Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die internationale Zusammenarbeit sowohl im Hinblick auf allgemeine Bedingungen (Artikel 4 und 45 des Übereinkommens) als auch im Hinblick auf das Bildungswesen zu fördern und anzuregen (Artikel 28 Abs. 3), bittet der Ausschuss jene Vertragsstaaten, die Entwicklungszusammenarbeit anbieten, sicherzustellen, dass ihre Programme die in Artikel 29 Abs. 1 enthaltenen Prinzipien vollumfänglich beachten.

Allgemeine Bemerkung Nr. 2

***Die Rolle von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen
bei der Förderung und dem Schutz der Rechte des Kindes***
Zweiunddreißigste Sitzung (2003)

1. Artikel 4 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen. Unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen stellen eine wichtige Quelle zur Förderung und Umsetzung des Übereinkommens dar. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes sieht die Gründung solcher Institutionen als Teil der von den Vertragsstaaten übernommenen Verpflichtungen an, die zur Umsetzung des Übereinkommens beitragen und somit die universelle Verwirklichung der Rechte des Kindes vorantreiben. Der Ausschuss begrüßt daher die Gründung von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Ombudspersonen für die Rechte des Kindes und ähnlicher unabhängiger Institutionen zur Förderung und Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens in einer Anzahl von Vertragsstaaten.

2. Der Ausschuss gibt diese Allgemeine Bemerkung heraus, um Vertragsstaaten anzuhalten, unabhängige Institutionen zur Förderung und Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens einzurichten und um sie darin zu unterstützen, die Voraussetzungen für diese Institutionen zu schaffen sowie den Umfang ihrer Aufgaben zu definieren. Dort, wo solche Institutionen bereits existieren, sollen die Vertragsstaaten deren Status und Effektivität zum Schutz und zur Förderung der Rechte des Kindes überprüfen, wie im Übereinkommen über die Rechte des Kindes und in anderen relevanten völkerrechtlichen Verträgen vorgesehen.

3. Die Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 bestätigt in der Wiener Erklärung und dem Aktionsprogramm »... die wichtige und konstruktive Rolle nationaler Institutionen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte« und empfiehlt »die Schaffung und Stärkung nationaler Institutionen«. Die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission haben wiederholt die Schaffung unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen gefordert und sowohl deren wichtige Rolle für die Förderung und beim Schutz der Menschenrechte als auch deren Rolle bei der Förderung des allgemeinen Bewusstseins für diese Rechte unterstrichen. In seinen Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenbe-

richte verlangt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten Informationen über »jegliche unabhängige Institution zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes« beibringen,¹ daher wird dieser Aspekt im Dialog mit den Vertragsstaaten vom Ausschuss regelmäßig angesprochen.

4. Die unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten mit den von der Menschenrechtskommission im Jahre 1992² vorgelegten und im Jahre 1993³ von der Generalversammlung angenommenen Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (»Paris Principles«) übereinstimmen. Diese Mindeststandards bieten Richtlinien für die Schaffung, die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, die (vor allem pluralistische) Besetzung, Unabhängigkeit, Arbeitsweise und die quasi-juristischen Aktivitäten solcher Institutionen.

5. Obwohl sowohl Erwachsene als auch Kinder unabhängige Institutionen zum Schutz und zur Förderung ihrer Menschenrechte benötigen, kommt dem Schutz der Menschenrechte des Kindes besondere Bedeutung zu, da der Entwicklungsstand von Kindern diese besonders schutzbedürftig in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen macht; Meinungen von Kindern werden selten beachtet; Kinder haben kein Stimmrecht und können keine Rolle im politischen Meinungsbildungsprozess spielen, um die Menschenrechtspolitik der Regierungen zu beeinflussen; es bestehen erhebliche Probleme für Kinder, ihre Rechte gerichtlich geltend zu machen und Wiedergutmachung für Rechtsverletzungen zu erhalten; außerdem ist für Kinder der Zugang zu internationalen Organisationen zum Schutz ihrer Rechte im allgemeinen sehr beschränkt.

6. Von den Vertragsstaaten werden in zunehmendem Maße unabhängige Menschenrechtsinstitutionen speziell zum Schutz von Kindern sowie Ombudspersonen oder Kommissare für die Rechte des Kindes geschaffen. Im Fall von Haushaltsschwierigkeiten müssen die verfügbaren Mittel besonders effektiv für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten genutzt werden, einschließlich der des Kindes. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung einer allgemeinen nationalen Menschenrechtsinstitution mit speziellem Schwerpunkt für die Rechte des Kindes der beste Ansatz. Entweder sollte eine speziell für die Rechte des Kindes verantwortliche

1 Allgemeine Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte gemäß Artikel 44 Abs. 1 (b) Übereinkommen über die Rechte des Kindes, vgl. Absatz 18.

2 Resolution 1992/54 der Menschenrechtskommission vom 3. März 1992, Anhang.

3 Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (»The Paris Principles«), Resolution der Generalversammlung 48/134 vom 20. Dezember 1993, Anhang.

Person benannt oder eine gesonderte Abteilung für die Rechte des Kindes in der Struktur der Institution eingerichtet werden.

7. Der Ausschuss ist der Ansicht, 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. Dabei sollten alle in einem Land existierenden Menschenrechtsinstitutionen im Hinblick auf ein »Mainstreaming« zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes eng zusammenarbeiten.

Mandat und Befugnisse

8. Die unabhängigen Institutionen sollten, wenn möglich, verfassungsrechtlich verankert sein, mindestens aber auf einer vom Gesetzgeber geschaffenen Grundlage beruhen. Nach Auffassung des Ausschusses sollte der Aufgabenbereich zum Schutz und zur Förderung der Rechte des Kindes so weit gehend wie möglich sein, wobei das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das Fakultativprotokoll sowie andere relevante Menschenrechtsinstrumente in das Mandat eingegliedert werden sollten, um die Menschenrechte des Kindes – insbesondere seine bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – umfassend zu schützen. Die Gesetzgebung sollte Vorschriften enthalten, die sich auf die speziell mit Kindern verbundenen Funktionen, Befugnisse und Pflichten beziehen, wie sie sich aus dem Übereinkommen und dem Fakultativprotokoll ergeben. Sollten die nationalen Menschenrechtsinstitutionen bereits vor dem In-Kraft-Treten des Übereinkommens bestanden oder das Übereinkommen ausdrücklich nicht in ihr Mandat eingegliedert haben, dann sollten die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um das Mandat der jeweiligen Institution mit den Vorschriften und Prinzipien des Übereinkommens in Übereinstimmung zu bringen, wie zum Beispiel durch Erlass oder Abänderung entsprechender Gesetze.

9. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten zur Erfüllung ihres Mandats mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet sein, einschließlich der Befugnis, Personen anzuhören oder Informationen und Dokumente zu erhalten, die sie zur Untersuchung der in ihr Mandat fallenden Situationen benötigen. Diese Befugnisse sollten die Förderung und den Schutz der Rechte aller Kinder im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates einschließen, und zwar sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber allen öffentlichen und privaten Einrichtungen.

Schaffung der Institutionen

10. Die Schaffung der Institutionen sollte in einem konsultativen Prozess stattfinden, der transparent ist und alle Interessengruppen einschließt. Außerdem sollte dieser Prozess von höchster Regierungsebene ausgehen und unterstützt werden sowie alle relevanten Staatsorgane, die Legislative und die Zivilgesellschaft mit einbeziehen. Um ihre Unabhängigkeit und Effektivität zu garantieren, müssen die Institutionen eine geeignete Infrastruktur und Finanzausstattung erhalten (einschließlich eines speziellen Budgets für die Rechte des Kindes innerhalb einer allgemeinen Menschenrechtsinstitution). Außerdem müssen sie Mitarbeiter/innen und Räumlichkeiten haben sowie frei von einer die Unabhängigkeit einschränkenden finanziellen Kontrolle sein.

Ressourcen

11. Obwohl der Ausschuss anerkennt, dass Finanzmittel ein sensibles Thema sind, zumal die wirtschaftlichen Ressourcen der Vertragsstaaten variieren, vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, angemessene Beträge für die nationalen Menschenrechtsinstitutionen gemäß Artikel 4 des Übereinkommens bereitzustellen. Sollten den nationalen Menschenrechtsinstitutionen die nötigen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht zur Verfügung stehen, würden Mandat und Befugnisse bedeutungslos oder stark eingeschränkt werden.

Pluralistische Interessenvertretung

12. Die Besetzung der Institutionen sollte pluralistisch gestaltet sein und die verschiedenen Vertreter/innen der Zivilgesellschaft repräsentieren, die die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes zur Aufgabe haben. Im Übrigen sollten nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die in Sachen der Menschenrechte, des Diskriminierungsverbots und der Kinderrechte aktiv sind, einbezogen werden, darunter auch solche, die von Kindern beziehungsweise Jugendlichen geleitet werden; ferner Organisationen, Gewerkschaften, Berufsverbände (Ärzte, Anwälte, Journalisten, Wissenschaftler, etc.), Universitäten und Experten/innen, darunter auch Experten/innen für die Rechte des Kindes. Der Regierung sollte nur eine beratende Funktion zukommen. In den nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten angemessene und transparente Verfahren für die Stellenbesetzung gelten, einschließlich eines offenen Wettbewerbs für die Auswahl von Bewerber/innen.

13. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen müssen die Befugnis haben, Individualbeschwerden und Petitionen anzunehmen und Ermittlungen durchzuführen einschließlich solcher, die direkt von Kindern oder in ihrem Namen beantragt werden. Um Ermittlungen effektiv durchführen zu können, müssen die Institutionen ermächtigt sein, Zeugen zu laden und befragen zu können, sowie Zugang zu beweisrelevanten Dokumenten und zu Haftanstalten haben. Sie sollten außerdem verpflichtet sein, dafür zu sorgen, dass Kindern bei jeglicher Verletzung ihrer Rechte effektive Rechtsmittel zur Verfügung stehen, darunter eine unabhängige Beratung, anwaltliche Vertretung und Beschwerdeverfahren.

14. Die Institutionen sollten befugt sein, Kinder bei der Einleitung gerichtlicher Schritte zu unterstützen und (a) Fälle, die eine Verletzung der Rechte des Kindes darstellen, im Namen der Institution vor Gericht zu bringen und (b) zu intervenieren, um das Gericht in bestimmten Fällen über Menschenrechtsaspekte in Kenntnis zu setzen.

Zugang und Beteiligung

15. Die Institutionen sollten geographisch und physisch für Kinder zugänglich sein. Im Sinne des Artikels 2 des Übereinkommens sollten sie sich aktiv an Kinder wenden, insbesondere an die besonders schutzbedürftigen und benachteiligten, wie zum Beispiel (aber nicht ausschließlich an) Kinder, die in Betreuungs- oder Haftanstalten leben, die Minderheitengruppen oder indigenen Gruppen angehören, die Behinderungen haben oder die in Armut leben, an Flüchtlings- oder Migrantenkinder, Straßenkinder oder Kinder mit besonderen Bedürfnissen in Kultur, Sprache, Gesundheit und Erziehung. Die Gesetzgebung zu den nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollte diesen das Recht zusprechen, Kinder, die sich in jeglicher Form von Betreuung befinden, ungestört sehen zu können.

16. Den nationalen Menschenrechtsinstitutionen kommt eine Schlüsselrolle zu dabei, die Achtung der Ansichten von Kindern sowohl auf der Ebene der Exekutive als auch in der Zivilgesellschaft in allen sie berührenden Angelegenheiten zu fördern, wie dies in Artikel 12 des Übereinkommens vorgesehen ist. Dieses Prinzip sollte allgemein für die Schaffung, die Organisation und die Aktivitäten nationaler Menschenrechtsorganisationen gelten. Die Institutionen müssen sicherstellen, dass sie direkten Kontakt mit Kindern haben und Kinder angemessen einbezogen und befragt werden. Beispielsweise könnten Kinderräte als Beratungseinrichtungen für die

nationalen Menschenrechtsinstitutionen geschaffen werden, um die Beteiligung von Kindern in sie betreffenden Angelegenheiten zu erleichtern.

17. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten spezielle Konsultationsprogramme und kreative Kommunikationsstrategien entwickeln, um die Einhaltung von Artikel 12 zu gewährleisten. Es sollten Möglichkeiten geschaffen werden, die es Kindern erleichtern, mit den Institutionen zu kommunizieren.

18. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen müssen die Befugnis haben, direkt, unabhängig und gesondert über den Status der Rechte des Kindes gegenüber der Öffentlichkeit und den Parlamentsorganen Bericht zu erstatten. Die Vertragsstaaten müssen gewährleisten, dass im Parlament jährlich eine Debatte stattfindet, die Parlamentariern die Gelegenheit gibt, die Tätigkeit der unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen im Hinblick auf die Rechte des Kindes sowie auf die Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes durch den Staat zu erörtern.

Empfehlungen

19. Die folgenden Empfehlungen haben Beispielcharakter und stellen keine erschöpfende Aufzählung von Aktivitäten dar, die die unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes durchführen sollten. Sie sollten:

- a) Untersuchungen zu jedweder Verletzung von Rechten des Kindes aufnehmen, die aufgrund einer Beschwerde an sie herangetragen werden oder von der sie aufgrund eigener Initiative Kenntnis erlangt haben, soweit diese Rechtsverletzungen innerhalb ihres Mandats liegen;
- b) Forschungen zur Thematik der Rechte des Kindes durchführen;
- c) entweder aufgrund von Anfragen nationaler Behörden oder aufgrund eigener Initiative Stellungnahmen, Empfehlungen und Berichte bezüglich der Förderung und des Schutzes der Rechte des Kindes vorbereiten und veröffentlichen;
- d) die Angemessenheit und Effektivität von Gesetzen und Praxis in Bezug auf den Schutz der Rechte des Kindes beobachten;
- e) die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung, der Verordnungen und der Praxis mit dem Übereinkommen für die Rechte des Kindes, dem Fakultativprotokoll und anderen internationalen, die Rechte des Kindes be-

treffenden Menschenrechtsabkommen sowie ihre effektive Umsetzung fördern. Dies schließt die Beratung öffentlicher und privater Einrichtungen im Hinblick auf die Auslegung und Anwendung des Übereinkommens ein;

f) sicherstellen, dass nationale Wirtschaftspolitiker die Rechte des Kindes bei der Aufstellung und Bewertung nationaler Wirtschafts- und Entwicklungspläne berücksichtigen;

g) die Umsetzung der Rechte des Kindes durch die Regierung prüfen und Bericht darüber erstatten, den Stand der Rechte des Kindes überwachen sowie gewährleisten, dass Statistiken angemessen aufgeschlüsselt und weitere Informationen regelmäßig gesammelt werden, um feststellen zu können, was zur Verwirklichung der Rechte des Kindes noch unternommen werden muss;

h) die Ratifizierung aller relevanten internationalen Menschenrechtsabkommen oder den Beitritt zu ihnen fördern;

i) in Übereinstimmung mit Artikel 3 des Übereinkommens, demzufolge das Wohl des Kindes in allen es betreffenden Angelegenheiten an erster Stelle steht, sicherstellen, dass die Auswirkungen von Gesetz und Politik – von der Entwicklung bis zur Umsetzung und darüber hinaus – auf das Kind umfassend berücksichtigt werden;

j) gemäß Artikel 12 sicherstellen, dass die Ansichten von Kindern in Angelegenheiten, die ihre Menschenrechte und damit zusammenhängende und ihre Rechte näher bestimmende Aspekte betreffen, frei geäußert und gehört werden;

k) für eine größere Beteiligung von Kinderrechts-NGOs (einschließlich Organisationen, die aus Kindern bestehen) bei der Entwicklung der nationalen Gesetzgebung und internationaler Verträge eintreten und diese ermöglichen;

l) öffentliches Verständnis und Bewusstsein für die Bedeutung der Rechte des Kindes fördern, in diesem Sinne eng mit den Medien zusammenarbeiten sowie Forschung und Erziehung in diesem Bereich durchführen oder fördern;

m) im Einklang mit Artikel 42 des Übereinkommens, demzufolge sich die Vertragsstaaten verpflichten, »die Grundsätze und Bestimmungen dieses Übereinkommens durch geeignete und wirksame Maßnahmen bei Erwachsenen und auch bei Kindern allgemein bekannt zu machen«, die Regierung,

die Behörden und die Öffentlichkeit für die Vorschriften des Übereinkommens sensibilisieren und überwachen, ob und wie der Staat seinen Pflichten aus dem Übereinkommen nachkommt;

n) die Formulierung von Programmen für Lehre und Forschung zur Integration der Rechte des Kindes in Lehrpläne an Schulen und Universitäten und in der Berufswelt unterstützen;

o) Menschenrechtsbildung anbieten, die sich insbesondere auf Rechte des Kindes konzentriert (zusätzlich zur Förderung des allgemeinen öffentlichen Verständnisses von der Bedeutung der Rechte des Kindes);

p) Rechtsmittel bei Verletzungen der Rechte des Kindes einlegen und/oder rechtliche Beratung für Kinder zur Verfügung stellen;

q) sofern angemessen, Vermittlungs- oder Schlichtungsverfahren einleiten, bevor ein Fall vor Gericht gebracht wird;

r) den Gerichten bei Verletzungen von Rechten des Kindes Fachwissen zur Verfügung stellen und, soweit angemessen, auch als *amicus curiae* oder Streithelfer auftreten;

s) Jugendheime (und andere Einrichtungen, in denen Kinder zur Besserung oder zur Verbüßung einer Strafe untergebracht sind) sowie Betreuungseinrichtungen besichtigen, um über deren Situation zu berichten und Empfehlungen zu deren Verbesserung abzugeben im Einklang mit Artikel 3 des Übereinkommens, der die Vertragsstaaten verpflichtet, »dass die für die Fürsorge für das Kind oder dessen Schutz verantwortlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen den behördlichen Normen entsprechen, insbesondere bezüglich der Sicherheit und Gesundheit, der Zahl und fachlichen Eignung der Angestellten sowie des Bestehens einer ausreichenden Aufsicht«,

t) alle weiteren Maßnahmen ergreifen, die sich aus dem oben Genannten ergeben.

Berichterstattung gegenüber dem Ausschuss für die Rechte des Kindes und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Menschenrechtsinstitutionen und den VN-Organisationen und VN-Menschenrechtsmechanismen

20. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten zum Berichterstattungsverfahren im Rahmen des Übereinkommens und anderen die Rechte des Kindes betreffenden internationalen Abkommen unabhängig beitragen

und die Richtigkeit der Staatenberichte überwachen, darunter auch durch Dialog mit dem Ausschuss für die Rechte des Kindes, seiner vorbereitenden Arbeitsgruppe und anderen Vertragsorganen.

21. Der Ausschuss verlangt von den Vertragsstaaten, in ihre Staatenberichte an den Ausschuss detaillierte Informationen über die Rechtsgrundlage, das Mandat und die wichtigsten Tätigkeiten der Institutionen aufzunehmen. Die Vertragsstaaten sollten bei der Vorbereitung ihrer Berichte für den Ausschuss die nationalen Menschenrechtsinstitutionen konsultieren, sie müssen jedoch die Unabhängigkeit dieser Institutionen und ihre unabhängige Rolle bei der Bereitstellung von Informationen achten. Es ist hingegen nicht angemessen, das Verfassen des Berichts den nationalen Menschenrechtsinstitutionen zu überlassen oder diese in die Delegation der Regierung abzuordnen, wenn der Staatenbericht vom Ausschuss geprüft wird.

22. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten mit den spezifischen Verfahren der Menschenrechtskommission zusammenarbeiten, darunter auch mit den länderspezifischen Verfahren und insbesondere mit dem/der Sonderberichterstatter/in zum Kinderhandel, zu Kinderprostitution und Kinderpornographie sowie mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte.

23. Die Vereinten Nationen betreiben seit langem ein Hilfsprogramm für den Aufbau und die Stärkung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Dieses Programm, das vom Hochkommissariat für Menschenrechte geleitet wird, gewährt technische Unterstützung und erleichtert die regionale und globale Zusammenarbeit sowie den Austausch zwischen den nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Vertragsstaaten sollten diese Unterstützung, wenn nötig, in Anspruch nehmen. Auch das Kinderhilfswerk (UNICEF) bietet Fachwissen und technische Zusammenarbeit in diesem Bereich an.

24. Wie in Artikel 45 des Übereinkommens vorgesehen, kann der Ausschuss, wenn er dies für angebracht hält, den Sonderorganisationen, dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen und anderen zuständigen Stellen Berichte der Vertragsstaaten übermitteln, um fachliche Betreuung oder Unterstützung für die Schaffung nationaler Menschenrechtsinstitutionen zu ersuchen.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen und Vertragsstaaten

25. Der Staat ratifiziert das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und übernimmt die Verpflichtung, dieses vollständig umzusetzen. Die

Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen besteht darin, die Einhaltung des Übereinkommens durch den Staat und dessen Fortschritte bei der Umsetzung unabhängig zu überwachen sowie alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die vollständige Achtung der Rechte des Kindes zu gewährleisten. Dies kann bedeuten, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen Projekte zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes entwickeln; es soll jedoch nicht dazu führen, dass die Regierung ihre Überwachungspflichten auf die nationalen Menschenrechtsinstitutionen überträgt. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen ihren Aufgabenbereich und ihre Tätigkeiten frei bestimmen können.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen und nichtstaatliche Organisationen

26. Nichtstaatliche Organisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung der Menschenrechte und der Rechte des Kindes, wobei die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit ihrer gesetzlichen Legitimation und ihren besonderen Befugnissen komplementär sein soll. Es ist notwendig, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen eng mit den nichtstaatlichen Organisationen zusammenarbeiten und die Regierungen die Unabhängigkeit von nationalen Menschenrechtsinstitutionen und nichtstaatlichen Organisationen respektieren.

Regionale und internationale Zusammenarbeit

27. Durch den Austausch von Erfahrungen und Kenntnissen in regionalen und internationalen Verfahren und Mechanismen können nationale Menschenrechtsinstitutionen gestärkt und konsolidiert werden, da sich die nationalen Menschenrechtsinstitutionen in ihren jeweiligen Ländern mit den gleichen Problemen beim Schutz und der Förderung der Menschenrechte auseinandersetzen müssen.

28. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten im Hinblick auf die Rechte des Kindes mit den maßgeblichen nationalen, regionalen und internationalen Behörden und Institutionen zusammenarbeiten und sich untereinander beraten.

29. Die Menschenrechte des Kindes sind nicht an nationale Grenzen gebunden, und es ist zunehmend erforderlich geworden, geeignete regionale und internationale Konzepte in Bezug auf die vielfältigen Rechte des Kindes auszuarbeiten (einschließlich, aber nicht beschränkt auf Probleme wie: Frauen- und Kinderhandel, Kinderpornographie, Kindersoldaten, Kinderarbeit, Kindesmissbrauch, Flüchtlings- und Migrantenkinder etc.). Interna-

tionale und regionale Mechanismen und Austauschmöglichkeiten sollten gefördert werden, da sie den nationalen Menschenrechtsinstitutionen die Gelegenheit geben, voneinander zu lernen und gegenseitig Positionen zu stärken und somit zur Lösung von Menschenrechtsproblemen beizutragen, die sowohl Länder als auch Regionen betreffen.

Allgemeine Bemerkung Nr. 3
HIV/AIDS und die Rechte des Kindes
Zweiunddreißigste Sitzung (2003)

I. Einleitung¹

1. Die HIV/AIDS-Epidemie hat die Welt, in der Kinder leben, drastisch verändert. Millionen von Kindern sind infiziert worden und starben, viele andere sind von HIV innerhalb ihrer Familien und Gemeinden schwer betroffen. Die Epidemie beeinträchtigt den Alltag von Kleinkindern und erhöht die soziale Ausgrenzung und das Abdrängen von Kindern in die Opferrolle, insbesondere jener, die in besonders schwierigen Umständen leben. HIV/AIDS ist nicht nur ein Problem von einigen Ländern, sondern der gesamten Welt. Um die Auswirkungen von HIV/AIDS auf Kinder wirklich unter Kontrolle bringen zu können, sind gemeinsame und zielgerichtete Anstrengungen von allen Ländern und auf jeder Entwicklungsstufe notwendig.

