

Lothar Krappmann

Die Rücknahme der Vorbehalte der Bundesrepublik gegen die Kinderrechtskonvention

Nach nicht endenden, stets erfolglosen Bemühungen, Bundesregierungen zur Rücknahme der 1992 beim Beitritt zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte der Kinder (kurz: Kinderrechtskonvention) eingelegten Vorbehalte zu bewegen, hatte kaum noch jemand erwartet, dass dieser Schritt irgendwann noch erfolgen würde. Zwar stand die Absicht im Koalitionsvertrag der jetzigen Regierungsparteien.¹ Aber auch die vorherige Rot-Grüne-Bundesregierung hatte bekundet, sie wolle die Vorbehalte zurücknehmen, löste aber das Versprechen nicht ein.

Am 15. Juli 2010 geschah jedoch rechtsverbindlich, was vor einigen Wochen vom Kabinett beschlossen worden war: Der Repräsentant der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen in New York hinterlegte beim Generalsekretär die formelle Erklärung, dass die Bundesrepublik Deutschland die bei der Ratifikation 1992 ausgesprochenen Vorbehalte („reservations“) aufgibt.

1 Vorbehalte und Erklärungen

Worum handelt es sich bei einem Vorbehalt gegenüber einem internationalen Vertrag? Ein Vorbehalt ist ein Rechtsakt, in dem sich ein Staat Verpflichtungen aus einem Menschenrechtsvertrag, dem er beitrifft, rechtskräftig entzieht. Viele Verträge lassen solche Vorbehalte zu, unter ihnen auch die Kinderrechtskonvention. In Übereinstimmung mit dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 stellt die Kinderrechtskonvention in Artikel 51, Abs. 2, allerdings fest, dass Vorbehalte unzulässig sind, die mit Ziel und Zweck der Konvention nicht zu vereinbaren sind.² Vorbehalte müssen sich auf spezifische Regelungen des Vertrags beziehen, die ein Staat nicht einhalten kann oder will oder erst dann, wenn Gesetze geändert oder neu verabschiedet wurden.

Vom Vorbehalt zu unterscheiden sind Erklärungen, die ein Staat ebenfalls bei der Ratifikation formell abgeben kann. In ihnen kann ein Staat erläutern, wie er eine Verpflichtung aus dem Vertrag versteht und zu erfüllen gedenkt. Derartige Erklärungen sind informativ und helfen, universelle Normen mit der Verschiedenheit von Rechtssystemen zu vereinen. Da solche Erklärungen aber auch die Substanz von Artikeln oder gar des gesamten Vertrags in Frage stellen können, sind Erklärungen in manchen Fällen nicht von Vorbehalten zu unterscheiden. Aus diesem Grund drängen die Ausschüsse, die von den Vertragsstaaten eingesetzt werden, um die Einhaltung der Verträge zu kontrollieren, die Staaten nicht nur, etwaige Vorbehalte aufzugeben, sondern auch Erklärungen zurückzunehmen, die den Vertragsinhalt verändern oder aufheben.

Auch für den Ausschuss, der die Einhaltung der Kinderrechtskonvention prüft, ist das Thema Vorbehalte und Erklärungen jedes Mal ein wichtiger Punkt in der Aussprache mit Regierungen, die in ihren fünfjährlichen Pflichtberichten auch zu ihren etwaigen Vorbehalten und Erklärungen

1 Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und FDP (17. Legislaturperiode, Oktober 2009): Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. S. 70.

2 Artikel 2 und Artikel 19 der Vienna Convention on the Laws of treaties 1969. Siehe: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

Stellung nehmen sollen. Die Debatte über diese Vorbehalte ist oft ein wichtiger Prüfstein der Vertragstreue eines Staates. Die Rücknahme wird stets als ein Signal verstanden, dass sich ein Staat voll zu Wortlaut und Sinn eines Vertrags bekennt. Somit fordert der Vertragsausschuss Staaten mit Vorbehalten bei jeder Aussprache über den Bericht zur Erfüllung des Vertrags auf, Vorbehalte aufzugeben, so auch der Kinderrechtsausschuss 1995 und 2004 in der Aussprache mit den jeweiligen Delegationen der Bundesrepublik.³

