Neue Beschwerdemöglichkeit für Kinder

Das dritte Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention*

Hendrik Cremer

Foto: Amélie Losier

Dr. Hendrik Cremer, geb. 1971, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) in Berlin. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählt die UN-Kinderrechtskonvention, zu der er promoviert hat.

Am 14. Apri 2014 tritt das dritte Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention) in Kraft. Das Protokoll enthält Regelungen für ein Individualbeschwerdeverfahren und ein Untersuchungsverfahren. Damit wurde eine Lücke im internationalen Menschenrechtsschutz geschlossen, denn die Kinderrechtskonvention erhält nun die gleichen Instrumente wie die anderen UN-Menschenrechtsverträge. Dieser Schritt untermauert, dass es sich bei den Rechten des Kindes um individuelle, einklagbare Rechtspositionen handelt.

Es kann keine Frage sein, dass die Rechte von Kindern wirksamer geschützt werden müssen als es bisher der Fall ist. Die Rechte von Kindern werden in allen Regionen der Welt verletzt, oftmals schwer. So passiert es, dass Kindern, etwa als Angehörige einer Minderheit, der Zugang zur Schule oder zum Gesundheitswesen in ihrem Land verwehrt wird. Andere werden nicht ausreichend vom Staat geschützt und von ihren Eltern oder anderen Personen misshandelt, wirtschaftlich oder sexuell ausgebeutet, oder gehandelt. Kinder werden auch zur Zielscheibe staatlicher Repression und Gewalt, etwa wenn der Staat die Eltern aus politischen Gründen verfolgt, aber ihrer nicht habhaft wird.

Anders als von den westlichen Staaten häufig angenommen, ist die Beachtung der Kinderrechte nicht nur eine Herausforderung für die ärmeren Staaten des globalen Südens, sondern ebenso für die reichen Industrienationen. Kinderarmut etwa ist in Europa – auch in Deutschland – weit verbreitet. Hierbei handelt es sich nicht nur um ein ›soziales Problem‹, vielmehr geht es um die Einlösung menschenrechtlicher Garantien, die in den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten verbürgt sind. Kinder aus Staaten außerhalb der Europäischen Union, auch unbegleitete Flüchtlingskinder, müssen etliche Diskriminierungen erleben – etwa im Bereich Bildung, Gesundheit oder Jugendhilfe. Sie werden sogar in Abschiebungshaft genommen.

Um den Schutz der Rechte von Kindern zu verbessern, wurde am 19. Dezember 2011 das dritte Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes[1] (Kinderrechtskonvention – KRK) von der UN-Generalversammlung verabschiedet. Das Protokoll sieht unter anderem die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens vor, welches die Möglichkeit eröffnet, beim Ausschuss für die Rechte des Kindes eine Rechtsverletzung geltend zu machen. Geltend gemacht werden kann die Verletzung der Kinderrechtskonvention sowie der beiden Fakultativprotokolle aus dem Jahr 2000 betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie[2] und betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten.[3] Die Geltendmachung der Verletzung eines dieser beiden Fakultativprotokolle setzt voraus, dass der am Verfahren beteiligte Staat das jeweilige Protokoll ratifiziert hat, was im Fall Deutschlands bei beiden Protokollen gegeben ist.

Das dritte Fakultativprotokoll wurde bisher von 45 Staaten unterzeichnet und von zehn Staaten, darunter auch Deutschland, ratifiziert.[4] Da es am 14. Januar 2014 vom zehnten Staat ratifiziert worden ist, wird es am 14. April 2014, drei Monate später, in Kraft treten (Art. 19 Abs. 1).[5] Neben der Individualbeschwerde sieht das Fakultativprotokoll ebenso die Möglichkeit eines Untersuchungs- und eines Staatenbeschwerdeverfahrens vor. Letztere beide Verfahrensarten sind bei anderen UN-Menschenrechtsverträgen auch vorgesehen.[6]

