



Kinderreport Deutschland 2015

RECHTE VON KINDERN IN DEUTSCHLAND

IMPRESSUM

Kinderreport 2015

Rechte von Kindern in Deutschland

Herausgeber

Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

Leipziger Straße 116-118, 10117 Berlin

Fon: 030 308 693-0

Fax: 030 279 56 34

E-Mail: dkhw@dkhw.de

www.dkhw.de

Redaktion

Dominik Bär, Kai Hanke, Sebastian Schiller

Layout

Gabriele Lattke/Journalisten&GrafikBüro

Lektorat

Sylvia Kohn

© *Titelfoto*

Henning Lüders/Deutsches Kinderhilfswerk

ISBN 978-3-922427-35-3

Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hrsg.)

Kinderreport Deutschland 2015

Rechte von Kindern in Deutschland

Inhalt

Thomas Krüger, Präsident des Deutschen Kinderhilfswerkes	
Kinderrechte in Deutschland 25 Jahre nach Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention	5
Deutsches Kinderhilfswerk	
Rechte von Kindern in Deutschland	7
Zusammenfassung und Interpretation der Kinder- und Elternbefragung 2014	
Vanessa Masing	
Das Konzept des besten Interesses des Kindes neu überdacht	18
Anmerkungen zum General Comment Nr. 14: Vorrangstellung des Kindeswohls	
Wolfram Hartmann	
Umsetzung von Kinderrechten in der Bundesrepublik Deutschland aus Sicht der Kinder- und Jugendärzte	32
Anmerkungen zum General Comment Nr. 15: Verbesserung der Gesundheitssysteme	
Friederike Wapler	
Kinderrechte in der Wirtschaft	40
Anmerkungen zum General Comment Nr. 16: Unternehmensentwicklungen und die Rechte des Kindes	
Christine Kimpel	
Spielräume für Kinder: Möglichkeiten und Hindernisse kreativer Weltaneignung	54
Anmerkungen zum General Comment Nr. 17: Recht auf Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben und staatliche Förderung	

Thomas Krüger, Präsident des Deutschen Kinderhilfswerkes

Kinderrechte in Deutschland 25 Jahre nach Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention

Der Kinderreport Deutschland 2015 ist die nunmehr sechste Ausgabe dieser fachwissenschaftlichen Publikationsreihe des Deutschen Kinderhilfswerkes. Seit Erscheinen des ersten Bandes im Jahre 2002 wird unter Einbezug von Expert/innen im Abstand von etwa zwei Jahren ein Überblick über die aktuelle Situation der Kinder in Deutschland gegeben.

Die Arbeit für die Rechte und das Wohl von Kindern ist und bleibt eine wichtige Aufgabe. Vieles wurde erreicht in den letzten Jahren, vieles ist noch zu tun. Kinderarmut, chancengerechte Bildung und wirksame Kinder- und Jugendbeteiligung beispielsweise bleiben zentrale Themen des Deutschen Kinderhilfswerkes. Neue Herausforderungen kommen hinzu, seien es die Lage der Flüchtlingskinder in Deutschland oder der angemessene Umgang mit den nun seit geraumer Zeit schon unseren Alltag prägenden medialen Neuerungen wie Internet oder Handy.

Inhaltlicher Schwerpunkt der hiermit vorliegenden Fassung des Kinderreports sind die Rechte der Kinder in Deutschland gemäß der UN-Kinderrechtskonvention, deren Verabschiedung durch die UN-Generalversammlung sich am 20. November 2014 zum 25. Mal jährte. Eine verbesserte Lage der Kinder sowohl in der Praxis des gesellschaftlichen Alltags als auch auf der Ebene gesetzlicher Festschreibungen ist eines der Hauptanliegen des Deutschen Kinderhilfswerkes, für das sich der Verein seit vielen Jahren einsetzt. Doch bis zum Erreichen dieses Ziels ist noch ein gutes Stück Weg zurückzulegen. Der aktuelle Kinderreport möchte den Teil des Weges, der bis jetzt gegangen wurde, bilanzieren und einen Ausblick geben auf die Herausforderungen, die noch vor uns liegen.

Nachhaltigkeit in der Beobachtung spielt eine große Rolle bei der Umsetzung von Kinderrechten, denn auf diesem Wege wird die Vergleichbarkeit der Lage der Kinder über die Jahre hinweg ermöglicht. Nur so kann der vorhandene oder auch ausbleibende Effekt politischer und vereinsmäßiger Arbeit nachvollzogen werden. Und nur über eine entsprechende Evaluation kommen wir in die Position, kinderpolitische Maßnahmen und die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe gegebenenfalls zu überdenken und neue Strategien auszuprobieren. Diesen Anspruch der Nachhaltigkeit erfüllt das Deutsche Kinderhilfswerk durch die regelmäßige Veröffentlichung des Kinderreports. Außerdem wurde mit der aktuellen Ausgabe eine wichtige Neuerung eingeführt: Zu acht festgelegten und in den folgenden Kinderreports wieder aufzugreifenden Fragen aus den vier Themenblöcken Bekanntheit der Kinderrechte, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Kinderarmut sowie Freizeit und Medien werden von nun an alle zwei Jahre mittels einer repräsentativen Umfrage Daten erhoben. Hinzu kommen zwei variable Fragen bzgl. eines aktuellen Themenschwerpunktes, die sich im vorliegenden Kinderreport vertiefend der Bekanntheit der Kinderrechte widmen. Die Auftaktstudie ist in der vorliegenden Publikation vorgestellt.

Wir freuen uns darüber hinaus, dass wir vier Autorinnen bzw. Autoren für den aktuellen Kinderreport gewinnen konnten, die sich seit vielen Jahren mit kinderrechtlich relevanten Themen beschäftigen. Sie haben aus Sicht der ihnen eigenen Expertise je einen der so genannten General Comments des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes bzgl. der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland interpretiert und die gegenwärtige Situation in Deutschland

dargestellt. General Comment (GC) Nr. 14, der sich mit dem Vorrang des Kindeswohls auseinandersetzt, wurde von Vanessa Masing bearbeitet, GC 15 (die Verbesserung der Gesundheitssysteme durch Maßnahmen auf politischer Ebene) von Wolfram Hartmann, Friederike Wapler widmete sich GC Nr. 16 (die Verpflichtung der Staaten bezüglich der Auswirkung von Unternehmensentwicklungen auf die Rechte des Kindes) und GC 17 (das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben) wurde von Christine Kimpel interpretiert.

Kinder bedürfen unseres Schutzes und unseres Einsatzes für ihr Wohlergehen und, darauf möchten wir mit diesem Kinderreport ganz besonders hinweisen, der verbindlichen Anerkennung der Kinderrechte beispielsweise durch ihre Aufnahme ins Grundgesetz und in die Verfassungen der Bundesländer. Die Beantwortung der Frage, wie diesen Bedürfnissen in der Praxis am besten entsprochen werden kann, ist ohne Zweifel eine ebenso hochinteressante wie auch herausfordernde Aufgabe, über die wir jeden Tag neue Sichtweisen und Erkenntnisse erlangen. Wir sollten uns Zeit nehmen, diese Frage auch immer wieder, jeden Tag neu zu beantworten. Denn Kindheit ändert sich, die Bedürfnisse von Kindern ändern sich, die Rahmenbedingungen für Kindheit sind einem steten Wechsel unterzogen. Im besten Interesse der Kinder sollten wir diesen Prozess nie aus den Augen verlieren und unser Engagement darauf richten, den Kinderrechten in Deutschland zu einer nachhaltigen Umsetzung zu verhelfen.

Ich wünsche Ihnen viel Spaß bei der Lektüre und freue mich, wenn der Kinderreport des Deutschen Kinderhilfswerkes dabei ein paar jener neuen Sichtweisen und Erkenntnisse zu eröffnen vermag.

Berlin, Januar 2015

Rechte von Kindern in Deutschland

Zusammenfassung und Interpretation der Kinder- und Elternbefragung 2014

1. Einleitung

Die UN-Kinderrechtskonvention wurde im Jahre 1989 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und ist mittlerweile durch den Großteil der Länder weltweit ratifiziert worden. Diese beiden Tatsachen – die umfassende Formulierung spezieller, über die Menschenrechte hinausgehender Standards beim Umgang mit Kindern und der Beitritt nahezu aller UN-Mitgliedsstaaten zu dieser Übereinkunft, der sie völkerrechtlich an deren Vorgaben bindet – sind sehr erfreuliche Schritte auf dem Weg zu einer kinderfreundlicheren Welt. Auch Deutschland ist eines der Länder, für welche diese Konvention Gültigkeit besitzt. Doch bereits ein kurzer Blick auf die tatsächliche Lage der Kinder in Deutschland, und um diese geht es in der hier vorzustellenden Studie, zeigt uns, dass bei weitem nicht alle Ansprüche der UN-Kinderrechtskonvention adäquat umgesetzt sind.

Zentrale Grundsätze der UN-Kinderrechtskonvention bestehen im Schutz der Kinder vor Gewalt, in den Rechten auf Nichtdiskriminierung, auf Entwicklung, Bildung und Gesundheit, sowie im Recht auf Beteiligung. Den Vorgaben der Konvention folgend sollen die Belange der Kinder einen größeren Stellenwert in der Ausrichtung der Gesamtgesellschaft erhalten. Profitieren würden alle davon: nicht nur die Kinder, sondern auch die Erwachsenen. Denn eine kinderfreundlichere Welt wäre eine Welt, die allen Menschen mehr Freundlichkeit entgegenbringt. Das meint ganz pragmatische Aspekte wie einen besseren Betreuungsschlüssel in den Kitas, von dem die Kinder, die Eltern und die Erzieher/innen Vorteile hätten, kinderfreundlichere Städte mit mehr verkehrsberuhigten Wohnvierteln oder eine bessere materielle Absicherung der Kinder, von der selbstverständlich auch die Gesamtfamilien profitieren würden. Eine kinderfreundlichere Welt wäre zugleich auch zukunftsfähiger, denn die mittel- und langfristigen Folgen unseres Handelns werden am stärksten unsere Kinder betreffen. Wenn wir Erwachsenen die Belange der Kinder stärker beachten würden und sie zugleich selbst an den gesellschaftlichen Entscheidungen teilhaben ließen, hätte dies somit ein größeres Augenmerk auf die längerfristigen Auswirkungen unseres gegenwärtigen Handelns zur Folge. Auf einer weniger pragmatischen als philosophischen Ebene ließe sich argumentieren: Eine Gesellschaft, die sich an den Belangen der Schwächsten orientiert – und das sind die Kinder – wäre eine lebenswertere Gesellschaft. Nicht schlussendlich bestimmt vom Streben nach dem eigenen Vorteil, sondern aufgebaut auf einer Mitmenschlichkeit, die in Zuneigung und gegenseitiger Unterstützung ihre Verwirklichung findet. Uns allen, den Kindern und auch den Erwachsenen, die wir oft von den Ansprüchen und Notwendigkeiten des Alltags bestimmt sind, brächte dies einen Vorteil an Lebenswert.

Die Verwirklichung dieser Ansprüche, die nicht zuletzt von der konkreten Umsetzung der Kinderrechte abhängt, ist dem Deutschen Kinderhilfswerk ein großes Anliegen. Seit vielen Jahren engagiert sich der Verein für die Kinderrechte in Deutschland, und eine Grundlage dieser Arbeit ist die Überprüfbarkeit der auf die Kinder bezogenen Maßnahmen seitens Politik und Zivilgesellschaft. Dazu leistet der regelmäßig erscheinende Kinderreport des Deutschen Kinderhilfswerkes seinen Anteil, indem er die jeweils aktuelle Situation der Kinder in Deutschland aus fachwissenschaftlicher Sicht darstellt. Zu acht festgelegten Fragen aus den vier Themenblöcken Bekanntheit der Kinderrechte, Beteiligung von Kindern und Ju-

gendlichen, Kinderarmut sowie Freizeit und Medien werden alle zwei Jahre mittels einer repräsentativen Umfrage Daten erhoben. Hinzu kommen zwei variable Fragen, die sich an aktuellen Themen und Entwicklungen, in diesem Fall der Bekanntheit der Kinderrechte, orientieren.

2. Die Kinder- und Elternbefragung des Deutschen Kinderhilfswerkes

Für die repräsentative Auftaktstudie, deren Zusammenfassung und Interpretation Inhalt des vorliegenden Beitrages ist, wurden mehrere hundert Kinder und Eltern befragt. Ihre Antworten hinsichtlich der Beteiligung der Kinder, der Bekanntheit und Umsetzung ihrer Rechte, bezüglich Armut, Freizeitgestaltung und Mediennutzung erlauben weitreichende Erkenntnisse hinsichtlich der Frage, wie es um die Kinderrechte in Deutschland bestellt ist. Handlungsorientierter formuliert ergeben sich aus der Studie konkrete Einsichten in die Wirksamkeit bisheriger Versuche, Kindern mehr Mitspracherechte einzuräumen. Wir erfahren außerdem Wichtiges zu den Fragen, inwiefern Kinder über ihre Rechte Bescheid wissen und ihnen Wege bekannt sind, diese Rechte auch einzufordern, welche Defizite dahingehend existieren und wo die zukünftigen Aufgabenfelder für kinderpolitische Maßnahmen liegen. Dies trifft auch auf die Studienergebnisse hinsichtlich der Mediennutzung zu: Eine detaillierte Kenntnis der Nutzungsgewohnheiten von Kindern und Jugendlichen und ihrer Einschätzung hinsichtlich Fragen von Sicherheit, Spaß oder Altersangemessenheit gibt Aufschluss darüber, in welchen Medienbereichen die größten Anstrengungen hinsichtlich einer verbesserten Nutzbarkeit durch und Sicherheit für die Kinder notwendig sind.

Aus den genannten Gründen hat sich das Deutsche Kinderhilfswerk entschlossen, eine repräsentative Umfrage mit Kindern und Eltern durchzuführen. Für die vorliegende Studie wurden 320 Kinder im Alter zwischen 10 und 17 Jahren befragt, es bestand Gleichverteilung hinsichtlich der Jahrgänge, zur Hälfte waren es Mädchen, zur Hälfte Jungen. Zum Zeitpunkt der Befragung waren 14% von ihnen auf einer Grundschule, 36% auf Gesamt-/Stadtteil-/Gemeinschafts-/Sekundar-/Ober-/Real- und Hauptschulen, 49% auf einem Gymnasium und 2% auf anderen Schulen. Diese Zahlen entsprechen weitestgehend der gesamtdeutschen Verteilung der Schüler auf die verschiedenen Schulformen. Den 700 Eltern wurden die gleichen Fragen wie den Kindern gestellt (abgesehen von geringfügigen Umformulierungen aufgrund der unterschiedlichen Erfahrungshintergründe), auch die statistischen Auswahlkriterien hinsichtlich Alter, Geschlecht und Schulform der Kinder wurden beibehalten.

In der Zusammenfassung der wichtigsten Studienergebnisse wurde zunächst weitestgehend auf Interpretationen und Handlungsvorschläge verzichtet. Sämtliche der eingefügten Grafiken stammen aus der Kinderbefragung, aufgrund der geringeren Relevanz für das hier maßgebliche Erkenntnisinteresse wurden die Ergebnisse aus der Elternbefragung nur ergänzend in den Textteil eingebunden. Im ausführlichen Fazit wird abschließend darauf eingegangen, in welchem Zusammenhang die Ergebnisse für die abgefragten Themenbereiche zu verstehen sind und welche Schlussfolgerungen sich daraus für einen politischen Umgang aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes anbieten.

Mitbestimmung

Frage 1: Wie stark können Kinder und Jugendliche in folgenden Bereichen mitbestimmen? Familie, Kindergarten, Schule, Nachbarschaft/Kiez, Gemeinde/Kommune sowie in der Politik (bei bundespolitischen Entscheidungen).

Die Auftaktfrage der Studie zielt auf einen der zentralen Inhalte der UN-Kinderrechtskonvention, das Recht auf Beteiligung. Die Kinder waren aufgefordert, Noten von 1 bis 6 zu verteilen, je nachdem, wie sehr sie selbst glauben, in den jeweiligen Bereichen mitbestimmen zu können. Die besten Notenwerte ergaben sich dabei für Familie (2,4) und Schule (3,3), die schlechtesten für Gemeinde/Kommune (4,3) und Politik (5,1), Kindergarten und Nachbarschaft erhielten jeweils die Note 3,7. Darüber hinaus ist festzustellen, dass sich einerseits die positive Einschätzung bzgl. der Mitbestimmung in der Familie in jeder der vier Altersgruppen findet, sich mit abnehmendem Alter der Kinder allerdings auch die Noten für die Mitbestimmung verschlechtern, oder andersherum gedacht: Ältere Kinder schätzen ihre Möglichkeiten zur Beteiligung als etwas besser ein, als dies die jüngeren Kinder tun. Gerade hinsichtlich der Mitbestimmung in den traditionell den Erwachsenen vorbehaltenen Bereichen wie Gemeinde oder Politik verbessern sich mit steigendem Alter der Befragten die Noten von 4,6 auf 4 (Gemeinde/Kommune) sowie von 5,6 auf 4,8 (Politik). Das sind, und darüber können auch die geringfügigen Verbesserungen mit zunehmendem Alter nicht hinwegtäuschen, generell sehr schlechte Werte. Offenbar fehlt den Kindern in Deutschland in besonderem Maße die Möglichkeit zur Mitbestimmung und es existiert seitens der Entscheidungsträger/innen kein politischer Wille, die Realisierung der vorhandenen Ideen und Umsetzungsvorschläge für mehr Beteiligung in Angriff zu nehmen, um daran etwas zu ändern. Die Bereiche Verwaltung und Regional- bzw. Bundespolitik werden von den jeweiligen Entscheidungsträger/innen, so muss geschlussfolgert werden, als nicht vereinbar mit der Beteiligung von Kindern angesehen. (Grafik 1)

Die Umfragewerte aus der Elternbefragung decken sich weitestgehend mit denen der Kinder, wobei die Eltern der Mitbestimmung in Familie und Politik geringfügig bessere und den übrigen Bereichen etwas schlechtere Noten geben.



Grafik 1 – Frage 1: Wie stark können Kinder und Jugendliche in folgenden Bereichen mitbestimmen? Deutschland gesamt, in Notenangaben
MITTELWERTE (Skala von 1 = sehr stark mitbestimmen bis 6 = überhaupt nicht mitbestimmen)

Frage 2: Wie wichtig sind diese Maßnahmen, um die Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen zu verbessern?

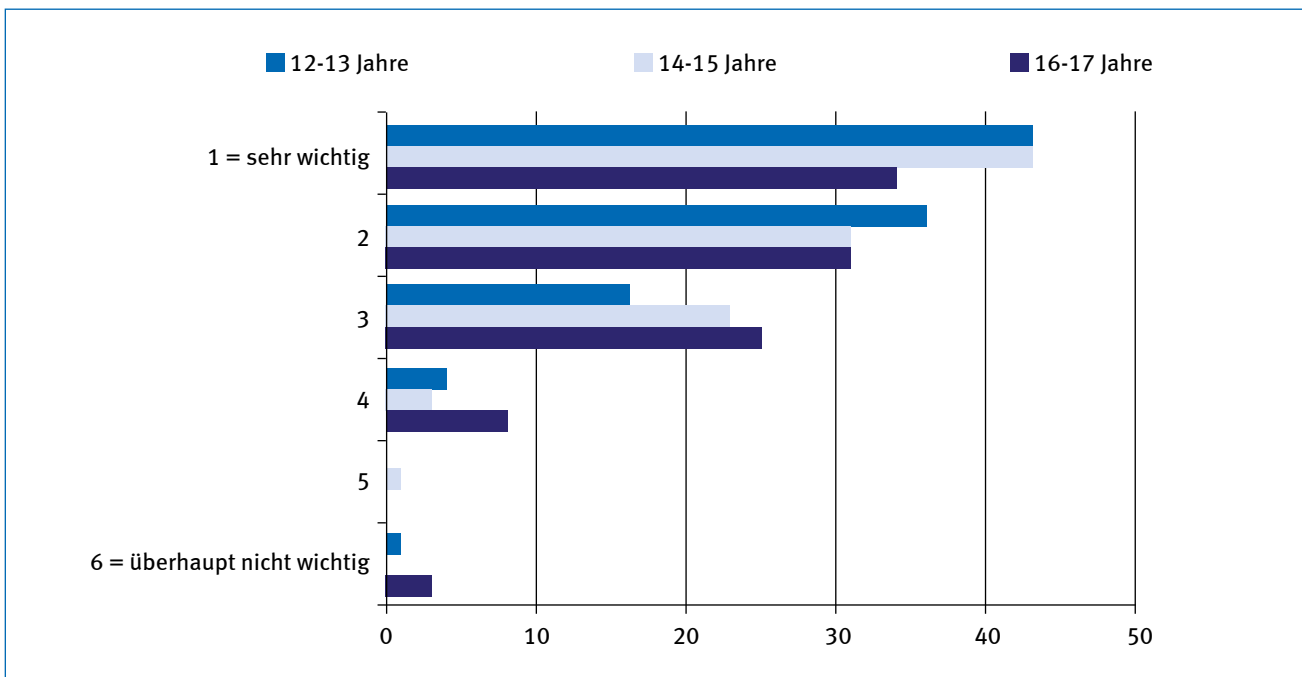
Zur Auswahl standen mehr Unterstützung durch Eltern/Erwachsene, mehr Einfluss im Wohnort, im Bundestag oder für die Schülervertreter/innen, mehr Interessenwahrnehmung über das Internet, mehr Projekte für Mitgestaltung im Lebensumfeld, die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz und ein/e Kinderbeauftragte/r.

Die zweite Frage zielt auf konkrete Maßnahmen, die eine bessere Mitbestimmung ermöglichen könnten. Auffallend ist, dass nach Meinung der Kinder sämtliche dieser Möglichkeiten gleichermaßen begrüßenswert erscheinen, sie vergeben durchweg Noten, die nicht schlechter sind als eine 2-. Die Kinder haben demzufolge ein großes Bedürfnis nach mehr Beteiligung; in allen vorgeschlagenen Maßnahmen sehen sie die Chance, dass dadurch ihre Anliegen auch in der Realität eine angemessene Resonanz bzw. Umsetzung erfahren könnten. Die besten Werte, eine glatte 2,0, erhalten Vorschläge, die auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind: die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz, mehr Einfluss für Schülervertreter/innen, mehr Unterstützung/Zuspruch von Eltern und Erwachsenen sowie Projekte im Lebensumfeld. Die Kinder geben also nicht nur Maßnahmen gute Bewertungen, die auf ihr direktes Lebensumfeld zielen. Auch eine eher abstrakte Aktion wie die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz wird als Begünstigung der Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen gesehen. Bei der Gesamtheit der befragten Kinder scheint sich dieses Projekt, eines der Hauptanliegen des Deutschen Kinderhilfswerkes, mit all seinen positiven Implikationen bereits einer recht hohen Bekanntheit und Beliebtheit zu erfreuen, die sich bei den jüngeren Kindern nochmals stärker äußert als bei den 16- bis 17-Jährigen. Möglicherweise kommt hier der Umstand zum Tragen, dass die älteren Kinder bereits nahe an der Volljährigkeit sind und damit auch bald das Wahlrecht erhalten sowie die allgemeine rechtliche Gleichstellung mit den Erwachsenen. In diesem Zuge verliert die Gültigkeit der Kinderrechte ihre Bedeutung und die allgemeinen Menschenrechte werden wichtiger. (Grafik 2 und 3)

Die Elternbefragung weist eine etwas stärkere Differenzierung auf, jedoch mit den gleichen Präferenzen wie bei den

Projekte für mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten	2,0
mehr Einflussmöglichkeiten für Schülervertreter/innen	2,0
Kinderrechte im Grundgesetz	2,0
mehr Unterstützung/Zuspruch von Eltern/Erwachsenen	2,0
ein/e Kinderbeauftragte/r in der Stadt/Gemeinde	2,3
mehr Interessenvertretungen in meinem Ort	2,4
mehr Möglichkeiten, sich über das Internet für seine Interessen einzusetzen	2,5
stärkere Vertretung von Kindern und ihren Interessen im Bundestag	2,5

Grafik 2 – Frage 2: Wie wichtig sind diese Maßnahmen, um die Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen zu verbessern? Deutschland gesamt, in Notenangaben
MITTELWERTE (Skala von 1 = sehr wichtig bis 6 = überhaupt nicht wichtig)“



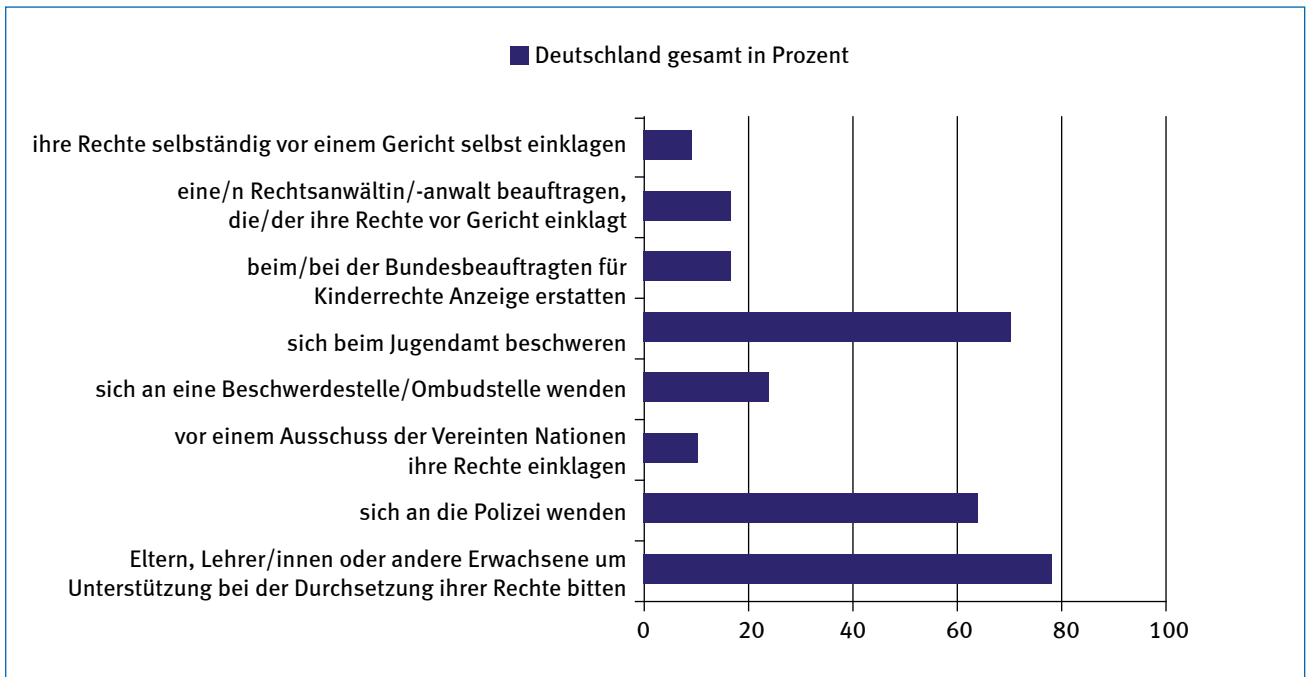
Grafik 3 – Frage 2: Wie wichtig sind diese Maßnahmen, um die Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen zu verbessern? Kinderrechte im Grundgesetz (in Prozentangaben)

Kindern. Die größte Skepsis wird in der Umfrage bezüglich der Mitbestimmung über das Internet und einer stärkeren Interessenvertretung im Bundestag deutlich. Hier scheinen sich generationenspezifische Prägungen niederzuschlagen. Die ältere Generation sieht eher die Gefahren als die Chancen des Internet, darüber hinaus besteht bei den Eltern offenbar weniger Vorstellungsgabe bezüglich konkreter Veränderungen bei der Funktionsweise unserer parlamentarischen Demokratie wie Kinder- und Jugendparlamente, deren Einfluss auf die Entscheidungen im Bundestag über die bloße wohlwollende Kenntnisnahme seitens der Abgeordneten hinausgeht.

Bekanntheit der Kinderrechte

Frage 3: Was denkst Du, wie Kinder ohne die Hilfe ihrer Eltern in Deutschland ihre Rechte einfordern können?

Zur Auswahl standen die Beschwerde beim Jugendamt, der Polizei, bei der/beim Bundesbeauftragten für Kinderrechte oder bei einer Ombudsstelle, die selbständige Klage vor Gericht bzw. die Klage mit Unterstützung einer Rechtsanwältin/eines Rechtsanwalts, die Klage vor dem zuständigen Ausschuss der Vereinten Nationen bzw. die Bitte um Unterstützung durch Eltern, Lehrer/innen oder andere Erwachsene bei der Durchsetzung ihrer Rechte.



Grafik 4 – Frage 3: Was denkst Du, wie Kinder ohne die Hilfe ihrer Eltern in Deutschland ihre Rechte einfordern können? Kinder können ...

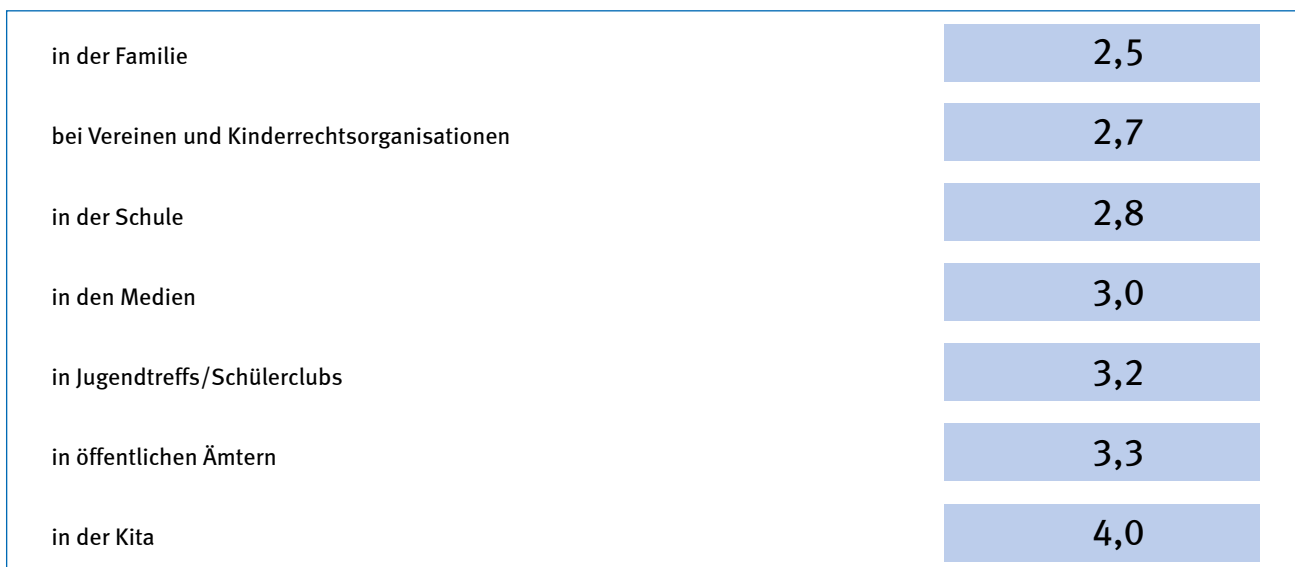
Die Kinder- und die Elternbefragung weisen bei den meistgenannten Vorschlägen in den Spitzenwerten weitestgehende Übereinstimmung auf, die Beschwerde beim Jugendamt und die Bitte um Unterstützung durch Eltern, Lehrer/innen oder andere Erwachsene erreichen Zustimmungswerte von über 70%. In beiden Umfragen landete die Beschwerde bei der Polizei auf dem dritten Platz, die übrigen Varianten bei den Kindern weit abgeschlagen mit den schlechtesten Werte im Bereich von 10% für die selbständige Klage vor Gericht sowie die Klage vor den Vereinten Nationen. Die eher traditionellen Wege für eine Beschwerde sind am häufigsten genannt, was auf deren recht große Bekanntheit und ein stabiles Vertrauen in sie schließen lässt. Beschwerdestellen wie ein/e Kinderrechtebeauftragte/r, die/der selten genannt wurde, existieren noch gar nicht, die Einrichtung einer solchen Stelle mit einer Struktur, die bis in die Kommunen, also die Lebenswelt der Kinder reicht, wird jedoch von den mit dem Thema befassten Vereinen oder auch Politiker/innen angestrebt. Der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen kann seit April 2014 Beschwerden im Rahmen des dritten Zusatzprotokolls der Kinderrechtskonvention entgegen nehmen. Allerdings gab es noch keine Maßnahmen, dieses Instrument bei Kindern und Jugendlichen bekannt zu machen. Der Beschwerdeweg ist noch nicht beschrieben. Hier ist sowohl an der Bekanntheit dieser Optionen wie ihrer Realisierung zu arbeiten. (Grafik 4)

Frage 3a, nur an die Eltern: Und wie praxisnah erscheinen Ihnen die folgenden Rechtsmittelwege?

Hier wurden die gleichen Möglichkeiten wie in Frage 3 angegeben, eine wirkliche Praxisnähe mit der Durchschnittsnote 1,6 wurde nur der Unterstützung durch Eltern, Lehrer/innen oder andere Erwachsene zugesprochen, Jugendamt und Polizei folgen mit Werten von 2,5 und 2,8 dahinter. Die übrigen Vorschläge bekamen noch weitaus schlechtere Beurteilungen. Hier besteht somit dringender Handlungsbedarf: Den bereits vorhandenen Rechtsmittelwegen und ihrer Funktionsweise sollte zu mehr Bekanntheit verholfen werden, darüber hinaus gilt es, neue und unkomplizierte Möglichkeiten für die Umsetzung von Kinderrechten zu etablieren.

Frage 4: Wie gut können sich Kinder und Erwachsene bei diesen Orten/Kommunikationswegen über die Rechte von Kindern informieren? In der Familie, im Kindergarten, in der Schule, in öffentlichen Ämtern/Verwaltungen, in Jugendtreffs/Schülerclubs (Kinder) bzw. Projekten der öffentlichen Jugendhilfe/freien Jugendhilfe (Eltern), in den Medien, bei Vereinen und Fach- bzw. Kinderrechtsorganisationen.

Die Einschätzungen bei dieser Frage sind, weitestgehend analog bei Kindern und Eltern, ausgesprochen schlecht. Noten zwischen 2,5 und 2,8 erreichen Familie, Vereine und Kinderrechtsorganisationen sowie Schule, alles andere bewegt sich im Bereich zwischen 3 und 4 mit den jeweils schlechtesten Werten für die Kindergärten. Die Familie genießt demzufolge die besten Werte bzgl. der Information über Kinderrechte. Dies ist insofern schlüssig, als dass die Familien in vielen Fällen tatsächlich die erste Instanz sein dürften, an die sich Kinder bei Fragen wenden, die über ihren jeweiligen bereits sicher einschätzbaren Erfahrungs- und Erkenntnisraum hinausgehen. Im besten Fall sind dort offene Gespräche möglich und die Eltern nutzen ihre größeren Erfahrungswerte und auch Kompetenzen hinsichtlich des Wissens über die Welt oder der Informationsbeschaffung. Die Kindergärten scheinen dagegen nicht als ein Ort angesehen zu werden, an dem Kinderrechte eine Rolle spielen. Das mag nicht so sehr überraschen, sofern man der wohl weit verbreiteten, aber unzutreffenden Annahme folgt, dass Kinderrechte eher als ein Anspruch der älteren Kinder gelten. Entsprechend groß ist hier der Nachholbedarf hinsichtlich Bekanntmachung der Kinderrechte und ihrer Umsetzung, denn auch die jüngsten Kinder haben das Recht gehört zu werden, und auch die Kindergärten haben einen Bildungsauftrag, zu dessen Kernelementen die Demokratieförderung zählt. Auch den Medien und den öffentlichen Ämtern wird diesbezüglich wenig Vertrauen geschenkt, was aus zwei Gründen eher überraschen dürfte: Einerseits, da sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet hat, die UN-Kinderrechtskonvention umzusetzen und somit auch ihre Verwaltungen dieser Maßgabe zu folgen hätten, andererseits, weil die mediale Öffentlichkeit, jedenfalls spräche das ihrem Auftrag, kritisch oder auch unterstützend die Anliegen der Politik zu begleiten hätte. Auffällig ist auch, dass die älteren Kinder tendenziell weniger Vertrauen in die



Grafik 5 – Frage 4: Wie gut kannst du dich hier über die Rechte von Kindern informieren „Deutschland gesamt, in Notenangaben, MITTELWERTE (Skala von 1 = sehr gut bis 6 = überhaupt nicht gut)“

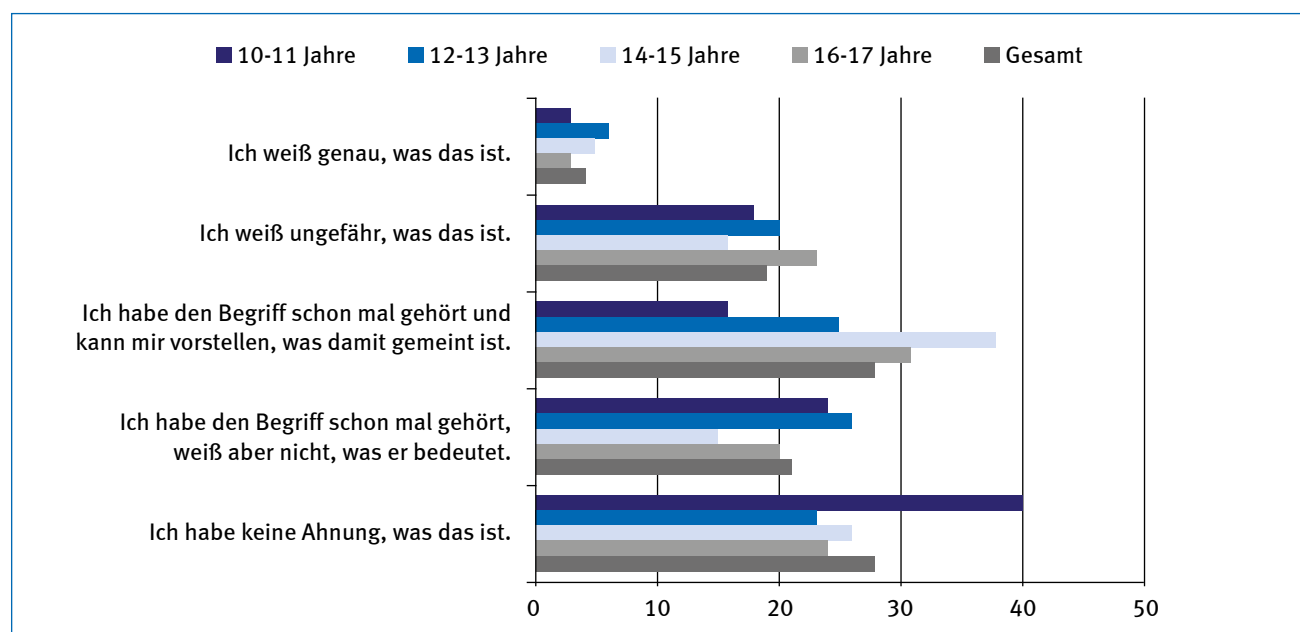
Familie setzen als die jüngeren Kinder und sich etwas stärker den Medien, Vereinen und öffentlichen Ämtern zuwenden. Hier wird die Entwicklung von Selbstständigkeit als normative Grundannahme der UN-Kinderrechtskonvention (evolving capacities), deutlich sichtbar. Denn die zunehmende Emanzipation vom Elternhaus geht oftmals einher mit umfassenderen Kompetenzen in den „Bereichen der Erwachsenen“ wie den traditionellen Medien sowie Vereinen oder der öffentlichen Verwaltung bzw. deren Nutzung als Informations- und Erfahrungsräume. (Grafik 5)

Frage 5 (variable Frage Kinderreport 2015): Kennst Du die internationalen Rechte für Kinder, die in der UN-Kinderrechtskonvention festgehalten sind? Wenn ja, wie gut?

Zur Auswahl standen fünf Antwortmöglichkeiten von „Ich weiß genau, was das ist.“ bis „Ich hab keine Ahnung, was das ist.“

Bei den Kindern gibt es eine ungefähre Gleichverteilung der Antworten auf die vier Möglichkeiten von „Ich weiß ungefähr, was das ist“ bis „Ich hab keine Ahnung, was das ist“. Auch die

Unterschiede je nach Alter der befragten Kinder sind eher gering. Die Zustimmung zu den Antwortmöglichkeiten „Ich weiß genau, was das ist“ und „Ich weiß ungefähr, was das ist“ sind in allen vier Altersgruppen annähernd gleich, die „ungefähre Vorstellung“ wurde von den 10- bis 11-Jährigen am seltensten genannt und von den 14- bis 15-Jährigen am häufigsten. „Ich habe keine Ahnung, was das ist“ wiederum weist einen deutlichen Schwerpunkt bei den jüngsten der befragten Kinder auf. Insgesamt haben nur weniger als 5% der Kinder angegeben, dass sie genau wüssten, worum es sich bei der UN-Kinderrechtskonvention handelt. Genaues Wissen zu diesem Thema findet sich auch bei den Eltern nicht, doch nahezu die Hälfte von ihnen hat angegeben, den Begriff schon einmal gehört zu haben und sich vorstellen zu können, was damit gemeint ist. Gänzlich unbekannt ist die UN-Kinderrechtskonvention somit nicht, doch etwa die Hälfte der Kinder (und auch der Eltern) besitzt keinerlei belastbares Wissen über den bedeutendsten speziell auf Kinder bezogenen Rechte katalog. Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass bezüglich des Wissens über die UN-Kinderrechtskonvention große Defizite bestehen, am stärksten bei den 10- bis 11-Jährigen. (Grafik 6)

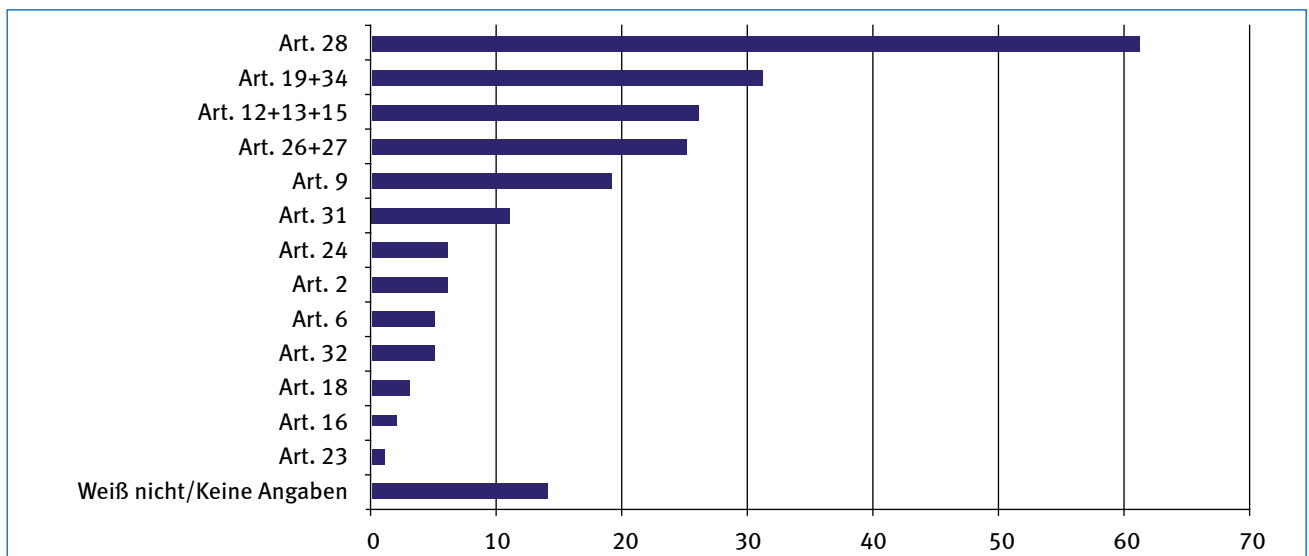


Grafik 6 – Frage 5: Kennst Du die internationalen Rechte für Kinder, die in der UN-Kinderrechtskonvention festgehalten sind? Wenn ja, wie gut? Deutschland gesamt (in Prozentangaben)

**Frage 6 (variable Frage Kinderreport 2015):
Bitte schreibe drei Rechte auf, die Kinder haben.**

Diese Frage wurde als offene Frage formuliert, die einzelnen Nennungen wurden im Nachgang den dazugehörigen Artikeln der UN-Kinderrechtskonvention zugeordnet.

Bei den Kindern sind Rechte, die dem Artikel 28 (Recht auf Bildung, Schule, Berufsausbildung) zugeordnet werden können, fast zwei Drittel der Befragten bekannt. Mit deutlichem Abstand folgen, fast gleichauf mit einer Bekanntheit zwischen 25 und gut über 30 Prozent, die Artikel 19 und 34 (Schutz vor Gewalt und vor sexuellem Missbrauch, mit einer verstärkten Nennung bei den Kindern zwischen 10 und 13 Jahren), die Artikel 12, 13 und 15 (Berücksichtigung des Kindeswillens, Meinungs- und Informationsfreiheit sowie Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, letzteres Recht mit einer signifikant häufigeren Nennung bei den älteren Kinder im Vergleich zu den jüngeren Kindern) sowie die Artikel 26 und 27 (soziale Sicherheit und angemessene Lebensbedingungen). Hier lässt sich schlussfolgern – jedenfalls weisen einige Indizien darauf hin –, dass Kinder eine umso bessere Kenntnis über diejenigen Rechte aufweisen, die sie selbst in ihrem jeweiligen Entwicklungsstand am unmittelbarsten betreffen. Der Schutz vor sexuellen Missbrauch spielt bei den älteren Kindern, die möglicherweise bereits eigene, und zwar selbstbestimmte sexuelle Erfahrungen gemacht haben und sich darüber hinaus besser als jüngere Kinder gegen entsprechende Übergriffe zur Wehr setzen können, eine geringere Rolle als beispielsweise bei den jüngeren Kindern. Dagegen legen die älteren Kinder mehr Bedeutung auf das Versammlungsrecht, was durchaus mit der Erkenntnis einhergeht, dass Kinder in diesem Alter zunehmend Interesse an und Kompetenzen für die traditionellen Wege der Meinungsäußerung und Mitbestimmung entwickeln. Auch Artikel 9, der sich mit den Rechten der Kinder bei Trennung der Eltern auseinandersetzt, ist noch fast 20% der Kinder bekannt. Damit kennen die Kinder zwei der tragenden Säulen der UN-Kinderrechtskonvention, nämlich die Rechte auf Entwicklung und auf Schutz, vergleichsweise gut, die dritte Säule, das Recht auf Beteiligung, ist etwas weniger bekannt. Auf Seiten der Eltern ergibt sich ein ganz ähnliches Bild: Die Bekanntheit des Artikel 28 erreicht fast 70%, dahinter folgen, analog zu den Kindern, die Artikel 19 und 34 sowie 12, 13, und 15. Der Artikel 24 (Gesundheitsvorsorge) und das Diskriminierungsverbot sind bei den Eltern mit ca. 20 und ca. 15 Prozent fast doppelt so bekannt wie bei den Kindern. Keine Angaben machen konnten bei beiden befragten Gruppen knapp 15 Prozent. (Grafik 7)



Grafik 7 – Frage 6: Bitte schreibe drei Rechte auf, die Kinder haben. Deutschland gesamt (in Prozentangaben)

Kinderarmut

Frage 7: In Deutschland sind viele Kinder von Armut betroffen. Was sind die Hauptgründe für Kinderarmut in Deutschland?

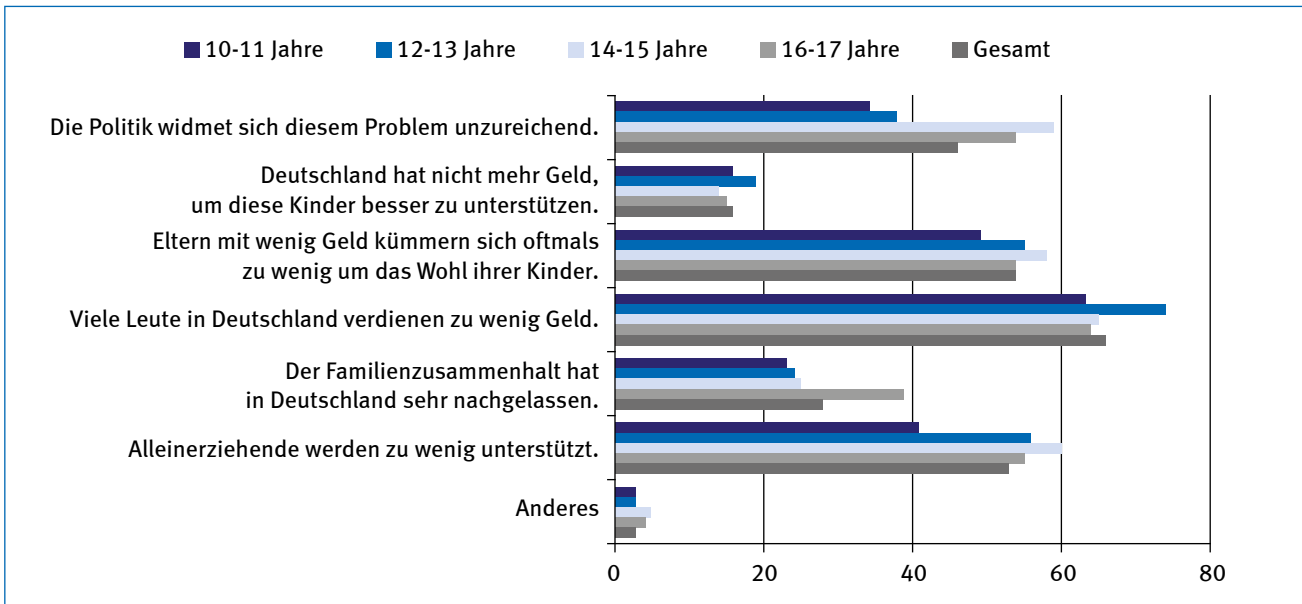
Zur Auswahl standen Defizite in der Politik, der Eltern, zu wenig finanzielle Möglichkeiten seitens des Staates, seitens der Eltern, fehlendes erzieherisches Engagement der Eltern mit wenig Geld, ein allgemein zu geringern Familienzusammenhalt und zu wenig Unterstützung für Alleinerziehende.

Als Hauptgrund wird seitens der Kinder mit über 60 Prozent die Tatsache angeführt, dass die Menschen in Deutschland zu wenig Geld verdienen. Fast gleichauf dahinter mit ca. 50 Prozent folgen drei Gründe: zu wenig Unterstützung für Alleinerziehende, zu wenig Einsatz der Eltern mit wenig Geld für ihre Kinder und zu wenig Engagement seitens der Politik. Am wenigsten Zuspruch gab es für das Argument, dass Deutschland insgesamt zu wenig Geld besitzt. Diese Angaben decken sich mit den ermittelten Meinungen aus der Elternbefragung. Hier werden somit hauptsächlich Argumente genannt, welche auf die grundsätzliche Ausrichtung politischer und gesellschaftlicher Maßnahmen hinsichtlich der Kinderarmut zielen. Eine eher individuelle Schuld wie das Fehlen von Familienzusammenhalt und geringer Einsatz der Eltern mit wenig Geld erscheinen sowohl Kindern als auch Eltern nicht als die Hauptgründe für Kinderarmut. Eine genaue Analyse dieser Daten, auch im Abgleich mit aktuellen sozialpolitischen Maßnahmen, würde hier weiteren Aufschluss geben, doch zunächst kann festgehalten werden: Kinder und Eltern, denen durchaus Kompetenz zugetraut werden kann bei Fragen hinsichtlich der Armut von Kindern, sehen bei Armutsfragen die Sozialpolitik gefordert, Abhilfe zu schaffen. (Grafik 8)

Frage 8: Im Folgenden siehst Du einige Maßnahmen, wie man Kindern in Armut helfen könnte. Wie wichtig ist jede dieser Maßnahmen Deiner Meinung nach?