2. Zunächst wurde angenommen, dass Kinder nur am Rande von der Epidemie betroffen sind. Dennoch hat die Völkergemeinschaft leider erkannt,

1 Auf seiner 17. Sitzung (1998) hat der Ausschuss für die Rechte des Kindes einen Allgemeinen Diskussionstag zum Thema »HIV/AIDS und die Rechte des Kindes« abgehalten. Dabei wurde eine Anzahl von Aktionen empfohlen, wie zum Beispiel die Unterstützung des Engagements der Vertragsstaaten im Hinblick auf HIV/AIDS und die Rechte des Kindes. Ebenso wurden Menschenrechte im Zusammenhang mit HIV/AIDS beim achten Treffen der Vorsitzenden der Menschenrechtsvertragsorgane im Jahre 1997 diskutiert und vom Ausschuss für die Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Rechte sowie vom Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau aufgegriffen. HIV/AIDS wurde außerdem seit über einem Jahrzehnt jährlich von der VN-Menschenrechtskommission erörtert. UNAIDS und UNICEF haben die Rechte des Kindes im Hinblick auf HIV/AIDS in allen Bereichen ihrer Tätigkeit betont, und die Welt-AIDS-Kampagne konzentrierte sich 1997 auf »Kinder, die in einer Welt mit AIDS leben« und im Jahre 1998 auf die »Kraft zur Veränderung: Welt-AIDS-Kampagne mit jungen Menschen«. UNAIDS und das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte haben *The International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights* (1998) und die *Revised Guideline 6* (2002) zur Förderung des Menschenrechtsschutzes in diesem Bereich erstellt. Auf internationaler politischer Ebene sind Rechte im Zusammenhang mit HIV/AIDS in der »Verpflichtungserklärung zu HIV/AIDS« (angenommen von der Generalversammlung auf einer Sondersitzung) sowie in »Eine kindergerechte Welt« (angenommen von der Generalversammlung in ihrer Sondersitzung über Kinder) und in anderen internationalen und regionalen Dokumenten anerkannt worden.

dass Kinder mit am stärksten von dem Problem betroffen sind. Laut UNAIDS sind die jüngsten Trends alarmierend: In großen Teilen der Welt kommt es zu den meisten Neu-Infektionen bei jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren, manchmal auch jüngeren. Immer häufiger werden auch Frauen und junge Mädchen infiziert. In den meisten Regionen der Welt weiß ein Großteil der infizierten Frauen nicht von der Infektion und infiziert seine Kinder unwissentlich. Daher haben viele Staaten vor kurzem einen Anstieg in der Sterberate unter Kindern und Säuglingen verzeichnet. Junge Menschen sind auch besonders gefährdet, wenn ihr erster sexueller Kontakt möglicherweise in einem Umfeld ohne ausreichende Information und Aufklärung stattfindet. Kinder, die Drogen nehmen, sind besonders stark gefährdet.

3. Schon jetzt können Kinder durch ihre spezifischen Lebensumstände gefährdet sein, insbesondere (a) Kinder, die bereits mit HIV infiziert sind; (b) Kinder, die von der Epidemie betroffen sind aufgrund des Verlusts eines Elternteils oder einer Lehrperson und/oder weil ihre Familien oder Gemeinden von den Folgen schwer betroffen sind; und (c) Kinder, die besonders infektionsanfällig sind oder die sonst besonders betroffen sind.

II. Die Ziele dieser Allgemeinen Bemerkung

4. Die Ziele dieser Allgemeinen Bemerkung sind:

(a) ein besseres Verständnis aller Menschenrechte des Kindes im Zusammenhang mit HIV/AIDS zu entwickeln und zu fördern;

(b) die Realisierung von Menschenrechten des Kindes im Zusammenhang mit HIV/AIDS zu fördern, wie im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (im Folgenden »das Übereinkommen«) gewährleistet;

(c) Maßnahmen und Praktiken zu bestimmen, die den Stand der Umsetzung von Rechten zur Prävention von HIV/AIDS erhöhen und Unterstützung, Pflege und Schutz von infizierten oder betroffenen Kindern fördern;

(d) zur Formulierung und Förderung von auf Kinder ausgerichteten Aktionsplänen, Strategien, Gesetzen, politischen Richtlinien und Programmen beizutragen, um die Verbreitung von HIV/AIDS auf nationaler wie auf internationaler Ebene zu bekämpfen und ihre Auswirkungen zu mildern.

III. Perspektiven des Übereinkommens im Hinblick auf HIV/AIDS: Der ganzheitliche auf Rechten des Kindes basierende Ansatz

5. Das Thema Kinder und HIV/AIDS wird hauptsächlich als medizinisches oder gesundheitliches Problem angesehen, obwohl es viel weitergehende Problemkreise beinhaltet. In diesem Zusammenhang ist das Recht auf Gesundheit (Artikel 24 des Übereinkommens) von zentraler Bedeutung. HIV/AIDS stellt eine so schwerwiegende Beeinträchtigung für das Leben von Kindern dar, dass alle ihre Rechte davon betroffen werden – die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Daher sollten Rechte, die in den allgemeinen Prinzipien des Übereinkommens enthalten sind – das Diskriminierungsverbot (Artikel 2), das Recht des Kindes auf vorrangige Berücksichtigung seiner Interessen (Artikel 3), das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Artikel 6) und das Recht des Kindes auf Berücksichtigung seiner Meinung (Artikel 12) – Leitgedanken in der Betrachtung von HIV/AIDS auf allen Ebenen der Prävention, Behandlung, Betreuung und Unterstützung darstellen.

6. Angemessene Maßnahmen zur Behandlung von HIV/AIDS können nur ergriffen werden, wenn die Rechte von Kindern und Jugendlichen vollständig geachtet werden. Die in diesem Zusammenhang wichtigsten Rechte, zusätzlich zu den im obigen Absatz 5 genannten, sind folgende: das Recht auf Zugang zu Information und Material für die Förderung des sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens des Kindes sowie seiner körperlichen und geistigen Gesundheit (Artikel 17); das Recht auf Gesundheitsvorsorge, auf Sexualerziehung und Familienplanung (Artikel 24 Abs. 1 (f)); das Recht auf angemessenen Lebensstandard (Artikel 27); das Recht auf Privatleben (Artikel 16); das Recht nicht von den Eltern getrennt zu werden (Artikel 9); das Recht auf Schutz vor Gewalt (Artikel 19); das Recht auf besonderen Schutz und Beistand des Staates (Artikel 20); Rechte von Kindern mit Behinderung (Artikel 23); das Recht auf Gesundheit (Artikel 24); das Recht auf soziale Sicherheit, einschließlich einer Sozialversicherung (Artikel 26); das Recht auf Bildung und Freizeit (Artikel 28 und 31); das Recht auf Schutz vor wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung und Missbrauch sowie vor unerlaubtem Gebrauch von Suchtmitteln (Artikel 32, 33, 34 und 36); das Recht auf Schutz vor Entführung, Verkauf und Handel sowie vor Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Artikel 35 und 37); das Recht auf physische und psychische Genesung und soziale Wiedereingliederung (Artikel 39). Kinder finden sich mit Blick auf die Wahrnehmung und Durchsetzung der oben genannten Rechte mit großen Schwierigkeiten konfrontiert. Das Übereinkommen, insbesondere die vier allgemeinen Prinzipien und deren umfassender Ansatz, stellen einen leistungsfähigen Rahmen zur Reduzierung der negativen Aus-

wirkungen der Epidemie auf das Leben von Kindern dar. Der ganzheitliche Ansatz zur Umsetzung des Übereinkommens stellt ein optimales Mittel dar, um die weitreichenden Probleme im Zusammenhang mit Prävention, Behandlung und Betreuung anzugehen.

A. Diskriminierungsverbot (Artikel 2)

7. Diskriminierung ist die Ursache sowohl für eine erhöhte Schutzbedürftigkeit von Kindern im Hinblick auf HIV und AIDS als auch für ernsthafte Auswirkungen auf die Lebenssituation von Kindern, die von HIV/AIDS betroffen oder selbst mit HIV infiziert sind. Mädchen und Jungen, deren Eltern mit AIDS zu leben haben, sind häufig Opfer von Stigmatisierung und Diskriminierung, da zu oft angenommen wird, dass auch sie infiziert sind. Als Folge der Diskriminierung wird Kindern der Zugang zu Informationen, zu Bildung (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 1 zu den Zielen von Bildung), zu Gesundheit, Sozialfürsorge oder zum Gemeinschaftsleben versagt. Im Extremfall kann die Diskriminierung von HIV-infizierten Kindern darin enden, dass das Kind von seiner Familie, der Gemeinschaft und/oder Gesellschaft ausgesetzt wird. Diskriminierung schürt außerdem die Epidemie, da sie bestimmte Gruppen von Kindern, insbesondere jene Kinder, die in abgelegenen oder ländlichen Gegenden leben, wo Dienstleistungen kaum vorhanden sind, einer zusätzlichen Gefahr der Infizierung aussetzt. Solche Kinder befinden sich in einer doppelten Opferrolle.

8. Besonders besorgniserregend ist die geschlechtsbezogene Diskriminierung in Verbindung mit Tabus oder einer abwertenden Haltung gegenüber dem weiblichen Sexualverhalten, da sie häufig den Zugang für Frauen zu Präventionsmaßnahmen oder anderen medizinischen Leistungen einschränkt. Ebenso bedenklich ist eine Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung. Beim Entwurf von Strategien zur Bekämpfung von HIV/AIDS und zur Erfüllung der Verpflichtungen gemäß dem Übereinkommen müssen die Vertragsstaaten insbesondere die in ihren Gesellschaften geltenden Normen im Hinblick auf das Geschlecht berücksichtigen, um geschlechtsbezogene Diskriminierung zu beseitigen, da diese Vorschriften Auswirkungen auf die Verletzbarkeit von Jungen und Mädchen durch HIV/AIDS haben. Die Vertragsstaaten sollten insbesondere anerkennen, dass die Diskriminierung im Zusammenhang mit HIV/AIDS Mädchen schwerer trifft als Jungen.

9. Alle oben genannten diskriminierenden Praktiken stellen Verletzungen der Rechte des Kindes gemäß dem Übereinkommen dar. Artikel 2 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass alle im

Übereinkommen enthaltenen Rechte ohne jegliche Diskriminierung »ungeachtet der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds« gewährleistet werden. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Begriff »sonstiger Status« gemäß Artikel 2 des Übereinkommens auch den HIV/AIDS-Status des Kindes oder seiner Eltern beinhaltet. Gesetze, politische Richtlinien, Strategien und Praktiken sollten sich gegen jegliche Art von Diskriminierung richten, die die Auswirkungen der Epidemie vergrößern. Solche Strategien sollten folglich Erziehungs- und Ausbildungsprogramme fördern, die bewusst eine Änderung diskriminierenden und stigmatisierenden Verhaltens im Hinblick auf HIV/AIDS herbeiführen.

B. Vorrang des Wohls des Kindes (Artikel 3)

10. Politische Richtlinien und Programme zur Prävention, Pflege und Behandlung von HIV/AIDS sind grundsätzlich für Erwachsene bestimmt, das Prinzip des Vorrangs des Kindeswohles wird kaum beachtet. Artikel 3 Abs. 1 des Übereinkommens sieht vor: «Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist». Die damit verbundenen Verpflichtungen sind von grundlegender Bedeutung für staatliches Handeln im Hinblick auf HIV/AIDS. Das Kind sollte im Mittelpunkt der Reaktion auf die Pandemie stehen und Strategien sollten den Rechten und Bedürfnissen von Kindern entsprechen.

C. Das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Artikel 6)

11. Kinder haben das Recht, nicht willkürlich ihres Lebens beraubt zu werden, sowie eine wirtschaftliche und soziale Politik in Anspruch zu nehmen, die es ihnen ermöglicht, heranzuwachsen und sich im weitesten Sinne zu entwickeln. Die staatliche Verpflichtung, das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung zu verwirklichen, beinhaltet auch die Notwendigkeit, Sexualität, Verhaltensweisen und Lebensführung von Kindern zu beachten, selbst wenn sie nicht dem entsprechen, was unter Berücksichtigung vorherrschender kultureller Normen der jeweiligen Altersgruppe als gesellschaftlich akzeptiert gilt. In diesem Zusammenhang unterliegen Mädchen oft schädlichen traditionellen Praktiken wie der frühen oder erzwungenen

Heirat, die ihre Rechte verletzen und sie für HIV-Infektionen besonders anfällig machen, auch weil diese Praktiken ihnen häufig den Zugang zu Bildung und Information abschneiden. Wirksame Programme zur Prävention müssen die Realitäten im Leben von Heranwachsenden berücksichtigen, indem sie Sexualität behandeln und dabei gleichberechtigten Zugang zu angemessener Information, Lebenskunde und Präventionsmaßnahmen sicherstellen.

D. Das Recht, seine Meinung zu äußern und gehört zu werden (Artikel 12)

12. Kinder sind Rechtsträger und haben entsprechend ihrem Entwicklungsstand das Recht, sich zu den Auswirkungen von HIV/AIDS auf ihr Leben zu äußern, um das öffentliche Bewusstsein in diesem Zusammenhang zu fördern und um an der Entwicklung von politischen Richtlinien und Programmen zu HIV/AIDS teilzuhaben. Es hat sich herausgestellt, dass Maßnahmen Kindern am meisten dienen, wenn diese sich aktiv an der Einschätzung von Bedürfnissen beteiligen, Lösungen und Strategien entwerfen und diese umsetzen können, anstatt lediglich als Objekt angesehen zu werden, für das andere Menschen Entscheidungen treffen. In diesem Zusammenhang sollte die Beteiligung von Kindern als ranggleiche Erzieher (»peer educators«) innerhalb und außerhalb der Schule aktiv gefördert werden. Staaten, internationale Organisationen und nichtstaatliche Organisationen müssen Kindern die nötige Unterstützung geben und ein Umfeld schaffen, in dem ihre eigenen Initiativen verwirklicht werden können und ihnen ermöglichen, auf kommunaler und nationaler Ebene an Konzepten, Entwürfen, der Umsetzung, Koordinierung, dem Monitoring und der Überprüfung von HIV-Politik und HIV-Programmen teilzunehmen. Möglicherweise sind verschiedene Ansätze notwendig, um die Teilnahme von Kindern aus allen Gesellschaftsschichten sicherzustellen, einschließlich solcher Verfahren, die Kinder entsprechend ihrem Entwicklungsstand ermutigen, ihre eigene Meinung zu äußern, und die die Meinung des Kindes angemessen und seinem Alter und seiner Reife entsprechend berücksichtigen (Artikel 12 Abs. 1). Die Einbeziehung von Kindern, die mit HIV/AIDS leben und ihre Erfahrungen mit Gleichaltrigen und anderen teilen, ist, soweit angemessen, bei der Förderung des öffentlichen Bewusstseins für eine effektive Prävention und den Abbau von Stigmatisierung und Diskriminierung von großer Bedeutung. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Kinder, die an dieser Öffentlichkeitsarbeit teilnehmen, dies freiwillig und nach eingehender Beratung tun, und dass sie sowohl soziale Unterstützung als auch rechtlichen Schutz erhalten, um ihnen während und nach ihrer Teilnahme ein normales Leben zu ermöglichen.

E. Hindernisse

13. Die Erfahrung hat gezeigt, dass vielerlei Schwierigkeiten vor allem im kulturellen, strukturellen und finanziellen Bereich eine effektive Prävention, Versorgung mit Pflegediensten und Unterstützung für Gemeinschaftsinitiativen zu HIV/AIDS behindern. Die Negierung des Problems an sich, kulturelle Praktiken und Anschauungen, Tabus und Stigmatisierung sowie Armut und die Bevormundung von Kindern sind nur einige der Hindernisse, die das politische und individuelle Engagement, das für effektive Programme nötig ist, blockieren können.

14. Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass finanzielle, technische und personelle Ressourcen nicht immer sofort verfügbar sind. Dennoch möchte der Ausschuss mit Blick auf dieses Hindernis die Vertragsstaaten an ihre Verpflichtungen gemäß Artikel 4 erinnern. Weiterhin stellt er fest, dass die Vertragsstaaten Ressourcenknappheit nicht als Rechtfertigung dafür nutzen sollten, dass sie die geforderten technischen oder finanziellen Maßnahmen nicht oder nur unzureichend getroffen haben. Schließlich wünscht der Ausschuss die wichtige Rolle internationaler Zusammenarbeit in diesem Zusammenhang zu betonen.

IV. Prävention, Pflege, Behandlung und Unterstützung

15. Der Ausschuss möchte betonen, dass Prävention, Pflege, Behandlung und Unterstützung sich gegenseitig stärkende Elemente sind und ein Kontinuum darstellen, das eine effektive Reaktion auf HIV/AIDS ermöglicht.

A. Information zu HIV-Prävention und -Aufklärung

16. Gemäß den Verpflichtungen der Vertragsstaaten zum Recht auf Gesundheit und auf Information (Artikel 24, 13 und 17) sollten Kinder das Recht auf Zugang zu angemessener Information haben, die sich auf HIV/AIDS-Prävention und -Pflege bezieht, und zwar sowohl auf formellem Wege (zum Beispiel auf erzieherischer Ebene und durch kindgerechte Medien) als auch auf informellem Wege (zum Beispiel durch Maßnahmen, die auf Straßenkinder, Kinder in Anstalten und Kinder in schwierigen Lebensumständen abzielen). Die Vertragsstaaten werden daran erinnert, dass Kinder sinnvolle, angemessene und zeitgerechte Information benötigen, die auf verschiedene Altersstufen und Fähigkeiten zugeschnitten ist und die es ihnen ermöglicht, positiv und verantwortungsvoll mit ihrer Sexualität umzugehen, um sich vor einer HIV-Infektion zu schützen. Der Ausschuss

möchte ebenso betonen, dass effektive HIV/AIDS-Prävention durch die Vertragsstaaten voraussetzt, dass gesundheitsbezogene Information, einschließlich Information zu Sexualerziehung, weder zensiert noch zurückgehalten oder absichtlich verzerrt dargestellt wird. Die Vertragsstaaten müssen gemäß ihrer Verpflichtung, das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung des Kindes zu gewährleisten (Artikel 6), sicherstellen, dass Kinder Wissen und Fähigkeiten erwerben, um sich und andere zu schützen, sobald sie sexuell aktiv werden.

17. Als hilfreicher Ansatz wurden ein Dialog mit der Gemeinschaft, der Familie und mit ranggleichen Betreuern, und eine »Lebenskunde«-Erziehung in den Schulen bewertet, die Sexual- und Gesundheitserziehung beinhalten und die Jungen und Mädchen HIV-Prävention vermitteln. Dennoch sind möglicherweise weitere Ansätze notwendig, um andere Gruppen von Kindern erreichen zu können. Die Vertragsstaaten müssen Anstrengungen unternehmen, um Geschlechterunterschiede anzusprechen, da diese Einfluss auf den Zugang von Kindern zu Aufklärung haben können. Außerdem sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass solche Aufklärung Kinder auch dann erreicht, wenn dies durch Sprache, Religion, Behinderung oder andere diskriminierungsbedingende Faktoren erschwert wird. Vor allem muss der Bewusstseinsbildung schwer zu erreichender Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. In diesem Zusammenhang ist die Rolle der Massenmedien und/oder traditioneller mündlicher Übermittlung von besonderer Bedeutung, um zu gewährleisten, dass Kinder Zugang zu Information und Material erhalten, wie in Artikel 17 des Übereinkommens vorgesehen, und um sie mit angemessener Information zu versorgen und Stigmatisierung und Diskriminierung zu verringern. Die Vertragsstaaten sollten ein regelmäßiges Monitoring und Evaluieren von Kampagnen zur Bewusstseinsbildung zu HIV/AIDS unterstützen, um deren Wirksamkeit bei der Verbreitung von Informationen, der Verminderung von Ignoranz, Stigmatisierung und Diskriminierung sicherzustellen und um Ängste und falsche Eindrücke im Hinblick auf HIV und seine Übertragung unter Kindern und Heranwachsenden anzusprechen.

B. Die Rolle der Bildung

18. Bildung spielt eine bedeutende Rolle bei der Verbreitung von wichtigen und geeigneten Informationen über HIV/AIDS unter Kindern, was auch zu verstärkter Bewusstseinsbildung und besserem Verständnis dieser Pandemie beitragen und negative Verhaltens- bzw. Denkmuster gegenüber Opfern von HIV/AIDS verhindern kann (siehe auch Allgemeine Bemerkung Nr. 1 des Ausschusses zu den Zielen der Bildung). Weiterhin kann und

sollte Bildung Kindern ermöglichen, sich sozial zu behaupten und vor den Risiken einer HIV-Infektion zu schützen. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuss die Vertragsstaaten an ihre Verpflichtungen erinnern, eine Grundschulerziehung für alle Kinder zur Verfügung zu stellen, egal ob infiziert, verwaist oder anderweitig von HIV/AIDS betroffen. In vielen Gemeinden, in denen HIV weit verbreitet ist, haben Kinder aus betroffenen Familien, insbesondere Mädchen, große Schwierigkeiten, in der Schule zu bleiben. Außerdem vermindert und bedroht die Zahl der Lehrpersonen und anderer Schulangestellter, die an AIDS sterben, die Möglichkeit der Kinder, eine Ausbildung zu erhalten. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass von HIV/AIDS betroffene Kinder in der Schule bleiben können und dass kranke Lehrer von qualifiziertem Personal ersetzt werden, damit die Kinder regelmäßig am Schulunterricht teilnehmen können und das Recht auf Bildung (Artikel 28) aller Kinder, die in solchen Gemeinden leben, vollständig gewahrt wird.

19. Die Vertragsstaaten müssen dafür sorgen, dass Schulen Kindern Sicherheit bieten und sie nicht einem Infektionsrisiko aussetzen. In Übereinstimmung mit Artikel 34 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um unter anderem zu verhindern, dass Kinder zu illegalen sexuellen Handlungen veranlasst oder gezwungen werden.

C. Gesundheitsfürsorge für Kinder und Heranwachsende

20. Der Ausschuss ist darüber besorgt, dass die Gesundheitsfürsorge im Allgemeinen für die Bedürfnisse von Kindern unter 18 Jahren und insbesondere von Heranwachsenden immer noch unzureichend ist. Wie der Ausschuss bereits mehrmals festgestellt hat, sind Kinder eher geneigt, Dienste in Anspruch zu nehmen, die freundlich und hilfsbereit sind, die ein weites Spektrum an Leistungen und Informationen zur Verfügung stellen, die auf ihre Bedürfnisse eingestellt sind, die ihnen die Möglichkeit geben, an Entscheidungen teilzuhaben, die ihre Gesundheit betreffen, die leicht zugänglich und erschwinglich, vertraulich und nicht wertend sind, die kein Einverständnis der Eltern erfordern und nicht diskriminierend sind. Im Zusammenhang mit HIV/AIDS und in Anbetracht des Entwicklungsstandes des Kindes sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Gesundheitsdienste qualifiziertes Personal beschäftigen, welches die Rechte des Kindes auf ein Privatleben (Artikel 16) und das Diskriminierungsverbot respektiert. Gewährleistet werden sollte dies durch das Anbieten von HIV-bezogener Information, freiwilliger Betreuung und Tests, Kenntnis des HIV-Status, vertrauliche Betreuungsdienste für Sexualgesundheit und reproduktive Ge-

sundheit, kostenfreie oder kostengünstige Verhütungsmittel und medizinische Behandlung sowie durch HIV-bezogene Pflege und Behandlung, einschließlich Prävention und Behandlung von HIV-bezogenen Gesundheitsproblemen wie Tuberkulose und opportunistischen Infektionen.

21. In einigen Ländern, selbst dort wo auf Kinder und Heranwachsende zugeschnittene HIV-bezogene Gesundheitsdienste vorhanden sind, sind diese nicht ausreichend zugänglich für Kinder mit Behinderungen, für Kinder aus indigenen Völkern, Kinder, die zu Minderheiten gehören, Kinder, die in ländlichen Gebieten oder in extremer Armut leben oder die anderweitig von der Gesellschaft marginalisiert werden. In einigen Ländern, in denen das Gesundheitssystem bereits überlastet ist, ist Kindern mit HIV routinemäßig der Zugang zu elementarer Gesundheitsfürsorge versagt worden. Die Vertragsstaaten müssen gewährleisten, dass allen Kindern innerhalb ihres Hoheitsgebietes Gesundheitsdienste ohne Diskriminierung so umfassend wie möglich zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollten Unterschiede in Geschlecht, Alter und im sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Umfeld, in dem das Kind lebt, ausreichend berücksichtigt werden.

