

## LEITARTIKEL

Lothar Krappmann

## Kinderrechte im Dialog durchsetzen? Die Arbeit des UN-Kinderrechtsausschusses

Im November 1989 nahm die Vollversammlung der Vereinten Nationen den ihr vorgelegten Entwurf eines Übereinkommens über die Rechte des Kindes mit großer Mehrheit an und empfahl ihren Mitgliedstaaten den Beitritt.<sup>1</sup> Bereits ein dreiviertel Jahr später trat das Übereinkommen in Kraft, weil bereits die ersten zwanzig Staaten den Beitritt vollzogen hatten. Die DDR ratifizierte das Übereinkommen noch in ihren letzten Tagen im Jahr 1990, die Bundesrepublik im Februar 1992.<sup>2</sup> Bis heute sind 192 Staaten dem Übereinkommen beigetreten, mehr als jedem anderen Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen – offenbar eine wirkliche Erfolgsgeschichte.

Dieser Erfolg war nach den zehnjährigen Bemühungen um ein verabschiedungsreifes Übereinkommen kaum vorherzusehen. Die anfängliche Hoffnung, frühere Erklärungen zu den Kinderrechten schnell in einen Menschenrechtsvertrag umwandeln zu können, erwies sich als voreilig.<sup>3</sup> Schwierigkeiten wurden bald deutlich. Es stellte sich heraus, dass es nicht genügt, bei einer Übertragung der Menschenrechte auf Kinder in einem Übereinkommen über die Rechte der Kinder, an den Stellen, an denen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von Menschen spricht, das Wort „Kinder“ einzusetzen. Wenn die unaufgebaren Rechte der Kinder umfassend kodifiziert werden sollen, müssen kindertypische Schutz-, Förderungs- und Beteiligungsprobleme angesprochen werden. Der auszuarbeitende Text des Übereinkommens hat folglich die besondere Situation des Kindseins ausführlich einbeziehen müssen, etwa die Abhängigkeit des Kindes von der Fürsorge der Eltern oder anderer Erwachsener, die kontinuierliche Entwicklung der Fähigkeiten des Kindes sowie die spezifischen physischen, sozialen und psychischen Verletzlichkeiten von Kindern.

<sup>1</sup> Der deutsche Text des Übereinkommens mit Dokumenten, die die Ratifikation durch den Deutschen Bundestag begleiteten, ist zu finden in *BMFSFJ* (Hrsg.), Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Berlin 2000, auch: [www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen.did=3836.html](http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen.did=3836.html); zum Kontext der Bemühungen der Vereinten Nationen um die Menschenrechte: *Schorlemer, S. v.*, Die Vereinten Nationen und die Entwicklung der Rechte des Kindes, in: *Schorlemer, S. v.* (Hrsg.), Die Vereinten Nationen und die Entwicklung der Rechte des Kindes, Aachen 2004, 1 ff.

<sup>2</sup> Die Bundesrepublik ratifizierte das Übereinkommen mit vier Erklärungen, die, soweit sie sich auf das Recht der elterlichen Sorge und des Status des außerhalb einer Ehe geborenen Kindes beziehen, inzwischen durch neue gesetzliche Regelungen hinfällig geworden sind. Auseinandersetzungen bestehen zwischen den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen und der Bundesrepublik hinsichtlich der Behandlung ausländischer Kinder durch die Bundesrepublik (*Jäger, M./Kauffmann, H.* (Hrsg.), *Leben unter Vorbehalt*, Duisburg 2002; *National Coalition* (Hrsg.), *Kinder ohne deutschen Pass – Kinder ohne Rechte*, Berlin 2002).

<sup>3</sup> Bereits 1924 verabschiedete der Völkerbund eine Genfer Erklärung zu den Rechten der Kinder, und 1959 nahmen auch die Vereinten Nationen eine Erklärung über die Rechte des Kindes an.

## 1 Ein umfassendes Übereinkommen

Für eine weite Berücksichtigung von Lebens- und Entwicklungsbedingungen sorgte auch die Rivalität von Ost und West, die sich während der Erarbeitung des Übereinkommens noch als Lager gegenüber standen. Die Konkurrenz um das Wohl des Kindes sorgte dafür, dass alles, was nach Überzeugung von Ost oder West zum guten Leben zu gehören hatte, seinen Niederschlag im Übereinkommen fand: Das Recht des Kindes auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Art. 24), auf soziale Sicherheit (Art. 26), auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27) – nicht nur, aber mit besonderem Nachdruck aus sozialistischer Richtung. Der westlich-freiheitlichen Welt ging es dagegen um die Bürgerrechte des Kindes, um das Recht des Kindes auf Gehör (Art. 12), seine Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 13), Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 14), Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 15) sowie um den Schutz der Privatsphäre (Art. 16).

Auch gab es Konflikte darüber, ob tatsächlich die Ansprüche des Kindes als einklagbare Rechte anerkannt werden sollten, noch dazu als universelle Rechte, die jedem Kind in jedem Staat der Welt zustehen. Das Übereinkommen sagt nunmehr in Artikel 2 (1): „Die Vertragsstaaten (...) gewährleisten (die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte) jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne Diskriminierung.“<sup>4</sup> Deutschland sichert also jegliches dieser Rechte nicht nur jedem deutschen, sondern auch jedem nichtdeutschen Kind im Lande zu, und sie stehen, so das Übereinkommen, einem deutschen Kind in Saudi Arabien, einem indonesischen Kind in El Salvador, einem israelischen Kind im Iran zu und so weiter und so fort und immer auch im umgekehrten Falle.

Es wurde zudem deutlich, dass die Frage, ob in einem Land Kinderrechte verwirklicht werden, schnell dazu führt, alle sozialen, ökonomischen, rechtlichen, kulturellen, politischen und zivilgesellschaftlichen Strukturen und Prozesse eines Staates zu untersuchen, denn das Übereinkommen sieht Wohlbefinden und Entwicklung des Kindes in Abhängigkeit von diesen Strukturen. Das Übereinkommen verlangt in Artikel 4 von den beigetretenen Staaten „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen genannten Rechte (zu treffen)“, und zwar „unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel“ zu betreiben. Dabei mildert die amtliche deutsche Übersetzung den verbindlichen englischen Text sogar noch ab, denn im Ratifikationstext steht „to the *maximum extent* of their available resources“.