Im Rahmen des Untersuchungsverfahrens steht dem Ausschuss für die Rechte des Kindes die Befugnis zu, von sich aus aktiv zu werden, wenn er zuverlässige Hinweise auf schwere oder systematische Verletzungen der in der Konvention oder in den Fakultativprotokollen kodifizierten Rechte erhält. Allerdings besteht für jeden Vertragsstaat die Möglichkeit, eine Erklärung abzugeben, sich diesem Verfahren nicht zu unterwerfen.[7]

* Der Beitrag ist Barbara Dünnweller gewidmet, die sich über 20 Jahre lang für die Umsetzung der Kinderrechte eingesetzt hat.

1 UN-Dok. A/RES/66/138 v. 19.12.2011.

2 UN-Dok. A/RES/54/263 v. 25.5.2000; in Kraft getreten am 12. Februar 2002. Anfang 2014 hatte es 152 Vertragsstaaten.

3 UN-Dok. A/RES/54/263 v. 25.5.2000; in Kraft getreten am 18. Januar 2002. Anfang 2014 hatte es 166 Vertragsstaaten.

4 Stand: 4.2.2014.

5 Alle im Folgenden genannten Artikel ohne weitere Angaben beziehen sich auf das dritte Fakultativprotokoll zur KRK.

6 Siehe zum Untersuchungsverfahren mit Fällen aus der Praxis Hendrik Cremer, Inquiry Procedure, Research Project on Behalf of Kindernothilfe/Germany in Preparation of the Open-ended Working Group to Elaborate a new OP to the CRC, Duisburg, Juli 2010.

7 Deutschland hat bei der Ratifizierung des Protokolls keine entsprechende Erklärung abgegeben, so dass Untersuchungsverfahren gegen Deutschland möglich sind.

Die im Fakultativprotokoll ebenfalls vorgesehene Staatenbeschwerde (zwischenstaatliche Mitteilungen, Art. 12) kann von einem Vertragsstaat eingereicht werden, wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Vertragsstaat seinen Verpflichtungen aus der KRK oder den ersten beiden Fakultativprotokollen nicht nachkommt. Voraussetzung ist hier, dass beide Staaten eine Erklärung abgegeben haben, sich diesem Verfahren zu unterwerfen. Von der auch im Rahmen anderer UN-Menschenrechtsverträge bestehenden Möglichkeit einer Staatenbeschwerde wurde in der Praxis – soweit ersichtlich – bisher noch nie Gebrauch gemacht. Daher wird dieses Verfahren hier nicht näher vorgestellt.

Entstehungsgeschichte

Mit der Einführung von Beschwerdeverfahren zur Kinderrechtskonvention wird eine Lücke im internationalen Menschenrechtsschutzsystem geschlossen. Sämtliche Kerndokumente des internationalen Menschenrechtsschutzes sehen Beschwerdeverfahren vor, in denen Personen die Verletzung ihrer Rechte geltend machen können. Auch zum Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) von 1966 hat die UN-Generalversammlung im Jahr 2008 ein Fakultativprotokoll zu Beschwerdeverfahren verabschiedet. Damit haben die Staaten nach langer Auseinandersetzung anerkannt, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – wie bürgerliche und politische Rechte – einklagbar und durchsetzbar sind.[8]

Lediglich die KRK sah zuletzt einzig das Staatenberichtsverfahren nach Artikel 44 KRK als Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus vor. Zwar hatten die Staaten bereits bei den Verhandlungen zur Kinderrechtskonvention in den achtziger Jahren über die Möglichkeit einer Individualbeschwerde im Rahmen der KRK diskutiert. Der Vorschlag zu einem solchen Verfahren konnte sich damals allerdings noch nicht durchsetzen. Ein Grund dafür bestand darin, dass sich die Staaten damals noch nicht darauf verständigen konnten, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als einklagbar und durchsetzbar anzuerkennen. Die KRK enthält nämlich neben bürgerlichen und politischen Rechten auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Ab der Jahrtausendwende wurde der Vorschlag für ein Beschwerdeverfahren wieder vermehrt diskutiert. Nach zunächst informellen Konsultationen auf UN-Ebene setzte der UN-Menschenrechtsrat im Juni 2009 eine Arbeitsgruppe ein, um die Möglichkeit einer Individualbeschwerde zu prüfen.[9] Im darauf folgenden Jahr wurde die Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Fakultativprotokolls zur KRK beauftragt.[10]