D. HIV-Betreuung und -Tests

22. Der Zugang zu freiwilliger, vertraulicher HIV-Betreuung und zu HIV-Tests, die den Entwicklungsstand des Kindes berücksichtigen, ist von elementarer Bedeutung für die Rechte und die Gesundheit des Kindes. Solche Gesundheitsdienste sind entscheidend, damit das Kind das Risiko einer Ansteckung oder Übertragung verringern kann und damit es Zugang zu HIV-bezogener Pflege, Behandlung und Hilfe hat und seine Zukunft besser planen kann. In Übereinstimmung mit der Verpflichtung gemäß Artikel 24 des Übereinkommens, wonach keinem Kind der Zugang zu Gesundheitsdiensten vorenthalten werden darf, sollten die Vertragsstaaten den Zugang zu freiwilligen, vertraulichen HIV-Betreuungsdiensten und -Tests für jedes Kind sicherstellen.

23. Der Ausschuss möchte betonen, dass es die Pflicht der Vertragsstaaten ist, in erster Linie die Rechte des Kindes zu schützen und dass die Vertragsstaaten unter keinen Umständen Kinder zu HIV-Tests zwingen dürfen, sondern sie vor einem solchen Zwang schützen müssen. Während der Entwicklungsstand des Kindes ausschlaggebend bei der Frage ist, ob seine direkte Zustimmung oder die der Eltern oder des Vormundes gefordert ist, müssen die Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit dem Recht des Kindes auf Information gemäß Artikeln 13 und 17 des Übereinkommens gewährleisten, dass das Kind vor jedem HIV-Test, egal ob im Rahmen einer sonstigen me-

dizinischen Untersuchung oder anderweitig, über die Risiken und Vorteile eines solchen Tests ausreichend aufgeklärt wird, so dass es eine eigenverantwortliche Entscheidung treffen kann.

24. Die Vertragsstaaten müssen die Vertraulichkeit des HIV-Testergebnisses gemäß dem Recht des Kindes auf sein Privatleben (Artikel 16) schützen, auch im Rahmen des Gesundheits- und Sozialsystems. Informationen zum HIV-Status eines Kindes sollten nicht ohne die Zustimmung des Kindes an Dritte, einschließlich der Eltern, weitergegeben werden.

E. Mutter-Kind-Übertragung

25. Die Übertragung von Mutter zu Kind ist für die Großzahl der HIV-Infektionen bei Säuglingen und Kleinkindern verantwortlich. Säuglinge und Kleinkinder können während der Schwangerschaft, der Wehen, bei der Geburt und durch Stillen mit HIV infiziert werden. Die Vertragsstaaten müssen die Umsetzung von Strategien gewährleisten, die von VN-Organisationen zur Verhinderung von HIV-Infektionen unter Säuglingen und Kleinkindern empfohlen wurden. Dies beinhaltet: (a) die grundlegende Prävention von HIV-Infektionen unter zukünftigen Eltern; (b) die Prävention ungewollter Schwangerschaften von HIV-infizierten Frauen, (c) die Prävention von HIV-Übertragung von HIV-infizierten Frauen an ihre Säuglinge und (d) die Bereitstellung von Pflege, Behandlung und Hilfe für HIV-infizierte Frauen, ihre Säuglinge und Familien.

26. Um die Übertragung von Mutter zu Kind zu verhindern, müssen die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, wie die Versorgung mit lebenswichtigen Medikamenten, darunter mit Medikamenten gegen die Entstehung von Retroviren, wie eine geeignete vorgeburtliche Geburts- und nachgeburtliche Pflege sowie eine freiwillige HIV-Betreuung und Tests für schwangere Frauen und deren Partner. Der Ausschuss erkennt an, dass die Verabreichung von Medikamenten gegen die Entstehung von Retroviren bei einer Frau während der Schwangerschaft und/oder während der Wehen sowie in einigen Fällen die Verabreichung an den Säugling das Risiko der Übertragung von Mutter zu Kind erheblich verringern. Dennoch sollten die Vertragsstaaten zusätzliche Hilfen für Mutter und Kind zur Verfügung stellen, darunter eine Betreuung im Hinblick auf die Ernährung des Säuglings. Die Vertragsstaaten werden angehalten, in die Betreuung HIV-positiver Mütter Informationen über Risiken und Vorteile bestimmter Ernährungsmöglichkeiten für Säuglinge sowie Hilfen bei der Auswahl der am besten geeigneten Ernährungsmöglichkeiten einzubeziehen. Eine Unterstützung

bei der Nachsorge ist ebenfalls erforderlich, damit Frauen die von ihnen gewählte Alternative so sicher wie möglich umsetzen können.

27. Auch in Bevölkerungen mit hoher HIV-Rate wird die Mehrzahl an Kindern von Frauen geboren, die nicht HIV-infiziert sind. Der Ausschuss möchte betonen, dass für Kinder HIV-negativer Mütter und Frauen, die ihren HIV-Status nicht kennen, gemäß den Artikeln 6 und 24 das Stillen die beste Ernährungsmöglichkeit darstellt. Für Säuglinge HIV-positiver Mütter gilt, dass Stillen das Risiko einer HIV-Übertragung um 10–20 % erhöht. Jedoch liegt das Risiko von Unterernährung und anderen ansteckenden Krankheiten als HIV bei Kindern, die nicht gestillt werden, höher. VN-Organisationen haben empfohlen, dass HIV-infizierte Mütter das Stillen vermeiden sollten, soweit Ersatznahrung erschwinglich, praktikabel, annehmbar, tragbar und unbedenklich ist; andernfalls wird das ausschließliche Stillen für die ersten Lebensmonate empfohlen und sollte dann, soweit machbar, beendet werden.

F. Behandlung und Pflege

28. Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen beinhalten, dass Kinder fortwährenden und gleichberechtigten Zugang zu umfassender Behandlung und Pflege haben, einschließlich der notwendigen HIV-Medikamente und medizinischer Betreuung, ohne dabei diskriminiert zu werden. Es ist allgemein anerkannt, dass eine umfassende Behandlung und Pflege die Versorgung mit Medikamenten gegen die Entstehung von Retroviren und weitere Medikamente, eine Diagnose und entsprechende Technologie für die Behandlung von HIV/AIDS und damit verbundener opportunistischer Infektionen und anderer Krankheiten, eine gute Ernährung und soziale, spirituelle und psychologische Unterstützung sowie die Pflege in der Familie, der Gemeinschaft und zu Hause einschließt. In diesem Zusammenhang sollten die Vertragsstaaten mit Pharmafirmen über eine lokale Verfügbarkeit der notwendigen Medikamente zu möglichst geringen Kosten verhandeln. Die Vertragsstaaten sollten außerdem die Mitwirkung der Gemeinden bei der Versorgung mit umfassender HIV/AIDS-Behandlung, Pflege und Unterstützung fördern, unterstützen und ermöglichen und gleichzeitig ihren eigenen Verpflichtungen gemäß dem Übereinkommen nachkommen. Die Vertragsstaaten sollten diesen Faktoren besondere Aufmerksamkeit in solchen Gesellschaften schenken, die den gleichberechtigten Zugang für Kinder zu Behandlung, Pflege und Unterstützung behindern.

G. Beteiligung von Kindern in der Forschung

29. Gemäß Artikel 24 des Übereinkommens müssen die Vertragsstaaten gewährleisten, dass die HIV/AIDS-Forschung besondere Studien beinhaltet, die zu einer effektiven Prävention, Pflege, Behandlung und Reduzierung der Auswirkungen von HIV/AIDS auf Kinder beiträgt. Dennoch müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Kinder nicht als Forschungsobjekte dienen, bevor nicht Erwachsene hinreichend getestet wurden. Im Hinblick auf HIV/AIDS-bezogene biomedizinische Forschung, HIV/AIDS-Operationen und soziale, kulturelle und verhaltensbezogene Forschung sind rechtliche und ethische Bedenken entstanden. Kinder wurden unnötiger oder ungeeigneter Forschung unterzogen, mit nur begrenzter oder ganz ohne Möglichkeit, der Teilnahme zuzustimmen oder sie zu verweigern. Entsprechend dem Entwicklungsstand des Kindes sollte die Zustimmung des Kindes oder, wenn nötig, der Eltern oder des Vormunds ersucht werden, in jedem Fall aber muss die Zustimmung nach vollständiger Aufklärung über Risiken und Nutzen der Forschung für das Kind erfolgen. Die Vertragsstaaten werden ermahnt, das Recht des Kindes auf Privatleben in Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 16 des Übereinkommens so zu achten, dass dies nicht durch Forschungsv erfahren versehentlich verletzt wird. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass personenbezogene Daten, die durch die Forschung zugänglich gemacht wurden, unter keinen Umständen für anderweitige Zwecke als jene genutzt werden, für die die Zustimmung gegeben wurde. Die Vertragsstaaten müssen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Kinder entsprechend ihrem Entwicklungsstand, ihre Eltern und/oder ihr Vormund an Entscheidungen zu Forschungsschwerpunkten teilhaben und dass für Kinder, die an Forschungsprojekten teilnehmen, ein kindgerechtes Umfeld geschaffen wird.

V. Verletzbarkeit und besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern

30. Die Verletzbarkeit von Kindern im Hinblick auf HIV/AIDS infolge von politischen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und anderen Faktoren bestimmt sich danach, inwieweit Kinder mit unzureichender Unterstützung leben müssen, inwieweit sie die Auswirkungen von HIV/AIDS auf ihre Familien und Gemeinden zu bewältigen haben, inwieweit sie dem Risiko einer Infektion und ungeeigneter Forschung ausgesetzt sind oder keinen Zugang zu Behandlung, Pflege und Unterstützung haben, falls eine HIV-Infektion auftritt. Die Verletzbarkeit im Hinblick auf HIV/AIDS ist besonders akut für Kinder, die in Flüchtlings- oder Vertriebenenlagern leben, für Kinder in Haft oder in geschlossenen Anstalten, für Kinder, die in extremer Armut oder in Konfliktgebieten leben, für Kindersoldaten, wirtschaftlich

und sexuell ausgebeutete Kinder und behinderte Kinder, für Kinder von Migranten und Angehörigen von Minderheiten sowie für Kinder indigener Völker und Straßenkinder. Unabhängig davon kann jedes Kind in besonderen Lebensumständen schutzbedürftig sein. Der Ausschuss möchte betonen, dass selbst in Zeiten extremer Ressourcenknappheit die Rechte schutzbedürftiger Mitglieder der Gesellschaft geschützt werden müssen und dass viele Maßnahmen bereits mit geringem Aufwand verfolgt werden können. Eine Verringerung des HIV/AIDS-Risikos bedeutet vor allem, dass Kinder, ihre Familien und Gemeinschaften im Hinblick auf HIV/AIDS fundierte Entscheidungen über sie betreffende politische Richtlinien und Praktiken treffen können.

A. Von HIV/AIDS betroffene und verwaiste Kinder

31. Besondere Aufmerksamkeit muss Kindern geschenkt werden, die durch AIDS verwaist sind, sowie Kindern aus betroffenen Familien, einschließlich von Kindern geführten Haushalten, da diese Umstände für das Risiko einer HIV-Infektion von Bedeutung sind. Für Kinder aus Familien, die von HIV betroffen sind, kann die Stigmatisierung und soziale Isolierung, die sie erfahren, noch durch eine Vernachlässigung oder Verletzung ihrer Rechte verschärft werden. Insbesondere kann Diskriminierung zu eingeschränktem oder fehlendem Zugang zu Bildung, Gesundheits- und Sozialdiensten führen. Der Ausschuss möchte die Notwendigkeit betonen, betroffenen Kindern rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz zukommen zu lassen, um ihren Zugang zu Bildung, Erbschaft, Unterkunft, Gesundheits- und Sozialdiensten zu gewährleisten und um ihnen ein Sicherheitsgefühl zu vermitteln, sobald sie über ihren HIV-Status und den ihrer Familienmitglieder Mitteilung machen, wann immer sie es für angemessen halten. In diesem Zusammenhang werden die Vertragsstaaten daran erinnert, dass solche Schutzmaßnahmen für die Verwirklichung der Rechte des Kindes entscheidend sind und sie den Kindern die notwendigen Fähigkeiten und die nötige Unterstützung geben, um ihre Verletzbarkeit und das Risiko einer Infektion zu verringern.

32. Der Ausschuss möchte die besonderen Folgen der persönlichen Identifizierung von Kindern, die von HIV/AIDS betroffen sind, hervorheben. Sie ist für die Anerkennung des Kindes als Rechtsträger, für die Gewährleistung seiner Rechte insbesondere im Hinblick auf Erbschaft, Bildung, Gesundheit und andere soziale Dienste von Bedeutung. Sie dient außerdem dazu, Kinder weniger verletzbar für Missbrauch und Ausbeutung zu machen, vor allem wenn sie aufgrund von Krankheit oder Tod von ihrer Familie getrennt sind. Daher ist die Registrierung von Geburten wichtig für die

Sicherstellung der Rechte des Kindes und auch, um die Auswirkungen von HIV/AIDS auf das Leben betroffener Kinder zu verringern. Die Vertragsstaaten werden daher an ihre Verpflichtungen gemäß Artikel 7 des Übereinkommens erinnert, wonach sie Systeme zur Registrierung eines jeden Kindes bei oder unverzüglich nach der Geburt schaffen sollten.

33. Das Trauma, das HIV/AIDS für das Leben von Waisen bedeutet, beginnt oft mit der Krankheit und dem Tod eines Elternteils und wird häufig durch Stigmatisierung und Diskriminierung verschlimmert. In diesem Zusammenhang werden die Vertragsstaaten insbesondere daran erinnert, dass sowohl *de iure* als auch *de facto* Erbschafts- und Eigentumsrechte für Waisen gewährleistet werden müssen und dass außerdem der geschlechtsbezogenen Diskriminierung in diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, da die Diskriminierung die Gewährleistung solcher Rechte behindern kann. In Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 27 des Übereinkommens müssen die Vertragsstaaten auch Familien von durch AIDS verwaisten Kindern sowie Gemeinschaften, in denen durch AIDS verwaiste Kinder leben, unterstützen und stärken, um den Kindern einen Lebensstandard zu ermöglichen, der ihrer körperlichen, geistigen, spirituellen, moralischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gerecht wird und, soweit nötig, den Zugang zu psychosozialer Pflege beinhaltet.

34. Waisen werden am besten geschützt und gepflegt, wenn Geschwister zusammen bleiben und sie innerhalb des Familien- oder Verwandtschaftskreises umsorgt werden können. Die Pflege durch die Verwandtschaft mit Unterstützung der Gemeinschaft kann am wenigstens traumatisch für Waisenkinder sein und ist daher die beste Pflegemöglichkeit, wenn keine praktikablen Alternativen bestehen. Hilfe muss so zur Verfügung gestellt werden, dass Kinder so weit wie möglich in den bestehenden Familienstrukturen bleiben können. Diese Möglichkeit besteht aufgrund der Auswirkungen von AIDS auf die Großfamilie nicht immer. In solchen Fällen sollten die Vertragsstaaten so weit wie möglich alternative familienartige Pflegemöglichkeiten zur Verfügung stellen (zum Beispiel Pflegefamilien). Die Vertragsstaaten werden ermutigt, für von Kindern geführte Haushalte, soweit notwendig, finanzielle und andere Unterstützung zu leisten. Die Vertragsstaaten müssen in ihren Strategien berücksichtigen, dass in erster Linie die Gemeinschaften mit HIV/AIDS umgehen müssen und dass die Strategien den Gemeinschaften helfen sollen zu bestimmen, wie Waisen, die in diesen Gemeinschaften leben, am besten unterstützt werden können.

35. Obwohl die Pflege in einem Heim nachteilige Auswirkungen auf die Entwicklung des Kindes haben kann, können die Vertragsstaaten diese

Pflege dennoch als Übergangslösung für durch AIDS verwaiste Kinder wählen, wenn eine Pflege innerhalb der Familie nicht möglich ist. Der Ausschuss ist der Meinung, dass jede Form von Heimpflege für Kinder nur als Notlösung angesehen werden soll und dass Verfahren vorhanden sein müssen, um die Rechte des Kindes zu schützen und um Kinder vor Ausbeutung und Missbrauch jeder Art zu bewahren. Gemäß dem Recht des Kindes auf besonderen Schutz und Hilfe in derartigen Umständen und gemäß den Artikeln 3, 20 und 25 des Übereinkommens sind strikte Maßnahmen erforderlich, um sicherzustellen, dass solche Heime einem besonderen Pflegestandard gerecht werden und entsprechenden Rechtsschutz gewährleisten. Die Vertragsstaaten werden erinnert, dass Kinder nur einen begrenzten Zeitraum in Heimen verbringen sollten und dass Programme entwickelt werden müssen, um Kinder, die in Heimen leben und mit HIV/AIDS infiziert oder anderweitig von HIV/AIDS betroffen sind, bei der Reintegration in die Gesellschaft zu unterstützen.

B. Opfer sexueller und wirtschaftlicher Ausbeutung

36. Mädchen und Jungen, die keine Mittel zum Überleben und für ihre Entwicklung besitzen, insbesondere durch AIDS verwaiste Kinder, können in vielerlei Hinsicht sexuell und wirtschaftlich ausgebeutet werden, zum Beispiel durch sexuelle Dienste oder gefährliche Arbeit als Gegenleistung für Geld zum Überleben, um ihre kranken oder sterbenden Eltern oder jüngere Geschwister zu unterstützen oder um Schulgebühren zu zahlen. Infizierte oder direkt betroffene Kinder werden möglicherweise doppelt benachteiligt – sie erfahren Diskriminierung durch ihre soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung sowie aufgrund des HIV-Status ihrer Eltern. In Übereinstimmung mit den Rechten des Kindes gemäß den Artikeln 32, 34, 35 und 36 des Übereinkommens und um die Verletzbarkeit von Kindern im Hinblick auf HIV/AIDS zu reduzieren, sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Kinder vor jeder Form von wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung und vor Kinderhandel zu schützen, sowie außerdem sicherzustellen, dass sie nicht Prostitutionsringen zum Opfer fallen und dass sie davor geschützt werden, Arbeiten auszuüben, die ihre Ausbildung, Gesundheit oder körperliche, geistige, spirituelle, sittliche oder soziale Entwicklung behindern. Die Vertragsstaaten müssen mutige Schritte unternehmen, um Kinder vor sexueller und wirtschaftlicher Ausbeutung und vor Menschenhandel zu schützen, und gemäß Artikel 39 für diejenigen, die Opfer einer solchen Behandlung gewesen sind, Möglichkeiten schaffen, um von Hilfs- und Pflegeprogrammen des Staates und von nichtstaatlichen Organisationen zu profitieren, die sich in diesem Bereich engagieren.

C. Opfer von Gewalt und Missbrauch

37. Kinder können den verschiedensten Formen von Gewalt und Missbrauch ausgesetzt sein, die das HIV-Infektionsrisiko erhöhen. Ebenso können sie als Resultat ihrer HIV/AIDS-Infektion oder direkten Betroffenheit Gewalt ausgesetzt sein. Gewalt, einschließlich Vergewaltigung und andere Formen sexuellen Missbrauchs, kann in der Familie oder dem Pflegeheim auftreten oder von Personen begangen werden, die Kindern gegenüber besondere Verantwortung tragen, wie Lehrer und Angestellte von Institutionen, die mit Kindern arbeiten, darunter auch Haftanstalten und Anstalten für geistig oder körperlich Behinderte. Entsprechend den Rechten des Kindes gemäß Artikel 19 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Kinder vor jeder Form der Gewaltanwendung und des Missbrauchs zu schützen, egal ob zu Hause, in der Schule, in anderen Institutionen oder innerhalb der Gemeinschaft.

38. Entsprechende Programme müssen der jeweiligen Umgebung, in der das Kind lebt, seiner Fähigkeit, einen Missbrauch zu erkennen und melden zu können, sowie seinen individuellen Fähigkeiten und Eigenständigkeit angepasst werden. Der Ausschuss ist der Meinung, dass die Beziehung zwischen HIV/AIDS und Gewalt oder Missbrauch gegenüber Kindern in Kriegssituationen oder bewaffneten Konflikten besondere Aufmerksamkeit verlangt. In solchen Situationen sind Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt und Missbrauch von großer Bedeutung, und die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass HIV/AIDS-Aspekte und die Rechte des Kindes bei der Unterstützung von Kindern – Jungen wie Mädchen –, die vom Militär oder anderem uniformiertem Personal als Dienstboten oder für sexuelle Dienstleistungen benutzt wurden, die vertrieben wurden oder die in Flüchtlingslagern leben, berücksichtigt werden. Entsprechend den Verpflichtungen der Vertragsstaaten gemäß Artikel 38 und 39 des Übereinkommens müssen aktive Informationskampagnen durchgeführt und in Verbindung mit Betreuungsdiensten für Kinder und mit Verfahren für die Prävention und Früherkennung von Gewalt und Missbrauch in Konflikt- und Katastrophengebieten in nationale und lokale Reaktionen auf die HIV/AIDS-Problematik einbezogen werden.

Missbrauch von Suchtmitteln

39. Der Gebrauch von Alkohol und Drogen kann die Fähigkeit des Kindes reduzieren, Kontrolle über sein Sexualverhalten auszuüben, und kann folglich das Risiko einer HIV-Infektion erhöhen. Injektionen mit nicht-sterilisierten Instrumenten können das Risiko einer HIV-Übertragung weiter er-

höhen. Der Ausschuss stellt fest, dass ein besseres Verständnis des Suchtmittelkonsums unter Kindern notwendig ist, einschließlich der Auswirkungen, die die Vernachlässigung und Verletzung der Rechte des Kindes auf den Suchtmittelkonsum haben. In den meisten Ländern blieben Kinder von Programmen zur Prävention von HIV-Infektionen durch Drogenkonsum unberücksichtigt, da derartige Programme, wenn sie überhaupt existieren, sich hauptsächlich an Erwachsene richten. Der Ausschuss möchte betonen, dass die Politik und die Programme zur Reduzierung des Suchtmittelkonsums und der HIV-Übertragung die Besonderheiten und den Lebensumstände von Kindern und Heranwachsenden im Zusammenhang mit HIV/AIDS-Prävention berücksichtigen müssen.

In Übereinstimmung mit den Rechten des Kindes gemäß Artikel 33 und 24 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Programme zur Verringerung jener Umstände zu verwirklichen, die Kinder dem Drogenkonsum aussetzen, sowie Behandlung und Unterstützung für Kinder bereitzustellen, die Drogen missbrauchen.

VI. Empfehlungen

40. Der Ausschuss bekräftigt hiermit seine Empfehlungen, die bei dem Allgemeinen Diskussionstag zu Kindern, die in einer Welt mit HIV/AIDS leben (CRC/C/80), erstellt wurden, und ruft die Vertragsstaaten auf:

(a) nationale und lokale HIV/AIDS-bezogene politische Richtlinien anzunehmen und umzusetzen, zum Beispiel effektive, auf Kinder abzielende Aktionspläne, Strategien und Programme, die rechtlich fundiert sind und die Rechte des Kindes nach dem Übereinkommen einbeziehen, sowie die Empfehlungen berücksichtigen, die in den vorangegangenen Absätzen dieser Allgemeinen Bemerkung erwähnt und solche, die von der VN-Generalversammlung während ihrer Sondersitzung zu Kindern (2002) angenommen wurden;

(b) in größtmöglichem Maße finanzielle und technische Mittel sowie Personal zur Verfügung zu stellen, um Aktionen auf nationaler und lokaler Ebene (Artikel 4) und, soweit angemessen, im Rahmen internationaler Zusammenarbeit zu fördern (siehe Absatz 41 unten).