Folglich müssen die Staaten, wenn sie über die Einhaltung des Übereinkommens berichten sollen, nicht nur über Spielplätze, kostenlose Schulbücher oder Sorgentelefone Auskunft geben, sondern sich zur wirtschaftlichen Entwicklung, Armutsbekämpfung, zum Sozial- und Gesundheitssystem, zur Justiz, zur Stellung von Minoritäten oder zum Charakter von Religionsgemeinschaften befragen lassen. Bislang nannte man das in der UN „Einmischung in innere Angelegenheiten“. Sind Kinderprobleme die trojanischen Pferde einer sich entwickelnden Weltinnenpolitik?

Dieses ambitiöse Übereinkommen wurde also im November 1989 tatsächlich von der Vollversammlung der Vereinten Nationen angenommen. War vielen Staaten nicht klar, was das Übereinkommen von ihnen fordern würde? Überwog ein breiter Konsens unter den Staaten dieser Welt in einer Intensität, die vergessen ließ, wie weit dieses Übereinkommen kulturell durchtränkte familiale und elterliche Sphären berührt, denen gegenüber Staaten sich zumeist sehr zu-

<sup>4</sup> Zitiert wird nach der amtlichen deutschen Übersetzung. Alle Verweise auf Artikel beziehen sich auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das hierzulande oft Kinderrechtskonvention genannt wird.

rückhaltend verhalten?<sup>5</sup> Ein wichtiger Mitautor des Textes, Nigel Cantwell, der Sprecher der Nichtregierungsorganisationen, die die Ausarbeitung des Übereinkommens begleiteten, erklärte Waltraut Kerber-Ganse in einem Interview zur Vorgeschichte des Übereinkommens, dass seines Erachtens auch die NGO-Gruppe nicht geahnt habe, was dieses Übereinkommen enthalte und welche Anstrengungen um Menschenrechte es mobilisiere.

Die, wegen ihres verweigerten Beitritts zum Übereinkommen vielfach kritisierten, Vereinigten Staaten haben vermutlich sehr wohl erkannt, was dieses Übereinkommen verlangt. Ihre Delegierten haben den Entwurf des Übereinkommens aktiv mitgestaltet; dennoch haben die USA den Beitritt abgelehnt. Dafür ist sicherlich der generelle Vorbehalt der USA gegenüber internationalen Verträgen, die ihre Autonomie einschränken könnten, von Bedeutung. Es ist jedoch bekannt, dass sich bereits in der Clinton-Amtszeit die Meinung durchsetzte, das Übereinkommen widerspräche dem gesellschaftlichem Rollenverständnis von Eltern und Kind, von Erwachsenen und Heranwachsenden.<sup>6</sup> Im Übrigen wird aus NGO-Kreisen berichtet, dass es auch bei deutschen Regierungsvertretern große Reserven gegenüber dem entstehenden Vertragswerk gab.

## 2 Überzogene Ziele?

Gibt es nicht wirklich Grund, einem solchen Vorhaben zu misstrauen? Ist das Ziel, universelle Rechte der Kinder zu etablieren, für die die Staaten ihre Ressourcen „to the maximum extent“ auszuschöpfen haben, nicht nur ambitiös, sondern jenseits politischer Vernunft? Als überzogen oder unrealistisch werden Formulierungen des Übereinkommens kritisiert, wie die vom Recht „auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit“ (Art. 24 (1)), vom Recht „auf die volle Entfaltung der Persönlichkeit, der Begabungen und der geistigen und körperlichen Fähigkeiten“ (Art. 29 (1, a)), vom Recht „auf Entwicklung im größtmöglichen Ausmaß“ (Art. 6 (2)) oder auf die „möglichst vollständige Integration und individuelle Entfaltung des behinderten Kindes“ (Art. 23(3)).

Wäre es nicht vernünftiger, sich mit Vorrang Missständen und Defiziten zu widmen, die Kinder zutiefst bedrohen: Kindersterblichkeit, Unterernährung, Genitalverstümmelung, Kindersoldaten, Kinderarbeit, Analphabetismus, wie sie etwa in den UNICEF-Jahrbüchern (zuletzt 2005) zusammengetragen werden? Müssen Regierungen nicht entscheiden können, was sie für die Generation der Alten, in die zu verbessernde Infrastruktur oder den Schutz der Umwelt investieren wollen und was für die heranwachsende Generation? Noch eine andere kritische Perspektive durchzieht die Diskussionen: Bedeuten die hohen und hehren Ziele des Übereinkommens nicht auch überall in der Welt etwas anderes? Schleicht sich nicht unter der Hand eine vereinheitlichende, wie es dann oft heißt: „westliche“, Vorstellung von dem ein, was man als das Höchstmaß an Gesundheit, Entwicklung und Bildung, was man als optimale Kindheit betrachten soll?

Den Einwänden könnte man mit Artikeln des Übereinkommens begegnen, die eher pragmatisch zur Überwindung von Mängeln und Missständen aufrufen. Die Kindersterblichkeit soll nicht beseitigt, sondern „verringert“ werden. Oder: Auf die gesundheitliche Grundversorgung sei „besonderer Nachdruck“ zu legen (Art. 24 (2) a, b). Andere kompromisslose Forderungen werden weitgehende Zustimmung finden, etwa der Schutz der Kinder vor wirtschaftlicher Ausbeutung (Art. 32), vor sexuellem Missbrauch (Art. 34) und die vollständige Ächtung der Todes-

<sup>5</sup> Harris-Short, S., *International Human Rights Law: imperialist, inept, ineffective? Cultural relativism and the UN Convention on the Rights of the Child*, *Human Rights Quarterly*, 2003, 73 ff.

<sup>6</sup> Zu den Auseinandersetzungen in den USA: *Gregory, D.*, *The United State's concerns about the Convention on the Rights of the Child. Education and the Law*, 2002, 141 ff.

strafe (Art. 37 a). Das Übereinkommen beachtet durchaus die Verschiedenheit der Kulturen, etwa wenn sie Rechte und Pflichten der Eltern „oder (...), soweit nach Ortsbrauch vorgesehen, der Mitglieder der weiteren Familie oder der Gemeinschaft“ (Art. 5) anspricht oder neben der Pflegefamilie das korrespondierende islamische Institut der Kafala ausdrücklich erwähnt (Art. 20).