Dem Engagement etlicher nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) weltweit, unterstützt vom Ausschuss für die Rechte des Kindes, ist die Entwicklung zu verdanken, dass das Fakultativprotokoll schließlich von genügend Staaten befürwortet wurde.[11] Auch deutsche NGOs haben sich für das Protokoll eingesetzt, ebenso die großen Dachorganisationen Forum Menschenrechte und ›National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland‹.[12]

Deutschland hat das Protokoll lange Zeit nicht befürwortet und insbesondere bezweifelt, dass es sich bei den Rechten der Kinderrechtskonvention überhaupt um individuelle, einklagbare Rechtspositionen handelt.[13] Im Jahr 2009 hat Deutschland dann aber die Initiative im UN-Menschenrechtsrat, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um die Möglichkeit einer Individualbeschwerde zu prüfen, unterstützt. Im Jahr 2011 gehörte Deutschland zu den Initiatoren, welche die Resolution zur Verabschiedung des Fakultativprotokolls im Menschenrechtsrat einbrachten.[14]

Deutschland hat das Protokoll lange Zeit nicht befürwortet und bezweifelt, dass es sich bei den Rechten der Kinderrechtskonvention um einklagbare Rechtspositionen handelt.

Inhalt

Das Protokoll umfasst eine Präambel und 24 Artikel. Es erweitert die Zuständigkeit des Ausschusses für die Rechte des Kindes. Neben das bestehende Berichtsprüfungsverfahren zur Kinderrechtskonvention und den ersten beiden Fakultativprotokollen kommen weitere Verfahren zur Kontrolle der Vertragsstaaten hinzu.

1. Die Individualbeschwerde

Das Protokoll sieht die Zuständigkeit des Ausschusses vor, Individualbeschwerden[15] entgegenzunehmen

8 Valentin Aichele, Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit: Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, Vereinte Nationen, 2/2009, S. 72–78.

9 UN Doc. A/HRC/RES/11/1 v. 17.6.2009.

10 UN Doc. A/HRC/RES/13/3 v. 24.3.2010; Näher zu Entstehungsgeschichte und Verhandlungsprozess des Fakultativprotokolls siehe Gauthier de Beco, The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: Good News?, Human Rights Law Review, 13. Jg., 2/2013, S. 367–387.

11 Suzanne Egan, The New Complaints Mechanism for the Convention on the Rights of the Child: A Mini Step Forward for Children?, International Journal of Children's Rights, 2013, S. 1–19, hier S. 1f.

12 Eine herausragende Rolle beim Engagement deutscher NGOs für das Protokoll spielte die Kindernothilfe.

13 Siehe dazu Hendrik Cremer, Hintergrundpapier, Zur Rolle Deutschlands bei der Schaffung eines Individualbeschwerdeverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention, Kindernothilfe (Hrsg.), Duisburg 2009.

14 Siehe zur Rolle Deutschlands während des Verhandlungsprozesses Tillmann Löhr, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, MenschenRechtsMagazin, 2/2011, S. 115–128.

15 Im englischen Vertragstext ist hier von ›communications‹ die Rede, in der deutschen Übersetzung von ›Mitteilungen‹.

und zu prüfen. Individualbeschwerden können von oder im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden. Diese müssen darlegen, Opfer einer Verletzung eines Rechts aus der Kinderrechtskonvention oder eines der beiden ersten Fakultativprotokolle zu sein. Die Regelungen zum Individualbeschwerdeverfahren finden sich im zweiten Teil des Protokolls (Art. 5–11). Auch die allgemeinen Bestimmungen im ersten Teil (Art. 1–4) enthalten wichtige Regelungen für das Verfahren.