Zur Auswahl standen beispielsweise höhere staatliche Aufwendungen für Kinder und für Familien, kostenloser Zugang zu Kultur, kostenloses Essen und Material in der Schule, oder auch eine verstärkte Sozialarbeit, mehr Aufklärung zum Thema in den Medien sowie mehr sozialer Austausch zwischen armen und reichen Kindern.

Sämtliche der Vorschläge aus der Studie werden von Kindern und Eltern unterstützt. Der kostenlose Zugang zu Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie zur Grundausstattung in der



Grafik 8 – Frage 7: In Deutschland sind viele Kinder von Armut betroffen. Was sind die Hauptgründe für die Kinderarmut in Deutschland? (in Prozentangaben)

Schule (Essen, Bücher, Lehrmittel und sämtliche schulische Aktivitäten) werden mit Noten zwischen 1,6 und 1,8 bewertet. Die geringste Notwendigkeit, bewertet mit der Note 3, wird darin gesehen, den Eltern armer Kinder mehr Vorschriften dabei zu machen, wie sie ihre Kinder unterstützen. Insgesamt sind bei den Antworten nur vernachlässigbar geringe Unterschiede bzgl. des Alters der befragten Kinder erkennbar. Die Elternbefragung ergibt ebenfalls kaum Abweichungen bis auf einen Punkt: Offenbar werden finanzielle Hilfen in Form von Kindergeld und von mehr Geld vom Amt für Kinder und Erwachsene seitens der Eltern als weniger notwendig eingeschätzt, sie vergeben hier etwas schlechtere Noten. Auf die Gesamtstudie bezogen lässt sich, im Einklang mit Frage 7, feststellen, dass eine Abhilfe bei Problemen der Kinderarmut in erster Linie von einer sozialpolitischen Maßnahme wie der Kostenfreiheit von Essen, Lehrmitteln und Teilnahme an sämt-

lichen Aktivitäten in den Kindertagesstätten und Schulen sowie vom kostenfreien Zugang zu den Kultur- und Freizeiteinrichtungen erwartet wird. (Grafik 9)

Freizeit und Medien

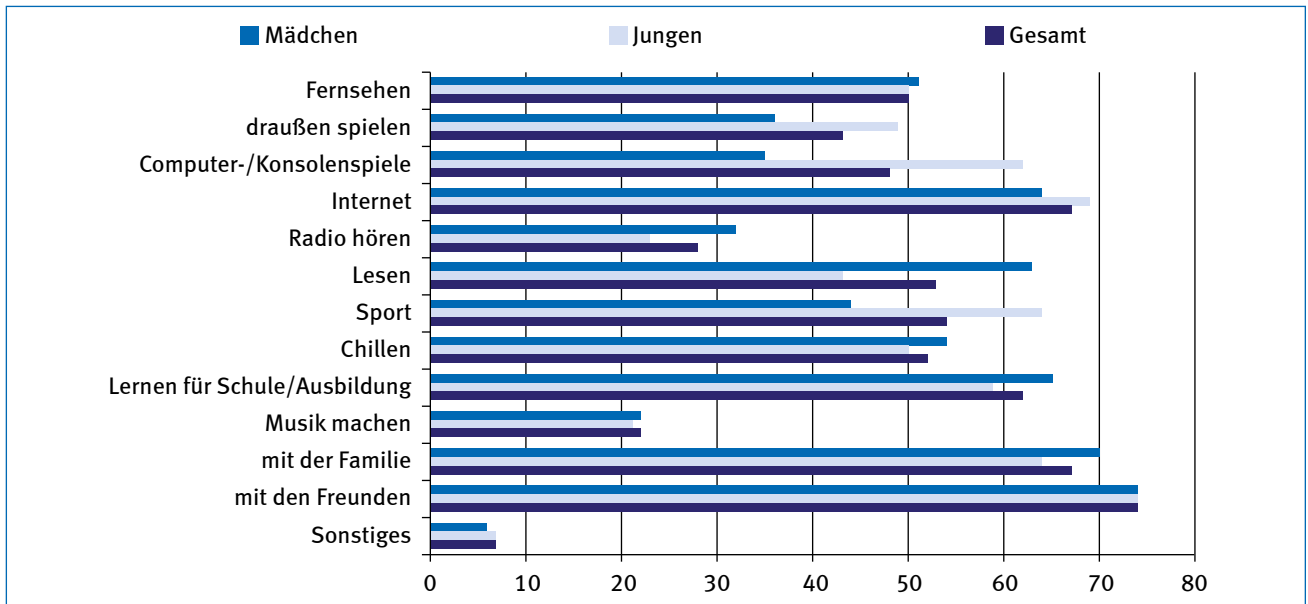
Frage 9: Womit verbringst Du (bzw. bei der Elternbefragung: Ihr Kind) in der Woche viel Zeit?

Hier wurden verschiedene Formen der Mediennutzung, Aktivitäten wie Sport, Freunde treffen, Zeit mit der Familie verbringen, sich ausruhen oder für die Schule arbeiten angeboten.

Den größten Raum nehmen hierbei das Zusammensein mit Freunden und Familie ein sowie Aktivitäten im Internet und für die Schule bzw. Ausbildung, wobei eine auffallende Über-

kostenloses Essen, Bücher, Lehrmittel und Aktivitäten in Kita und Schule	1,6
kostenloser Zugang zu Kultur- und Freizeiteinrichtungen	1,8
mehr Sozialarbeiter in Schulen und Kitas, die sich um benachteiligte Kinder kümmern	2,1
mehr Aufklärung über Kinderarmut und Kinderunterstützung in den Medien	2,2
höhere Einkommen für Menschen, die wenig Geld verdienen	2,2
mehr Kindergeld	2,3
mehr Geld vom Amt für Kinder und Erwachsene	2,4
arme und reiche Kinder sollten mehr Zeit zusammen verbringen	2,5
der Staat soll Eltern mehr Vorschriften machen, wie sie ihre Kinder unterstützen müssen	3,0

Grafik 9 – Frage 8: Im Folgenden siehst Du einige Maßnahmen, wie man Kindern in Armut helfen könnte. Wie wichtig ist jede dieser Maßnahmen Deiner Meinung nach? Deutschland gesamt, in Notenangaben
MITTELWERTE (Skala von 1 = sehr wichtig bis 6 = überhaupt nicht wichtig)



Grafik 10 – Frage 9: Womit verbringst Du in der Woche viel Zeit? Im Überblick (in Prozentangaben)

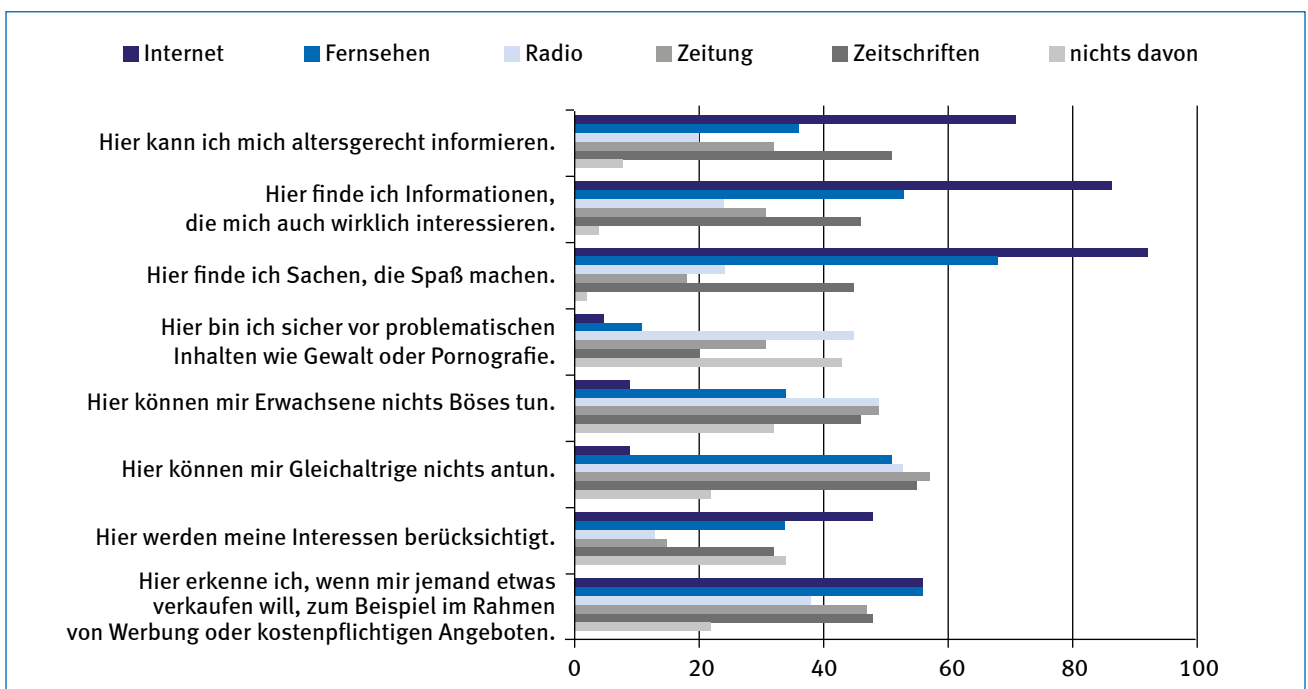
einstimmung bei den Nennungen von Kindern und Eltern besteht. Auch das Draußenspielen hat bei der heutigen Generation von Kindern, die sich so vielen medialen Angeboten ausgesetzt sieht wie keine Generation zuvor, entgegen möglicherweise anderer Erwartungen einen recht hohen Stellenwert mit über 40 Prozent an Nennungen. Allerdings: Die jüngeren Kinder verbringen deutlich mehr Zeit damit als die älteren, während sich die älteren Kinder wiederum deutlich länger im Internet sind. Die Zeit mit der Familie nimmt bei den jüngeren Kindern ebenfalls mehr Raum ein als bei den älteren. Das Radio scheint nach dieser Umfrage deutlich an Relevanz verloren zu haben, zusammen mit der Aktivität des Musikmachens erreicht es die geringsten Nennungen bei den Freizeitaktivitäten. Eine geschlechterspezifische Präferenz, die bei den anderen Bereichen der Umfrage im Grunde keine Rolle spielt, wird hier signifikant: Jungen verbringen wesentlich mehr Zeit als Mädchen mit Computer- bzw. Konsolenspie-

len, Mädchen dagegen lesen mehr als Jungen. (Grafik 10)

Frage 10: Bitte klicke jeweils die Sachen an, auf die diese Aussagen zutreffen.

Hier wurden die wichtigsten Medien Internet, Fernsehen, Radio, Zeitung und Zeitschriften genannt und gefragt, welche der angebotenen Aussagen am ehesten auf die jeweiligen Medien zutreffen. Als Aussagen standen hier beispielsweise altersgerechte Information, Spaß, Schutz vor Gewalt und Pornografie, die Berücksichtigung der eigenen Interessen, das Treffen von Gleichaltrigen oder das Erkennen von Werbung zur Auswahl.

Das Internet genießt bei allen befragten Kindern ein hohes Ansehen. Sie geben an, dass sie sich dort ausgesprochen



Grafik 11 – Frage 10: Bitte klicke jeweils die Sachen an, auf die diese Aussagen zutreffen. Im Überblick (in Prozentangaben)

altersgerecht über Dinge informieren können, die sie auch wirklich interessieren und dass sie dort Sachen finden, die ihnen Spaß machen. Diese Einschätzung teilen Jungen wie Mädchen gleichermaßen. Das Fernsehen folgt bei diesen Beurteilungskategorien meist an zweiter Stelle. Doch einher mit diesen Meinungen über das Internet geht auch ein auffallend hohes Gefühl der Gefährdung durch Gleichaltrige, durch Erwachsene und allgemein durch problematische Inhalte. Es ist, so kann man aus dieser Umfrage schlussfolgern, für Kinder ein Medium der Extreme mit großer Anziehungskraft und ebenso großen Defiziten beim Schutz der Kinder. Die Frage des Schutzes ist gemäß den Umfrageergebnissen allerdings eine Herausforderung für sämtliche medialen Bereiche: Fast die Hälfte der Kinder gab an, sich in keinem einzigen der angeführten Medien vor problematischen Inhalten sicher zu fühlen, und auch eine Gefährdung durch Erwachsene nahm ca. ein Drittel der Kinder in allen Medien wahr. Die Werte für das Medium Zeitschrift ergeben hinsichtlich Gefährdungsrisiken und Informationspotenzialen eine altersspezifische Auffälligkeit: Bei den altersgerechten und für sie interessanten Informationen und insbesondere bei der Sicherheit vor problematischen Inhalten sowie bei dem Gefühl, dass ihnen dort Erwachsene nichts Böses tun können, erhält dieses Medium von den jüngsten Kinder höhere Zustimmung als aus den anderen Altersgruppen, wenn auch hier, insgesamt gesehen, das Internet noch weiter vorne liegt. Erwähnenswert scheint auch, wie sehr sich Kinder in einzelnen Medien von Werbung bedrängt fühlen bzw. inwieweit sie Werbung überhaupt wahrnehmen. Es zeigt sich, dass sich nur knapp mehr als die Hälfte der Kinder in der Lage fühlt, Werbung und aktive Kaufanreize in den Medien zu erkennen. Dies stellt einen Hinweis darauf dar, dass Werbung Kinder zu einem Großteil unbewusst erreicht, ohne dass sie bei ihrer Mediennutzung die Möglichkeit haben, sich von wahrgenommenen Werbebotschaften bewusst bzw. kritisch zu distanzieren. (Grafik 11)

3. Fazit

Abschließend sollen die bereits vorgestellten Ergebnisse zusammengeführt und mit Handlungsempfehlungen verbunden werden, die aus Sicht des Deutschen Kinderhilfswerkes aus den Erkenntnissen zu den einzelnen Themenbereichen abzuleiten sind. Ein zentrales Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie lag dabei bei den Kinderrechten mit Schwerpunktsetzungen auf dem Recht zur Mitbestimmung und auf der allgemeinen Bekanntheit der Kinderrechte. Zudem wurden die Themenbereiche Kinderarmut und Mediennutzung bzw. Freizeitverhalten in den Blick genommen. Für die jeweiligen Themenbereiche können die Ergebnisse zu folgenden Schlussfolgerungen führen.

Mitbestimmung

Das Recht auf Beteiligung ist eines der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, und das aus gutem Grund. Kinder haben, nicht weniger als Erwachsene, eigene Bedürfnisse und eine eigene Meinung zu den sie betreffenden Themen. Darauf sollte, so sieht es auch die UN-Kinderrechtskonvention vor, seitens der Erwachsenen geachtet werden. Eine Welt, in der sich die Kinder wohl fühlen, ist ein erstrebenswertes Ziel. Und eine solche Welt ist nur unter Beteiligung der Kinder selbst realisierbar. Die vorliegende Studie allerdings zeigt, dass nach Ansicht der Kinder (und auch ihrer Eltern), dieses Kinderrecht nur unzureichend verwirklicht ist. Während Kinder und Eltern gemeinsam in der Lage sind, in den sie betreffenden Bereichen ein gerade noch gutes Maß an Mitbestimmung zu realisieren und auf dem zweiten Platz die Schule mit der eher mäßigen Durchschnittsnote 3,3 folgt, ist Beteiligung in den öffentlichen Bereichen wie Kommune und Bundespoli-

tik kaum vorhanden. Der Kinder- und Jugendreport zur UN-Berichterstattung über die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland von 2010 kommt zu einem ganz ähnlichen Ergebnis: Die Mitbestimmungsmöglichkeiten werden dort in der Familie am besten bewertet, es folgen Schule und Wohnort auf den weiteren Plätzen. Auch die „Umfrage zum politischen Engagement“, die das Deutsche Kinderhilfswerk im Jahr 2012 durchgeführt hat, bestätigt das recht hohe Maß an Mitbestimmung in der Familie, während die Beteiligung in der Schule dort als sehr schlecht bewertet wird. Der Vergleich dieser Umfrageergebnisse hat verdeutlicht, dass im Verlauf der letzten Jahre bei der Beteiligung von Kinder und Jugendlichen keine Fortschritte erzielt worden sind. Seitens der Zivilgesellschaft und der Politik müssen demzufolge größere Anstrengungen als bisher unternommen werden, um Kinder in angemessener Weise mitbestimmen zu lassen. Eine Absenkung des Wahlalters könnte hierfür eine der geeigneten Maßnahmen sein, ebenso wie die flächendeckende Einrichtung und Berücksichtigung von Kinder- und Jugendparlamenten sowie die Einsetzung von Kinderbeauftragten in den Städten und Gemeinden. Auch sollten für Kindergärten und Schulen geeignete Formen der Beteiligung eingeführt werden, was einen besseren Betreuungsschlüssel und eine umfangreichere Qualifizierung des Fachpersonals voraussetzt. Darüber hinaus ist es notwendig, Beteiligungsmöglichkeiten in den Landes- und Kommunalverfassungen strukturell zu verankern. Nicht zuletzt würde die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz ihre dringend notwendige rechtliche Bindung zur Folge haben und damit das politische Handeln darauf verpflichten. Auch entsprechende Regelungen in den Kommunalverfassungen, wie sie das Deutsche Kinderhilfswerk fordert, sind notwendig, denn über diesen Weg wäre Kindern und Jugendlichen auch in ihrem direkten Lebensumfeld die Einhaltung ihrer Rechte garantiert.

Bei den hier aufgeführten Vorschlägen zur besseren Umsetzung der Kinderrechte geht es nicht um Exkurse über eine theoretisch mögliche Realisierung im luftleeren Raum. Solche Maßnahmen können nur funktionieren, wenn sie breite Akzeptanz finden bei ihren Adressaten: und das sind die Kinder und ihre Eltern. Aus diesem Grund wurde die Wichtigkeit dieser Vorschläge ebenfalls in der Studie erfragt. Das Ergebnis ist ausgesprochen aufschlussreich: Die hier vorgeschlagenen Realisierungsmöglichkeiten für mehr Beteiligung werden von den befragten Kindern und Eltern durchweg positiv bewertet. Mit einer auffallenden Abweichung zwischen den beiden Befragungen: Die Eltern zeigen etwas mehr Skepsis als die Kinder bezüglich der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den traditionellen politischen Entscheidungsprozessen. Hier besteht hinsichtlich der positiven Einflüsse von Kinder- und Jugendbeteiligung offenbar noch Aufklärungsbedarf. Eine bessere Bekanntmachung der bundesweit durchgeführten U-18 Wahlen und ihrer Ergebnisse sowie von existierenden Projekten der Kinder- und Jugendbeteiligung könnte Vorurteile abbauen. Die Erwachsenen wären in der Lage, ihre Vorstellungen über Jugendwahlen und verschiedene Beteiligungsvorhaben mit der Realität abzugleichen. Dabei würden sie feststellen, dass Kinder und Jugendliche keinesfalls zur Wahl von Parteien der extremen politischen Ränder tendieren oder in Beteiligungsprojekten stets für kaum durchführbare Wunschoptionen plädieren. Flankierend zu solchen Maßnahmen erscheint es wichtig, dass Kinder leichter Informationen über ihre Rechte erhalten können und dass ihnen mehr und altersangemessenere Beschwerdemöglichkeiten für den Fall der Nichtbeachtung ihrer Rechte eingeräumt werden. Die Umfrage zeigt, dass bis dato eher wenige der existierenden Wege bekannt sind. Es wäre somit notwendig, einerseits flächendeckend und niedrigschwellig arbeitende Beauftragte für Kinderrechte einzusetzen, und andererseits ein funktionsfä-

higes Beschwerdemanagement, zu dem Kinder und Jugendliche einen unmittelbaren Zugang haben, auf allen staatlichen Ebenen einzurichten (dies sollte sowohl Individual- als auch Gruppenbeschwerden ermöglichen) sowie den Beschwerdeweg über die Vereinten Nationen bekannter zu machen. Der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen kann seit April 2014 Beschwerden im Rahmen des dritten Zusatzprotokolls der Kinderrechtskonvention entgegen nehmen. Allerdings gab es noch keine Maßnahmen, dieses Instrument Kindern und Jugendlichen nahe zu bringen. Der Beschwerdeweg ist noch nicht beschrieben. Hier ist sowohl an der Bekanntheit dieser Optionen wie ihrer Realisierung zu arbeiten.

Bekanntmachung der Kinderrechte

Gerade auch die Sonderfragen des Kinderreports 2015 zu der UN-Kinderrechtskonvention unterstreichen die Notwendigkeit von mehr Informationsmöglichkeiten bzgl. der Kinderrechte. Viele Kinder können mit der Konvention kaum etwas anfangen oder haben davon nur etwas gehört. Eine genaue oder zumindest ungefähre Kenntnis der UN-Kinderrechtskonvention und ihrer Inhalte findet sich nicht einmal bei einem Drittel der Kinder, oder andersherum gedacht: Mehr als zwei Drittel können mit der UN-Kinderrechtskonvention kaum etwas oder gar nichts anfangen. Diese Zahlen werden auch bestätigt durch nahezu gleichlautende Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Kinderhilfswerkes zum 20. Geburtstag der UN-Kinderrechtskonvention 2009. Bezüglich der Bekanntheit der Kinderrechte ist in den vergangenen Jahren keine positive Entwicklung festzustellen. Doch eine solche geringe Bekanntheit kann nicht der Anspruch sein. Kinder müssen ihre Rechte kennen, denn Wissen und Aufklärung ist die Grundlage für selbstbestimmtes Handeln. Größere Anstrengungen bzgl. Kinderrechtebildung in Kitas und Schulen sind hier notwendig, ebenso wie die Einrichtung flächendeckender Ombudsstellen für Kinderrechte, damit Kinder und Eltern bei möglichen Verletzungen der Kinderrechte auf kompetente und weisungsberechtigte Ansprechpartner/innen zurückgreifen können.

Kinderarmut

Auch zum Thema Kinderarmut hält die Studie eine Reihe interessanter Erkenntnisse bereit. So verorten Kinder die Ursachen für Armut meist in strukturellen Defiziten der Gesellschaft, seien es zu niedrige Gehälter und unzureichende Unterstützungsmaßnahmen von staatlicher Seite, nur selten wird individuelles Fehlverhalten der Eltern als Grund genannt. Kindern aus den verschiedensten sozialen und ethnischen Hintergründen chancengerechte gesellschaftliche Zugänge zu ermöglichen, bleibt diesem Verständnis folgend eine Hauptaufgabe politischen Handelns. Dazu gehört auch, die notwendigen materiellen Lebensgrundlagen für alle Kinder entsprechend ihrer Bedürfnisse zu schaffen. Eine abwechslungsreiche und gehaltvolle Ernährung beispielsweise ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für ein gesundes Aufwachsen. Kinder allerdings, die in Armut unter den ökonomischen Bedingungen von Hartz IV aufwachsen, haben nicht die Voraussetzungen, eine solche Ernährung ermöglicht zu bekommen. Hier gilt es einerseits, die Regelsätze diesbezüglich anzupassen sowie andererseits, in Kindertageseinrichtungen und Schulen eine kostenlose und hochqualitative Versorgung mit Essen bereitzustellen. Darüber hinaus sollte für alle Kinder der Zugang zu Bildung chancengerecht verteilt und unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten vorhanden sein. Bildung in dem hier bemühten Sinne ist umfassend gedacht und schließt u.a. Schulbildung, kulturelle Bildung, körperliche Bildung und Demokratiebildung ein. Auch eine verbesserte Betreuungsqualität in den Kitas sowie die gezielte Förderung von Migrantenkindern in Kita und Schule sind notwendig. Ein

nationales Programm zur Bekämpfung von Kinderarmut, das von Bund und Ländern gemeinsam zu entwickeln wäre, könnte diese Maßnahmen konzeptionell bündeln und für deren nachhaltige Finanzierung sorgen.

Mediennutzung bzw. Freizeitverhalten

In Bezug auf die Mediennutzung von Kindern und die Frage, wie es diesbezüglich um die Rechte von Kindern bestellt ist, liefert die Umfrage wichtige Erkenntnisse. Einerseits scheint die durch Mediennutzung befürchtete Marginalisierung von klassischen Freizeitbeschäftigungen wie dem Draußenspielen weniger deutlich als oftmals vielleicht angenommen. Zum anderen wird deutlich, dass Kinder sich insbesondere bei der Nutzung von neueren Medien oftmals in ihren Rechten verletzt sehen: Unsicherheit, Angst vor nicht altersgerechten Inhalten oder die nicht selbstverantwortlich steuerbare Überflutung mit Werbung sind hier negative Aspekte. Umgekehrt wird bei der Mediennutzung von Kindern auch eine starke Ambivalenz deutlich, da sie in Medien große Potenziale für Information, Unterhaltung und kommunikative Vernetzung sehen, gleichzeitig aber eben die genannten Gefahren wahrnehmen. Insbesondere das Internet wird dabei erkennbar als ein Medium der Extreme: Es bietet den Kindern einerseits die besten Informationen, es macht ihnen am meisten Spaß, andererseits fühlen sie sich dort zugleich am stärksten gefährdet. Die Chancen und Risiken des Internet liegen somit dicht beieinander und wir stehen vor der Aufgabe, weder in Überregulierung noch in Laissez-faire nach den einfachen Lösungen zu suchen, die für einen äußerst komplexen Gegenstand wie das Internet nicht existieren. Vor diesem Hintergrund scheint es angemessen, Medienpolitik bzw. die unternehmerische und private Gestaltung von medialen Lebenswelten für Kinder stärker als bislang in den Blick zu nehmen. Jugendmedienschutz in Deutschland sollte nachdrücklicher auf die wirklichen Interessen von Kindern eingehen und ihnen effektivere, auf konvergente, digitale Medienwelten zugeschnittene Schutzniveaus bieten. Und die Ausgestaltung einer Digitalen Agenda, wie sie aktuell durch die Bundesregierung angegangen wird, muss sich konsequenter auf die Belange und Bedürfnisse auch von Kindern einlassen. Dazu würden bspw. die Verschärfung von Werberichtlinien und von Datenschutzvorgaben für Medienangebote beitragen können, die sich an Kinder richten bzw. zu einem großen Teil von diesen genutzt werden. Andererseits sollte die große Affinität von Kindern und Jugendlichen zu medialen Lebenswelten stärker genutzt werden, um ihre Beteiligung an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen zu fördern. Aufgabe einer am besten Interesse von Kindern und Jugendlichen ausgerichteten Gesellschaft muss es sein, die Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen im Internet zu stärken und gleichzeitig über einen transparenten, zeitgemäßen Jugendmedienschutz (denkbar wären beispielsweise auf Alter und Inhalt bezogene Kennzeichnungen von Internetseiten) sowie die Vermittlung von Medienkompetenz in Schulen und frühkindlichen Bildungseinrichtungen die dringend nötigen Grundlagen für eine sichere und kompetente Onlinenutzung zu schaffen.

Die ausführlichen Studienergebnisse sind kostenfrei abrufbar im shop auf www.dkhw.de.

Das Konzept des besten Interesses des Kindes neu überdacht

Anmerkungen zum General Comment Nr. 14: Vorrangstellung des Kindeswohls

1. Einleitung

„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 beste Interesse des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“¹ (Artikel 3, Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention)

Mit seiner Forderung, bei allen Maßnahmen und Entscheidungen, die Kinder betreffen, das beste Interesse des Kindes vorrangig zu berücksichtigen, nimmt Art. 3 Abs. 1 in der UN-Kinderrechtskonvention in zweierlei Hinsicht eine Sonderstellung ein.

Der Ausdruck des „besten Interesses“ stellt erstens einen unbestimmten Rechtsbegriff dar. Damit ist das in Art. 3 Abs. 1 verbrieftete Recht nicht nur völkerrechtlich verbindlich, sondern auch auf nationaler Ebene unmittelbar anzuwenden und vor deutschen Gerichten einklagbar.² Zweitens handelt es sich bei Art. 3 Abs. 1 um ein sogenanntes Leitprinzip, das auf alle anderen Rechte der Konvention einwirkt.³ Seine (normative) Auslegung stellt daher den „Dreh- und Angelpunkt der KRK“ (Lorz, 2010: 16) dar.

In Verbindung miteinander ergeben diese beiden Tatbestände eine brisante Konstellation, sagen sie doch nichts anderes aus, als dass Deutschland im Falle jeder (vorsätzlichen oder fahrlässigen) Non-Compliance mit Art. 3 Abs. 1 in der Auslegung der UN-Kinderrechtskonvention einen Rechtsverstoß begeht. Dieser kann sowohl auf politischer (bei gesamtgesellschaftlichen Entscheidungen) als auch auf individualrechtlicher Ebene (bei Einzelfallmaßnahmen und -entscheidungen) erfolgen.

Obschon es in der Fachliteratur umfangreiche Interpretationen dieses zentralen Artikels gibt, lassen verschiedene Entwicklungen der vergangenen Jahre es notwendig und sinnvoll erscheinen, seine Bestimmungen mit Blick auf Deutschland erneut unter die Lupe zu nehmen.

So wurde Deutschland im Januar 2014 vom Ausschuss für die Rechte des Kindes nach Vorlage des dritten und vierten Staatenberichts in den Abschließenden Beobachtungen („Concluding Observations“) ermahnt,

„... dass der Grundsatz des Kindeswohls noch nicht vollständig in der Bundesgesetzgebung aufgenommen worden ist und die Priorisierung des Kindeswohls noch nicht in alle Bereiche der Legislative, Exekutive und Justiz integriert worden ist. Insbesondere wird es gegenüber Kindern aus bildungsfernen und sozioökonomisch benachteiligten Familien einschließlich Flüchtlingskinder und asylsuchende Kinder häufig missachtet.“ (CRC/C/DEU/CO/3-4, 2014: Para 26)

Ein weiteres Argument für eine erneute Inaugenscheinnahme der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 stellt das In-Kraft-Treten des Individualbeschwerdemechanismus (OP3 CRC) am 14. April 2014 dar. Jedes Kind (und sein/e Vertreter/in) verfügt nun unter bestimmten Voraussetzungen über die Möglichkeit, individualrechtliche Rechtsverletzungen direkt an den UN-Kinderrechtsausschuss heranzutragen und damit auf strukturelle Missstände in Deutschland international hinzuweisen („blame and shame“-Prinzip).

Hinzu kommt, dass durch die Veröffentlichung der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 14 zu dem in Art. 3 Abs. 1 verbrieften Recht des Kindes auf vorrangige Berücksichtigung seines besten Interesses im Mai 2013 die Aufmerksamkeit der internationalen Fachöffentlichkeit erneut auf diese zentrale Bestimmung der Konvention gelenkt wurde.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist eine Überprüfung der Auslegung und Umsetzung des Art. 3 Abs. 1 durch Deutschland auf Compliance mit den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention nicht nur in juristischer, sondern auch in gesellschaftlicher und politischer Hinsicht ratsam. Eine pro-aktive Identifizierung möglicher (Politik)Bereiche, in denen die Verpflichtung des Art. 3 Abs. 1 nicht umfassend eingelöst wird, könnte verhindern, dass es zu innerstaatlichen Rechtsprozessen kommt oder entsprechende Beschwerden gar auf internationaler Ebene vortragen werden.

Im folgenden Beitrag gehe ich der Frage der Compliance nach. Dazu untersuche ich zunächst die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 14 in Hinblick auf ihre Bedeutung für eine Auslegung von Art. 3 Abs. 1. Im zweiten Teil befasse ich mich mit dem der Konvention zugrundeliegenden Kindheitsbild und der zentralen Bedeutung des Rechts auf Beteiligung für eine den Vorgaben der Konvention entsprechende Umsetzung von Art. 3 Abs. 1. Vorhandene politische und rechtliche Strukturen, die es Kindern ermöglichen, sich (sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene) zu beteiligen und dadurch an der Bestimmung ihrer besten Interessen mitzuwirken, werden im folgenden Abschnitt als Indikator für das in Deutschland vorherrschende Kindheitsbild verstanden und entsprechend analysiert. Ausgehend von Erkenntnissen in Hinblick auf Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern in Deutschland gehe ich anschließend der Frage nach, ob die Verwendung des Begriffs ‚Kindeswohl‘ in Deutschland möglicherweise nicht nur aus einer ungenauen Übersetzung des Originaltexts der Konvention resultiert, sondern auf einen deutschen Vorbehalt in Hinblick auf die Anerkennung des der Konvention zugrundeliegenden Kindheitsbildes hindeutet, der sich semantisch manifestiert. Nach Erörterung dieser grundlegenden Prinzipien wende ich im letzten Teil dieses Beitrags den General Comment No. 14 auf Deutschland an. Vor dem Hintergrund der vorausgegangenen Überlegungen versuche ich, konkrete Beispiele für eine Compliance bzw. Nicht-Compliance mit den Vorgaben der Bemerkungen anzuführen und Handlungsempfehlungen abzuleiten.

2. General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration⁴

1. Artikel 3 Abs. 1 in der Interpretation des UN-Kinderrechtsausschusses

Der General Comment No. 14, der am 29. Mai 2013 veröffentlicht wurde, befasst sich mit dem Recht des Kindes auf eine vorrangige Berücksichtigung seines besten Interesses. Als Quellen des völkerrechtlichen „Soft Law“ formulieren die General Comments des UN-Kinderrechtsausschusses jeweils den aktuellen Stand der Interpretation der Kinderrechte. Sie haben daher politisch-rechtliches Gewicht.

Die Bemerkungen Nr. 14 (im Englischen als ‚comments‘ etwas (rechts)verbindlicher bezeichnet) gliedern sich in fünf Abschnitte. In der Einleitung stellt der Ausschuss die Grundelemente seiner Auslegung von Art. 3 Abs. 1 dar. Im zweiten Abschnitt konkretisiert er das Ziel der Allgemeinen Bemerkungen. Der dritte Abschnitt befasst sich mit Art und Umfang der aus Art. 3 Abs. 1 resultierenden Verpflichtungen für die Vertragsstaaten. Anschließend nimmt der Ausschuss eine detaillierte Analyse des Wortlauts von Art. 3 Abs. 1 vor und verweist auf Querverbindungen zu den anderen Leitprinzipien der Konvention. Im letzten Teil befasst er sich mit Empfehlungen zur Umsetzung.

Grundlegende Elemente des General Comments No. 14

Der Ausschuss versteht Art. 3 Abs. 1 als ein „dynamisches“ Konzept, welches eine situationsabhängige Bewertung erfordert. Er betont den Charakter von Art. 3 Abs. 1 als Leitprinzip der Konvention und verweist darauf, dass das Konzept des besten Interesses nicht neu sei, sondern bereits in die Genfer Konvention von 1959 Eingang gefunden habe und auch in anderen Artikeln der Konvention angesprochen werde.⁵ Ziel des Konzepts sei die Sicherstellung, dass Kinder in den Genuss aller in der Konvention verbrieften Rechte gelangten, denn alle lägen im besten Interesse des Kindes. Eine Einschätzung des besten Interesses durch einen Erwachsenen dürfe dabei die Verpflichtung, alle Rechte einzuhalten, nicht außer Kraft setzen. Weil es keine Hierarchie unter den Rechten gäbe, seien alle gleichermaßen relevant für Kinder und die Auslegung von Art. 3 Abs. 1 dürfe keines kompromittieren, um die ganzheitliche Entwicklung eines Kindes nicht zu gefährden.

Ferner unterstreicht der Ausschuss die Bedeutung des Kinderrechtsansatzes („child rights approach“) für die Umsetzung von Art. 3 Abs. 1. Er spricht in diesem Zusammenhang von der Wahrung der physischen, moralischen und spirituellen Integrität sowie der Menschenwürde des Kindes. Auf dieses Ziel seien alle drei Dimensionen des Konzepts des besten Interesses ausgerichtet. Diese Dimensionen manifestieren Art. 3 Abs. 1 als substantielles Recht, fundamentales Prinzip und Verfahrensregel.

Ziele und Verpflichtungen des GC 14

In Hinblick auf die Ziele der Bemerkungen und Art und Umfang der sich aus Art. 3 Abs. 1 für die Vertragsstaaten ergebenden Verpflichtungen betont der Ausschuss, dass alle mit Kindern arbeitenden Bereiche, also sowohl solche, die den Staat repräsentieren als auch solche, die der Zivilgesellschaft zuzuordnen sind, die Bestimmungen des Art. 3 Abs. 1 einzuhalten hätten.

Um sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für eine Compliance gegeben sind, fordert der Ausschuss von allen Vertragsstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass

- die Kinderrechtskonvention i.S. der Art. 2, Art. 42 und Art. 44 bekannt gemacht wird
- nationale Gesetze die Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 widerspiegeln,
- Art. 3 Abs. 1 bei der Koordination von Kinder betreffenden Gesetzesinitiativen auf nationaler, Länder- und kommunaler Ebene berücksichtigt wird,
- Mechanismen und Verfahren eingerichtet werden, um Beschwerden bei Verletzungen des im Art. 3 Abs. 1 verbrieften Rechts vorbringen und Abhilfe erlangen zu können,
- Mechanismen zur Datenerhebung, -überprüfung und -evaluation eingerichtet werden, in denen das beste Interesse eines Kindes „ausbuchstabiert“ wird,
- die Bekanntheit von Art. 3 Abs. 1 erhöht wird und alle

Personen, die an Kinder betreffenden Entscheidungen beteiligt sind, entsprechend geschult werden,

- Kinder Zugang zu allen Information haben, die ihr in Art. 3 Abs. 1 verbrieftes Recht betreffen und Rahmenbedingungen vorfinden, die es ihnen erleichtern, ihr in Art. 3 Abs. 1 verbrieftes Recht wahrzunehmen,
- negativen Einstellungen, die einer umfassenden Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 entgegenstehen, durch geeignete Maßnahmen entgegengewirkt wird.

Semantische Auslegung

Der vierte Abschnitt befasst sich mit einer Auslegung von Art. 3 Abs. 1 dem Wortlaut nach. Der Ausschuss hebt hervor, dass die vorrangige Berücksichtigung des besten Interesses eines Kindes im Rahmen aller Arten von Maßnahmen erfolgen muss, z.B. auch bei Vorschlägen, Empfehlungen, Verfahren oder der Erstellung von Budgets (para. 17), und dass die Relevanz der Maßnahmen für Kinder nicht zu eng ausgelegt werden sollte. Es seien neben Entscheidungen, die Kinder unmittelbar betreffen, auch solche, die sie nur mittelbar betreffen, einzubeziehen. Als Beispiele nennt er Entscheidungen in den Bereichen Umwelt, Wohnen oder Verkehr (para. 19). Er unterstreicht, dass es sich um ein komplexes Konzept handle, welches durch Interpretation und Implementierung des Art. 3 Abs. 1 von Gesetzgebern, Richtern, Verwaltungsbehörden, sozialen oder Bildungseinrichtungen mit Leben gefüllt werden müsse. Dabei seien alle anderen Artikel der Konvention zu respektieren (para. 32). Das Konzept sei aus diesem Grund flexibel und anpassungsfähig gestaltet. Bei Entscheidungen, die ein einzelnes Kind betreffen, sei das beste Interesse dieses Kindes in Abhängigkeit seiner speziellen Umstände zu ermitteln. Bei kollektiven Entscheidungen, z.B. denen des Gesetzgebers, müsse das beste Interesse der Gruppe, die von der Entscheidung betroffen sei, eruiert werden. Dies sei vor allem bei Implementierungsmaßnahmen von Bedeutung. Dabei sei zu beachten, dass das Gruppeninteresse von Kindern nicht dem eines einzelnen Kindes gleichzusetzen sei.

Die Begriffe „öffentliche oder private Einrichtungen der sozialen Fürsorge“ sowie „Verwaltungsbehörden“ möchte der Ausschuss weit gefasst verstanden wissen (para. 26, para. 30). So seien damit Einrichtungen gemeint, die sich mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auseinandersetzen (Pflege, Gesundheit, Bildung, Wirtschaft, Freizeit), aber auch solche, in denen Fragen der Zivilrechte erörtert würden (z.B. Registrierung von Geburten, Schutz gegen Gewalt, Asylfragen usw.).

Mit dem Begriff „Gerichte“ seien alle Berührungspunkte eines Kindes mit der Justiz angesprochen. Vertragsstaaten müssten dafür sorgen, dass der Rehabilitierungs- und Reintegrationsgedanke im Mittelpunkt aller (Straf)Maßnahmen stünde (para. 28). Insbesondere habe ein Vertragsstaat dafür zu sorgen, dass Kinder Zugang zu Gerichten und zu Kinderanwältinnen hätten (para. 29). Bei der Erlassung neuer Gesetze seien grundsätzlich alle auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 zu prüfen, nicht lediglich solche, die Kinder unmittelbar betreffen. Das gleiche treffe auf Haushaltsplanungen zu (para. 31).

Ferner legt der Ausschuss in diesem Abschnitt seine Auslegung einer vorrangigen Berücksichtigung dar („shall be a primary consideration“). Er betont, dass der Begriff ‚shall‘ im englischen eine klare Handlungsanweisung beinhaltet, die nicht zu diskutieren sei. Vorrangig müssten die besten Interessen von Kindern berücksichtigt werden, da Kinder aufgrund ihrer besonderen Situation (Abhängigkeit, Reife, legaler Status, „Sprachlosigkeit“ („voicelessness“)) oft nicht in der Lage seien, als Anwalt ihrer eigenen Sache aufzutreten. Daher müssten alle, die in Entscheidungen involviert seien, die Kin-

der betreffen, sich explizit der Interessen der Kinder bewusst sein. Sollte es sich herausstellen, dass das beste Interesse eines Kindes mit anderen Interessen kollidiert, so müssten die entstandenen Konflikte von Fall zu Fall gelöst werden, indem alle Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen würden. Dabei sei insbesondere von Jurist/innen zu beachten, dass bei einer solchen Abwägung die Interessen aller nicht gleichberechtigt seien, sondern diejenigen des Kindes Priorität hätten.

Zusammenwirken der Leitprinzipien

Abschnitt 4 schließt mit dem Verweis auf Querverbindungen zu den anderen Leitprinzipien der Konvention. Dabei betont der Ausschuss die unlösliche Verbindung zwischen Art. 3 Abs. 1 und Art. 12, in dem das Recht des Kindes verankert ist, gehört und ernst genommen zu werden (para. 43). Beide Artikel ergänzen einander: Der eine zielt darauf ab, das beste Interesse eines Kindes zu realisieren, während der andere die Methodik dazu liefert. So könne das beste Interesse eines Kindes nicht ermittelt werden, ohne das Kind zu beteiligen. Dabei seien die sich entwickelnden Fähigkeiten („evolving capacities“) des Kindes zu berücksichtigen: „the more the child knows, has experienced and understands, the more the parent, legal guardian or other persons legally responsible for him or her have to transform direction and guidance into reminders and advice, and later to an exchange on an equal footing“ (para. 44). Daher sollten Entscheidungen auch stets reversibel sein, um Entscheidungstatbestände aufgrund veränderter ‚capacities‘ des Kindes neu bewerten zu können (para. 84).

Verfahrensregel

Im fünften Abschnitt seiner Allgemeinen Bemerkungen gibt der Ausschuss konkrete Handlungsempfehlungen zur Ermittlung und Festlegung des besten Interesses eines Kindes („rule of procedure“). Der Ausschuss schlägt dazu die Ausarbeitung von Listen, weder abschließend noch hierarchisch, als Hilfsmittel für Entscheidungsträger vor. Als wichtige miteinander abzuwägende Elemente solcher Listen betrachtet der Ausschuss:

- a) die Sicht des Kindes
- b) die Identität des Kindes
- c) die Wahrung des familiären Umfelds und der Beziehungen
- d) Pflege, Schutz und Sicherheit des Kindes
- e) Merkmale besonderer Verletzlichkeit
- f) das Recht des Kindes auf Gesundheit
- g) das Recht des Kindes auf Bildung

Strenge („strict“) prozedurale Kontrollen sollen dabei die Einhaltung des formalen Verfahrens sicherstellen und eine Evaluation der Entscheidungen ermöglichen. Zu den prozeduralen Kontrollen zählt der Ausschuss:

- a) das Recht des Kindes, gehört zu werden und seine eigenen Sichtweisen darlegen zu können
- b) die Erhebung von Datenmaterial
- c) eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Wahrnehmung von Zeit von Kindern
- d) eine kinderrechtsbasierte Qualifizierung von Entscheidungsträgern
- e) die Vertretung des Kindes vor Gericht durch einen eigenen (Kinder)Anwalt
- f) eine transparente Darlegung von Entscheidungsfindungsprozessen
- g) Beschwerdemechanismen
- h) CRIA („Child Rights Impact Assessment“) als Voraussetzung für „good governance“

Die ‚rule of procedure‘ müsse transparent und objektiv nachvollziehbar sein und für Gesetzgeber, Richter und Verwaltungsbehörden gelten, insbesondere, wenn es um Entscheidungen gehe, die Kinder unmittelbar betreffen (para. 87). Eltern und Lehrer/innen seien von einer strikten Anwendung solcher formaler Verfahren auszunehmen, wobei auch sie das beste Interesse von Kindern in alltäglichen Entscheidungen grundsätzlich respektieren und reflektieren müssten (para. 86).

Die Allgemeinen Bemerkungen schließen mit der Aufforderung, Art. 3 weithin bekannt zu machen (para. 100 und 101).

2. Grundlegende Elemente des General Comment

No. 14 in Hinblick auf die Auslegung von Art. 3 Abs. 1

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Ausschuss in seinen Allgemeinen Bemerkungen drei Schwerpunkte setzt. Erstens stellt er unmissverständlich klar, dass es sich bei Art. 3 Abs. 1 um ein unmittelbar anzuwendendes Recht handelt, das in den Vertragsstaaten einklagbar ist. Zweitens bekräftigt er, dass Art. 3 ein grundlegendes Prinzip darstellt, das in allen Kindesfragen unbedingt berücksichtigt werden muss und in alle Rechte des Kindes hineinwirkt. Drittens legt der Ausschuss besonderes Augenmerk auf sein Verständnis von Art. 3 Abs. 1 als Verfahrensregel, die Vertragsstaaten eine formale Verpflichtung zu einer umfassenden und sorgfältigen Prüfung des besten Interesses des Kindes auferlegt.

Der erste Schwerpunkt stellt eine Bekräftigung einer bereits bekannten Tatsache dar. Selbst in Deutschland, wo die Konvention 1992 bekanntermaßen nur unter Vorbehalt ratifiziert wurde, ist das in Artikel 3 Abs. 1 verbriefte Recht der Konvention trotz des Vorbehalts von Anfang an einklagbar gewesen.⁶ Die Verfahrensregel stellt ein Hilfsmittel zur Nachvollzieh- und damit Evaluierbarkeit der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 dar und ist daher zwar von größter Bedeutung in Hinblick auf (messbare) Compliance, in seiner Ausgestaltung jedoch abhängig vom zugrundeliegenden Verständnis des besten Interesses des Kindes.

Neu und in Hinblick auf die Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 in den Vertragsstaaten entscheidend ist meines Erachtens die Tatsache, dass der Ausschuss im Rahmen des zweiten Schwerpunkts, in dem er sich mit dem besten Interesse des Kindes als einem grundlegenden und „zu interpretierenden“ („interpretative“) Prinzip befasst, vor allem auf eine Prägung des Kindheitsbildes derjenigen, die innerhalb öffentlicher und privater Einrichtungen aller Art oder als Privatperson für Kinder relevante Entscheidungen treffen bzw. der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit abzielen scheint und dieses Kindheitsbild als Voraussetzung für die volle Verwirklichung des Art. 3 Abs. 1 postuliert: „The full application of the concept of the child’s best interests requires the development of a rights-based approach, engaging all actors...“ (GC 14: para. 5).

Die besondere Betonung der Umsetzung des Kinderrechtsansatzes und des Art. 12 (Recht auf Beteiligung, para. 43ff.) als notwendige Voraussetzungen für eine Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 weisen darauf hin, dass der Ausschuss das Kind (auch in Bezug auf seine Schutz- und Förderrechte) als Rechtssubjekt begreift. Hierin liegt ein entscheidender Unterschied zu einer Betrachtung des Kindes als ausschließlich passiver Empfänger von wohlgemeintem Schutz und wohlwollender Förderung: „Erst der Schritt von den ‚needs‘ zu den ‚rights‘ ist der Ansatz für die volle Verwirklichung des Rechts auf Achtung und Schutz der Menschenwürde des Kindes“ (Eichholz, 2010: 39).

Dennoch fällt bei einer genaueren Betrachtung des General Comment No. 14 auf, dass eine direkte Beteiligung des Kin-

des abgesehen von der Aufforderung, dass der Kinderrechtsansatz durchzusetzen sei, nur an fünf Stellen der Bemerkungen explizit gefordert wird.⁷ Die Sicht des Kindes stellt auch nur ein Element von sieben dar, die der Ausschuss als wesentlich für die Ermittlung des besten Interesses des Kindes befindet (para. 53 ff.). Es scheint daher, als ob – trotz aller guten Absichten – auch in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 14 die Vorstellung, dass Erwachsene am besten entscheiden können, was das Beste für ein Kind ist, noch (leise) nachklingt. Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man das Konzept der „sich entwickelnden Fähigkeiten“ mit berücksichtigt, an das die in Art. 12 verankerte Beteiligung von Kindern geknüpft ist.⁸

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Ausschuss die Durchdringung der Gesellschaft mit dem Kinderrechtsansatz zwar einfordert und damit die Subjektstellung des Kindes betont, in letzter Konsequenz eine Vorrangstellung der Sicht des Kindes aber noch deutlicher hätte hervorheben können. Damit hätte er sich stärker vom traditionellen Bild des Kindes und dem mit diesem Kindheitsbild verbundenen Verständnis von Art. 3 Abs. 1 als ‚protective model‘ distanziert (Zermatten, 2010: 496). Nichtsdestotrotz wird in diesem Beitrag in Übereinstimmung mit Zermatten davon ausgegangen, dass Art. 3 Abs. 1 in der Lesart des General Comment No. 14 als ‚partizipatives Modell‘ betrachtet werden sollte: „Indeed, how could a decision-maker determine the best interest of a child, without first asking the child in question about her/his opinion on the matter at hand?“ (a.a.O.).

Im folgenden Abschnitt wird auf das Kindheitsbild der UN-Kinderrechtskonvention, das für eine erfolgreiche Umsetzung insbesondere von Art. 3 Abs. 1 eine notwendige Voraussetzung darstellt, ausführlich eingegangen.

3. Das Kindheitsbild als Dreh- und Angelpunkt für die Verwirklichung des besten Interesses eines Kindes

1. Das der UN-Kinderrechtskonvention zugrundeliegende Kindheitsbild

Eine Untersuchung der Bedeutung des General Comment No. 14 für die Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 sollte die im Verständnis des Ausschusses überaus enge Verbindung (‚inextricable‘) zwischen den in Art. 3 und Art. 12 verbrieften Leitprinzipien und das der Konvention zugrundeliegende, sich insbesondere im Recht auf Beteiligung manifestierende Kindheitsbild stets mitberücksichtigen. Aus diesem Grund wird im Folgenden der völkerrechtliche Hintergrund dieses Rechts kurz beleuchtet. Das Recht eines Kindes auf Beteiligung bildet gemeinsam mit den bereits erwähnten Schutz- und Förderungs- (bzw. Versorgungs-)rechten eines Kindes den Kern der 1989 verabschiedeten und von Deutschland 1992 ratifizierten Kinderrechtskonvention.⁹ Mit der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention sind die Vertragsstaaten die völkerrechtliche Verpflichtung eingegangen, als duty bearer „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ (Artikel 4) zu ergreifen.