Es wäre zweifellos interessant, Artikel für Artikel zu untersuchen, welche Rechtstraditionen und oft leidvollen Erfahrungen in die Ausformulierung von Artikeln des Übereinkommens eingeflossen sind und in welchem Verhältnis die in ihm enthaltenen Normen zu den kulturellen Haltungen und geltenden Rechtssystemen stehen. Nicht abzustreiten ist, dass es in dieser Hinsicht manche Divergenzen und Widersprüche gibt, die bei der konkreten Umsetzung des Übereinkommens zu beachten sind.<sup>7</sup> Gleichfalls ist nicht zu übersehen, dass es weithin Prozesse des Wandels in diesen Haltungen und Rechtsvorstellungen gibt, und zwar keineswegs nur von außen aufgedrängte, sondern auch aus innergesellschaftlichen Veränderungen hervorgehende Wandlungsprozesse. Obwohl die Mitglieder der Vereinten Nationen aus freiem Entschluss dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes beigetreten sind, könnte dieses Übereinkommen dennoch als eine von außen gesetzte Norm, somit als ein Faktor der Fremdbestimmung auf diese Prozesse einwirken. Ob es Gegenkräfte und Verweigerung mobilisiert oder konstruktive Diskurse fördert, hängt zu einem guten Teil davon ab, wie mit diesem Übereinkommen gearbeitet wird. Die tatsächliche Arbeit mit dem Übereinkommen im Rahmen der Bemühungen um eine Verwirklichung der Menschenrechte möchte ich im Folgenden darstellen.

### 3 Vom Appell zur überprüften Verpflichtung

Welche Möglichkeiten bietet das Übereinkommen denn überhaupt, Kinderrechte zu verwirklichen? Gerungen wurde um den Text des Übereinkommens auch deswegen, weil es anderer Rechtsnatur ist als die früheren Erklärungen zu den Rechten der Kinder. Selbst die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 präsentiert nur geteilte Auffassungen, ersehnte Ziele, schwört die Staaten ein und appelliert. Sie appelliert mit allem Nachdruck, aber auch nicht mehr. Aus diesem Grunde wurden die Aussagen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts nach und nach in Menschenrechtspakte und Übereinkommen umgesetzt, die der Tatsache, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte *nur* eine Erklärung ist, abhelfen sollen: eines dieser Übereinkommen ist das über die Rechte der Kinder.<sup>8</sup>

Die Pakte und Übereinkommen erlegen den beigetretenen Staaten Verpflichtungen auf, nämlich zum einen die Verpflichtung, die enthaltenen Rechte in ihr Rechtssystem zu übernehmen, zum anderen sie in der Praxis anzuwenden, und zum dritten, über Übernahme und Anwendung der Rechte einem sachverständigen Ausschuss regelmäßig zu berichten, im Allgemeinen alle fünf Jahre. Diese Expertenausschüsse antworten mit Empfehlungen, die sie nach einer Aussprache mit der Regierung des Staates ausarbeiten. Einige Übereinkommen kennen auch ein Beschwerdeverfahren; Individuen, die sich um ein Recht gebracht sehen, können ihren Fall dem

<sup>7</sup> *Alston, P.*, The best interest principle: Towards a reconciliation of culture and human rights. *International Journal of Law, Policy, and the Family*, 1994, 1 ff.; *Boyden, J.*, Childhood and the policy makers: A comparative perspective on the globalization of childhood, in: James, A., Prout, A. (Eds.), *Constructing and reconstructing childhood*, London 1997, 190 ff.; *Bentley, K. A.*, Can there be any universal children's rights?, *International Journal on Human Rights*, 2005, 107 ff.

<sup>8</sup> Es gibt sieben weitere Pakte und Konventionen, die sämtlich in ähnlicher Weise arbeitende Überwachungsgremien haben. Genaueres in *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*, *The United Nations human rights treaty body system*, Geneva 2005.

Ausschuss unterbreiten. Der Menschenrechtskommission steht als weiteres Mittel zur Verfügung, Sonderberichterstatter für drängende Probleme einzusetzen.

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes sieht derartige Instrumente zur Aufklärung von Problemen jedoch nicht vor.<sup>9, 10</sup> Es verlangt nur die Einsetzung eines Ausschusses, dessen Wirkungsmöglichkeit folglich vor allem auf der kritischen Bearbeitung der Staatenberichte beruht und auf Empfehlungen an die Regierungen der jeweiligen Staaten, die sich auf diese Analyse stützen. Wer von dieser Verfahrensweise hört, die nichts als Empfehlungen produziert, mag enttäuscht sein. Wie sollen Empfehlungen die Einhaltung von Kinderrechten bewirken? Vielleicht steckt in einer Auseinandersetzung über Berichte mehr, als es zunächst erscheint. Daher soll das Verfahren in seinen Schwächen und Stärken betrachtet werden.<sup>11</sup>

#### 4 Die Arbeitsweise des Ausschusses für die Rechte des Kindes

Ich beginne mit Informationen über die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Ausschusses. Er besteht aus achtzehn Sachverständigen „von hohem moralischen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis“, die „in persönlicher Eigenschaft“ ehrenamtlich tätig sind (Art. 44). Das Vorschlagsrecht haben die Vertragsstaaten, die in einer Vollversammlung die ihnen geeignet erscheinenden Kandidaten aus einer gewöhnlich umfangreichen Liste wählen. Derzeit setzt sich der Ausschuss aus Juristen, Kinderärzten, Pädagogen, Entwicklungspsychologen, ehemaligen Regierungsmitgliedern oder Ministerialbeamten zusammen. Sie stammen aus allen Weltregionen, unter ihnen fünf Europäer. Die Sitzungen umfassen im Jahr dreimal vier Wochen, die zusätzliche Arbeit benötigt weit mehr Zeit.

Unter der besonderen Verantwortung eines Berichterstatters arbeitet der Ausschuss jeden Staatenbericht durch. Zusätzliche Informationen werden erschlossen, allerdings gewöhnlich nicht durch Besuche in den Ländern. Organisationen aus dem jeweiligen Staat, die mit und für Kinder arbeiten, senden Stellungnahmen und oft komplette Alternativberichte. Diese Nichtregierungsorganisationen, NGOs, unterhalten übrigens ein eigenes Kontaktbüro zum Ausschuss in Genf, bei dem über 1600 Organisationen akkreditiert sind. Mit den NGOs des jeweiligen Landes führt der Ausschuss ein Vorgespräch, bevor drei Monate später mit der Regierung ihr Bericht durchgesprochen wird. Diese Aussprache mit der Regierung, „Dialog“ genannt, dauert einen Tag und wird mit Regierungsmitgliedern und Fachbeamten geführt. Danach verfasst der Ausschuss eine Zusammenstellung seiner Besorgnisse und Empfehlungen, die „Concluding Observations“.