2 Die Rücknahme der Vorbehalte durch die Bundesrepublik

Diesen Schritt hat die Bundesrepublik Deutschland jetzt nach langen Auseinandersetzungen getan. Jahrelang reagierte die Bundesregierung auf Kleine und Große Anfragen und Entschließungen mit Rechtfertigungen ihrer Vorbehalte, dann mit dem Versprechen, die Rücknahme zu prüfen, und schließlich mit Hinweisen auf Uneinigkeit unter den zu beteiligenden Bundesländern.⁴ Im Zentrum stand immer die Behandlung der Flüchtlingskinder, obwohl das Dokument mehrere Punkte enthielt, in denen die Bundesrepublik der Kinderrechtskonvention nicht oder zum Zeitpunkt des Beitritts noch nicht folgen wollte. Als Beobachter hat man den Eindruck, dass der Sturmlauf der Kritik im Bundestag und von Seiten zahlreicher Organisationen, die sich der Flüchtlingskinder annehmen, die Regierung am Ende bewogen hat, diesen Stein ständigen Anstoßes aus dem Weg zu räumen.

Es ist ein begrüßenswerter Schritt, der zur Stärkung der Anstrengungen beiträgt, Kinder- und Menschenrechte zu verwirklichen, weil jeder Vertragsstaat alle Zweifel ausräumen sollte, er stehe nicht voll hinter dem Ziel, die Rechte der Kinder umfassend zu sichern. Dieser Schritt macht es der Bundesrepublik zudem leichter, in den Beziehungen zu anderen Staaten die Einhaltung von Kinder- und Menschenrechten zu verlangen. Auch der Europäischen Union muss daran gelegen sein, dass ihre Mitgliedsstaaten im Hinblick auf ihr Bekenntnis zu den Kinder- und Menschenrechten nicht angreifbar sind.

3 Vorbehalte oder Erklärungen der Bundesrepublik?

In den Auseinandersetzungen war immer nur von den zurückzunehmenden Vorbehalten die Rede und nicht von Erklärungen. Tatsächlich ist dem von der Bundesregierung nach der Ratifikation verbreiteten Text von Konvention und begleitenden Materialien nicht eindeutig zu entnehmen, welche Qualität die Aussagen der Ratifikationsurkunde hatten. Es heißt zunächst, Deutschland habe „folgendes erklärt“, und dann schließen sich fünf Absätze an, die keine Überschriften tragen. Die Unterscheidung von Vorbehalt oder Erklärung kommt in den fünf Absätzen nicht vor.⁵

3 Die abschließende Stellungnahme des Ausschusses, Concluding Observations genannt, werden in der treaty body database des Büros der Hohen Kommissarin für Menschenrechte veröffentlicht. Man findet sie auf der Internetseite des Ausschusses: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm

4 Peter, E., Eine schier unendliche Geschichte. Die deutsche Ratifikationserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention im Diskurs – Dokumentation der der rechtspolitischen Kontroverse um eine Rücknahme der deutschen Ratifikationserklärung (hrsg. von der Kindernothilfe e.V. Duisburg und vom Förderverein PRO ASYL e.V., 2009.

5 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (1993). Übereinkommen über die Rechte des Kindes – UN-Kinderkonvention im Wortlaut mit Materialien. Die Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens findet sich auf den Seiten 69 und 70. Eine Neuauflage ist im Internet erhältlich (mit anderen Seitenzahlen): www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-15372-Broschuere-_C3_9Cbereinkommen-_C3_BCber-die-Rechte-des-Kindes.property=pdf,bereich=bmfsfj,rwb=true.pdf

In der Vertragsdokumentation der Vereinten Nationen wird jedoch klar bezeichnet, welche Absätze der deutschen Ratifikationsurkunde einen Vorbehalt und welche Erklärungen darstellen. Wer für diese Einordnung gesorgt hat, ist nicht zu erfahren. Interessanterweise gilt nur einer der Absätze als Vorbehalt, alle anderen werden mit Erklärung überschrieben, darunter auch der bis zuletzt am heftigsten umstrittene Absatz, der sich auf Einreise und Aufenthalt von Ausländern und ihre Behandlung bezieht.⁶

4 Die Vorbehalte und Erklärungen der Bundesrepublik

Es lohnt sich also, die in der deutschen Diskussion als Vorbehalte bezeichneten Absätze noch einmal zu studieren. Sie bezogen sich nicht nur auf die Flüchtlingsproblematik, sondern auch auf weitere Bestimmungen der Konvention. Zu Beginn des Textes begrüßt die Bundesrepublik das Übereinkommen, weist aber darauf hin, dass es nicht unmittelbar gelte, sondern durch mit dem Übereinkommen übereinstimmendes innerstaatliches Recht erfüllt werde.