Das Recht des Kindes, gehört und ernst genommen zu werden, ist in Artikel 12 der Kinderrechtskonvention, dem sogenannten „Beteiligungsartikel“, verankert¹⁰:

(1) Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äu-

ßern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.

(2) Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden (Art. 12).

Während sich die ersten beiden Rechtsgruppen der Konvention (Schutz- und Versorgungsrechte) vornehmlich mit denjenigen Rechten von Kindern befassen, die dem lange Zeit vorherrschenden Bild eines Kindes als besonders schutzwürdigem Rechtsobjekt entspringen, basieren die Beteiligungsrechte auf der Betrachtung eines Kindes als eigenständigem Rechtssubjekt mit dem Recht, gehört zu werden, und zwar von Geburt an. Damit stehen Beteiligungsrechte in einem Spannungsfeld zu den Schutz- und Versorgungsrechten, die eine passive Rolle des Kindes betonen und damit eher in der Tradition eines paternalistisch geprägten Kindheitsbildes stehen. Die Brücke zwischen diesen beiden Rechtsbereichen schlägt die Kinderrechtskonvention, indem sie von „evolving capacities“ (Art. 5) spricht, und damit die Beteiligungsrechte an einen „in den Kindern selbst begründeten Maßstab, an dem sich Beteiligung zu orientieren habe“, knüpft (Roth, 2011: 23).

Bezogen auf die vorrangige Berücksichtigung des in Art. 3 Abs. 1 verankerten Leitprinzips des besten Interesses eines Kindes impliziert diese Verknüpfung ein enges Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Artikeln 3, 5 und 12. Es handelt sich um einen sich selbst verstärkenden Kreislauf: Erhöht sich die Beteiligung von Kindern, so wachsen auch ihre Fähigkeiten. Höhere Fähigkeiten führen dazu, dass sie verstärkt beteiligt werden und ihr bestes Interesse „besser“ (im Sinne von für Erwachsene „verständlicher“) vorbringen können. Abbildung 1 verdeutlicht diese Interdependenz, aber auch die Gefahr, die einer Auslegung der ‚evolving capacities‘ durch jeweilige Entscheidungsträger innewohnt.

In seinem 2009 veröffentlichten General Comment No. 12 interpretiert und kommentiert der Ausschuss für die Rechte des Kindes den Artikel 12 umfassender, als dieser in der Kinderrechtskonvention formuliert ist und legt dabei Erkenntnisse der neueren sozialwissenschaftlichen Kindheitsforschung zugrunde. Diese postulieren, dass Kinder als aktive ‚agents‘ mit eigenen Sichtweisen und Erfahrungen ihr Lebensumfeld durch ihre Beiträge bereichern und prägen (Roth, Olk, 2007: 47, Prout, James, 1997: 23). Der Ausschuss betont in seinen Allgemeinen Bemerkungen die Verpflichtung der Vertragsstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass Kinder und Jugendliche diese ‚agency‘ auch ausüben können. Als wesentlich betrachtet der Ausschuss dabei z.B. auch die Inkraftsetzung rechtlicher Regelungen, „um Kindern Beschwerdeverfahren und Rechtsmittel für den Fall zu bieten, dass ihr Recht auf Gehör und auf angemessene Berücksichtigung ihrer Meinung missachtet und verletzt wird“ (GC 5, 2003: para. 24).

Dass strukturelle und rechtliche Verankerungen des Rechts auf Beteiligung auch für die Umsetzung des Rechts auf vorrangige Berücksichtigung des besten Interesses eines Kindes notwendig sind, bekräftigt auch Liebel. Ihm zufolge geht die „Autonomisierung der Interessen (...) mit der Entwicklung der subjektiven Fähigkeiten (ebenso) einher wie mit der Hervorbringung solcher gesellschaftlicher und politischer Bedingungen, die es erlauben, als soziale Subjekte über sein Leben selbst zu verfügen und es nach eigenen Interessen zu gestalten“ (Liebel, 2015: 19)¹¹.

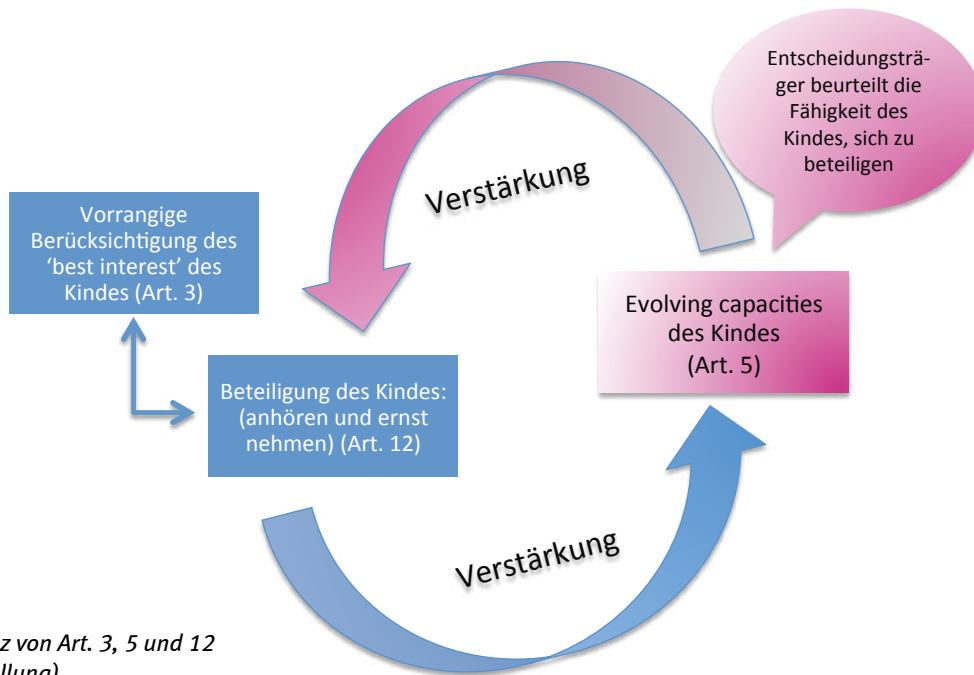


Abbildung 1:
Interdependenz von Art. 3, 5 und 12
(eigene Darstellung)

Strukturen, die eine „echte“ Beteiligung von Kindern (die Entscheidungen tatsächlich beeinflusst) erlauben, stellen demzufolge eine wesentliche Vorbedingung für eine Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 dar und ihr Vorhandensein kann einen Hinweis sowohl auf das zugrundeliegende Kindheitsbild als auch (eng damit verbunden) auf den Grad der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 geben.

2. Die Beteiligung von Kindern in Deutschland als Indikator für das in Deutschland vorherrschende Kindheitsbild¹²

Visualisiert man die Strukturen für die Beteiligung von Kindern in Deutschland anhand einer Matrix, die durch die Relevanz von Entscheidungen (unterteilt in individuelle und kollektive Entscheidungen) sowie die Träger von Entscheidungen, wobei jeweils drei Gruppen unterschieden werden (Erwachsene, Erwachsene und Kinder/Jugendliche gemeinsam, Kinder/Jugendliche), definiert ist, so wird deutlich, dass nur in wenigen Feldern dieser Matrix „echte“ Beteiligung von Kindern (im Sinne eines dialogischen, gleichberechtigten Aushandlungsprozesses mit Auswirkung auf das Ergebnis, s.o.) erfolgt. Eine solche Beteiligung findet in Deutschland hauptsächlich in den Feldern statt, in denen die zugrundeliegende Entscheidung nur für Kinder und Jugendliche relevant ist, und sie tatsächlich (natürlich auch hier im Rahmen vorgegebener Grenzen, v.a. finanzieller Grenzen) alleine Entscheidungen treffen können.

Auf der Ebene individueller Maßnahmen und Entscheidungen, die sowohl auf die betroffenen Kinder als auch auf Erwachsene Auswirkungen haben, erfolgt in Deutschland derzeit zumindest punktuell eine ernstzunehmende Beteiligung von Kindern. Beispiele sind die verstärkten Mitspracherechte von (älteren) Kindern in Sorgerechts- und Aufenthaltsfragen. Für Kinder und Jugendliche wie auch Erwachsene gleichermaßen relevante kollektive Entscheidungen, wie z.B. im Bereich der Bildungs-, Familien-, Sozial-, Umwelt-, Sicherheits- und Außenpolitik müssen im Feld ‚relevant für alle‘, aber ‚entschieden nur von Erwachsenen‘ verortet werden (vgl. untenstehende Abbildung 2). In Anlehnung an das Stufenleitermodell von Hart kann festgestellt werden, dass in diesem Bereich in Deutschland bislang keine Machtübergabe von Erwachsenen an Kinder und damit auch keine Beteiligung von Kindern an der Bestimmung ihres besten Interesses stattfindet.

Folgendes Beispiel beleuchtet dies eindrucksvoll und exemplarisch: Im Zuge des Paradigmenwechsels vom konservativen, verteilenden Wohlfahrts- zum Sozialinvestitionsstaat, der auf die Befähigung des Individuums, und zwar insbesondere des Kindes, zur Bewältigung seiner Lebenslagen setzt, hat die Bundesregierung als „nachhaltige Familienpolitik“ unter Schröder mit der Agenda 2010 ein Konzept auf den Weg gebracht, das in hohem Maße Auswirkungen auf Kinder hat. An den neu erlassenen Gesetzen, die alle vorgeben, am Kindeswohl ausgerichtet zu sein, wurden Kinder in keiner Weise beteiligt. Statt die Sicht von Kindern und ihre besten Interessen vorrangig zu berücksichtigen, ist davon auszugehen, dass sie sich vor allem an sozialinvestiven Überlegungen orientieren:

1. Der Gedanke des ökonomischen Nutzens familien- und damit auch bildungspolitischer Maßnahmen steht im Vordergrund.
2. Die Integration beider Elternteile in den Arbeitsmarkt wird forciert.

Vor diesem Hintergrund ist zum Beispiel auch das Tagesbetreuungsausbaugesetz zu sehen, das allen Kindern in Deutschland seit dem 1. August 2013 einen Betreuungsplatz ab dem Alter von zwölf Monaten garantiert und dem Wohl des Kindes dienen soll.¹³ Ebenso ist die Verkürzung der Elternzeit von drei Jahren auf zwölf Monate (zuzüglich zwei Monate für das andere Elternteil) als Maßnahme zu sehen, die einerseits auf die rasche Rückkehr beider Elternteile in die Erwerbstätigkeit zielt, andererseits die frühe Bildung der Kinder durch (im Gegensatz zu den Eltern?) qualifizierte Betreuungseinrichtungen gewährleisten soll. Auch die Stärkung der Ganztagschulen, die verpflichtenden Unterricht bis 16 Uhr anbieten, soll zu einer verstärkten Berufstätigkeit beider Elternteile beitragen.

Übereinstimmend sehen Kritiker/innen des Sozialinvestitionsstaates die Unterordnung der individuellen Wohlfahrt (der Kinder) unter gesellschaftliche Ziele als wichtigsten Kritikpunkt. „Fluchtpunkt dieser Bewegung ist nicht (...) das Wohlergehen (well-being oder, im Wortsinne, well-fare) der Bürgerinnen und Bürger, der Individuen und Haushalte. Der neue Geist des Wohlfahrtskapitalismus zielt vielmehr vorrangig auf das Wohl der ‚imagined community‘ (Lessenich, 2008: 17).

Beteiligungsgrad/ Entscheidungs- Träger		Kinder & Jugendliche treffen Entscheidungen alleine	Kinder und Jugendliche treffen Entscheidungen gemeinsam mit Erwachsenen	Erwachsene treffen Entscheidungen alleine
Entscheidung ist nur für Kinder und Jugendliche relevant	individuell	Private Einzelentscheidungen, z.B. Gestaltung freier Stunden	Private Entscheidungen, z.B. Wahl der Schule = echte Beteiligung, punktuell	Private Entscheidungen
	kollektiv	Private Entscheidungen, z.B. Kinderstube der Demokratie, Kinderrechtsschulen, Beteiligungsprojekte = echte Beteiligung, punktuell oder in Strategie eingebettet	Öffentliche Entscheidungen, z.B. Spielplatzgestaltung = echte Beteiligung, punktuell oder in Strategie eingebettet	
Entscheidung ist für Kinder, Jugendliche und Erwachsene relevant	individuell	-	Private Entscheidungen, z.B. Sorgerecht = echte Beteiligung möglich, wenn strukturell und rechtlich verankert, abhängig von ‚evolving capacities‘	Private Entscheidungen
	kollektiv	-	SOLL-ZUSTAND! Ziel: rechtlich und strukturell verankerte, institutionalisierte Beteiligung an allen Kinder betreffenden Entscheidungen	IST-ZUSTAND! Öffentliche Entscheidungen, z.B. Bildungs-, Familien-, Sozial-, Energiepolitik, aber auch Innen-, Außen-, Sicherheitspolitik
Entscheidung ist nur für Erwachsene relevant		-	-	Private Entscheidungen

Abbildung 2: Kinder- und Jugendpartizipation in Abhängigkeit vom Grad der Beteiligung und dem Fokus der Entscheidung (eigene Darstellung)

Abbildung 2 veranschaulicht die Diskrepanz zwischen der Forderung der Kinderrechtskonvention, Kinder an allen sie betreffenden Entscheidungen teilhaben zu lassen und der tatsächlichen Situation in Deutschland.

3. Der Begriff des Kindeswohls als ein sich semantisch manifestierender Vorbehalt Deutschlands in Hinblick auf die Subjektstellung des Kindes?

Die genannten Beispiele der Bildungs- und Sozialpolitik deuten bereits darauf hin, dass der Begriff des ‚Kindeswohls‘, mit dem der englische Terminus ‚best interests of the child‘ in der deutschen Fassung der UN-Kinderrechtskonvention übersetzt wurde, im deutschen (politischen, juristischen und administrativen) Sprachgebrauch nicht immer etwas mit den (besten) Interessen eines Kindes in der Auslegung der UN zu tun hat.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, weshalb der Ausdruck ‚best interests of the child‘ in Deutschland überhaupt mit dem Begriff ‚Kindeswohl‘ übersetzt wurde. Schaut man sich die Übersetzungen der UN-Kinderrechtskonvention in UN-Vertragssprachen an, so wird schnell deutlich, dass in diesen der Begriff des (besten) Interesses beibehalten wurde: ‚intérêt supérieur‘ (Französisch), ‚interés superior‘ (Spanisch) bzw. ‚die höchste Aufmerksamkeit gilt der bestmöglichen Versorgung der Interessen des Kindes‘ (Russisch).

Nur in Deutschland (wobei zu beachten ist, dass Deutsch keine offizielle UN-Vertragssprache ist, daher die Übersetzung nicht von der UN legitimiert werden musste) wurde an

einem Begriff festgehalten, der historisch dem Fürsorgerecht entstammt und traditionell dem (paternalistischen) Kindheitsbild eines passiven Kindes ohne Agency zuzuordnen ist. Wenn auch die wörtliche Übersetzung mit ‚bestem Interesse‘ ebenfalls auslegbar ist¹⁴, so beinhaltet sie doch zumindest ein im gesellschaftlichen Konsens als aktiv empfundenes Element, das die Subjektstellung des Kindes unterstreicht.

Der sich aus dieser Beobachtung ergebenden Frage nachgehend, „ob mit der UN-Kinderrechtskonvention, in der zum ersten Mal Kinder als eigenständige Rechtssubjekte definiert werden, das Konzept des besten Interesses eine neue Bedeutung erlangt, die seine paternalistischen Wurzeln hinter sich lässt“, stellt Liebel fest, dass es nicht genügt, dass „Kinder nur in abstrakter Weise als ‚Rechtssubjekte‘ begriffen werden, sondern Kinder müssen in konkreter Weise gleichzeitig als ‚soziale Subjekte‘ begriffen werden, für die die Rechte einen Sinn ergeben und mit denen sie etwas ‚anfangen‘ können“ (Liebel, 2015: 71).

Es gilt also zu prüfen, ob Kinder in Deutschland als Rechteinhaber und ‚soziale Subjekte‘ begriffen werden. Dass Kinder in Deutschland bei wichtigen Fragen nur selten und lediglich punktuell (Mitsprache) Rechte erhalten, die über eine pro forma Beteiligung hinausgehen und tatsächlich Auswirkungen auf die zugrundeliegenden Entscheidungen haben, ist im vorangegangenen Abschnitt gezeigt worden. Ob sie als ‚soziale Subjekte‘ mit eigenen Interessen betrachtet werden, soll im Folgenden untersucht werden.

Die Betrachtung von Kindern unter dem Aspekt ihrer Interessen ist noch relativ jung und wissenschaftlich wenig erforscht.¹⁵ Nimmt man auf das Bild von Kindern als ‚beings‘ versus ‚becomings‘ Bezug, so drängt sich die Frage auf, ob das beste Interesse eines Kindes eher in der Gegenwart als in der Zukunft begründet ist. Liebel zufolge sollte diese Frage nicht mit einem ‚entweder oder‘, sondern mit einem ‚sowohl als auch‘ beantwortet werden; er fügt noch eine Interessen-Dimension hinzu, die unabhängig vom Alter ist und versteht das beste Interesse von Kindern

- a) „als Interesse, das Kinder als Personen ungeachtet ihres Alters haben;
- b) als Interesse, das sie als Kinder haben, worunter vor allem das Interesse an einer lebenswerten Gegenwart zu verstehen ist;
- c) als Interesse, das sie als künftige Erwachsene haben, wobei wiederum zwischen der Zukunft der Kinder und der der Gesellschaften, in denen die Kinder leben, zu unterscheiden ist“ (a.a.O.).

Diese verschiedenen Interessenlagen von Kindern werden in Deutschland in unterschiedlichem Maße berücksichtigt. So führt Bühler-Niederberger mit Blick auf die „schwache Stellung der Kinder im deutschen Kindschafts- und Familienrecht“ zum Beispiel aus, dass „entgegen der Rhetorik vom Kindeswohl“ die „Interessen des Kindes“ vollständig übergegangen würden: „Auf das Interesse der Kinder wurde in der Gesetzgebung kaum eingegangen. (...) Das Kind taucht in der neuen Regelung als Inhaber von Rechten und als Individuum mit eigenen Interessen nicht auf“ (Bühler-Niederberger, 2011: 193). Bühler-Niederberger führt mit Blick auf den Begriff des Kindeswohls weiter aus, was dem Kindeswohl diene, werde von Expert/innen definiert, „die über die nötige Definitionsmacht verfügen (...). In den Hintergrund geraten bei solchen Definitionsprozessen aber die artikulierten und artikulierbaren Bedürfnisse und Kompetenzen konkreter, individueller Kinder“ (Bühler-Niederberger, 2011: 198). Auch Liebel zufolge leistet man durch die Verwendung des in hohem Maße interpretierbaren Rechtsbegriffs ‚Kindeswohl‘ „einer Praxis Vorschub, mit solchen Begriffen Gesetzgebungs- und Rechtsanwendungsakte schlicht zu rechtfertigen“ (Liebel, 2015: 72).

Für eine solche Auslegung des Kindeswohls durch selbsternannte Expert/innen spricht auch die in der deutschen Politik häufig anzutreffende Beobachtung, dass der Begriff des Kindeswohls immer wieder im- und explizit mit der Befähigung von Kindern gleichgesetzt wird, als Erwachsene am Wirtschaftsleben teilnehmen zu können. Es geht dabei vor allem darum, Befähigungen zu fördern, die der Gesellschaft nützlich sind, und nur (möglicherweise) mittelbar den Kindern selbst (und das eher in ihrer Eigenschaft als ‚becomings‘ und zu Lasten ihrer Eigenschaft als ‚beings‘).

Es hat den Anschein, dass keine gemeinsame Deutung aller Stakeholder, was unter dem besten Interesse des Kindes in Deutschland eigentlich zu verstehen ist, existiert. Dies ist meines Erachtens darauf zurückzuführen, dass die Entscheidungen zugrundeliegenden Kindheitsbilder politischer, juristischer und administrativer Entscheidungsträger/innen in Deutschland in hohem Maße differieren. Vor dem Hintergrund des insbesondere, aber nicht nur, in der CDU gepflegten Kindheitsbildes, das Kinder als besonders schutzbedürftige und bis zu ihrer Volljährigkeit relativ unmündige Menschen betrachtet, ist der Gedanke, dass Kinder aktiv an der Ermittlung und Bestimmung ihrer besten Interessen beteiligt werden sollen, noch immer geradezu revolutionär. Eine solche Beteiligung würde die Entscheidungshoheit erwachsener Entschei-

dungsträger/innen in Politik und Wirtschaft massiv einschränken. Dass eine Einbeziehung von Kindern auch in politische und wirtschaftliche Entscheidungen in vielerlei Hinsicht, und nicht zuletzt in finanzieller, einen Gewinn für die Gesellschaft darstellen könnte, wird derzeit noch kaum diskutiert.

Deutschland umgeht die Auseinandersetzung mit dieser Thematik durch die Verwendung eines einzigen Begriffs, der die ganze Bandbreite unterschiedlicher Kindheitsbilder vom paternalistischen bis hin zum kinderrechtsbasierten abdecken und damit quasi als Deckmäntelchen für das unzureichende Verständnis oder den fehlenden Willen zur Auseinandersetzung mit der UN-Kinderrechtskonvention fungieren kann.

Die Vermutung liegt sogar nahe, dass viele Entscheidungsträger/innen, die sich mit der Kinderrechtskonvention befassen, der Tatsache, dass der Vorrang des ‚Kindeswohls‘ in allen Angelegenheiten, die Kinder betreffen, umzusetzen ist, ohne Zögern zustimmen würden.¹⁶ Es kann ferner angenommen werden, dass Art. 3 Abs. 1 im Bewusstsein, dass es sich um eine vollkommen klare und selbstverständlich unbedingt einzuhaltende Bestimmung handelt, stets „guten Gewissens“ überlesen wird und es daher auch aus diesem Grund zu keiner inhaltlichen Auseinandersetzung mit den dahinterliegenden Konzepten kommt.

Um das Kind in seiner Rolle als aktiver Träger von Rechten in Deutschland hervorzuheben und ein gesellschaftliches Umdenken zu unterstützen, ist es meines Erachtens ratsam, eine gesellschaftliche Diskussion über den Begriff des besten Interesses des Kindes anzustoßen, die amtliche Übersetzung der Kinderrechtskonvention zu überdenken und in der anstehenden Übersetzung der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 14 den Begriff des ‚Kindeswohls‘ durch den des ‚besten Interesses‘ (oder einen anderen zu konsentierenden) zu ersetzen.

Es bleibt jedoch die Frage bestehen, ob die bloße Möglichkeit eines Rechtsverstoßes gegen eine Vorschrift, die in Deutschland außerhalb der mit kinderrechtlichen Fragestellungen beschäftigten Fachöffentlichkeit kaum jemandem bekannt ist, genügend Handlungsdruck für die Bundesregierung erzeugt, um entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, die eine Compliance mit Art. 3 unterstützen.

4. Die Anwendung des General Comments No. 14 auf Deutschland

Eine Untersuchung, ob und inwieweit Deutschland Art. 3 Abs. 1 umsetzt, soll anhand der allgemeinen Verpflichtungen, die der Ausschuss als Voraussetzung für eine Compliance mit Art. 3 aufführt (GC 14 Abschnitt III), anhand seiner Wortlaut-Analyse und des Zusammenwirkens der Leitprinzipien (Abschnitt IV) sowie anhand der Anwendung der Verfahrensregel (Abschnitt V) erfolgen.

Dabei ist eine umfassende Betrachtung aller (Politik)Bereiche auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene im Rahmen des vorliegenden Beitrags nicht möglich. Stattdessen soll das Augenmerk punktuell auf einzelne Anwendungsfelder gelenkt werden, um so ein Gefühl für die Tragweite des Prinzips des besten Interesses zu erhalten. Abschließend betrachte ich einen ausgesuchten Bereich etwas ausführlicher, und zwar die Verwirklichung des Rechts auf vorrangige Berücksichtigung des besten Interesses eines Kindes im Umgang mit Kindern mit Migrationshintergrund, Flüchtlingskindern und asylsuchenden Kindern.

1. Umsetzung der allgemeinen Verpflichtungen Deutschlands (GC 14 Abschnitt III)

→ *die Kinderrechtskonvention i.S. der Art. 2, Art. 42 und Art. 44 bekannt machen*

„Nur wer seine Rechte kennt, kann sie auch einfordern“ (Anne Lütke, Mitglied im Vorstand von UNICEF Deutschland und Deutschem Kinderhilfswerk).

In Deutschland kennen Umfragen zufolge nur etwas mehr als ein Viertel der 9-14-Jährigen die Kinderrechtskonvention (National Coalition, 2012). Obschon insbesondere die National Coalition erhebliche Anstrengungen unternimmt, um den Bekanntheitsgrad der KRK in Deutschland zu erhöhen, reichen diese Maßnahmen nicht aus, wenn sie nicht von der Bundesregierung mit Nachdruck unterstützt werden.

Die Bundesregierung sollte beispielsweise dafür Sorge tragen, dass eine schulische Kinderrechtsbildung in den Rahmenlehrplänen aller Bundesländer verankert und wirksam umgesetzt wird. Die Kinderrechtsbildung muss von verbindlichen Schulungsmaßnahmen für Lehrer/innen, Erzieher/innen, an Schulen tätigen Sozialpädagogen/innen etc. flankiert werden. Dabei ist zu beachten, dass es letztendlich nicht ausreicht, das Thema Kinderrechte in einzelnen Unterrichtsstunden „durchzunehmen“. Glaubwürdigkeit (aus Sicht der Kinder) verleiht langfristig nur eine Entwicklung von Schulen hin zu demokratiepädagogischen Einrichtungen, in denen die Kinderrechte auch gelebt werden.

Auch außerhalb des Schulkontexts kann die Bundesregierung Maßnahmen, die der Bekanntmachung der Kinderrechte dienen, unterstützen. Der Herausforderung, dass die Kinderrechte von Kindern oft nicht in Beziehung zu ihrem unmittelbaren Lebensumfeld gesetzt werden (können), wird bereits vielerorts durch Initiativen begegnet, die sich gerade um diese Verankerung in vorbildlicher Weise bemühen. Hierzu gehört z.B. das Kinderrechte-Filmfestival in Berlin, das Kindern die Möglichkeit gibt, sich filmisch mit konkreten Verletzungen ihrer Rechte öffentlichkeitswirksam auseinanderzusetzen.

→ *In nationalen Gesetzen die Anforderungen des Art. 3 widerspiegeln*

Der Frage, ob das innerstaatliche Recht den sich aus der Kinderrechtskonvention im Allgemeinen und aus Art. 3 im Speziellen ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in vollem Umfang Rechnung trägt, ist Lorz bereits in seinem Rechtsgutachten von 2003 nachgegangen. Anhand der exemplarischen Untersuchung eines Rechtsgebiets, in dem der „Kindeswohlgedanke nicht schon naturgemäß im Vordergrund steht“ (Lorz, 2003: 47), dem öffentlichen Baurecht, hat er dargelegt, dass das einfache Gesetzesrecht auf Landes- und Bundesebene „jedenfalls in weiten Bereichen die staatlichen Entscheidungsträger bei der Tangierung von Kinderinteressen nicht zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls“ verpflichtet (Lorz, 2003: 50).¹⁷

Obschon der Fachöffentlichkeit bereits vor der Veröffentlichung des General Comments No. 14 bekannt war, dass Art. 3 Abs. 1 ein einklagbares Individualrecht begründet, spricht Zermatten in Hinblick auf die Deutlichkeit und Eindringlichkeit der Auslegung des Ausschusses doch von einem Paradigmenwechsel: „Bisher wurde dieser Begriff (Kindeswohl, A.d.V.) nämlich vor allem als vages und undeutliches Konzept oder bestenfalls als Auslegungsprinzip betrachtet. Nun aber müssen die (innerstaatlichen, A.d.V.) Behörden dieses Recht in allen Verfahren anerkennen, d.h. sie müssen es den Kindern ermöglichen, das Kindeswohl rechtlich geltend zu machen, sich

durch eine Rechtsvertretung vertreten zu lassen und nicht zuletzt müssen die Behörden verlangen, dass Entscheide im Sinne von Art. 3 begründet werden“ (Zermatten, 2013: 2).

Für Deutschland bedeuten diese Ausführungen, dass es alle Gesetze in Hinblick auf die Spiegelung völkerrechtlicher Vorgaben überprüfen muss, um eine bestmögliche Wahrung der Interessen des Kindes über seinen Schutz und seine Förderung hinaus in allen Belangen, die es betrifft, sicherzustellen.

→ *Art. 3 bei der Koordination von Kinder betreffenden Gesetzesinitiativen auf nationaler, Länder- und kommunaler Ebene berücksichtigen*

Es gibt in Deutschland kein Gremium, das die Einhaltung der Konventionsbestimmungen, insbesondere des Art. 3, bei der Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen überwacht und eine Bearbeitung kinderrechtlich relevanter Themen zwischen Bundes-, Länder- und Kommunalebene koordiniert.

In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die Vorgaben aus den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 12, die sich mit dem Recht von Kindern auf Beteiligung befassen, hinzuweisen (CRC/C/GC/12: §49).

→ *Mechanismen und Verfahren einrichten, um Beschwerden bei Verletzungen des im Art. 3 verbrieften Rechts vorbringen und Abhilfe erlangen zu können*

Mit der Unterzeichnung der UN-Kinderrechtskonvention hat Deutschland sich verpflichtet, ein unabhängiges Institut für die (Menschen)Rechte von Kindern (Independent Human Rights Institute for Children' (IHRIC)) einzurichten, das sowohl die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland überwacht, als auch als Beschwerdestelle für Kinder bei einer Verletzung ihrer Rechte dient. Neben der Bearbeitung individueller Beschwerden von Kindern verpflichtet die Konvention in der Auslegung der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 2 die Vertragsstaaten auch, dafür Sorge zu tragen, dass ein IHRIC mandatiert ist, bei individuellen Rechtsverletzungen umfassende Untersuchungen durchzuführen und schnellstmöglich Abhilfe und Wiedergutmachung für Kinder sicherzustellen. Dabei sollte diese Stelle auch über die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen verfügen, um Kinder vor Gericht zu begleiten oder zu vertreten (GC 2, 2002: para. 13, 14). Trotz wiederholter Anmahnung durch den Ausschuss für die Rechte des Kindes hat Deutschland als eines von nur vier EU-Ländern (die anderen drei sind Portugal, Rumänien und die Tschechische Republik) diese Bestimmung noch immer nicht umgesetzt und ist daher auch nicht in den entsprechenden supranationalen Organisationen vertreten (ENOC).¹⁸

Inzwischen liegt ein unter der Federführung der National Coalition ausgearbeiteter Vorschlag für die Einrichtung einer sogenannten Monitoring-Stelle vor, der der Bundesregierung im Juni 2014 vorgestellt wurde. Die Monitoring-Stelle soll diesem Vorschlag zufolge in Anlehnung an die Monitoring-Stelle für die Rechte von Behinderten im Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelt werden, was durchaus den Empfehlungen des Ausschusses entspricht. Es ist jedoch derzeit nicht vorgesehen, dass diese Stelle individuelle Beschwerden von Kindern annimmt und befugt ist, diese zu bearbeiten. Damit wird jedoch eine der zentralen Vorgaben der Konvention für das Kinderrechte-Institut nicht erfüllt (Art. 4, GC 2, 2002: para. 5, GC 5, 2003: para. 1). Auch der geplante Name für diese Einrichtung, die die Kinder in Deutschland repräsentieren und ansprechen soll, („Monitoring-Stelle“), spiegelt meines Erachtens, dass es sich hier nicht um die selbst-motivierte konsequente Umsetzung der Bestimmungen und Empfehlun-

gen der Konvention geht, sondern um eine Minimallösung. Dafür spricht auch, dass das der Monitoring-Stelle zugedachte Budget mit einer Allokation von etwa drei bis sechs Personalstellen weit unterhalb der Ausgaben anderer europäischer Länder liegt.¹⁹

Es stellt sich die Frage, ob das derzeitige „window of opportunity“, das sich vor allem durch die Ratifizierung des 3. Optionalen Protokolls und der Abschließenden Beobachtungen zum 3. und 4. Staatenbericht geöffnet hat, nicht genutzt werden könnte, um der Bundesregierung einen Vorschlag zu unterbreiten, der etwas weniger am Pragmatismus (im Sinne dessen, was angesichts der Haltung der Bundesregierung überhaupt realisierbar erscheint), sondern stärker an den Vorgaben der Konvention orientiert ist.

Auch in Hinblick auf eine kinderrechtliche Datenerhebung (s.u.), die nicht nur die Umsetzung der Konventionsbestimmungen in hohem Maße erleichtern, sondern auch zu einer wesentlich präziseren Steuerbarkeit der Allokation von Haushaltsmitteln für die Belange von Kindern führen würde, ist eine zentrale, in der IHRIC angesiedelte Beschwerdestelle für Kinder unerlässlich. Nur mit einer solchen Stelle kann es gelingen, strukturelle Rechtsverletzungen flächendeckend offen zu legen und ihnen entgegenzuwirken. Eine außerhalb der geplanten „Monitoring-Stelle“ angesiedelte Beschwerdestelle²⁰ entspricht nicht den Vorgaben der Konvention und würde in Bezug auf ihre Umsetzung weit weniger effektiv und effizient sein.

→ *Mechanismen zur Datenerhebung, -überprüfung und -evaluation einrichten, in denen das beste Interesse eines Kindes „ausbuchstabiert“ wird*

Es gibt in Deutschland derzeit keinerlei zentral gesteuerte Datenerhebung zu kinderrechtlich relevanten Themen. So fließen die Ergebnisse von Evaluationen von z.B. Kinder- und Jugendbeteiligungsprogrammen, sofern sie überhaupt und vergleichbar durchgeführt werden, nicht zentral zusammen. Deutschland profitiert also nicht im Sinne einer lernenden Organisation von der Vielfalt der finanzierten Projekte und Programme, sondern die jeweiligen Erkenntnisse und Erfahrungen bleiben vorwiegend auf die die Projekte und Programme begleitenden Organisationen beschränkt.

Deutschland sollte dafür Sorge tragen, eine zentrale Datenbank einzurichten mit wesentlichen Informationen über Merkmale der in Deutschland lebenden Kinder, auf die alle Stakeholder im kinderrechtlichen Bereich sowie die sozial- und humanwissenschaftliche Kinderrechtforschung (und andere Forschungsrichtungen) Zugriff haben. Idealerweise sollte die Bundesregierung sich diesbezüglich über entsprechende Bestrebungen anderer Länder austauschen, mit dem Ziel, eine supranationale kinderrechtlich relevante Datenbank zu etablieren.²¹

→ *die Bekanntheit von Art. 3 erhöhen und alle Personen, die an Kinder betreffenden Entscheidungen beteiligt sind, entsprechend schulen*

Hinsichtlich der Bekanntmachung der vorrangigen Berücksichtigung des besten Interesses eines Kindes scheint die Bundesregierung keinen Aufklärungs- oder Handlungsbedarf zu sehen, obschon es sich um ein einklagbares Recht handelt. Sie handelt nach dem Prinzip: Wo kein Kläger, da kein Richter. Kinderrechtliche Schulungsmaßnahmen werden zwar angeboten (z.B. vom Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg), sind aber nicht verpflichtend. Angesichts der hohen Belastung von Lehrer/innen, Erzieher/in-

nen, Schuldirektor/innen, Sozialpädagoge/innen etc. werden diese Angebote nur vereinzelt angenommen.

→ *Kindern Zugang zu allen Information schaffen, die ihr in Art. 3 verbrieftes Recht betreffen und Rahmenbedingungen etablieren, die es ihnen erleichtern, ihr in Art. 3 verbrieftes Recht wahrzunehmen*

Als Beispiel (für eine Nicht-Compliance) kann hier das „Gesetz zur Stärkung der Rechte des leiblichen, nicht rechtlichen Vaters“ vom 14. Juli 2013 angeführt werden, das eine Entscheidung des Gerichts ohne Anhörung der Eltern nach Aktenlage vorsieht. Überhaupt nicht erwähnt wird eine Beteiligung des betroffenen Kindes (weder in der Stellungnahme, noch im Gesetzestext). Der Gesetzestext sieht nur Widerspruchsmöglichkeiten für Kinder vor, die mindestens 14 Jahre alt sind. Ebenso ist anzumerken, dass als Begründung für das neue Gesetz Verstöße gegen die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte genannt werden, jedoch an keiner Stelle Bezug auf die Anforderungen der Kinderrechtskonvention genommen wird.

Ansonsten ist auch hier wieder auf den Bedarf einer rechtlich verankerten kinderrechtlichen Bildung von Kindern in Deutschland hinzuweisen.

→ *negativen Einstellungen, die einer umfassenden Umsetzung von Art. 3 entgegenstehen, durch geeignete Maßnahmen entgegenwirken*

Diese Forderung hängt eng mit der Forderung nach umfassender Bekanntmachung der Konvention und des Art. 3 zusammen. Es wäre notwendig, eine gesellschaftliche Diskussion zu Kinderrechten anzustoßen. Noch immer werden Kinderrechte, sofern sie überhaupt bekannt sind, in der breiten Gesellschaft als unnötig, unfug und sogar „falsch“ angesehen. Fehlendes Verständnis für ihre tatsächliche Bedeutung in Verbindung mit gesellschaftlichen Attribuierungen von Kindern erschweren ihre Umsetzung in hohem Maße.

2. Verpflichtungen Deutschlands, die sich aus der Wortlaut-Analyse sowie dem Zusammenwirken der Leitprinzipien ergeben (GC 14, Abschnitt IV)

→ *„bei allen Maßnahmen, gleichviel, ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden“*

Die Tragweite des Rechts auf vorrangige Berücksichtigung der besten Interessen von Kindern wird in dieser Phrasierung deutlich. Art. 3 Abs. 1 ist bei allen Maßnahmen und Entscheidungen zu berücksichtigen.

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wird die Beteiligung von Kindern an sie betreffenden Entscheidungen vor dem Familiengericht durch den sogenannten Verfahrensbeistand unterstützt, dessen Aufgabe es ist, die Rechte des Kindes in einem Verfahren zu stärken, seinen Willen zu ermitteln und dem Kind vor Gericht eine Stimme zu geben. Insofern ist Deutschland in diesem, sich unmittelbar mit dem ‚Kindeswohl‘ befassenden Bereich, im Vergleich zu anderen (Rechts)bereichen eher weit fortgeschritten in Hinblick auf Compliance mit Art. 3.

Ein Beispiel für Non-Compliance wäre der Gesetzestext zu dem am 19.5.13 in Kraft getretenen „Gesetz zur Reform der elterlichen Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern“²², der an keiner Stelle Bezug auf die Bestimmungen des Art. 3 nimmt. Es ist nicht davon auszugehen, dass bei dieser (oder

einer der anderen neueren Gesetzgebungen) Kinder nach ihren besten Interessen befragt wurden oder auf andere Weise die Sicht von Kindern einbezogen wurde. Dieses für Kinder höchst relevante Gesetz stellt also ein gravierendes Beispiel für eine Non-Compliance mit Art. 3 Abs. 1 dar.

In Hinblick auf Verwaltungsbehörden ist anzunehmen, dass weder die UN-Kinderrechtskonvention im Allgemeinen noch der Art. 3 im speziellen Angestellten von Verwaltungsbehörden (umfassend) bekannt ist.

→ *Bestes Interesse*

Die Berücksichtigung des besten Interesses soll nachfolgend am Beispiel des Umgangs mit Kindern mit Migrationshintergrund, Flüchtlingskindern und asylsuchenden Kindern in Bezug auf ihr Recht auf Bildung und ihr Recht auf Nicht-Diskriminierung beleuchtet werden.

Mit Blick auf das Recht eines Kindes auf Bildung hebt Art. 28 der UN-KRK hervor, dass dieses Recht „auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen“ sei (UN-KRK, Artikel 28 Abs. 1). In Verbindung mit dem Gebot der Nichtdiskriminierung (Art. 2) und dem Vorrang des Kindeswohls (Art. 3) sowie den Ausführungen des General Comments Nr. 1 ergibt sich aus diesem Artikel die Notwendigkeit für Deutschland, jedem Kind unabhängig von seiner sozialen, ethnischen und kulturellen Herkunft, und auch unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus, den Zugang zum deutschen Schulsystem zu gewährleisten. Ferner ist dieser Zugang so zu gewährleisten, dass Chancengleichheit zumindest angestrebt wird.

Während sich die Befähigung des einzelnen Kindes zur Überwindung seiner sozialen Benachteiligung und der damit verbundene langfristige Abbau sozialer Ungleichheit auf gesellschaftlicher Ebene zunächst als sehr kind- und chancengerecht liest, sind bei näherer Betrachtung Ambivalenzen erkennbar, die selektive Wirkungen zur Folge haben (Klinkhammer, 2010: 218). So ist auch ein Jahrzehnt nach Inkrafttreten der Agenda 2010 die Inanspruchnahme der frühkindlichen Betreuung durch diejenigen Familien, deren Kinder von ihr am meisten profitieren würden, marginal. Fuchs-Rechlin spricht in diesem Zusammenhang von einem Migrations- bzw. Milieueffekt: „Kinder mit Migrationshintergrund und Kinder aus bildungsfernen Milieus (...) besuchen seltener eine Kindertageseinrichtung als Kinder deutscher Herkunft oder aus mittleren bzw. gehobenen Bildungsmilieus“ (Fuchs-Rechlin, 2008: 204). Insbesondere zwischen der wirtschaftlichen Situation einer Familie und dem Besuch einer Kinderbetreuungsstätte im frühen Kindesalter besteht eine ausgeprägte negative Korrelation. Während der Ausbau von Kindertagesstätten also keine Verbesserung der Ausgangssituation für besonders benachteiligte Kinder (Kinder mit Migrationshintergrund, Flüchtlingskinder und asylsuchende Kinder) darstellt, so vergrößert sich die Kluft zwischen diesen und eher begünstigten Kindern, da letztere die neuen Angebote in hohem Maße nutzen (vgl. Olk, Hübenthal, 2009: 164).

Verkennt die deutsche Bildungspolitik diesen Zusammenhang? Oder negiert sie vorsätzlich die Bestimmungen der Kinderrechtskonvention, insbesondere die der vorrangigen Berücksichtigung des besten Interesses (auch derjenigen Kinder, die möglicherweise nicht zu den zukünftigen Leistungsträgern zählen werden) und folgt vielmehr konsequent sozialinvestiven Vorgaben, nämlich nur dort verstärkt in Bildung zu investieren, wo aller Wahrscheinlichkeit nach mit hohen Renditen zu rechnen ist?

Zwei Aspekte liegen auf der Hand: Einerseits erfüllt eine am Leitbild des Sozialinvestitionsstaats ausgerichtete Bildungs-

politik viele Forderungen der Kinderrechtskonvention. Andererseits führt der investive Aspekt bei dieser Politik zwangsläufig dazu, dass eine Investition in bestimmte Gruppen, die keine hohe (zukünftige) Produktivität versprechen, unterbleibt. Dies wiederum steht in krassem Widerspruch zu den in der Kinderrechtskonvention festgeschriebenen Forderungen und einer am Kinderrechtsansatz und Art. 3 ausgerichteten Bildungspolitik.

Die Situation, die zunächst paradox erscheint, ergibt bei näherer Betrachtung durchaus Sinn. Während eigentlich davon ausgegangen werden sollte, dass gerade Investitionen in die Bildung sozial stark benachteiligter Kinder den höchsten zukünftigen Ertrag in Sinne vermiedener zukünftiger Sozialleistungen versprechen, scheint es aus Sicht des Staates irgendwo einen Punkt zu geben, an dem auch noch so hohe Investitionen keine Rendite versprechen. Ab diesem Punkt betrachtet der Staat Kinder bestimmter Familien als nicht durch bildungspolitische Maßnahmen erreichbar und beschränkt seine Investitionen konsequenterweise auf das gesetzlich vorgeschriebene Minimum. So ist zu erklären, dass „aktuelle Bemühungen zur Förderung von mehr Chancengerechtigkeit für Kinder unter anderem an der sozialen Strukturiertheit des Systems weitestgehend scheitern“ (Klinkhammer, 2010: 219). Dies wirkt sich auf alle benachteiligten Kinder, insbesondere aber auf Kinder mit Migrationshintergrund, Flüchtlingskinder und asylsuchende Kinder aus sogenannten Armutsländern aus.

Deutschland muss seine Anstrengungen verstärken, diese „soziale Strukturiertheit“ zu durchbrechen, um das beste Interesse auch von Kindern mit Migrationshintergrund, Flüchtlingskindern und asylsuchende Kindern umzusetzen. Dabei ist dieses beste Interesse nicht unabhängig von den betroffenen Kindern zu bestimmen, sondern muss gemeinsam mit ihnen und mit denjenigen Personen, die mit ihnen zusammen leben und arbeiten, eruiert werden.

→ *vorrangige Berücksichtigung*

Mit Blick auf die obigen Ausführungen erübrigt sich ein weiteres Beispiel. Das beste Interesse des Kindes wird bei politischen und gesellschaftlichen sowie individuellen Entscheidungsprozessen in Deutschland, wenn überhaupt, nur punktuell berücksichtigt, aber selten vorrangig.

3. Verpflichtungen Deutschlands, die sich aus der Verfahrensregel ergeben (GC 14 Abschnitt V)

Im Konzept der Verfahrensregel sieht der Ausschuss für die Rechte des Kindes eine Gewähr für die bestmögliche Umsetzung von Art. 3 Abs. 1. Die Verfahrensregel soll sicherstellen, dass Entscheidungsträger/innen ein (dokumentiertes) formales Verfahren mit vorgegebenen, zu ergänzenden Listen einhalten, innerhalb dessen sie ausführlich darlegen müssen, wie und nach welchen Gesichtspunkten sie ermitteln und festlegen, was jeweils im besten Interesse des Kindes ist und wie dieses gegen andere Aspekte abgewogen werde. Jeder Entscheidungsprozess muss also eine Evaluation des besten Interesses des Kindes enthalten, die eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Thema voraussetzt und unterstützt (vgl. GC 14, 2013: para. 6c sowie 46-51).²³

Für Deutschland bedeutet dies konkret, dass alle zu Entscheidungen befugten Organe bei jeder „Debatte, Diskussion, Auslegung eines Gesetzesartikels, eines Konzepts und bei Auswirkungen eines Aktes in Verbindung mit der Konvention“ (Zermatten, 2013: 2) die Frage stellen müssen, worin das beste Interesse des jeweiligen Kindes bestehe: „Dieser Punkt ist

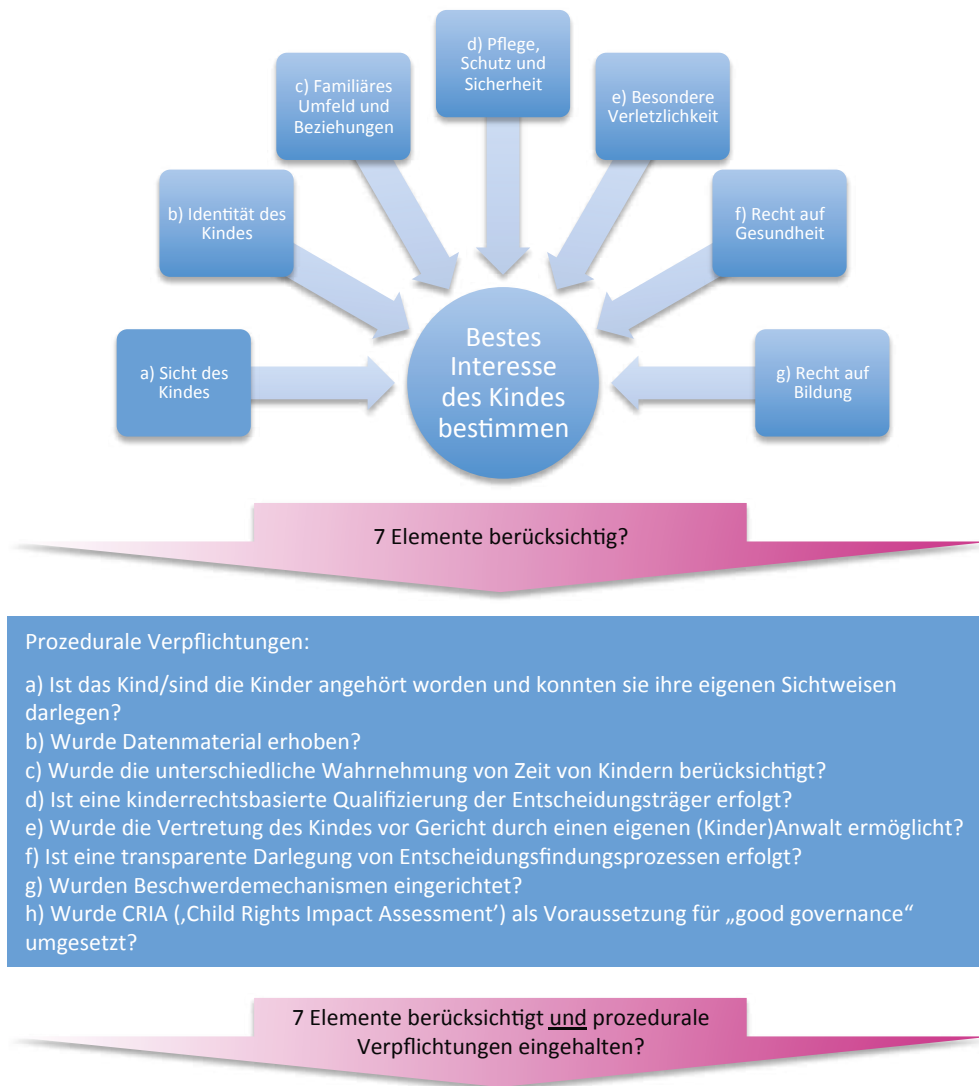


Abbildung 3: Verfahrensregel („rule of procedure“) als wesentliches Element der Compliance Prüfung (eigene Darstellung)

also als Verfahrensschritt vom Gesetzgeber in die jeweiligen Verfahrensvorschriften aufzunehmen“ (a.a.O.).

Deutschland sollte Sorge dafür tragen, dass exemplarische Listen mit Elementen, die bei Entscheidungsprozessen jeder Art zu überprüfen sind, ausgearbeitet und an alle politischen, juristischen, administrativen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen versendet werden, die Entscheidungen treffen, die Auswirkungen auf Kinder haben (und welche hätten das nicht?).

Abbildung 3 illustriert die Verfahrensregel als wesentliches Element der Compliance mit Art. 3 Abs. 1 sowie als Tool, um die Compliance zu evaluieren.

5. Zusammenfassung und Ausblick

In allen drei Dimensionen (substantielles Recht, fundamentales Prinzip, Verfahrensregel) des in Art. 3 verankerten ‚best interest‘-Prinzips können in Deutschland Defizite in Hinblick auf Compliance festgestellt werden.

Das beste Interesse von Kindern in Deutschland wird im Rahmen politischer, rechtlicher, administrativer und zivilgesellschaftlicher Maßnahmen nur lückenhaft und nicht vorrangig berücksichtigt. Kinder selbst sind an der Bestimmung ihres

besten Interesses eher selten und wenn, dann nur punktuell und auf individueller Ebene, beteiligt, und es gibt keine strukturierte, rechtlich verankerte Vorgehensweise für die Ermittlung der besten Interessen von Kindern.