<sup>9</sup> Auf die Möglichkeit von Individualbeschwerden drängen auch deutsche Organisationen, die sich an den Kinderrechten orientieren; siehe *Dümmweller, B., O'Byrne, K.* (Eds.), *Children as strong as nations. Background, reasons and arguments for introducing a right of petition*, Duisburg 2002. Generell dazu *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hsg.), *Menschenrechtsschutz Vereinte Nationen – Individualbeschwerdeverfahren*, Berlin 2003; *Weiß, N.*, Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll? *MenschenRechtsMagazin* 2001, siehe [www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/mrm15-2.htm](http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/mrm15-2.htm).

<sup>10</sup> Vier Experten der Vereinten Nationen befassen sich mit Problemen, die Kinder betreffen: die von der Menschenrechtskommission berufenen Sonderberichterstatter über Kinderhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern (Juan Miguel Petit) und über das Recht auf Bildung (Vernor Munoz Villalobos) sowie die vom Generalsekretär ernannten unabhängigen Experten über Gewalt gegen Kinder (Sergio Pinheiro) und über Kinder in bewaffneten Konflikten (Olara Otunú). Sie sind allerdings nicht dem Kinderrechtsausschuss berichtspflichtig, sondern der Menschenrechtskommission.

<sup>11</sup> Zur Arbeit des Ausschusses auch *Curtius, A., Boie, B.*, Funktionen und Tätigkeit des Ausschusses für die Rechte des Kindes, in: *Schorlemer, S. v.* (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen und die Entwicklung der Rechte des Kindes*, Aachen 2004, 105 ff.

Alle Dokumente dieses Verfahrens werden vorab veröffentlicht; die Aussprache mit der Regierung ist jedem und jeder Privatperson und Organisation zugänglich. Vor allem nationale und internationale NGOs sowie andere UN-Organisationen sitzen im Zuhörerraum. Das Protokoll steht im Internet ebenso wie die Concluding Observations.

Trotz dieser öffentlichen und einmischenden Auseinandersetzung mit der Politik von Regierungen kommen die Berichte in großer Zahl. Die Berichte kommen sogar in so großer Zahl, dass sie nur mit Verzögerung behandelt werden können. Über 30 Berichte liegen „auf Halde“. Nur sieben Erstberichte fehlen. Auch dies ist eine in den Vereinten Nationen unerreichte Quote.<sup>12</sup> Etwa 100 Folgeberichte sind überfällig, würden aber, wenn sie vorlägen, derzeit nur den Rückstau vergrößern. So mahnt der Ausschuss nur gezielt.

Die hohe Bereitschaft fast aller Vertragsstaaten, sich mit Rechten der Kinder auseinanderzusetzen, wird durch weitere Maßnahmen dokumentiert. Sie betreffen zum einen die Arbeitsmöglichkeiten des Ausschusses, zum anderen den verschärften Zugriff auf verletzte Rechte:

- So haben die Vertragsstaaten zum einen die Zahl der Ausschussmitglieder von zehn auf achtzehn erhöht und der Umwandlung des Ausschusses in ein Gremium mit zwei Kammern für die kommenden zwei Jahre zugestimmt, um dem Ausschuss zu helfen, den Stapel unarbeiteter Berichte abzubauen. Diese Erhöhung der Arbeitskapazität verursacht erhebliche Mehrkosten für Sachbearbeitung, Übersetzung, Konferenzservice, die bewilligt wurden, obwohl der Ausschuss oft massive Kritik an mangelndem Fortschritt bei der Verwirklichung von Kinderrechten geübt hat.
- Zum anderen wurden – auf Betreiben des Ausschusses – in den Vereinten Nationen zwei Zusatzprotokolle zum Übereinkommen für die Rechte des Kindes angenommen und zur Ratifikation vorgelegt, die den Druck auf Staaten erhöhen, Verletzungen von Kinderrechten zu verfolgen. Die erste vertragliche Vereinbarung bezieht sich auf die Einbeziehung von Kindern in bewaffnete Konflikte. Sie hebt die skandalöse Regelung des Artikels 38 auf, dass Kinder „erst“ ab dem Alter von 15 Jahren aktiv an Kriegshandlungen beteiligt werden dürfen. Die zweite Vereinbarung präzisiert und verschärft das Vorgehen gegen Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie. Beide Protokolle wurden in wenigen Jahren von mehr als hundert Staaten angenommen, obwohl sie ihnen neue Berichtspflichten und Nachfragen auferlegen.<sup>13</sup>

## 5 Von der Gesetzesrevision zur Umsetzung in der Lebensrealität der Kinder

Offensichtlich ist dieses Verfahren, Staaten zur Verwirklichung der Kinderrechte zu drängen und staatliches Handeln kritisch zu begleiten, weithin angenommen worden. Wird es aber wirksam? Zweifel daran werden immer wieder genährt wenn Zeitungen und Fernsehen über Missstände und Misshandlungen von Kindern berichten, von denen man glauben sollte, ein solcher Ausschuss hätte sie längst ausgerottet können.

Es ist nicht zu leugnen, dass es auch nach sechzehn Jahren des Übereinkommens immer noch ein skandalöses Ausmaß an Kinderelend und vermeidbarem Tod, an Quälerei und Vergewalti-

<sup>12</sup> Es handelt sich derzeit um Afghanistan, die Cook Islands, Malaysia, Niue, Timor-Leste, Tonga und Tuvalu.