Der Ausschuss muss sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben vom Grundsatz des Kindeswohls leiten lassen.

Kindgerechtes Verfahren

Das Individualbeschwerdeverfahren der Kinderrechtskonvention unterscheidet sich vor allem dadurch von anderen Individualbeschwerdeverfahren, dass es kinderspezifische Verfahrensregelungen enthält. Nach Artikel 2 muss sich der Ausschuss bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben vom Grundsatz des Kindeswohls leiten lassen und den Rechten des Kindes Rechnung tragen. Die Hervorhebung des Kindeswohls ist im Zusammenhang mit Artikel 3 KRK zu sehen, die Berücksichtigung der Rechte des Kindes bezieht sich auf sämtliche Rechte des Kindes. Darüber hinaus wird in Artikel 2 ausdrücklich hervorgehoben, dass der Ausschuss die Meinung des Kindes entsprechend dem Alter und der Reife des Kindes gebührend zu beachten hat.[16]

Die in Artikel 2 genannten Grundsätze sollen zudem in einer vom Ausschuss zu beschließenden Verfahrensordnung konkretisiert werden. Bei deren Ausgestaltung hat der Ausschuss die Verpflichtungen aus Artikel 2 zu berücksichtigen, um kindgerechte Verfahren zu gewährleisten.

Darüber hinaus hat der Ausschuss dafür Sorge zu tragen, dass Kinder im Zuge von Individualbeschwerden nicht instrumentalisiert werden. Er hat in seiner Verfahrensordnung Schutzklauseln aufzunehmen, um Manipulationen des Kindes durch Personen, die in seinem Namen handeln, zu verhindern. Außerdem darf er die Untersuchung einer Individualbeschwerde auch ablehnen, wenn sie seiner Auffassung nach dem Wohl des Kindes widerspricht (Art. 3 Abs. 2). Der Ausschuss hat die Grundsätze für kindgerechte Verfahren bereits in einer Verfahrensordnung konkretisiert.[17]

Minderjährige können, müssen aber nicht von den Eltern oder anderen Personen vertreten werden.

Zulässigkeit

Das Protokoll enthält eine Reihe von Bestimmungen, welche die Zulässigkeit einer Beschwerde betreffen. Dazu gehört, dass eine Beschwerde schriftlich verfasst werden muss (Art. 7 b) und nicht anonym sein darf (Art. 7 a).[18] Die Einreichung einer Beschwerde kann durch eine Person oder eine Personengruppe erfolgen (Art. 5 Abs. 1). Dabei können Rechtsverletzungen, die Kinder im Sinne des Artikels 1 KRK erlitten haben, auch noch nach Eintritt der Volljährigkeit vor dem Ausschuss geltend gemacht werden. Aus diesem Grund stellt das Protokoll begrifflich auch nicht auf Kinder im Sinne von Artikel 1 KRK ab, sondern auf Individuen (individuals).

Minderjährige benötigen nach Artikel 5 keine Vertretung, um Beschwerde einlegen zu können. Dies ist auch vor anderen UN-Menschrechtsausschüssen nicht erforderlich. Beschwerden können von dem mutmaßlichen Opfer einer Verletzung persönlich oder von einer Vertretung eingereicht werden.

Minderjährige können insbesondere durch ein oder beide Elternteile, einen Vormund oder eine andere Person, der die gesetzliche Vertretung nach nationalem Recht obliegt, vertreten werden. Diese können die Vertretung für eine Individualbeschwerde durch Vollmacht auch übertragen. Dabei kann eine Vertretung nicht nur durch einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin erfolgen, sondern beispielsweise auch durch eine spezialisierte Menschenrechtsorganisation für Kinder.