5 Familien- und Kindschaftsrecht

Im ersten und zweiten Absatz führt der Text aus, in welchen Punkten das Familien- und Kindschaftsrecht nicht mit Bestimmungen des Übereinkommens harmoniert. Angekündigt wird, die Voraussetzungen für die Ausübung der elterlichen Sorge durch beide Eltern zu verbessern, wenn Eltern keine Ehe eingegangen sind oder sich getrennt haben.

Dies ist geschehen, denn durch das Kindschaftsrechtsreformgesetz von 1998 wurde die Stellung des nicht mit der Mutter verheirateten Vaters verbessert, wenngleich er nach wie vor keinen gleichberechtigten Anspruch auf das Sorgerecht hat. Dies ist immer noch Thema von Kontroversen im Land und Gegenstand von Klagen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Die Bundesrepublik beruft sich in diesem Vorbehalt auf den Artikel 3 der Kinderrechtskonvention, der verlangt, das Kindeswohl stets zu einer vorrangigen Erwägung zu machen, und folgert, dass ein gemeinsames Recht der Sorge nicht automatisch und ohne Einzelfallprüfung beiden nicht in ehelicher Gemeinschaft lebenden Eltern überlassen werden könne.

Ebenfalls erwähnt werden in diesen Absätzen die mit der Konvention noch nicht übereinstimmenden familien- und erbrechtlichen Verhältnisse nichtehelicher Kinder. Auch hier hat die Bundesrepublik nachgeholt, was lange gefordert worden war. Die außerhalb von Ehen geborenen Kinder wurden inzwischen durch die Kindschaftsrechtsreform unterhalts- und erbrechtlich den ehelichen Kindern gleichgestellt.

Beide Absätze enthalten folglich typische Erklärungen, in denen die Anpassung von Gesetzen an die Konvention in Aussicht gestellt wurde. Diese Reform fand 1998 statt. Seitdem besteht für diese Erklärungen kein Grund mehr; ihre Streichung war längst fällig. Im Streit um die Rücknahme waren diese familien- und kindschaftsrechtlichen Aspekte weithin vergessen.

6 Der Text der hinterlegten Urkunde, wie ihn die UN-Vertragsdokumentation gespeichert hat, ist zu finden unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en.

6 Jugendgerichtsbarkeit

Auch ein weiterer Punkt wurde kaum beachtet, obwohl dies der einzige Absatz des Textes ist, der in der UN-Vertragsdokumentation als Vorbehalt eingestuft wird, nämlich die Erklärung, die Bundesrepublik werde dem Kind im Konflikt mit dem Gesetz, anders als in Artikel 40 der Konvention verlangt, bei Straftaten geringerer Schwere keinen Anspruch auf einen rechtskundigen Beistand zusichern und nicht grundsätzlich die Nachprüfung eines Urteils durch eine übergeordnete Behörde oder ein höheres Gericht ermöglichen (Artikel 40, Abs. 2, b, Ziffern ii und v).⁷ Einen entsprechenden Vorbehalt haben übrigens auch einige andere europäische Staaten eingelegt.

Es handelt es sich um einen Vorbehalt im strikten Sinne, denn die Bundesrepublik schränkt eine Vorkehrung ein, die die Konvention für alle Kinder vorsieht, die einer Straftat verdächtigt oder beschuldigt werden. Offenbar wollen manche Staaten den Aufwand für einen Beistand in Verfahren vermeiden, die sehr wahrscheinlich alsbald niedergeschlagen werden. Dem Ausschuss ist nie zu Gehör gekommen, dass diese Einschränkung Kinder belastet hat. Nachfragen, auch in der Aussprache mit der deutschen Regierungsdelegation, wurden nicht beantwortet, das Thema vom Ausschuss jedoch mangels übermittelter Beschwerden auch nicht weiter verfolgt.