(c) bestehende Gesetze zu überprüfen oder neue Gesetze mit Blick auf die Umsetzung von Artikel 2 des Übereinkommens zu verabschieden, dabei insbesondere eine Diskriminierung aufgrund des realen oder wahrgenommenen HIV-Status ausdrücklich zu verbieten sowie für jedes Kind einen gleichberechtigten Zugang zu allen wichtigen Einrichtungen zu gewähr-

leisten. Dies schließt die besondere Beachtung des Rechts des Kindes auf Privatleben und Vertraulichkeit und die Beachtung anderer Empfehlungen des Ausschusses ein, die in den vorangegangenen Absätzen zur Gesetzgebung gemacht wurden;

(d) HIV/AIDS-Aktionspläne, Strategien, politische Richtlinien und Programme in die Arbeit nationaler Verfahren zum Monitoring und zur Koordinierung der Rechte des Kindes aufzunehmen und ein Verfahren zu schaffen, das sich speziell mit Beschwerden über Vernachlässigung oder Verletzung der Rechte des Kindes im Hinblick auf HIV/AIDS befasst. Dies kann mit der Schaffung einer neuen legislativen oder administrative Institution verbunden sein oder von einer bereits bestehenden nationalen Institution übernommen werden kann;

(e) ihre HIV-bezogenen Daten neu zu bewerten und sicherzustellen, dass Kinder gemäß der Definition des Übereinkommens angemessen berücksichtigt und nach Alter und Geschlecht, idealerweise in Altersgruppen von fünf Jahren Abstand, aufgeschlüsselt werden, und dass Kinder, die besonders schutzbedürftigen Gruppen angehören, soweit wie möglich berücksichtigt werden;

(f) in ihren Berichtsverfahren gemäß Artikel 44 des Übereinkommens Informationen über die nationale HIV/AIDS-Politik, über Programme und soweit wie möglich über eine Etat- und Ressourcenaufteilung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene aufzunehmen und innerhalb dieses Budgets anzugeben, welcher Anteil der Prävention jeweils Pflege, Forschung und Reduzierung der Auswirkungen zugute kommen. Besondere Beachtung verlangt, inwieweit diese Programme und politischen Richtlinien Kinder (entsprechend ihrem Entwicklungsstand) und ihre Rechte ausdrücklich anerkennen und in welchem Maße sich HIV-bezogene Rechte des Kindes in Gesetzen, Politik und Praxis widerspiegeln, insbesondere im Hinblick auf Diskriminierung von Kindern aufgrund ihres HIV/AIDS-Status oder weil sie Waise oder Kinder von Eltern mit HIV/AIDS sind. Der Ausschuss verlangt von den Vertragsstaaten, in ihren Berichten detailliert darzustellen, was innerhalb ihres Hoheitsgebietes als höchste Priorität im Rahmen der Problematik »Kinder und HIV/AIDS« angesehen wird und mit welchem Aktionsprogramm sie beabsichtigen, diese Problematik innerhalb der nächsten fünf Jahre in Angriff zu nehmen. Ein solches Vorgehen würde eine stufenweise Überprüfung der Fortschritte ermöglichen.

41. Um die internationale Zusammenarbeit zu fördern, ruft der Ausschuss UNICEF, WHO, UNPF, UNAIDS und andere relevante internationale Organisationen auf, systematisch auf nationaler Ebene dazu beizutragen, dass

die Rechte des Kindes im Hinblick auf HIV/AIDS gewährleistet werden, und mit dem Ausschuss weiterhin zusammenzuarbeiten, um die Rechte des Kindes in diesem Bereich auszubauen. Darüber hinaus fordert der Ausschuss die Vertragsstaaten dringend zur Entwicklungszusammenarbeit auf, um sicherzustellen, dass HIV/AIDS-Strategien die Rechte des Kindes vollständig berücksichtigen.

42. Eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der HIV/AIDS-Pandemie spielen nichtstaatliche Organisationen, Gruppen auf Gemeindeebene und andere Akteure der Zivilgesellschaft, wie Jugendgruppen, Glaubensgemeinschaften, Frauenorganisationen und traditionelle, zum Beispiel religiöse oder kulturelle Oberhäupter. Die Vertragsstaaten werden aufgerufen, ein günstiges Umfeld für die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu schaffen, das heißt, sie sollten die Zusammenarbeit und Koordinierung unter den verschiedenen Akteuren erleichtern und die notwendige Unterstützung leisten, die diesen Gruppen ermöglicht, effektiv und ohne Behinderung zu handeln (in diesem Zusammenhang werden die Vertragsstaaten insbesondere ermutigt, Menschen, vor allem Kinder, die mit HIV/AIDS leben, bei der Versorgung mit HIV/AIDS-Prävention, -Pflege, -Behandlung und -Hilfsdiensten einzubeziehen).

Allgemeine Bemerkung Nr. 4
Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen im Rahmen des
Übereinkommens über die Rechte des Kindes
Dreiunddreißigste Sitzung (2003)

Einführung

1. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes definiert das Kind als »jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.« (Artikel 1). Folglich sind Jugendliche bis zum achtzehnten Lebensjahr Rechtsträger der in dem Übereinkommen verankerten Rechte; sie haben Anspruch auf besonderen Schutz und können diese Rechte in einer ihrer Entwicklung entsprechenden Weise ausüben (Artikel 5).

2. Das Jugendalter ist ein Abschnitt, der sich durch schnelle physische und soziale Veränderungen und sich verändernde Wahrnehmung auszeichnet, was sich auch auf die sexuelle Reife bezieht; die schrittweise Annahme von Verhaltensweisen Erwachsener und neuer verantwortungsbewusster Rollen erfordert neues Wissen und neue Fähigkeiten. Obwohl Jugendliche im Allgemeinen ein gesunder Teil der Bevölkerung sind, kann dieses Alter auch neue Herausforderungen an die Gesundheit und Entwicklung stellen. Dies ist auf die besondere Verletzbarkeit und auf Druck der Gesellschaft, wie Gruppenzwang unter Gleichaltrigen, zurückzuführen, der Jugendliche dazu verleitet, gefährliche Verhaltensweisen anzunehmen. Solche Herausforderungen bestehen unter anderem in der Entwicklung einer individuellen Persönlichkeit und im Umgang mit der eigenen Sexualität. Dieser dynamische Übergangsprozess ist gewöhnlich eine Phase positiver Veränderungen, ausgelöst durch die besondere Fähigkeit Jugendlicher, schnell zu lernen, durch Erfahrungen mit neuen und unterschiedlichen Situationen, die Entwicklung und den Gebrauch kritischen Denkens und die Fähigkeit, sich selbst mit der Freiheit vertraut zu machen, kreativ zu sein und soziale Kontakte zu knüpfen.

3. Der Ausschuss stellt mit Sorge fest, dass die Vertragsstaaten bei der Umsetzung der Verpflichtungen nach dem Übereinkommen den besonderen Bedürfnissen von Jugendlichen als Rechtsträger und der Förderung ihrer Gesundheit und Entwicklung nicht genügend Beachtung geschenkt haben. Der Ausschuss sah sich daher veranlasst, vorliegende Allgemeine Bemer-

kung zu verabschieden, um das allgemeine Bewusstsein zu fördern und den Vertragsstaaten Rat und Unterstützung in ihren Bemühungen um die Achtung, den Schutz und die Erfüllung der Rechte von Jugendlichen, zum Beispiel bei der Formulierung spezifischer Strategien und politischer Richtlinien, zu geben.

4. Der Ausschuss sieht in dem Konzept »Gesundheit und Entwicklung« mehr als nur die Vorschriften der Artikel 6 (Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung) und 24 (Recht auf Gesundheit) des Übereinkommens. Eines der Ziele dieser Allgemeinen Bemerkung ist gerade die Benennung grundlegender Menschenrechte, die gefördert und geschützt werden müssen, um zu gewährleisten, dass Jugendliche ein Höchstmaß an Gesundheit erreichen, eine ausgeglichene Entwicklung erfahren und ausreichend auf das Erwachsensein vorbereitet sind, so dass sie eine konstruktive Rolle in der Gesellschaft spielen können. Diese Allgemeine Bemerkung sollte zusammen mit dem Übereinkommen und den beiden Fakultativprotokollen zu Kinderhandel, Kinderprostitution, Kinderpornographie und zu Kindern in bewaffneten Konflikten und im Zusammenhang mit allen anderen einschlägigen internationalen Menschenrechtsnormen und -standards gelesen werden.¹

I. Grundprinzipien und andere Verpflichtungen der Vertragsstaaten

5. Wie von der Weltmensenrechtskonferenz (1993) anerkannt und wiederholt durch den Ausschuss erwähnt, sind die Rechte des Kindes unteilbar und stehen in einer gegenseitigen Beziehung. Zusätzlich zu den Artikeln 6 und 24 sind weitere Vorschriften und Prinzipien des Übereinkommens von entscheidender Bedeutung, um zu gewährleisten, dass Jugendliche ihr Recht auf Gesundheit und Entwicklung voll genießen können.

Diskriminierungsverbot

6. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, allen Menschen unter achtzehn Jahren den Genuss aller Rechte des Übereinkommens ohne Diskriminie-

1 Diese beinhalten den Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, den Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

rung zu gewährleisten (Artikel 2), unabhängig von »der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, dem Vermögen, einer Behinderung, der Geburt oder dem sonstigen Status«. Diese Verbotsgünde beziehen sich auch auf die sexuelle Orientierung und den Gesundheitsstatus (einschließlich HIV/AIDS und die geistige Gesundheit) von Jugendlichen. Jugendliche, die unter Diskriminierung leiden, sind verletzbarer für Missbrauch, andere Gewaltformen und Ausbeutung, so dass ihre Gesundheit und ihre Entwicklung einem größeren Risiko ausgesetzt sind. Ihnen sollte daher von allen Schichten der Gesellschaft besondere Aufmerksamkeit und besonderer Schutz zukommen.

Geeignete Leitung bei der Ausübung der Rechte

7. Das Übereinkommen erkennt die Verantwortlichkeiten, Rechte und Pflichten der Eltern (oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen) an, »das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen« (Artikel 5). Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Eltern und andere für das Kind gesetzlich verantwortliche Personen mit diesem Recht und dieser Verantwortung sorgfältig umgehen müssen, um jugendlichen Kindern bei der Ausübung ihrer Rechte Anleitung und Führung zu geben. Sie sind verpflichtet, die Anschauungen des/der Jugendlichen entsprechend seiner/ihrer Reife und seinem/ihrer Alter zu berücksichtigen und ein sicheres und freundliches Umfeld zu schaffen, in dem Jugendliche sich entwickeln können. Jugendliche müssen von ihren Familienmitgliedern als aktive Rechtsträger anerkannt werden, die fähig sind, vollwertige und verantwortliche Bürger/innen zu werden, vorausgesetzt sie erhalten entsprechende Leitung und Führung.

Achtung für die Ansichten des Kindes

8. Das Recht, seine Meinung frei zu äußern, und die Berücksichtigung dieser Meinung (Artikel 12) sind auch für die Verwirklichung der Rechte von Jugendlichen auf Gesundheit und Entwicklung von entscheidender Bedeutung. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Jugendlichen ernsthafte Möglichkeiten gegeben werden, sich frei zu Angelegenheiten, die sie betreffen, zu äußern, insbesondere innerhalb der Familie, der Schule und ihrer Gemeinschaft. Um Jugendlichen zu ermöglichen, dieses Recht entsprechend auszuüben, sollten Behörden, Eltern und andere, die mit Kindern oder für Kinder arbeiten, ein Umfeld schaffen, das auf Vertrauen,

Kommunikation, der Fähigkeit zuzuhören und guter Leitung beruht und das die gleichberechtigte Beteiligung Jugendlicher, auch in Entscheidungsprozessen, fördert.

Rechtliche und gerichtliche Maßnahmen und Verfahren

9. Gemäß Artikel 4 des Übereinkommens »treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte«. Im Rahmen der Rechte von Jugendlichen auf Gesundheit und Entwicklung, müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass im inländischen Recht entsprechende Rechtsvorschriften etwa zum Schutzalter, dem Mindestalter für die Eheschließung und zur Möglichkeit medizinischer Behandlung ohne elterliche Einwilligung vorhanden sind. Diese Altersgrenzen sollten für Mädchen und Jungen gleich sein (Artikel 2 des Übereinkommens) und die Anerkennung des Status als Rechtsträger für Menschen unter 18 Jahren entsprechend ihrem Entwicklungsstand, ihrem Alter und ihrer Reife (Artikel 5 und 12 bis 17) widerspiegeln. Weiterhin sollten Jugendliche einen einfachen Zugang zu individuellen Beschwerdeverfahren sowie zu gerichtlichen und geeigneten außergerichtlichen Entschädigungsverfahren im Rahmen eines fairen Verfahrens haben, insbesondere im Hinblick auf das Recht auf Privatleben (Artikel 16).

Bürgerliche Rechte und Freiheiten

10. Das Übereinkommen definiert die bürgerlichen Rechte und Freiheiten für Kinder und Jugendliche in den Artikeln 13 bis 17. Diese Vorschriften sind von grundlegender Bedeutung für die Gewährleistung des Rechts von Jugendlichen auf Gesundheit und Entwicklung. Artikel 17 sieht vor, dass »das Kind Zugang zu Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler und internationaler Quellen, insbesondere derjenigen, welche die Förderung seines sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens sowie seiner körperlichen und geistigen Gesundheit zum Ziel haben«. Das Recht Jugendlicher auf Zugang zu geeigneten Informationen ist von entscheidender Bedeutung für die Förderung kostenwirksamer Maßnahmen durch die Vertragsstaaten, zum Beispiel durch Gesetze, politische Richtlinien und Programme zu zahlreichen Gesundheitsthemen. Diese schließt solche ein, die in Artikel 24 und 33 angesprochen werden, darunter Familienplanung, die Verhinderung von Unfällen, der Schutz vor schädlichen traditionellen Praktiken wie frühe Eheschließung und weibliche Genitalverstümmelung, der Missbrauch von Alkohol, Tabak und anderen schädlichen Stoffen.

11. Um die Gesundheit und Entwicklung Jugendlicher zu fördern, sollten die Vertragsstaaten außerdem das Recht auf Privatleben und Vertraulichkeit strikt beachten, auch im Hinblick auf medizinische Beratungs- und Betreuungsdienste (Artikel 16). Gesundheitsdienste sind verpflichtet, entsprechend den Grundprinzipien des Übereinkommens medizinische Daten Jugendlicher vertraulich zu behandeln. Derartige Daten können nur mit der Einwilligung des/der Jugendlichen bekannt gegeben werden, oder es finden die gleichen Vorschriften Anwendung wie bei der Verletzung von vertraulichen Daten Erwachsener. Jugendliche, die als alt genug gelten, Betreuung ohne die Anwesenheit der Eltern oder anderer Personen zu erhalten, haben ein Recht auf Privatleben und können Vertraulichkeit verlangen. Dies gilt auch für medizinische Behandlungen.

Schutz vor jeder Form von Misshandlung, Vernachlässigung, Gewalt und Ausbeutung²

12. Die Vertragsstaaten müssen effektive Maßnahmen treffen, um Jugendliche vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Misshandlung, Vernachlässigung oder Ausbeutung (Artikel 19, 32–36 und 38) und unter besonderer Beachtung spezifischer Formen von Missbrauch, Vernachlässigung, Gewalt und Ausbeutung, die diese Altersgruppe betreffen, zu schützen. Insbesondere sollten die Vertragsstaaten gesonderte Maßnahmen treffen, um die körperliche, sexuelle und geistige Integrität von Jugendlichen mit Behinderungen zu gewährleisten, die besonders verletzlich für Missbrauch und Vernachlässigung sind. Die Vertragsstaaten sollten auch sicherstellen, dass Jugendliche, die von Armut betroffen und gesellschaftlich marginalisiert sind, nicht kriminalisiert werden. In diesem Zusammenhang müssen Finanzmittel und Personal bereitgestellt werden, um die Annahme geeigneter lokaler und nationaler Gesetze, politischer Richtlinien und Programme zu fördern. Politische Richtlinien und Strategien sollten regelmäßig überprüft und entsprechend überarbeitet werden. Dabei haben die Vertragsstaaten den Entwicklungsstand des/der Jugendlichen zu berücksichtigen und sie in geeigneter Weise in Entwicklungsmaßnahmen und Programme, die ihrem Schutz dienen, einzubeziehen. In diesem Zusammenhang betont der Ausschuss die positiven Auswirkungen, die die Bildung durch Gleichaltrige haben kann, und den positiven Einfluss von Vorbildern, insbesondere solcher aus der Welt der Kunst, der Unterhaltung und des Sports.

2 Vgl. auch die Protokolle des Ausschusses über den Allgemeinen Diskussionstag zu »Gewalt gegen Kinder«, abgehalten im Jahre 2000 und 2001, und die entsprechenden Empfehlungen (CRC/C/100, Kapitel V und CRC/C/111, Kapitel V).

13. Damit die Vertragsstaaten die Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen überprüfen können, ist eine systematische Datenerhebung notwendig. Die Vertragsstaaten sollten bei der Datenerhebung Verfahrensweisen nutzen, die eine Aufschlüsselung nach Geschlecht, Alter, Herkunft sowie sozialem und wirtschaftlichem Status erlaubt, sodass die Situation verschiedener Gruppen analysiert werden kann. Außerdem sollten Daten gesammelt werden, um die Situation besonderer Gruppen, wie ethnischer Minderheiten und indigener Völker, Migranten oder Flüchtlingen, Jugendlicher mit Behinderungen, arbeitender Jugendlicher etc. zu untersuchen. Soweit angemessen, sollten Jugendliche sich an der Analyse beteiligen, um sicherzustellen, dass die jeweiligen Informationen verstanden und in einer Weise verwendet werden, die die Bedürfnisse von Jugendlichen berücksichtigt.

II. Schaffung eines sicheren und unterstützenden Umfelds

14. Die Gesundheit und die Entwicklung Jugendlicher werden stark von ihrem Lebensumfeld bestimmt. Das Schaffen eines sicheren und unterstützenden Umfelds erfordert die Berücksichtigung von Standpunkten und Verhaltensweisen sowohl des unmittelbaren Umfelds des/der Jugendlichen, wie Familie, Gleichaltrige, Schulen und andere Einrichtungen, als auch des weiteren Umfelds, wie unter anderem Gemeinschafts- und religiöse Oberhäupter, die Medien, nationale und lokale Politik und Gesetzgebung. Die Förderung und Umsetzung der Vorschriften und Prinzipien des Übereinkommens, insbesondere der Artikel 2–6, 12–17, 24, 28, 29 und 31, sind der Schlüssel zur Gewährleistung der Rechte von Jugendlichen auf Gesundheit und Entwicklung. Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um das öffentliche Bewusstsein zu fördern und durch die Formulierung politischer Richtlinien oder der Annahme entsprechender Gesetzgebung und der Umsetzung von Programmen für Jugendliche zum Handeln anzuregen und/oder Handlungen zu regulieren.

15. Der Ausschuss betont die Bedeutung des familiären Umfelds einschließlich jener Mitglieder der weiteren Familie und der Gemeinschaft oder anderer Personen, die für das Kind oder den/die Jugendliche(n) gesetzlich verantwortlich sind (Artikel 5 und 18). Während die meisten Jugendlichen in einer gut funktionierenden Familie aufwachsen, stellt für andere die Familie kein sicheres und unterstützendes Umfeld dar.

16. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten auf, Gesetzgebung, politische Richtlinien und Programme in Übereinstimmung mit dem Entwicklungsstand Jugendlicher zu entwickeln und umzusetzen, um die Gesundheit und Entwicklung Jugendlicher zu fördern, indem sie (a) Eltern (oder gesetzlichen Vormündern) durch die Entwicklung von Institutionen, Einrichtungen und Diensten geeignete Hilfe leisten, um den Lebensstandard Jugendlicher angemessen zu unterstützen, zum Beispiel im Falle von Bedürftigkeit durch materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme für Ernährung, Bekleidung und Wohnung (Artikel 27 Abs. 3); (b) Information und elterliche Unterstützung bereitstellen, um die Entwicklung einer vertrauensvollen und verlässlichen Beziehung zu erleichtern, in der zum Beispiel Sexualität, Sexualverhalten und riskante Lebensweisen offen besprochen und in der Lösungen gefunden werden können, die die Rechte Jugendlicher respektieren (Artikel 27 Abs. 3); (c) jugendlichen Müttern und Vätern Unterstützung und Beratung für ihr eigenes Wohlbefinden und das ihrer Kinder anbieten (Artikel 24 (f), 27 Abs. 2–3); (d) Jugendlichen und Eltern (oder Vormündern), deren Traditionen und Normen von jenen der Gesellschaft, in der sie leben, abweichen, besondere Aufmerksamkeit, Betreuung und Unterstützung unter Beachtung der Werte und Normen ethnischer und anderer Minderheiten zukommen lassen; und (e) sicherstellen, dass Eingriffe zum Schutz des/der Jugendlichen in die Familie und, soweit notwendig, die Trennung des/der Jugendlichen von seiner Familie, zum Beispiel in Fällen von Misshandlung oder Verwahrlosung, in Übereinstimmung mit geltendem Recht erfolgen. Entsprechende Gesetze und Verfahren sollten daraufhin überprüft werden, ob sie mit den Prinzipien des Übereinkommens übereinstimmen.

17. Die Schule spielt im Leben vieler Jugendlicher als Ort des Lernens, der Entwicklung und Sozialisierung eine wichtige Rolle. Artikel 29 Abs. 1 sieht vor, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss, »die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen«. Außerdem stellt die Allgemeine Bemerkung Nr. 1 zu den Zielen der Bildung fest, »Bildung muss auch darauf ausgerichtet sein, dass ... kein Kind die Schule verlässt, ohne die Herausforderungen des Lebens meistern zu können. Zu den grundlegenden Fähigkeiten gehören ... [Fähigkeiten wie die,] ausgewogene Entscheidungen zu treffen; Konflikte gewaltfrei zu lösen; und einen gesunden Lebensstil [und] gute soziale Beziehungen ... zu entwickeln«. In Anbetracht der Bedeutung einer angemessenen Bildung für die gegenwärtige und zukünftige Gesundheit und Entwicklung Jugendlicher und Kinder, fordert der Ausschuss die Vertragsstaaten dringend auf, gemäß den Artikeln 28 und 29 des Übereinkommens (a) sicherzustellen, dass eine gute Grundschulbildung zwingend und verfügbar, zugänglich und unentgeltlich für alle ist und

dass die weiterführende und höhere Ausbildung für alle Jugendlichen verfügbar und zugänglich ist; (b) gut funktionierende Schulen und Erholungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen, die, einschließlich der Wasser- und Sanitäreinrichtungen, keine Gesundheitsrisiken für die Schüler/innen und Studenten/innen darstellen, und einen sicheren Schulweg zu gewährleisten; (c) notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um jede Form der Gewalt und der Misshandlung durch Schulpersonal oder unter Schülern/innen oder Studenten/innen, einschließlich sexueller Misshandlung, körperlicher Bestrafung und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, zu verhindern und zu verbieten; (d) Maßnahmen, Standpunkte und Aktivitäten zu initiieren und zu unterstützen, die gesunde Verhaltensweisen fördern, und entsprechend relevante Themen in den Stundenplan integrieren.

18. Während des Jugendalters verlassen zunehmend mehr junge Menschen die Schule, die eine Arbeit aufnehmen, um ihre Familien zu unterstützen oder auf legale oder illegale Weise Geld zu verdienen. Die Teilnahme am Arbeitsleben gemäß internationalen Standards kann für die Entwicklung des/der Jugendlichen vorteilhaft sein, solange nicht der Genuss anderer Rechte des/der Jugendlichen gefährdet sind, zum Beispiel die auf Gesundheit und Bildung. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten dringend auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um jede Form der Kinderarbeit, beginnend mit seinen schlimmsten Formen, abzuschaffen, um ständig nationale Vorschriften zum Mindestalter für den Arbeitsbeginn hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit internationalen Standards zu überprüfen, um das Arbeitsumfeld und die Bedingungen für arbeitende Jugendliche zu regulieren (in Übereinstimmung mit Artikel 32 des Übereinkommens, so wie ILO-Konvention Nr. 138 und 182) und um so sicherzustellen, dass die Jugendlichen vollständig geschützt sind und Zugang zu Rechtsbehelfen haben.

19. Der Ausschuss betont außerdem, dass die speziellen Rechte von Jugendlichen mit Behinderungen im Rahmen des Artikels 23 Abs. 3 des Übereinkommens zu berücksichtigen sind und sichergestellt werden sollte, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine gute Ausbildung erhalten. Die Vertragsstaaten sollten das Prinzip eines gleichberechtigten Zugangs zu Grundschulbildung, weiterführenden Schulen und zu Hochschulausbildung für behinderte Kinder und Jugendliche anerkennen und, soweit möglich, in regulären Schulen verwirklichen.