Darüber hinaus können Beschwerden auch »im Namen« (on behalf) einer anderen Person eingereicht werden (Art. 5 Abs. 1).[19] Da hier die Beschwerde durch eine dritte Partei auch ohne Zustimmung und Wissen des mutmaßlichen Opfers eingereicht werden kann, kann es im Einzelfall fraglich sein, ob das mutmaßliche Opfer die Beschwerde tatsächlich unterstützen würde. Um Missbrauch zu vermeiden, hat die Beschwerde führende Person gemäß Artikel 5 Absatz 2 die Gründe darzulegen, die es rechtfertigen, dass sie im Namen des mutmaßlichen Opfers handelt.

Ein Grund kann zum Beispiel darin liegen, dass Minderjährige schon alterbedingt nicht in der Lage sein können, einer Beschwerde zuzustimmen. Allerdings ist bei Minderjährigen grundsätzlich auch deren jeweilige Reife einzubeziehen. Ist das Kind reif genug, sich zur Sache selbst zu äußern, kann dessen Zustimmung erforderlich werden. Überdies muss eine Beschwerde grundsätzlich das Kindeswohl beachten. Nach bisheriger Spruchpraxis von UN-Menschenrechtssauschüssen ist ebenso darzulegen, dass zwischen der Beschwerde führenden Person und dem minderjährigen mutmaßlichen Opfer eine hinreichende Verbindung besteht, die das Handeln der Beschwerde führenden Person im Namen des mutmaßlichen Opfers rechtfertigt.[20]

16 Damit wird gesondert auf das Recht in Artikel 12 KRK Bezug genommen, dessen Beachtung durch den Ausschuss besondere Aufmerksamkeit gegeben werden soll.

17 Rules of Procedure under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure, UN Doc. CRC/C/62/3 v. 8.4.2013.

18 Die Identität von Personen darf indes nicht ohne deren ausdrückliche Zustimmung offengelegt werden (Art. 4 Abs. 2).

19 Dies wird gelegentlich auch als ›De-facto-Vertretung‹ bezeichnet.

20 Bernhard Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) 2. Auflage, Berlin 2007, S. 65ff., mit Beispielen aus der Praxis.

Die Prüfung einer Beschwerde vor dem Ausschuss ist gemäß Artikel 7 d) ausgeschlossen, wenn dieselbe Sache bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird oder bereits geprüft worden ist. Internationale Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren im Sinne der Bestimmung sind solche, die mit den Beschwerdeverfahren im Rahmen der KRK vergleichbar sind. Hierzu zählen ebenso Individualbeschwerdeverfahren nach regionalen Menschenrechtskonventionen – im europäischen Kontext nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) – sowie den universellen Menschenrechtsverträgen. Artikel 7 d) entsprechende Regelungen finden sich auch bei anderen Individualbeschwerdeverfahren.[21]

Ein weiteres Zulässigkeitskriterium ist die erforderliche Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs (Art. 7 e). Diese Voraussetzung bildet ein wesentliches Element von Individualbeschwerden auf UN-Ebene, welche nicht beabsichtigen, den nationalen Rechtsschutz zu ersetzen. Demnach müssen alle verfügbaren innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft worden sein, bevor eine Beschwerde einem UN-Ausschuss vorgelegt werden kann. Hierzu ist in der Regel erforderlich, dass die Beschwerde alle möglichen innerstaatlichen Instanzen und Rechtswege durchlaufen haben muss. Allerdings sind auch Ausnahmen möglich. Dies ist nach Artikel 7 e) dann möglich, wenn die Anwendung innerstaatlicher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt. Hier stellt sich die Frage, ob der Ausschuss diesbezügliche Ausnahmen weitergehender zulassen wird als andere UN-Ausschüsse. Dies könnte er damit begründen, dass das Individualbeschwerdeverfahren grundsätzlich kindgerecht sein und sich der Ausschuss vom Grundsatz des Kindeswohls leiten lassen soll. Für Kinder, die sich in einer besonderen Entwicklungsphase befinden, ist schließlich von besonderer Bedeutung, dass sie möglichst schnell und effektiv Rechtsschutz erhalten, der ihnen ermöglicht, gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen.