7 Unterschiede in der Behandlung von Ausländern und Inländern

Die Erklärung im vierten Absatz sieht auf den ersten Blick unproblematisch aus, denn sie bezieht sich, wie es anfänglich scheint, lediglich auf die Einreise von Ausländern und ihren Aufenthalt. Da unbestritten ist, dass die Bundesrepublik wie jeder andere Staat das Recht hat, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern zu erlassen, fragt man sich, weshalb dieses Recht bei der Ratifikation überhaupt erwähnt werden muss, zumal die Konvention dieses Recht nicht in Frage stellt. Man erwartet eher eine Äußerung zu Flüchtlingen, vertriebenen Personen oder Asylsuchenden. Diese Begriffe kommen in diesem Absatz jedoch nicht vor. Er würde somit den Eindruck einer trivialen Feststellung erwecken, wenn da nicht die letzte Zeile wäre, in der die Bundesrepublik den Anspruch erhebt, Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen.

Das wäre akzeptabel, wenn es auf konkrete Tatbestände bezogen worden wäre, denn es gibt Sachverhalte, die Ausländer betreffen und spezifischer Regelungen bedürfen. Ohne eine solche Spezifizierung impliziert ein solcher Satz jedoch eine Verletzung des Nicht-Diskriminierungsgebots in Artikel 2 der Konvention. Daher berührt dieser Absatz die Substanz der Kinder- und Menschenrechte. Er kann nicht als eine Erklärung verstanden werden, sondern nur als Vorbehalt, wohl sogar als ein nach dem Vertragsrecht unzulässiger.

Der Verdacht eines Verstoßes gegen das Nicht-Diskriminierungsgebot wurde der Bundesrepublik schon in der ersten Aussprache mit der Regierung 1995 und noch einmal in der zweiten Aussprache 2004 von Seiten des Ausschusses vorgehalten.

Trotz zahlreicher Bemühungen in der Bundesrepublik, oft von Nicht-Regierungsorganisationen betrieben, aber auch von Parlamentariern massiv unterstützt, wurde dieser gravierende Vorbehalt nicht zurückgenommen. Immer stand dieser Vorbehalt im Mittelpunkt, wenn es darum ging, die Vorbehalte zu streichen. Motiviert wurden die Forderungen durch Beobachtungen, wie Flücht-

⁷ Die Bundesrepublik wiederholte hier einen Vorbehalt, den sie bereits 1973 hinsichtlich entsprechender Artikel im Pakt der Vereinten Nationen über die bürgerlichen und politischen Rechte erhoben hatte.

lingskinder, die aus Gründen von Verfolgung und anderer existentieller Not zusammen mit ihren Eltern oder ohne Begleitung in der Bundesrepublik Schutz suchen, von den Behörden behandelt wurden. Arbeitstagen, Expertenrunden und Fachkonferenzen haben immer wieder dokumentiert, dass fundamentale Rechte, die diesen Kindern von der Konvention zugesichert werden, nicht eingehalten werden: die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls, das Recht auf Gehör, das Recht auf einen Beistand, das Recht auf Familienzusammenführung, das Recht auf Entwicklung und Bildung, um nur einige der allen Kindern, auch geflüchteten Kindern zustehenden Kinderrechte der Konvention zu nennen, die keinen Unterschied zwischen inländischen und ausländischen Kindern anerkennt.⁸

Man kann unterstellen, dass einige politische Kräfte den Vorbehalt nutzten, um ihr abwehrendes Verhalten gegenüber Kinderflüchtlings und -zuwanderern zu stützen. Als Argument gegen die Aufgabe des Vorbehalts war immer wieder die Behauptung zu hören, die Bundesrepublik würde von Kindern überschwemmt, wenn ihr nicht mehr möglich wäre, sich gegen unerwünschte Einwanderung zu wehren. Der auf Ausländer bezogene Absatz des Vorbehalts schien zu legitimieren, dass das Ausländer- und Aufenthaltsrecht über dem Kindeswohlgebot der Konvention und den Bestimmungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes steht.

Infolge europäischer Regelungen der Zuwanderung, die allerdings selber ein eigenes Thema wären, sind diese Überflutungsängste gegenstandslos geworden, falls sie je gerechtfertigt waren. Dagegen war überfällig, dass die Bundesrepublik sich dem Verdacht entzog, sie erhebe den Anspruch, Ausländer zu diskriminieren. Irgendjemand muss bei der Abfassung der Ratifikationserklärung diesen fehldeutbaren Satz übersehen haben.⁹ Im Grunde war dieser vierte Absatz der einzige, der unbedingt und dringend zurückgenommen werden musste.