Wesentlich ist, dass bereits durch die Interpretation des Begriffs ‚best interest‘ als ‚Kindeswohl‘ im Sinne eines eher passiven, von Erwachsenen zu bestimmenden Begriffs die Grundlagen für eine „niedrige Hürde“ hinsichtlich einer Compliance mit Art. 3 gesetzt werden. Hebt man diese Hürde auf das ‚best interest‘ im Sinne des Verständnisses der Konvention an, werden nicht nur bereits heute vorliegende und im Rahmen dieses Beitrags diskutierte Defizite deutlich, sondern gewissermaßen das ganze Ausmaß der mangelnden Compliance Deutschlands, einer von der UN geforderten Stellung des Kindes als Rechtssubjekt zu folgen.

Sollten sich Kinder und ihre Vertreter/innen schneller als Regierung und Gesetzgeber darüber bewusst werden und sich entschließen, mit Hilfe einer individuellen Beschwerde über den im 3. optionalen Protokoll verankerten Beschwerdemechanismus oder auch über Klagen an deutschen Gerichten dagegen vorzugehen, wird sich Deutschland wahrscheinlich häufiger auf der Anklagebank wiederfinden.²⁴ Und damit würde man sich – obwohl die Erkenntnisse der Interpretation jetzt schon vorliegen – um eine gestalt- und planbare positiv aufgeladene Initiative bringen.

Wer also vielleicht heute hofft, durch fehlende Anlaufstellen für Beschwerden von Kindern auf kommunaler, Länder- und Bundesebene innerhalb eines unabhängigen Instituts für Kinderrechte Kindern die Stimme entziehen zu können, wird dies zum Nachteil des internationalen Standings von Deutschland realisiert sehen und ein wichtiges Instrument zur Früherkennung von Compliance-Lücken und die Möglichkeit der proaktiven Aufklärung aus der Hand geben.

Damit dies nicht geschieht, sollte in einem ersten Schritt über eine Neuinterpretation des ‚best interest‘ diskutiert und ein neuer Begriff (wie zum Beispiel der in diesem Beitrag verwendete Begriff des ‚besten Interesses‘) gefunden und konsentiert werden, der semantisch und konzeptionell mit dem Verständnis der Konvention und dem ihr zugrundeliegenden Bild des Kindes harmoniert.

Nur wenn wir das beste Interesse von Kindern über das ‚Kindeswohl‘ hinaus als substantielles, umfassendes, von Kindern mitzubestimmendes Leitrecht und seine Realisierung als Aufgabe der Gesellschaft sehen und sich seine Verankerung auch in unserem Denken und Handeln Kindern mitteilt, wird sich der Paradigmenwechsel zu einer wahrhaftig inklusiven Gesellschaft vollziehen und über die nächsten Generationen hinweg als Norm etablieren können. Dies kann entweder inkrementell oder – gleichsam als Quantensprung – durch die entschiedene Einführung des Wahlrechts auch für Kinder und Jugendliche sowie die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz erfolgen.

Vanessa Masing ist Absolventin des Masterstudiengangs Childhood Studies and Children’s Rights der Freien Universität Berlin

1 Ich folge hier nicht der offiziellen deutschen Übersetzung der Kinderrechtskonvention, in welcher der Begriff ‚best interests of the child‘ mit ‚Wohl des Kindes‘ übersetzt wird, sondern übersetze den englischen Begriff mit ‚beste(s) Interesse(n) des Kindes‘. Ich verwende dabei Singular und Plural synonym.

2 Hierzu führt Lorz aus: „Insbesondere ist die Norm bestimmt und zwingend gefasst, da sie eine eindeutige Verpflichtung der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls statuiert, die unter keinen Vorbehalt gestellt wird, so dass eine nähere Ausführung weder nötig noch überhaupt möglich erscheint. Der Wortlaut spricht damit für die unmittelbare Anwendbarkeit der Bestimmung“ (Lorz, 2003: 18, vgl. auch van Bueren, 2007: 36)

3 Die anderen drei Leitprinzipien (‘general principle’) der Konvention sind das Recht auf Nicht-Diskriminierung (Artikel 2), das Recht des Kindes auf Leben und Entwicklung (Artikel 6) und das Recht des Kindes auf Gehör in allen es betreffenden Angelegenheiten (Artikel 12). Leitprinzipien sind Rechte, deren Einhaltung bei der Umsetzung aller anderen Artikel stets explizit geprüft werden muss, sie gelten damit als konventionsübergreifende Rechte (vgl. Krappmann, 2013: 2-3).

4 Da eine deutsche Übersetzung des General Comments No. 14 noch nicht vorliegt, verwende ich hier den englischen Titel.

5 Dies sind die Art. 9, 10, 18, 20, 21, 37c und 40.

6 Dass es sich bei Art. 3 Abs. 1 um ein ‚self-executive right‘ handelt und eine Non-Compliance mit seinen Bestimmungen nicht nur einen Völkerrechtsverstoß, sondern auch einen Verstoß gegen nationales Recht darstellt, hat Lorz bereits in seinem umfangreichen Rechtsgutachten von 2003 festgestellt: „Dabei ergibt sich, dass sie (die Bestimmung, A.d.V.) zum Kreis der unmittelbar anwendbaren Völkerrechtsnormen gehört, die vom Rechtsanwender bei der Entscheidungsfindung auch ohne weitere Umsetzungsakte herangezogen werden müssen. Die Erklärung der Bundesregierung, wonach die UN-Kinderrechtskonvention kein unmittelbar anwendbares Völkerrecht beinhalten soll, steht diesem Ergebnis nicht entgegen, da sie je nach rechtlicher Kategorisierung entweder eine unbeachtliche Interpretationserklärung oder einen unzulässigen Vorbehalt darstellt“ (Lorz, 2003: 4).

7 Dies geschieht in den Paragraphen 15 (g), 29, 43, 47 und 53.

8 Zum Konzept der sich entwickelnden Fähigkeiten vgl. z.B. Liebel, 2015: S. 79ff. und nachfolgende Ausführungen.

9 Im englischen Originaltext der UN-KRK werden diese Rechtsgruppen als die „3Ps“ bezeichnet: Protection, Provision und Participation. Provisionsrechte werden unterschiedlich übersetzt. In Deutschland spricht die National

Coalition z.B. nicht von Versorgungs-, sondern von Förderrechten, während UNICEF die Rechte dieser Gruppe zusätzlich in Überlebens- und Entwicklungsrechte aufgliedert (vgl. auch Liebel, 2013: 93).

10 Das Recht auf Beteiligung findet aber auch in anderen Artikeln der Kinderrechtskonvention seinen Niederschlag. So sprechen unter anderem auch Artikel 5 („evolving capacities“), Artikel 13 (Meinungs- und Informationsfreiheit), Artikel 14 (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit), Artikel 15 (Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit), Artikel 31 (Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben; staatliche Förderung) und Artikel 40 (Behandlung des Kindes in Strafrecht und Strafverfahren) dem Kind das Recht zu, seine Meinung frei in Angelegenheiten zu äußern, die es berühren, und sichern ihm eine angemessene Berücksichtigung seiner Meinung und seines Willens zu.

11 Da das Buch von Manfred Liebel erst im Januar 2015 erscheint, kann es möglicherweise noch zu Änderungen in Hinblick auf die angegebenen Seitenzahlen kommen.

12 Zum Teil greife ich in diesem Abschnitt Inhalte meiner nicht veröffentlichten Masterarbeit im Rahmen des Studiengangs MACR (Master of Children’s Rights and Childhood Studies), „Evaluation der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen am Beispiel des Jugend-Demokratiefonds „Stark gemacht! – Jugend nimmt Einfluss“ in Berlin“ (August 2014) sowie meiner unveröffentlichten Hausarbeit „Sozialinvestition und Kinderrecht. Mögliche Konflikte der Bildungspolitik in Deutschland am Beispiel der Zuwanderung aus Südosteuropa nach Berlin“ (April 2013) auf.

13 So setzt dem dänischen Wohlfahrtsstaatsforscher Esping-Andersen zufolge die (Leistungs)Befähigung eines Kindes u.a. eine frühzeitige „Inobhutnahme“ besonders sozial benachteiligter Kinder durch die Institutionen des Staats voraus, um der von ihm postulierten „family failure“ entgegen zu wirken: „The key, in a way, lies in minimizing the parental impact among those children that are unluckily born“ (Esping-Andersen, 2005: 28).

14 Der Begriff des besten Interesses ist nicht neu in der Geschichte der Kinderrechte, und ebenso, wie diese zu Beginn des 20. Jahrhunderts (und teilweise noch heute) „nicht im Sinne subjektiver Rechte der Kinder, sondern ausschließlich als Verpflichtungen staatlicher Institutionen, der Eltern oder anderer Erwachsener“ (Liebel, 2007: 15ff.) verstanden wurden, wurde auch das beste Interesse eines Kindes lange Zeit paternalistisch ausgelegt.

15 Das erste deutschsprachige Buch, das sich wissenschaftlich mit den Interessen von Kindern befasst, erscheint im Januar 2015: Liebel, Manfred (2015). Kinderinteressen zwischen Paternalismus und Partizipation, Weinheim/Basel: Beltz/Juventa

16 In der deutschen Fachliteratur wird in der Diskussion über den Begriff des Kindeswohls auch oft vom Kindeswillen gesprochen. Diesen versteht Maud Zitelmann zum Beispiel „als Synonym all jener Interessen, deren Wahrung oder Durchsetzung das Kind – gleich aus welchen Motiven und in welcher Weise – anstrebt oder mit hoher Wahrscheinlichkeit anzustreben scheint“ (Zitelmann, 2001: 145). Inwieweit der Kindeswille das Kindeswohl bedingt, ist in der Fachliteratur umstritten. Einigen Entwicklungspsychologen zufolge ist die Beachtung des Kindeswillens in jedem Alter Voraussetzung für das Kindeswohl (Liebel, 2015: 73ff.), während andere davon sprechen, dass der Kindeswille erst dann Gewicht bekommen sollte, wenn das Kind ihn verlässlich begründen könne (Dettenborn, 2010: 70f.). Auf eine ausführliche Diskussion dieser Begriffe in Hinblick auf das beste Interesse des Kindes kann im Rahmen dieses Beitrags jedoch nicht eingegangen werden, vgl. dazu u.a. Zitelmann (2001), Liebel (2015) und Dettenborn (2010).

17 Ein „Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 KRK (wäre) nur dann überflüssig, wenn sich der volle Regelungsgehalt dieser Vorschrift bereits in entsprechenden Normen des nationalen Rechts wiederfinden würde“ (Lorz, 2003: 51). Damit ist Lorz zufolge „nunmehr zu fragen, wie sich die völkerrechtliche Verpflichtung für den Gesetzgeber und vor allem den Rechtsanwender auswirkt und wie ihr im einzelnen Rechnung getragen werden kann, um eine völkerrechtliche Haftung der Bundesrepublik Deutschland zu vermeiden“ (Lorz, 2003: 51).

18 Allein in Wales, z.B., verfügt der ‘Commissioner of the Children’ über ein Budget in Höhe von etwa £400.000 ausschließlich für die Bearbeitung individueller Kindesbeschwerden, Irlands IHRIC verfügt über ein Budget in Höhe von £1.3 Mio., Englands über £3 Mio. Die Anzahl der Kinder in Wales liegt etwa 30 mal niedriger als in Deutschland. ENOC ist das europäische Netzwerk für unabhängige Kinderrechts-Institute (European Network of Ombudspersons for Children).

19 Allein in Wales, z.B., verfügt der ‘Commissioner of the Children’ über ein Budget in Höhe von etwa £400.000 ausschließlich für die Bearbeitung individueller Kindesbeschwerden, Irlands IHRIC verfügt über ein Budget in Höhe von £1.3 Mio., Englands über £3 Mio. Die Anzahl der Kinder in Wales liegt etwa 30 mal niedriger als in Deutschland.

20 Ein solcher Vorschlag wurde vom „Themennetzwerk ‚Follow-Up UN-Berichterstattung‘ der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention e.V.“ erarbeitet und wird derzeit diskutiert.

21 z.B. über eine von der Kinderrechtsexpertin Gerison Lansdown im Rahmen der EuroChild Konferenz 2013 avisierte Plattform.

22 Das „Gesetz zur Reform der elterlichen Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern“ hat zum Ziel, nicht verheirateten Vätern die Erlangung des (gemeinsamen) Sorgerechts zu erleichtern. Dies wurde bereits 2009 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und vom Bundesverfassungsgericht seit 2010 gefordert. Dem Vater soll die Möglichkeit eingeräumt werden, die Mitsorge auch dann zu erlangen, wenn die Mutter keine entsprechende Erklärung abgibt. Daher sieht das neue Gesetz eine sogenannte modifizierte Antragslösung vor, die dem Vater auch ohne Zustimmung der Mutter das gemeinsame

Sorgerecht zuspricht, wenn die Mutter nicht binnen einer bestimmten Frist widerspricht.

23 Allerdings schränkt der Ausschuss ein, dass nicht bei jeder Tätigkeit, die vom Staat ausgeführt werde, ein umfassendes formelles Verfahren eingehalten werden müsse. Je größer jedoch der Einfluss von Entscheidungen auf ein oder mehrere Kinder, umso ausführlicher müsse ein solches Verfahren durchgeführt werden (GC 14, 2013: para. 20).

24 Ein erstes Anzeichen für eine solche „Revolution“ gibt es bereits: Mitte 2014 haben Kinder eine gemeinsame Klage vor dem Bundesgerichtshof eingereicht, in der sie ihr Wahlrecht einfordern.

Literaturangaben

Bühler-Niederberger, Doris (2011): *Lebensphase Kindheit. Theoretische Ansätze, Akteure und Handlungsräume*. Weinheim & München: Juventa.

Bueren, Geraldine van (1998). *The International Law on the Rights of the Child*. Den Haag: Martinus Nijhoff

Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil I Nr. 18. Gesetz zur Reform der elterlichen Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern, http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/Verkuendung_BGBL_Sorgerecht.pdf?__blob=publicationFile

Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 23 zu dem Referentenentwurf zur Reform des Sorgerechts nicht miteinander verheirateter Eltern vom 28.3.2012, http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/Sorgerecht/stellung_brak_refe.pdf

Committee on the Rights of the Child (2001). General Comment No. 1. The Aims of Education (GC 1), Genf

Committee on the Rights of the Child (2003): General Comment No. 2 on the role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child (GC 2). Genf

Committee on the Rights of the Child (2003): General Comment No. 5 on the Rights of the Child (GC 5). Genf

Committee on the Rights of the Child (2009): General Comment No. 12 on the right of the child to be heard" (GC 12). Genf

Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding Observations (CRC/C/DEU/3-4). Genf

Committee on the Rights of the Child (2013). General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (GC 14). Genf

Dettenborn, Harry (2010): *Kindeswohl und Kindeswille. Psychologische und rechtliche Aspekte*. München: Ernst Reinhardt

Eichholz, Reinald (2010). *Der Kinderrechtsansatz aus juristischer Perspektive*. In: National Coalition (Hrsg.). *Der Kinderrechtsansatz in Verbänden und Organisationen*. Band XI der Reihe "Die UN-Konvention umsetzen...", Eigenverlag Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ, Berlin

Esping-Andersen, Gosta (2005). *Children in the Welfare State. A Social Investment Approach*. In: DemoSoc Working Paper, Department of Political & Social Sciences, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

Fuchs-Rechlin, Kirsten (2008). *Kindertagesbetreuung im Spiegel des Sozioökonomischen Panels*. In: Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Universität Dortmund, S. 203-217

Klinkhammer, Nicole (2010). *Frühkindliche Bildung und Betreuung im 'Sozialinvestitionsstaat' - mehr Chancengleichheit durch investive Politikstrategien?* In: Bühler-Niederberger, Mierendorff, Lange. *Kindheit zwischen fürsorglichem Zugriff und gesellschaftlicher Teilhabe*. Wiesbaden: VX, S. 205-228

Krappmann, Lothar (2013). *Das Kindeswohl im Spiegel der UN-Kinderrechtskonvention*. In: *EthikJournal* 1. Jg. 2013

Lessenich, Stephan (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*, Bielefeld: transcript, 3., unveränderte Auflage 2013

Liebel, Manfred (2007): *Wozu Kinderrechte. Grundlagen und Perspektiven*. Weinheim & München: Juventa

Liebel, Manfred (2013): *Kinder und Gerechtigkeit. Über Kinderrechte neu nachdenken*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa

Liebel, Manfred (erw. 2015). *Kinderinteressen. Zwischen Paternalismus und Partizipation*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa

Lorz, Alexander (2003). *Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung*. Berlin: National Coalition

Lorz, Alexander (2010). *Nach der Rücknahme der deutschen Vorbehaltserklärung: Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht?* Berlin: National Coalition

National Coalition (4.4.12). *Aktionsbündnis Kinderrechte: Deutschland muss Kinderrechte bekannter machen*, <http://www.dksb.de/Content/shownews.aspx?news=111&master=print>

Prout, Alan; James, Allison (1997). *A New Paradigm for the Sociology of Childhood? Provenance, Promise and Problems*. In: *Constructing and Reconstructing Childhood*, James Allison, Prout, Alan (Hrsg.). Falmer Press

Olk, Thomas; Hübenal, Maksim (2009). *Child Poverty in the German Social Investment State*. In: *Zeitschrift für Familienforschung*, 21. Jahrg., 2009, Heft 2, S. 150-167

Roth, Roland (2011). *Kinderbeteiligung – wie steht's damit in Deutschland? Eine kurze Bilanz*. In: Markus Schächter (Hrsg.). *Ich kann. Ich darf. Ich will. Chancen und Grenzen sinnvoller Kinderbeteiligung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 21-26

Roth, Roland; Olk, Thomas (2007). *Zum Nutzen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen*. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland. Entwicklungsstand und Handlungsansätze*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 39-58

Zermatten, Jean (2013). *Die Allgemeine Bemerkung Nr. 14 des Kinderrechtsausschusses*. <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/kinderpolitik/artikel/ab-14-kr-ausschuss.html>

Zermatten, Jean (2010). *The Best Interests of the Child Principle: Literal Analysis and Function*. In: *International Journal of Children's Rights* 18, S. 483-499

Zitelmann, Maud (2001). *Kindeswohl und Kindeswille im Spannungsfeld von Pädagogik und Recht*. Münster: Votum

Umsetzung von Kinderrechten in der Bundesrepublik Deutschland aus Sicht der Kinder- und Jugendärzte

Anmerkungen zum General Comment Nr. 15: Verbesserung der Gesundheitssysteme

1. Vorbemerkung

Der Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte (BVK) e.V. setzt sich weit über seinen medizinischen Versorgungsauftrag hinaus im Sinne der Präambel der UN-Kinderrechtskonvention für das Recht aller Kinder auf ein gesundes Aufwachsen ein. Gesundes Aufwachsen ist ohne ein entsprechendes Umfeld und politische Rahmenbedingungen nicht möglich. Besondere Aufmerksamkeit auch in der Bundesrepublik Deutschland verdienen die Artikel 2-4, 6, 9, 12, 17-20, 22-29, 33, 34, 39 und 40. Zieht man Bilanz, muss man feststellen, dass zahlreiche Forderungen dieser Artikel bei uns nicht ausreichend umgesetzt sind.

Die gesundheitliche Versorgung von Kindern und Jugendlichen in Deutschland zeigt ein uneinheitliches Bild. Insbesondere ist nach unserer Auffassung nicht hinzunehmen, dass die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in so starkem Maße von der sozialen Herkunft und dem Bildungsstand des Elternhauses beeinflusst wird. Ich verweise hierzu auf den Kindergesundheits-Atlas für Deutschland von 2011.¹ Diese gravierenden Unterschiede zeigen, dass im 25. Jahr des Bestehens der UN-Kinderrechtskonvention auch in Deutschland noch Etlliches zu tun ist, um allen Kindern eine bestmögliche gesundheitliche Versorgung und ein gesundes Aufwachsen zu ermöglichen.

Nach den Ergebnissen der KIGGS-Studie – erste Folgebefragung (KIGGS Welle 1)² schätzten 94 % der Eltern die gesundheitsbezogene Lebensqualität der 7- bis 10-jährigen Mädchen und Jungen als sehr gut oder gut ein. In der Selbsteinschätzung der 11- bis 17-Jährigen waren es sogar 96 %, die ihre Lebensqualität als sehr gut oder gut einschätzten. Die gesundheitsbezogene Lebensqualität der untersuchten Kinder und Jugendlichen erwies sich also überwiegend als sehr gut oder gut. Sowohl körperliche Erkrankungen und Schmerzen als auch psychische Auffälligkeiten und ein niedriger sozioökonomischer Status gingen mit Einschränkungen in der gesundheitsbezogenen Lebensqualität einher. Diese Ergebnisse der Selbsteinschätzung durch Eltern und Jugendliche stimmen nicht mit den in den pädiatrischen Praxen erhobenen Befunden überein. Interventionen zur Verbesserung der Lebensqualität sind ganz besonders bei Kindern und Jugendlichen mit körperlichen Erkrankungen und psychischen Auffälligkeiten unabhängig von ihrer sozialen Lage zwingend erforderlich.

Ein Problem bei der Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland ist, dass im Grundgesetz die Kinderrechte nicht ausdrücklich verankert sind und in

GG Art 6

„(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.

(2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft“

dem Recht der Eltern ein vorrangiger Stellenwert eingeräumt wird und staatliche Organe sich oft scheuen, ihrer Fürsorge-

pflicht für die Kinder nachzukommen, wenn die Eltern versagen oder dem Erziehungsauftrag aus unterschiedlichen Gründen nicht gewachsen sind.

Kinder und Jugendliche benötigen Lebensbedingungen, die es ihnen ermöglichen, den höchsten Standard an körperlicher und seelischer Gesundheit zu erreichen. Dazu bedarf es einer Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz und des politischen Bekenntnisses, dass das Grundrecht eines jeden Kindes höher zu bewerten ist, als das Erziehungsrecht der Eltern.

2. Gesundheitsversorgung durch Kinder- und Jugendärzte/-ärztinnen

Kinder- und Jugendärzte/-ärztinnen sind als ambulant-tätige Allgemeinpädiater/innen (AAP) für über 90 % aller Kinder und Familien im ersten Lebensjahr die ersten und wichtigsten Ansprechpartner/innen zu allen Fragen der Kindergesundheit und des gesunden Aufwachsens von Kindern aus allen sozialen Gruppen. Sie genießen das Vertrauen der Eltern und haben einen niederschweligen Zugang zu den Familien.

Sie versorgen Kinder und Jugendliche kontinuierlich und umfassend von der Geburt bis zum 18. Geburtstag.

Sie arbeiten primär kindzentriert (nicht organspezifisch). Dazu gehört eine effektive und altersgerechte Kommunikation mit Kindern und Jugendlichen unter Einbeziehung ihrer Familien und anderer Bezugspersonen in ihrem jeweiligen kulturellen, sozialen und religiösen Kontext.

Sie behandeln akute sowie angeborene und erworbene chronische Erkrankungen.

Sie führen alle Präventionen durch (Früherkennungsuntersuchungen, Impfungen, Gesundheitserziehung und vorausschauende Beratung).

Sie sind Lotsen im Gesundheits- und Sozialsystem.

Sie arbeiten auf kommunaler Ebene in Netzwerken mit Sozial- und Bildungs-Behörden/Institutionen zusammen (wie: KJGD, Jugendamt, Kindergärten und Schulen). Im medizinischen Kontext kooperieren sie mit Kinder-Krankenhäusern, pädiatrischen Subspezialist/innen und mit Einrichtungen, die chronisch kranke und behinderte Kinder und Jugendliche multiprofessionell versorgen (SPZ), außerdem mit ärztlichen Kolleginnen und Kollegen anderer Fachdisziplinen, die auf ihrem Gebiet eine besondere pädiatrische Kompetenz erworben haben.

3. Rahmenbedingungen bei der Gesundheitsversorgung von Kindern und Jugendlichen

Wir sind der Auffassung, dass ein großer Teil an Mortalität, Morbidität und Behinderungen bei Kindern und Jugendlichen verhindert werden könnte, wenn das politische Engagement und eine ausreichende Zuteilung von Ressourcen in der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet wären. Das Wissen ist vorhanden, aber an der Umsetzung in politisches Handeln

hapert es oft. Gerade die primäre Prävention, also die frühe Verhinderung von Erkrankungen und Gesundheitsbeeinträchtigungen im späteren Leben, ist bei uns noch völlig unzureichend umgesetzt. Ein Präventionsgesetz ist in den letzten beiden Legislaturperioden des Deutschen Bundestages nicht zustande gekommen, jetzt wird erneut an einem Referententwurf gearbeitet.

Grundsätzlich sollte die Gesundheitsversorgung von Säuglingen, Kindern und Jugendlichen auf den UN-Kinderrechten von 1989 beruhen und Gesundheitsförderung, Prävention, Kinderschutz und die bestmögliche medizinische Behandlung beinhalten. „Bestmögliche medizinische Behandlung“ bedeutet sowohl das rechtzeitige Erkennen des abwendbaren schweren Verlaufes einer Erkrankung als auch die seelische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in alle diagnostischen und therapeutischen Überlegungen mit einzubeziehen.

4. Gesundheitsversorgung von Kindern und Jugendlichen und notwendige Verbesserungen

In der Bundesrepublik Deutschland sind über 90% aller Kinder gesetzlich krankenversichert, etwa 9% sind privat krankenversichert und ein kleiner Teil ist nicht versichert. Insbesondere Kinder und Jugendliche ohne gesicherten Aufenthaltsstatus werden in der Bundesrepublik Deutschland nur unzureichend ärztlich versorgt. Ihnen werden wesentliche medizinische Leistungen wie Impfungen und Vorsorgeuntersuchungen entgegen den Bestimmungen in Artikel 24 der UN-Kinderrechtskonvention („Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit an sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit. Die Vertragsstaaten bemühen sich sicherzustellen, dass keinem Kind das Recht auf Zugang zu derartigen Gesundheitsdiensten vorenthalten wird.“) nicht gewährt. Hier wird regelmäßig auch gegen Artikel 22 der UN-Kinderrechtskonvention verstoßen.

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund haben es nicht leicht, sich in unserem Gesundheitswesen zurechtzufinden, wie Erhebungen des Berufsverbands der Kinder- und Jugendärzte im Rahmen des Schwerpunktthemas³ 2013 ergeben haben. Kultursensitive oder kulturreresponsive Interventionen können nur dann erfolgreich sein, wenn unsere Sozialsysteme die Strukturen, Erziehungs- und Sozialisationsziele der Migrant/innen gut kennen und berücksichtigen. Vielfach gibt es Verständigungsprobleme, die Finanzierung qualifizierter Dolmetscher/innen ist nicht geregelt.

Krankenversicherte Kinder erhalten trotz geregelter Kostenübernahme durch die Kassen z.B. nicht den nötigen Schutz vor durch Impfung zu verhütenden Erkrankungen, wenn die Eltern nicht einverstanden sind. Auf der UN-Sondertagung für Kinder vom 8. bis 10. Mai 2002 in New York wurde in Ergänzung des Artikels 24 der UN-Kinderrechtskonvention folgendermaßen konkretisiert:

„Jedes Kind hat das Recht auf Impfung gegen verhütbare Krankheiten. Die Routineimpfung von Kindern ist notwendig, um das Recht der Kinder auf Gesundheit zu gewährleisten“.

Kinder sind uneingeschränkt Träger derjenigen Grundrechte, die allein an die menschliche Existenz anknüpfen und haben damit u. a. gem. Art. 2, Abs. 2, GG das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, dessen elementarer Bestandteil nach der UN-Kinderrechtskonvention und dem Recht auf Gesundheit im verfassungsrechtlichen Sinne auch Schutzimpfungen sind.

Aus ärztlicher Sicht kann man von unterlassener Hilfeleistung, von Vernachlässigung elterlicher Fürsorgepflicht oder auch von grober Fahrlässigkeit sprechen, wenn man einem Kind den derzeit möglichen Schutz vor durch Impfung zu verhütenden Erkrankungen vorenthält. Alle Bundesregierungen haben es bisher versäumt, ein Nationales Impfkonzept zum Schutz aller Kinder vor solchen Erkrankungen zu verabschieden und sich nachhaltig zum Impfschutz zu bekennen. Daher sind bei uns immer noch Kinder gefährdet, an Masern, Windpocken und Mumps zu erkranken oder sogar zu sterben. Hier hat die staatliche Fürsorge seit vielen Jahren versagt.

Impfungen gehören zu den wirksamsten präventiven Maßnahmen der Medizin. Moderne Impfstoffe sind gut verträglich; bleibende unerwünschte gravierende Arzneimittelwirkungen werden nur in ganz seltenen Fällen beobachtet und stehen in keinem Verhältnis zu den möglichen Komplikationen, die bei den Erkrankungen auftreten können, gegen die wir in Deutschland impfen. Unmittelbares Ziel der Impfung ist es, den Geimpften vor einer ansteckenden Krankheit zu schützen. Bei Erreichen hoher Durchimpfungsraten ist es möglich, einzelne Krankheitserreger regional zu eliminieren und schließlich weltweit auszurotten.

Schutzimpfungen sind nicht ausschließlich eine private, individualmedizinische Maßnahme: Der Staat hat die Ausgestaltung einzelner Aspekte zu Schutzimpfungen dezidiert zur eigenen (öffentlichen) Aufgabe erklärt (§ 20 Abs. IFSG⁴). Auch Kinder, die aus medizinischen Gründen vor allem mit den üblichen Lebendimpfstoffen (z.B. Masern, Mumps, Röteln, Windpocken) nicht geimpft werden können (z.B. Säuglinge in den ersten zehn Lebensmonaten, Kinder mit angeborenen oder erworbenen Immundefekten, Kinder unter immunsuppressiver Behandlung) haben ein Recht auf den Besuch von überwiegend staatlich finanzierten Gemeinschaftseinrichtungen. Daher muss sichergestellt werden, dass alle Kinder in diesen Einrichtungen, bei denen keine medizinischen Kontraindikationen vorliegen, vollständig entsprechend den aktuellen Impfempfehlungen geimpft sind (Herdimmunität).

Die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) orientiert sich in erster Linie an den Bedürfnissen von Erwachsenen, die besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit ihren Problemen der altersgerechten Entwicklung sowie seltenen und neuen chronischen Erkrankungen werden nur unzureichend berücksichtigt. Viele Kinder mit seltenen und chronischen Erkrankungen sind früher in den ersten Lebensjahren verstorben. Heute erreichen diese Kinder das Jugendlichenalter, werden erwachsen, finden Partner und haben Kinderwunsch. In der Erwachsenenmedizin gibt es oft keine Strukturen, an die die Kinder- und Jugendmedizin diese Jugendlichen und Heranwachsenden mit einem ganz besonderen Versorgungsbedarf an interdisziplinärer sozialmedizinischer Kompetenz übergeben kann (Transition).

5. Neue Morbiditäten

Kinder- und Jugendärzte/-ärztinnen sehen in ihren Praxen eine Zunahme von Kindern und Jugendlichen mit

- Sozialisations- und Verhaltensstörungen
- Auffälligkeiten in der Gewichtsentwicklung bis hin zum Typ 2 -Diabetes
- Auffälligkeiten in der Sprachentwicklung
- Zahn-, Mund- und Kieferanomalien
- Störungen beim Ablösungsprozess von den Eltern und Auffälligkeiten bei der Entwicklung zur Selbständigkeit
- Störungen im Bereich der Fein- und Grobmotorik
- Störungen im Sozialverhalten (z.B. ADHS)

- Störungen im Bereich der psycho-intellektuellen Entwicklung
- Schulleistungsstörungen
- gesundheitsschädlichem Medien- und Konsumverhalten
- Störungen der Pubertätsentwicklung
- ersten Zeichen einer Suchtentwicklung
- psychosomatischen Störungen (Kopf- und Bauchschmerzen, Durchfälle, Ängste, Schlafstörungen)
- Störungen der Persönlichkeitsentwicklung

Auf diese Veränderung der Morbiditäten ist unser Gesundheitssystem nicht eingestellt.

Viele dieser neuen Morbiditäten könnten durch intensive primäre Prävention im Kleinkind- und Grundschulalter wesentlich eingedämmt werden. Dazu ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Krankenversicherungen, Öffentlichem Gesundheitsdienst, Kinder- und Jugendhilfe, Vertragsärztinnen und Vertragsärzten sowie den Trägern von Kindertageseinrichtungen notwendig. Bisher wendet die GKV für Präventionsleistungen nur maximal 2,8 % ihrer Gesamtausgaben auf, dies ist entschieden zu wenig. Ein Präventionsgesetz ist seit Jahren überfällig.

Es ist absehbar, dass nahezu jedes zweite Kind, das heute geboren wird, im Laufe seines Lebens einen Typ 2-Diabetes entwickeln wird, weil es sich falsch ernährt und zu wenig Bewegung hat. Dies ist mit immensen Folgekosten für unsere Gesellschaft verbunden und wird unser Gesundheitssystem auf Dauer unfinanzierbar machen. Es ist daher allerhöchste Zeit, Programme zur Primärprävention des Diabetes mellitus bereits für das Kindesalter zu entwickeln, ihre Effektivität zu prüfen und flächendeckend umzusetzen.

6. Problembeschreibung

Die Verordnung zur Früherkennung und Frühförderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder (Frühförderungsverordnung – FrühfV) des SGB IX⁵ ist nicht flächendeckend umgesetzt und lässt sich als Komplexleistung mit heilpädagogischen Fördermaßnahmen nicht immer von den Heilmitteln⁶ des SGB V abgrenzen. Heilmittel können zu Lasten der Krankenkassen nur verordnet werden, wenn sie notwendig sind, z.B. einer Gefährdung der gesundheitlichen Entwicklung eines Kindes entgegenzuwirken. Im Grunde haben somit alle Kinder einen Anspruch auf eine Heilmittelverordnung. Heilmittel dürfen bei Kindern aber nicht verordnet werden, wenn an sich störungsbildspezifische heilpädagogische/sonderpädagogische Maßnahmen zur Beeinflussung von Schädigungen geboten sind. Sind heilpädagogische/sonderpädagogische Maßnahmen nicht durchführbar, dürfen Heilmittel nicht an deren Stelle verordnet werden. Neben heilpädagogischen/sonderpädagogischen Maßnahmen dürfen Heilmittel nur bei entsprechender medizinischer Indikation außerhalb dieser heilpädagogischen/sonderpädagogischen Maßnahmen verordnet werden. Heilmittel dürfen nicht verordnet werden, soweit diese im Rahmen der Frühförderung nach §§ 30 ff. SGB IX in Verbindung mit der Frühförderverordnung vom 24. Juni 2003 als therapeutische Leistungen bereits erbracht werden.

Die Verordnung von Heilmitteln unterliegt Budgetgrenzen, die regional ohne Berücksichtigung der Morbidität völlig unterschiedlich sind und die Vertragsärzte oft vor unlösbare Probleme stellen. Die Abgrenzung zwischen gebotenen pädagogischen Maßnahmen und indizierter medizinischer Therapie ist vielfach insbesondere im Frühstadium nicht möglich. Jedes Kind hat aber ein Grundrecht auf gesundes Aufwachsen und bestmögliche Förderung seiner Anlagen. Jedes Kind hat förderungswürdige Anlagen.

Das unzureichende Angebot an frühkindlicher Förderung von Grundkompetenzen in Kindertageseinrichtungen auf lokaler Ebene führt zu einem medizinisch nicht zu begründenden Anstieg von Heilmittelverordnungen bei Kindern, die in ihrer sozialen Umgebung nur unzureichend gefördert werden. Die Hoffnung auf eine „sozialkompensatorische“ Förderung der Kinder durch außerfamiliäre Fördereinrichtungen (Kita, KiGas, Tagesmütter) ist aktuell nicht realistisch, da die spezifische Förderqualität der Einrichtungen in Deutschland im unteren Drittel der Qualitätsskala angesiedelt ist (s. NUBBEK-Studie)⁷. Besonders betroffen sind Kinder aus bildungsfernen Familien, Kinder Alleinerziehender und Kinder mit Migrationshintergrund (etwa 20 % aller Kinder). Diese Gruppen stellen später auch das Gros der Jugendlichen, die ohne Schulabschluss bleiben (ca. 60 bis 70.000 pro Jahr). Ärztinnen und Ärzte, die in solchen sozialen Brennpunkten arbeiten, werden aber wegen ihrer hohen Zahl an Heilmittelverordnungen regelmäßig mit Prüfanträgen der Krankenkassen in fünfstelliger Höhe konfrontiert.

Selbst wenn diese Kinder Zugang zu kinder- und jugendärztlicher Versorgung haben, was aufgrund der unzureichenden Vergütung der aufwendigen Tätigkeit bei dieser Zielgruppe im GKV-System und der oben geschilderten Prüfanträge der Krankenkassen in den nächsten Jahren nicht mehr gesichert ist, ist es den Kinder- und Jugendärzten/-ärztinnen oft nicht möglich, entsprechende Fördermaßnahmen und Heilmitteltherapien bei diesen Kindern erfolgreich durchzusetzen, weil zum einen regional oft die notwendigen pädagogischen Angebote fehlen und zum anderen die Eltern oft keine Einsicht in die Notwendigkeit der Förderung ihrer Kinder haben oder aufgrund ihrer eigenen Desorganisation nicht in der Lage sind, vereinbarte Therapien und Fördermaßnahmen einzuhalten und sich persönlich an den Maßnahmen für ihre Kinder zu beteiligen.

Um diesem Problem im Interesse der Kinder abzuwehren, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen behandelnden kinder- und jugendärztlichen Praxen, dem jugendmedizinischen Dienst im Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) und der Kinder- und Jugendhilfe unerlässlich (s. auch 13. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung).⁸ Die gegenwärtige „Versäulung“ der gesellschaftlichen Hilfeangebote (Sozialwesen; Bildung; Gesundheitssystem) mit ihren eigenen Hilfekonzeptionen ohne Kenntnisnahme und Mitwirkung der jeweils anderen Sektoren ist kontraproduktiv und teuer. Es ist deshalb unerlässlich, die vorhandenen Einrichtungen der Kindertagesbetreuung zu Institutionen der frühkindlichen kognitiven, sprachlichen, motorischen Förderung und der Förderung des sozialen Verhaltens zu qualifizieren (Akademisierung der Erzieher/innen) und – mit ihnen als Kern – zu Familienzentren im Sinne regionaler Familienbildungsstätten auszubauen. Ohne solche strukturierten, niederschweligen und lokalen Angebote wird die umfassende Betreuung von Familien, die auf soziale Hilfen angewiesen sind, und ihrer Kinder nicht gelöst werden können. Die aufsuchende Hilfe in den Familien durch den ÖGD und das Jugendamt bleibt auch bei dieser intersektoralen Konzeption von besonderer Bedeutung.

7. Präventionsleistungen für Kinder und Jugendliche

Im Sozialgesetzbuch (SGB) V ist die Prävention für Kinder und Jugendliche in folgenden §§ des SGB V geregelt:

- § 20 Prävention und Selbsthilfe
- § 20c Förderung der Selbsthilfe
- § 20d Primäre Prävention durch Schutzimpfungen
- § 23 Medizinische Vorsorgeleistungen

- § 26 Kinderuntersuchung
- § 219 Arbeitsgemeinschaften

Diese gesetzlichen Vorgaben wurden vom Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA)⁹ in den entsprechenden Richtlinien zur Prävention beschlossen:

- Richtlinien zur Jugendgesundheitsuntersuchung
- Kinder-Richtlinien mit erweitertem Neugeborenen-Screening
- Durchführungsempfehlungen für die sonographische Untersuchung der Säuglingshüfte zur Früherkennung der Hüftgelenkdysplasie und -luxation
- Früherkennungsuntersuchung von Hörstörungen bei Neugeborenen (Neugeborenen-Hörscreening)

und dazu die Richtlinien zu den von der GKV zu erstattenden Impfleistungen:

<http://www.g-ba.de/informationen/richtlinien/anlage/103/>

An primärer Prävention für Kinder gibt es zusätzlich die Vitamin D- und die Vitamin K-Prophylaxe, die Kariesprophylaxe mittels Fluor-Tabletten und Zahnversiegelung. Gemessen an der gesundheitspolitischen Bedeutung der Prävention greifen die Bestimmungen des SGB V in vielen Punkten zu kurz. So lautet z. B. der § 26 SGB V:

„§ 26 Kinderuntersuchung

(1) Versicherte Kinder haben bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres Anspruch auf Untersuchungen sowie nach Vollendung des zehnten Lebensjahres auf eine Untersuchung zur Früherkennung von Krankheiten, die ihre körperliche oder geistige Entwicklung in nicht geringfügigem Maße gefährden. Zu den Früherkennungsuntersuchungen auf Zahn-, Mund- und Kieferkrankheiten gehören insbesondere die Inspektion der Mundhöhle, die Einschätzung oder Bestimmung des Kariesrisikos, der Ernährungs- und Mundhygieneberatung sowie Maßnahmen zur Schmelzhärtung der Zähne und zur Keimzahlsenkung. Die Leistungen nach Satz 2 werden bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres erbracht und können von Ärzten oder Zahnärzten erbracht werden.“

Gesetzlich versicherte Kinder im Grundschulalter (sechs bis zehn Jahre) haben im Gegensatz zu privat versicherten Kindern, bei denen der Gesetzgeber im Rahmen der amtliche Gebührenordnung (GOÄ) (Position 26: Untersuchung zur Früherkennung von Krankheiten bei einem Kind bis zum vollendeten 14. Lebensjahr) ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr jährliche Untersuchungen vorsieht, keinen Anspruch auf entsprechende Untersuchungen, die von den gesetzlichen Krankenkassen finanziert werden. Privatversicherte Jugendliche hingegen haben nach dem vollendeten 14. Lebensjahr keinen Anspruch mehr auf Früherkennungsuntersuchungen. Bei gesetzlich krankenversicherten Jugendlichen gibt es noch eine Untersuchung zwischen dem zwölften und dem vollendeten 14. Lebensjahr, also bis zum 15. Geburtstag. Auch hier sieht der BVKJ einen Verstoß gegen die Kinderrechte.

Mit der Jugendarbeitsschutzuntersuchung¹⁰ werden nur diejenigen Jugendlichen erreicht, die vor Vollendung des 18. Lebensjahres mit einer beruflichen Ausbildung beginnen. Das sind nur etwa 1/4 aller Jugendlichen. Mit der Abschaffung der Wehrpflicht ist eine weitere Untersuchung Jugendlicher entfallen und somit auch eine Überprüfung des Impfstatus. Daher haben wir die größten Impflücken bei uns bei Jugendlichen und natürlich bei den Erwachsenen.

Der BVKJ hat bereits vor sieben Jahren gehandelt und das gesamte Kinderfrüherkennungsprogramm inhaltlich überarbeitet und den Erfordernissen der Zeit angepasst. Mit dem Programm PaedCheck¹¹ steht ein zeitgemäßes Vorsorgeprogramm für Kinder und Jugendliche zur Verfügung, das aber aufgrund unzureichenden politischen Engagements und des Widerstands eines Großteils der gesetzlichen Krankenkassen derzeit nur Privatpatienten sowie Kindern und Jugendlichen, die bei der BarmerGEK oder der AOK Baden-Württemberg versichert sind, zugute kommt.

8. Was ist zu fordern?

Prävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, weil wir heute wissen, welche immensen Kosten durch eine Vielzahl von Erkrankungen verursacht werden, die sich durch umfassende Prävention sowohl in der Gesellschaft als auch beim Individuum vermeiden oder zumindest abmildern ließen. Kinder haben ein Recht auf umfassende Prävention. Der BVKJ hat dazu umfangreiches Material in seinem Jahresschwerpunkt 2012 zusammengetragen und veröffentlicht.¹²

Deshalb müssen Lebensräume neu gestaltet, das Bewusstsein der Bevölkerung geschult, der Verbraucherschutz ausgebaut, Umweltbelastungen vermieden, mehr Unfallprävention betrieben und natürlich das Gesundheitswesen weg von der Verwaltung und Behandlung von Erkrankungen hin zu einem Fundament von Prävention und gesundheitsförderndem Verhalten des Einzelnen neu justiert und die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Hier sind neben den gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen auch Rentenversicherungen und andere Versicherungsträger sowie Bund, Länder und Kommunen gefragt.

Seit Jahren weisen wir darauf hin, dass Kinder aus anrechnungsschwachen, meist bildungsfernen und in sozial schwierigen Verhältnissen lebenden Familien mit großen Förderdefiziten (Sprache; soziales Verhalten; Ernährung) ihre Schullaufbahn beginnen und zu einem großen Teil scheitern. Bis zu 10% aller Kinder eines Altersjahrganges erreichen keinen Schulabschluss und haben nur eine schlechte Sozialprognose. Wir fordern ein auf die Familien zugehendes Vorgehen beim Anbieten sozialer Förderprogramme sowie die entsprechende Ausstattung von Kindertageseinrichtungen und qualitative Fortbildung der Erzieher/innen.

Die ersten Jahre sind die »Schicksalsjahre des Lebens«. Internationale Studien wie das Perry Preschool Project¹³ haben gezeigt, dass es möglich ist, Kinder aus Risikofamilien durch frühe Intervention nachhaltig zu fördern, so dass sie ihre intellektuellen und sozialen Fähigkeiten entsprechend ihren Anlagen entwickeln und als Erwachsene unabhängig von staatlicher Fürsorge leben können. In Deutschland sind diese Erkenntnisse noch zu wenig bekannt und im Alltag nicht hinreichend umgesetzt. Wir verschleudern unsere Zukunft, indem wir sozial benachteiligte Familien alleine lassen. Das muss sich ändern.

Wir benötigen ein Optimum an frühkindlicher Bildung und Förderung innerhalb und außerhalb von Familien für alle Kinder, eine wirksame Unterstützung von Familien in allen Lebensräumen, eine gesunde Umwelt und im Gesundheitswesen eine Stärkung der kinder- und jugendärztlichen Kompetenz in der allgemeinen medizinischen Grundversorgung, aber auch in der fachärztlichen Versorgung und im öffentlichen Gesundheitsdienst, der eng mit der Kinder- und Jugendhilfe verzahnt werden muss, was der 13. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) bereits im Jahr 2009 gefordert hat.

Zitat:

„Abschließende Forderungen des 13. Kinder- und Jugendberichts:

Um die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen nachhaltig zu verbessern, fordert die Kommission, innerhalb der kommenden fünf Jahre folgende Maßnahmen vordringlich zu ergreifen:

1. Frühe Förderung der Entwicklung von Kindern

Eine breit angelegte und umfassende kommunale Infrastruktur zur frühen Förderung von Kindern und Unterstützung von allen Familien von der Schwangerschaft bis ins Vorschulalter soll flächendeckend auf- und ausgebaut werden.

Ziel: Systematische und frühe Förderung der Entwicklung von Kindern und Reduktion der Fälle von Vernachlässigung und Kindeswohlgefährdung in den nächsten fünf Jahren (Überprüfung der Reduktion der Fälle auf der Basis des einzurichtenden bundesweiten Monitorings Kindeswohlgefährdung (vgl. Kap. 21.5.2.3).

2. Ernährung und Bewegung

Kontinuierliche, fachlich qualifizierte Angebote der Bewegungsförderung und kostenfreie, gesunde Verpflegung für alle Heranwachsenden in Kindertagesbetreuung und Schule, ohne dass dies zu Kürzungen an anderer Stelle führt (vor allem im Rahmen des Arbeitslosengeldes II nach SGB II).

Ziel: In fünf Jahren nimmt Übergewicht bei Heranwachsenden nicht weiter zu (gemessen z. B. auf Grundlage einer KiGGS-Nachfolgerhebung).

3. Sprache/Kommunikation

Verbesserung der frühen Sprachförderung mit dem Ziel der Steigerung der Sprachkompetenzen, insbesondere von Kindern aus belastenden Lebenslagen und mit Migrationshintergrund. 13. KJB Teil E Kap. 23 524

Ziel: 95 % aller Kinder sollen bei der Einschulung über ad- äquate Sprachkompetenzen verfügen. Überprüfung des erreichten Standes bei der Schuleingangsuntersuchung mit Rückkoppelung an die jeweiligen Orte der Förderung zur Optimierung ihrer Konzepte.

4. Schulbezogene Gesundheitsförderung

Flächendeckender Auf- und Ausbau der Angebote und Netzwerke der gesundheitsbezogenen Prävention und Gesundheitsförderung von Heranwachsenden im Schulalter im Rahmen von Maßnahmen und Angeboten schulbezogener Kinder- und Jugendhilfe.

Ziel: Beginnend mit dem Primärbereich und insbesondere in der schulischen Ganztagsbetreuung muss die schulbezogene Kinder- und Jugendhilfe im Bereich der gesundheitsbezogenen Prävention und Gesundheitsförderung ausgebaut und in fünf Jahren in mindestens 25 % aller Schulen und Schultypen aufgebaut werden.

5. Psychosoziale Entwicklung im Jugend- und jungen Erwachsenenalter

Jugendliche und junge Erwachsene müssen in einer immer komplexen werdenden Gesellschaft in ihrer psychosozialen Entwicklung umfassender unterstützt werden.

Ziel: Die psychosozialen Auffälligkeiten von Jugendlichen sollen in fünf Jahren um 10 % vermindert und bei der nächsten umfassenden Untersuchung überprüft werden (gemessen z. B. auf der Basis einer KiGGS-Fortschreibung in Bezug auf die Auftretenshäufigkeiten von psychischen und Verhaltensauffälligkeiten).“

Ende des Zitats

Die Ernährung in Kindertageseinrichtungen muss abwechslungsreich und vollwertig sein und sich am Konzept des Forschungsinstituts für Kinderernährung in Dortmund¹⁴ orientieren. Bewegungsangebote müssen sowohl in allen Kindertageseinrichtungen als auch im Wohnumfeld der Kinder vorhanden und den Fähigkeiten der Kinder angepasst sein. Eine alleinige Ausrichtung des Schul- und Vereinssports auf Leistung ist falsch. Auch Kindern, die weniger bewegungsbegabt sind, muss durch entsprechende Angebote Freude an der täglichen Bewegung vermittelt werden. Die tägliche Bewegungsstunde ist unverzichtbar und muss in allen Betreuungs- und Schulformen gewährleistet werden. Schulhöfe müssen so gestaltet werden, dass sie den Bewegungsdrang der Kinder fördern und gefahrloses Herumtoben in den Pausen durch motivierende Angebote möglich machen. Solche gut ausgestatteten Schulhöfe sollten den Kindern auch außerhalb der Schulöffnungszeiten insbesondere in städtischen Bereichen zur Verfügung stehen, damit Kinder gefahrlos spielen können.

Der Staat muss endlich ein überzeugendes Impfkonzept vorlegen und sicherstellen, dass impfpräventable Erkrankungen in Deutschland ausgerottet werden.

Die inhaltliche Struktur der Vorsorge muss mit Nachdruck und vorrangig vom G-BA (gemeinsamer Bundesausschuss) zeitgemäß gestaltet und dem wissenschaftlichen Stand angepasst werden. (Stichwort: Standardisierung). Hierzu bedarf es des politischen Willens und eines entsprechenden Drucks auf alle Beteiligten.

Die Gesetze müssen eine Vorsorgestrategie von null bis 18 Jahren ermöglichen, im ersten Lebensjahr engmaschig, danach genügen jährliche Abstände zwischen den Untersuchungen, bei Jugendlichen auch Abstände von zwei Jahren. Gleichzeitig muss die Primärprävention („Vorausschauende Beratung“) gesetzlich verankert werden (§ 26 SGB V).

Eine elektronische Version der Dokumentation der Vorsorgeuntersuchungen muss dringend vorbereitet und die Untersuchungsdaten müssen zentral anonymisiert erfasst werden, um einen regelmäßigen Gesundheitssurvey in allen Altersabschnitten erstellen und auswerten zu können. Die bei der KiGGS-Studie¹⁵ erhobenen Daten haben gezeigt, wie wertvoll ein solcher Gesundheitssurvey ist. Es müssen aber dann auch die notwendigen Konsequenzen gezogen werden.