<sup>13</sup> Beide Zusatzprotokolle sind auf der Web-Seite des OHCHR nachzulesen: [www.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm](http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm)

gung, Vernachlässigung und Rechtlosigkeit gibt, und zwar in allen Weltregionen,<sup>14</sup> so dass als heillosen Optimist gilt, wer doch auf einige positive Trends hinweist:

- Die meisten Staaten haben ihre Gesetze den Forderungen des Übereinkommens angepasst. Auch Deutschland hat übrigens einige Abweichungen von Normen des Übereinkommens beseitigt. Der Rest ist zähe juristische Auseinandersetzung, etwa um das Erbrecht von Mädchen in islamischen Ländern oder Adoptionskontrollen, die Kinderhandel ausschließen.
- In den meisten Staaten dringen die Vorstellungen von Kinderrechten allmählich in das Bewusstsein von Regierungsinstanzen, Kommunen, Behörden, Gerichten, Schulen usw. ein, auch durch Weiterbildung und Schulungen und nicht zuletzt durch Curriculumreformen, die Menschen- und Kinderrechte in den Unterricht und das Schulleben integrieren.
- Viele Regierungen haben Regierungsgremien oder andere Kommissionen beauftragt, die Einhaltung der Kinderrechte im Lande sicherzustellen, oft mit ungenügenden Mitteln ausgestattet oder unentschlossen im Vorgehen. Aber es gibt sie. Immer öfter werden Ombudspersonen, children's commissioners, oder nationale Menschenrechtsinstitutionen eingesetzt bzw. gegründet, die Verletzungen von Kinderrechten nachgehen.
- Viele Staaten haben umfassende Aktionspläne zur Umsetzung von Kinderrechten entwickelt, oder auch spezifische, etwa gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern oder gegen Kinderarbeit. Auch unsere vorige Regierung hat einen solchen Nationalen Aktionsplan verabschiedet, allerdings ohne den Plan umzusetzen; manches Entwicklungsland ist da energischer.<sup>15</sup>
- Es gibt auch erfreuliche Zahlentrends: die Kinder- und Müttersterblichkeit nimmt ab, mehr Kinder werden umfassend geimpft, mehr Kinder, und zwar auch Mädchen, besuchen die Schule, in etlichen Ländern geht die Armut zurück, die Strafmündigkeit von Kindern, manchmal bei sieben Jahren, wird heraufgesetzt, eine eigene Jugendgerichtsbarkeit geschaffen und manches mehr.

Das alles sollte genauer zusammengetragen werden. UNICEF, mehrere NGOs und andere Beobachter haben damit begonnen.<sup>16</sup> Derartige Evaluationsstudien erhärten positive Aspekte, machen aber auch deutlich, dass es weltweit noch viele blinde Flecken und graue Zonen gibt. Manch erfreuliche Zahlenreihe lässt übersehen, wie sehr soziale Ungleichheit in vielen Ländern wächst und einen Teil der Bevölkerung von erreichten Verbesserungen ausschließt, darunter zumeist überproportional viele Kinder.

<sup>14</sup> Vergleiche die Jahresberichte von UNICEF: *Deutsches Komitee für UNICEF* (Hrsg.), *Zur Situation der Kinder in der Welt – 2006 Kinder ohne Kindheit*, Frankfurt 2005.

<sup>15</sup> *BMFSFJ* (Hrsg.), *Nationaler Aktionsplan „Für ein kindgerechtes Deutschland 2005–2010“*. Berlin 2005.

<sup>16</sup> Zum Beispiel *Allen, D.*, *The use of concluding observations for monitoring the implementation of the Convention on the Rights of the Child*. CRIN-NGO Group Joint Working Paper No. 2. Geneva. [www.crin.org](http://www.crin.org); *Alston, P., Toby, J.*, *Laying the foundations for children's rights. An independent study of some key legal and institutional aspects of the impact of the Convention on the Rights of the Child*. Florence: 2005; *Scherer, L. P., Hart, S. N.*, *Reporting to the UN-Committee on the Rights of the Child – analyses of the first 49 State Party Reports on the education articles of the Convention on the Rights of the Child and a proposition for an experimental reporting system for education*, *International Journal of Children's Rights*, 1999, 349 ff.; *Twum-Danso, A.*, *Children's rights and children's lives. Making children's rights work in Ghana – The role of children and young people*. Occasional Paper edited by the Community Development and Advocacy Centre, Accra (Ghana) 2004.

## 6 Der Ausschuss im Netzwerk internationaler Kooperation

Aber ist dies überhaupt ein Verdienst des Übereinkommens? Sind es nicht nationale und internationale Hilfsorganisationen, die gewisse Fortschritte bewirken? Ist der Kinderrechtsausschuss tatsächlich ein eigener, entscheidend beitragender Faktor in der Anstrengung um weltweite Kinderrechte? Zweifellos wäre der Ausschuss allein hilflos, wenn es nicht ein weltweites Netzwerk von Bemühungen um die Verwirklichung der Kinderrechte gäbe.<sup>17</sup>

In fast allen Ländern haben sich die Organisationen, die sich um die Kinderrechte bemühen, zu National Coalitions zusammengeschlossen, die einen neuen gewichtigen Faktor in der Kinderpolitik bilden.<sup>18</sup> Gemeinsam unterstützen sie den Genfer Ausschuss. Seit es das Übereinkommen gibt, pocht jede von ihnen in ihrer Arbeit für und mit Kindern auf die Einhaltung des Übereinkommens in ihrem Wirkungsbereich. Fast immer fragt der Ausschuss Regierungen, wie sie mit diesen Kinderrechtsorganisationen zusammenarbeiten und macht ihnen Vorhaltungen, wenn es diese Organisationen nicht gibt oder wenn diese Organisationen nicht wagen können, ihre Stimme zu erheben.

Mit diesem Netzwerk kooperiert der Ausschuss intensiver als alle anderen UN-Vertragsausschüsse mit ihren NGO-Partnern. Das hat seine Geschichte, denn diese kinderrechtlichen NGOs haben wesentlich zur Entstehung des Übereinkommens beigetragen. In Anerkennung ihrer Verdienste hat Artikel 45 der Konvention sie „als andere zuständige Stellen“ in das Verfahren integriert.<sup>19</sup> Der Ausschuss profitiert von ihrer Kenntnis und Erfahrung, und er baut darauf, dass sie, bis die Regierung das nächste Mal in Genf erscheint, mit Hilfe der Concluding Observations ihre Regierung zum Handeln drängen.