8 Altersangabe zur Teilnahme an Feindseligkeiten in Artikel 38

Die Ratifikationsurkunde enthält noch einen fünften Absatz, in dem die Bundesrepublik, wie manche andere Staaten, ihr Bedauern ausdrückt, dass Artikel 38 der Konvention schon Fünfzehnjährigen erlaube, unmittelbar an Feindseligkeiten teilzunehmen (wie auch das Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen von 1977 in Art. 77, Abs. 2, von dem die Kinderrechtskonvention diese Altersfestlegung meinte übernehmen zu müssen). Die Bundesrepublik teilt mit, dass sie von dieser Altersgrenze keinen Gebrauch machen werde.

8 *Cremer, H.*, Der Anspruch des unbegleiteten Kindes auf Betreuung und Unterbringung nach Art. 20 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Baden-Baden 2006; *Jordan, S./Peter, E.*, Praxishandbuch Flüchtlingskinder, Karlsruhe 2007; *Kauffmann, H./Riedelsheimer, A.* (Hrsg.), Kindeswohl oder Ausgrenzung? Flüchtlingskinder in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, Karlsruhe 2010; *Krappmann, L./Lob-Hüdepohl, A./Bohmeyer, A./Kurzke-Maasmeier* (Hrsg.), Bildung für junge Flüchtlinge – ein Menschenrecht, Bielefeld 2009.

9 Übrigens wird dieser Absatz zumeist als Vorbehalt gegenüber Artikel 22 der Konvention betrachtet. Jedoch wird Artikel 22 in diesem Absatz gar nicht erwähnt. Einreise und Aufenthalt, die im Zentrum dieses Absatzes stehen, sind keine Themen von Artikel 22. Alle anderen Absätze des hinterlegten Ratifikationsdokuments stellen einen Bezug zu Artikeln der Konvention her, nicht aber dieser. Es würde mich nicht wundern, wenn eine Analyse der Entstehung dieses Textes aufdecken würde, dass dieses Teilstück des Dokuments von Autoren eingefügt wurden, die außerhalb des menschenrechtlichen Diskussionszusammenhangs standen und daher auch den fatalen Nachsatz zur Diskriminierung von Ausländern nicht in seiner Bedeutung erkannten. Das mag auch erklären, warum es in diesem Absatz keinen Hinweis auf den zu berücksichtigenden Art. 3 Wohl des Kindes gibt, wie er im zweiten Absatz dieses Dokuments eingefügt wurde.

Dies ist wiederum eine Erklärung, und diese Erklärung ist inzwischen ebenfalls gegenstandslos, weil die fatale Altersgrenze durch das Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, dem die Bundesrepublik wie viele andere Staaten beigetreten ist, revidiert wurde.

9 Konsequenzen nach der Rücknahme der Vorbehalte

Der genauere Blick auf die Vorbehalte und Erklärungen, die nun zurückgenommen wurden, zeigt also, dass Erklärungen zu drei Rechtskomplexen der Konvention (Absätze 1,2 und 5) durch konstruktive Rechtsentwicklungen in der Bundesrepublik inzwischen der Sachgrundlage entbehren und ein Vorbehalt (Absatz 3) sich offenkundig als so bedeutungslos erwiesen hatte, dass offenbar nichts dagegen sprach, ihn zu streichen. In diesen Punkten sind keine spezifischen Folgen der Rücknahme zu erwarten. Wenn Väter weiterhin um stärkere Beteiligung an der Sorge für das Kind kämpfen, geht es um die Auslegung des Kindeswohls und nicht mehr um die grundsätzliche Anerkennung der Verantwortung und Pflicht beider Eltern.

Die Konflikte kreisten um den Diskriminierungsverdacht in Absatz 4. Die Rücknahme entzieht zwar ausländerfeindlichen Haltungen und Handlungen das Argument, die Bundesrepublik habe selber erklärt, Ausländer müssten anders behandelt werden als die Deutschen. Da sich die ausländerfeindlichen Haltungen und Handlungen jedoch anders nähren, hat die Rücknahme dieses Satzes mit Sicherheit wenig Bedeutung im Vorgehen gegen Ausländerfeindlichkeit.