Die Verbindlichkeit der Vorsorgen sollte man in allen Bundesländern vereinheitlichen, damit alle Kinder und Jugendlichen erfasst werden. Alle Kinder, auch Flüchtlingskinder und Asylsuchende ohne gesicherten Aufenthaltsstatus haben unabhängig vom Engagement ihrer Eltern ein Grundrecht auf Vorsorgeuntersuchungen. Die Durchführung ist an einen Qualifikationsnachweis zu koppeln, in aller Regel sollte dies eine abgeschlossene Weiterbildung auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendmedizin sein.

Regelmäßige Teilnahme an den Vorsorgeuntersuchungen fördert die körperliche, geistige, emotionale und soziale Entwicklung nachhaltig. Sie verbessert die gesellschaftliche Chancengleichheit der Kinder und Jugendlichen.

Wir wissen:

- Frühe aktive Bindung fördert die stabile emotionale Persönlichkeit.
- Frühe aktive Bildung fördert die intellektuellen Kapazitäten und Ressourcen.
- Früher Schutz vor Vernachlässigung/Misshandlung fördert die gesamte gesunde Entwicklung.

- Frühe Beratung bei Gewalt und/oder Drogen in den Familien (besonders alkoholisierte Väter/Männer) schützt die Kinder.
- Standardisierte Beratung schützt wirksam vor AIDS.
- Medienberatung ist unerlässlich, das Problembewusstsein in vielen Familien nur gering ausgeprägt bis nicht vorhanden.
- Richtige Ernährung und Bewegung verhindern Adipositas und damit das Risiko der Herz-Kreislauferkrankungen im Erwachsenenalter. Und schützt den Bewegungsapparat.
- Mit guter Unfallberatung und verbindlichen Schutzmaßnahmen (Helm, Sicherheitsgurt, sichere Fahrzeuge für Kinder, passive und aktive Sicherheit im Auto, Verbot von unfallträchtigem Kinderspielzeug, sichere Wohnumgebung usw.) kann man die Unfallhäufigkeit im Kindesalter wesentlich verringern.

Wichtig ist außerdem:

- Frühe Erfassung der neuen Morbiditäten (Lese-Schreiben und Rechenstörung etc.) und der Verhaltensauffälligkeiten, z.B. ADHS. Dadurch Reduktion der Stigmatisierung und der Komorbiditäten.
- Drogenberatung, besonders Alkohol bei Jugendlichen (Komasaufen etc.)
- Beratung bei jugendlicher Gewalt (Mobbing, Bullying, Stalking usw.)
- Beratung zu Sexualität, Freunden (Peer-Group) und Familie (unvollständige Familien, Patchworkfamilien usw.)
- Berufsberatung, insbesondere bei chronischen Erkrankungen.

Ein wichtiges Merkmal der ambulanten Grundversorgung ist ihre gemeindenahere Ausrichtung und die Notwendigkeit einer guten Sozialraumvernetzung zwischen den Mitarbeiter/innen des Gesundheitssystems (Ärzte, Ärztinnen, nichtärztliche Heilmittelerbringer, SPZ, Entbindungsklinik, Kinderkliniken mit sekundärer und tertiärer Versorgung, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Kinderhospiz, KJGD etc.), dem sozialen Hilfesystem (Jugendamt, Frühförderstelle, Schulpsychologischer Dienst, Beratungsstellen staatlicher, freier und kirchlicher Träger, Kinder- und Jugendnotdienst, Kinderschutzzentrum etc.), dem Bildungssystem (Kindertagesstätten, Schulen, Sportvereine, Jugendfreizeitzentren) und den Freien Organisationen (Elternselbsthilfegruppen, Berufsständige örtliche Verbände, „Stammtische“ etc.). Da eine ärztliche Mitwirkung an der Hilfeplanung im § 36 SGB VIII nicht vorgeschrieben ist, sollte der Kinder- und Jugendarzt/die Kinder- und Jugendärztin den Mitarbeiter/innen des Jugendamtes grundsätzlich seine/ihre Bereitschaft signalisieren, an fallbezogenen Hilfeplanungen für die eigenen Patient/innen teilzunehmen. Allerdings bedarf diese Tätigkeit einer angemessenen Honorierung.

Die Versäulung unserer gesellschaftlichen Hilfesysteme dient gerade im Kindes- und Jugendalter nicht dem Ziel, alle Kinder unabhängig vom Bildungsstand ihrer Eltern, den finanziellen Ressourcen ihrer Familie und ihres Sozialraums optimal sowohl gesundheitlich als auch in den Bereichen Bildung, Sozialkompetenz, Bewegung und Ernährung zu fördern.

Selbstverständlich kann das Gesundheitswesen Versäumnisse der Gesellschaft, pädagogische Unzulänglichkeiten im häuslichen Umfeld und nicht kindgerechte Schulformen mit seinen Mitteln nicht kompensieren, aber es kann zuarbeiten und Missstände anprangern. Gerade Kinder und Jugendärzte/-ärztinnen können als fachlich kompetente Anwältinnen öffentlich die Interessen von Kindern und Jugendlichen ansprechen und ihrem berechtigten Anliegen auf ein gesundes Aufwachsen Gehör verschaffen.

9. Wo sehen wir Handlungsbedarf für den Gesetzgeber außerhalb des Gesundheitswesens?

Wir brauchen im gesamten Bildungs-, Gesundheits- und Hilfesystem einen von einengenden Fachperspektiven unabhängigen, unverstellten und vom Kind ausgehenden lösungsorientierten Blick auf die Herausforderungen des Aufwachsens von Kindern. Entwicklungsdefizite und Verhaltensstörungen, Kindesmisshandlungen und Vernachlässigungen sowie gesundheitliche Gefährdungen, Schulleistungsprobleme, Schulverweigerung und Schulabbruch, Drogenkonsum und Kriminalität von Kindern und Jugendlichen müssen in ihren Zusammenhängen verstanden und angegangen werden. Umfassende Forderungen dazu sind im Jahr 2014 im Deutschen Kinderbulletin¹⁶ veröffentlicht worden, sie müssen an dieser Stelle nicht wiederholt werden.

Wir brauchen unbedingt ein Kita-Qualitätsgesetz, das bundesweite Mindeststandards für Kindertageseinrichtungen festlegt und betont, dass Kindertageseinrichtungen nicht allein der Betreuung der Kinder außerhalb des Elternhauses dienen, sondern einen wichtigen Bildungsauftrag haben, um allen Kindern bestmögliche Entwicklungschancen zu geben. Leider wird aus diesem wichtigen Gesetzesvorhaben trotz sehr guter Steuereinnahmen nichts, weil Bund, Länder und Gemeinden nicht bereit sind, der frühkindlichen Bildung einen vorrangigen Stellenwert einzuräumen. Deutschland gibt nur 5,3 % seiner Wirtschaftsleistung für Kitas, Schulen und Universitäten aus, dies liegt deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 6,3 %. Für uns Kinder- und Jugendärzte/-ärztinnen ist dies unbegreiflich.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland betont zwar:

Zitat:

„GG Art 2

(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

GG Art 3

(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

(2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

(3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

Ende des Zitats

Gesetzgeber und Gerichte interpretieren z.B. das Recht auf körperliche Unversehrtheit, die Bestimmung in Art. 3, Abs. 3 und in Art. 4 so, dass minderjährige Knaben hier nur ein eingeschränktes Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit haben und gemäß § 1631d BGB ihnen auch ohne medizinische Indikation allein auf Wunsch der Eltern die männliche

Vorhaut (Praeputium) komplett sogar von medizinischen Laien entfernt werden darf. Jungen haben durch diese Gesetzgebung im Gegensatz zu Mädchen kein Recht auf körperliche Unversehrtheit.

Dies ist nicht hinnehmbar. Die männliche Vorhaut ist keine angeborene Fehlbildung, die chirurgisch korrigiert werden müsste. Die männliche Vorhaut ist ein Teil des Hautorgans und erfüllt wichtige Funktionen zum Schutz der sehr empfindlichen Eichel. Sie bedeckt normalerweise die Eichel und schützt sie so vor Schadstoffen, Reibung, Austrocknung und Verletzungen. Sie beinhaltet apokrine Drüsen, die Cathepsin B, Lysozyme, Chymotrypsin, neutrophile Elastase, Zytokine, und Pheromone wie etwa Androsteron produzieren. Indische Wissenschaftler haben gezeigt, dass die subpräputiale Feuchtigkeit lytisches Material enthält, das eine antibakterielle und antivirale Wirkung aufweist. Die natürlichen Öle schmieren, befeuchten und schützen die Schleimhautbedeckung der Eichel und der inneren Vorhaut. Die Spitze der Vorhaut wird durch wichtige Gefäßstrukturen reichhaltig mit Blut versorgt. Die Vorhaut dient als Verbindungskanal für zahlreiche bedeutende Venen. Die Beschneidung kann zur erektilen Dysfunktion beitragen, indem sie diese Blutleitungen zerstören kann. Ihre Entfernung kann, wie die Schilderungen vieler Betroffener zeigen, zu erheblichen Einschränkungen des sexuellen Erlebens und zu psychischen Belastungen führen.

Keine Religion hat das Recht zu verlangen, dass Eltern ihren minderjährigen und nicht entscheidungsfähigen Knaben einen Teil ihrer intakten Körperoberfläche entfernen lassen müssen, damit die Kinder in die Religionsgemeinschaft aufgenommen werden können.

In der Bundesrepublik Deutschland werden Jugendliche erst mit Vollendung des 14. Lebensjahres religionsmündig. Das Grundgesetz garantiert die Religionsfreiheit für alle, auch für Kinder und Jugendliche. Daher muss mit solchen Eingriffen zur Aufnahme in eine Religionsgemeinschaft so lange gewartet werden, bis der Jugendliche selbstbestimmt entscheiden kann, ob er dieses Ritual zur Aufnahme in die Religionsgemeinschaft an sich vornehmen lassen möchte oder nicht. Solche Rituale und Bräuche, die noch aus der Zeit der Menschenopfer stammen, sind in der heutigen Zeit grundsätzlich zu hinterfragen.

Auch das Bundeskinderschutzgesetz (BKSchG) vom 22.12.2011 hat bisher nicht dazu geführt, dass Kinder besser vor Misshandlung und/oder Vernachlässigung geschützt sind. Die Zahlen misshandelter und/oder vernachlässigter Kinder sind unverändert hoch. Daher bedarf es substantieller Verbesserungen am Gesetz. Insbesondere müssen alle Professionen, die regelmäßig mit Kindern zu tun haben, befugt sein, sich auch ohne Zustimmung der Eltern zum Wohle des Kindes auszutauschen. Selbstverständlich ist die Schweigepflicht zu beachten, aber sie darf nicht zum Hemmnis für das Kindeswohl werden.

Ebenso offenbaren die Urteile vieler Familiengerichte mangelndes Einfühlungsvermögen in die Belange eines Kindes und sind sehr stark von der Sicht der Erwachsenen und ihrem Anspruch auf das Kind geprägt. Kinder sind als Subjekte mit eigenen Rechten zu betrachten und nicht als Objekte, als Besitz ihrer Eltern.

Der Schweizer Pädiater Remo Largo fordert mehr Kinderbewusstsein in unserer Gesellschaft. Dieser Forderung kann man sich nur anschließen.

Zusammen mit zahlreichen anderen Verbänden und engagierten Einzelpersonen fordern wir daher neben der Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz auch eine(n) Kinderbeauftragte(n) im Deutschen Bundestag analog dem Wehrbeauftragten, der erste/r Ansprechpartner/in für alle Belange von Kindern und Jugendlichen ist und im Sinne des Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, darauf achtet, dass das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigt wurde.

Dr. Wolfram Hartmann ist pensionierter Kinder- und Jugendarzt und seit 2003 Präsident des Bundesverbandes der Kinder- und Jugendärzte e.V.

- 1 Kindergesundheitsatlas für Deutschland. Regionale Zusammenhänge von Einkommenschwäche und Krankenhausbehandlung bei Kindern von Professor (Gast) Albrecht Goeschel, Staatliche Universität Rostov, Accademia ed Istituto per la Ricerca Sociale Verona, Dipl. Geogr. Markus Steinmetz M. Eng., Accademia ed Istituto per la Ricerca Sociale Verona
- 2 KIGGS-Studie – erste Folgebefragung (KIGGS Welle 1), veröffentlicht 2014 im Bundesgesundheitsblatt
- 3 BVKJ Schwerpunktthema 2013. Migrantinnen und Migranten in der Pädiatrie ISBN 978-3-9816001-0-0
- 4 Infektionsschutzgesetz
- 5 Das Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) enthält die Vorschriften für die Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen in Deutschland. Mit dem SGB IX wurde das Rehabilitationsrecht und das Schwerbehindertenrecht in das Sozialgesetzbuch eingeordnet.
- 6 Richtlinie über die Verordnung von Heilmitteln in der vertragsärztlichen Versorgung (Rahmenrichtlinie) <https://www.g-ba.de/informationen/richtlinien/12/>
- 7 Tietze, W., Becker-Stoll, F., Bense, J., Eckhardt, A. G., Haug-Schnabel, G., Kalicki, B., Keller, H., Leyendecker, B. (Hrsg.) (in Vorbereitung). NUBBEK – Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Forschungsbericht. Weimar/Berlin: verlag das netz.
- 8 Januar 2009. 13. Kinder- und Jugendbericht. Mehr Chancen für gesundes Aufwachsen. Gesundheitsbezogene Prävention und Gesundheitsförderung in der Kinder- und Jugendhilfe
- 9 www.gba.de
- 10 Verordnung über die ärztlichen Untersuchungen nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz (Jugendarbeitsschutzuntersuchungsverordnung - JArbSchUV)
- 11 www.bvkJ-service-gmbh.de/paedcheck/
- 12 Gesunde Kinder sind unsere Zukunft – Früherkennungsuntersuchungen BVKJ Schwerpunktthema 2012. 1. Auflage September 2012
- 13 High/Scope Perry Preschool Project seit 1962 von David Weikert
- 14 [http://www.fke-do.de/index.php?module=page_navigation&index\[page_navigation\]\[action\]=details&index\[page_navigation\]\[data\]\[page_navigation_id\]=35](http://www.fke-do.de/index.php?module=page_navigation&index[page_navigation][action]=details&index[page_navigation][data][page_navigation_id]=35)
- 15 <http://www.kiggs-studie.de/> KIGGS ist eine Langzeitstudie des Robert Koch-Instituts zur gesundheitlichen Lage der Kinder und Jugendlichen in Deutschland.
- 16 <http://www.deutsches-kinderbulletin.de/bulletin/>

Kinderrechte in der Wirtschaft

Anmerkungen zum General Comment Nr. 16

Mit seinem *General Comment Nr. 16 (GC 16)* hat sich das Kinderrechtekomitee eines hochaktuellen, aber auch hochkomplexen Themas angenommen: dem Wirtschaftssektor und seinen Auswirkungen auf die Verwirklichung der Rechte von Kindern. Es reagiert damit auf die zunehmende globale Verflechtung der Wirtschaft und die Verselbständigung transnationaler Unternehmen, deren Handeln im nationalstaatlichen Rahmen immer schwieriger zu kontrollieren ist. Die Beschäftigung mit dem Thema ist in mancherlei Hinsicht nicht einfach. Das erste große Problem liegt schon darin, dass das Alltagsleben von Kindern in nahezu jeder Hinsicht von der Wirtschaft bestimmt wird: Kinder konsumieren nicht nur die von der Wirtschaft hergestellten und vertriebenen Produkte, sondern sind in vielen Ländern selbst als Arbeitskräfte in die Produktion von Gütern oder die Gewinnung von Rohstoffen eingebunden. Ihre Lebensbedingungen hängen existenziell von den Arbeitsbedingungen und den Ressourcen ihrer Eltern ab. Die Auswirkungen wirtschaftlichen Handelns auf die Umwelt prägen ihr Leben ebenfalls unmittelbar. Dieser Umstand macht es so wichtig, sich dieses Themas anzunehmen. Gleichzeitig droht der General Comment zu diesem Thema in einem nebulösen Alles-und-Nichts zu versinken. Eine Darstellung und Würdigung seines Inhalts ist aus diesem Grund nicht ganz einfach. Im Folgenden wird zunächst der allgemeine völkerrechtliche Rahmen umrissen und auf die Situation in Deutschland hin untersucht (1 bis 3). Anschließend werden einzelne Lebensbereiche etwas genauer beleuchtet (4). Die ganze unüberschaubare Fülle der in dem Dokument angerissenen Problemfelder kann an dieser Stelle nicht angemessen aufgearbeitet werden. Es war daher notwendig, sich auf einige Themen zu konzentrieren, die für die Diskussion in Deutschland besonders bedeutsam erscheinen.

1. Menschenrechtliche Standards: ein Maßstab auch für private Unternehmen?

Wie alle internationalen Menschenrechtsdokumente bindet die Kinderrechtskonvention nur die Vertragsstaaten, nicht aber die Bürger dieser Staaten und auch nicht private Wirtschaftsunternehmen. Auch im allgemeinen Völkerrecht gibt es bislang kein rechtlich bindendes Dokument, das private Akteure der Wirtschaft auf internationale Menschenrechtsstandards verpflichtet. Ein Entwurf einer Unterkommission der Vereinten Nationen, der derartige bindende Pflichten für private Unternehmen vorsah, wurde im Jahr 2004 von der UN-Menschenrechtskommission abgelehnt.¹ Die Verantwortung der Wirtschaft für die Einhaltung und den Schutz der Menschenrechte wird in der internationalen Diskussion darum nach wie vor lediglich mit Hilfe des sogenannten soft law ausgestaltet, das im Wesentlichen unverbindliche Leitlinien und freiwillige Selbstverpflichtungen vorsieht. In den vergangenen Jahren haben unter anderem der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen², die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) Leitlinien zur Verantwortlichkeit der Wirtschaft für die Umsetzung der Menschenrechte erlassen. Auch in der Völkerrechtswissenschaft gibt es Bemühungen, Grundsätze für das Verhältnis der internationalen Menschenrechtsdokumente zur Privatwirtschaft aufzustellen. Unter den Stichworten Global Compact und Corporate Social Responsibility wird die Verantwortlichkeit global agierender Unternehmen für ökologische und soziale Gerechtigkeit thematisiert und über Selbstverpflichtungen der Privatwirtschaft

abzusichern versucht.³ Die kinderrechtliche Diskussion kann nicht von diesem allgemeinen staats- und völkerrechtlichen Diskurs abgelöst werden. Im Gegenteil fällt an dem General Comment auf, dass er von seinem Fokus her weit über kinderspezifische Fragen hinausgeht und die Frage nach einem menschenrechtskonformen Wirtschaftsleben in ihrer ganzen Breite thematisiert. In dem Dokument ist daher auch ein Beitrag zu dieser allgemeinen staats- und völkerrechtlichen Diskussion zu sehen.

1.1. Die Auffassung des Kinderrechtekomitees

Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, warum der General Comment keine unmittelbaren Pflichten der Wirtschaft aus der Kinderrechtskonvention ableitet. Zwar heißt es an einer Stelle (§ 8 GC 16), die Pflichten zur Wahrung der Kinderrechte dehnten sich „in der Praxis“ (in practice) über die staatlichen Institutionen hinweg aus und seien auch auf private Akteure und Wirtschaftsunternehmen anwendbar. Im Ergebnis läuft diese Formulierung aber auf eine mittelbare Wirkung der Kinderrechte über Schutzpflichten der Vertragsstaaten hinaus. Danach sind die Vertragsstaaten im Einklang mit dem Wortlaut des Art. 4 KRK verpflichtet, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Verwirklichung der Kinderrechte sichergestellt werden kann. Das Komitee schließt damit an die völkerrechtliche Schutzpflicht-Lehre an, die in dem mittlerweile klassischen Dreiklang der obligation to respect, protect and fulfil⁴ ihren Ausdruck findet. Im Einzelnen sieht das Komitee die Staaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Aktivitäten der Wirtschaft die Bemühungen des Staates um die Kinderrechte nicht unterlaufen (§ 8 S. 3 GC 16). Den Staat trifft die Pflicht, den privaten Wirtschaftsunternehmen rechtliche Grenzen zu setzen und sie dazu zu verpflichten, die Rechte der Kinder nicht zu verletzen. Er ist auch angehalten, die Einhaltung dieser Grenzen zu überwachen. Auf diese Pflicht des Staates, der Wirtschaft klare menschenrechtliche Standards vorzugeben, weist das Komitee an vielen Stellen hin, und es bezieht sie auf viele Lebensbereiche, die sich auf das Leben von Kindern auswirken: Arbeitsrecht, Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz, Bekämpfung der Korruption, Landrechte und das Steuerrecht (§ 29 GC 16). Der Staat darf sich demnach seinen Pflichten aus der Konvention nicht dadurch entziehen, dass er auf die Privatautonomie der Wirtschaft verweist. Freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen sieht das Komitee zwar als grundsätzlich begrüßenswert an, sie können jedoch die rechtliche Absicherung menschenrechtlicher Standards nicht ersetzen (§ 9 GC 16).

1.2. Die Rechtslage in der Bundesrepublik

Der Gedanke, dass der Staat auch für das Verhältnis zwischen Privaten verpflichtet sein kann, die fundamentalen Rechte der Individuen zu schützen, ist auch dem deutschen Verfassungsrecht nicht fremd. Zwar binden die Grundrechte des Grundgesetzes (GG) ähnlich wie die internationalen Menschenrechte lediglich die staatlichen Institutionen, nicht aber Privatpersonen untereinander und auch nicht die Privatrechtssubjekte der Wirtschaft (Art. 1 Abs. 1 GG). In zweierlei Hinsicht wirken die Grundrechte jedoch in das Verhältnis zwischen Privaten hinein: Im Wege der mittelbaren Drittwirkung sind die staatlichen Institutionen verpflichtet, bei der Anwendung der Gesetze die Grundrechte – und über den Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung auch der internationalen

Menschenrechte – zu beachten. Dieser Grundsatz entfaltet insbesondere dann Bedeutung, wenn staatliche Gerichte einen privatrechtlichen Konflikt zu schlichten haben: Die Gerichte haben dann auch darüber zu urteilen, ob das Verhalten der Streitparteien mit den grundlegenden Wertentscheidungen der Verfassung vereinbar ist. Mit dieser Begründung hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise die Kündigung einer muslimischen Verkäuferin für unvereinbar mit der Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG erklärt. Der Arbeitgeber hatte der Frau aus dem einzigen Grund gekündigt, dass sie am Arbeitsplatz das muslimische Kopftuch trug.⁵ In ähnlicher Weise dürfte beispielsweise eine privat organisierte Kinderbetreuungseinrichtung Kinder nicht mit diskriminierenden Begründungen ablehnen, etwa wegen ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe oder ihrer Religion.

Die zweite Figur, mit der der Handlungsspielraum Privater im Hinblick auf die Grundrechte begrenzt werden kann, ist auch im deutschen Verfassungsrecht die der Schutzpflicht: Der Staat hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dafür zu sorgen, dass die Individuen ihre Grundrechte in Anspruch nehmen können. Werden die durch die Grundrechte geschützten Güter durch das Handeln Privater erheblich gefährdet, muss der Staat den notwendigen rechtlichen Rahmen schaffen, um dies zu verhindern. Die Schutzpflichten beziehen sich allerdings nur auf einen Minimalschutz und lassen weitgehend offen, in welcher Weise der Staat sie erfüllt. Verletzt hat der Staat seine Schutzpflicht daher nur dann, wenn er überhaupt keine Regelung trifft oder eine vorhandene Regelung eklatant ungeeignet erscheint.⁶ Im weitgehend durchgeregelten deutschen Recht bleiben Klagen, die eine Schutzpflichtverletzung geltend machen, daher regelmäßig ohne Erfolg. Fruchtbar machen lässt sich die Schutzpflichtidee ebenso wie der Gedanke der mittelbaren Drittwirkung jedoch immer dann, wenn es darum geht, innerhalb eines Regelungskomplexes die kinderrechtliche Perspektive zu integrieren. Hier kommt zum einen in Betracht, vorhandene Generalklauseln völkerrechtsfreundlich auszulegen – etwa die unten noch genauer betrachteten Regeln des Wettbewerbs- und Vergaberechts. Zum anderen gibt die Schutzpflichtdoktrin Anlass, vorhandene rechtliche Bestimmungen auf Schutzlücken hin zu untersuchen. Im Verhältnis des Staates zur Wirtschaft ist zudem abzuwägen, unter welchen Umständen freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft geeignet sind, den gebotenen Schutzstandard zu garantieren bzw. wo der Staat mit gesetzlichen Regelungen einen klaren Rahmen vorgeben muss.

2. Die Grundprinzipien der Kinderrechtskonvention und ihre Bedeutung für die Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten

Der rechtliche Rahmen für die Legitimierung von Staatenpflichten gegenüber der Wirtschaft ist grundsätzlich die gesamte Kinderrechtskonvention. In seinem General Comment beschränkt sich das Kinderrechtkomitee aber darauf, vier fundamentale Grundsätze der Konvention in ihrer Bedeutung für das Wirtschaftsrecht und die Wirtschaftspolitik zu präzisieren: Das Recht auf Nichtdiskriminierung (Art. 2 KRK), das Kindeswohlprinzip (Art. 3 Abs. 1 KRK), das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Art. 6) sowie das Recht auf Gehör (Art. 12 KRK).

2.1. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung (Art. 2 KRK)

2.1.1. Die Auslegung des Art. 2 KRK durch das Kinderrechtkomitee

Nach Art. 2 der Konvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Rechte des Kindes diskriminierungsfrei zu gewähren.

Der Artikel enthält einen umfassenden Katalog möglicher Diskriminierungsmerkmale: Kinder haben einen Anspruch auf Gleichheit vor dem Gesetz „unabhängig von der Rasse, Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.“ Das Komitee bezieht die Pflicht des Staates, alle Maßnahmen zum Schutz des Kindes vor Diskriminierungen zu ergreifen (Art. 2 Abs. 2 KRK), insbesondere auf die Möglichkeiten von Kindern mit Behinderungen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen zu erhalten (§ 13 GC 16), sowie auf Darstellungen in Medien, im Marketing und in Werbeanzeigen (§ 14 GC 16). Es betont die Notwendigkeit, empirische Daten zu erheben, um Diskriminierungen im Wirtschaftsleben adäquat zu erfassen (§ 14, s.a. § 53 GC 16).

Besonderes Augenmerk aber legt das Komitee auf die mittelbare Diskriminierung von Kindern dadurch, dass ihre Eltern auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden (§ 13 GC 16). Damit benennt es eine enorm wichtige Ursache für ungleiche Lebenschancen von Kindern, auf die es in den weiteren Ausführungen mehrfach zurückkommt. Mit dieser Einbeziehung der Arbeitssituation der Eltern wird der Anwendungsbereich der Konvention keineswegs überdehnt: Art. 2 Abs. 1 KRK führt den Status der Eltern oder des Vormunds ausdrücklich als Diskriminierungsmerkmal an, und in Art. 2 Abs. 2 KRK werden die Staaten verpflichtet, das Kind nicht nur gegen unmittelbare Benachteiligungen seiner selbst, sondern auch gegen Diskriminierungen seiner Eltern zu schützen. Damit trägt die Konvention der existentiellen Abhängigkeit des Kindes von seinen Eltern oder anderen Erziehungsberechtigten Rechnung: Deren Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ihre wirtschaftlichen Ressourcen bestimmen weitreichend und nachhaltig das Schicksal des Kindes.⁷

Neben der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung von Kindern und ihren Eltern jeweils gegenüber anderen Kindern bzw. Erwachsenen erwähnt das Komitee in § 14 GC 16 noch die Diskriminierung von Kindern gegenüber Erwachsenen, indem es auf die (vom Staat zu verhindernde) Möglichkeit hinweist, dass Wirtschaftsunternehmen sich diskriminierend gegenüber allen Kindern verhalten könnten.⁸ Auch diese Art der Benachteiligung, die sich etwa in einer allgemeinen Kinderfeindlichkeit wirtschaftlichen Handelns oder auch der staatlichen Wirtschaftspolitik äußern kann, wird vom Wortlaut des Art. 2 KRK erfasst.⁹

2.1.2. Die Rechtslage in Deutschland: Allgemeiner Gleichheitssatz und Antidiskriminierungsrecht

Die Diskriminierungsverbote des Art. 2 KRK haben in Deutschland unmittelbare Geltung, d. h., sie sind Teil der deutschen Rechtsordnung im Rang eines einfachen Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG).¹⁰ Das Grundgesetz verbietet in Art. 3 Abs. 1 unangerechnete Ungleichbehandlungen. Spezielle Diskriminierungsverbote enthält Art. 3 Abs. 3 GG, in dem es heißt, niemand dürfe „wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“ Nachträglich eingefügt wurde noch das Merkmal der Behinderung (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG). In ihrer Reichweite geht die Kinderrechtskonvention über den Diskriminierungsschutz des Art. 3 GG insoweit hinaus, als sie mittelbare Diskriminierungen über den Status der Eltern ausdrücklich benennt (s.o.). Jedoch ist die Figur der mittelbaren Diskriminierung auch in der deutschen Verfassungsinterpretation mittlerweile anerkannt,¹¹ so dass sich zwischen Art. 2 KRK und Art. 3 GG keine grundsätz-

lichen Widersprüche ergeben. Allerdings ergeben sich Unterschiede bei den Diskriminierungsmerkmalen: Die „Hautfarbe“ kann als Merkmal der in Art. 3 Abs. 3 GG genannten – begrifflich höchst problematischen – „Rasse“¹² verstanden und die „Geburt“ unter „Abstammung“ gefasst werden. Das „Vermögen“ und der „soziale Status“ fehlen hingegen in der deutschen Regelung, was in der Fachdiskussion schon für Erwachsene als „blinder Fleck“ des Antidiskriminierungsrechts kritisiert wird.¹³ Umso mehr muss die Kritik für Kinder gelten, die nach ihrer Geburt zunächst das wirtschaftliche Schicksal ihrer Eltern teilen und je nach Gesellschaft und Lebensalter wenig dazu beitragen können, dass sich an ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation etwas ändert. Die Chancengleichheit von Kindern unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation wird im Grundgesetz jedoch ausdrücklich nur im Zusammenhang mit dem Zugang zu Privatschulen erwähnt (Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG). Der unmittelbar geltende Art. 2 KRK verpflichtet insofern den Gesetzgeber, die soziale Dimension von Diskriminierung jedenfalls bei Kindern stärker zu berücksichtigen. Auch eine allgemeine Diskriminierung aufgrund des Lebensalters („Diskriminierung von Kindern gegenüber Erwachsenen“) wird von Art. 3 GG nicht erfasst, findet sich aber – wie auch die sexuelle Orientierung – auf der einfachrechtlichen Ebene im 2006 geschaffenen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (§§ 1, 2 AGG).¹⁴ Mit dem AGG hat der deutsche Gesetzgeber mehrere europäische Richtlinien umgesetzt, die einen z.T. über Art. 3 GG hinausgehenden Diskriminierungsschutz einforderten.¹⁵ Auch mehrfache Diskriminierungen versucht das AGG zu erfassen (§ 4 AGG), etwa von Mädchen aufgrund des Geschlechts und des Lebensalters oder von ausländischen Kindern aufgrund des Lebensalters und der Herkunft (sog. Intersektionalität).¹⁶ Die Diskriminierungsverbote des AGG gelten ausdrücklich auch für das Handeln zwischen Privaten im Bereich des Arbeitsrechts (§§ 6-18 AGG) und des allgemeinen Zivilrechts (§§ 19-21 AGG). Bei Verstößen sieht das AGG Entschädigungen vor (§§ 15, 21 AGG). In der Praxis ist die Umsetzung allerdings nicht immer einfach, da insbesondere mittelbare Diskriminierungen schwer nachzuweisen sind.¹⁷

2.2. Das Kindeswohlprinzip (Art. 3 Abs. 1 KRK)

2.2.1. Die Auslegung des Art. 3 Abs. 1 KRK durch das Kinderrechtekomitee

Das Kindeswohlprinzip verlangt, dass bei allen staatlichen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Kindeswohl (best interests of the child) vorrangig zu berücksichtigen ist. Das Kinderrechtekomitee betont, dass dieses Prinzip auch für Maßnahmen des Wirtschaftsrechts, der Wirtschaftsverwaltung und der Wirtschaftspolitik gilt (§ 15 GC 16). Das Kindeswohlprinzip zeichnet sich des Weiteren durch die Besonderheit aus, dass es unmittelbar auch für private Vereinigungen gilt, die Dienstleistungen im Fürsorgebereich anbieten.¹⁸ Private Träger der Jugendhilfe sind daher unabhängig von ihrer Organisationsform an das Kindeswohlprinzip gebunden, und dies auch dann, wenn sie nicht gewinnorientiert, sondern gemeinnützig arbeiten. Der Comment nennt hier als Beispiele Einrichtungen auf den Gebieten der Kinderbetreuung, Pflege, Gesundheit, Bildung und freiheitsentziehenden Maßnahmen (§ 16 GC 16). In Deutschland wird diese Verpflichtung im Kinder- und Jugendhilferecht durch die Gesamtverantwortung der öffentlichen Jugendhilfe umgesetzt (§ 79 SGB VIII¹⁹), mit der eine umfassende Pflicht zur Qualitätssteuerung und Qualitätssicherung auch im Verhältnis zu den privaten Leistungsanbietern einhergeht (§§ 76 ff. SGB VIII).

Von besonderer Bedeutung insbesondere für die Wirtschaftspolitik dürfte die Anmerkung sein, dass die Belange von Kindern auch bei der strategischen Planung berücksichtigt

werden müssen, insbesondere, wenn kurz- und langfristige Entwicklungen gegeneinander abzuwägen sind (§ 17 GC 16). Der ganze große Komplex der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit wird auf diese Weise kinderrechtlich verankert. Bedauerlicherweise werden die Konsequenzen dieser Abwägungspflicht im weiteren Verlauf des General Comment nicht näher ausgeführt.

2.2.2. Die Situation in Deutschland: Unmittelbare Geltung des Art. 3 Abs. 1 KRK und das unionsrechtliche Kindeswohlprinzip

In Deutschland gilt das Kindeswohlprinzip unmittelbar, d. h. es bedarf keiner weiteren Umsetzung durch den Gesetzgeber.²⁰ Die Diskussion, ob das Kindeswohlprinzip im Grundgesetz verankert werden sollte, hat insofern nur symbolische Bedeutung. Dies haben auch die Gerichte erkannt, die Art. 3 Abs. 1 KRK zunehmend in ihrer Rechtsprechung berücksichtigen, allerdings, soweit erkennbar, bislang nicht auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts.

Zusätzlich zu Art. 3 Abs. 1 KRK gilt in Deutschland seit 2009 auch das Kindeswohlprinzip des Art. 24 Abs. 2 der Grundrechtecharta der Europäischen Union (GrCh). Es kommt immer dann zum Tragen, wenn staatlichen Institutionen EU-Recht anzuwenden haben (Art. 51 GrCh). Für die kinderrechtliche Ausgestaltung des Wirtschaftssystems ist dies von erheblicher Bedeutung, gehört das Wirtschaftsrecht doch zu den Angelegenheiten, in denen das Europäische Gemeinschaftsrecht einen erheblichen Einfluss entfaltet. Insofern ist es von großem Wert, dass der General Comment ausdrücklich betont, dass das Kindeswohlprinzip auch im Wirtschaftsrecht gilt. Demgegenüber ist in der deutschsprachigen Interpretation des Art. 24 GrCh gelegentlich zu lesen, das Kindeswohlprinzip greife nur in Angelegenheiten, die typischerweise Kinder betreffen, also insbesondere im Familienrecht und im Kinder- und Jugendschutz.²¹ Mit dem Wortlaut des Prinzips, der keine derartige Einschränkung enthält, ist diese Auslegung nicht vereinbar: Da Kinder ihren Alltag mit Erwachsenen teilen und sich mit ihnen in derselben Umgebung bewegen, können ihre Belange selbstverständlich auch in Lebensbereichen wie dem Städtebau, im Subventionswesen oder durch die Tätigkeit multinationaler Konzerne betroffen sein.²²

2.3. Das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Art. 6 KRK)

2.3.1. Die Auslegung des Art. 6 KRK durch das Kinderrechtekomitee

Als drittes Grundprinzip der Konvention nennt der General Comment das in Art. 6 geregelte Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung. In der Auslegung des Komitees enthält dieses Recht dadurch eine besondere Bedeutung, dass es mit der „Entwicklung“ das dynamische Moment der Kindheit und gleichzeitig alle Lebensbereiche erfasst. „Entwicklung“ findet in der Kindheit in körperlicher, seelischer und geistiger, moralischer, spiritueller und sozialer Hinsicht statt. Art. 6 KRK verbürgt dem Kind Schutz und Förderung dieser in einer ganzheitlichen Weise verstandenen Entwicklung (§ 18 GC 16).²³ Bezogen auf den Wirtschaftssektor macht das Komitee auf eine Reihe von Lebensbereichen aufmerksam, in denen wirtschaftliches Handeln das Recht des Kindes auf Entwicklung verletzen kann, insbesondere durch Umweltzerstörung, Spekulation mit Grund und Boden, Drogen und ungesunde Lebensmittel (§ 19 GC 16). Auch in diesem Zusammenhang weist es zudem auf die Bedeutung hin, die den Arbeitsbedingungen der Eltern für das Leben ihrer Kinder zukommt: Ungünstige Arbeitszeitregelungen können dazu führen, dass Kinder allein zu Hause bleiben oder gar den Haushalt und die

Betreuung jüngerer Geschwister übernehmen müssen. Diese Umstände können gravierende Auswirkungen auf die Qualität der Kinderbetreuung, die Gesundheit und die Bildungschancen von Kindern haben (§ 19 GC 16). Die Staatenpflichten aus Art. 6 KRK umfassen dementsprechend auch die angemessene Regulierung der Werbe- und Marketingbranche, die Berücksichtigung der Auswirkungen wirtschaftlichen Handelns auf die Umwelt und eine familienfreundliche Arbeitsmarktpolitik einschließlich gesetzlich geregelten Mutterschutzes und Elternzeiten (§ 20 GC 16).

2.3.2. Die Situation in Deutschland: Das Recht des Kindes auf Schutz und Förderung seiner Entwicklung zu einer selbstbestimmten Person

Ein ebenfalls ganzheitlich zu verstehendes Recht des Kindes auf Entwicklung zu einer selbstbestimmten Person lässt sich in der deutschen Rechtsordnung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Kindes (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) ableiten²⁴. Im einfachen Recht spiegelt es sich in dem umfassenden, körperliche, geistige und seelische Aspekte einschließenden Verständnis des Kindeswohlbegriffs wider (vgl. § 1666 Abs. 1 BGB).

2.4. Das Recht auf Gehör (Art. 12 KRK)

2.4.1. Die Auslegung des Art. 12 KRK durch das Kinderrechtekomitee

Besondere Bedeutung hat schließlich das in Art. 12 KRK verbürgte Recht des Kindes, seine Meinung zu äußern und mit ihr Gehör zu finden. Das Recht auf Gehör steht in einem dynamischen Verhältnis zu Alter und Reife des Kindes. Die Auffassung des Kindes muss also nicht in jedem Fall den Ausschlag geben, sondern hat konsultativen Charakter:²⁵ Art. 12 KRK begründet die Pflicht des Staates, Kinder immer dann zu konsultieren, wenn ihre Belange allgemein oder im konkreten Einzelfall betroffen sind, und diese Meinung in die Entscheidungsfindung ernsthaft einfließen zu lassen. Der General Comment bezieht diese Pflicht auch auf den Wirtschaftsbereich und betont, dass Kinder bei der politisch-strategischen Planung im Wirtschaftsbereich regelmäßig anzuhören sind. Dabei sollen insbesondere auch Kinder berücksichtigt werden, deren Beteiligung besonders schwierig erscheint, etwa Kinder aus Minderheitengruppen, indigene Kinder oder Kinder mit Behinderungen (§ 21 GC 16). Auch in gerichtlichen Verfahren sowie privatrechtlichen Schiedsverfahren sollen die Vertragsstaaten die angemessene Beteiligung von Kindern sicherstellen (§ 22 GC 16, siehe dazu noch unten 3.6.3).

2.4.2. Die Rechtslage in Deutschland: Das Recht des Kindes auf Beteiligung und Berücksichtigung

Ein umfassendes Recht auf Beteiligung und Berücksichtigung wird in Deutschland wie das Recht auf Entwicklung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Kindes (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) abgeleitet.²⁶ Das Bundesverfassungsgericht weist in ständiger Rechtsprechung immer wieder darauf hin, dass die wachsende Selbständigkeit des Kindes in Verfahren vor staatlichen Institutionen insbesondere dadurch zu berücksichtigen ist, dass man es anhört und seinen geäußerten Willen angemessen in die Entscheidung einbezieht.²⁷ Rechtlich wird dem derzeit vor allem in den gerichtlichen Verfahrensordnungen Rechnung getragen. Speziell Kinder betreffende Anhörungspflichten finden sich insbesondere in den familiengerichtlichen Verfahren, soweit Kinder von ihnen betroffen sind (vgl. §§ 159, 192 Abs. 1 FamFG²⁸). Auf der Ebene der politischen Entscheidungen haben vor allem Kommunen in den letzten Jahren unterschiedliche Formen der Beteiligung von Kindern entwickelt, etwa in Kinder- und

Jugendparlamenten. Von einer systematischen Beteiligung von Kindern an strategisch-wirtschaftlichen Entscheidungen ist die deutsche Praxis hingegen noch weit entfernt.

3. Art und Umfang von Staatenpflichten

Nach Art. 4 S. 1 KRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle angemessenen Gesetzes-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte der Konvention zu verwirklichen. Das Komitee weist darauf hin, dass internationale Menschenrechte nicht nur Abwehrrechte gegenüber dem Staat begründen, sondern die Staaten auch dazu verpflichtet, aktive Schutzmaßnahmen zu ergreifen und die Verwirklichung der Menschenrechte durch positive Maßnahmen zu fördern. Im internationalen Menschenrechtsdiskurs wird diese Mehrdimensionalität der Menschenrechte mit dem Dreiklang obligation to respect, to protect and to fulfil beschrieben. Im Verhältnis zur Wirtschaft wirft dieses Konzept eine Reihe von Fragen auf, die mit der privaten Natur der Wirtschaftssubjekte zu tun haben: Unmittelbar binden kann die Konvention grundsätzlich nur Staaten. Ob und in welcher Weise Staaten zu einer Regulierung der Wirtschaft im Hinblick auf die Kinderrechte verpflichtet sind, die Kinderrechte also über den staatlichen Bereich hinaus jedenfalls mittelbar bindende Kraft entfalten, ist weder im Völkerrecht noch im nationalen Recht eindeutig geklärt.

3.1. Eigenes wirtschaftliches Handeln des Staates

Aus der unmittelbaren Bindung der staatlichen Gewalt an die Konvention folgt unproblematisch, dass der Staat immer dort, wo er selbst wirtschaftlich tätig wird, die Rechte des Kindes zu beachten hat. Staatliche Betriebe dürfen demnach keine Produkte kaufen, die mit Hilfe von Kinderarbeit hergestellt wurden, und sie dürfen nicht gegen die Vorschriften des Jugendarbeitsschutzes verstoßen. Dem Grundsatz nach dürfte dies in Deutschland allgemein akzeptiert sein. Gerade die Vermeidung von Produkten aus Kinderarbeit findet ihre Grenzen aber dort, wo die Herstellungs- und Zulieferkette nicht nachvollzogen werden kann. Schon um sein eigenes wirtschaftliches Handeln kinderrechtlich legitimieren zu können, ist der Staat daher gehalten, hier für transparentere Herstellerangaben zu sorgen (siehe dazu noch unten 4.1.4).

3.2. Privatisierung von Staatsaufgaben

Das Komitee weist darauf hin, dass der Staat sich seiner Verantwortung für die Wahrung der Kinderrechte nicht dadurch entziehen kann, dass er seine Aufgaben auf private Akteure verlagert (Privatisierung, Outsourcing, siehe §§ 25, 33 GC 16). Der General Comment nennt konkrete Staatsfunktionen, für die der Staat auch dann letztverantwortlich zuständig bleibt, wenn er sie in privaten Organisationsformen verwaltet oder verwalten lässt: Wasserversorgung und -entsorgung, Bildung, Transport, Gesundheit, Fremdunderbringung (alternative care), Energie, Sicherheit und freiheitsentziehende Unterbringung. In diesen Bereichen sind die Staaten verpflichtet, verbindliche Regelungen über Mindeststandards festzuschreiben, mit denen die Rechte der Kinder gewahrt bleiben, etwa zum Schutz vor Gewalt, Ausbeutung, Vernachlässigung oder diskriminierender Praxis (§ 34 GC 16).

Die Privatisierung von Staatsaufgaben ist in Deutschland ein viel diskutiertes Thema, das regional höchst unterschiedlich gehandhabt wird. Allgemein ist anerkannt, dass hoheitliche Aufgaben nicht an Private ausgelagert werden dürfen, da der Staat damit sein Gewaltmonopol aufgeben würde. Eine Privatisierung der öffentlichen Gefahrenabwehr („Sicherheit“) ist daher in Deutschland nicht zulässig. Gleiches gilt für den

Straf- und Maßregelvollzug. Allerdings wird es hier für möglich gehalten, die hoheitlichen Aufgaben von anderen Dienstleistungen zu trennen, so dass der Straf- und Maßregelvollzug jedenfalls teilprivatisiert werden kann, indem etwa die Unterhaltung der Gebäude und die Verpflegung der Gefangenen von privaten Unternehmen übernommen werden.²⁹ Die sogenannte „geschlossene Unterbringung“ von Jugendlichen, die in Deutschland vielerorts für delinquente Jugendliche als Alternative zur Untersuchungshaft eingesetzt wird, gehört nicht in diesen Bereich der genuin hoheitlichen Aufgaben, sondern ist eine Aufgabe der Jugendhilfe. Diese Einrichtungen liegen überwiegend in privater Trägerschaft, die über Art. 3 Abs. 1 KKR unmittelbar an das Kindeswohlprinzip gebunden sind. Die Achtung der übrigen Rechte der Konvention wird sichergestellt, indem diese Einrichtungen – wie jede Institution, in der Kinder über einen Teil des Tages oder rund um die Uhr betreut werden – eine Betriebserlaubnis benötigen und der Heimaufsicht unterliegen (§ 45 SGB VIII). Die entsprechende Regelung ist zum 01.01.2012 geändert worden, nicht zuletzt mit dem Ziel, die Vorgaben der Kinderrechtskonvention umzusetzen.³⁰ Der Schutz des Kindes vor gewaltsamen Übergriffen und anderen Gefährdungen seines Wohls wurde im Zuge dieser Reform verbessert. Insbesondere wurden die Einrichtungen verpflichtet, die Beteiligung der Kinder und ihre Beschwerdemöglichkeiten zu verbessern (vgl. auch § 8b KKG). Kinder müssen sich innerhalb der Einrichtung in festgelegten Verfahrensweisen an feststehende Ansprechpartner/innen wenden, aber auch außerhalb der Einrichtung Beschwerden abgeben können. An der Umsetzung wird derzeit regional recht unterschiedlich gearbeitet. Vielerorts wird die Bedeutung unabhängiger Ombudsleute für die Wahrung der Kinderrechte betont.³¹ Eine Evaluation der entsprechenden Modellversuche steht noch aus.

Die übrigen Lebensbereiche, die § 34 GC 16 auflistet, werden in Deutschland dem Bereich der Daseinsvorsorge zugerechnet. Hier ist es den staatlichen Institutionen zwar erlaubt, Dienstleistungen in privatrechtlichen Organisationsformen anzubieten. Die Gesamtverantwortung für die Aufgabe bleibt jedoch dem Staat zugeordnet. Insbesondere sind die Privatrechtssubjekte, die Leistungen der Daseinsvorsorge anbieten, an die Grundrechte gebunden.³² Der Zugang zu einer Basisversorgung mit Gütern wie Wasser und Strom ist in Deutschland allgemein gesichert. Aus kinderrechtlicher Sicht bedenklich ist jedoch der Zugang zur Krankenversorgung für Kinder, die sich im Asylverfahren befinden oder illegal in Deutschland aufhalten. Ihnen steht im Regelfall lediglich eine Notversorgung zu, die im Falle des illegalen Aufenthalts zudem nicht anonymisiert in Anspruch genommen werden kann. Die Ursache dieser Schwierigkeiten liegt aber nicht in einer Verlagerung ins Privatrecht, sondern in den gesetzlichen Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgesetzbuches, die den privaten wie den gesetzlichen Krankenkassen kein anderes Vorgehen erlauben. Hier ist der Gesetzgeber aufgefordert, die Rahmenbedingungen für diese Kinder so zu ändern, dass sie im Bereich der Gesundheitsvorsorge nicht mehr gegenüber anderen Kindern diskriminiert werden.³³

3.3. Kindesbelange als Faktor der Wirtschaftspolitik

An vielen Stellen enthält der General Comment den Hinweis, dass die Vertragsstaaten bei ihren allgemeinen wirtschaftspolitischen Erwägungen die Belange von Kindern zu ermitteln und zu berücksichtigen haben (§§ 15-17, 26 GC 16) sowie auf eine kinderfreundliche Wirtschaftskultur hinwirken sollen (§ 73 GC 16). Dies ergibt sich unmittelbar aus dem Kindeswohlprinzip in dem oben beschriebenen Sinne. Dabei kommt dem Aspekt der Generationengerechtigkeit enorme Bedeutung zu: Staaten dürfen nicht so agieren, dass sie der

heutigen jungen Generation und künftigen Generationen ihre Gestaltungsmöglichkeiten verbauen. Die Staaten sind aus der Konvention verpflichtet, die Rechte von Kindern auch in der internationalen Wirtschaftspolitik (§§ 47 f. GC 16) und in der Entwicklungszusammenarbeit (§ 46 GC 16) zur Geltung zu bringen, also beispielsweise auch in der OECD, der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und der Welthandelsorganisation.

In ihren Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Kinderrechte (2005 bis 2010) hatte die Bundesregierung ein Bekenntnis zur globalen Armutsbekämpfung aufgenommen. Entwicklungshilfe sollte so ausgestaltet werden, dass sie auch Kinderrechte fördert. Die Wirtschaft sollte über freiwillige Selbstverpflichtungen in diese Prozesse einbezogen werden.³⁴ Der Abschlussbericht enthält keine Aussagen dazu, ob und wie weit diese Forderungen umgesetzt wurden.³⁵ Auch allgemein glänzt die Wirtschaftspolitik in dieser Hinsicht nicht gerade durch Transparenz. Geht es um die globalen Handelsbeziehungen, reisen etwa politische Delegationen in aufstrebende Länder wie China, Brasilien oder Indien, ist von einer besonderen Berücksichtigung von Kindesinteressen derzeit wenig zu hören. Der Gedanke der Nachhaltigkeit spielt zwar in der Umweltpolitik eine gewisse Rolle, in der Finanz- und insbesondere in der Rentenpolitik hingegen sind deutliche Defizite zu erkennen. Die stetig steigende Neuverschuldung, mit der gegenwärtige Staatsaufgaben finanziert werden, hinterlässt den künftigen Generationen ebenso ein schweres Erbe wie die Rentenpolitik, die erst in dieser Legislaturperiode eine umfangreiche Entlastung der jetzigen älteren Jahrgänge mit klar absehbaren Nachteilen für künftige Generationen erkaufte hat.³⁶ Kritisiert wird an der gegenwärtigen Politik auch der im europäischen Ländervergleich relativ geringe Anteil öffentlicher Ausgaben für Bildung und Jugendhilfe.³⁷ Auf all diesen Gebieten gilt es weiterhin, ein Bewusstsein für die Belange von Kindern zu schaffen und in den politischen Prozessen umzusetzen.