Daher stärkt der Ausschuss sie in ihrer Rolle als wichtige Akteure im Lande und stützt ihre Kooperation mit Regierungsinstitutionen und -einrichtungen. Mancher der eben genannten Erfolge ist der intensiven Arbeit dieser Organisationen zuzuschreiben. Aber sie holen sich Argumente, Autorität und Unterstützung aus einem internationalen Diskurs, der durch das Übereinkommen entstanden ist und vom Ausschuss für die Rechte des Kindes inhaltlich, aber auch durch ein Angebot von Orten und Zeiten vorangetrieben und gestaltet wird.

Zu diesen Möglichkeiten des Ausschusses, vermehrtes Bewusstsein von den Rechten der Kinder zu schaffen, Kooperation auf breiter Basis zu initiieren und eine weit geteilte Meinung zu erzeugen, die auf die Verwirklichung von Kinderrechten drängt, gehören die folgenden Tätigkeiten:

- Der Ausschuss schreibt Kommentare zu Artikeln des Übereinkommens, in denen er auf der Grundlage seiner Erfahrungen mit der Einhaltung und Verwirklichung von Kinderrechten die Artikel des Übereinkommens interpretiert. Er fasst dabei die Auslegungen des Artikels zusammen, stellt Querverbindungen unter den Artikeln des Vertrags her und verdeutlicht seine Bedeutung angesichts aktueller Probleme. Der Ausschuss beteiligt sich auf diesem Wege an der Entfaltung des Rechtsverständnisses und der Entwicklung des Rechts. Der Ausschuss hat bislang sieben Kommentare verfasst und arbeitet derzeit an weiteren vier Kommentaren.

<sup>17</sup> Veerman, P., Levine, H., Implementing children's rights on a local level: Narrowing the gap between Geneva and the grassroots, *International Journal of Children's Rights*, 2000, 373 ff.

<sup>18</sup> Eine solche „National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention“ gibt es auch in Deutschland. Sie hat als Mitglieder etwa 90 Organisationen, die in kinderrechtlich relevanten Organisationen tätig sind: [www.national-coalition.de](http://www.national-coalition.de).

<sup>19</sup> Lux, S., Nichtregierungsorganisationen und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, in: Schorlemer, S. v. (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen und die Entwicklung der Rechte des Kindes*, Aachen 2004, 75 ff.

Beispiele für Themen solcher Kommentare sind: Die Ziele der Bildung („aims of education“ (2001), die Behandlung von Kindern, die von ihren Eltern getrennt sind, außerhalb ihres Ursprungslandes (2005) oder die Rechte von Kindern in früher Kindheit (2005).<sup>20</sup>

- Ein Thema, dem der Ausschuss mehr Aufmerksamkeit sichern möchte, kann zum Gegenstand des alljährlichen „Day of General Discussion“ werden. Bei dieser Gelegenheit versammeln sich in Genf zwei- bis dreihundert Experten, Repräsentanten von NGOs und UN-Mitarbeiter, um sich auszutauschen, Schwerpunkte gemeinsamer Anstrengungen zu verabreden und eine Erklärung zum Thema zu beschließen. Das Zusatzprotokoll über Kinder in bewaffneten Konflikten wurde von diesem Diskussionsforum angestoßen und auch die derzeitige UN-Studie über Gewalt gegen Kinder wurde von diesem Kreis angeregt.
- Der Ausschuss gibt Rückmeldungen an den UN-Generalsekretär und die Generalversammlung, die zu Studien, Berichten und Zusatzprotokollen geführt haben. Derzeit bereitet der Ausschuss eine Initiative vor, die dazu führen soll, Kinder im Millenium-Programm der Vereinten Nationen zur Armutsbekämpfung spezifischer zu berücksichtigen.
- Der Ausschuss muss auch nicht nur auf Berichte warten, um eine Stellungnahme oder Empfehlungen abzugeben, denn Artikel 45 gibt ihm das Recht, von den Vertragsstaaten „weitere Angaben über die Durchführung des Übereinkommens“ einzuholen. Er kann darüber hinaus Organisationen der Vereinten Nationen, insbesondere UNICEF, und andere zuständige Stellen (gemeint sind NGOs) einladen, ihm „sachkundige Stellungnahmen zur Durchführung des Übereinkommens“ abzugeben. Der Ausschuss fordert zwar zusätzliche Information von Regierungen und NGOs zu den Staatenberichten ein, nutzt aber die darüber hinaus sich anbietenden Arbeitsmöglichkeiten unter der Last der auf Bearbeitung wartenden Berichte kaum aus. Sie könnten ein gewisser Ersatz für die fehlende Möglichkeit sein, Sonderberichterstatte einzusetzen.

## 7 Bedingungen erfolgreicher Tätigkeit

Was hat dem Ausschuss einen gewissen Erfolg gesichert? Zweifellos ist eine unersetzbare Vorbedingung, dass die Vertragsstaaten tatsächlich bereit sind, sich auf die Bemühungen um eine Verwirklichung der Kinderrechte einzulassen. Offensichtlich ist dies der Fall, denn der Ausschuss teilt mit vielen Regierungen die Besorgnis über Mängel und Rechtsverletzungen, allerdings oft nicht die Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten, der Prioritäten oder der Dringlichkeit. Es gibt Themen, bei denen der Ausschuss bei einzelnen Regierungen auf Granit beißt oder auch in Watte, so bei der Todesstrafe für Kinder oder der Religionsfreiheit. Es gibt auch Themen, bei denen Regierungen ihre eigene Ohnmacht gestehen, etwa bei der Diskriminierung von Mädchen. Es gibt aber auch Themen, bei denen jede Regierung ihren Eifer beschwört, so bei der Reduktion der Kindersterblichkeit oder der Ausweitung des Schulbesuchs.

An dieser Stelle drängt sich auf zu fragen, inwieweit bereits erwähnte kulturelle Differenzen die Bemühung um universelle Kinderrechte scheitern lassen, vielleicht sogar mit einem gewissen Recht, weil die Vielfalt der Kulturen wahrhaftig ein zu achtender Wert ist. Ich kann mich an keine Äußerung einer Regierung erinnern, sie könne einen Artikel des Übereinkommens nicht erfüllen, weil er ihrer Kultur widerspräche oder gar „westlich“ sei. Wie bekannt, haben mehrere islamische Staaten bei der Ratifikation des Übereinkommens Vorbehalte zu Protokoll gegeben:

<sup>20</sup> Diese General Comments sind auf der Web-Seite des OHCHR zu finden: [www.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm](http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm)

sie verpflichteten sich nur soweit zur Umsetzung des Übereinkommens, als es der Scharia nicht widerspräche.