Dennoch mag der Anspruch, Ausländer anders behandeln zu können als Inländer, Ausländerbehörden in restriktivem Verhalten bestärkt haben. Sie konnten sich dabei in Übereinstimmung mit einer im Vorbehalt dokumentierten Staatsauffassung fühlen. Es ist sicherlich geboten, in diesen Behörden und mit diesen Behörden zu überprüfen, was die Leitlinien der Behandlung von schutzsuchenden Kindern sein müssen. Der Respekt vor den Kindern verlangt, kinderspezifische Fluchtgründe ernst zu nehmen und sie vor herabsetzender Behandlung zu bewahren. Das muss von den aufsichtführenden Ministerien sichergestellt werden.

Die Konflikte um den Vorbehalt hatten auch eine produktive Seite. Der nicht eingeschränkte Anspruch, Ausländer anders als Inländer behandeln zu wollen, hat viele Menschen und Organisationen mobilisiert, die sich für Flüchtlinge und nicht zuletzt für unbegleitete Flüchtlingskinder eingesetzt haben. Das, was sie vorgeschlagen und selber aktiv betrieben haben – Beratung aller Art, Rechtshilfe, Behördenbegleitung, Übersetzungsleistungen, öffentliche Unterstützungskampagnen, Bildungsangebote –, scheiterte vermutlich nie an diesem Vorbehalt, sondern am Unwillen von Verantwortlichen, eng ausgelegten Regeln, mangelnder Berücksichtigung des Kindeswohls, verwehrtem Gehör oder fehlenden Mitteln.

So hat sich trotz dieses Vorbehalts und im Streit um seine Rücknahme in den letzten Jahren die Auffassung durchgesetzt, Kinder, die allein in die Bundesrepublik kommen, in die Obhut des Jugendamtes zu nehmen und nicht den Ausländerbehörden zu überlassen. Der § 42 des KJHG wurde entsprechend revidiert und verpflichtet nun das Jugendamt, ausländische Kinder ohne sorgeberechtigten Erwachsenen in einer geeigneten Einrichtung unterzubringen „und für das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen zu sorgen“ (Abs. 2). Mit Wohl des Kindes ist gemeint, dass alle das Kind berührenden Entscheidungen unter Anhörung des Kindes und mit Gewicht für seine Interessenlage so zu fällen sind, dass die Anerkennung des Kindes als Subjekt und Rechtsträger nach der

Konvention und die Zielsetzung des KJHG, Förderung von Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit, gesichert sind.¹⁰

Diese Neuregelung strahlt auf viele weitere Aspekte in der Behandlung dieser Kinder aus, und zwar nicht nur von unbegleiteten Flüchtlingskindern: Diese Kinder müssen mit anderen Kindern zusammen sein können; der Status des Kindes und der mit ihm verbundene Schutz muss ihnen bis zum 18. Lebensjahr erhalten bleiben; ihr eigenes Lebensschicksal muss beachtet werden, sie sind nicht nur Anhängsel ihrer Eltern; ihr Bildungsweg muss unter denselben Bedingungen gesichert werden wie bei inländischen Kindern und darf nicht auf die Pflichtschulzeit begrenzt werden. Im Falle von unbegleiteten Kindern muss die Suche nach Familienangehörigen mit Nachdruck betrieben werden. Zudem ist die Einsicht gewachsen, dass auch Kindern, die sich widerrechtlich im Land aufhalten („Illegale“), das Recht auf Gesundheit, Bildung, Bildung und die anderen Rechte der Konvention zustehen.

Diese Ansätze sind noch längst nicht durchgesetzt. Sie werden hier erwähnt, um zu demonstrieren, dass der Vorbehalt solches Umdenken keineswegs verhindert hat. Viele der für diese Kinder Verantwortlichen konnten sich Diskussionen, in denen nach kindgerechte Lösungen gesucht wurde, nicht entziehen. Gewöhnlich haben sie behauptet, dass sie das Kindeswohl immer im Auge hätten und sich für kindgemäßes Leben und Entwicklung und Bildung dieser Kinder einsetzen würden. Der Zeitpunkt ist gekommen, diese Rechte der Kinder konkret und verlässlich umzusetzen. Richtlinien und Standards, die auf internationaler Ebene längst existieren, müssen von nun an in Deutschland das Handeln aller Beteiligten bestimmen, etwa die Guidelines on Protection and Care for Refugee Children (seit 1988 immer wieder erschienen) und die Guidelines for the Formal Determination of the Best Interests of the Child (letzte Fassung 2006) des UN-Flüchtlingskommissariats, die UN Guidelines for the Alternative Care of children (2009) und vor allem der Kommentar des UN-Kinderrechtsausschusses für Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin (2005).¹¹