Rechtsverletzungen, die Kinder im Sinne des Artikels 1 KRK erlitten haben, können auch noch nach Eintritt der Volljährigkeit vor dem Ausschuss geltend gemacht werden. Allerdings muss die Beschwerde nach Artikel 7 h) grundsätzlich binnen eines Jahres nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs eingereicht werden. Von dieser Jahresfrist sieht das Protokoll wiederum auch Ausnahmen vor. Diese haben dann zu gelten, wenn die Person, welche die Beschwerde führt, nachweisen kann, dass es nicht möglich war, die Beschwerde innerhalb dieser Frist einzureichen. Wie der Ausschuss die Regelung interpretieren und welche Konstellationen er als Ausnahme von der Jahresfrist gelten lassen wird, bleibt abzuwarten. Eine weite Auslegung bei Ausnahmen von der Jahresfrist ließe sich auch hier darauf stützen, dass das Individualbeschwerdeverfahren grundsätzlich kindgerecht sein soll. Gerade den betroffenen Kindern kann es schon am Wissen zu dem Verfahren fehlen und an den Fähigkeiten, ein solches Verfahren überhaupt in Anspruch zu nehmen.[22]

Eine Beschwerde beim Ausschuss darf nicht zugleich bei einem anderen internationalen Verfahren anhängig sein.

Vorläufige Maßnahmen

Nach Eingang einer Individualbeschwerde kann der Ausschuss den betreffenden Staat jederzeit auffordern, vorläufige Maßnahmen in der Sache anzuordnen, ohne damit über die Zulässigkeit der Individualbeschwerde zu entscheiden (Art. 6). Der Ausschuss ist demnach befugt, die Staaten nach seinem Ermessen zu solchen vorläufigen Maßnahmen aufzufordern, die unter außergewöhnlichen Umständen erforderlich sind, um einen möglichen irreparablen Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Rechtsverletzung abzuwenden. Denkbar sind hier beispielweise Fälle, in denen Minderjährige unmittelbar vor einer Abschiebung stehen.

Gütliche Einigung oder Entscheidung in der Sache und Follow-up

Hat der Ausschuss eine Beschwerde angenommen, übermittelt er sie dem betreffenden Vertragsstaat vertraulich (Art. 8 Abs. 1). Der Staat hat in der Sache so bald wie möglich und innerhalb von sechs Monaten zu antworten (Art. 8 Abs. 2). Neben einer Entscheidung in der Sache sieht das Protokoll ebenso die Möglichkeit einer gütlichen Einigung vor (Art. 9). Unter Mitwirkung des Ausschusses und auf der Grundlage der staatlichen Verpflichtungen, die sich aus der KRK und/oder den Fakultativprotokollen ergeben, kann eine gütliche Einigung herbeigeführt werden.

Der Staat muss innerhalb von sechs Monaten antworten.

Kommt es zu keiner gütlichen Einigung, wird die Sache abschließend geprüft und entschieden (Art. 10). Der Ausschuss hat eine Beschwerde so schnell wie möglich zu prüfen. Seine Beratungen darüber hält er in nicht öffentlicher Sitzung ab (Art. 10 Abs. 2). Sofern der Ausschuss den betreffenden Staat gemäß Artikel 6 zu vorläufigen Maßnahmen aufgefordert hat, hat er die Beschwerde beschleunigt zu prüfen (Art. 10 Abs. 3). Für den Fall, dass eine Verletzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte geltend gemacht wird, hebt Artikel 10 Absatz 4 unter Bezugnahme auf Artikel 4 KRK den Hand-