Berufen hat sich keine Regierung auf die Scharia. Die Regierungen diskutieren pragmatisch über Probleme, die wir gewöhnlich der Kultur zuordnen, etwa über geringen Schulbesuch der Mädchen, über fehlende Sexualaufklärung, über Genitalverstümmelung, über die Rechtlosigkeit außerehelicher Kinder. Die Regierungen wollen das Übereinkommen durchsetzen, können Widerstände erklären, aber verteidigen derartiges Verhalten nicht. Damit ist das Thema nicht erschöpft, denn die Definitionen des Kindes sind tief verwurzelt und stecken nicht nur in Praktiken, über deren Schädlichkeit man sich einig ist. Diese Definitionen reiben sich an der Vorstellung vom Kind als eines jungen Menschen mit vollem Menschenrechtsstatus. Können Gesellschaften diese Vorstellung in sich aufnehmen? Ich bin überzeugt, dass nur ein dialogisches Verfahren für die Verwirklichung von Kinderrechten dieses Problem bewältigen kann, denn es ermöglicht eine gemeinsame Suche.

Zum Zweiten fördert die enge Zusammenarbeit mit den NGOs die Verwirklichung der Kinderrechte. Diese Zusammenarbeit darf den Ausschuss jedoch nicht dazu verleiten, mit den NGOs eine Koalition des Misstrauens gegenüber den Regierungen einzugehen. Zwar haben die Regierungsberichte manche Lücken oder stellen die Situation in einem günstigen Licht dar. Aber auch NGOs sind nicht frei von perspektivischer Wahrnehmung. So helfen ihre alternativen Darstellungen vor allem präzise zu fragen und intensiv nachzufragen. Der Ausschuss hört den Regierungen in jedem Falle mit offenem Ohr zu und beweist ihnen in den Concluding Observations, dass ihre Darstellung beachtet wird. Es ist ein übergeordnetes Interesse des Ausschusses, NGOs und Regierungen in ein produktives Verhältnis zu bringen.

Zum Dritten kommt es zweifellos auf die Mitglieder des Ausschusses an. Sie sind keine Regierungsvertreter, sondern „in their personal capacity“ tätig. Die Ausschussmitglieder tragen daher weder mit der berichtenden Regierung noch untereinander die Konflikte ihrer Herkunftsländer aus; sie sind auch nicht in deren Allianzen eingebunden. Sie können auf kein Sanktionspotential über die Mittel hinaus zurückgreifen, die ihnen das Menschenrechtsinstrumentarium der Vereinten Nationen zur Verfügung stellt: sie können den Stand der Verwirklichung im verhandelten Bereich der Menschenrechte feststellen, sie können Zufriedenheit oder Besorgnis über diesen Stand äußern und entsprechende Anerkennung bzw. Empfehlungen zum Handeln aussprechen und dies in aller Öffentlichkeit. Die Wirkung, die dies haben kann, hängt von der sachlichen Kompetenz, der nüchternen Betrachtung der Probleme und auch etwas vom Mut der Ausschussmitglieder ab, der erforderlich ist, wenn man über Korruption, nicht verfolgte Verbrechen oder nicht gezahlte Lehrergehälter zu sprechen hat.

## 8 Der Dialog als geeignete Vorgehensweise

Wirkung kann dies nur haben, wenn der Ausschuss vermeidet, sich als Tribunal zu gerieren, denn er ist kein Gericht. Er würde sich lächerlich machen, wenn er sich so aufführte. Er hat nur die Möglichkeit, von der Sache her zu überzeugen. Er muss daher den Dialog suchen. Das ist seine Chance.

Aber nicht nur wegen seiner relativen Machtlosigkeit verfällt der Ausschuss auf den Dialog. Dieser Dialog ist auch von der Sache her geboten, denn das Übereinkommen verlangt zwar auf der einen Seite klare Rechtsorientierung und nicht Kinderfreundlichkeit. Aber was die Rechte der Kinder im Einzelnen zu tun gebieten, sagt das Übereinkommen nur an wenigen Stellen. Einige Beispiele:

- Artikel 12: Gehör für Kinder, wenn sie sich eine eigene Meinung in sie betreffenden Angelegenheiten bilden können. Wer findet das wie heraus?
- Artikel 28: Kostenlose und verpflichtende „primary education“. Was umfasst diese primary education? Die amtliche deutsche Übersetzung lautet „Grundschule“, was nicht gemeint ist. Viele Staaten streben zehn Jahre einer grundlegenden Bildungsphase für alle an und manche wollen, auch unter dem Einfluss des Ausschusses, ein oder zwei Vorschuljahre einbeziehen. Der Wortlaut des Übereinkommens bedarf angemessener Konkretisierung.
- Artikel 39: Rehabilitation von traumatisierten Kindersoldaten. Gespräche, Spieltherapie, Psychotherapie? Ist auch das Ritual des Medizinmanns einzubeziehen, der den, im Drogenrausch mordtätigen, Kindersoldaten wieder mit seinem Dorf versöhnt? Was soll ein Ausschuss im Interesse der Kinder empfehlen, was soll er beanstanden?

Das Übereinkommen verlangt sehr viel mehr als einen Maßstab an eine Realität zu halten und eine mangelnde Übereinstimmung mit einer Norm festzustellen, obwohl es auch solche Bereiche unter dem Übereinkommen gibt, wie etwa die absolut unzulässige Todesstrafe für Kinder, die vorenthaltenen Geburtszertifikate oder die sexuelle Ausbeutung von Kindern. Weithin ist das Übereinkommen jedoch keine Messlatte, die ein Staat überspringt oder nicht.

Vielleicht ist der Ausschuss bei manchem Thema einem solchen Fehler, die Einhaltung des Übereinkommens zu messen und strikte Grenzen zu ziehen, viel zu nahe. Immer wieder insistiert der Ausschuss, dass Regierungen die Konvention 138 der Internationalen Arbeitsorganisation ILO zum Mindestalter für die Arbeitsaufnahme durchsetzen. Nach Gesprächen mit Vertretern arbeitender Kinder wird deutlich, dass dies in vielen Fällen verheerende Folgen hätte und Zwischenlösungen gefunden werden müssen. Oder: Zweifellos muss der Ausschuss die Regierungen drängen, Kinderheirat zu verhindern. Ist aber ein Heiratsalter von 18 für Jungen und Mädchen unter allen kulturellen Verhältnissen die Lösung? Oder: Strafmündigkeit mit sieben ist nicht akzeptabel. Hier fordert der Ausschuss ein „internationally acceptable level“. Er denkt an 14, ermutigt aber Staaten, die sie noch bei sieben ansetzen, wenigstens auf zehn Jahre zu gehen, damit sie sich überhaupt bewegen.