3.4. Einflussnahme auf die Wirtschaft: Subventionen, Kreditgewährung und Vergaberecht

Mit der obligation to respect spricht das Komitee die Pflicht des Staates an, bei seinem eigenen Handeln die Kinderrechte zu wahren. Es bezieht diese Pflicht zum einen auf das unmittelbare Handeln staatlicher Institutionen, was in Deutschland wegen der Grundrechtsbindung aller staatlichen Gewalt dem Grundsatz nach nicht problematisch ist. Weitaus bedeutsamer sind die Hinweise des Komitees auf die Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe sowie der Gewährung öffentlicher Kredite und Subventionen (§§ 27, 45 GC 16). In diesen Bereichen wirken staatliche Entscheidungen in den privaten Sektor hinein und können im Hinblick auf menschenrechtliche Standards steuernde Wirkung entfalten. Staaten sollen demnach nicht in Unternehmen oder Produkte investieren, die für Verletzungen von Kinderrechten verantwortlich sind. Die Vergabe öffentlicher Mittel ist in Deutschland häufig intransparent, insbesondere bei umfangreichen Investitionshilfen oder öffentlichen Exportkreditthilfen im Rahmen industrieller Großprojekte (Hermes-Bürgschaften). Soweit die Vergabekriterien veröffentlicht sind, bleiben kinderrechtliche Standards unberücksichtigt.³⁸ Hier wäre es dringend notwendig, klare Regelungen zu schaffen, die für den gesamten Bereich der öffentlichen Wirtschaftsförderung eine Verträglichkeitsprüfung aus kinderrechtlicher Sicht vorsehen.

Etwas transparenter ist die Rechtslage bei den öffentlichen Aufträgen. Zwar enthält das deutsche Vergaberecht bislang nur wenig explizite kinderrechtliche Vorgaben. Nach § 97 Abs. 4 S. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

(GWB) können bei der Vergabe öffentlicher Aufträge jedoch seit 2009 zusätzliche Anforderungen an die Auftragnehmer formuliert werden, die soziale oder ökologische Aspekte betreffen. Die Bundes- und Landesgesetzgeber können darüber hinaus weitere Bedingungen durch Gesetz einführen (§ 97 Abs. 4 S. 3 GWB). Auch die EU-Vergaberichtlinien erlauben eine Berücksichtigung sozialer Belange.³⁹ Damit ist es öffentlichen Auftraggebern möglich, die Achtung der Kinderrechte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zur Voraussetzung zu machen, statt auf Gedeih und Verderb an das günstigste Angebot gebunden zu sein. Für die Einhaltung der ILO-Konventionen zur Bekämpfung der Kinderarbeit gibt es in Deutschland mittlerweile detaillierte gesetzliche Regelungen, auf die unten (4.1.2) noch ausführlich eingegangen wird. Aus kinderrechtlicher Sicht ist aber auch allgemein die Einhaltung globaler Arbeitsschutznormen wichtig, da sie die Lebenssituation von Kindern jedenfalls mittelbar über die Arbeitsbedingungen der Eltern wesentlich bestimmen. In gleicher Weise ist die Berücksichtigung weltweiter ökologischer Standards für den Schutz der Kinderrechte immens wichtig, da Kinder von globaler Umweltzerstörung unmittelbar und existenziell betroffen sind, etwa durch verunreinigtes Wasser, verpestete Luft oder kontaminierte Böden.

3.5. Globales Wirtschaften und nationalstaatliches Recht: Schutzpflichten des Staates im Hinblick auf die Privatwirtschaft

Sehr viel problematischer ist zu beurteilen, welche Pflichten die Staaten aus der Konvention unmittelbar gegenüber transnational agierenden privaten Wirtschaftsunternehmen haben. Die globale wirtschaftliche Verflechtung ist in vielerlei Hinsicht mit nationalstaatlichem Recht nur noch unzureichend zu erfassen. Klar erkennbar sind Tendenzen, die Verantwortung privater Unternehmen für ihr Handeln unsichtbar zu machen und die Haftung für Schädigungen zu verhindern. Der General Comment widmet dieser Problematik breiten Raum und versucht dabei, die unterschiedlichen Arten der transnationalen Vernetzung angemessen zu berücksichtigen.

Das Wirtschaftssystem umfasst nach der Definition des Kinderrechtekomitees (§ 3 GC 16) alle wirtschaftlich handelnden Unternehmen (business enterprises), unabhängig davon, ob sie national oder transnational agieren, welche Größe und Organisationsform sie haben, in welchem Bereich sie tätig sind oder wo sie angesiedelt sind. Der Anwendungsbereich wird nicht ausdrücklich auf private Unternehmen begrenzt, im Gegenteil werden in § 27 GC 16 auch staatliche Stellen in den Anwendungsbereich einbezogen, sofern sie selbst wirtschaftlich tätig sind, und zwar auch dann, wenn sie dies nicht in privatrechtlicher Organisationsform tun. Eingeschlossen werden darüber hinaus auch gemeinnützige, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Organisationen, soweit sie kinderrechtlich relevante Dienstleistungen anbieten. Die individuellen Konsumenten hingegen bleiben bei der Betrachtung außen vor. Man kann die Definition also wohl so verstehen, dass das Komitee alle Akteure erfassen möchte, die im Wirtschaftssystem auf der Hersteller- und Anbieterseite tätig werden, also Rohstoffe gewinnen, Waren produzieren und mit ihnen handeln sowie Dienstleistungen anbieten, unabhängig davon, ob sie staatlich oder privatwirtschaftlich organisiert sind, und offenkundig auch ohne Rücksicht darauf, ob das Wirtschaftssystem in dem betreffenden Staat privatrechtlich ausgestaltet ist oder staatlich gelenkt wird.

Der General Comment stellt zudem klar, dass sich die Pflichten eines Vertragsstaates auf alle Aktivitäten beziehen, die von der jeweiligen nationalen Rechtsordnung erfasst werden. In den Schutz der Konvention fallen demnach sowohl alle Kin-

der innerhalb des nationalen Territoriums unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit als auch alle Kinder außerhalb dieses Territoriums, sofern sie durch eine Handlung verletzt werden, die nach nationalen Rechtsvorschriften verfolgt werden müsste (§ 39 GC 16). Diese Ausdehnung über das nationalstaatliche Territorium hinaus wird insbesondere relevant, wenn es darum geht, das Wirken transnationaler Unternehmen zu erfassen. Bei ihnen gestaltet sich die Frage nach der Verantwortung für ihr Handeln und insbesondere die Haftung für von ihnen angerichtete Schäden kompliziert. Nicht selten entziehen sich transnationale Unternehmen bewusst der Jurisdiktion bestimmter Staaten, indem sie ein kompliziertes Geflecht aus Mutter- und Tochtergesellschaften, Subunternehmen und selbständigen Zulieferern schaffen, deren Struktur für nationale Finanz- und Ermittlungsbehörden sowie Gerichte schwer zugänglich ist. Unternehmen profitieren von niedrigen Arbeitsschutzstandards (Kinderarbeit), verschieben sensible Tätigkeiten über Outsourcing, Tochterfirmen etc. in andere Rechtsordnungen, verschleiern Verantwortlichkeiten durch komplexe Konzernstrukturen, setzen ihre wirtschaftliche Potenz gegen Staaten ein und beeinflussen dadurch massiv Arbeitsschutz- und Umweltstandards insbesondere in wirtschaftlich schwachen Staaten. Wirtschaftsunternehmen können für gravierende Menschenrechtsverletzungen mitverantwortlich sein, etwa indem sie Rüstungsgüter in Staaten liefern, die diese gegen die eigene Bevölkerung einsetzen, oder indem sie Diktaturen finanzieren. Zudem lassen sich die Herstellungsbedingungen von Produkten in der globalisierten Welt häufig nicht lückenlos zurückverfolgen, so dass es auch für Staaten, die ihre Schutzpflichten ernst nehmen, schwierig ist, sie für ihren Einflussbereich umfassend durchzusetzen. Der General Comment betont, wie wichtig angesichts dieser transnationalen Verflechtungen die internationale Zusammenarbeit der Staaten ist, um einheitliche Standards unter anderem auch in kinderrechtlicher Hinsicht zu schaffen (§ 41 GC 16). Dies gilt auch für den gesamten Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, sofern sie wirtschaftspolitische Bedeutung hat (§ 46 GC 16).⁴⁰

3.5.1. Home States und Host States

Hinsichtlich der Verantwortlichkeit und Haftung global agierender Unternehmen unterscheidet das Komitee etwas irritierend begrifflich zwischen Home States, die den Firmensitz beherbergen, und Host States, in denen ein woanders situiertes Unternehmen lediglich operiert. Differenziert wird hier also aus der Perspektive des transnationalen Unternehmens, nicht des Staates, der nach Firmen mit Sitz im Staatsgebiet und solchen ohne Sitz im Staatsgebiet oder aber nach wirtschaftlichem Handeln innerhalb und außerhalb des eigenen Territoriums unterscheiden müsste. Die Unterscheidung zwischen Home und Host States suggeriert, es gebe unterschiedliche Arten von Staaten, an die sich unterschiedliche Arten von Pflichten richten. Wohl jeder Staat aber dient einigen Unternehmen als Sitz und anderen lediglich als Tätigkeitsfeld und ist somit Adressat aller Staatenpflichten, die das Komitee im Zusammenhang mit der globalen Vernetzung der Wirtschaft formuliert. Die Unterscheidung zwischen Home und Host States ist daher wenig geeignet, eine nachvollziehbare Struktur völkerrechtlicher Pflichten im Hinblick auf globales wirtschaftliches Handeln zu begründen. Die grundlegende Frage geht vielmehr dahin, welche Pflichten Staaten gegenüber unternehmerischen Handlungen im Inland haben und wie weit ihre Pflichten reichen, wenn wirtschaftliches Handeln außerhalb ihres Territoriums zu Rechtsverletzungen führt.

3.5.2. Handlungen im Inland

Das Komitee weist darauf hin, dass die Vertragsstaaten zunächst sicherzustellen haben, dass alle Firmen, die innerhalb des Geltungsbereichs ihrer Rechtsordnung operieren, die Kinderrechte achten, unabhängig davon, ob ihr Firmensitz im In- oder Ausland liegt (§ 42 GC 16). Unternehmen, die im Inland tätig sind, sind also insbesondere im Hinblick auf die straf- und zivilrechtliche Haftung gleich zu behandeln. Diese territoriale Schutzpflicht ist völkerrechtlich unumstritten,⁴¹ wird jedoch in Deutschland wie in vielen anderen Staaten nur im Strafrecht wirksam sichergestellt: Das deutsche Strafgesetzbuch gilt für alle Straftaten, die auf deutschem Boden begangen werden (Tatortprinzip, § 3 StGB). Im Zivilrecht richtet sich die Haftung nach dem Gerichtsstand. Hier gestalten sich die Verhältnisse allerdings komplizierter: Ein Wirtschaftsunternehmen hat als juristische Person seinen Gerichtsstand nach den gesetzlichen Regelungen der Zivilprozessordnung grundsätzlich am Firmensitz (§ 17 Abs. 1 ZPO) oder aber – was im Falle ausländischer Unternehmen relevant sein kann – am Sitz einer Niederlassung (§ 21 ZPO). Vermögensschäden können gegen ausländische Unternehmen auch in Deutschland geltend gemacht werden, sofern das betroffene Vermögen in Deutschland angelegt ist. Für Klagen aus unerlaubter Handlung ist das Gericht zuständig, in dessen Bezirk die unerlaubte Handlung begangen worden ist (§ 32 ZPO); gleiches gilt für die Haftung für Umweltschäden (§ 32a ZPO). Problematisch sind in diesem Zusammenhang mehrere Umstände: Zum einen sind die gesetzlichen Gerichtsstände bis zu einem gewissen Grad durch vertragliche Vereinbarungen abdingbar (§ 38 ZPO). Zum zweiten kann es passieren, dass die Rechtsregime zweier Staaten hinsichtlich des Gerichtsstands in Konflikt geraten. Hier gibt es keine allgemeine völkerrechtliche Kollisionsregel, so dass in diesen Fällen für die Betroffenen häufig nicht absehbar ist, in welchem Staat sie ihr Anliegen geltend machen können.⁴² Schließlich werden privatrechtliche Streitigkeiten von global agierenden Unternehmen zunehmend in die private internationale Schiedsgerichtsbarkeit ausgelagert, die rechtsstaatlicher Kontrolle nur begrenzt unterliegt und sich bislang nicht dadurch hervorgetan hat, Kinderrechte zu einem maßgeblichen Standard ihrer Spruchpraxis zu machen.⁴³ Die territorialen Schutzpflichten der Bundesrepublik sind damit im Bereich des Zivilrechts nur unzureichend umgesetzt. Die Bundesregierung ist aufgefordert, hier klare rechtliche Standards zu schaffen, damit im Inland verursachte Schäden auch im Inland geahndet werden können. Beispielfhaft können in diesem Zusammenhang neuere Entscheidungen deutscher Gerichte genannt werden, in denen eine innerstaatliche Zuständigkeit in Fällen von Persönlichkeitsverletzungen im Internet und für Vermögensverletzungen durch ausländische Unternehmen bejaht wurde.⁴⁴

3.5.3. Handeln im Ausland

Noch erheblich unübersichtlicher ist die völkerrechtliche wie nationale Rechtslage, wenn es um Handlungen von Unternehmen im Ausland geht. Auch hier muss zwischen der strafrechtlichen und der zivilrechtlichen Haftung unterschieden werden.

(1) Extraterritoriale Schutzpflichten im Strafrecht

Im Hinblick auf die strafrechtliche Verfolgung verweist das Komitee auf die Pflichten, die durch das Zweite Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention (im Folgenden: 2. FP) begründet werden (§ 40 GC 16).⁴⁵ Delikte im Zusammenhang mit Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie sollen von den Staaten unabhängig von ihrem Tatort verfolgt werden (Art. 3 Abs. 1 des 2. FP), also auch dann, wenn sie weder auf deutschem Territorium (§ 3 StGB) noch von oder an

deutschen Staatsbürgern (§ 7 Abs. 1, 2 Nr. 1 StGB) begangen wurden. Deutschland hat diese Verpflichtung in § 6 StGB umgesetzt: Das deutsche Strafrecht kann weltweit gegen eine Reihe von Taten angewendet werden, die sich gegen international geschützte Rechtsgüter richten, darunter Menschenhandel und die Verbreitung kinder- und jugendpornographischer Schriften. Angesichts der überlasteten Arbeitssituation bei Polizei und Justiz ist es allerdings wenig wahrscheinlich, dass derartige Straftaten tatsächlich auch dann verfolgt werden, wenn sie keinerlei Bezug zu Deutschland aufweisen. Immerhin aber zeigen Verfahren gegen deutsche Sextouristen und Konsumenten kinder- und jugendpornographischer Schriften, die von ausländischen Anbietern bezogen wurden, dass die deutschen Strafverfolgungsbehörden die internationale Verflechtung dieser kriminellen Wirtschaftszweige durchaus ernst nehmen.

(2) Extraterritoriale Schutzpflichten im Zivilrecht

Deutlich komplizierter sind auch hier wieder die Verhältnisse im Zivilrecht. Verbindliche extraterritoriale Schutzpflichten für das Handeln von Wirtschaftsunternehmen außerhalb des eigenen Territoriums werden in der Völkerrechtswissenschaft wie auch in den internationalen Organisationen überwiegend abgelehnt. Die Staaten sind nach überwiegender Auffassung lediglich verpflichtet, die Wirtschaftsunternehmen auf ihre Verantwortung für ihr weltweites Handeln hinzuweisen. Das Kinderrechtekomitee postuliert hingegen klare extraterritoriale Schutzpflichten der Vertragsstaaten. Diese sollen immer dann greifen, wenn zwischen dem Handeln oder auch dem verursachten Schaden im Ausland eine nachvollziehbare Verbindung (reasonable link, § 43 GC 16) ins Inland besteht. Als Kriterium für die nachvollziehbare Verbindung nennt das Komitee wiederum eine territoriale: Die Vertragsstaaten sind für das Handeln globalisierter Unternehmen verantwortlich, wenn das Unternehmen das oder ein wesentliches Zentrum seines Handelns im Inland hat, etwa seinen Sitz, seine Hauptgeschäftsstelle oder eine Niederlassung dort unterhält, aber auch dann, wenn es einen Großteil seiner wirtschaftlichen Aktivitäten im Inland abwickelt, wenn der Staat also als Home State des betreffenden Unternehmens betrachtet werden kann (§ 43 GC 16). Ein deutsches Pharmaunternehmen, das in einem wirtschaftlich schwachen Staat für existenziell wichtige Medikamente überhöhte Preise verlangt, müsste nach dieser Doktrin vom deutschen Staat daran gehindert werden, wenn dadurch die Gesundheit der in diesem Land lebenden Kinder erheblich gefährdet würde. Das Komitee orientiert sich mit dieser Konstruktion an den Maastricht Principles, die im Jahr 2011 von einer Gruppe von Experten proklamiert wurden.⁴⁶ Nach diesen Prinzipien sind Staaten verpflichtet, die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten sicherzustellen (1) immer dann, wenn sie faktisch die Kontrolle über eine Situation haben, (2) wenn staatliches Handeln oder Unterlassen einen vorhersehbaren Effekt auf die Gewährleistung der Menschenrechte haben wird, sowie (3) immer dann, wenn der Staat in einer Position ist, in der er effektiven Einfluss auf die Realisierung ökonomischer, sozialer und kultureller Rechte hat. Alle diese Verpflichtungen gelten innerhalb wie außerhalb des staatlichen Territoriums (Princ. 9). Die Verpflichtungen gelten auch gegenüber nicht-staatlichen Akteuren, sofern sie hoheitliche Gewalt ausüben (Princ. 12). Extraterritoriale Schutzpflichten für das Handeln von Wirtschaftsunternehmen bestehen dann, wenn eine nachvollziehbare Verbindung zum eigenen Hoheitsgebiet besteht (Princ. 25).

Mit dem Bezug auf diese Erklärung geht das Kinderrechtekomitee über die Leitlinien des Menschenrechtsrats hinaus, die keine extraterritorialen Schutzpflichten gegenüber dem Handeln der privaten Wirtschaft vorsehen. Daneben weist

das Komitee auf die in den Leitlinien des Menschenrechtsrates favorisierte Verpflichtung der Unternehmen durch das sogenannte soft law hin (Global Social Responsibility, Global Impact, s.o. unter 1), indem es betont, dass die Vertragsstaaten in der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf die Entwicklung und Einhaltung kinderrechtsspezifischer Standards hinwirken sollen (§§ 41, 46 GC 16).

Für die Situation in Deutschland ist wichtig zu wissen, dass die Leitlinien des Menschenrechtsrates extraterritoriale Schutzpflichten der Staaten auf dem Gebiet des Zivilrechts zwar nicht als Standard setzen, aber auch nicht für verboten erklären.⁴⁷ Einzelstaatliche Regelungen, die nach dem Vorbild der völkerstrafrechtlichen Haftung eine internationale zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen begründen, sind daher grundsätzlich möglich. Das prominenteste Beispiel für eine solche Regelung ist der US-amerikanische Alien Tort Claims Act aus dem Jahr 1789, der heute immer dann Schadensersatzklagen unabhängig vom Tatort und der Nationalität der Verursachenden erlaubt, wenn zwingendes Völkergewohnheitsrecht verletzt wird. Als Verstoß gegen den Alien Tort Claims Act werden insbesondere Handlungen privater Unternehmen gewertet, mit denen sie unmittelbar Beihilfe zu Völkerrechtsverbrechen leisten.⁴⁸ Ähnliche Regelungen gibt es in Großbritannien und in Australien.⁴⁹ Auch Deutschland könnte nach dem Vorbild des US-amerikanischen Alien Tort Claims Act eine Klagemöglichkeit für Fälle schaffen, in denen Wirtschaftsunternehmen im Ausland gegen zwingendes Völkergewohnheitsrecht verstoßen. Im Hinblick auf die Verwirklichung der Kinderrechte wäre eine derartige einzelstaatliche Regelung wünschenswert, weil sie ein klares Signal setzt, dass der Schutz elementarer Menschenrechte auch die Freiheiten der Privatwirtschaft notwendig einschränken muss, wenn er wirksam umgesetzt werden soll.

3.6. Effektiver Rechtsschutz

Die Pflichten der Staaten dehnen sich auf die Kontrolle der ergriffenen Maßnahmen aus und beziehen sich vor allem auch auf die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes. Dies ergibt sich schon aus dem Recht des Kindes auf Gehör (Art. 12 KRK). Aus ihm folgt das Recht, bei gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren anwesend zu sein und von einem qualifizierten Beistand unterstützt zu werden (§ 22 GC 16). Der General Comment weist auf die Bedeutung hin, die staatliche und nichtstaatliche Institutionen für die Verwirklichung effektiven Rechtsschutzes haben können, etwa Aufsichtsgremien, Finanzbehörden oder nationale Menschenrechtsorganisationen (§ 30 GC 16). Effektiver Rechtsschutz umfasst auch die angemessene Entschädigung und Rehabilitation, also neben Entschädigung in Geld auch psychologische oder medizinische Versorgung und Rehabilitation (§ 31 GC 16).

3.6.1. Innerstaatlicher Rechtsschutz

Innerstaatlich ist effektiver Rechtsschutz für Kinder weitgehend gesichert. Politisch und rechtlich deutlich besser ausgestaltet werden müssten Möglichkeiten für Menschen aus dem Ausland, deutsche Firmen in Deutschland auf Schadensersatz zu verklagen, etwa nach Arbeitsunfällen bei ausländischen Tochterfirmen. Hier ist zum einen die Zuständigkeit deutscher Gerichte wegen der internationalen Verflechtungen häufig unklar, zum anderen fehlen vielen Menschen vor Ort die notwendigen Ressourcen, um einen Schadensersatzprozess in Deutschland in Gang zu setzen und durchzuführen (siehe auch §§ 66 f. GC 16).

3.6.2. Schutz und Hilfe bei extraterritorialen Menschenrechtsverletzungen

Beachtenswert erscheint in diesem Zusammenhang die in § 44 GC 16 postulierte, inhaltlich allerdings kaum konkretisierte Staatenpflicht, Kindern und ihren Familien, die durch extraterritoriales Wirtschaftshandeln in ihren Rechten verletzt wurden, effektiven Rechtsschutz durch die Staaten, zu deren Staatsgebiet das Unternehmen eine nachvollziehbare Verbindung unterhält, zu ermöglichen. Dies kann bei innerstaatlichen Gerichten und außergerichtlichen Gremien geschehen oder aber durch Unterstützung bei Prozessen im Ausland (§ 44 GC 16). Hier sind weltweit, aber auch in Deutschland erhebliche Schutzlücken zu erkennen. Dies gilt vor allem den Bemühungen um Schadensersatz für Kinder und Jugendliche (wie im Übrigen auch für Erwachsene), die durch wirtschaftliches Handeln im Ausland geschädigt wurden. Rechtspolitisch ist die Bundesrepublik gehalten, hier auf international einheitliche rechtliche Standards hinzuwirken und/oder die Möglichkeiten, solche Schäden nach deutschem Recht zu behandeln, durch zwischenstaatliche Abkommen oder Änderungen im nationalen Recht zu erweitern. Angesichts des Umstands, dass gerade Kinder in vielen Staaten nicht den Status haben, als Partei vor Gericht ernst genommen zu werden, sollte diese Problematik zu einem selbstverständlichen Thema des internationalen Menschenrechtsdialoges und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit werden (§ 46 GC 16).

3.6.3. Private Schiedsgerichtsbarkeit

Bereits angesprochen wurde das in den letzten Jahren stark zunehmende Problem, dass viele Rechtsstreitigkeiten im globalen Wirtschaftsleben an private Schiedsgerichte ausgelagert werden. Die private Schiedsgerichtsbarkeit hat gegenüber der staatlichen Justiz erhebliche Nachteile: Da es sich bei privaten Schiedsgerichten zumeist um ad-hoc-Gremien handelt, bildet sich in der Regel keine verlässliche Rechtsprechung aus. Die Spruchkörper tagen überwiegend nicht öffentlich und müssen auch ihre Schiedssprüche nicht publizieren. Sie sind, weil privater Natur, den Grund- und Menschenrechten nicht unmittelbar verpflichtet. Die Politik sollte in diesem Bereich mehrgleisig vorgehen: Die Verfahren der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit sollten im nationalen Recht wie im internationalen Austausch im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip transparenter ausgestaltet werden, insbesondere eine Pflicht zur Veröffentlichung der Schiedssprüche vorsehen. Zum zweiten sollte Tendenzen, die staatliche Gerichtsbarkeit weitläufig durch Schiedsvereinbarungen zu umgehen, im internationalen Wirtschaftsrecht entgegengewirkt werden. Die umstrittenen Investitionsschutzklauseln der derzeit verhandelten Freihandelsabkommen mit Kanada und den USA (TTIP/CETA), mit denen die Kompetenzen privater Schiedsgerichte ausgedehnt werden, sind daher auch aus kinderrechtlicher Sicht als höchst problematisch zu bewerten.⁵⁰

4. Lebensbereiche

4.1. Das Kind als Arbeitskraft

4.1.1. Arbeitskräfte in Deutschland: Schulpflicht und Jugendarbeitsschutzgesetz

An zahlreichen Stellen spricht der General Comment das Problem der Kinderarbeit an: Staaten sollen das Recht des Kindes auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung (Art. 32 KRK) effektiv umsetzen. Danach muss eine Mindestaltersgrenze für die Zulässigkeit von Erwerbsarbeit festgelegt werden. Aber auch Kinder, die diese Grenze überschreiten, benötigen weiterhin besonderen Schutz vor Ausbeutung und vor der

Vernachlässigung ihrer Bildung und Ausbildung, etwa durch Arbeitszeitbegrenzungen (§ 56 GC 16). Innerhalb Deutschlands sind die Schulpflicht und das Jugendarbeitsschutzgesetz wirksame Schranken gegen die wirtschaftliche Ausbeutung von Kindern. Die Staatenpflichten aus Art. 32 Abs. 2 KRK sind insofern für den innerstaatlichen Bereich umgesetzt und scheinen im Wesentlichen auch wirksam zu sein.

4.1.2. Vergabe öffentlicher Aufträge

Ein gravierendes kinderrechtliches Problem ist aber darin zu sehen, dass deutsche Verbraucher in erheblichem Umfang Produkte konsumieren, die mit Hilfe von Kinderarbeit hergestellt werden. Auch deutsche Wirtschaftsunternehmen profitieren von der Kinderarbeit in anderen Ländern, etwa bei der Rohstoffgewinnung oder bei der Einbindung von Zulieferfirmen. Kinderarbeit ist in vielen Wirtschaftszweigen verbreitet, etwa bei der Rohstoffgewinnung (Steinbrüche, Kakaopflanzungen) und bei der Herstellung von Massenprodukten wie Teppichen, Textilien und Sportartikeln. Der General Comment macht sehr deutlich, dass die Pflichten der Staaten, Kinderarbeit zu bekämpfen, über das eigene Territorium hinausgehen. Für Deutschland sind in diesem Zusammenhang, wie oben bereits dargestellt, klare rechtliche Standards für die Vergabe öffentlicher Aufträge, Subventionen, Kredite und Bürgschaften zu fordern, und dies auch für die Förderung von Projekten außerhalb Deutschlands.

Die größten Fortschritte bei der rechtlichen Berücksichtigung des Rechts des Kindes auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung sind in den letzten Jahren im Bereich des Vergaberechts zu verzeichnen. Der bereits erwähnte § 97 Abs. 4 GWB macht es möglich, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ausdrücklich zu verlangen, dass die angebotenen Produkte und Dienstleistungen frei von Kinderarbeit zustande kommen bzw. gekommen sind. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt sind dabei die ILO-Konventionen zur Bekämpfung von Kinderarbeit.⁵¹ Auf Unionsebene enthält die 2014 erlassene Vergaberichtlinie einen ausdrücklichen Ausschlussgrund für Bieter, die wegen Ausbeutung von Kinderarbeit rechtskräftig verurteilt worden sind.⁵² Daraus lässt sich eine Pflicht der Staaten ableiten, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge darauf zu achten, dass es nicht zu Verstößen gegen die Konvention kommt. In Deutschland haben in den letzten Jahren etliche Bundesländer entsprechende rechtliche Regelungen erlassen und verlangen eine Eigenerklärung der Bieter, dass sie die Kernarbeitsnormen der ILO-Konventionen achten.⁵³ Auch in den anderen Bundesländern ist es möglich, im Rahmen konkreter Vergabeverfahren entsprechende Verpflichtungen aufzunehmen. Die Rechtsgrundlage ist dann § 4 Abs. 4 GWB.⁵⁴ § 4 Abs. 4 GWB macht die Berücksichtigung kinderrechtlicher Belange im Vergabeverfahren jedoch nur möglich, nicht aber zu einer zwingenden Voraussetzung. Es wäre daher wünschenswert, wenn die bundesrechtliche Regelung in § 4 Abs. 4 GWB um die klarstellende Regelung ergänzt würde, dass Dienstleistungen und Produkte, die unter Verstoß gegen die ILO-Konventionen gegen Kinderarbeit zustande gekommen sind, bei der öffentlichen Auftragsvergabe nicht akzeptabel sind. Alternativ wäre allen Bundesländern zu raten, eigene Klauseln nach dem Vorbild von Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg zu erlassen.

4.1.3. Kredite, Subventionen und Investitionshilfen

Außerhalb des Vergaberechts wird die Gewährung öffentlicher Kredite und Subventionen sowie internationaler Investitionshilfen nicht einheitlich gesetzlich geregelt und auch nicht immer transparent kommuniziert. Auch hier ist bei der gesetzlichen und administrativen Ausgestaltung darauf zu

achten, dass die öffentliche Wirtschaftsförderung nicht an Unternehmen gelangt, die Kinderarbeit nutzen.⁵⁵

4.1.4. Transparenz der Herstellungsbedingungen

Dass Kinderarbeit international bekämpft und in der Wirtschaftsförderung nicht begünstigt werden sollte, ist in Deutschland relativ unumstritten. Zum Problem wird in diesem Zusammenhang häufig, dass es für die Unternehmen oft selbst nicht einfach ist, die Herstellungsbedingungen aller von ihnen verwendeten Produkte nachzuvollziehen. Beispielhaft sei die Diskussion um die Herkunft von Grabsteinen genannt, die seit einigen Jahren in vielen Bundesländern und Gemeinden diskutiert wird. Etwa zwei Drittel aller Grabsteine werden aus Ländern importiert, in denen Kinderarbeit in Steinbrüchen verbreitet ist.⁵⁶ Einige Bundesländer haben mittlerweile in ihren Bestattungsgesetzen festgelegt, dass diese Steine nicht mehr verwendet werden dürfen.⁵⁷ In anderen Bundesländern haben einzelne Gemeinden ähnliche Regelungen in ihre kommunalen Friedhofssatzungen aufgenommen.⁵⁸ Regelmäßig klagen jedoch Steinmetze gegen diese Satzung, weil sie sich in ihrer Berufsfreiheit eingeschränkt sehen. Für sie, so ihr Einwand, sei es nicht möglich, die Bedingungen, unter denen die importierten Steine gewonnen werden, lückenlos nachzuvollziehen. Die Friedhofssatzung der Stadt Nürnberg wurde aus diesem Grund vom Bundesverwaltungsgericht für unwirksam erklärt.⁵⁹ Das Gericht hat allerdings nicht das Anliegen der Stadt, keine Grabsteine aus Kinderarbeit zuzulassen, in Frage gestellt. Im Gegenteil hat es ausdrücklich klargestellt, dass Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts auch derartige Entscheidungen treffen dürfen. Das Problem liegt vielmehr darin, dass in der Praxis nicht eindeutig geklärt werden kann, ob ein importierter Stein frei von Kinderarbeit ist oder nicht. Solange ein solcher Nachweis nicht möglich ist, darf er auch im Vergabeverfahren nicht gefordert werden.⁶⁰ In der Konsequenz muss von den staatlichen Stellen gefordert werden, auf ein wirksames Zertifizierungssystem für Produkte hinzuwirken, von denen bekannt ist, dass sie häufig von Kindern hergestellt werden.⁶¹ Ein Beispiel für eine wirksame Zertifizierung ist das Rugmark-Label für Teppiche, das auf die Arbeit des Friedensnobelpreisträgers Kaylash Satyarthi zurückgeht.

4.1.5. Recherche- und Berichtspflichten, Due Diligence

Auch bei der Bekämpfung von Kinderarbeit stellt sich das Problem, dass die Kinderrechtskonvention mit Art. 32 (Recht des Kindes auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung) die privaten Unternehmen, die von Kinderarbeit profitieren, nicht unmittelbar verpflichten kann. Hier sind die Staaten gefragt, der Privatwirtschaft klare Vorgaben zu machen oder jedenfalls auf entsprechende Selbstverpflichtungen hinzuwirken. Das Kinderrechtekomitee regt an, von den Wirtschaftsunternehmen eine due diligence-Prüfung im Hinblick auf Kinderrechte zu verlangen (§§ 62-65 GC 16).⁶² Diese Verpflichtung, das eigene Handeln umfassend auf seine Auswirkungen auf Kinderrechte zu überprüfen, findet sich auch in den Leitlinien des Menschenrechtsrates (dort Princ. 17 ff.).⁶³ Sie soll insbesondere staatseigene Unternehmen treffen und auch bei der Vergabe öffentlicher Mittel (Kreditagenturen, Entwicklungshilfe, Investitionshilfen) greifen (§ 64). Die Ergebnisse der due diligence-Prüfung sollten veröffentlicht werden (§ 65 GC 16). Für die Situation in Deutschland wäre in der Tat viel gewonnen, wenn jedenfalls staatliche Stellen und Unternehmen mit staatlicher Beteiligung sowie allgemein die öffentliche Wirtschaftsförderung einer derartigen Prüf- und Berichtspflicht unterlägen.

Ein Vorbild für Deutschland könnte darüber hinaus auch eine explizite staatliche Recherchepflicht sein, wie sie im US-ame-

rikanischen Recht vorgesehen ist. Auf der Grundlage des Trade and Development Act aus dem Jahr 2000 legt das US-amerikanische Arbeitsministerium regelmäßig Länderberichte und Überblicksdarstellungen zur Situation arbeitender Kinder in der Welt vor.⁶⁴ Diese Berichte sollen bei der Gestaltung der internationalen Wirtschaftsförderung herangezogen und berücksichtigt werden.

4.2. Medien

Erheblichen Raum gibt der Comment der Rolle der Medien im Hinblick auf die Kinderrechte. Einerseits werden die Medien als mögliche Multiplikatoren für die Förderung der kindlichen Entwicklung angesprochen: Die Massenmedien sollen Inhalte anbieten, von denen Kinder sozial und kulturell profitieren und die einen gesunden Lebensstil fördern (§ 58). Ob der Staat sie hierzu außerhalb der deutschen Besonderheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehens ausdrücklich verpflichten kann, dürfte im Hinblick auf die Pressefreiheit allerdings fraglich sein. Das Komitee sieht hier denn auch nur vor, dass Staaten auf entsprechende Selbstverpflichtungen hinwirken sollen.

4.2.1. Schutz vor pornographischen Inhalten und vor Gewaltdarstellungen

Anders sieht es mit dem Schutz vor (potentiell) schädlichen Inhalten aus, insbesondere vor pornographischen und Gewaltdarstellungen, aber auch vor diskriminierenden Inhalten. Hinsichtlich pornographischer Darstellungen gibt es in Deutschland die klare Strafdrohung des § 184 StGB, der es verbietet, pornographische Darstellungen Kindern und Jugendlichen zugänglich zu machen. Die digitalen Medien sind in dieser Hinsicht bislang jedoch nur schwer zu kontrollieren. Es bleibt letzten Endes Aufgabe des Elternhauses, ihre Kinder durch Filterprogramme und andere Beschränkungen vor derartigen Inhalten zu schützen.

Ähnlich unzureichend ist die Umsetzung der durchaus vorhandenen Regelungen zum Schutz des Kindes vor Gewaltdarstellungen. Zwar wurde das Jugendschutzgesetz in den vergangenen Jahren mehrfach verschärft, doch zeigt sich in der Praxis, dass sowohl die Indizierung durch die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien als auch die (ohnein nur unverbindlichen) Altersangaben der Freiwilligen Selbstkontrolle als auch die gesetzlichen Verbreitungsverbote des Jugendschutzgesetzes und des Jugendmedienstaatsvertrages regelmäßig umgangen werden.⁶⁵ Dies gilt insbesondere für das Internet: Die Initiative „jugendschutz.net“ hat für das Jahr 2013 insgesamt 8.111 Verstöße gegen den Jugendmedienschutz registriert, überwiegend pornographische Darstellungen und Darstellungen sexuellen Kindesmissbrauchs sowie extremistische Inhalte. Besonders problematisch ist, dass vier Fünftel aller Verstöße im Ausland begangen wurden, was ihre Verfolgung erschwert.⁶⁶

4.2.2. Schutz vor Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung im Internet

Insbesondere die digitalen Medien können zudem Straftaten gegen Kinder Vorschub leisten, die sich mit den herkömmlichen Mitteln nur schwer ahnden lassen. Der General Comment fordert in § 60 aktive staatliche Maßnahmen gegen Cybercrime. Verbreitete Taten sind etwa die Förderung von Sextourismus durch Internetvermittlung, die Verbreitung und der Austausch von Kinderpornografie sowie das sogenannte „Cybergrooming“ – die Anbahnung von Kontakten im Internet, die zu verbalem oder realem Kindesmissbrauch führt. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang, dass das Komitee

die naheliegende Pflicht der Staaten, die Strafbarkeit solcher Handlungen zu regeln, nicht benennt, sondern allein darauf verweist, dass Kinder darüber aufgeklärt werden sollen, wie sie sich im Internet sicher bewegen können. Hierzu gibt es in Deutschland mittlerweile eine Fülle an Aufklärungskampagnen, die sich an Kinder, Jugendliche wie auch an ihre Eltern richten, und auch viele Schulen haben die Notwendigkeit erkannt, die Nutzung digitaler Medien in ihre Lehrpläne zu integrieren. Nicht sichergestellt ist jedoch, dass die Aufklärung tatsächlich auch alle Kinder und Jugendlichen erreicht. Mindestens ebenso wichtig sind daher eine konsequente Verfolgung dieser Straftaten und eine angemessene technische und personelle Ausstattung der Ermittlungsbehörden. Die entsprechende Staatenpflicht ergibt sich für diese Delikte ohne Zweifel aus dem Zweiten Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention.⁶⁷

4.2.3. Handel mit Kinderpornographie

Speziell die Kinderpornographie ist im vergangenen Jahr nicht zum ersten Mal Gegenstand heftiger politischer Debatten gewesen. In den Jahren 2009 bis 2011 kreiste die Diskussion um die kurzzeitig eingeführte Möglichkeit, Websites mit kinderpornographischen Inhalten zu sperren. Wegen verfassungsrechtlicher Bedenken und Zweifeln an der praktischen Tauglichkeit – Internetblockaden löschen die betreffenden Inhalte nicht und können mit technischen Mitteln umgangen werden – hob der Bundestag das entsprechende Gesetz im Jahr 2011 wieder auf.⁶⁸ Mittlerweile werden kinderpornographische Inhalte, sofern sie bekannt werden, möglichst umgehend gelöscht. Nach Angaben der Initiative „jugendschutz.net“ gelingt dies in Zusammenarbeit mit den Providern inzwischen in 100% der inländischen und 97% der ausländischen Fälle.⁶⁹

Im Jahr 2014 konzentrierte sich die Diskussion auf den kommerziellen Handel mit kinderpornographischen Darstellungen. Streitig war vor allem, unter welchen Umständen die Herstellung und der Besitz von Bildern, die unbekleidete Kinder in nicht sexualisierten Posen zeigen, strafbar sein sollten. Das ursprüngliche Vorhaben der Bundesregierung, jegliche Darstellung von Nacktheit unter Strafe zu stellen, auch wenn sie keinerlei sexuellen Bezug hat (§ 201a Abs. 3 StGB-E), wurde in der öffentlichen und fachwissenschaftlichen Diskussion kritisiert, weil es die Strafbarkeit privater Bildaufnahmen zu weit zu ziehen drohte.⁷⁰ Die geänderte Fassung sieht nunmehr lediglich die Strafbarkeit des kommerziellen Handels mit derartigen Bildern vor.⁷¹ In der Tat ist es wünschenswert, dass sich die Strafgesetzgebung auf das konzentriert, was für die betroffenen Kinder tatsächlich verletzende Wirkung hat. Eine solche ist zum einen darin zu sehen, wenn Nacktbilder in die Öffentlichkeit geraten oder gar kommerziell vertrieben werden. Zum anderen sollte strafrechtlich geahndet werden, Kinder zu kommerziellen Zwecken zu Nacktdarstellungen zu nötigen, und dies unabhängig vom Charakter der gewonnenen Aufnahmen. Zudem sollte sichergestellt werden, dass das Einverständnis der Eltern die Strafbarkeit nicht beseitigt.⁷² Derartige Handlungen verletzen das allgemeine Persönlichkeitsrecht von Kindern gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG und verstoßen gegen das Recht des Kindes auf Schutz vor sexuellem Missbrauch aus Art. 34 KRK. Abgesehen davon bleibt es wichtig, die strafrechtliche Verfolgung der sexuellen Ausbeutung Minderjähriger effektiver zu gestalten, insbesondere durch Verbesserungen beim Opferschutz.⁷³

4.4. Produktsicherheit und Verbraucherschutz

Wirtschaftliches Handeln kann Kindern auch dadurch schaden, dass ungesunde oder gefährliche Produkte auf den

Markt gebracht werden. Der General Comment fordert auf diesem Gebiet vor allem Selbstverpflichtungen der Wirtschaftsunternehmen ein, etwa zum Schutz des Kindes vor unrealistischen Körperbildern (§ 59 GC) oder zum freien Zugang zu Medikamenten (§ 57 GC 16).⁷⁴ Darüber hinaus sollen Kinder davor geschützt werden, durch Marketingstrategien und Werbekampagnen zum Konsum schädlicher Produkte verführt zu werden. Der General Comment bezieht sich hier vor allem auf legale Drogen (Alkohol, Zigaretten) sowie auf ungesunde Lebensmittel (§ 19 GC 16). In Deutschland wird die Werbung für Alkohol und Zigaretten relativ streng reguliert, während die seit Jahren diskutierte Kennzeichnungspflicht für ungesunde Lebensmittel bislang nicht realisiert werden konnte. Hier setzen die Bundes- und die Landesregierungen vermehrt auf staatliche Aufklärungskampagnen, etwa zur Bekämpfung des Übergewichts bei Kindern und Jugendlichen. Gegen intransparente Geschäfte, deren Folgen Minderjährige typischerweise nicht absehen können, greift in Deutschland zudem § 4 Nr. 2 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Als unlauter in diesem Sinne hat der Bundesgerichtshof in den vergangenen Jahren beispielsweise undurchsichtige Preisgestaltungen bei Verträgen über Handy-Klingeltöne gewertet.⁷⁵ Auch Gewinnspiele, über die private Anbieter/innen lediglich an die Daten von Jugendlichen gelangen möchten, hat er als unzulässig angesehen.⁷⁶ Darüber hinaus ist es unabhängig von der Art des Produktes verboten, Kinder unmittelbar zum Kauf bestimmter Waren aufzufordern (Anhang 28 zu § 3 Abs. 3 UWG).⁷⁷ Dieser punktuell wirksamen Regelung steht der Befund gegenüber, dass eine systematische kinderrechtliche Perspektive im Verbraucherschutzrecht kaum zu finden ist. Forschung und Praxis sollten sich hier weniger von der Vorstellung des Kindes als unreifem Schutzobjekt leiten lassen als bisher. Der Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung und Manipulation gehört zu den fundamentalen Rechten des Kindes und ist eine unverzichtbare Voraussetzung seiner Entwicklung zu einer selbstbestimmten Persönlichkeit.

4.5. Kinderrechte in Krisengebieten

Aus gegebenem Anlass weist das Komitee darauf hin, dass die Gewährleistungen der Konvention zu allen Zeiten gelten und auch in Krisensituationen nicht außer Kraft gesetzt werden können. Besondere Verantwortung sieht es daher bei den Staaten, wenn Wirtschaftsunternehmen in Konfliktzonen agieren (§§ 49 ff. GC 16). Diese Verantwortung umfasst unterschiedliche Pflichten: Staaten sollen die bei ihnen ansässigen Firmen durch angemessene rechtliche und andere Maßnahmen davon abhalten, in Krisengebieten Kinderrechte zu verletzen. Waffenhandel, Rüstungsexporte und (para-)militärische Dienstleistungen müssen unterbunden werden, wenn im Zielstaat die Gefahr besteht, dass Kinder in Feindseligkeiten hineingezogen, insbesondere als Kindersoldaten rekrutiert werden (§ 50 GC 16). Unternehmen sollen auf ihre Verantwortung für die Kinderrechte speziell in Krisengebieten hingewiesen werden, insbesondere auf die Gefahr sexueller Ausbeutung, Kinderhandel, geschlechtsspezifischer und anderer Formen von Gewalt (§ 51 GC 16). Staaten sollen Regularien schaffen, mit denen Unternehmen daran gehindert werden, sich privater Sicherheitsdienste zu bedienen, die Kinder beschäftigen oder Kinderrechte in anderer Weise verletzen (§ 52 GC 16). Für Deutschland sind diese Mahnungen insbesondere im Hinblick darauf ernst zu nehmen, dass die Bundesrepublik weltweit zu den größten Exporteuren von Rüstungsgütern gehört. Die Praxis der Genehmigung von Rüstungsexporten ist außerordentlich intransparent und findet weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Erst im Nachhinein informiert die Bundesregierung in ihrem jährlichen Rüstungsexportbericht über die getroffenen Entscheidungen. Diese Praxis hat das Bundesverfassungsgericht erst kürzlich für ver-

fassungsmäßig befunden.⁷⁸ In der Konsequenz bedeutet dies, dass der politische Einfluss auf einzelne Genehmigungsentscheidungen praktisch unmöglich gemacht wird. Angesichts der aktuellen Berichtspraxis der Bundesregierung gilt das auch für nachträgliche Kritik: Den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung ist weder zu entnehmen, aus welchen Gründen eine Genehmigung erteilt – oder auch versagt – wurde, noch wird mitgeteilt, welche Kriterien bei der konkreten Entscheidung eine Rolle gespielt haben.⁷⁹ Ob die Situation von Kindern in den Exportländern in die Beratungen einbezogen wird und im Rahmen des allgemeinen Bekenntnisses zu den Menschenrechten eine nennenswerte Rolle spielt, ist daher nicht bekannt. Die Bundesregierung sollte diese Art der Geheimhaltung aufgeben und die Wahrung der Kinderrechte eindeutig, transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar zum Maßstab ihrer Entscheidungen über den Rüstungsexport machen.

5. Fazit

Mit dem General Comment zum Wirtschaftsleben unternimmt das Kinderrechtekomitee einen mächtigen Versuch, die Rechte des Kindes aus ihrer verbreiteten Beschränkung auf die traditionell mit Kindern verbundenen Felder der Fürsorge, Erziehung und Bildung zu befreien und ihnen einen Platz in der Mitte der Gesellschaft zuzuweisen. Die Rechte des Kindes werden auf diese Weise zu einer Querschnittsmaterie, die in allen Lebens- und Rechtsbereichen zu berücksichtigen ist. Politik und Rechtswissenschaft sind von einem derartigen Blick auf das Kind und seinen Status derzeit noch weit entfernt. Der General Comment macht jedoch deutlich, wo die Ansätze zu einer Veränderung liegen können.

PD Dr. Friederike Wapler ist Inhaberin der Entlastungsprofessur für Öffentliches Recht an der Universität Frankfurt am Main. Ihre Habilitationsschrift „Kinderrechte und Kindeswohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im Öffentlichen Recht“ erscheint im Frühjahr 2015 im Mohr Siebeck Verlag, Tübingen.

1 UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights v. 26.08.2003, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2; ablehnendes Votum der Menschenrechtskommission v. 20.04.2004, Dec. 2004/116. Kritisch dazu Sofia Massoud, Die Guiding Principles on Business and Human Rights – eine absehbar begrenzte UN-Agenda, Kritische Justiz 2013, S. 7-17 (11). Die UN-Menschenrechtskommission bestand von 1949 bis 2006 und wurde anschließend vom UN-Menschenrechtsrat abgelöst (siehe Fn. 2).

2 Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen ist das Nachfolgeorgan der früheren UN-Menschenrechtskommission. Er wurde im Jahr 2006 als Unterorgan der UN-Generalversammlung gegründet (Res. 60/251) und hat die Aufgabe, die Menschenrechte zu fördern und ihre Einhaltung in den Vertragsstaaten der Vereinten Nationen zu fördern.

3 United Nations Human Rights Council (HRC), Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations Prospect „Protect, Respect and Remedy“ Framework, 21.03.2011, A/HRC/17/31; OECD-Guidelines for Multinational Enterprises, 2011; International Labour Organisation (ILO), Tripartite Declaration of principles concerning multinational enterprises and social policy, 4th edition v. 29.08.2006 (deutsch: Dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik); darin § 36 zur Bekämpfung von Kinderarbeit. Speziell zur Berücksichtigung von Kinderrechten siehe UNICEF, Save the Children and Global Impact: Kinderrechte und unternehmerisches Handeln. Grundsätze zum Schutz und zur Förderung der Kinderrechte durch Unternehmen, 2012.

4 Dt.: Verpflichtung zu Achtung, Schutz und Gewährleistung [der Menschenrechte].

5 Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts v. 30.07.2003, Az. 1 BvR 792/03, Neue Juristische Wochenschrift 2003, S. 2815-1816. Allgemein zur Lehre von der mittelbaren Drittwirkung F. Hufen, Staatsrecht II. Grundrechte. 3. Aufl. München 2011, § 7 Rn. 9.