20. Der Ausschuss ist darüber besorgt, dass frühe Eheschließungen und Schwangerschaften eine bedeutende Rolle für die Gesundheitsprobleme spielen, die mit der sexuellen und reproduktiven Gesundheit wie auch mit HIV/AIDS zusammenhängen. Sowohl das gesetzliche Mindestalter als

auch das tatsächliche Alter bei Eheschließung ist in vielen Vertragsstaaten insbesondere bei Mädchen immer noch sehr niedrig. Außerdem bestehen Bedenken, die sich nicht auf die Gesundheit beziehen: Kinder, die heiraten, insbesondere Mädchen, müssen oft ihre Ausbildung abbrechen und sind von sozialen Aktivitäten ausgegrenzt. Darüber hinaus werden in einigen Vertragsstaaten verheiratete Kinder rechtlich als Erwachsene angesehen, auch wenn sie jünger als 18 Jahre sind, was ihnen den besonderen Schutz durch das Übereinkommen abspricht. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten dringend, ihre Gesetzgebung zu überprüfen und soweit notwendig Gesetze und Praxis zu novellieren, um das Mindestalter für die Eheschließung mit oder ohne elterliche Einwilligung für Mädchen und Jungen auf 18 Jahre heraufzusetzen. Eine ähnliche Empfehlung wurde vom Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau gegeben (Allgemeine Empfehlung Nr. 21 von 1994).

21. In vielen Ländern sind Unfälle und Gewalt die hauptsächliche Ursache für den Tod oder die dauerhafte Behinderung von Jugendlichen. In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss über die Anzahl von Verletzungen und Todesfällen besorgt, die aus Straßenverkehrsunfällen resultieren und von denen Jugendliche überproportional betroffen sind. Die Vertragsstaaten sollten Gesetze und Programme annehmen und umsetzen, um die Sicherheit auf den Straßen zu verbessern, zum Beispiel durch eine bessere Fahrschulausbildung für Jugendliche, durch die Annahme oder Verschärfung von erprobtermaßen besonders effektiven Verordnungen wie die Pflicht, einen gültigen Führerschein zu besitzen, Gurte und Sturzhelme zu tragen und das Ausweisen von Fußgängerzonen.

22. Der Ausschuss ist auch über die hohe Selbstmordrate in dieser Altersgruppe besorgt. Geistige Störungen und psychosoziale Krankheiten sind unter Jugendlichen relativ weit verbreitet. In vielen Ländern treten Symptome wie Depression, Essstörungen und autoaggressive Verhaltensweisen, die manchmal zu selbst zugefügten Verletzungen und Selbstmord führen, immer häufiger auf. Diese können unter anderem durch Gewalt, Misshandlung, Ausnutzung und Verwahrlosung, einschließlich sexuellen Missbrauchs, unrealistisch hohen Erwartungen und/oder Schikane in und außerhalb der Schule verursacht sein. Die Vertragsstaaten sollten betroffenen Jugendlichen alle notwendigen Dienste und Einrichtungen zur Verfügung stellen.

23. Gewalt entsteht durch ein komplexes Wechselverhältnis von Individuum, Familie, Gemeinschaft und gesellschaftlichen Faktoren. Schutzbedürftige Jugendliche, die zum Beispiel obdachlos sind, die in Heimen leben, zu Banden gehören oder als Kindersoldaten rekrutiert wurden, sind institu-

tioneller und zwischenmenschlicher Gewalt besonders oft ausgesetzt. Gemäß Artikel 19 des Übereinkommens müssen die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen³ treffen zur Verhinderung und Beseitigung von (a) institutioneller Gewalt gegenüber Kindern und Jugendlichen, einschließlich solcher durch Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen mit Bezug zu öffentlichen und privaten Einrichtungen für Jugendliche (Schulen, Einrichtungen für behinderte Jugendliche, Besserungsanstalten etc.) oder zur Ausbildung und Überwachung von Personal, das in Heimen oder anderweitig mit Kindern zu tun hat (einschließlich der Polizei); und (b) zwischenmenschlicher Gewalt unter Jugendlichen, auch durch angemessene Unterstützung der Eltern, durch Möglichkeiten für die soziale Entwicklung und Bildung in der frühen Kindheit, durch die Förderung gewaltfreier kultureller Werte und Normen (wie in Artikel 29 des Übereinkommens vorgesehen) sowie durch die strikte Kontrolle von Schusswaffen und einen restriktiven Zugang zu Alkohol und Drogen.

24. Mit Blick auf die Artikel 3, 6, 12, 19 und 24 Abs. 3 des Übereinkommens sollten die Vertragsstaaten alle wirksamen Maßnahmen ergreifen, um jegliche Aktivitäten zu unterbinden, die das Recht auf Leben des/der Jugendlichen bedrohen, Ehrenmorde eingeschlossen. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten dringend, Aufklärungskampagnen, Bildungsprogramme und Gesetzgebung zu entwickeln und umzusetzen, die auf eine Änderung von Anschauungen, Geschlechterrollen und Stereotypen ausgerichtet sind, die zu schädlichen traditionellen Praktiken beitragen. Darüber hinaus sollten die Vertragsstaaten die Schaffung interdisziplinärer Informations- und Beratungszentren fördern, die sich mit den schädlichen Aspekten einiger traditioneller Praktiken befassen, darunter der frühen Eheschließung und der weiblichen Genitalverstümmelung.

25. Der Ausschuss ist besorgt über den Einfluss der Werbung für ungesunde Produkte und Lebensweisen auf das Gesundheitsverhalten Jugendlicher. Entsprechend Artikel 17 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten dringend aufgefordert, Jugendliche vor Informationen zu schützen, die schädlich für ihre Gesundheit und ihre Entwicklung sind, gleichzeitig aber ihr Recht auf Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler und internationaler Quellen zu gewährleisten. Die Vertragsstaaten sollten daher Informationen über und Werbung für Substanzen wie Alkohol und Tabak regulieren oder verbieten, insbesondere wenn sie sich an Kinder und Jugendliche wendet.⁴

3 Ibid.

4 Wie in dem Rahmenübereinkommen über die Tabakkontrolle (2003) der Weltgesundheitsorganisation vorgeschlagen.

III. Information, Entwicklungsfähigkeit, Betreuung und Gesundheitsdienste

26. Jugendliche haben das Recht auf Zugang zu geeigneten Informationen, die für ihre Gesundheit und Entwicklung sowie für ihre Fähigkeit, verantwortungsbewusst an der Gesellschaft teilzuhaben, von Bedeutung sind. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet sicherzustellen, dass allen Jugendlichen – Jungen wie Mädchen, ob noch schulpflichtig oder nicht – geeignete und fundierte Informationen bereitgestellt und nicht verwehrt werden, die über den Schutz der Gesundheit und Entwicklung sowie über gesunde Verhaltensweisen aufklären. Solche Informationen sollten auch den Konsum und Missbrauch von Tabak, Alkohol und anderen Substanzen, verantwortungsbewusstes und respektvolles Sozial- und Sexualverhalten sowie Ernährung und körperliche Ertüchtigung umfassen.

27. Um mit diesen Informationen angemessen umgehen zu können, müssen Jugendliche die notwendigen Fähigkeiten entwickeln. Dazu gehören zum Beispiel die Zubereitung ausgewogener Ernährung, persönliche Hygiene und die Fähigkeit, mit besonderen sozialen Situationen wie zwischenmenschliche Verständigung, dem Treffen von Entscheidungen und mit Stress und Konflikten zurechtzukommen. Die Vertragsstaaten sollten die Entwicklung solcher Fähigkeiten unter anderem durch formelle und informelle Erziehungs- und Ausbildungsprogramme, Jugendorganisationen und die Medien anregen und unterstützen.

28. In Beachtung der Artikel 3, 17 und 24 des Übereinkommens sollten die Vertragsstaaten Jugendlichen Zugang zu Informationen über Sexualität, einschließlich Familienplanung und Verhütung, zu Gefahren früher Schwangerschaften, zur Prävention von HIV/AIDS sowie zur Prävention und Behandlung anderer sexuell übertragbarer Krankheiten gewähren. Außerdem sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Jugendliche unabhängig von ihrem Familienstand und der Einwilligung der Eltern oder des Vormunds Zugang zu geeigneten Informationen haben. Es ist entscheidend, die richtigen Mittel und Methoden zu finden, um geeignete Informationen zur Verfügung zu stellen, die den Bedürfnissen und besonderen Rechten Jugendlicher entsprechen. Zu diesem Zweck werden die Vertragsstaaten ermutigt, Jugendliche aktiv in den Entwurf und die Verbreitung von Informationen einzubeziehen und zwar durch eine Vielfalt an Möglichkeiten außerhalb der Schule, wie in Jugendorganisationen, religiösen Gruppen, Gemeinde- oder anderen Gruppen sowie in den Medien.

29. Gemäß Artikel 24 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten dringend aufgefordert, Jugendlichen mit geistigen Störungen angemessene Be-

handlung und Rehabilitationsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, die Gemeinschaft über frühe Anzeichen, Symptome und die Schwere solcher Krankheiten aufzuklären sowie Jugendliche vor unangemessenem Druck, einschließlich psychosozialem Stress, zu schützen. Die Vertragsstaaten werden auch dringend aufgefordert, entsprechend ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 2 Diskriminierung und Stigmata im Hinblick auf Geisteskrankheiten zu bekämpfen. Jede/r Jugendliche mit einer geistigen Störung hat das Recht, soweit wie möglich innerhalb seiner/ihrer Gemeinschaft, in der er/sie lebt, behandelt und gepflegt zu werden. Falls die Pflege in einem Krankenhaus oder einer psychiatrischen Anstalt notwendig ist, sollte diese Entscheidung im besten Interesse des Kindes getroffen werden. In einem solchen Fall sollte der/die Patient/in seine/ihre Rechte nach dem Übereinkommen, einschließlich der Rechte auf Bildung und Erholung, so weit wie möglich wahrnehmen können.⁵ Soweit angemessen, sollten Jugendliche von Erwachsenen getrennt werden. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass der/die Jugendliche, falls nötig und angemessen, über einen persönlichen Vertreter verfügt, der kein Familienmitglied ist und seine/ihre Interessen vertritt.⁶ Gemäß Artikel 25 des Übereinkommens sollten die Vertragsstaaten die Unterbringung eines Jugendlichen im Krankenhaus oder psychiatrischen Anstalten regelmäßig überprüfen.

30. Jugendliche, Mädchen wie Jungen, sind dem Risiko einer Infektion mit sexuell übertragbaren Krankheiten, einschließlich HIV/AIDS, ausgesetzt.⁷ Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass eine entsprechende ärztliche Betreuung, medizinische Versorgung und Information zur Prävention und Behandlung sexuell übertragbarer Krankheiten, einschließlich HIV/AIDS, verfügbar und zugänglich sind. Zu diesem Zweck sind die Vertragsstaaten dringend aufgefordert (a) effektive Programme zur Prävention zu entwickeln, einschließlich Maßnahmen, die auf eine Änderung kultureller Anschauungen gegenüber den Bedürfnissen Jugendlicher im Hinblick auf Verhütungsmittel und Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten abzielen und die kulturelle und andere Tabus im Zusammenhang mit Sexualität von Jugendlichen ansprechen; (b) Gesetze zu verabschieden, um Praktiken zu bekämpfen, die entweder das Infektionsrisiko für Jugendliche erhöhen oder zur Ausgrenzung von Jugendlichen beitragen, die bereits mit sexuell übertragbaren Krankheiten einschließlich HIV infiziert sind; (c) Maßnahmen zu ergreifen, die sämtliche Barrieren beseitigen, die den Zugang von Jugend-

5 Vgl. zu diesem Thema die Grundsätze für den Schutz von psychisch Kranken und die Verbesserung der psychiatrischen Versorgung (VN-Generalversammlung Resolution 46/119 vom 17. Dezember 1991, Anhang).

6 Ibid., insbesondere Prinzipien 2, 3 und 7.

7 Siehe auch Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (2003) zu HIV/AIDS und den Rechten des Kindes.

lichen zu Informationen, zu Präventionsmaßnahmen wie Kondomen und zu Pflege behindern.

31. Jugendliche Mädchen sollten Zugang zu Informationen über gesundheitliche Schäden haben, die durch frühe Eheschließung und frühe Schwangerschaft entstehen können, und Schwangere sollten Zugang zu Gesundheitsdiensten haben, die ihre besonderen Rechte und Bedürfnisse berücksichtigen. Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um die Erkrankungsziffer und Sterblichkeit von jugendlichen Müttern zu senken, insbesondere wenn die Erkrankungen und Todesfälle durch frühe Schwangerschaft und gefährliche Abtreibungspraktiken verursacht werden, und um jugendliche Eltern zu unterstützen. Junge Mütter ohne Hilfe können zu Depression und Angstzuständen neigen, was ihre Fähigkeit beeinträchtigt, für das Kind zu sorgen. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten dringend auf, (a) Programme zu entwickeln und umzusetzen, die einen Zugang zu Gesundheitsdiensten für die sexuelle und reproduktive Gesundheit einschließlich Familienplanung, Verhütung, sichere Abtreibungen, soweit Abtreibung nicht illegal ist, sowie für geeignete und umfassende Geburtshilfe und Betreuung gewährleisten; (b) eine positive Haltung gegenüber jugendlichen Eltern zu fördern; und (c) politische Richtlinien zu entwickeln, die es jungen Müttern erlauben, ihre Ausbildung fortzusetzen.

32. Jugendliche müssen gemäß Artikel 12 die Möglichkeit haben, ihre Ansichten frei auszudrücken und gehört zu werden, bevor die Einwilligung der Eltern eingeholt wird. Soweit der/die Jugendliche eine bestimmte Reife erreicht hat, sollte die Einwilligung von dem/der Jugendlichen selbst eingeholt und die Eltern nur informiert werden, wenn dies im Interesse des Kindes ist (Artikel 3).

33. Im Hinblick auf Privatleben und Vertraulichkeit und dem damit verbundenen Aspekt der Einverständniserklärung für Behandlungen sollten die Vertragsstaaten (a) Gesetze oder Verordnungen über die vertrauliche Beratung von Jugendlichen vor Behandlungen erlassen, so dass die Jugendlichen nach entsprechender Aufklärung ihre Einverständniserklärung abgeben können. Solche Gesetze oder Verordnungen sollten eine Altersgrenze für derartige Verfahren festlegen oder sich auf den Entwicklungsstand des Kindes beziehen; und (b) für eine Ausbildung von Personal im Gesundheitswesen über die Rechte Jugendlicher auf Privatleben und Vertraulichkeit sowie darauf, über die geplante Behandlung aufgeklärt zu werden und eine Einverständniserklärung zu erteilen, sorgen.

34. Um die Achtung der Rechte von Jugendlichen auf Gesundheit und Entwicklung zu gewährleisten, sollten sowohl individuelle Verhaltensweisen als auch Umweltfaktoren, die ihre Verletzbarkeit und Risiken erhöhen, berücksichtigt werden. Umweltfaktoren, wie zum Beispiel bewaffnete Konflikte oder soziale Ausgrenzung, erhöhen die Verletzbarkeit Jugendlicher durch Misshandlung und andere Formen der Gewalt und Ausbeutung und schränken gleichzeitig in großem Maße die Fähigkeit der Jugendlichen ein, individuelle und gesunde Verhaltensweisen zu wählen. Zum Beispiel erhöht die Entscheidung zu ungeschütztem Geschlechtsverkehr das Risiko für Jugendliche zu erkranken.

35. Gemäß Artikel 23 des Übereinkommens haben geistig oder körperlich behinderte Jugendliche das gleiche Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, behinderten Jugendlichen die für die Verwirklichung ihrer Rechte notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.⁸ Die Vertragsstaaten sollten (a) sicherstellen, dass Gesundheitseinrichtungen, ärztliche Betreuung und medizinische Versorgung für alle Jugendlichen mit Behinderungen verfügbar und zugänglich sind und dass diese Einrichtungen Selbständigkeit und aktive gesellschaftliche Beteiligung fördern; (b) sicherstellen, dass die notwendige Ausstattung und das notwendige Personal vorhanden sind, um ihnen Bewegungsfreiheit, gesellschaftliche Teilhabe und Kommunikation zu ermöglichen; (c) speziellen Bedürfnissen im Hinblick auf Sexualität unter Jugendlichen mit Behinderungen besondere Aufmerksamkeit schenken; und (d) Barrieren beseitigen, die Jugendliche mit Behinderungen in der Verwirklichung ihrer Rechte einschränken.

36. Die Vertragsstaaten müssen obdachlosen Jugendlichen, einschließlich solchen, die in informellen Arbeitsverhältnissen stehen, besonderen Schutz gewähren. Obdachlose Jugendliche sind häufig von Gewalt, Misshandlung und Ausbeutung durch andere, von autoaggressiven Verhaltensweisen, Drogenmissbrauch und geistigen Störungen betroffen. In diesem Zusammenhang sollten die Vertragsstaaten (a) politische Richtlinien entwickeln und annehmen sowie die Gesetzgebung zum Schutz von Jugendlichen vor Gewalt verstärken, zum Beispiel durch Beamte/innen mit Polizeibefugnissen; (b) Strategien für eine geeignete Ausbildung und den Zugang zu Gesundheitsdiensten entwickeln sowie Möglichkeiten zur Entwicklung von lebenswichtigen Fähigkeiten anbieten.

⁸ Vgl. Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte.

37. Sexuell ausgebeutete Jugendliche, zum Beispiel durch Prostitution und Pornographie, sind besonderen Gesundheitsrisiken wie sexuell übertragbaren Krankheiten, HIV/AIDS, ungewollten Schwangerschaften, gefährlichen Abtreibungen, Gewalt und psychologischem Stress ausgesetzt. Sie haben ein Recht auf körperliche und geistige Genesung und soziale Wiedereingliederung in einer Umgebung, die ihrer Gesundheit, Selbstachtung und Würde förderlich ist (Artikel 39). Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Gesetze zu erlassen und durchzusetzen, die jede Form sexueller Ausbeutung und den damit verbundenen Menschenhandel verbieten; mit anderen Vertragsstaaten zusammenzuarbeiten, um den zwischenstaatlichen Handel zu beseitigen; geeignete Gesundheits- und Betreuungsdienste für sexuell ausgebeutete Jugendliche zur Verfügung zu stellen und zu gewährleisten, dass sie als Opfer und nicht als Täter behandelt werden.

38. Außerdem können solche Jugendliche besonders schutzbedürftig sein, die Armut, bewaffnete Konflikte, jede Form von Ungerechtigkeit, gestörte Familienverhältnisse, politische, soziale und wirtschaftliche Instabilität und jede Form von Migration erfahren. Derartige Situationen können dazu führen, dass die Gesundheit und Entwicklung dieser Jugendlichen ernsthaft gefährdet werden. Durch Präventionspolitik und Präventionsmaßnahmen können die Vertragsstaaten die Schutzbedürftigkeit und die Risikofaktoren drastisch reduzieren; außerdem stellen solche Maßnahmen für die Gesellschaft eine kosteneffektive Hilfe für Jugendliche dar, um sich in einer freien Gesellschaft harmonisch entwickeln zu können.

V. Rechtsnatur der Staatenverpflichtungen

39. Bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen zugunsten der Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen sollten die Vertragsstaaten vier Allgemeine Prinzipien immer berücksichtigen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und andere Maßnahmen zu treffen haben, um die im Übereinkommen vorgesehenen Rechte Jugendlicher auf Gesundheit und Entwicklung umzusetzen und zu überwachen. Aus diesem Grund müssen die Vertragsstaaten vor allem folgende Verpflichtungen erfüllen:

(a) eine sichere und unterstützende Umgebung für Jugendliche innerhalb der Familie, in Schulen, jeglicher Art von Institution, in der sie leben, an ihrem Arbeitsplatz und/oder innerhalb der Gesellschaft im Allgemeinen zu schaffen;

(b) zu gewährleisten, dass Jugendliche Zugang zu Informationen haben, die für ihre Gesundheit und Entwicklung von Bedeutung sind und die ihnen Möglichkeiten geben, an Entscheidungen teilzuhaben, die ihre Gesundheit betreffen (insbesondere durch Einverständniserklärungen und das Recht auf Vertraulichkeit), sich lebenswichtige Fähigkeiten anzueignen, angemessene und dem Alter entsprechende Informationen zu erhalten und entsprechende gesundheitliche Verhaltensweisen zu wählen;

(c) sicherzustellen, dass ärztliche Betreuung und medizinische Versorgung, einschließlich Betreuungs- und Gesundheitsdienste für geistige und sexuelle bzw. reproduktive Gesundheit, einen angemessenen Standard erreichen und die Bedürfnisse von Jugendlichen berücksichtigen;

(d) sicherzustellen, dass Jungen und Mädchen die Möglichkeit haben, aktiv an der Planung und Gestaltung ihrer eigenen Gesundheit und Entwicklung teilzuhaben;

(e) Jugendliche vor jeder Form von Arbeit zu schützen, die den Genuss ihrer Rechte gefährden kann, insbesondere durch die Abschaffung jeder Form von Kinderarbeit sowie die Regulierung von Arbeitsumgebung und Arbeitsbedingungen gemäß internationalen Standards;

(f) Jugendliche vor jeder Form beabsichtigter oder unbeabsichtigter Verletzungen zu schützen, die aus Gewalt und Straßenverkehrsunfällen resultieren;

(g) Jugendliche vor schädlichen traditionellen Praktiken zu schützen, zum Beispiel vor frühen Eheschließungen, Ehrenmorden und weiblicher Genitalverstümmelung;

(h) sicherzustellen, dass Jugendliche, die besonders schutzbedürftigen Gruppen angehören, bei der Erfüllung der oben genannten Verpflichtungen entsprechend berücksichtigt werden;

(i) Maßnahmen zu verwirklichen, die geistigen Störungen vorbeugen und die geistige Gesundheit Jugendlicher fördern.

40. Der Ausschuss weist auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 14 des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte zum Recht auf das Höchstmaß erreichbarer Gesundheit hin, welcher feststellt:

»Die Vertragsstaaten sollten für eine sichere und unterstützende Umwelt mit sozialem Rückhalt für Jugendliche sorgen, die Gelegenheit bietet, sich an gesundheitsbezogenen Entscheidungen zu beteiligen, Fertigkeiten für das Leben zu entwickeln, angemessene Information und Betreuung zu erhalten und ihre Entscheidungen be-

züglich ihres Verhaltens im Hinblick auf Gesundheit mitbestimmen zu können. Die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit von Jugendlichen ist von der Entwicklung einer jugendfreundlichen Gesundheitsfürsorge abhängig, die die Vertraulichkeit und die Privatsphäre achtet und geeignete Betreuungsdienste für die sexuelle und reproduktive Gesundheit beinhaltet.«

41. In Übereinstimmung mit den Artikeln 24, 39 und anderen einschlägigen Vorschriften des Übereinkommens sollten die Vertragsstaaten Gesundheitsdienste anbieten, die die besonderen Bedürfnisse und Menschenrechte von allen Jugendlichen berücksichtigen und dabei folgende Aspekte beachten:

(a) *Verfügbarkeit.* Grundlegende Gesundheitsfürsorge sollte Dienstleistungen beinhalten, die die Bedürfnisse der Jugendlichen berücksichtigen, insbesondere im Hinblick auf sexuelle und reproduktive sowie geistige Gesundheit;

(b) *Zugang.* Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuungsdienste sollten ohne Diskriminierung allen Jugendlichen bekannt und leicht zugänglich sein (im wirtschaftlichen, physischen und sozialen Sinne). Vertraulichkeit sollte, wenn notwendig, gewährleistet sein;

(c) *Akzeptanz.* Unter Berücksichtigung der Vorschriften und Prinzipien des Übereinkommens sollten alle medizinischen Einrichtungen und ärztlichen Betreuungsdienste kulturelle Werte achten, geschlechtersensibel sein, die medizinische Ethik achten und sowohl für Jugendliche als auch für die Gemeinschaften, in denen sie leben, akzeptabel sein;

(d) Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuungsdienste sollten wissenschaftlich und medizinisch adäquat sein, das heißt, Personal sollte für die Pflege von Jugendlichen geschult sein und es sollten geeignete Einrichtungen und wissenschaftlich erprobte Methoden verwendet werden.

42. Die Vertragsstaaten sollten, soweit machbar, einen interdisziplinären Ansatz zur Förderung und zum Schutz der Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen annehmen, indem effektive und dauerhafte Verbindungen und Partnerschaften zwischen allen relevanten Akteuren geschaffen werden. Auf nationaler Ebene verlangt ein solcher Ansatz eine genaue und systematische Zusammenarbeit und Koordination innerhalb der Regierung, um sicherzustellen, dass alle relevanten Ressorts einbezogen werden. Öffentliche Gesundheitsdienste und andere von Jugendlichen in Anspruch genommene Dienstleistungen sollten ermutigt und unterstützt werden, mit unter anderem privaten und/oder traditionellen Praktikern/innen, Berufs-

verbänden, Apotheken und Organisationen, die sich um schutzbedürftige Gruppen von Jugendlichen kümmern, zusammenzuarbeiten.