Die für den Ausschuss oft geforderte Sanktionsmacht würde in all diesen Fällen nicht weiterhelfen. Nur im Dialog kann herausgefunden werden, welche Verbesserung und oft auch nur Minderung eines Unrechts hier und jetzt erreichbar ist. Zur Verwirklichung der Kinderrechte ist mehr zu tun als Erreichtes abzuhaken und Gefordertes erneut zu bekräftigen. Nur im Dialog ist zu vermeiden, dass standardisiert ausgelegte Kinderrechte ohne Verständnis für Kultur und Tradition Kindern, Familien und Gesellschaften übergestülpt werden. Es bedarf der sachlich kompetenten, soziale, kulturelle und ökonomische Bedingungen berücksichtigenden, Aushandlung des Erreichbaren. Verbesserungen wird nur ein stetiger Prozess bringen, der durch den Ausschuss ermutigt und durch andere Institutionen der Vereinten Nationen und NGOs unterstützt werden muss. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes kann dies begründen, kann anmahnen und fördern, aber er kann diesen Prozess selber nicht betreiben, ebenso wie ihn die Regierung, die dem Ausschuss gegenübersteht, nicht allein betreiben kann.

Bei der Aufforderung, den Dialog zu stärken, sollen die Kinder selber nicht vergessen werden, denen die Konvention Gehör zusichert. Es lohnt sich, sie anzuhören, wie es der Ausschuss immer öfter tut. Kinder beleuchten Probleme aus eigener Perspektive und können die Sicht auf Probleme und Lösungen erheblich erweitern.

Es mag mutlos und zaghaft erscheinen, den Dialog als das angemessene Mittel zur Verwirklichung der Kinderrechte darzustellen. Zweifellos ist es ein gewaltloses Mittel, und dennoch ein

Mittel, das Aufmerksamkeit, Reflektion und sogar einen gewissen Druck zu erzeugen vermag. Dieser Druck entsteht durch die gerechte Sache, um die es den Beteiligten geht; er beruht auf der Autorität der Vereinten Nationen, die das Vertragswerk und seine Organe geschaffen haben; er hängt von den Kenntnissen und dem Engagement der Mitglieder der Kommission ab; er resultiert aus der Einbindung des Ausschusses und seiner Mitglieder in Netzwerke, die sich für die Kinderrechte einsetzen; und er wird durch die Öffentlichkeit erzeugt, in der sich der Dialog vollzieht und die der Ausschuss schafft.

Mit dem Verweis auf den Dialog ist die Frage nach wirksameren Wegen, die Verwirklichung der Kinderrechte voranzubringen, jedoch keineswegs erledigt, denn Dialog klärt Probleme und orientiert auf Ziele nicht per se, sondern nur, wenn Bedingungen geschaffen werden. Mancher Dialog misslingt, sei es, weil der Ausschuss den Gesprächsfaden nicht findet, sei es, weil Regierungen defensiv, misstrauisch oder besserwisserisch auftreten. Es gibt aber auch Sternstunden, aus meiner Sicht in den letzten Jahren die Dialoge mit Bangladesch, Guayana und Papua-Neuguinea. Ich nenne diese Staaten, um die Vermutung zu widerlegen, am einfachsten wäre es mit den Staaten, die sich der Verwirklichung der Kinderrechte bereits nahe glauben.

Gibt es Möglichkeiten, die Qualität des Dialogs und damit seine Wirksamkeit zu erhöhen? Der Ausschuss selber kann für seine eigene gute Vorbereitung sorgen, indem er die vermuteten Hauptprobleme herausarbeitet und unter seinen Experten die Rollen verteilt. Es kommt dem Dialog aber auch zugute, dass er den Regierungen signalisiert, worum der Dialog kreisen wird. Im Rahmen von Reformbestrebungen in den Vereinten Nationen gibt es ebenfalls Bemühungen, die Kompetenz der Vertragsausschüsse und ihre Arbeitskapazität zu steigern. Von einem ständigen Menschenrechtsgremium ist die Rede, von einem fortgeschriebenen Dokument über die generelle Menschenrechtssituation in den Vertragsstaaten, sogar von einem Gesamtbericht, in dem die Auskünfte zu allen Menschenrechtsübereinkommen zusammengefasst werden.

Im Zusammenhang mit den Bemühungen um die Stärkung des Ausschusses wird gefordert, auch beim Kinderrechtssausschuss ein Verfahren für Individualbeschwerden einzurichten. Die Arbeit des Kinderrechtssausschusses würde durch ein solches Verfahren sehr verändert, denn es verwandelte ihn doch in ein Gericht, das er nicht sein will und, wie ich zeigen wollte, nicht sein kann. Die juristische Kompetenz unter seinen Mitgliedern gewänne die Oberhand; der Dialog würde belastet, vielleicht zerstört. Besser wäre es, eine eigene Beschwerdeinstanz neben den Vertragsausschüssen einzurichten.

Der Kinderrechtsausschuss nimmt Probleme mangelnder Koordination unter den Menschenrechtsausschüssen durchaus wahr, die überwunden werden sollten. Ihm liegt besonders daran, die bewährte Kooperation mit den NGOs fortzuführen und zu stärken. Der Ausschuss hat in den letzten Jahren begonnen, regionale Arbeitsgruppen und Unterstützungssysteme aufzubauen, um deren Konsolidierung er sich bemüht. Vor allem aber dringt der Ausschuss darauf, den eingeschlagenen Weg des Dialogs zu erhalten, und zwar eines spezifischen Dialogs, über die Rechte der Kinder.

*Verf.: Prof. Dr. Lothar Krappmann, Mitglied des Ausschusses der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes (Wahlperiode 2003–2007), ehemaliger Forschungsgruppenleiter am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Lentzeallee 94, 14195 Berlin*