6 Vgl. allgemein zur Schutzpflichtlehre F. Hufen (Fn. 5), § 5 Rn. 5.

7 Samantha Besson, The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child, in: International Journal of Children's Rights 2005,

- S. 433 (446 f.); Stefanie Schmahl, UN-Kinderrechtskonvention. Kommentar, 2. Aufl. Baden-Baden 2013, Art. 2 Rn. 5. Siehe auch Tillmann Löhr/Friederike Wapler, Kindheit, Menschenrechte und Geschlecht, in: Menschenrechte und Geschlecht, hrsg. v. Ulrike Lembke, Baden-Baden 2014, S. 106 ff.
- 8 § 14 a.E.: „[...] should be aimed at challenging and eradicating discriminatory attitudes towards all children, especially those in vulnerable situations.“
- 9 Vgl. Besson (Fn. 7), S. 451.
- 10 Zur unmittelbaren Anwendbarkeit s. Besson (Fn. 7), S. 447, 454 f.
- 11 Vgl. nur Bundesverfassungsgericht, Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ) 2010, 336 (343).
- 12 Der Ausdruck „Rasse“ knüpft an vermeintlich biologische Unterschiede zwischen Menschen an, die in dieser Kategorialität nicht bestehen. Richtiger wäre es, statt dessen von „rassistischer Zuschreibung“ oder „rassistischer Diskriminierung“ zu sprechen.
- 13 Vgl. Doris Liebscher, Erweiterte Horizonte: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz und europäische Antidiskriminierungsrichtlinien, in: Foljanty/Lembke (Hrsg.), Feministische Rechtswissenschaft. Ein Studienbuch, 2. Aufl. Baden-Baden 2012, S. 109 (122). Die Formulierung wurde geprägt von Beate Rudolf, Diversity Studies und Rechtswissenschaften, in: GPE (Hrsg.), Diversity Studies und politische Bildung, 2008, S. 9 (11).
- 14 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz v. 14.08.2006, BGBl. 2006 I, S. 1897, in Kraft seit 18.06.2006.
- 15 Zum Inhalt der Europäischen Richtlinien vgl. Liebscher (Fn. 13), S. 103 ff.; Zum Diskriminierungsschutz allgemein siehe Hubert Rottleuthner & Matthias Mahlmann, Diskriminierung in Deutschland. Vermutungen und Fakten, Baden-Baden 2011.
- 16 Nora Markard, Die andere Frage stellen: Intersektionalität als Analysekategorie im Recht, Kritische Justiz 2009, S. 353-364.
- 17 Vgl. Rottleuthner/Mahlmann (Fn. 15), S. 381 ff.; Michael Grünberger, Personale Gleichheit: Der Grundsatz der Gleichbehandlung im Zivilrecht, Baden-Baden 2013, S. 721 ff.
- 18 Michael Freeman, Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Leiden 2007, S. 47; Schmahl (Fn. 7), Art. 3 Rn. 6.
- 19 Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe v. 26.06.1990, BGBl. 1990 I, S. 1163.
- 20 Vgl. Friederike Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im Öffentlichen Recht, Tübingen 2015, S. 242 f.
- 21 Vgl. Thorsten Kingreen, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 4. Aufl. München 2011, Art. 24 GrCh Rn. 7.
- 22 In diesem Sinne auch Sven Hölscheidt, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl. Baden-Baden 2011, Art. 24 GrCh Rn. 21; Jörg Ennuschat, in: Tettinger/Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, München 2006, Art. 24 GrCh Rn. 14, 17. Vgl. auch Clare McGlynn, Rights of Children? The Potential Impact of the European Union Charter of Fundamental Rights. European Public Law 8, S. 387 (396).
- 23 Siehe dazu schon Official Records of the General Assembly, 95th Session, Suppl. Nr. 41 (A/59/41), Annex XI, § 12.
- 24 Vgl. dazu ausführlich Wapler (Fn. 20), S. 99 ff.
- 25 Ausführlich zur Unterscheidung der konsultativen von der dezisiven Wirkung einer Äußerung siehe Wapler (Fn. 20), S. 435 ff.
- 26 Vgl. dazu ausführlich Wapler (Fn. 20), S. 102 ff., 530 ff.
- 27 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 59, S. 360 (382); Bundesverfassungsgericht v. 18.05.2009, Az. 1 BvL 142/09, Ziff. 19.
- 28 Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit v. 17.12.2008, BGBl. 2008 I, S. 2586, in Kraft seit 01.09.2009.
- 29 Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Niedersächsische Verwaltungsblätter 2009, S. 77-87.
- 30 Bundeskinderschutzgesetz v. 22.12.2011, BGBl. 2011 I, S. 2975, in Kraft seit dem 01.01.2012.
- 31 Vgl. Jana Frädrich, Wenn man alleine nicht mehr weiter weiß. Beschwerdemanagement und Ombudschaft für Kinder im Jugendamt, Frühe Kindheit 2013, S. 36-41; Peter Schruth, Der Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. Ein ombudshaftliches Beratungsangebot in der Jugendhilfe, Frühe Kindheit 2013, S. 58-62; Sabine Triska, Die Initiative Habakuk. Ombuds- und Beschwerdestelle in der Jugendhilfe, Frühe Kindheit 2013, S. 54-57; Ulrike Urban-Stahl, Partizipation, Beschwerde und Ombudschaft. Neue Anforderungen an die Transparenz fachlichen Handelns, Jugendhilfe 2012, S. 12-15
- 32 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 128, S. 226 (245 ff.).
- 33 Siehe dazu Friederike Wapler, Sozialleistungen für Kinder ohne deutschen Pass, Recht der Jugend und des Bildungswesens 2012, S. 219 (232, 234 f.).
- 34 Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend, Nationaler Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010, Berlin 2006, S. 65 ff.
- 35 Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend, Perspektiven für ein kindergerechtes Deutschland. Abschlussbericht des Nationalen Aktionsplans „für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“, Berlin 2010, S. 76-82.
- 36 Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung v. 23.06.2014, BGBl. 2014 I, S. 787, in Kraft ab dem 01.07.2014.
- 37 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Wiesbaden 2013, S. 57 ff.
- 38 Vgl. z.B. zur Vergabe von Exportkreditthilfen des Bundes (Hermes-Bürgschaften) die Common Approaches für die Umwelt- und Sozialprüfung aus dem Jahr 2013, abrufbar unter <http://www.agaportal.de/pages/aga/nachhaltigkeit/umweltpruefung.html>.
- 39 Vgl. Art. 18 Abs. 2 der Vergaberichtlinie 2014/24/EU v. 26.02.2014, Abl. EU L 94/95; siehe auch schon die Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge v. 15.10.2001, KOM (2001) 566 endg.
- 40 Uta Simon, (K)eine Politik für Kinderrechte? Wege zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, hrsg. v. Deutschen Institut für Menschenrechte, Berlin 2012; siehe auch den Schattenbericht der National Coalition zum dritten und vierten Staatenbericht der Bundesregierung, S. 7.
- 41 Vgl. HRC, Guiding Principles (Fn. 3), Princ. 1.
- 42 Krit. Sofia Massoud, Die Guiding Principles on Business and Human Rights – eine absehbar begrenzte UN-Agenda, Kritische Justiz 2013, S. 7-17 (10).
- 43 Vgl. Massoud (Fn. 42), S. 16.
- 44 Entscheidungen des Bundesgerichtshofes v. 13.12.2012, Az. III ZR 282/11 (Lehman) und v. 14.05.2013, Az. VI ZR 269/12 (Google).
- 45 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten v. 25.05.2000, A/Res/54/263, in Kraft getreten am 12.02.2002. Deutschland hat das Protokoll am 15.07.2009 ratifiziert, BGBl. 2009 II, S. 1222.
- 46 Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural rights (2012).
- 47 HRC, Guiding Principles, Kommentar zu Princ. 2 (Abs. 1).
- 48 Siehe dazu Miriam Saage-Maaß, Geschäft ist Geschäft? Zur Haftung von Unternehmen wegen der Förderung staatlicher Menschenrechtsverletzungen, Kritische Justiz 2010, S. 54-61; Anja Seibert-Fohr & Rüdiger Wolfrum, Die einzelstaatliche Durchsetzung völkerrechtlicher Mindeststandards gegenüber transnationalen Unternehmen, Archiv des Völkerrechts 2005, 151.
- 49 Vgl. Seibert-Fohr & Wolfrum (Fn. 48), S. 178 ff.
- 50 Massoud (Fn. 42), S. 12; Eva Maria Burkard, Zum Spannungsverhältnis von Investitions- und Menschenrechtsschutz, Baden-Baden 2013; siehe auch die Stellungnahme des Deutschen Vereins zu internationalen Freihandelsabkommen und sozialen Dienstleistungen (DV 22/14) v. 30.09.2014.
- 51 ILO-Übereinkommen Nr. 138 v. 26.06.1973 über das Mindestalter; ILO-Übereinkommen Nr. 182 v. 17.06.1999 über die schlimmsten Formen von Kinderarbeit.
- 52 Art. 57 Abs. 1. lit. f der Richtlinie 2014/24/EU (Fn. 39).
- 53 Siehe z.B. § 3 HmbVergG; Überblick über die landesrechtlichen Regelungen bei Barbara Meißner, Landesvergabegesetze – Besonderheiten, Innovationen, Schwierigkeiten, ZfBR 2013, S. 20-27 (21 ff.); vgl. auch Jan Redmann, Landesvergabeerecht 2.0, LKV 2012, S. 295-299 (297).
- 54 Siehe den Formulierungsvorschlag in Deutscher Städtetag/BMAS/BMZ (Hrsg.), Die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht. Hinweise für die kommunale Praxis, Bonn 2009, S. 19 f.
- 55 Vgl. den Nationalen Aktionsplan (Fn. 34), 2010, S. 72.
- 56 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion „Die Linke“ v. 02.07.2010, BT-Drs. 17/2406.
- 57 FriedhofG Bremen v. 16.10.1990, geändert durch Gesetz v. 16.11.2010 - Brem. GBl. 2010, 566; § 8 Abs. 5 des Bestattungsgesetzes des Saarlandes v. 05.11.2003, zuletzt geändert durch Gesetz v. 15.10.2010, Abl. 2010 II, 1384.
- 58 Siehe die Karte unter <http://www.aktiv-gegen-kinderarbeit.de/deutschland/landkarte-friedhofssatzung/>.
- 59 BVerwG KommJur 2014, 54; siehe auch BayVGH BayVBl 2009, 269; BayVerfGH GewArch 2012, 160; BayVGH 6.7.2012 – 4 N 11.2673; Antrag SPD-Fraktion BT-Drs. 17/9920.
- 60 Vgl. Constantin Abate, Die rechtssichere Umsetzung sozialer und ökologischer Zwecke in der Vergabepaxis, KommJur 2012, S. 41-47 (44 f.). Zur Anwendbarkeit der derzeit bestehenden vergaberechtlichen Vorgaben s. Hermann Pünder & Anika Klafki, Rechtsprobleme des Arbeitnehmerschutzes in den neuen Landesvergabegesetzen, Neue Juristische Wochenschrift 2014, 429-439 (433).
- 61 Vgl. den Nationalen Aktionsplan (Fn. 34), S. 72.
- 62 Vgl. die „menschenrechtliche Sorgfaltspflicht“ in UNICEF (Fn. 3), S. 16 ff.
- 63 Siehe dazu Saage-Maaß (Fn. 48), S. 11.
- 64 Department of Labor, Findings on the Worst Forms of Child Labor 2013; Quelle: <http://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/findings/>.
- 65 Zur unionsrechtlichen Zulässigkeit der Regelung von Altersfreigaben für Medienerzeugnisse siehe EuGH v. 14.02.2008, Az. C-244/06 – Dynamic Medien (kein Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit).
- 66 Stefan Glaser, Murat Özkilic & Friedhelm Schindler, Jugendschutz im Internet. Ergebnisse der Recherchen und Kontrollen. Bericht 2013, S. 26 ff. (Zusammenfassung).

67 Zweites Fakultativprotokoll (Fn. 45).

68 Siehe zu dieser Diskussion Daniel Leisegang, Internetzensur: Missbrauch des Missbrauchs, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2009, S. 18-21.

69 Glaser, Özkilic & Schindler (Fn. 66), S. 14.

70 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht, BT-Drs. 18/2601.

71 Vgl. § 201a Abs. 3 StGB-E in der Fassung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz, BT-Drs. 18/3202.

72 Siehe die Stellungnahmen bei der Anhörung zu dem Gesetzentwurf unter http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a06/anhoerungen/stellungnahmen_inhalt/333614.

73 Siehe dazu *Löhr/Wapler* (Fn. 7), S. 111 ff.; *Logan Jones*, *Regulating Child Pornography on the Internet – the Implications of Art. 34 UNCRC*, *International Journal of Children's Rights* 1998, S. 55 ff.; *Marta Santos Pais*, *The Protection of Children from Sexual Exploitation*, *International Journal of Children's Rights* 2010, S. 551 ff.

74 Staatenpflichten gegenüber der Pharmaindustrie, insbesondere auch im Hinblick auf den Patentschutz, werden ausführlicher im General Comment Nr. 15 thematisiert, der in diesem Band ebenfalls besprochen wird.

75 Urteil des Bundesgerichtshofes v. 06.04.2006, Az. I ZR 125/05, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht 2006, S. 776.

76 Urteil des Bundesgerichtshofes v. 22.01.2014, Az. I ZR 218/12, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht 2014, S. 682.

77 Siehe dazu Christian Alexander, *Praxisanforderungen für Werbung gegenüber Kindern und Jugendlichen*, *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis im Immaterialgüterrecht und Wettbewerbsrecht (GRUR-Prax)* 2014, S. 489-492.

78 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts v. 21.10.2014, Az. 2 BvE 5/11.

79 Vgl. Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2013, hrsg. v. Ministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin 2013.

Spielräume für Kinder: Möglichkeiten und Hindernisse kreativer Weltaneignung

Anmerkungen zum General Comment Nr. 17:

Recht auf Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben und staatliche Förderung

„Kinder brauchen Zeit, Muße, andere Kinder zum Spielen, Natur, Geheimnisse und Abenteuer.“ (Pohl 2011, S.11)

Einleitung

Welche Möglichkeiten zum freien Spiel haben Kinder heute? Wie ist die Qualität des freien Spiels einzuschätzen und welche Maßnahmen begünstigen das Spielen? Ich konzentriere mich im folgenden Beitrag auf die Möglichkeiten zum freien Spiel in Außenräumen. Zunächst ziehe ich die Rechtsgrundlage heran. Daran anschließend leite ich die Bedeutung des Spielens als Grundbedürfnis und Habitus kreativer Weltaneignung her und zeige auf, in welchen forschungshistorischen Kontext eine raumgebundenen Perspektive auf Kinderspiel eingebettet ist. Es folgt ein Überblick zum Stand der empirischen Befunde, die auf Mängel in der Spielraumqualität hinweisen. Anhand der aktuellen Studie „Raum für Kinderspiel!“ zeichne ich nach, dass der Kinderalltag und die Möglichkeiten zum freien Spiel stark von den (sozial)räumlichen Bedingungen im Wohnumfeld geprägt sind. Schließlich diskutiere ich die Konsequenzen der bisherigen Betrachtungen für eine Politik zur Förderung der Umsetzung des Rechts auf Spiel.

1. Das Recht auf Spiel im bundesdeutschen Kontext

Das Recht auf Spiel ist in der UN-Kinderrechtskonvention festgeschrieben. Artikel 31 der Konvention formuliert das Recht auf Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben. Unter Absatz 1 sichert er Kindern das Recht auf Ruhe, Freizeit, Spiel und altersgemäße Aktivitäten zu. In Absatz 2 schreibt er die Verpflichtung der Vertragsstaaten fest, sich für das Recht des Kindes auf volle Beteiligung am kulturellen und künstlerischen Leben und die Bereitstellung geeigneter und gleicher Möglichkeiten für die kulturelle und künstlerische Betätigung einzusetzen, ebenso wie für aktive Erholung und Freizeitbeschäftigung (BMFSFJ 1992, S. 23). Die Rechtsgrundlage für die Interpretation und Ausgestaltung des Artikels 31 bildet der General Comment Nr. 17 (Vereinte Nationen 2013). Die Autor/innen des deutschen Kommentars zum GC Nr. 17 heben hervor, dass in der Umsetzung bisher „die Bereitstellung von vorstrukturierten und organisierten Spielaktivitäten (...) eher Beachtung findet, als die eigenständige Aneignung der Umwelt im freien Spiel und als gesellschaftliches Teilhaberecht“ (Deutsches Kinderhilfswerk 2013, S. 3). Dem Recht auf freies Spiel kommt ein zentraler Stellenwert für eine glückliche Kindheit und eine gesunde Entwicklung zu. Darauf verweisen auch die Autor/innen des deutschen Kommentars: „Das Bündnis Recht auf Spiel betont hierbei vor allem die Bedeutung des Elements ‚freies Spiel‘ als Grundbedürfnis des Kindes und stellt dieses Element neben Freizeit, Kultur und Erholung als Kernelement des Artikels 31 heraus.“ (Deutsches Kinderhilfswerk 2013, S. 4). In Anlehnung an das Konfliktpunktepapier fokussiere ich daher die Möglichkeiten des freien Spiels in Außenräumen.¹

Spielräume im Außenbereich sind seit Beginn der 1960er Jahre im Zuge der Entwicklung der funktionalen Stadt und des Anstiegens des Individualverkehrs immer stärker aus dem Stadtbild verschwunden. Der Kinderalltag ist heute geprägt von Verhäuslichung, Medialisierung, Pädagogisierung und einer verinselten Raumwahrnehmung (Blinkert 2005 [1993]). Individualisierung und gesellschaftlicher Wandel haben einerseits dazu geführt, dass Kindheit als eigenstän-

dige Lebensphase etabliert ist und Kinder als Subjekte ihrer Lebenswelt begriffen werden (Honig 2008). Dies bildet eine Voraussetzung für die Verankerung von Kinderrechten, die in der Kinderrechtskonvention als normativem Instrument mit wichtiger politischer Bedeutung ihren Ausdruck findet. Auf der anderen Seite wurde im Zuge dieser Entwicklung Kindheit stark standardisiert und vermehrt mit Leistungsansprüchen belegt. In der Folge fehlt es Kindern an freier Zeit und geeigneten Räumen zum freien Spielen draußen.

Die UN-Kinderrechtskonvention setzt das Recht auf Spiel in Bezug zu weiteren Normen der Konvention und hebt dabei vier Artikel in ihrer Bedeutung hervor: Das Recht auf Leben und Entwicklung (Artikel 6), das Recht auf die Beachtung der Interessen des Kindes (Artikel 3), das Recht gehört zu werden (Artikel 12) und das Recht auf Gleichheit (Artikel 2).

2. Beschaffenheit und Bedeutung des Kinderspiels

„Spielend setzen wir ein Stück unserer Lebensrealität außer Kraft und erfinden eine andere Wirklichkeit. In diesem Ausklinken und Entwerfen von Realität sind wir in unvergleichlicher Weise autonom.“ (Popitz 2000, S. 5)

Um die Bedeutung des Spielens für die Entwicklung von Kindern zu illustrieren, wie sie auch im General Comment Nr. 17 zum Artikel 31 der UN-Kinderrechtskonvention zum Ausdruck kommt, leite ich im folgenden Abschnitt in Anlehnung an Heinrich Popitz Spielen als Form der kreativen Weltaneignung her. Popitz sieht die Bedeutung des Kinderspiels in der menschlichen Entwicklungsgeschichte begründet und bezeichnet die Sequenz der Spielformen, die ein Kind lernt, als „eine sukzessive Erschließung neuer Dimensionen des menschlichen Handelns, eine der großen Entdeckungsgeschichten, Selbstentdeckungsgeschichten der Ontogenese“ (Popitz 2000, S. 55). Warum also spielen Kinder? Was beinhaltet und bewirkt es, wenn sie spielen? Der General Comment Nr. 17 zum Artikel 31 der UN-Kinderrechtskonvention gibt folgende Definition zum Spiel von Kindern: “Children’s play is any behaviour, activity or process initiated, controlled and structured by children themselves; it takes place whenever and wherever opportunities arise. Caregivers may contribute to the creation of environments in which play takes place, but play itself is non-compulsory, driven by intrinsic motivation and undertaken for its own sake, rather than as a means to an end. Play involves the exercise of autonomy, physical, mental or emotional activity, and has the potential to take infinite forms, either in groups or alone. These forms will change and be adapted throughout the course of childhood” (Vereinte Nationen 2013, S. 5-6).

Merkmale des Kinderspiels

In seinem Aufsatz: „Was tun wir, wenn wir spielen?“ unterscheidet Popitz fünf Spielformen: Funktionsspiele, Phantasiespiele, Regelspiele, Konzentrationsspiele und allozentrische Spiele. Die drei Erstgenannten betrachtet er in der Chronologie ihres entwicklungsgeschichtlichen Auftauchens, während er die beiden Letztgenannten eher als Sonderformen des Spiels beschreibt (Popitz 2000).

Spiel ist eine Form der Kreativität, die nicht in erster Linie darauf ausgerichtet ist, etwas zu produzieren. Ein Grundmerkmal des Spiels ist die Vorstellungskraft, die „Präsenz des Nicht-Gegenwärtigen“ (Popitz 2000, S. 84). Ein weiteres Charakteristikum liegt in der Freiwilligkeit. Neben der daraus resultierenden Spiellust und Begeisterung gehört zum Spielen eine spezielle Spielstimmung, die gekennzeichnet ist von einem „Anderssein als das gewöhnliche Leben“. Im Spiel gelten andere Regeln als im sonstigen Alltag, „so tun als ob“ gehört häufig zum Spiel und die Kunst der Fiktion ist gewünschtes und notwendiges Spielelement. Spielen erfordert wie jeder kreative Akt die Fähigkeit zur Allozentrik, die Begabung, uns in etwas anderem zentriert zu begreifen. Spielen beinhaltet als zentrale Komponente Wiederholungen, über die sich das Kind der Regelmäßigkeit der Welt vergewissert. Das Wissen und die Erfahrung, dass Abläufe wiederholt zu gleichen oder ähnlichen Ergebnissen führen, stärkt das Vertrauen des Kindes: Es erfährt nicht nur die Voraussehbarkeit der dinglichen Welt, sondern auch seine Fähigkeit des aktiven Gestaltens im Sinne der Selbstermächtigung.

Weitere Bestandteile des Spiels sind Modifikation, Dialog und Ungewissheit. Im Spiel treffen Wiederholung und Modifikation zusammen. Spiel ist immer dialogisch (wobei es sich auch um einen imaginären Dialog, einen Dialog mit sich selbst oder der dinglichen Umgebung handeln kann) und bedarf unvorhergesehener Elemente im Sinne einer Variabilität des Möglichen. Diese Schlüsselcharakteristika des Spiels finden sich auch in der Definition des General Comment Nr. 17: „The key characteristics of play are fun, uncertainty, challenge, flexibility and non-productivity. Together, these factors contribute to the enjoyment it produces and the consequent incentive to continue to play“ (Vereinte Nationen 2013, S. 6).

Bedeutung des Spiels für Kinder

Obwohl dem Spiel zu Recht viele Bedeutungen zugeschrieben werden – unter anderem fördert es motorische, kognitive und soziale Fähigkeiten – stellt sich die Frage, welche Kompetenzen Kinder ausschließlich beim Spielen erwerben oder vertiefen können. Zentrale Entwicklungsschritte, die nur in spezifischen Spielsituationen gegangen werden können, sind die Entstehung des Selbstbewusstseins durch die Fähigkeit des spielerischen Perspektivwechsels, des „role-takings“ (Mead), sowie die Fähigkeit der Anpassung der Wirklichkeit an das Ich (Freud, Piaget), die durch eine Umdeutung von Wirklichkeit erreicht wird. „Das Kind braucht das Phantasiespiel, speziell den Rollenwechsel im Phantasiespiel, um seine Erfahrungen verkraften zu können.“ (Popitz 2000, S. 57). Spielen fördert – neben motorischen, kognitiven und sozialen Kompetenzen – Vertrauen in die Welt, die Erfahrung der Selbstwirksamkeit und Autonomie. Spielen, verstanden als Habitus der kreativen Weltaneignung (Blinkert et al. im Erscheinen) und wichtiger Bestandteil der Ontogenese, als Weg der Lebensbewältigung und schöpferischen Menschwerdung (Pohl 2011), ist somit eine zentrale Ressource im Kinderalltag und bildet eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung von Kindern.

Der General Comment Nr. 17 stellt daher zum „Recht auf Spiel“ fest: „Play and recreation are essential to the health and well-being of children and promote the development of creativity, imagination, self-confidence, self-efficacy, as well as physical, social, cognitive and emotional strength and skills. They contribute to all aspects of learning; they are a form of participation in everyday life and are of intrinsic value to the child, purely in terms of the enjoyment and pleasure they afford. Research evidence highlights that playing is also central to children’s spontaneous drive for development, and that it performs a significant role in the development of the

brain, particularly in the early years. Play and recreation facilitate children’s capacities to negotiate, regain emotional balance, resolve conflicts and make decisions. Through their involvement in play and recreation, children learn by doing; they explore and experience the world around them; experiment with new ideas, roles and experiences and in so doing, learn to understand and construct their social position within the world.“

Besonders beim freien Spiel können verschiedene Spiel- und Kreativitätsformen miteinander verbunden werden. So enthält freies Spiel oft sowohl funktionale Aspekte (Bewegungsabläufe wie Hüpfen, Klettern etc.), Rollenspiele, allozentrische Aspekte als auch Elemente des Herstellens, Gestaltens und Sinnstiftens. Kinder brauchen das freie Spiel als Medium der Lebensbewältigung, der schöpferischen Menschwerdung und als eine Lebensform an sich. Der Zugang zu freiem Spiel ist somit ein wichtiger Bestandteil der Sicherung des in Artikel 6 der UN-Kinderrechtskonvention formulierten Rechts auf Leben und Entwicklung. Als Gegenpol und als Bestandteil einer zunehmend organisierten Kindheit kommt den Orten des freien Spiels dafür eine besondere Bedeutung zu.

3. Spielen als raumgebundene Handlung

*„Wo Kinder in der räumlichen Welt ihren Platz finden, zeigt konkret, was für einen Platz die Gesellschaft ihnen zuweist.“
(Zeher und Zeher 1994, S. 17)*

Woher kommt der Begriff Spielraum? Im folgenden Abschnitt erläutere ich anhand zentraler Aspekte der Kindheitsforschung die Definition von Spielraum, die meinen weiteren Ausführungen zugrunde liegt. Dabei beschränke ich mich auf ausgewählte Werke, die Meilensteine der Kindheitsforschung in Bezug auf Kinderspiel sind und anhand derer die Veränderungen des Kinderalltags nachgezeichnet werden können.

Spielraum als Lebensraum

In ihrer zum Klassiker der sozialräumlichen Kindheitsforschung avancierten Untersuchung „Der Lebensraum des Großstadtkindes“ prägt Martha Muchow den Begriff des Spielraums als Lebensraum (Muchow, M., Muchow, H. 1998 [1935]). Muchow leitet einen Paradigmenwechsel in der Betrachtung des Kinderalltags ein, indem sie die subjektive Perspektive von Kindern auf Raum fokussiert und methodisch umsetzt.² Ihre Forderung nach einer subjektorientierten Perspektive, die beinhaltet, Spielraumqualitäten aus Sicht der Kinder zu betrachten, hat auch heute nichts von ihrer Aktualität verloren. Zu berücksichtigen, wie Spielraumqualitäten aus Kindersicht aussehen, diese wesentliche Betrachtungsebene bezieht die UN-Kinderkonvention folgendermaßen ein: Neben dem in Artikel 31 enthaltenen Recht auf selbstbestimmtes Spiel findet sich als Prämisse in Artikel 3 das „Recht auf die Beachtung der Interessen des Kindes“ und in Artikel 12 als „Recht gehört zu werden“. Die genannten Artikel betonen die Wichtigkeit der aktiven Weltbewältigung für Kinder, die für das Recht auf Spiel von entscheidender Bedeutung ist, und implizieren eine Parteilichkeit für das Kind, die durch eine solche Perspektive gestärkt wird.

Nahraumbezug

Ein weiterer zentraler Aspekt der Untersuchung ist die Bedeutung, die Muchow dem Nahraum beimisst. Der Spielraum – das direkte Wohnumfeld des Kindes als Spielgebiet – bildet gemeinsam mit dem Streifraum – dem Raum, den das Kind eigenständig als Spielraum erreichen kann – den Lebensraum des Kindes. In ihrer Lebensraumtypologie unterscheidet sie

Kindheitsorte nach (1) dem zweckbestimmten Platz, (2) dem unbebauten Platz, (3) dem Spielplatz, (4) der verkehrsreichen Straße und (5) der Hauptverkehrsstraße. *Muchow* entwickelt folgende Unterscheidungen: erstens die objektiven räumlichen Gegebenheiten der Außenräume, die von Kindern in ihrem Wohnumfeld genutzt werden, als „Raum, in dem das Kind lebt“. Zweitens die Art der subjektiven Aneignung des Raums durch das Kind als „Raum, den das Kind erlebt“ und drittens die kindlichen Verhaltensweisen in unterschiedlichen Außenräumen als „Raum, den das Kind lebt“ (*Muchow* 1998 [1935]). Damit entwirft sie ein relationales Raumkonzept, das neben dem physischen Raum den im Alltag angeeigneten Raum durch seine Nutzer/innen betont, wobei sie auf die Heterogenität der Raumnutzung nach Alter, Geschlecht und sozialer Kompetenz des Kindes verweist.

Im Rahmen ihrer 1955 erschienenen Studie „Das Großstadtkind“ nimmt *Elisabeth Pfeil* das beschriebene Lebensraumkonzept auf und entwirft in Anlehnung an die Raumtypologie *Muchows* eine Topographie des Kinderalltags. Sie fasst den Kinderalltag als konzentrisches Modell, das stark an den agierenden Personen orientiert ist: Um den „Intimbezirk“, der Familie und Etagenwohnung umfasst, lagert sich als erster Ring „Nachbarschaft und Mietshaus“, d.h. die direkte Wohnumgebung. Als zweiter Ring folgt der „Einkaufskreis der Mutter, Geschäftsleute und Fremde“ und als dritter Ring der Streifenraum des Kindes, der sich nach *Pfeil* insbesondere ab dem elften Lebensjahr ausweitet. *Pfeil* misst der „Spielkameradschaft“ oder auch „Kinderschaft“ eine große Bedeutung bei (*Pfeil* 1955, S. 20-22). Sie betont die unterschiedliche Zusammensetzung der Peers nach dem jeweiligen Alter des Kindes und konstatiert, dass die Gruppengröße mit dem Alter der Kinder zunimmt.

Spiele im funktionalisierten Stadtraum

In der zum einen als theoretische Konzeptualisierung des Kinderalltags, zum anderen als vergleichende Fallstudie angelegten qualitativen Untersuchung „Orte und Zeiten der Kinder“⁴³ analysieren *Zeiger* und *Zeiger* (1994) die Veränderungen des Kinderalltags, die sich seit Beginn der 60er Jahre vollzogen haben. Besondere Aufmerksamkeit richten sie auf die Auswirkungen gesellschaftlicher Arbeitsteilung auf die städtische Raum- und Zeitordnung. Als Hauptentwicklungslinien beschreiben sie die Verinselung von Lebensräumen und die zeitliche Verplantheit des Kinderalltags. Parallel zu einem steigenden Verkehrsaufkommen, dem Verschwinden freier Flächen und der sozialen Entleerung von Nachbarschaften konstatieren sie eine zunehmende Mediatisierung von Kindheit sowie eine Individualisierung der alltäglichen Lebensführung. In der Folge verbringen Kinder weniger Zeit als früher außerhalb des Hauses, bewegen sich zunehmend zwischen „Rauminseln“ und in virtuellen Welten. Die unverplante Zeit, die Kinder außerhalb von Institutionen oder zweckgebundenen Freizeitaktivitäten zur Verfügung steht, hat nach *Zeiger* und *Zeiger* stark abgenommen, da das Tempo des Kinderalltags zunehmend von Leistungsorientierungen geprägt ist. Zudem können Kinder ihre Spiel- und Freizeitorte oft nicht selbständig erreichen oder eigenständig zwischen ihnen wechseln.

Aktionsraumqualität

Mit der Anfang der 90er Jahre von *Baldo Blinkert* durchgeführten „Freiburger Kinderstudie“ wurden erstmals repräsentative, detaillierte Daten für eine gesamte Stadterhebung, die das Spielverhalten von Kindern in Außenräumen und die Qualität der Spielmöglichkeiten darlegen (*Blinkert* 2005 [1993]). Die

Studie bezieht sich in mehrfacher Hinsicht auf die Ergebnisse der vorgestellten Arbeiten und entwickelt diese maßgeblich weiter. Mit einem Methodenmix wurde erhoben, wie Kinder im Alter zwischen 5 und 9 Jahren ihre Freizeit verbringen, welche Möglichkeiten sie zum freien Spielen draußen haben und wie die Qualität der ihnen zur Verfügung stehenden Aktionsräume zu bewerten ist. Dabei standen folgende Fragen im Zentrum: In welchem Umfang können Kinder frei und unbeaufsichtigt draußen spielen? Welche Qualität haben die ihnen zugänglichen Spielräume und inwieweit hängt das Spielverhalten in Außenräumen mit der Qualität der vorhandenen Spielräume zusammen? Ein zentrales Ergebnis der Freiburger Kinderstudie von 1993 ist, dass kaum ein Faktor den Alltag und die Entwicklung von Kindern mehr beeinflusst als die räumliche Gestaltung ihres Wohnumfeldes und die damit verbundenen Möglichkeiten des freien Spiels. Die Spieldauer von Kindern in Außenräumen korreliert mit der räumlichen Beschaffenheit des Wohnumfeldes: Je besser die Bedingungen im Wohnumfeld, umso länger die durchschnittliche Zeit, die Kinder unbeaufsichtigt draußen spielen.

Blinkert zeichnet die Entwicklung von der Kinder- zur Auto-stadt nach, in dem er die Anzahl der Autos pro Hektar im Stadtgebiet der der Kinder gegenüberstellt (*Blinkert* 2005 [1993], S. 9). *Stephan Elkins*, der sich auf die Freiburger Kinderstudie bezieht und diesen Gedanken aufgreift, betont „die Priorität des Automobils und die Nachrangigkeit der Lebensbedingungen von Kindern“ (*Elkins* 2004, S. 98). Verbunden mit dieser Entwicklung sind das Verschwinden von Spielflächen, die Erhöhung der Unfallgefahr und eine Steigerung der Schadstoff- und Lärmemission.

Zusammenfassend stelle ich vier zentrale Aspekte heraus, die sich aus der spielräumlichen Kinderforschung für das Kinderspiel ergeben: (1) Die formulierte Subjektorientierung und Parteinahme für die Interessen von Kindern, (2) den theoretisch und empirisch hergeleiteten Nahraumbezug, (3) ihre Praxisnähe und (4) die Konzeptualisierung veränderter (sozial)räumlicher und zeitlicher Bedingungen von Kindheit im Zuge des gesellschaftlichen Wandels.

4. Befunde zu Spielmöglichkeiten von Kindern

Welche Spielmöglichkeiten stehen Kindern in Außenräumen und außerhalb von institutionalisierten Betreuungs- und Freizeitinstitutionen zur Verfügung und wie werden sie von ihnen genutzt? Zu dieser Frage liegen keine umfassenden, kontinuierlich erhobenen repräsentativen Daten für das Bundesgebiet vor. Die Forschungen zum Freizeitverhalten von Kindern beziehen sich überwiegend auf bevorzugte Tätigkeiten, organisierte oder an Institutionen gebundene Angebote im Rahmen von Familie, Kindertageseinrichtungen Kindergärten, Schulen, Einrichtungen der Jugendpflege und -fürsorge. Ebenso existieren Forschungen für andere Orte organisierter Betreuungs- und Freizeitangebote wie Mitgliedschaften in Vereinen. Projektberichte und Einzelstudien zu Aspekten der Raumausstattung und des Raumverhaltens von Kindern und Jugendlichen liegen zwar auf regionaler, bislang aber kaum auf nationaler Ebene vor. Bereits *Muchow* bemängelt, dass die „Straßenöffentlichkeit“ selten zum Forschungsgegenstand erhoben wird. Diese Lücke ist bislang nicht hinreichend geschlossen worden. *Joos* konstatiert „dass das Freizeitverhalten und außerschulische Aktivitäten von Kindern ein relativ junges Forschungsgebiet darstellen“ (*Fuhs* 1996, S. 129) und somit insbesondere lange Zeitreihen über den Wandel der Freizeitgestaltung von Kindern nicht vorliegen bzw. keine Vergleichsdaten aus früheren Zeiten vorliegen.“ (*Joos* 2001, S. 179).

Allerdings finden sich mittlerweile im Rahmen von Sozialberichterstattungen, Kindersurveys und -panels Hinweise auf die Freizeitgestaltung und auf die aktuelle Situation von Kindern in ihrem Wohnumfeld. Für den folgenden Überblick beziehe ich mich auf ausgewählte Quellen, die jeweils Befunde auf nationaler Ebene erheben: (1) Die Sozialberichterstattung „Die soziale Lage der Kinder“ (Joos 2001), (2) die zweite World Vision Kinderstudie „Kinder in Deutschland 2010“ (Hurrelmann und Andresen 2010), (3) den 14. Kinder- und Jugendbericht (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2013), (4) die Daten des Kinderpanel zum Thema „Kinderleben – Aufwachsen zwischen Familie, Freunden und Institutionen“ (Alt 2005) sowie (5) die LBS Kinderpanel 2011 (Beisenkamp et al. 2011) und 2014 (Müthing et al. 2014).

Freizeit von Kindern: der außerschulische Lebensbereich

- (1) Der von Joos verwendete Begriff des außerschulischen Lebensbereiches verweist auf die zentrale Bedeutung des institutionalisierten Teils der Kindheit. Gleichzeitig steigt auch die Bedeutung, die dem außerschulischen Sektor im Hinblick auf die Generierung von Lebenschancen und die versteckte Reproduktion sozialer Ungleichheit zukommt. Über den steigenden Grad der Institutionalisierung von Kindheit und der Freizeitaktivitäten von Kindern herrscht in der Kindheitsforschung überwiegend Einigkeit (z.B. Fuhs 1994, Blinkert 1993, Zeiher und Zeiher 1994, Zinnecker 1996, Joos 2001, Pohl 2011, Weber 2012). „Der herkömmlichen Betrachtung von kindlicher Freizeit als Zeit des unverplanten Spiels und unorganisierter, spontaner Tätigkeit lassen sich Befunde empirischer Studien entgegensetzen, die belegen, dass Kinder ihre freie Zeit zunehmend weniger ‚frei‘ gestalten, sondern dass diese organisiert, institutionalisiert und durch regelmäßige feste Termine gekennzeichnet ist. (...) Die Freizeit von Kindern wird zunehmend als außerschulischer Raum für den Erwerb von kulturellem Kapital entdeckt und genutzt (von den Eltern, der Freizeitindustrie, Bildungseinrichtungen etc.).“ (Joos 2010, S. 177). Krappmann unterscheidet zwischen einer ‚Kultur für Kinder‘ und einer ‚Kultur der Kinder‘ und sieht in der skizzierten Entwicklung eine Gefährdung der eigenständigen Sozialwelt von Kindern. Er verweist darauf, dass dadurch deren Möglichkeiten zur Autonomieentwicklung stark eingeschränkt sind (Krappmann 1993).
- (2) Im Rahmen der zweiten World Vision Kinderstudie (Hurrelmann und Andresen 2010), die verschiedene Bereiche des Kinderalltags in den Blick nimmt, wird das Freizeitverhalten von Kindern zwischen 6 und 11 Jahren analysiert, wozu Kinder sowohl standardisiert als auch offen befragt wurden. Wie bereits in der vorangegangenen Untersuchung aus dem Jahr 2007 wurde mit Hilfe einer Freizeittypologie ermittelt, welchen Beschäftigungen Kinder außerhalb der Schule nachgehen, wobei das freie Spiel nicht als Kategorie gelistet wurde. Die drei am stärksten favorisierten Aktivitäten sind Freunde treffen, Sport treiben und Radfahren. Als Freizeittypen identifiziert wurden „vielseitige Kids“, „normale Freizeitleiter/innen“ und „Medienkonsument/innen“ (Leven und Schneekloth 2010, S. 98-99). Ein zentrales Ergebnis der Untersuchung besteht in dem empirischen Nachweis, dass Freizeitaktivitäten und damit der Zugang zu freizeitkulturellem Kapital sozial ungleich verteilt sind. Bereits zum Zeitpunkt der Einschulung, so ein Ergebnis der Studie, lassen sich Unterschiede im Freizeitverhalten nach sozialer Herkunft nachweisen. Sind z.B. 95% der befragten Kinder aus der Oberschicht Mitglied in einem Verein oder einer anderen Gruppe, so

ist dies nur für lediglich 42% aus der Unterschicht der Fall (Leven und Schneekloth 2010, S. 104). Die Zufriedenheit mit der Freizeit differiert nach den Merkmalen Armutserleben und Migrationshintergrund. Kinder mit diesen Merkmalen bewerten ihre Freizeit deutlich negativer als der Durchschnitt (Leven und Schneekloth 2010, S. 138).⁴

- (3) Auch der 14. Kinder- und Jugendbericht konstatiert ungleiche Optionen und Risiken im Prozess des Aufwachsens (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2013, S. 243), stellt aber keine Erhebungen über freies Spielverhalten oder dem freien Spiel gewidmete Spielzeiten an.

Die Wohnumgebung von Kindern als Ermöglichungs- oder Verhinderungsraum

- (4) Das Kinderpanel des Deutschen Jugendinstituts thematisiert die Frage, was Kinder in ihrer psychosozialen Entwicklung fördert und gefährdet. Es betont die Entstehung von Kompetenzen und Belastungen im Kontext des sozialen Nahumfeldes (Alt 2005, S. 12). Für ein Viertel der Kinder (24%) sind laut Aussage der Eltern keine ungefährdeten nahe gelegenen Spielmöglichkeiten vorhanden (Steinhübl 2005). Stellt man die Wichtigkeit in Rechnung, die dem freien Spiel in Außenräumen zukommt, liegt dieser Wert alarmierend hoch. Ein Indikator „Wohnumfeld“, gebildet aus den Merkmalen Bebauungsdichte, Umweltbelastung und Verkehrssicherheit, verweist darauf, dass 31% der Kinder in einem mehrfach belasteten Wohnumfeld leben. Deutlich häufiger mehrfach belastet, nämlich bei 66%, ist das Wohnumfeld von Kindern mit Migrationshintergrund (Steinhübl 2005, S. 254). Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Bewertung des Wohnumfeldes und den Merkmalen Einkommen und Bildungsstand der Eltern: Der Anteil der Kinder in mehrfach risikobelasteten Wohnumgebungen nimmt mit steigendem Einkommen und steigendem Bildungsstand der Eltern linear ab (Steinhübl 2005, S. 260-263), was darauf hinweist, dass deutliche sozialräumliche Ungleichheiten bestehen.
- (5) Das seit 2007 bundesweit als Panel durchgeführte LBS Kinderbarometer greift – wie auch die World Vision Kinderstudien – die in Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention formulierte Berücksichtigung des Kinderwillens auf, in dem Kinder nach ihrer Situation, ihren Einschätzungen und Wünschen befragt werden. Die 2011 realisierte Studie belegt, dass gut die Hälfte der befragten Kinder Einschränkungen beim spontanen Treffen mit Gleichaltrigen erleben. Ein Drittel der Kinder (34%) können in ihrer Wohnumgebung nicht alle Spiele spielen, auf die sie Lust haben (Beisenkamp et al. 2011, S. 102), wobei dieser Anteil in der aktuellen Studie mit 39% noch etwas höher liegt (Müthing et al. 2014, S.97). Jedes dritte Kind im Alter zwischen neun und vierzehn Jahren hat keine oder nur wenige attraktive Treffpunkte oder Spielplätze in seinem Wohnumfeld. Befragt danach, welche Merkmale ihre Lieblingsplätze aufweisen, benennen die Kinder am häufigsten fußläufige Erreichbarkeit und Abwechslungsreichtum (Müthing et al. 2014, S. 100-101). Fast ein Drittel der 2011 befragten Kinder (29%) würden gerne häufiger in der Natur sein, 7% gerne etwas seltener. Je schlechter das Wohlbefinden in der Wohnumgebung eingeschätzt wird, desto eher möchten Kinder weniger Naturkontakt (Beisenkamp et al. 2011, S. 104). Dieses Ergebnis legt die Vermutung nahe, dass das Wohlbefinden in der direkten Wohnumgebung in Zusammenhang damit gesetzt werden kann, wie offen Kinder für Naturerlebnisse sind.

Die dargestellten Forschungsergebnisse geben deutliche Hinweise auf mangelhafte Spielraumqualität von Kindern sowie auf ungleiche Zugangs- und Aneignungsmöglichkeiten. Eine noch differenziertere Betrachtung von Raumqualitäten für Kinderspiel eröffnen die Ergebnisse der aktuellen Studie zum Kinderspiel, die ich im folgenden Abschnitt ausführlich skizziere.

5. Raum für Kinderspiel⁵

In der aktuellen, vom deutschen Kinderhilfswerk in Auftrag gegebenen Studie „Raum für Kinderspiel!“ wird detailliert analysiert, welche Möglichkeiten zum freien Spiel Kindern in der Stadt zur Verfügung stehen (*Blinkert et al.*, im Erscheinen). Mit Hilfe der erhobenen Daten lassen sich Tendenzen für die Bedingungen und Ausprägungen des Kinderspiels nachzeichnen. Darüber hinaus lassen sich Handlungsbedarfe formulieren, die auch über die regionale Schwerpunktsetzung der Erhebung hinaus Gültigkeit haben. Die Studie wurde in fünf Städten Baden-Württembergs durchgeführt: Pforzheim, Ludwigsburg, Offenburg, Sindelfingen und Schwäbisch Hall. Insgesamt liegen Angaben zur Situation von 5003 Kindern im Vor- und Grundschulalter vor. Neben einer schriftlichen Elternbefragung (subjektive Aktionsraumqualität) wurden die Bedingungen des Wohnumfeldes mit Hilfe eines Wohnumfeldinventar-Bogens erhoben (objektive Aktionsraumqualität). Der Perspektive der Kinder wurde in Form von Spielplatzbegehungen und Zeichnungen von Wunschspielorten Rechnung getragen.⁶

Der Studie liegt, wie auch der Vorgängerstudie, das Konzept des Aktionsraumes zugrunde. Aktionsräume lassen sich durch vier Merkmale charakterisieren, die jeweils nicht allein objektiv gesetzt werden können, sondern mit dem Alter und der sozialen Kompetenz der Kinder variieren:⁷

- (1) Zugänglichkeit: Gemeint ist die selbständige Erreichbarkeit von Spielorten, die sich im näheren Wohnumfeld befinden. Der Zugänglichkeit können soziale Barrieren (z.B. Verbote), räumliche (zu große Entfernung vom Wohnort) und verkehrstechnische (z.B. stark befahrene Straßen) Barrieren entgegenstehen.
- (2) Gefahrlosigkeit: impliziert nicht die Abwesenheit von Gefahr, sondern die Fähigkeit, Gefahren erkennen und mit ihnen umgehen zu können. Insbesondere dieses Kriterium differiert stark nach subjektiven Merkmalen (alters- und milieuspezifische Kompetenzen). Eine wichtige Größe stellen die Art und der Umfang des Individualverkehrs dar.
- (3) Gestaltbarkeit: in der Form, dass Spielorte vielseitig nutzbar, abwechslungsreich und gestaltungsoffen sind, was am Grad ihrer Handlungsoffenheit bzw. -determiniertheit gemessen werden kann.
- (4) Interaktionschancen: als Möglichkeit, andere Kinder zu treffen und mit ihnen gemeinsam den Spielort zu nutzen.

Die beiden erstgenannten Kriterien – Zugänglichkeit und Gefahrlosigkeit – bilden die Grundvoraussetzungen dafür, dass Kinder die Möglichkeit haben, unbeaufsichtigt draußen zu spielen. Sie können als strukturelle Aspekte bezeichnet werden. Die selbständige Erreichbarkeit von Spielorten in der direkten Wohnumgebung ist eine Bedingung für das freie Spiel. Sind Spielorte potenziell erreichbar, stellt sich die Frage, ob mit ihrer Nutzung vertretbare Sicherheitsrisiken verbunden sind oder sie als „zu gefährlich“ klassifiziert werden. Geklärt wird also anhand der beiden Kriterien, ob ein Ort als Spiel-

raum genutzt wird. Die beiden letztgenannten Merkmale – Gestaltbarkeit und Interaktionschancen – stehen für die Art der Alltagsnutzung: Erfüllt ein Spielraum das Bedürfnis von Kindern, sich gemeinsam mit Gleichaltrigen dort aufzuhalten, ihn auf möglichst abwechslungsreiche Weise zu nutzen und ihn spielend zu gestalten? Sie können daher als handlungsspezifische Aspekte klassifiziert werden, die das wie der Nutzung genauer festlegen.

In Anlehnung an die klassischen Befunde der Kindheitsforschung liegt der Studie „Raum für Kinderspiel!“ ein Raummodell des Kinderalltags zugrunde, das verschiedene Orte der Kindheit in konzentrischen Kreisen verortet, die um die Wohnung des Kindes verlaufen.⁸ In einem Radius von 50 Metern um die Wohnung liegt der wohnungsnaher Bereich, der insbesondere für jüngere Kinder von größter Relevanz ist. Der Nahraum umfasst ein Gebiet mit einem Radius von bis zu 200 Metern und bietet Kindern die Möglichkeit, eigenständig und unbeaufsichtigt zu spielen. Der Streifraum mit einem Radius von bis zu 500 Metern wird für Kinder mit zunehmendem Alter interessanter. Wichtig ist, dass er attraktive Spielmöglichkeiten bietet, damit Kinder motiviert sind, den Streifraum trotz größerer Wegstrecken zu nutzen. Er ist eher als Expeditionsgebiet denn als ständiger Spielort zu kategorisieren. Daneben existieren die nach *Zeiger* als Inseln bezeichneten Orte der Kindheit, die je nach Alter des Kindes nicht oder nur in eingeschränktem Umfang von diesem selbst erreicht werden können.

Objektive Aktionsraumqualität: Bedingungen im Wohnumfeld

Die Erfassung der Bedingungen im Wohnumfeld erfolgte mit Hilfe eines Wohnumfeldinventarbogens, der pro Kind erhoben wurde und in den Indikatoren aus den folgenden vier Bereichen eingingen: Angaben (1) zur Lage der Wohnung, (2) zu den Spielmöglichkeiten im Bereich direkt bei der Wohnung (Garten, Hof, Vorgarten, Platz vor dem Haus, Entfernung zur Straße), (3) zum Nahraum (Verkehr, Fahrbahnbreite, Temporegelung, Parkierung, Lärmbelastung) und (4) zum Streifraum (Art des Wohngebietes, verkehrsreiche Straßen, naturnahe Grünflächen, Spielplätze).

Fasst man die Bereiche zu einem Wohnumfeldindex zusammen, so liegen für etwas mehr als 50% der Kinder günstige bis sehr günstige Bedingungen im Wohnumfeld vor, wohingegen das Wohnumfeld für rund 30% der Kinder ungünstig oder sehr ungünstig ist.⁹ Dieser Befund deckt sich annähernd mit der im vorangegangenen Abschnitt skizzierten Einschätzung des Kinderpanels. Betrachtet man die drei Kreise um die Wohnung einzeln, so zeigt sich, dass sich die objektiven Bedingungen des Wohnumfeldes mit der Entfernung von der Wohnung verschlechtern. Bezogen auf den wohnungsnahen Bereich ist hervorzuheben, dass sehr viele Kinder die Möglichkeit haben, im Garten oder im Hof zu spielen (85%) und eine Grünfläche oder einen Vorgarten vor dem Haus zu nutzen (80%). Ein deutliches Manko ist, dass lediglich für einen kleinen Teil (14%) eine deutliche Pufferzone zwischen Haustür und Straße existiert. Für den Nahraum gilt, dass mehr als jedes 10. Kind (13%) ungünstigen oder sehr ungünstigen Bedingungen ausgesetzt ist, was bedeutet, dass eine Nutzung des Nahraums durch Verkehrs- und Lärmbelastung erschwert ist. Die Nutzung des Streifraums ist für fast die Hälfte der Kinder durch verkehrsreiche Straßen erschwert. Etwa die Hälfte der Kinder haben eine naturnahe Fläche oder eine große Grünfläche im Radius ihres Streifraumes, bei der anderen Hälfte der Kinder ist das nicht der Fall.

Subjektive Aktionsraumqualität: Einschätzung der Eltern

Den räumlichen Gegebenheiten wurde als subjektive Aktionsraumqualität die Einschätzung der Eltern gegenübergestellt. In den Index zur subjektiven Aktionsraumqualität gingen die Antworten auf drei Fragen des Elternfragebogens ein, die Angaben hinsichtlich der Kriterien Gefährlosigkeit, Zugänglichkeit, Gestaltbarkeit und Interaktionschancen enthalten:

- Kann das Kind ohne Bedenken draußen spielen? (Gefährlosigkeit, Zugänglichkeit)
- Welche Spielorte stehen dem Kind zur Verfügung? (Zugänglichkeit, Gestaltbarkeit)
- Gibt es Freunde in erreichbarer Nähe? (Interaktionschancen).