43. Ohne internationale Zusammenarbeit wird der interdisziplinäre Ansatz für die Förderung und den Schutz der Gesundheit und Entwicklung Jugendlicher nicht wirksam genug sein. Deshalb sollten die Vertragsstaaten, soweit angemessen, eine solche Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen, Programmen und Institutionen der Vereinten Nationen, internationalen NGOs und bilateralen Hilfsorganisationen, internationalen Berufsverbänden und anderen nichtstaatlichen Akteuren suchen.

Allgemeine Bemerkung Nr. 5
***Allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens
über die Rechte des Kindes (Artikel 4, 42 und 44 Abs. 6)***
Vierunddreißigste Sitzung (2003)

Vorbemerkung

Der Ausschuss über die Rechte des Kindes hat diese Allgemeine Bemerkung formuliert, um zu umreißen, welche Bedeutung der Verpflichtung der Vertragsstaaten zukommt, Maßnahmen, die von ihm als »Allgemeine Umsetzungsmaßnahmen« bezeichnet wurden, auszuarbeiten. Die verschiedenen Bestandteile dieses Konzepts zeichnen sich durch Komplexität aus. Dementsprechend möchte der Ausschuss betonen, dass er aller Voraussicht nach zu gegebener Zeit weitere Allgemeine Bemerkungen zu einzelnen Bestandteilen in größerer Ausführlichkeit veröffentlichen wird, um diesen Abriss zu erweitern. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (2002) hat der Ausschuss bereits ausführlicher zu der Rolle unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz und der Förderung der Rechte des Kindes Stellung genommen.

Artikel 4

»Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.«

I. Einleitung

1. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes übernimmt ein Staat die völkerrechtliche Verpflichtung, das Übereinkommen umzusetzen. Unter Umsetzung ist der Prozess zu verstehen, bei dem die Vertragsstaaten Maßnahmen zur Gewährleistung sämtlicher im Übereinkommen enthaltener Rechte für jedes Kind in ihrem Hoheitsgebiet ergreifen.¹ Artikel 4 verpflichtet die Vertragsstaaten, »alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen« für die Umsetzung

1 Der Ausschuss weist die Vertragsstaaten darauf hin, dass eine Person unter den fol-

zu treffen. Auch wenn es der jeweilige Staat ist, der die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen übernimmt, so sind doch alle Bereiche der Gesellschaft und nicht zuletzt die Kinder selbst in die Aufgabe der Umsetzung, das heißt in die Verwirklichung der Menschenrechte von Kindern, mit einzubeziehen. Dabei ist es von grundlegender Bedeutung sicherzustellen, dass sämtliche innerstaatlichen Gesetze vollumfänglich mit dem Übereinkommen in Einklang stehen und dass die Grundsätze und Vorschriften des Übereinkommens unmittelbare Anwendung finden und effektive Durchsetzung erfahren. Darüber hinaus sind vom Ausschuss für die Rechte des Kindes zahlreiche, für die wirksame Umsetzung erforderlichen Maßnahmen benannt worden, darunter die Schaffung spezieller Strukturen sowie Monitoring, Schulung und andere Aktivitäten im Bereich der Regierung, des Parlaments und in allen Bereichen der Justiz.²

2. Bei seiner regelmäßig durchgeführten Überprüfung der nach dem Übereinkommen einzureichenden Staatenberichte legt der Ausschuss besonderes Augenmerk auf die von ihm so bezeichneten »Allgemeinen Umsetzungsmaßnahmen«. Die der Überprüfung folgenden abschließenden Stellungnahmen enthalten spezifische Empfehlungen im Hinblick auf allgemeine Maßnahmen. Der Ausschuss erwartet, dass der jeweilige Vertragsstaat in seinem nächsten periodischen Bericht die in Reaktion zu den oben genannten Empfehlungen ergriffenen Maßnahmen darstellt. Laut den Allgemeinen Richtlinien des Ausschusses zu Form und Inhalt der Staatenberichte werden die Artikel des Übereinkommens in Gruppen unterteilt.³ Die erste Gruppe umfasst »allgemeine Umsetzungsmaßnahmen« und ordnet Artikel 4 dem Artikel 42 (zur Pflicht, den Inhalt des Übereinkommens unter Kindern und Erwachsenen in möglichst großer Breite bekannt zu machen; siehe unten, Absatz 65) sowie dem Artikel 44 Abs. 6 (zur Pflicht, die Berichte einer möglichst breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen; siehe unten Absatz 71) zu.

genden Voraussetzungen als Kind im Sinne des Übereinkommens gilt: »Jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.« (Artikel 1)

- 2 Im Jahre 1999 veranstaltete der Ausschuss für die Rechte des Kindes einen zweitägigen Workshop zum zehnten Jahrestag der Verabschiedung des Übereinkommens durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Schwerpunkt dieses Workshops waren allgemeine Umsetzungsmaßnahmen. In Folge des Treffens verabschiedete der Ausschuss detaillierte Schlussfolgerungen und Empfehlungen.
- 3 Richtlinien für Erstberichte, CRC/C/5, 15. Oktober 1991; Allgemeine Richtlinien zu Form und Inhalts der gem. Artikel 44 Abs. 1 (b) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes regelmäßig einzureichenden Staatenberichte, CRC/C/58, 20. November 1996.

3. Zusätzlich zu diesen Bestimmungen sind andere Verpflichtungen im Zusammenhang mit der allgemeinen Umsetzung in Artikel 2 geregelt: »Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung ...«

4. Ebenso nach Artikel 3 Abs. 2: »Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Kind unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten seiner Eltern, seines Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind; zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen.«

5. Im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes finden sich dem Artikel 4 des Übereinkommens ähnliche Bestimmungen, so im Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (Artikel 2) und im Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (Artikel 2). Der Menschenrechtsausschuss sowie der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte haben Allgemeine Bemerkungen hinsichtlich dieser Bestimmungen verabschiedet, die als Ergänzung dieser Allgemeinen Bemerkung anzusehen sind und auf die weiter unten Bezug genommen wird.⁴

6. In Satz 2 suggeriert Artikel 4 – auch wenn er die allumfassende Umsetzungspflicht der Staaten widerspiegelt – einen Unterschied zwischen bürgerlichen und politischen einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits: »Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.«

Jedoch gibt es weder eine einfache noch eine verbindliche Unterteilung in zwei Kategorien, sei es in Bezug auf die Menschenrechte im Allgemeinen oder bezüglich der Rechte aus dem Übereinkommen. Die Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte ordnen die Artikel 7, 8, 13 bis 17 und 37 (a) der Überschrift »bürgerliche Rechte und Freiheiten«

4 Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (dreizehnte Sitzung, 1981), Artikel 2: Die Durchführung des Paktes auf innerstaatlicher Ebene; Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (fünfte Sitzung, 1990); Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 2 Abs. 1 des Paktes); ebenso Allgemeine Bemerkung Nr. 9 (neunzehnte Sitzung, 1998): Die innerstaatliche Anwendbarkeit des Paktes, die bestimmte Teile der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 näher ausführt. Ein Handbuch über die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der Vertragsorgane wird regelmäßig vom Büro des Hochkommissars für Menschenrechte veröffentlicht (HRI/GEN/1/Rev.5).

zu, allerdings ergibt sich aus dem Zusammenhang, dass die oben genannten Artikel nicht die einzigen bürgerlichen und politischen Rechte im Übereinkommen sind. Ganz ohne Zweifel beinhalten zahlreiche andere Artikel, so zum Beispiel Artikel 2, 3, 6 und 12 des Übereinkommens, Merkmale, aus denen bürgerliche und politische Rechte abgeleitet werden können. Dies macht die gegenseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte deutlich. Der Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ist untrennbar mit dem Genuss bürgerlicher und politischer Rechte verflochten. Wie weiter unten in Absatz 25 festgestellt, ist der Ausschuss der Überzeugung, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle ebenso wie bürgerliche und politische Rechte als justiziabel anzusehen sind.

7. Artikel 4 Satz 2 spiegelt in realistischer Weise wieder, dass ein Mangel an Ressourcen – finanzieller und anderer Art – die vollständige Umsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in manchen Staaten erschweren kann; hier kommt das Konzept der »progressiven Verwirklichung« dieser Rechte zur Anwendung: Den Staaten muss die Möglichkeit gegeben werden zu zeigen, dass sie »unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel« das Übereinkommen umgesetzt und sich erforderlichenfalls um internationale Hilfe bemüht haben. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens übernimmt ein Staat nicht nur die Verpflichtung innerstaatlicher Umsetzung, sondern verpflichtet sich auch, im Wege internationaler Zusammenarbeit zur weltweiten Umsetzung beizutragen (siehe unten Absatz 60).

8. Ein ähnlicher Wortlaut findet sich im Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte wieder. Der Ausschuss schließt sich diesbezüglich der Erklärung des Ausschusses über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte an, »dass ein Vertragsstaat selbst dort, wo die verfügbaren Ressourcen nachweislich unzulänglich sind, dennoch weiterhin verpflichtet ist, sich ernsthaft darum zu bemühen, den Genuss der betreffenden Rechte unter den gegebenen Umständen möglichst umfassend zu gewährleisten ...«.⁵

Unabhängig von den wirtschaftlichen Umständen ist jeder Staat verpflichtet, alle ihm möglichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Rechte des Kindes, unter besonderer Berücksichtigung der am meisten benachteiligten Gruppen, zu treffen.

9. Ziel der vom Ausschuss festgestellten und in dieser Allgemeinen Bemerkung erläuterten allgemeinen Umsetzungsmaßnahmen ist es, den uneingeschränkten Genuss sämtlicher Rechte des Übereinkommens für jedes Kind zu fördern. Dies soll durch Gesetzgebung, Einrichtung von Koordi-

5 Allgemeine Bemerkung Nr. 3, HRI/GEN/1/Rev.5.

nierungs- und Monitoringeinrichtungen – staatlich und unabhängig –, durch umfassende Datenerhebung, Bewusstseinsbildung sowie die Schaffung und Umsetzung geeigneter politischer Richtlinien, Dienste und Programme geschehen. Eine zufrieden stellende Folge der Annahme und der nahezu universellen Ratifizierung des Übereinkommens ist die Einrichtung einer großen Anzahl unterschiedlicher Stellen, die sich vorrangig mit der Situation von Kindern befassen und für Kinder betreffende Themen sensibilisiert sind, sowie die Entwicklung neuer Strukturen und Aktivitäten auf nationaler Ebene. Beispiele sind Kinderrechtsressorts als zentraler Bestandteil der Regierung, Minister für Kinder, interministerielle Ausschüsse zu Kinderrechtsfragen, parlamentarische Ausschüsse, Studien zu Kinderfragen, Kinder-Budgets, Berichte über die Situation der Rechte des Kindes, Zusammenschlüsse von nichtstaatlichen Organisationen in Kinderrechtsfragen, Ombudspersonen für Kinder sowie Kinderrechtsbeauftragte etc.

10. Auch wenn manche dieser Entwicklungen beziehungsweise Einrichtungen überwiegend nur kosmetische Wirkung haben, deutet doch ihr Entstehen wenigstens auf einen Wandel in der Wahrnehmung der Bedeutung der Kinder für die Gesellschaft, auf eine Bereitschaft, Kindern eine höhere Priorität in der Politik zu gewähren, sowie auf eine zunehmende Sensibilität für die möglichen Auswirkungen von Regierungsentscheidungen auf Kinder und deren Menschenrechte hin.

11. Der Ausschuss betont, dass sich die Staaten im Rahmen des Übereinkommens ihrer Rolle insoweit bewusst sein müssen, dass sie eindeutige rechtliche Verpflichtungen gegenüber jedem einzelnen Kind zu erfüllen haben. Die Verwirklichung der Menschenrechte von Kindern darf nicht als wohlütiges Handeln, durch welches Kindern ein Gefallen erwiesen wird, verstanden werden.

12. Für eine effektive Umsetzung des gesamten Übereinkommens bedarf es der Schaffung einer Kinderrechtsperspektive in allen Teilen der Regierung, des Parlaments und der Justiz und insbesondere unter Berücksichtigung jener Artikel des Übereinkommens, die vom Ausschuss als Allgemeine Grundsätze bezeichnet wurden:

Artikel 2: Die Verpflichtung, die Rechte eines jeden Kindes innerhalb des jeweiligen Hoheitsgebiets frei von jeglicher Diskriminierung zu achten und zu gewährleisten.

Dieses Diskriminierungsverbot verpflichtet die Staaten, durch aktive Maßnahmen einzelne Kinder und Gruppen von Kindern zu identifizieren, die für die Anerkennung und Verwirklichung ihrer Rechte besonderer Maßnahmen bedürfen. Beispielsweise möchte der Ausschuss in besonderem Maße hervorheben, dass die Erhebung von Daten ausdifferenziert sein muss, um die

Identifizierung von Diskriminierung beziehungsweise potenzieller Diskriminierung zu ermöglichen. Die Behandlung des Diskriminierungsproblems kann Gesetzesänderungen, Änderungen der Verwaltungspraxis und eine Neuverteilung von Geldmitteln ebenso wie Bildungsmaßnahmen mit dem Ziel der Änderung von Denkweisen erforderlich machen. Es sei nachdrücklich betont, dass unter dem Gleichbehandlungsgrundsatz ein gleicher Zugang zu Rechten, nicht aber die identische Behandlung einer jeden Person zu verstehen ist. Eine Allgemeine Bemerkung des Menschenrechtsausschusses hat die Bedeutung von speziellen Maßnahmen unterstrichen, um Bedingungen zu verbessern oder zu beseitigen, die Diskriminierung verursachen.⁶

Artikel 3 Abs. 1: Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

Der Artikel bezieht sich auf Maßnahmen »von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, von Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen«. Dieser Grundsatz verlangt ein aktives Einleiten von Maßnahmen auf allen Ebenen von Regierung, Parlament und Justiz. Alle legislativen, exekutiven und judikativen Organe oder entsprechenden Einrichtungen haben dem Grundsatz der bestmöglichen Interessenwahrung zu folgen, indem sie systematisch überprüfen, inwieweit die Rechte und Interessen des Kindes durch ihre Entscheidungen und Maßnahmen betroffen werden – beispielsweise durch Gesetzesentwürfe, bestehende Gesetze oder politische Richtlinien, durch Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen, einschließlich solcher, die Kinder nicht unmittelbar, aber mittelbar betreffen.

Artikel 6: Das angeborene Recht des Kindes auf Leben und die Verpflichtung der Vertragsstaaten, das Überleben und die Entwicklung des Kindes in größtmöglichem Umfang zu gewährleisten.

Der Ausschuss geht davon aus, dass der Begriff »Entwicklung« im weitest möglichen Sinne auszulegen ist, und zwar im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes, der die körperliche, geistige, spirituelle, sittliche, psychologische und soziale Entwicklung umfasst. Umsetzungsmaßnahmen sollten die optimale Entwicklung aller Kinder zum Ziel haben.

Artikel 12: Das Recht des Kindes, seine Meinung in allen es berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und darauf, dass seine Meinung entsprechend seinem Alter angemessen berücksichtigt wird.

Dieser Grundsatz hebt die Rolle des Kindes als einen aktiv Teilnehmenden bei der Förderung, beim Schutz sowie beim Monitoring seiner Rechte her-

6 Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 18, 1989, HRI/GEN/1/Rev.5.

vor und gilt gleichermaßen für alle von den Staaten zur Umsetzung des Übereinkommens getroffenen Maßnahmen.

Der Ausschuss begrüßt, dass die Staaten zunehmend Kinder in staatliche Entscheidungsprozesse einbeziehen. In Anbetracht der Tatsache, dass erst wenige Staaten das Wahlalter auf unter 18 Jahre gesenkt haben, ist es umso wichtiger sicherzustellen, dass die Ansichten der zur Wahl nicht berechtigten Kinder von Regierung und Parlament berücksichtigt werden. Dokumente wie auch Abläufe müssen Kindern zugänglich gemacht werden, andernfalls ist deren Konsultation bedeutungslos. Allerdings reicht das bloße Zuhören nicht aus – es fordert dem Staat vergleichsweise wenig ab; um den Anliegen von Kindern angemessenes Gewicht zu verleihen, bedarf es tatsächlicher Veränderung. Kindern zuzuhören darf nicht als Selbstzweck betrachtet werden, sondern muss vielmehr dazu dienen, dass Staaten ihre Interaktion mit Kindern sowie ihr Handeln im Namen von Kindern noch stärker auf die Umsetzung der Rechte des Kindes ausrichten.

Einmalige oder regelmäßige Veranstaltungen, wie zum Beispiel Kinderparlamente, können eine stimulierende Wirkung haben und das öffentliche Bewusstsein stärken. Jedoch erfordert Artikel 12 beständige und dauerhafte Einrichtungen. Die Einbeziehung von und die Beratung mit Kindern darf keinesfalls in einer bloßen Alibipolitik bestehen, sondern muss vielmehr repräsentative Ansichten ermitteln. Die Betonung der »das Kind berührenden Angelegenheiten« in Artikel 12 Abs. 1 setzt die Ermittlung von Ansichten bestimmter Gruppen von Kindern zu einzelnen Themen voraus – beispielsweise Ansichten von Kindern, die Erfahrung mit dem Jugendrecht gemacht haben, zu Gesetzesreformen in diesem Bereich, oder von Adoptivkindern und Kindern in Familien mit Adoptivkindern zu Adoptionsrecht und -politik. Der Aufbau unmittelbarer, nicht lediglich durch nichtstaatliche Organisationen oder Menschenrechtsinstitute vermittelter Beziehungen zwischen Staat und Kindern ist von entscheidender Bedeutung. In den ersten Jahren des Bestehens des Übereinkommens haben nichtstaatliche Organisationen eine bemerkenswerte Rolle als Wegbereiter für partizipatorische Ansätze im Hinblick auf Kinder gespielt, jedoch ist es für Staat und Kinder in beiderseitigem Interesse, in geeigneter Weise in unmittelbarem Kontakt zu stehen.

II. Überprüfung von Vorbehalten

13. Die Allgemeinen Richtlinien des Ausschusses zu Form und Inhalt von Staatenberichten verlangen hinsichtlich allgemeiner Umsetzungsmaßnahmen von jedem Vertragsstaat darzulegen, ob er es als notwendig erachtet, die von ihm erklärten Vorbehalte aufrechtzuerhalten, oder beabsichtigt, diese zurückzuziehen.⁷ Die Vertragsstaaten des Übereinkommens haben

das Recht, zum Zeitpunkt der Ratifizierung oder des Beitritts Vorbehalte anzubringen (Artikel 51). Ziel des Ausschusses ist es, die Rücknahme von Vorbehalten zu erreichen, um die Rechte des Kindes uneingeschränkt und ohne Verwässerung zu gewährleisten. Der Ausschuss empfiehlt bei seiner Überprüfung der Berichte ständig, dass Vorbehalte überprüft und zurückgezogen werden sollten. Beharrt ein Staat nach der Überprüfung auf einem Vorbehalt, verlangt der Ausschuss, dass der nächste periodische Bericht eine ausführliche Erläuterung dieser Entscheidung enthält. Der Ausschuss möchte die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die von der Weltmenschenrechtskonferenz verabschiedete Aufforderung lenken, »Vorbehalte zu überprüfen und zurückzuziehen«.⁸

14. Der »Vorbehalt« wird in Artikel 2 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens definiert als »eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern«. Nach dem Wiener Vertragsrechtsübereinkommen ist ein Staat berechtigt, bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages oder beim Beitritt einen Vorbehalt anzubringen, sofern nicht der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrages unvereinbar ist (Artikel 19 Wiener Vertragsrechtsübereinkommen).

15. Dies spiegelt sich auch in Artikel 51 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes wider: »Vorbehalte, die mit dem Ziel und Zweck dieses Übereinkommens unvereinbar sind, sind nicht zulässig«. Der Ausschuss ist sehr besorgt, dass einige Staaten Vorbehalte erklärt haben, die offenkundig gegen Artikel 51 Abs. 2 verstoßen, indem sie beispielsweise behaupten, dass die Einhaltung des Übereinkommens durch bestehende Verfassungen oder Gesetze, einschließlich religiösen Rechts, eingeschränkt wird. Artikel 27 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens verlangt, dass »eine Vertragspartei sich nicht auf innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen«.

16. Der Ausschuss stellt fest, dass Vertragsstaaten in manchen Fällen Einspruch zu derart weitreichenden Vorbehalten anderer Vertragsstaaten erhoben haben. Der Ausschuss lobt jede Maßnahme, die dazu beiträgt, eine

7 Allgemeine Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, die gemäß Artikel 44 Abs. 1 (b) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes einzureichen sind, CRC/C/58, 20. November 1996, Abs. 11.

8 Wiener Weltmenschenrechtskonferenz, 14.–25. Juni 1993, Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, A/CONF. 157/23.

größtmögliche Achtung des Übereinkommens in allen Vertragsstaaten sicherzustellen.

III. Ratifizierung anderer maßgeblicher Internationaler Menschenrechtsabkommen

17. Im Rahmen seiner Erwägungen hinsichtlich allgemeiner Umsetzungsmaßnahmen sowie angesichts der Prinzipien der Unteilbarkeit und der gegenseitigen Abhängigkeit der Menschenrechte fordert der Ausschuss diejenigen Vertragsstaaten, die die beiden Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (zu Kindern in bewaffneten Konflikten und zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie) und die sechs weiteren maßgeblichen Menschenrechtsabkommen noch nicht ratifiziert haben, dringend auf, dies nachzuholen. Bei seinem Dialog mit den Vertragsstaaten ermutigt der Ausschuss diese regelmäßig, die Ratifikation anderer bedeutender internationaler Abkommen zu erwägen. Eine nicht erschöpfende Auflistung dieser Abkommen, die der Ausschuss von Zeit zu Zeit aktualisieren wird, befindet sich im Anhang zu dieser Allgemeinen Bemerkung.

IV. Gesetzgebungsmaßnahmen

18. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, eine umfassende Überprüfung der innerstaatlichen Gesetzgebung und der damit zusammenhängenden Verwaltungsrichtlinien vorzunehmen, um eine vollständige Übereinstimmung mit dem Übereinkommen zu gewährleisten. Die Erfahrung mit der Überprüfung nicht nur der Erstberichte, sondern auch der zweiten und dritten periodischen Berichte, deutet darauf hin, dass das Überprüfungsverfahren auf nationaler Ebene in den meisten Fällen begonnen wurde, aber rigorosier durchgeführt werden muss. Die Überprüfung sollte das Übereinkommen nicht nur Artikel für Artikel, sondern auch ganzheitlich in Betracht ziehen und dabei die gegenseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte berücksichtigen. Die Überprüfung muss regelmäßig und nicht nur ad hoc stattfinden und muss sowohl Gesetzesvorschläge als auch bestehende Gesetze einbeziehen. Obwohl es wichtig ist, dass das Überprüfungsverfahren in allen relevanten Ressorts stattfindet, ist dennoch eine unabhängige Prüfung vorteilhaft, zum Beispiel durch parlamentarische Ausschüsse und Anhörungen, nationale Menschenrechtsinstitutionen, nichtstaatliche Organisationen, Wissenschaftler/innen, betroffene Kinder, junge Menschen und andere.

19. Die Vertragsstaaten müssen mit geeigneten Mitteln sicherstellen, dass den Vorschriften des Übereinkommens in den innerstaatlichen Rechtssystemen Rechtswirkung verliehen wird. Dies bleibt eine Herausforderung in vielen Vertragsstaaten. Es ist von besonderer Bedeutung klarzustellen, inwieweit das Übereinkommen in Vertragsstaaten anwendbar ist, in denen das Prinzip der unmittelbaren Anwendung (*self-execution*) gilt beziehungsweise in solchen Staaten, in denen der Anspruch besteht, dass das Übereinkommen «verfassungsrechtlichen Status besitzt» oder in nationales Recht umgesetzt wurde.

20. Der Ausschuss begrüßt die Umsetzung des Übereinkommens in innerstaatliches Recht, die in einigen, aber nicht allen Staaten der traditionelle Ansatz zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsabkommen ist. Umsetzung in innerstaatliches Recht bedeutet, dass die Vorschriften des Übereinkommens vor Gerichten geltend gemacht und von nationalen Behörden unmittelbar angewendet werden können und dass sie bei Unvereinbarkeit mit innerstaatlichem Recht oder allgemeiner Praxis Vorrang haben. Umsetzung an sich kann jedoch nicht davon befreien, das gesamte innerstaatliche Recht, einschließlich lokales und Gewohnheitsrecht, mit dem Übereinkommen in Übereinstimmung zu bringen. In Fällen von Gesetzeskonflikten sollte dem Übereinkommen gemäß Artikel 27 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens stets Vorrang gewährt werden. Wo ein Staat Gesetzgebungsbefugnisse an föderale, regionale oder territoriale Regierungen delegiert, muss von diesen nachgeordneten Regierungen ebenso verlangt werden, Gesetze im Rahmen des Übereinkommens zu verabschieden und seine wirksame Umsetzung zu gewährleisten (siehe auch unten Absatz 40 ff.).