10 Neue Motivation

Ist die Rücknahme des Vorbehalts also ein bedeutungsloser Akt? Nein, sie wird vielen engagierten Menschen, die sich für Flüchtlings- und Zuwandererkinder einsetzen, neue Motivation geben. Der Wegfall des Vorbehalts bringt in sich noch nicht die Lösungen, aber verändert doch den Rahmen, in dem man für die Umsetzung der Kinderrechte arbeitet.

Die Rücknahme wertet auch die Konvention als ganze auf. Die Justizministerin des Bundes, Leutheusser-Schnarrenberger, erklärte nach dem Kabinettsbeschluss: „Mit der Rücknahme wird deutlich, dass Deutschland Kinderrechte ohne Vorbehalt achtet und schützt. Ich freue mich, dass der Durchbruch erreicht werden konnte.“¹² Der Wert solcher Sätze ist demjenigen deutlich, der, wie der Autor dieses Beitrags, sogar Richter sagen hörte, die Kinderrechtskonvention gelte ja in Deutschland gar nicht so ganz. Nicht nur Flüchtlingskinder, sondern die Kinder dieses Landes werden von der Rücknahme der Erklärungen und Vorbehalte profitieren.

10 Der Ausschuss schreibt derzeit an einem Kommentar zur Umsetzung des Rechts des Kindes auf eine vorrangige Erwägung seines Wohls. Der Ausschuss wird darlegen, dass diese Erwägung in einem nachprüfbar und revisionsfähigen Verfahren stattfinden muss.

11 Alles unter diesen Titeln schnell im Internet auffindbar.

12 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Justiz vom 3.5.2010.

Als Einwand wird weiterhin vorgebracht werden, dass die Konvention nicht unmittelbar zu geltendem Recht werde und ihre Bestimmungen daher die Rechtspraxis nicht erreichen. Diese Feststellung reibt sich mit der Aussage im kombinierten Dritt- und Viertbericht der Bundesrepublik an den Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen vom April 2010: „Nach Auffassung der Bundesregierung entsprechen alle Bundesgesetze dem Übereinkommen. Dies gilt auch für das deutsche Ausländer- und Asylrecht. Daran ändert auch die Interpretationserklärung zu Art. 22 KRK nichts.“¹³ Generell mag dies stimmen, im Detail jedoch nicht. Es sei auch an den Artikel 25 des Grundgesetzes erinnert, der erklärt, dass die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechtes seien. „Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.“¹⁴

Diese wichtigen Aussagen verlangen viel legislative und administrative Nacharbeit, damit die Verpflichtungen, die die Bundesrepublik durch die Rücknahme der Vorbehalte nun voll und ganz übernommen hat, auch im Detail des konkreten Handelns realisiert werden. Schritte in dieser Richtung werden durch die Rücknahme der Vorbehalte und Erklärungen ermutigt und erleichtert. So war dieser Rechtsakt sicher ein Markstein in den Anstrengungen, die Kinderrechte umfassend durchzusetzen, aber sicherlich kein Umbruch, denn Widerstände und Zögerlichkeiten werden bleiben.

Verf.: Prof. Dr. Lothar Krappmann, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Lentzeallee 94, 14195 Berlin, E-Mail: krappmann@mpib-berlin.mpg.de

13 Dieser Bericht wird in Kürze im Internet zur Verfügung stehen. Das Zitat ist dem Absatz 23 entnommen.

14 In einem Rechtsgutachten, das die National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland in Auftrag gegeben hat, präsentiert Ralph Lorz eindrucksvolle Gründe, dass eine vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls eine der allgemeinen Regeln ist, die unmittelbar wirksam werden („self-executing“). Prof. Dr. Ralph A. Lorz (2003): Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung. Band VII der Schriftenreihe der National Coalition. Zu bestellen: www.national-coalition.de.