Laut Angaben der Eltern können 55% der Kinder ohne Aufsicht und ohne Bedenken draußen spielen, 23% ohne Aufsicht und mit Bedenken, 18% nur unter Aufsicht und für 4% der Kinder ist draußen spielen überhaupt nicht möglich. Wie der Index für die subjektive Aktionsraumqualität zeigt, verfügen etwa die Hälfte der Kinder nach den Angaben ihrer Eltern über gute oder sehr gute Aktionsräume: „Sie können ohne Aufsicht draußen spielen, können Freunde selber erreichen und können zwischen mehreren Spielorten wählen“ (Blinkert et al., im Erscheinen). Für etwa ein Viertel der Kinder ist dagegen eine schlechte oder sehr schlechte Aktionsraumqualität zu verzeichnen: „Sie können gemäß der Einschätzung ihrer Eltern nur mit Bedenken, nur unter Aufsicht oder überhaupt nicht draußen spielen; können ihre Freunde nicht selber erreichen oder kennen keine Freunde in der Nachbarschaft und haben keinen Spielort, auf dem sie sich ohne Aufsicht aufhalten können“ (Blinkert et al., im Erscheinen). Vor welchem Hintergrund treffen nun die Eltern ihre Einschätzung zur Aktionsraumqualität der Kinder? Es lassen sich mehrere eindeutige Effekte ausmachen, mit denen die Einschätzung der Eltern zusammenhängt.

Raumeffekte: Die subjektive Einschätzung der Eltern korreliert in hohem Maße mit den über das Wohnumfeldinventar festgestellten objektiven Bedingungen im Wohnumfeld. Eltern beurteilen somit die Spielmöglichkeiten ihrer Kinder in Anlehnung an die räumlichen Gegebenheiten im Wohnumfeld (Wohnsituation, Quartierstyp, Verkehrsaufkommen, vorhandene Spielflächen etc.).

Alter des Kindes als Bewertungseffekt: Eine weitere wichtige Einflussgröße für die Einschätzung der Eltern ist das Alter der Kinder, an dem die Eltern deren Risikokompetenz festmachen. Die Bewertung der Aktionsraumqualität wird mit steigendem Alter des Kindes günstiger. Demgegenüber hat das Geschlecht des Kindes keine Auswirkungen auf die Einschätzung der Aktionsraumqualität.

Sozialraumeffekte: Die Einschätzung des sozialen Klimas, die über die beiden Merkmale Bekanntheit der Kinder und Hilfsbereitschaft in der Nachbarschaft gemessen wurde, steht in engem Zusammenhang mit den Merkmalen des Wohnumfeldes. Zudem beeinträchtigt sie die Einschätzung der Aktionsraumqualität durch die Eltern. Je günstiger die Bedingungen des Wohnumfeldes, desto positiver die Beurteilung des sozialen Klimas und die Einschätzung der Aktionsraumqualität. Zum einen deutet dieses Ergebnis darauf hin, dass auch die sozialen Verhältnisse im Wohnquartier in die Einschätzung der Aktionsraumqualität durch die Eltern eingehen, zum anderen verdeutlichen sie, dass ein Zusammenhang zwischen physisch-räumlichen und sozialräumlichen Bedingungen besteht, der durch einen Sortierungs- bzw. Selektionseffekt zustande kommt.

Selektionseffekte: Neben den physisch-räumlichen Bedingungen und dem sozialen Klima haben die familiären Ressourcen (Schulabschluss der Eltern, Familienstand, Erwerbsstatus Migrationshintergrund) einen deutlichen indirekten Einfluss auf die Bewertung der Aktionsraumqualität. Da mit den familiären Ressourcen ein starker Selektionseffekt einhergeht, wird die Einschätzung der Eltern indirekt über die Wahl des Wohngebietes beeinflusst. Je ungünstiger die sozialen, kulturellen und ökonomischen Ressourcen der Familie sind, desto schlechter sind die räumlichen Bedingungen im Wohnumfeld und die Bewertung der Aktionsraumqualität durch die Eltern. Familien werden also gemäß ihren Ressourcen auf Wohngebiete sortiert, die für das Aufwachsen von Kindern im Vorschul- und Grundschulalter als mehr oder weniger günstig zu bewerten sind. Der beschriebene Selektionseffekt verweist darauf, dass soziale Ungleichheiten auch in Bezug auf die Möglichkeiten zum freien Kinderspiel im Außenbereich räumlich festgeschrieben werden, ähnlich wie dies in den unter Punkt 4 erwähnten Studien für institutionalisierte Freizeitangebote nachgewiesen wurde.

Dispositionseffekte: Je stärker die Lernorientierung der Eltern und je höher deren Sicherheitsorientierung, desto negativer ist die Einschätzung der Aktionsraumqualität. Bei einer stärkeren Lernorientierung ist zu vermuten, dass gute Spielmöglichkeiten von den Eltern eher als Ablenkung vom Lernen eingeschätzt werden. Eine hohe Sicherheitsorientierung impliziert möglicherweise die stärkere Fokussierung der Risiken im Wohnumfeld. Beide Orientierungen stehen in Zusammenhang mit den familiären Ressourcen: Eltern mit niedrigem Schulabschluss und Eltern mit Migrationshintergrund sind stärker lern- und sicherheitsorientiert als solche mit hohem Schulabschluss und ohne Migrationshintergrund.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sowohl die Merkmale des Wohnumfeldes als auch die Einschätzung des sozialen Klimas eine starke Abhängigkeit zum Urbanisierungsgrad (gemessen an der Größe des Stadtkerns) aufweisen und mit steigendem Urbanisierungsgrad die Aktionsraumqualität negativer eingeschätzt wird. Es ist also damit zu rechnen, dass die Bedingungen des Wohnumfeldes – und damit eine wichtige Voraussetzung für das Kinderspiel – in Großstädten deutlich ungünstiger sind als in der vorliegenden Stichprobe.

„Die Zeit, die Kinder mit freiem Spielen im Umfeld ihrer Wohnung verbringen“ so ein Hauptergebnis der Studie, „hängt vor allem von der Aktionsraumqualität ab“ (Blinkert et al., im Erscheinen). Bei sehr guter Aktionsraumqualität sind dies im täglichen Durchschnitt fast zwei Stunden, bei sehr schlechter Aktionsraumqualität dagegen lediglich 16 Minuten. Für die Aktionsraumqualität sind als indirekte Selektionskriterien die familiären Ressourcen ausschlaggebend, die wiederum stark mit den Dispositionen für eine Lern- und Sicherheitsorientierung korrelieren, die beide mit sinkenden familiären Ressourcen zunehmen. Die Untersuchung stellt daher fest, dass ‚Straßenkindheit‘, verstanden als die Möglichkeit des Spielens im öffentlichen Raum, als ein typisches Mittelschichtphänomen bezeichnet werden kann. Somit sind Familien mit ausgeprägten sozialen, kulturellen und ökonomischen Kapitalressourcen mehrfach begünstigt, nämlich hinsichtlich des offiziellen Lehrplanes, der institutionalisierten Freizeitangebote und auch hinsichtlich der Möglichkeiten des freien Spiels im Wohnumfeld.

Gefahren und Hindernisse

Welche Gründe stehen nun einer Nutzung von Außenräumen entgegen? Die von den Eltern benannten Hindernisse lassen sich auf die eingangs beschriebenen Kriterien von Aktions-

räumen beziehen: Gefährlosigkeit, Zugänglichkeit, Gestaltbarkeit und Interaktionschancen. Für annähernd zwei Drittel der Kinder, die nur unter Bedenken, unter Aufsicht oder gar nicht draußen spielen können, werden Verkehrsgefahren als Grund angegeben. Diese betreffen die Dichte und Geschwindigkeit des Verkehrs sowie mangelnde Rücksichtnahme. Ein gutes Viertel der Eltern führt soziale Gefahren als Hindernisse an, darunter vor allem die Anwesenheit von Menschen, die Alkohol oder andere Drogen konsumieren. Weitere Gefahren sehen Eltern durch Verwahrlosung von Spielorten (8%) und technische und bauliche Mängel (6%) gegeben. Gefahren werden insgesamt von knapp 80% der Eltern als Grund dafür benannt, dass sie ihre Kinder nicht oder mit Einschränkungen draußen spielen lassen. Für ein Drittel der Kinder, die nicht oder nur mit Bedenken oder unter Aufsicht spielen können, bestehen Hindernisse in der Zugänglichkeit zu Spielorten: 18% haben keine geeigneten Spielorte in erreichbarer Nähe, für 17% ist der Zugang durch Barrieren wie Hauptverkehrsstraßen blockiert, für 5% durch Verbote. Fehlende Interaktionschancen und mangelnde Gestaltbarkeit werden selten als Verhinderungsgrund angegeben (6 bzw. 7%), was nicht bedeutet, dass sie als Kriterien nicht von Interesse sind, sondern dass diese Kriterien erst relevant werden, wenn die Kriterien der Gefährlosigkeit und Zugänglichkeit erfüllt und Spielorte damit für Kinder generell nutzbar sind.

Welche Bedeutung Spielen als Beschäftigung im Kinderalltag zukommt, verdeutlichen die Antworten der Eltern auf die Frage nach den Lieblingsbeschäftigungen ihrer Kinder.¹⁰ Für fast alle Kinder (87%) ist Spielen eine Lieblingsbeschäftigung.¹¹ Von den Kindern, denen Spielen als Lieblingsbeschäftigung zugeschrieben wird, verbringen 42% bevorzugt Zeit mit Spielen in Außenräumen. Die Qualität des Wohnumfeldes hat Einfluss auf die Spielpräferenzen: Bei günstigem Wohnumfeld spielen 46% der Kinder gerne draußen, bei weniger günstigen räumlichen Bedingungen sind es 38%. Der Anteil der Kinder mit der Lieblingsbeschäftigung Spielen nimmt mit zunehmendem Alter ab.

6. Empfehlungen und Ausblick

„Die Zukunft wird entscheidend davon abhängen, in welchem Maße wir den Kindern ermöglichen, zu kreativen, selbstbewussten, sozial-kompetenten Erwachsenen zu werden.“
(Pohl 2011, S. 3)

Den (sozial)räumlichen Bedingungen kommt eine zentrale Bedeutung für das Spielen und damit für den Kinderalltag und die Entwicklungschancen von Kindern zu. Welche Empfehlungen lassen sich vor diesem Hintergrund formulieren, um das Recht auf Spiel und insbesondere das Recht auf freies Spiel in Außenräumen zu gewährleisten? Welche Maßnahmen sollten Städte und Kommunen einleiten, um eine Vielfalt an Spielmöglichkeiten, eine gute, gefahrlose Verbindung zwischen Spielorten und die funktionale Unbestimmtheit von Spielräumen zu befördern?

Übergeordnete Prinzipien

Die Empfehlungen orientieren sich an drei übergeordneten Prinzipien, die ausschlaggebend sind für die Erhaltung und Verbesserung der Aktionsraumqualität von Kindern.

(1) Strukturell verankerte Kinderraumpolitik

Über allen Empfehlungen steht die Prämisse, Kinder(spiel)politik als Raumpolitik zu begreifen. Diese Raumpolitik sollte als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe angelegt und in den städtischen Strukturen dauerhaft verankert sein. Für Städ-

te und Kommunen bietet sich hier die Möglichkeit, auf Lebensbedingungen positiv einzuwirken und soziale Ungleichheit in Bezug auf die Möglichkeiten des freien Spiels abzubauen. An der Planung und Umsetzung der Spielraumgestaltung sollten Vertreter_innen verschiedener Stellen – z.B. des Sozialreferats, des Tiefbauamtes, des Stadtplanungsamtes, des Amtes für Grünflächen und Friedhöfe und des Wohnungsamtes – beteiligt werden. Die Einrichtung von Kinderbüros, wie es sie bereits in einigen Städten gibt oder auch ressortübergreifende Arbeitsgruppen können eine solche Aufgabenstellung unterstützen. Die Studie „Raum für Kinderspiel!“ verweist auf die Vorbildliche Verankerung einer solchen Kinderraumpolitik in der Spielleitplanung Rheinland-Pfalz. Dort wird die Spielleitplanung als querschnittsorientierte Aufgabe verstanden und mit Hilfe einer Arbeitsgruppe umgesetzt, die Planungsprozesse steuert und begleitet.

Da Kinder ihr Wohnumfeld erkunden, ihren Streifraum erweitern und an verschiedenen, auch ihnen nicht explizit zugeschriebenen Orten spielen ist es wichtig, nicht nur für Kinder ausgewiesene Räume (Spielplätze) in die Planung einzubeziehen, sondern den gesamten Stadtraum kinderspielgerecht zu gestalten. Eine aus der Freiburger Kinderstudie und der Studie „Raum für Kinderspiel!“ abgeleitete Forderung ist die Einführung eines „Soziotopenschutzes“: In Anlehnung an den Umweltschutz und die Umweltverträglichkeitsprüfung sollte als Aspekt eines raumbezogenen Kinderschutzes eine Kinderträglichkeitsprüfung etabliert und gesetzlich verpflichtend werden. Eine solche Prüfung könnte dazu beitragen, den Schutz von Räumen zu gewährleisten, die für die Entwicklung von Kindern als besonders wertvoll zu klassifizieren sind. Ein wichtiges Anliegen einer städtischen bzw. kommunalen Kinderraumpolitik muss auch darin bestehen, eine gerechte Verteilung von Aktionsräumen im Stadtgebiet zu sichern. Sie kann insbesondere in Stadtteilen mit bisher niedriger Aktionsraumqualität ausgleichend wirken, um Kindern im gesamten Stadtgebiet gemäß Artikel 2 der UN-Kinderrechtskonvention – dem Recht, nicht diskriminiert zu werden – gleichermaßen Zugang zu qualitativ hochwertigen Spielräumen in ihrem jeweiligen Wohnumfeld zu gewähren.

(2) Kinder als Expert/innen in eigener Sache

Im Sinne des Artikels 12 der UN-Kinderrechtskonvention, des Rechts gehört zu werden, und des Artikels 3, im besten Interesse des Kindes zu handeln, sollten Kinder als Expert/innen in eigener Sache an der Spielraumplanung und -umsetzung beteiligt werden. Kinder(spiel)rechtspolitik ist als zentraler Bestandteil gesellschaftlicher Entwicklung zu betrachten, denn sie sichert die Entwicklungschancen der nachfolgenden Generation und ist daher zukunftsweisend (Sünker 2004). In den vergangenen 25 Jahren fand, auch angestoßen durch die UN-Kinderrechtskonvention, ein Umdenken hinsichtlich der Umsetzung von Kinderrechten statt. So wurden beispielsweise Kinderbeauftragte benannt, Kinder- und Jugendparlamente und Kinderbüros eingerichtet sowie in offenen Foren gearbeitet. Wie das im Rahmen des Nationalen Aktionsplanes für ein kindgerechtes Deutschland 2005 bis 2010 erstellte Gutachten „Freiräume für Kinder und Jugendliche“ betont, gibt es bundesweit eine Vielzahl von Ansätzen und Initiativen für die Beteiligung von Kindern an der Spielraumplanung. Diese sind jedoch nicht systematisch verankert und haben daher oft punktuellen Charakter (BMVBS 2010). Zu unterscheiden sind zwei Modelle mit jeweils unterschiedlichen Vorgehensweisen: (1) kinderpolitische Modelle, in denen Kinderinteressen anwaltlich von Erwachsenen vertreten werden und (2) Verfahren, in denen Kinder ihre Interessen selbst vertreten. Die anwaltliche Vertretung von Kinderinteressen ist wichtig, weil Kinder nicht in allen Gremien vertreten sind. Die direkte

Beteiligung von Kindern ist bedeutsam, weil sie neue Perspektiven eröffnet und das Demokratieverständnis der nachfolgenden Generation nachhaltig stärkt (siehe hierzu auch *Meinhold-Henschel* 2005). Zusätzlich zur Wahl der Form der Beteiligung gilt es, deren Reichweite in den Blick zu nehmen: Zu einer Beteiligungskultur im Sinne einer Spielraumpolitik als Kinderrechtspolitik gehört nicht nur die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Gestaltungsprozessen von Spielräumen. Dazu gehört auch die Beteiligung an deren Planung und an der Entscheidungsfindung darüber, welche Flächen zur Verfügung stehen sollen.

Das Kinderbüro Freiburg erreicht diese Beteiligung beispielsweise über das Projekt „Stadtteildetektive“, das in Kooperation mit Schulen durchgeführt wird. Es dient dazu, die Aktionsräume im direkten Wohnumfeld von den vor Ort lebenden Kindern einschätzen zu lassen, um dann konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Aktionsraumqualität einzuleiten.¹² Das Verfahren besteht aus vier Bausteinen: (1) einer Vorbefragung mit Hilfe eines Befragungsheftes, (2) einer Stadtteilerforschung, in der die Kinder ihre Lieblingsorte, angstbesetzte Orte und Gefahrenstellen sowie ihre täglichen Wege in einer Karte dokumentieren und diese anschließend zusammenführen, (3) einer gemeinsamen Begehung mit Vertreter/innen des Garten- und Tiefbauamtes, der (4) die gemeinsame Umgestaltung eines kritisch bewerteten Ortes folgt. „Das Grundsätzliche an einer kindergerechten Stadt wäre“, so Andrea Wagner, Leiterin des Kinderbüros der Stadt Freiburg „dass (...) wir nicht nur freundlich mit ihren Bedürfnissen umgehen, sondern ihnen Gerechtigkeit verschaffen. Das würde für mich bedeuten, dass sie eine aktive Mitsprache haben, nicht nur eine Mitsprache, sondern auch ein Einspruchsrecht, z.B. bei Bebauungsplänen“ (*Wagner* 2012).¹³ Die 3. World Vision Kinderstudie mit dem Untertitel „Wie gerecht ist unsere Welt?“ bilanziert, dass Kinder sehr kompetent und authentisch über ihre Lebenswelt berichten und über einen ausgeprägten und realitätsnahen Gerechtigkeitssinn verfügen (*Hurrelmann und Andresen* 2013).¹⁴

(3) Praxisnahe Bestandsaufnahmen als Planungsgrundlage

Eine praxisorientierte Kinderraumforschung bildet die Grundlage für bedarfsgerechte Planung: Um Planungs- und Raumentwicklungsprozesse auf die Bedürfnisse von Kindern ausrichten zu können, ist es sinnvoll, ein Monitoring zur Evaluierung der vorhandenen Bedingungen einzuführen. Hierfür hat sich der methodische Ansatz der „Freiburger Kinderstudie“ bzw. der Studie „Raum für Kinderspiel!“ bewährt. Das Monitoring richtet sich idealtypisch auf die Gesamtstadt bzw. Gemeinde oder Kommune, kann aber (z.B. bei dringendem Planungsbedarf) auch kleinräumigere Gebiete in den Blick nehmen. Es erfolgt in mehreren Schritten:¹⁵

1. Einschätzung der Aktionsraumqualität durch die Eltern: Mit Hilfe einer flächendeckenden schriftlichen Befragung der Eltern wird die Aktionsraumqualität der Kinder systematisch erhoben. Dies kann je nach Größe des Untersuchungsgebietes entweder durch eine Vollerhebung oder die Befragung einer repräsentativen Stichprobe realisiert werden. Da Eltern ein großes Interesse an der Verbesserung der Aktionsraumqualität im Wohnumfeld haben und ihre Wohnumgebung genau kennen, bietet eine solche Befragung die Chance auf einen guten Rücklauf und qualitativ hochwertige Daten.

2. Feststellung der objektiven Aktionsraumqualität: Um die räumlichen Gegebenheiten hinsichtlich ihrer Qualität für das Kinderspiel zu evaluieren, werden – wie in Abschnitt 5 unter der Überschrift „Objektive Aktionsraumqualität“ beschrieben – die physisch-räumlichen Bedingungen pro Wohneinheit

durch Beobachtung und mit Hilfe eines Inventarbogens pro Wohneinheit erhoben. Die Ergebnisse werden mit der durch die Eltern geäußerten Einschätzung zur Aktionsraumqualität in Verbindung gebracht. Über die Erstellung eines Kriterienkatalogs ist es möglich, auf einer Skala auszumachen, wie kinderspielfreundlich ein Wohngebiet einzuschätzen ist.

3. Begehungen mit Kindern: Um qualitative Einblicke in die Spielmöglichkeiten vor Ort zu bekommen, sollten mehrstündige Begehungen mit kleinen Gruppen von Kindern in ihrer Wohnumgebung stattfinden. Eine Variante einer solchen Stadtteilbegehung ist die beschriebene Methode der Stadtteildetektive. Das Instrument der Begehung kann auch genutzt werden, um den Erfolg von bereits umgesetzten Gestaltungsmaßnahmen einzuschätzen. Dazu wird die Begehung mehrere Monate nach der vorgenommenen Veränderung des Wohnumfeldes durchgeführt.

Ziel des beschriebenen Monitorings ist es, eine Planungsgrundlage zur Verfügung zu stellen, um die räumlichen Chancen für Kinder zu verbessern und gerechter auf die Stadtteile bzw. Wohnquartiere zu verteilen. Dabei soll und kann es keinesfalls Beteiligungsprozesse ersetzen.

Konkrete Maßnahmen

Die in der Untersuchung „Raum für Kinderspiel!“ diskutierten konkreten Maßnahmen beziehen sich auf drei zentrale Gesichtspunkte, die aus den Gründen hergeleitet wurden, die der Beispielbarkeit von Räumen entgegenstehen:

- (1) die Verringerung der Gefahren an und rund um Spielorte,
- (2) die Verbesserung des sozialen Klimas im Wohngebiet und
- (3) die Steigerung der Attraktivität von Spielorten.

(1) Verringerung von Gefahren

Die größten Gefahren bergen die durch den *Autoverkehr* verursachten Risiken. Es ist daher eine wichtige Maßnahme, die Übergangszone von der Haustür zur Straße kinderfreundlich zu gestalten, denn diese ist insbesondere für jüngere Kinder als Spielort von großer Bedeutung. Dies kann durch eine beispielbare Freifläche vor dem Eingang oder eine Verbreiterung des Gehweges erreicht werden. Eine zentrale Maßnahme ist der Ausbau einer an vielen Orten bereits eingeleiteten umfassenden Verkehrsberuhigung, z.B. in Form von 30er-Zonen, Aufpflasterungen oder mit Hilfe mechanischer Barrieren. Eine weitere Möglichkeit der Verkehrsberuhigung besteht darin, Einmündungen und Kreuzungen abzuriegeln und Sackgassen zu schaffen. Durch die Unterbrechung von Durchgangsstraßen wird der Verkehr reduziert und bisher dem Verkehr gewidmete Räume zu Spielräumen umgewandelt. Ein klassisches Vorgehen der Verkehrsberuhigung ist auch die Schaffung von Spielstraßen, für die zahlreiche mehr oder weniger kostengünstige Varianten existieren.¹⁶ Die Studie betont, dass Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung oft auf den Widerstand der Anwohnerschaft stoßen, was vor dem Hintergrund bedenklich stimmt, dass die Zahl der Haushalte mit Kindern im Zuge des demographischen Wandels weiter sinkt und damit möglicherweise auch deren Lobby in der Bevölkerung.

(2) Verbesserung des sozialen Klimas

Eine im Vergleich zu den Gefahren des Individualverkehrs deutlich geringere Rolle spielen *soziale Gefahren*. Die Angst vor sozialen Gefahren wird durch fehlende soziale Kontrolle hervorgerufen. Diese ist darauf zurückzuführen, dass sich im Zuge der Funktionstrennung von Wohnen und Arbeiten immer weniger Menschen im öffentlichen Raum aufhalten und sich Nachbarschaften in der Stadt stark verändert haben.

Gab es früher eher Menschen, die eine „Quartierswächter/innen-Funktion“ innehatten, müsste eine solche Figur im öffentlichen Raum heute neu belebt werden. Eine in der Studie „Raum für Kinderspiel!“ angeführte Möglichkeit, der fehlenden informellen Kontrolle entgegenzuwirken, ist die Einführung eines/einer Quartierspolizist/in, der/die – unbewaffnet – eine solche Funktion übernehmen könnte. Eine andere Strategie, die bereits in einigen deutschen Städten und Ortschaften zur Anwendung kommt, ist der Zusammenschluss von Unternehmer/innen, Bewohner/innen und Vertreter/innen von Institutionen, die ihre Räumlichkeiten nach außen sichtbar mit einem Logo ausstatten, das signalisiert, dass sie Kindern bei Bedarf eine Anlaufstelle bieten. Solche Projekte sind zudem vor dem Hintergrund interessant, dass sie den sozialen Zusammenhalt einer Gemeinde bzw. eines Quartiers stärken, indem sie eine zivile Form der Solidarität praktizieren.¹⁷ Eine Möglichkeit der Verbesserung des sozialen Klimas besteht auch darin, Anwohner/innen über aktivierende Befragungen und Teiligungsprojekte für die Belange der direkten Wohnumgebung zu sensibilisieren und in die Gestaltung einzubeziehen.

(3) Steigerung der Attraktivität von Spielorten

Drei Aspekte sind ausschlaggebend für einen hohen Gebrauchswert von Spielräumen¹⁸: die Vielfalt der vorhandenen Spielorte, deren Vernetzung untereinander und die funktionale Unbestimmtheit ihrer Nutzung. Wie unter dem Punkt „Strukturell verankerte Kinderpolitik“ bereits erwähnt, sollte der gesamte Stadtraum in der direkten Wohnumgebung für Kinder beispielbar sein. Die ihnen zur Verfügung stehenden Räume sollten möglichst unterschiedliche Gestaltungselemente aufweisen und Kinder sollten die Wahl zwischen verschiedenen Spielorten haben. Für eine solche *Vielfalt der Nutzung* ist die Verringerung von Verkehrsgefährdungen durch Verkehrsberuhigung unabdingbar. Zudem sollten Räume wie Schulhöfe oder Außenräume von Kitas außerhalb von deren Öffnungszeiten für die anwohnenden Kinder zum Spielen freigegeben werden. Eine weitere Voraussetzung für einen hohen Gebrauchswert liegt in der abwechslungsreichen Ausgestaltung von Spielräumen: Neben naturnahen Flächen mit hügeligen Gestaltungselementen, die Klettermöglichkeiten, Verstecke, Sichtschutz und unterschiedliche Spielzonen bieten, sollten Kindern Räume mit Möglichkeiten zur sportlichen Betätigung, Sitzmöglichkeiten und überdachte Treffpunkte zur Verfügung stehen. Als Spielräume sollten auch öffentliche Plätze, Parks und Grünflächen, Brachen und Orte mit naturnahen Gestaltungselementen (z.B. mit Wasserstellen, Obstbäumen, robustem Strauchwerk, beweglichen Naturmaterialien wie Baumstämmen) nutzbar sein. Um die Erreichbarkeit der verschiedenen Orte zu gewähren, müssen diese durch ein Wegesystem untereinander *vernetzt* und fußläufig erreichbar sein. Auch die Ausgestaltung dieser Wege ist bedeutsam, da sie von Kindern eher benutzt und als Spielraum genutzt werden, wenn bereits attraktive Spielmöglichkeiten auf dem Weg liegen (vg. hierzu *Lange* und *Stadelmann* 2013).

Kriterien für attraktive Spielräume beschreibt auch das bereits zitierte Gutachten „Freiräume für Kinder und Jugendliche“: Sie sollen eine hohe Aufenthaltsqualität aufweisen, Erlebnisvielfalt bieten, eine multifunktionale Nutzung begünstigen, von Kindern veränderbar und gestaltbar sein, Rückzugs- und Bewegungsmöglichkeiten bereitstellen. Das Gutachten betont ebenso wie die Untersuchung „Raum für Kinderspiel!“ die *Erreichbarkeit* von Spielräumen als grundsätzliches Kriterium für deren Nutzung. Es betont die Notwendigkeit der Berücksichtigung unterschiedlicher Nutzungsmuster von Mädchen und Jungen (BMVBS 2010). Um Orte mit hoher Aktionsraumqualität auch für diejenigen Kinder zur Verfügung

zu stellen, die in Einrichtungen betreut werden, sollte darauf geachtet werden, dass Angebote der organisierten Nachmittagsbetreuung über Außenräume mit den beschriebenen Merkmalen verfügen.

Neben Orten, die für bestimmte Tätigkeiten ausgestattet sind – Skateranlagen, Halfpipes, Fußballfelder, Spielgeräte auf Spielplätzen – sollten Spielräume Kindern die Möglichkeit eröffnen, selbst gestaltend tätig zu sein. Das ist auf konventionell ausgestatteten Spielplätzen nur in eingeschränktem Maß möglich. Diese Spielräume zeichnen sich dadurch aus, dass sie naturnahe Gestaltungselemente aufweisen: unversiegelte Böden, unebenes Gelände, Zugang zu Wasser, Pflanzenbestände (Bäume, robustes Strauchwerk) und Naturmaterialien wie Steine und Baumstämme. Dazu gehören auch bewegliches Spielmaterial, Wasserstellen sowie eine der Natur nachempfundene Gesamtgestaltung.¹⁹ In Freiburg sind auf Empfehlungen der „Freiburger Kinderstudie“ – oft auch in Form von Teiligungsprojekten – solche Spielorte entstanden, an denen teilweise die konventionellen Spielgeräte zurückgebaut wurden.²⁰

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, können die Qualität städtischer Freiräume und deren Verteilung im Stadtgebiet als Indikatoren für kindgerechtes Spielen in Außenräumen herangezogen werden. Qualitativ hochwertige Spielräume zu schaffen und zu erhalten ist nicht nur Aufgabe einer ressortübergreifenden, sozialräumlich orientierten Kinderpolitik, sondern Aufgabe der gesamten Gesellschaft.

Christine Kimpel ist Soziologin, sie arbeitet am Institut für Soziologie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Stadt- und Quartiersentwicklung, Soziologie der Lebensalter, Methoden der empirischen Sozialforschung.

1 Nach Definition der UN-Kinderrechtskonvention sind Kinder Menschen zwischen 0 und 18 Jahren. Wie die Steuergruppe des deutschen Perspektivpapiers hervorhebt, gilt es, im Rahmen der Interpretation des Artikels 31 eine altersspezifische differenzierte Betrachtung von Spiel vorzunehmen, da sich die Bedürfnisse verschiedener Altersgruppen stark voneinander unterscheiden. Den Fokus der Betrachtung lege ich daher auf die Möglichkeiten und Bedarfe von Kindern im Alter von 5 bis 11 Jahren, da dem freien Spiel für diese Altersgruppe ein besonderer Stellenwert zukommt. Zudem liegen für Kinder im Vor- und Grundschulalter empirische Daten vor, die es ermöglichen, generalisierbare Aussagen zu treffen.

2 Muchow erhebt die Nutzung und Aneignung städtischer Räume exemplarisch für Kinder des Hamburger Stadtteil Barmbeck.

3 Als sechsten Ort führt sie den Typ „Warenhaus“ an, der als Binnenraum für die vorliegende Abhandlung vernachlässigt wird.

4 Untersucht wurden der Lebensalltag und die Spielmöglichkeiten von 8 Kindern im Alter von 10 Jahren aus den ehemaligen Westteil Berlins liegenden Stadtteilen Jakobsviertel und Ulmenviertel.

5 Die Kinder insgesamt bewerteten ihre Freizeit zu 54% als sehr positiv, zu 32% positiv und zu 11% als neutral bis negativ, dagegen bewerten 28% der Kinder aus der Unterschicht, 26% der Kinder, die häufiger mit Armutserleben konfrontiert sind und 19% der Kinder mit Migrationshintergrund ihre Freizeit als negativ bis neutral, (*Leven* und *Schneekloth* 2010, S. 138).

6 Fast ein Drittel der befragten Kinder kann sich ohne vorherige Verabredung nur selten mit anderen Kindern treffen (32%), für weitere 20% trifft dies nur in mittelmäßigem Umfang zu (*Beisenkamp* 2011, S. 101).

7 Die folgenden Angaben beziehen sich, sofern nicht anders gekennzeichnet, auf den Ergebnisbericht der Studie „Raum für Kinderspiel!“ von *Blinkert* et al. Da sich die Studie im Erscheinen befindet, liegen noch keine Seitennummern für Textverweise vor.

8 Insgesamt wurden 5003 Elternfragebögen ausgewertet, 2587 Wohnumfeldinventare erstellt und 20 Wohngebietsbegehungen mit insgesamt 91 Kindern realisiert. Als weitere Erhebungsmethode wurden leitfadengestützte Expert/innengespräche mit verantwortlichen Akteur/innen der Stadt-, Kinder- und Verkehrsplanungspolitik geführt, *Blinkert* et al., im Erscheinen.

9 Die folgenden Aussagen beziehen sich auf die Ausführungen im Rahmen der „Freiburger Kinderstudie“, *Blinkert* 2005, S. 10–15 und *Blinkert* et al., im Erscheinen.

- 10 Je nach Beschaffenheit und Lage der interessanten Spielorte und der Möglichkeiten der Kinder kann der Aktionsradius von der kreisförmigen Darstellung des Modells abweichen.
- 11 Die Angaben basieren auf einer Gewichtung der Stichprobe nach Schulabschluss der Eltern, da Kinder aus einfachen Bildungsmilieus in der Stichprobe unterrepräsentiert sind, das Bildungsniveau aber einen deutlichen Zusammenhang mit der Wohnumfeldqualität aufweist.
- 12 Insgesamt wurden 10260 Angaben für 4810 Kinder gemacht, die insgesamt 116 Kategorien zugeordnet wurden. Diese wurden wiederum in Hauptkategorien zusammengefasst.
- 13 An zweiter Stelle der Lieblingsbeschäftigung steht die Rubrik Bewegung (benannt für zwei Drittel der Kinder), gefolgt von häuslichen Aktivitäten wie Musik hören, Lesen und Lernen (benannt für 59% der Kinder).
- 14 Die Empfehlungen generiere ich aus den aktuellen Ergebnissen der Studie „Raum für Kinderspiel!“, den Ergebnissen der „Freiburger Kinderstudie“, der Teilreplikation der Kinderstudie in Waldshut-Tiengen, sowie aus Gesprächen mit Expert/innen von Kinderrauminteressen.
- 15 Zu den Erfahrungen der ressortübergreifenden „Arbeitsgemeinschaft Freiburger Kinderspielplätze“ siehe *Utz* 2000.
- 16 Beteiligt werden Kinder der dritten und vierten Klassen der Grundschulen. Projektträger ist der Agenda 21-Arbeitskreis „Die nächste Generation“, das Kinderbüro Freiburg und Kind und Umwelt e.V. Es ist geplant, nach und nach alle Freiburger Stadtteile erforschen zu lassen (<http://www.freiburg.de/ph/Lde/229152.html>).
- 17 Expert/innengespräch zum Thema: Aktionsräume von Kindern in der Stadt, Entwicklung und Perspektiven.
- 18 Zur Planung und Gestaltung von Spielräumen siehe auch Lange und Stadelmann 2013 [2001].
- 19 In einer Teilreplikation der „Freiburger Kinderstudie“ in Waldshut-Tiengen wurde z.B. die Aktionsraumqualität im Einzugsgebiet dreier weißer Flächen untersucht, um den Möglichkeiten des Kinderspiels für die weitere Planung Rechnung zu tragen, *Kimpel* 2007b.
- 20 *Blinkert* et al. verweist verschiedene Varianten von Spielstraßen, darunter eine in Freiburg erprobte, kostengünstige Form, die sich auszeichnet durch „(...) Querstreifen und Poller im Eingangsbereich, farbige Bodenpiktogramme, Einengungen, versetzte Parkplätze und gesonderte Spielbereiche“, Tiefbauamt der Stadt Freiburg, <http://www.freiburg.de/pb/Lde/231709.html> nach *Blinkert* et al., im Erscheinen.
- 21 Genauere Angaben zu einzelnen Projekten finden sich in *Blinkert* et al., im Erscheinen.
- 22 Zum Begriff des Gebrauchswerts von Räumen vgl. auch *Kimpel* 2014.
- 23 Vgl. hierzu die Empfehlungen der „Freiburger Kinderstudie“, *Blinkert* 2005 [1993] sowie *Kimpel* 2007b und *Kimpel* 2014.
- 24 Eine umfassende Abhandlung über Bedeutung der Natur für die Entwicklung von Kindern legt *Andreas Weber* vor, *Weber* 2011.

Literaturangaben

- Abram, B. (2012): Im Bann der sinnlichen Natur. Die Kunst der Wahrnehmung und die mehr-als-menschliche Welt, Klein Jasedow.
- Alt, C. (Hrsg.) (2005): Kinderleben – Aufwachsen zwischen Familie, Freunden und Institutionen, Band 1: Aufwachsen in der Familie, Wiesbaden.
- Beisenkamp et al. (2011): LBS Kinderbarometer Deutschland. Stimmungen, Meinungen, Trends von Kindern und Jugendlichen, hrsg. von der LBS, Münster.
- Blinkert, B. et al. (im Erscheinen): Raum für Kinderspiel! Eine Studie über Aktionsräume von Kindern in Ludwigsburg, Offenburg, Pforzheim, Schwäbisch Hall und Sindelfingen. Im Auftrag des Deutschen Kinderhilfswerks, Berlin.
- Blinkert, B. (2013): 10 Jahre Kinderstudie – Anstöße für die kommunale Kinderpolitik? In: *Blinkert, B., Erkundungen zur Zivilgesellschaft*, Berlin, S. 297-308.
- Blinkert, B. (2013): Zerstörte Stadt – zerstörte Kindheit in: *Blinkert, Erkundungen zur Zivilgesellschaft*, Berlin, S. 271-296.
- Blinkert, B. (2005 [1993]): Aktionsräume von Kindern in der Stadt. Eine Untersuchung im Auftrag der Stadt Freiburg, 3. Aufl., Herbolzheim.
- Blinkert, B. (1997): Aktionsräume von Kindern auf dem Land. Eine Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz, Herbolzheim.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1992): Übereinkommen über die Rechte des Kindes. UN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Freiräume für Kinder und Jugendliche. Gutachten im Rahmen des nationalen Aktionsplans „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 bis 2010“, Berlin.
- Brämer, R. (2010): Natur: Vergessen? Erste Befunde des Jugendreports 2010, Bonn und Marburg.
- Deutsches Kinderhilfswerk (2013): Deutsche Perspektive General Comment (Art. 31): Recht auf Spiel, Ruhe, Erholung, Freizeit. Kulturelle und künstlerische Beteiligung, Berlin.
- Eckardt, F. (Hrsg.) (2012): Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden.
- Elkins, S. (2004): Das Auto ist des Deutschen liebstes Kind ... und was ist mit den Kindern? In: *Schluchter, W., Tönjes, A., Elkins, S. (Hrsg.), Menschenkinder! Zur Lage von Kindern in unserer Gesellschaft*, Cottbus, S. 95-118.
- Früchte, F./Cyprian, G./Budde, W. (2007): Sozialer Raum und Soziale Arbeit, Wiesbaden.
- Gebhard, U. (2013 [1994]): Kind und Natur. Die Bedeutung der Natur für die psychische Entwicklung, Wiesbaden.
- Fuhs, B. (1996): Das außerschulische Kinderleben in Ost- und Westdeutschland. Vom kindlichen Spielen zur jugendlichen Freizeitgestaltung. In: *Büchner, P., Fuhs, B., Krüger, H.-H. (Hrsg.), Vom Teddybär zum ersten Kuss. Wege aus der Kindheit in Ost- und Westdeutschland*, Opladen, S. 129-158.
- Heinzel, F. (Hrsg.) (2000): Methoden der Kindheitsforschung. Ein Überblick über Forschungszugänge zur kindlichen Perspektive, Weinheim und München.
- Herlyn, U. (2010): Der „lokale Lebenszusammenhang“ als stadtsoziologische Kategorie. In: *Harth, A., Scheller, G. (Hrsg.), Soziologie in der Stadt- und Freiraumplanung. Analysen, Bedeutung und Perspektiven*, Wiesbaden, S. 233-248.
- Höflin, P. (2014): Kinderspiel im Kontext von Sozialraum und Sicherheit. In: *Hoch, H., Zoche, P. (Hrsg.), Sicherheiten und Unsicherheiten. Soziologische Beiträge*, Berlin, S. 111-126.
- Honig, M.-S. (2008): Lebensphase Kindheit. In: *Abels, H., Honig, M.-S., Saake, I., Weymann, A.: Lebensphasen. Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 9-76.
- Hurrelmann/Andresen (2010): Kinder in Deutschland 2010. 2. World Vision Kinderstudie, hrsg. von Word Vision Deutschland e.V., Frankfurt am Main.
- Hurrelmann/Andresen (2013): Kinder in Deutschland 2013. Wie gerecht ist unsere Welt? 3. Vision Kinderstudie, hrsg. von Word Vision Deutschland e.V., Frankfurt am Main.
- Joos, M. (2001): Die soziale Lage der Kinder. Sozialberichterstattung über die Lebensverhältnisse von Kindern in Deutschland, Weinheim und München.
- Kessl, F., Reutlinger, C. (Hrsg.) (2013): Urbane Spielräume. Bildung und Stadtentwicklung, Wiesbaden.
- Kessl, F., Reutlinger, C., Maurer, S., Frey, O. (Hrsg.) (2005): Handbuch Sozialraum, Wiesbaden.
- Kessl, F., Reutlinger, C. (2007): Sozialraum. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Kimpel, C. (2014): Gebrauchswert und Bedeutung naturnaher städtischer Räume. In: *Hoch, H., Zoche, P. (Hrsg.), Sicherheiten und Unsicherheiten. Soziologische Beiträge*, Berlin, S. 127-149.
- Kimpel, C. (2007a): Sozialstrukturanalyse der Besucher des „Mundenhof Naturerlebnispark“, Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft e.V. (FIFAS), Freiburg.
- Kimpel, C. (2007): Aktionsraumqualität von Kindern und Jugendlichen in Waldshut-Tiengen, Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft e.V. (FIFAS), Freiburg.
- Klößner, C., Paetzel, U. (Hrsg.) (2005): Kindheitsforschung und kommunale Praxis. Praxisnahe Erkenntnisse aus der aktuellen Kindheitsforschung, Wiesbaden. (unverändert)
- Krappmann, L. (2012): KinderRechte umgesetzt? Erfahrungen und Empfehlungen aus der Arbeit im UN-Ausschuss. In: *Penka, S., Fehrenbacher, R. (Hrsg.), Kinderrechte umgesetzt. Grundlagen, Reflexionen und Praxis*, Freiburg im Breisgau, S. 13-23.
- Krappmann, L. (1993): Kinderkultur als institutionalisierte Entwicklungsaufgabe. In: *Markefka, M., Nauck, B. (Hrsg.), Handbuch der Kindheitsforschung*, Neuwied und Kriftel, S. 365-376.
- Lange, U., Stadelmann, T. (2013[2001]): Spielplatz ist überall. Lebendige Erlebniswelten mit Kindern planen und gestalten, Neuwied, Kriftel und Berlin.
- Leven, I., Schneekloth, U. (2010): Die Freizeit: Sozial getrennte Kinderwelten. In: *Hurrelmann/Andresen (2010): Kinder in Deutschland 2010. 2. World Vision Kinderstudie*, hrsg. von Word Vision Deutschland e.V., Frankfurt am Main, S. 95-159.
- Markefka, M., Nauck, B. (Hrsg.), *Handbuch der Kindheitsforschung*, Neuwied und Kriftel, S. 365-376.
- Meinhold-Henschel, S. (2005): Kinder- und Jugendpartizipation in Kommunen – Ausgangssituation und Zielsetzungen der Initiative „mitWirkung!“. In: *Klößner, C., Paetzel, U. (Hrsg.), Kindheitsforschung und kommunale Praxis. Praxisnahe Erkenntnisse aus der aktuellen Kindheitsforschung*, Wiesbaden, S. 249-263.
- Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (1997): Mainzer Thesen für eine kinderfreundliche Umwelt, Stellungnahme von Experten zur Kindheitsentwicklung, o. O.
- Muchow, M., Muchow, H. (1998 [1935]): Der Lebensraum des Großstadtkindes, hrsg. von J. Zinnecker, Weinheim und München.
- Müthing et al. (2014): LBS Kinderbarometer „Jetzt reden wir!“, Stimmungen, Meinungen, Trends von Kindern und Jugendlichen, hrsg. von der LBS, Münster.
- Penka, S., Fehrenbacher, R. (Hrsg.) (2012): Kinderrechte umgesetzt. Grundlagen, Reflexionen, Praxis, Freiburg im Breisgau.
- Pfeil, E. (1955): Das Großstadtkind. Frankfurt am Main.
- Pohl, G. (2011): Kindheit – aufs Spiel gesetzt. Vom Wert des Spielens für die Entwicklung des Kindes, Berlin.
- Popitz, H. (2000 [1997]): Wege der Kreativität, Tübingen, 2. erweiterte Auflage.

Popitz, H. (2009 [1993]): Phänomene der Macht, Tübingen.

Rohrmann, A., Schädler, J. et al. (2014): Inklusive Gemeinwesen Planen. Eine Arbeitshilfe, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Selle, K. (2010): Stadträume im Wandel. Einführung in die Diskussion um eine zentrale Aufgabe der Stadtentwicklung. In: Havemann, A., Selle, K., Plätze, Parks & Co. Stadträume im Wandel – Analysen, Positionen und Konzepte. Detmold, S. 16-87.

Simmel, G. (1903): Über räumliche Projektionen sozialer Formen. In: Dünne, J., Günzel, S. (Hrsg.) (2006): Raumtheorie. Grundagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften, Frankfurt am Main, S. 304-316.

Steinhübl, D. (2005): Sag mir wo du wohnst ... Risiken und Ressourcen unterschiedlicher Räume für Kinder. In: Alt, C. (Hrsg.): Kinderleben – Aufwachsen zwischen Familie, Freunden und Institutionen, Band 1: Aufwachsen in der Familie, Wiesbaden, S. 239-276.

Tessin, W. (2011 [2004]): Freiraum und Verhalten, Wiesbaden.

Sünker, H. (2004): Kinderrechte – Kinderpolitik für die Zukunft. In: Schluchter, W., Tönjes, A., Elkins, S. (Hrsg.), Menschenkinder! Zur Lage von Kindern in unserer Gesellschaft, Cottbus, S. 51-64.

Utz, B., Rehbein, H. (2000): Naturnahe Kinderspielplätze in Freiburg. In: Schelle-Wolff, C., Zoche, H. (Hrsg.), Kinder spielen in ihrer Stadt. SpielRäume in Freiburg 1900 bis 2000, Freiburg im Breisgau, S. 160-165.

Vereinte Nationen (2013): Convention on the Rights of the Child, General Comment Nr. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreation activities, cultural life and the arts (art. 31), o. O.

Weber, A. (2011): Mehr Matsch. Kinder brauchen Natur, Berlin.

Zeiger H. J., Zeiger, H. (1994): Orte und Zeiten der Kinder. Soziales Leben und Alltag von Großstadtkindern, Weinheim und München.

Zinnecker, J. (1990): Vom Straßenkind zum verhäuslichten Kind. Kindheitsgeschichte im Prozess der Zivilisation. In: Behnke, I. (Hrsg.), Stadtgesellschaft und Kindheit im Prozess der Zivilisation. Konfiguration städtischer Lebensweise zu Beginn des 20. Jahrhunderts, Opladen, S. 142-162.

Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

Für Kinderrechte, Beteiligung und die Überwindung von Kinderarmut in Deutschland

Seit über 40 Jahren schafft das Deutsche Kinderhilfswerk bessere Lebensbedingungen für Kinder in Deutschland. Wir helfen Kindern und ihren Familien, die in Armut leben. Und wir setzen uns deutschlandweit dafür ein, dass die Kinderrechte beachtet und aktiv gelebt werden – in der Gesellschaft genau so wie in der Politik.

Dabei arbeiten wir nachhaltig. Überall dort, wo wir uns für Kinder einsetzen, steht an oberster Stelle ihre Beteiligung. Denn Beteiligung von Kindern ist eine Versicherung für die Zukunft. Wer als Kind mitgestaltet und mitentscheidet, erfährt Stärke, Selbstbewusstsein und lernt demokratische Prozesse kennen. Kinder, sie sich früh beteiligen, werden sich auch als erwachsener Mensch engagieren. Ein wertvoller Grundstein für eine gerechte Zukunft.

Um dies zu erreichen, fördern wir bundesweit Projekte, Initiativen und Maßnahmen so wie wir gleichermaßen eigene Aktionen umsetzen. Auch eine politische Lobby- und Netzwerkarbeit gehört dazu, um immer wieder auf die Kinderrechte aufmerksam zu machen und bei ihrer Umsetzung beratend zur Seite zu stehen.

Das Deutsche Kinderhilfswerk ist ein gemeinnütziger Spendenverein. Unsere Spendendose steht rund 50.000 mal in Deutschland.



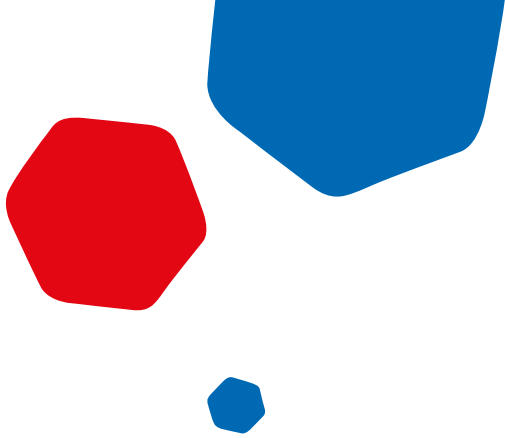
Spendenkonto:

IBAN:

DE23 1002 0500 0003 3311 11

BIC: BFSWDE33BER

Bank für Sozialwirtschaft



Der Kinderreport des Deutschen Kinderhilfswerkes wirft einen aktuellen Blick auf die Lage der Kinder in Deutschland im Jahr 2015. Inhaltlicher Schwerpunkt der vorliegenden Fassung des Kinderreports sind die Rechte der Kinder in Deutschland gemäß der UN-Kinderrechtskonvention, die am 20. November 2014 ihren 25. Geburtstag feierte.

Die vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention hätte eine deutlich verbesserte Lage der Kinder sowohl in der Praxis des gesellschaftlichen Alltags als auch auf der Ebene gesetzlicher Festschreibungen zur Folge. Der Einsatz dafür ist und bleibt eines der Hauptanliegen des Deutschen Kinderhilfswerkes, und er bedarf des regelmäßigen Monitorings. Aus diesem Grund wurden zu vier Themenblöcken (Bekanntheit der Kinderrechte, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Kinderarmut sowie Freizeit und Medien) mittels einer repräsentativen Umfrage Daten erhoben. Die Ergebnisse dieser Studie werden in der vorliegenden Publikation vorgestellt.

Darüber hinaus haben vier Autorinnen bzw. Autoren aus Sicht der ihnen eigenen Expertise je einen der General Comments des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes bzgl. der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland interpretiert und die gegenwärtige Situation in Deutschland dargestellt. General Comment (GC) Nr. 14, der sich mit dem Vorrang des Kindeswohls auseinandersetzt, wurde von Vanessa Masing bearbeitet, GC Nr. 15 (die Verbesserung der Gesundheitssysteme durch Maßnahmen auf politischer Ebene) von Wolfram Hartmann, Friederike Wapler widmete sich GC Nr. 16 (die Verpflichtung der Staaten bezüglich der Auswirkung von Unternehmensentwicklungen auf die Rechte des Kindes) und GC Nr. 17 (das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben) wurde von Christine Kimpel interpretiert.



Deutsches Kinderhilfswerk e. V.

Leipziger Straße 116-118
10117 Berlin
Fon: +49 30 308693-0
Fax: +49 30 2795634
E-Mail: dkhw@dkhw.de
www.dkhw.de

Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

ISBN 978-3-922427-35-3