21. Einige Staaten haben dem Ausschuss dargelegt, dass die Garantie von Rechten für »jedermann« in ihrer Verfassung geeignet sei, Achtung für die Rechte des Kindes sicherzustellen. Fraglich ist jedoch, ob diese Rechte tatsächlich von Kindern wahrgenommen und vor Gerichten geltend gemacht werden. Der Ausschuss begrüßt die Aufnahme von Kapiteln zu Rechten des Kindes in nationale Verfassungen, die die wichtigsten Prinzipien des Übereinkommens widerspiegeln und somit die Hauptaussage des Übereinkommens, nämlich dass Kinder neben Erwachsenen Rechtsträger sind, unterstreichen. Eine solche Aufnahme stellt jedoch nicht automatisch die Achtung der Rechte des Kindes sicher. Um die vollständige Umsetzung dieser Rechte zu gewährleisten, einschließlich – soweit angemessen – der Ausübung der Rechte durch Kinder selbst, können zusätzliche legislative und andere Maßnahmen nötig sein.

22. Der Ausschuss betont insbesondere die Notwendigkeit, dass nationales Recht die oben genannten allgemeinen Prinzipien des Übereinkommens (Artikel 2, 3, 6 und 12 – siehe oben Absatz 12) widerspiegelt. Der Ausschuss begrüßt die Entwicklung regelrechter Kinderrechtsgesetze, die geeignet sind, die Prinzipien des Übereinkommens hervorzuheben und zu betonen. Der Ausschuss unterstreicht jedoch, dass es außerdem entscheidend ist, dass alle relevanten spezifischen Gesetze, zum Beispiel aus den Bereichen Bildung, Gesundheit, Justiz etc., die Prinzipien und Standards des Übereinkommens wiedergeben.

23. Der Ausschuss ermutigt alle Vertragsstaaten, innerhalb ihres Hoheitsgebietes Rechtsvorschriften zu erlassen und umzusetzen, die im Hinblick auf Artikel 41 für die Verwirklichung der Rechte des Kindes besser geeignet sind als die Vorschriften des Übereinkommens. Der Ausschuss betont, dass die anderen internationalen Menschenrechtsabkommen auf jeden Menschen unter 18 Jahren Anwendung finden.

V. Justiziabilität der Rechte

24. Damit die Rechte auch Bedeutung erlangen, müssen wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, um Verletzungen abhelfen zu können. Dieses Erfordernis ist implizit in dem Übereinkommen enthalten und es wird ständig darauf in den anderen sechs bedeutenden internationalen Menschenrechtsabkommen Bezug genommen. Der besondere Status von Kindern sowie ihre Abhängigkeit schaffen für sie reale Schwierigkeiten, Rechtsbehelfe im Falle einer Verletzung ihrer Rechte in Anspruch zu nehmen. Daher sollten die Staaten der Verfügbarkeit von effektiven und kindgerechten Verfahren für Kinder und ihre Vertreter/innen besondere Aufmerksamkeit schenken. Solche Verfahren sollten kinderfreundliche Information, Beratung und anwaltliche Vertretung (einschließlich Hilfestellung, um sich selbst vertreten zu können) sowie den Zugang zu unabhängigen Beschwerdeverfahren und zu Gerichten mit der notwendigen rechtlichen oder anderweitigen Unterstützung anbieten. In Fällen, in denen eine Rechtsverletzung festgestellt wurde, sollten eine angemessene Wiedergutmachung einschließlich Schadensersatz sowie – falls nötig – Maßnahmen zur körperlichen und geistigen Genesung, zur Rehabilitation und Wiedereingliederung (wie in Artikel 39 vorgesehen) gewährt werden.

25. Wie oben in Absatz 6 festgestellt, betont der Ausschuss, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie bürgerliche und politische Rechte als justiziabel angesehen werden müssen. Es ist entscheidend, dass innerstaatliches Recht ausreichend detailliert die Ergreifung von Rechtsbe-

helfen festlegt, so dass diese bei Nichtbefolgung wirksam eingelegt werden können.

VI. Administrative und andere Maßnahmen

26. Der Ausschuss kann keine detaillierten Maßnahmen für jeden einzelnen Vertragsstaat empfehlen, um eine jeweils geeignete und effektive Umsetzung des Übereinkommens sicherzustellen. Dennoch hat der Ausschuss aufgrund der Erfahrungen der ersten zehn Jahre mit der Überprüfung der Staatenberichte und durch den ständigen Dialog mit Regierungen und den Vereinten Nationen bzw. VN-Sonderorganisationen, nichtstaatlichen Organisationen und anderen kompetenten Institutionen einige grundlegende Empfehlungen für die Staaten herausgefiltert.

27. Der Ausschuss ist der Meinung, dass die effektive Umsetzung des Übereinkommens eine sichtbare, interdisziplinäre Koordination verlangt, um die Rechte des Kindes ressortübergreifend, auf verschiedenen Regierungsebenen sowie zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft (und darin insbesondere Kindern und jungen Leuten selbst) anzuerkennen und zu verwirklichen. Kinder und der Genuss der Rechte des Kindes sind ausnahmslos von vielen verschiedenen Regierungsressorts und anderen staatlichen oder quasi-staatlichen Institutionen abhängig. Fast alle Ressorts innerhalb der Regierung wirken sich auf das Leben der Kinder direkt oder indirekt aus. Daher ist ein strenges Monitoring der Umsetzung auf allen Regierungsebenen ebenso notwendig wie ein unabhängiges Monitoring durch nationale Menschenrechtsinstitutionen sowie durch nichtstaatliche und andere Organisationen.

A. Entwicklung einer im Übereinkommen verankerten nationalen Strategie

28. Will die Regierung als Ganzes und auf allen Ebenen die Rechte des Kindes fördern und achten, so muss sie eine Grundlage für eine umfassende, die verschiedenen Ebenen verbindende und auf Rechten basierende nationale Strategie erarbeiten, die auf dem Übereinkommen beruht.

29. Der Ausschuss empfiehlt die Entwicklung einer umfassenden nationalen Strategie oder eines nationalen Aktionsplanes für Kinder, der auf dem Übereinkommen aufbaut. Der Ausschuss erwartet von den Vertragsstaaten, bei der Entwicklung und/oder Überprüfung ihrer nationalen Strategien die Empfehlungen seiner abschließenden Stellungnahmen zu ihren periodi-

schen Berichten zu berücksichtigen. Eine solche Strategie kann nur effektiv sein, wenn sie sowohl die Umstände eines jeden Kindes als auch alle im Übereinkommen verankerten Rechte einbezieht. Außerdem sollte eine nationale Strategie in einem Konsultationsverfahren mit Kindern und jungen Menschen sowie jenen, die mit ihnen leben und arbeiten, entwickelt werden. Wie bereits erwähnt (Absatz 12), erfordert eine sinnvolle Konsultation mit Kindern eine besonders sensible Vorgehensweise; es handelt sich nicht um die schlichte Übertragung der Verfahren für Erwachsene auf Kinder.

30. Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Identifizierung marginalisierter und benachteiligter Gruppen von Kindern sowie die Prioritätensetzung zu ihren Gunsten. Das im Übereinkommen verankerte Diskriminierungsverbot erfordert, dass alle Rechte des Übereinkommens für jedes Kind innerhalb eines Hoheitsgebietes anerkannt werden. Wie oben erwähnt (Absatz 12), wird das Ergreifen von Sondermaßnahmen zur Verringerung von Diskriminierung nicht durch das Diskriminierungsverbot verhindert.

31. Um der Strategie Autorität zu verleihen, muss sie auf höchster Regierungsebene befürwortet sowie mit der nationalen Entwicklungsplanung und dem nationalen Haushalt gekoppelt werden; anderenfalls würde die Strategie kaum Einfluss auf Entscheidungsprozesse nehmen.

32. Die Strategie sollte nicht nur eine Auflistung guter Absichten sein; sie muss die Beschreibung eines zukunftsfähigen Verfahrens zur Verwirklichung der Rechte des Kindes im gesamten Staatsgebiet enthalten; sie muss über bloße Prinzipien und politische Erklärungen hinausgehen und reale, erreichbare Ziele im Hinblick auf das gesamte Spektrum an wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen sowie bürgerlichen und politischen Rechten eines jeden Kindes setzen. Die umfassende nationale Strategie kann in einzelne, sektorale Aktionspläne aufgeteilt werden, zum Beispiel für Bildung und Gesundheit, sie kann spezifische Ziele festlegen, konkrete Umsetzungsmaßnahmen und die Zuteilung von Finanzmitteln und Personal festsetzen. Die Strategie wird unvermeidbar Prioritäten setzen, dennoch dürfen die von den Vertragsstaaten im Rahmen des Übereinkommens akzeptierten Verpflichtungen in keiner Weise vernachlässigt oder aufgeweicht werden. Zur Umsetzung der Strategie müssen angemessene Finanzmittel und Personal zur Verfügung gestellt werden.

33. Die Entwicklung einer nationalen Strategie ist keine einmalige Aufgabe. Sobald die Strategie entworfen wurde, muss sie innerhalb der Regierung und in der Öffentlichkeit, Kinder inbegriffen (das heißt übersetzt in kinderfreundliche Versionen, Sprachen und Formen), weit verbreitet werden. Die Strategie muss Monitoringmechanismen und fortlaufende Über-

prüfungsverfahren enthalten, um regelmäßig aktualisiert werden zu können und um über sie gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit berichten zu können.

34. Die »nationalen Aktionspläne«, zu deren Entwicklung die Vertragsstaaten beim ersten Kinderweltgipfel im Jahre 1990 ermutigt wurden, bezogen sich vor allem auf besondere Verpflichtungen, die von den Gipfelteilnehmern festgesetzt wurden.⁹ Die im Jahre 1993 von der Weltmensenrechtskonferenz angenommene Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm rufen die Vertragsstaaten auf, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes in ihre nationalen Menschenrechtsaktionspläne zu integrieren.¹⁰

35. Das Abschlussdokument der Sondersitzung der VN-Generalversammlung zu Kindern aus dem Jahre 2002 verpflichtet die Staaten, »dringend, wenn möglich bis Ende 2003, nationale und – soweit angemessen – regionale Aktionspläne mit spezifischen zeitgebundenen und messbaren Zielen auf der Grundlage dieses Aktionsplanes zu entwickeln oder zu stärken ...«¹¹. Der Ausschuss begrüßt die Verpflichtungen, die die Vertragsstaaten eingegangen sind, um die bei der Sondersitzung der VN-Generalversammlung zu Kindern verabschiedeten und in dem Abschlussdokument »Eine kindergerechte Welt« festgelegten Ziele zu erreichen. Dennoch betont der Ausschuss, dass das Eingehen von besonderen Verpflichtungen bei globalen Treffen in keiner Weise die Rechtspflichten der Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen berührt. Gleichermaßen verringert die Vorbereitung besonderer Aktionspläne im Rahmen der Sondersitzung nicht die Notwendigkeit einer umfassenden Umsetzungsstrategie für das Übereinkommen als ganzes.

36. Das Abschlussdokument ermutigt die Vertragsstaaten, ebenfalls »dafür Sorge zu tragen, dass sie in ihre Berichte an den Ausschuss für die Rechte des Kindes Informationen über ergriffene Maßnahmen und erreichte Ziele bei der Umsetzung des gegenwärtigen Aktionsplanes aufnehmen.«¹² Der Ausschuss bekräftigt diesen Vorschlag und sieht vor, den Fortschritt im Hinblick auf die Verpflichtungen, die bei der Sondersitzung eingereicht

9 Weltkindergipfel, Welterklärung über das Überleben, den Schutz und die Entwicklung der Kinder und Aktionsplan für die Durchführung der Welterklärung über das Überleben, den Schutz und die Entwicklung der Kinder in den neunziger Jahren, CF/WSC/1990/WS-001, Vereinte Nationen, New York, 30. September 1990.

10 Wiener Weltmensenrechtskonferenz, 14.–25. Juni 1993, Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993.

11 Eine kindergerechte Welt, Abschlussdokument der Sondersitzung der VN-Generalversammlung zu Kindern, 2002, Abs. 59.

12 Vgl. ebd., Absatz 61a.

wurden, zu überwachen. Er wird (voraussichtlich im Oktober 2003) weitere Anleitungen für das Abfassen der periodischen Berichte gemäß dem Übereinkommen in seinen überarbeiteten Richtlinien zur Verfügung stellen.

B. Koordinierung bei der Umsetzung der Rechte des Kindes

37. Bei der Überprüfung der Staatenberichte hat der Ausschuss es fast immer für nötig befunden, eine bessere staatliche Koordinierung anzuregen, um eine effektive Umsetzung zu gewährleisten: eine ressortübergreifende Koordinierung, eine Koordinierung zwischen Provinzen und Regionen, zwischen zentralen und anderen Regierungsebenen und zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Die Koordinierung soll die Achtung aller im Übereinkommen verankerten Prinzipien und Standards für jedes Kind im Hoheitsgebiet sicherstellen; sie soll gewährleisten, dass die mit der Ratifizierung oder dem Beitritt zum Übereinkommen verbundenen Pflichten nicht nur von solchen Ressorts, die gewichtigen Einfluss auf die Rechte des Kindes haben, wie zum Beispiel Bildung, Gesundheit oder Wohlfahrt etc., sondern auch von allen anderen Ressorts anerkannt werden, wie zum Beispiel den Finanz-, Planungs-, Arbeits- und Verteidigungsministerien.

38. Der Ausschuss als Vertragsorgan ist der Meinung, dass es nicht empfehlenswert wäre, wenn er versuchen würde, detaillierte Maßnahmen für die sehr unterschiedlichen Regierungssysteme der verschiedenen Vertragsstaaten vorzugeben. Es gibt viele formelle und informelle Wege, eine effektive Koordinierung zu erreichen, wie zum Beispiel inter-ministerielle und interdisziplinäre Ausschüsse für Kinder. Der Ausschuss schlägt den Vertragsstaaten vor, Mechanismen auf Regierungsebene unter dem Aspekt der Umsetzung des Übereinkommens zu überprüfen, wenn dies nicht bereits geschehen ist, insbesondere im Hinblick auf jene vier Artikel, die als allgemeine Prinzipien anerkannt wurden (siehe Absatz 12).

39. Viele Vertragsstaaten haben sinnvollerweise eine Sonderabteilung oder eine Einheit in der Nähe des Regierungszentrums, in einigen Fällen im Amt des Präsidenten oder Premierministers oder im Kabinett zur Koordinierung der Umsetzung und Gestaltung von Kinderpolitik eingerichtet. Wie oben erwähnt, berühren so gut wie alle Ressorts das Leben von Kindern. Es ist nicht praktikabel, sämtliche Verantwortlichkeiten für Belange von Kindern in einer einzigen Abteilung zusammenzufassen, dies würde in jedem Fall die Gefahr mit sich bringen, dass Kinder auf Regierungsebene marginalisiert werden. Eine Spezialeinheit mit Autorität auf hoher Ebene, die zum Beispiel direkt dem Premierminister oder Präsidenten oder dem Kabinettsausschuss für Kinder untersteht, kann sowohl dem allgemeinen Ziel dienen, Kinder auf

Regierungsebene sichtbar zu machen, als auch zur Koordinierung beitragen, um die Achtung der Rechte des Kindes ressortübergreifend und auf allen Behördenebenen sicherzustellen. Einer solchen Einheit kann Verantwortung für die Entwicklung einer umfassenden Kinder-Strategie und das Monitoring ihrer Umsetzung sowie für die Koordinierung der Berichterstattung nach dem Übereinkommen zugeordnet werden.

C. Dezentralisierung, Föderalisierung, Delegation

40. Der Ausschuss hat es für nötig befunden, vielen Staaten gegenüber zu betonen, dass die Dezentralisierung von Macht durch Übertragung und Delegation von Regierungsverantwortlichkeiten nicht immer die unmittelbare Verantwortlichkeit der Regierung des jeweiligen Vertragsstaates für die Erfüllung von dessen Verpflichtungen gegenüber jedem Kind in seinem Hoheitsgebiet, unabhängig von der jeweiligen Struktur des Staates, verringert.

41. Der Ausschuss wiederholt, dass ein Staat, der das Übereinkommen ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, unter allen Umständen die Verantwortung für die volle Umsetzung des Übereinkommens innerhalb seines Hoheitsgebietes behält. In jedem Dezentralisierungsprozess müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass den zuständigen Ämtern ausreichend Finanzen, Personal und andere Ressourcen zur Verfügung stehen, um das Übereinkommen wirksam umsetzen zu können. Die Regierungen der Vertragsstaaten müssen Befugnisse behalten, um die Befolgung des Übereinkommens von dezentraler Verwaltung und lokalen Behörden zu verlangen, und sie müssen ständige Monitoringmechanismen schaffen, um sicherzustellen, dass das Übereinkommen beachtet und gegenüber allen Kindern innerhalb des jeweiligen Hoheitsgebiets ohne Diskriminierung angewendet wird. Weiterhin müssen Sicherheitsklauseln gewährleisten, dass eine Dezentralisierung oder Devolution nicht zu einer Diskriminierung beim Genuss der Rechte des Kindes in den verschiedenen Regionen führt.

D. Privatisierung

42. Der Prozess der Privatisierung von Dienstleistungen kann sich gravierend auf die Anerkennung und Verwirklichung der Rechte des Kindes auswirken. Der Ausschuss widmete seinen Allgemeinen Diskussionstag im Jahre 2002 dem »Privatsektor als Dienstleistungsanbieter und seine Rolle bei der Umsetzung der Rechte des Kindes« und definierte »Privatsektor« als Sektor, der aus gewinn- und aus nicht gewinnorientierten Unternehmen,

nichtstaatlichen Organisationen und anderen privaten Zusammenschlüssen besteht. Im Rahmen der Allgemeinen Diskussion hat der Ausschuss detaillierte Empfehlungen verabschiedet, die er den Vertragsstaaten nahe legen möchte.¹³

43. Der Ausschuss betont, dass die Vertragsstaaten eine Rechtspflicht haben, die Rechte des Kindes, wie sie in dem Übereinkommen niedergelegt sind, zu achten und zu gewährleisten. Dies beinhaltet auch die Verpflichtung sicherzustellen, dass nichtstaatliche Dienstleistungsanbieter in Übereinstimmung mit den Vorschriften handeln, und somit indirekte Verpflichtungen für diese Akteure zu schaffen.

44. Der Ausschuss betont, dass die Ermächtigung des Privatsektors – wie oben definiert – Dienste anzubieten, Einrichtungen zu verwalten etc., in keiner Weise die Verpflichtungen des Staates verringert, die volle Anerkennung und Verwirklichung aller im Übereinkommen verankerten Rechte für jedes Kind in seinem Hoheitsgebiet sicherzustellen (Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 3 Abs. 2). Artikel 3 Abs. 1 schreibt fest, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob die Maßnahmen von öffentlichen oder privaten Einrichtungen ergriffen werden, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist. Artikel 3 Abs. 3 verlangt, dass die für die Fürsorge des Kindes verantwortlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen entsprechen, insbesondere im Bereich der Gesundheit sowie hinsichtlich der Zahl und fachlichen Eignung des Personals. Dies verlangt eine strenge Aufsicht, um Übereinstimmung mit dem Übereinkommen sicherzustellen. Der Ausschuss schlägt vor, einen ständigen Monitoringmechanismus oder ein Verfahren einzurichten, das die Achtung des Übereinkommens durch staatliche und nichtstaatliche Institutionen, Dienste und Einrichtungen sicherstellt.

E. Monitoring der Umsetzung – Notwendigkeit einer Überprüfung und Bewertung der Auswirkungen auf das Kind

45. Die vorrangige Berücksichtigung des Wohls des Kindes bei allen es betreffenden Maßnahmen (Artikel 3 Abs. 1), die Achtung aller Vorschriften des Übereinkommens in Gesetzgebung und Politik sowie dessen Förderung auf allen Regierungsebenen verlangen eine ständige Überprüfung der Auswirkungen auf das Kind (die die Auswirkungen jedes Gesetzesvorschlags und jedes Entwurfs für politische Richtlinien oder Haushaltsrichtlinien, die

13 Bericht der 31. Sitzung, September-Oktober 2002, Allgemeiner Diskussionstag zu »The private sector as service provider and its role in implementing child rights«, Abs. 630–653.

Kinder und den Genuss ihrer Rechte betreffen, prognostiziert), sowie eine Bewertung dieser Auswirkungen auf das Kind (Bewertung der tatsächlichen Umsetzung). Dieser Prozess sollte so früh wie möglich auf allen Regierungsebenen bei der Entwicklung politischer Richtlinien eingesetzt werden.

46. Eigenkontrolle und Evaluierung sind obligatorisch für die Regierung. Der Ausschuss sieht jedoch auch eine unabhängige Überprüfung des Fortschritts bei der Umsetzung durch zum Beispiel parlamentarische Ausschüsse, nichtstaatliche Organisationen, akademische Institute, Berufsverbände, Jugendgruppen und unabhängige Menschenrechtsinstitutionen als wichtig an (siehe unten, Absatz 65).

47. Der Ausschuss zollt jenen Staaten Anerkennung, die Gesetze zur Vorbereitung und Präsentation von Studien über die förmlichen Auswirkungen für das Parlament und/oder die Öffentlichkeit verabschiedet haben. Jeder Staat sollte erwägen, wie er die Einhaltung des Artikels 3 Abs. 1 sicherstellen kann, wobei dies die sichtbare Einbeziehung von Kindern und die Berücksichtigung ihrer Rechte in der Politik fördern sollte.

F. Datenerhebung, Analyse und Entwicklung von Indikatoren

48. Ein wichtiger Teil der Umsetzung beinhaltet die ausreichende und verlässliche Sammlung aufgeschlüsselter Daten über Kinder, um Diskriminierung und/oder Unterschiede bei der Verwirklichung von Rechten identifizieren zu können. Der Ausschuss erinnert die Vertragsstaaten daran, dass die Datenerfassung sich über die gesamte Kindheit, das heißt bis zum 18. Lebensjahr, erstrecken sollte. Sie sollte zudem im gesamten Hoheitsgebiet koordiniert werden, um national anwendbare Indikatoren gewährleisten zu können. Die Staaten sollten mit geeigneten Forschungsinstituten zusammenarbeiten und versuchen, durch qualitative und quantitative Studien ein vollständiges Bild des Fortschritts bei der Umsetzung zu erstellen. Die Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte verlangen detaillierte, aufgeschlüsselte, statistische und andere Daten im Hinblick auf alle Bereiche des Übereinkommens. Es ist entscheidend, nicht nur ein effektives System für die Datenerhebung zu schaffen, sondern auch sicherzustellen, dass die gesammelten Daten bewertet und für die Überprüfung des Fortschritts bei der Umsetzung zur Identifizierung von Problemen und zur Information über die Entwicklung der Kinderpolitik genutzt werden. Die Auswertung verlangt die Entwicklung von Indikatoren, die sich auf alle im Übereinkommen verankerten Rechte beziehen.

49. Der Ausschuss zollt Vertragsstaaten Anerkennung, die einen umfangreichen Jahresbericht zum Stand der Rechte des Kindes innerhalb ihres Hoheitsgebiets veröffentlichen. Die Veröffentlichung, Verbreitung und eine weit gestreute Diskussion solcher Berichte – auch im Parlament – kann dazu beitragen, ein breites öffentliches Engagement für die Umsetzung des Übereinkommens zu fördern. Um Kinder und Minderheiten in diesen Prozess einzubeziehen, sind Übersetzungen, einschließlich kindgemäßer Versionen, entscheidend.

50. Der Ausschuss betont, dass in vielen Fällen nur das Kind selbst in der Lage ist anzugeben, ob seine Rechte vollständig anerkannt und verwirklicht wurden. Kinder zu befragen und (unter entsprechenden Schutzmaßnahmen) in die Forschung mit einzubeziehen, ist möglicherweise eine wichtige Methode, um zum Beispiel herauszufinden, inwieweit ihre bürgerlichen Rechte, einschließlich des bedeutenden Rechts gemäß Artikel 12, ihre Meinung zu äußern und gehört zu werden, innerhalb der Familie, in Schulen etc. geachtet werden.