21 Siehe etwa Art. 2 c) des Fakultativprotokolls zur Behindertenrechtskonvention.

22 Siehe dazu ebenso Löhr, a.a.O. (Anm. 14), S. 123f.; Denkschrift der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 17/10916, 2.10.2012, S. 21; Rhona Smith, The Third Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of the Child? – Challenges Arising Transforming the Rhetoric into Reality, Journal of International Children's Rights, 21. Jg., 2/2013, S. 305–322.

lungsspielraum der Staaten hervor, der ihnen bei der Verwirklichung dieser Rechte zusteht. Artikel 10 Absatz 4 hat keinen eigenen Regelungsgehalt, sondern lediglich deklaratorische Bedeutung.[23] Ob eine Rechtsverletzung vorliegt, bemisst sich allein nach der KRK und/oder den dazugehörigen Fakultativprotokollen. Hat der Ausschuss seine Prüfung abgeschlossen, übermittelt der Ausschuss den betreffenden Parteien unverzüglich seine Entscheidung (view) zusammen mit etwaigen Empfehlungen (Art. 10 Abs. 5).

Das Instrument der Kollektivbeschwerde wurde nicht in das Protokoll aufgenommen.

Der betreffende Staat hat dem Ausschuss daraufhin so schnell wie möglich und innerhalb von sechs Monaten schriftlich zu antworten (Art. 11 Abs. 1). Dabei hat er unter Berücksichtigung der Entscheidung und etwaigen Empfehlungen des Ausschusses Angaben über alle getroffenen und vorgesehenen Maßnahmen in der Sache zu machen. Der Ausschuss kann den Staat gegebenenfalls auffordern, weitere Angaben über Maßnahmen vorzulegen, die der Staat infolge der Entscheidung des Ausschusses oder in Umsetzung einer gütlichen Einigung getroffen hat (Art. 11 Abs. 2).

Keine Kollektivbeschwerde

Nicht aufgenommen in das Protokoll wurde das Instrument der Kollektivbeschwerde, die in zwei Entwurfsfassungen des Protokolls vorgesehen war.[24] Danach hätte der Ausschuss Beschwerden von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Ombudsstellen oder NGOs prüfen können. Diese hätten schwere oder wiederholt auftretende Menschenrechtsverletzungen geltend machen können. Die Befürworter einer Kollektivbeschwerde, zu denen NGOs, der Ausschuss, Ombudsstellen, nationale Menschenrechtsinstitutionen, Sachverständige und einige Staaten gehörten, konnten sich indes nicht durchsetzen.[25] Gerade um das Machtgefälle zwischen betroffenen Kindern einerseits und den Staaten anderseits auszugleichen, wäre es geboten gewesen, die Kollektivbeschwerde im Fakultativprotokoll aufzunehmen. Die Mehrheit der Staaten, darunter auch Deutschland, lehnte dies indes ab.

2. Das Untersuchungsverfahren

Mit dem Protokoll wird eine Lücke im internationalen Menschenrechtsschutzsystem geschlossen.

Neben der Individualbeschwerde sieht das Fakultativprotokoll ebenso die Möglichkeit eines Untersuchungsverfahrens vor (Art. 13). Dem Ausschuss steht im Rahmen dieses Verfahrens die Befugnis zu, von sich aus aktiv zu werden, wenn er glaubhafte Hinweise auf schwere oder systematische Verletzungen der in der Kinderrechtskonvention oder in den Fakultativprotokollen kodifizierten Rechte erhält. Entsprechende Hinweise kann der Ausschuss beispielswiese von NGOs erhalten. In einem solchen Fall kann der Ausschuss den Vertragsstaat auf einer ersten Verfahrensstufe auffordern, bei der Prüfung dieser Angaben mitzuwirken und dazu Stellung zu nehmen.

Ausgangspunkt für die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens durch den Ausschuss sind glaubhafte Angaben, die sich alternativ auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der in der KRK oder in den Fakultativprotokollen kodifizierten Rechte beziehen. Schwerwiegende Verletzungen sind in erster Linie Bedrohungen des Lebens, der körperlichen und geistigen Integrität oder der Sicherheit einer Person. Bei systematischen Verletzungen, die unterhalb dieser Schwelle liegen können, wird es sich insbesondere um weit verbreitete oder zielgerichtete Verletzungen handeln.