G. Belange von Kindern im Finanzhaushalt kenntlich machen

51. In seinen Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte und bei der Prüfung der Staatenberichte hat der Ausschuss viel Aufmerksamkeit auf die Bestimmung und Analyse von Ressourcen für Kinder in nationalen und anderen Finanzhaushalten verwandt.¹⁴ Kein Staat kann feststellen, ob er, wie in Artikel 4 vorgesehen, »die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Kindes unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel« achtet, solange er nicht bestimmen kann, welcher Anteil des nationalen oder anderen Haushalts (unmittelbar oder mittelbar) dem sozialen Sektor, und, innerhalb dessen, Kindern gewidmet wird. Einige Staaten behaupten, dass es nicht möglich sei, den nationalen Haushalt auf diese Weise zu analysieren. Dennoch haben andere genau dies getan und veröffentlichten jährlich einen »Kinderfinanzhaushalt«. Der Ausschuss muss wissen, welche Maßnahmen auf allen Regierungsebenen ergriffen wurden, um zu gewährleisten, dass die wirtschaftliche und soziale Planung, die Entscheidungsfindung und Haushaltsfestlegungen das Wohl des Kindes als ein Hauptanliegen berücksichtigen und dass Kinder, einschließlich marginalisierter und benachteiligter Gruppen, von negativen Auswirkungen der Wirtschaftspolitik und Finanzkürzungen nicht betroffen werden.

14 Vgl. Allgemeine Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, die gemäß Artikel 44 Abs. 1 (b) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vorgelegt werden, CRC/C/58, 20. November 1996, Abs. 20.

52. In Anbetracht der Tatsache, dass Wirtschaftspolitik nie neutral in ihren Auswirkungen auf die Rechte des Kindes sein kann, ist der Ausschuss sehr besorgt über die häufig negativen Auswirkungen von strukturellen Anpassungsprogrammen und Übergangsphasen zur Marktwirtschaft. Die Umsetzung der Verpflichtungen gemäß Artikel 4 und anderer Vorschriften des Übereinkommens verlangt ein strenges Monitoring der Auswirkungen solcher Veränderungen und Anpassungsprogramme, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Kindes zu schützen.

H. Ausbildung und Capacity-Building

53. Der Ausschuss betont die Verpflichtung der Staaten, eine Ausbildung und ein Capacity-Building für all diejenigen zu entwickeln, die an dem Umsetzungsprozess beteiligt sind – Regierungsbeamte/innen, Parlamentarier/innen und Mitglieder der Justiz – sowie für alle, die mit Kindern arbeiten. Dies betrifft zum Beispiel die Leitung von Gemeinschaften und religiöse Oberhäupter, Lehrer/innen, Sozialarbeiter/innen und anderes Personal, einschließlich Personen, die in Heimen oder Anstalten mit Kindern arbeiten, außerdem die Polizei und das Militär, einschließlich Blauhelmsruppen, sowie Personen, die in den Medien arbeiten und viele andere. Die Ausbildung muss systematisch und fortdauernd sein und eine Grundausbildung sowie Wiederholungskurse beinhalten. Ziel der Ausbildung ist es, den Status des Kindes als Inhaber von Menschenrechten zu verdeutlichen, die Kenntnis und das Verständnis des Übereinkommens zu erhöhen und eine aktive Befolgung aller seiner Vorschriften zu fördern. Der Ausschuss erwartet, dass das Übereinkommen in der Berufsausbildung, in Verhaltensregeln und in jeder Art von Lehrplänen enthalten ist. Die Kenntnis und das Verständnis von Menschenrechten müssen natürlich auch unter Kindern, im Rahmen von Lehrplänen, aber auch anderweitig gefördert werden (siehe auch Artikel 42 sowie Absatz 69 unten und auch die Allgemeine Bemerkung Nr. 1 des Ausschusses zu den Zielen der Bildung).

54. Die Allgemeinen Richtlinien des Ausschusses zu Form und Inhalt der Staatenberichte erwähnen einige Aspekte der Ausbildung, einschließlich der besonderen Ausbildung, die für jedes Kind von Bedeutung ist, damit es seine Rechte genießen kann. Das Übereinkommen hebt die Bedeutung der Familie in seiner Präambel und vielen Artikeln hervor. Vor allem ist es wichtig, die Förderung der Rechte des Kindes in Kurse zur Vorbereitung auf die Elternschaft zu integrieren.

55. Die Effektivität der Ausbildung sollte regelmäßig evaluiert werden, nicht nur durch Überprüfung der Kenntnis des Übereinkommens und seiner

Vorschriften, sondern auch in Hinblick darauf, inwieweit sich dadurch Denkweisen und Praktiken durchgesetzt haben, die den Genuss der Rechte des Kindes aktiv fördern.

I. Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

56. Die Umsetzung ist eine Verpflichtung der Vertragsstaaten, bei der alle Bereiche der Gesellschaft, einschließlich der Kinder, einbezogen werden sollten. Der Ausschuss erkennt an, dass bestimmte Verantwortlichkeiten, die Rechte des Kindes zu achten und zu gewährleisten, sich auf Bereiche erstrecken, die außerhalb des Staats und staatlich kontrollierter Dienste und Einrichtungen liegen und die Kinder, Eltern, entfernte Familienangehörige, andere Erwachsene sowie nichtstaatliche Dienste und Organisationen betreffen. Der Ausschuss stimmt mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte zum Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit überein, die in Absatz 42 feststellt: »Obgleich nur Staaten Parteien des Pakts sind und daher letztendlich nur sie für dessen Einhaltung zur Rechenschaft gezogen werden können, haben alle Mitglieder der Gesellschaft – Einzelpersonen wie Mediziner/innen, Familien, lokale Gemeinschaften, zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft – gewisse Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit. Die Vertragsstaaten sollten deshalb für ein Umfeld sorgen, das es erleichtert, diesen Verantwortlichkeiten nachzukommen.«

57. Artikel 12 des Übereinkommens verlangt, wie bereits hervorgehoben (Absatz 12), dass die Meinung des Kindes in allen es berührenden Angelegenheiten berücksichtigt wird, was schlicht die Umsetzung »seines« Übereinkommens bedeutet.

58. Der Staat muss im umfassendsten Sinne mit nichtstaatlichen Organisationen eng zusammenarbeiten und dabei deren Eigenständigkeit achten; dies schließt zum Beispiel Menschenrechts-NGOs, von Kindern und Jugendlichen geführte Organisationen und Jugendgruppen, Eltern- und Familiengruppen, Glaubensgemeinschaften, akademische Einrichtungen und Berufsverbände ein. Nichtstaatliche Organisationen haben bei der Formulierung des Übereinkommens eine besonders wichtige Rolle gespielt, und ihre Einbeziehung in den Prozess seiner Umsetzung ist entscheidend.

59. Der Ausschuss begrüßt die Entwicklung von NGO-Koalitionen und NGO-Allianzen, die sich der Förderung, dem Schutz und dem Monitoring

der Menschenrechte des Kindes widmen. Er fordert die Regierungen dringend auf, ihnen nicht-weisungsgebundene Unterstützung zu gewähren und zu ihnen positive formelle und auch informelle Beziehungen zu entwickeln. Das Engagement von nichtstaatlichen Organisationen, die unter die Definition »andere zuständige Stellen« des Artikels 45 (a) fallen, hat in vielen Fällen Anstoß sowohl für das Umsetzungsverfahren als auch für die Berichterstattung gemäß dem Übereinkommen gegeben. Die Arbeit der NGO-Gruppe für das Übereinkommen über die Rechte des Kindes hat eine sehr willkommene, starke und unterstützende Wirkung für das Berichtsverfahren und für andere Aspekte der Arbeit des Ausschusses. Der Ausschuss unterstreicht in seinen Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, dass der Vorbereitungsprozess für den Bericht die »allgemeine Beteiligung an und öffentliche Überprüfung der Regierungspolitik ermutigen und ermöglichen sollte«.¹⁵ Die Medien können im Umsetzungsverfahren wertvolle Partner sein (siehe auch Absatz 70).

J. Internationale Zusammenarbeit

60. Artikel 4 betont, dass die Umsetzung des Übereinkommens eine Kooperationsaufgabe für alle Staaten der Welt ist. Dieser und andere Artikel des Übereinkommens heben die Notwendigkeit von internationaler Zusammenarbeit hervor.¹⁶ Die Charta der Vereinten Nationen (Artikel 55 und 56) bestimmt das allumfassende Ziel internationaler wirtschaftlicher und sozialer Zusammenarbeit, und die Mitglieder verpflichten sich nach der Charta, »gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten«, um diese Ziele zu erreichen. In der Milleniumserklärung der Vereinten Nationen und bei anderen globalen Zusammenkünften, einschließlich der Sondersitzung der VN-Generalversammlung zu Kindern, haben sich die Staaten insbesondere zu internationaler Zusammenarbeit verpflichtet, um die Armut zu beseitigen.

61. Der Ausschuss rät den Staaten, das Übereinkommen als Rahmen für die internationale Entwicklungshilfe mit direktem oder indirektem Bezug zu Kindern heranzuziehen; Programme von Geberstaaten sollten die Rechte des Kindes achten. Der Ausschuss empfiehlt den Staaten dringend, interna-

15 Allgemeine Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, die gemäß Artikel 44 Abs. 1 (b) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vorgelegt werden, CRC/C/58, 20. November 1996, Abs. 3.

16 Folgende Artikel beziehen sich ausdrücklich auf internationale Zusammenarbeit: Artikel 7 Abs. 2, Artikel 11 Abs. 2, Artikel 17 (b), Artikel 21 (e), Artikel 22 Abs. 2, Artikel 23 Abs. 4, Artikel 24 Abs. 4, Artikel 27 Abs. 4, Artikel 28 Abs. 3, Artikel 34 und Artikel 35.

tional vereinbarte Ziele zu erreichen, einschließlich des Ziels der Vereinten Nationen, 0,7% des Bruttosozialprodukts internationaler Entwicklungshilfe zu widmen. Dieses Ziel wurde zusammen mit anderen Zielen im »Monterrey Consensus« der Internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development) des Jahres 2002 wiederholt.¹⁷ Der Ausschuss ermutigt die Vertragsstaaten, die internationale Hilfe erhalten, einen substanziellen Teil dieser Hilfe Kindern zukommen zu lassen. Der Ausschuss erwartet von den Vertragsstaaten, dass sie in der Lage sind, jährlich den Anteil internationaler Hilfe bestimmen zu können, der für die Umsetzung der Rechte des Kindes aufgewendet wurde.

62. Der Ausschuss bekräftigt die Ziele der 20/20-Initiative, als gemeinsame Verantwortlichkeit von Entwicklungsländern und Geberstaaten einen allgemeinen Zugang zu grundlegenden sozialen Leistungen angemessenen Standards auf nachhaltiger Basis zu erreichen. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass, wie sich bei internationalen Zusammenkünften zur Überprüfung des Fortschritts herausgestellt hat, viele Staaten Schwierigkeiten haben werden, grundlegende wirtschaftliche und soziale Rechte zu gewährleisten, falls nicht zusätzliche Mittel zugeteilt und die Effizienz bei der Ressourcenverteilung erhöht wird. Der Ausschuss nimmt laufende Bemühungen zur Kenntnis und fördert sie im Rahmen des »Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)« zur Armutsverringerung in den am höchsten verschuldeten Ländern. Als zentrale länderspezifische Strategie zur Erreichung des Millennium-Entwicklungsziels müssen PRSPs eine starke Betonung der Rechte des Kindes beinhalten. Der Ausschuss fordert die Regierungen, Geber und die Zivilgesellschaft dringend auf sicherzustellen, dass die Rechte des Kindes bei der Formulierung von PRSPs als bedeutende Priorität angesehen und sektorenübergreifende Entwicklungsansätze genutzt werden. Sowohl PRSPs als auch sektorenübergreifende Ansätze sollten die Prinzipien der Rechte des Kindes durch einen ganzheitlichen, kinderbezogenen Ansatz widerspiegeln, der das Kind als Rechtsträger anerkennt und Entwicklungsziele und Zielsetzungen, die für Kinder relevant sind, einbezieht.

63. Der Ausschuss ermutigt die Vertragsstaaten, soweit angemessen, technische Hilfe im Prozess der Umsetzung des Übereinkommens anzubieten und in Anspruch zu nehmen. Die UNICEF, das Hochkommissariat für Menschenrechte und andere VN- oder VN-verwandte Organisationen können technische Hilfe zusammen mit vielen Aspekten der Umsetzung anbieten. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, ihr Interesse an technischer Hilfe in ihren Berichten zum Übereinkommen zum Ausdruck zu bringen.

17 Bericht der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, Monterrey, Mexiko, 18.–22. März 2002, A/Conf.198/11.

64. Bei der Förderung internationaler Zusammenarbeit und bei technischer Hilfe sollten alle VN- und VN-verwandten Organisationen sich von dem Übereinkommen leiten lassen und die Rechte des Kindes in alle ihre Aktivitäten integrieren. Sie sollten versuchen sicherzustellen, dass die internationale Zusammenarbeit im Rahmen ihres Einflussbereichs darauf abzielt, Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß dem Übereinkommen zu unterstützen. Ebenso sollten die Weltbank, der Internationale Währungsfond und die Welthandelsorganisation sicherstellen, dass ihre Aktivitäten im Rahmen von internationaler Zusammenarbeit und wirtschaftlicher Entwicklung vorrangig das Wohl des Kindes berücksichtigen und eine vollständige Umsetzung des Übereinkommens fördern.

K. Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen

65. In seiner zweiten Allgemeinen Bemerkung zur Rolle unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz und der Förderung der Rechte des Kindes stellt der Ausschuss fest, dass er »die Gründung solcher Institutionen als Teil der von den Vertragsstaaten übernommenen Verpflichtungen an[sieht], die zur Umsetzung des Übereinkommens beitragen und somit die universelle Anerkennung der Rechte des Kindes vorantreiben.« Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen ergänzen die wirksamen staatlichen Strukturen für Kinder; ein bedeutender Aspekt ist ihre Unabhängigkeit: »Die Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen besteht darin, die Einhaltung des Übereinkommens durch den Staat und dessen Fortschritte bei der Umsetzung unabhängig zu überwachen sowie alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die vollständige Achtung der Rechte des Kindes zu gewährleisten. Dies kann bedeuten, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen Projekte zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes entwickeln; es soll jedoch nicht dazu führen, dass die Regierung ihre Überwachungspflichten auf die nationalen Menschenrechtsinstitutionen überträgt. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen ihren Aufgabenbereich und ihre Tätigkeiten frei bestimmen können.«¹⁸ Die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 gibt eine genaue Anleitung für die Schaffung und die Arbeit unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen für Kinder.

¹⁸ Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Absatz 25.

Artikel 42: Bekanntmachung des Übereinkommens bei Kindern und Erwachsenen

»Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Grundsätze und Bestimmungen dieses Übereinkommens durch geeignete und wirksame Maßnahmen bei Erwachsenen und auch bei Kindern allgemein bekannt zu machen.«

66. Jeder Einzelne muss seine Rechte kennen. Traditionell werden in den meisten, wenn nicht sogar in allen Gesellschaften Kinder nicht als Rechtsträger angesehen. Daher kommt Artikel 42 besondere Bedeutung zu. Wenn Erwachsene, die mit Kindern zu tun haben, Eltern und andere Familienmitglieder sowie Lehrer/innen und Pfleger/innen die Bedeutung des Übereinkommens nicht verstehen, insbesondere nicht die Gleichstellung von Kindern als Rechtssubjekte, dann ist es höchst unwahrscheinlich, dass die im Übereinkommen verankerten Rechte für viele Kinder verwirklicht werden können.

67. Der Ausschuss schlägt den Vertragsstaaten vor, eine umfassende Strategie zur Bekanntmachung des Übereinkommens in der gesamten Gesellschaft zu entwickeln. Die Strategie sollte Informationen zu jenen Stellen – staatlichen und unabhängigen – beinhalten, die an der Umsetzung und Überwachung beteiligt sind, und auch dazu, wie mit diesen Stellen Kontakt aufgenommen werden kann. Auf unterster Ebene muss der Text des Übereinkommens in allen Sprachen bekannt gemacht werden (der Ausschuss empfiehlt die Sammlung durch das Hochkommissariat für Menschenrechte mit offiziellen und inoffiziellen Übersetzungen des Übereinkommens). Es muss eine Strategie zur Verbreitung des Übereinkommens unter Analphabeten geben. Die UNICEF und nichtstaatliche Organisationen haben in vielen Staaten kindgemäße Versionen des Übereinkommens für Kinder jeder Altersgruppe entwickelt – ein Vorgang, den der Ausschuss willkommen heißt und ermutigt. Außerdem sollten Kinder auch über Hilfe und Betreuungsstellen informiert werden.

68. Kinder müssen sich Kenntnis über ihre Rechte aneignen. Daher hebt der Ausschuss besonders hervor, das Übereinkommen und die Menschenrechte allgemein auf jeder Lernstufe in den Schullehrplan einzubeziehen. Die erste Allgemeine Bemerkung des Ausschusses zu den Zielen der Bildung sollte als hiermit in Zusammenhang stehend gelesen werden. Artikel 29 Abs. 1 verlangt, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss, »...dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu vermitteln...« Die Allgemeine Bemerkung unterstreicht: »Menschenrechtsbildung sollte Informationen über den Inhalt der Menschenrechtsverträge geben. Aber Kinder sollten auch etwas über Menschenrechte erfahren, indem sie erkennen, wie Menschenrechtsnormen in der Praxis – ob zu Hause, in der Schule oder innerhalb der Gemeinschaft – umgesetzt werden.

Menschenrechtsbildung sollte ein umfassender, lebenslanger Prozess sein und mit der Reflexion über Menschenrechtswerte im täglichen Leben und den Erfahrungen des Kindes beginnen.«¹⁹

69. In gleicher Weise muss die Vermittlung von Kenntnissen über das Übereinkommen in interne Einführungs- und Ausbildungskurse für alle diejenigen integriert werden, die mit oder für Kinder arbeiten (siehe oben Absatz 53). Der Ausschuss legt den Vertragsstaaten die Empfehlungen nahe, die er im Rahmen einer Zusammenkunft zum zehnjährigen Bestehen des Übereinkommens zu allgemeinen Umsetzungsmaßnahmen verfasst hat und in denen er betont, dass »die Verbreitung und die Förderung des öffentlichen Bewusstseins über die Rechte des Kindes am wirksamsten sind, wenn sie als Prozess sozialer Veränderung, Interaktion und als Dialog anstatt als Vortrag begriffen werden. Die Förderung des öffentlichen Bewusstseins sollte alle Gesellschaftsbereiche einbeziehen, einschließlich Kinder und junge Leute. Kinder, einschließlich Jugendliche, haben das Recht, an der Bewusstseinsförderung über ihre Rechte teilzunehmen, soweit es ihrem Entwicklungsstand nach möglich ist.«²⁰

»Der Ausschuss empfiehlt, dass alle Bemühungen um eine Ausbildung zu den Rechten des Kindes pragmatisch und systematisch gestaltet und in die reguläre Berufsausbildung integriert werden, um deren Bedeutung und Zukunftsfähigkeit zu maximieren. Die Menschenrechtsbildung sollte partizipatorische Methoden nutzen und Berufstätige mit Fähigkeiten und Denkweisen ausstatten, die sie befähigen, mit Kindern und jungen Menschen in einer Weise umzugehen, die deren Rechten, Würde und Selbstachtung förderlich ist.«²¹

70. Die Medien können bei der Verbreitung der Kenntnis des Übereinkommens und seines Verständnisses eine entscheidende Rolle spielen. Der Ausschuss ermutigt freiwilliges Engagement in diesem Prozess, das auch von Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen gefördert werden kann.²²

Artikel 44 Abs. 6: Weite Verbreitung der Berichte zum Übereinkommen

»Die Vertragsstaaten sorgen für eine weite Verbreitung ihrer Berichte im eigenen Land.«

19 Allgemeine Bemerkung Nr. 1, Absatz 15.

20 Bericht der 22. Sitzung, September/Oktober 1999, CRC/C/90, Abs. 291 (k): *Tenth anniversary of the Convention on the Rights of the Child, commemorative meeting: achievements and challenges*.

21 Ibid., Abs. 291 (l).

22 Der Ausschuss hielt einen Allgemeinen Diskussionstag zu »Das Kind und die Medien« im Jahre 1996 und nahm detaillierte Empfehlungen an; vgl. Bericht über die 13. Sitzung, September/Oktober 1996, CRC/C/57, Abs. 242 ff.

71. Wenn die Berichterstattung zum Übereinkommen eine wichtige Rolle bei dessen Umsetzung auf nationaler Ebene spielen soll, dann müssen Erwachsene und Kinder im gesamten Hoheitsgebiet des Vertragsstaates davon Kenntnis haben. Der Berichterstattungsprozess ist eine einzigartige Methode internationaler Verantwortlichkeit im Hinblick auf die Behandlung von Kindern und deren Rechten durch die Vertragsstaaten. Solange die Berichte nicht auf nationaler Ebene verbreitet und konstruktiv erörtert werden, wird der Prozess auf das Leben von Kindern kaum Einfluss haben.

72. Das Übereinkommen verlangt von den Staaten ausdrücklich, ihre Berichte einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen; dies sollte bereits geschehen sein, wenn die Berichte dem Ausschuss vorgelegt werden. Außerdem sollten die Berichte tatsächlich für jedermann zugänglich gemacht werden, zum Beispiel durch Übersetzung in alle Sprachen, geeignete Versionen für Kinder und Menschen mit Behinderungen etc. Das Internet kann bei der Verbreitung eine große Hilfe sein, und Regierungen und Parlamente werden dringend aufgefordert, ihre Berichte auf ihrer Webseite zu veröffentlichen.

73. Der Ausschuss fordert die Staaten dringend auf, alle anderen Dokumente im Zusammenhang mit der Prüfung ihrer Berichte einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, um eine konstruktive Debatte zu fördern und über den Umsetzungsprozess auf allen Ebenen zu informieren. Insbesondere sollten die abschließenden Stellungnahmen des Ausschusses in der Öffentlichkeit (einschließlich Kinder) verbreitet und im Parlament eingehend debattiert werden. Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen und nichtstaatliche Organisationen können eine wichtige Rolle bei der Förderung einer breit gestreuten Debatte spielen. Die Zusammenfassungen der Anhörungen des Ausschusses helfen beim Verständnis des Verfahrens und der Anforderungen des Ausschusses und sollten daher ebenfalls zugänglich gemacht und erörtert werden.

Ratifizierung anderer wichtiger Internationaler Menschenrechtsabkommen

Wie in Absatz 17 dieser Allgemeinen Bemerkung erwähnt, fordert der Ausschuss über die Rechte des Kindes als Teil seiner Betrachtungen zu den allgemeinen Umsetzungsmaßnahmen und unter Berücksichtigung der Prinzipien der Unteilbarkeit und gegenseitigen Abhängigkeit der Menschenrechte die Vertragsstaaten dringend auf, falls nicht bereits erfolgt, die zwei Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu ratifizieren (zur Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten und zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie). Dasselbe gilt für die sechs weiteren maßgeblichen internationalen Menschenrechtsabkommen. Während des Dialogs mit den Vertragsstaaten ermutigt der Ausschuss häufig auch zur Ratifizierung anderer relevanter internationaler Abkommen. Eine nicht erschöpfende Liste dieser Abkommen ist beigefügt. Der Ausschuss wird diese Liste von Zeit zu Zeit aktualisieren.

- Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights;
- Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty;
- Optional protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;
- Optional protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
- Convention against Discrimination in Education;
- ILO Forced Labour Convention No. 29, 1930;
- ILO Convention No. 105 on Abolition of Forced Labour, 1957;
- ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment, 1973;
- ILO Convention No. 182 on Worst Forms of Child Labour, 1999;
- ILO Convention No. 183 on Maternity Protection, 2000;

- Convention relating to the Status of Refugees of 1951, as amended by the Protocol relating to the Status of Refugees of 1967;
- Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (1949);
- Slavery Convention (1926);
- Protocol amending the Slavery Convention (1953);
- The Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery (1956);
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime of 2000;
- Geneva Convention relative to the Protection of Civilians in Time of War;
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I);
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II);
- Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and of Their Destruction;
- Statute of the International Criminal Court;
- Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption;
- Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction;
- Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children of 1996.