Unter Berücksichtigung aller ihm zur Verfügung stehenden Informationen kann der Ausschuss auf einer weiteren Verfahrensstufe eines oder mehrere seiner Mitglieder mit einer Untersuchung beauftragen, die mit Zustimmung des Vertragsstaats auch einen Besuch seines Hoheitsgebiets einschließen kann (Abs. 2). Die Untersuchung ist vertraulich durchzuführen (Abs. 3).

Der Ausschuss übermittelt die Ergebnisse einer solchen Untersuchung mit etwaigen Bemerkungen und Empfehlungen umgehend dem Vertragsstaat (Abs. 4). Dieser soll so bald wie möglich innerhalb von sechs Monaten eine Stellungnahme abgeben (Abs. 5). Nach Abschluss des Verfahrens kann der Ausschuss beschließen, eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Verfahrens in seinen Bericht an die Generalversammlung der Vereinten Nationen nach Artikel 16 des Protokolls[26] aufzunehmen (Abs. 6).

Würdigung

Die durch das Fakultativprotokoll geschaffene Möglichkeit der Individualbeschwerde bedeutet einen erheblichen Fortschritt für den Menschenrechtsschutz von Kindern. Es wird damit untermauert, dass es sich bei den Rechten des Kindes um individuelle, einklagbare Rechtspositionen handelt. Zudem wird mit dem Protokoll eine Lücke im internationalen Menschenrechtsschutzsystem geschlossen, zu deren wesentlichen Anliegen es anerkanntermaßen gehört, Beschwerdemöglichkeiten für Einzelpersonen zu schaffen. Auch das Untersuchungsverfahren bietet Potenzial, den menschenrechtlichen Schutz von Kindern zu verbessern.

23 Art. 10 Abs. 4 orientiert sich an Art. 8 Abs. 4 des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt.

24 UN Doc. A/HRC/WG.7/2./2 v. 1.9.2010 und UN Doc. A/HRC/WG.7/2./4 v. 18.1.2011.

25 Löhr, a.a.O. (Anm. 14), S. 126f.

26 Art. 16 erweitert bereits bestehende Berichtspflichten des Ausschusses nach Art. 44 Abs. 5 KRK. Danach ist er verpflichtet, der Generalversammlung alle zwei Jahre einen Bericht über seine Tätigkeit vorzulegen.

Zwar können Kinder sich auch im Rahmen anderer internationaler Beschwerdeverfahren auf ihre Rechte berufen. Die Option, ihre Rechte nach der Kinderrechtskonvention und den ersten beiden Fakultativprotokollen geltend machen zu können, ist indes von besonderer Bedeutung. Der Ausschuss ist auf die Rechte von Kindern spezialisiert und verfügt über besondere Fachkunde, wenn es um Kinderrechte geht. Hinzu kommt, dass das Fakultativprotokoll spezielle Regelungen für ein kindgerechtes Verfahren vorsieht.

Des Weiteren ist der Menschenrechtsschutz für Kinder in der KRK und den Fakultativprotokollen umfassender und präziser formuliert als in anderen Menschenrechtsabkommen. Die KRK und die ersten beiden Fakultativprotokolle enthalten eine hohe Anzahl und Vielfalt an speziell für Kinder ausformulierten Rechten, deren Verletzung Kinder vor dem Ausschuss geltend machen können.

Grundsätzlich ist auch zu berücksichtigen, dass Beschwerdeführende regelmäßig ein erhebliches Maß an Zeit, Kraft und Ausdauer oder auch externer Unterstützung benötigen, um den Weg einer Individualbeschwerde zu beschreiten. Gerade für Kinder können die damit einhergehenden Belastungen erheblich sein. Hinzu kommt, dass Individualbeschwerden in der Regel nicht ohne Finanzmittel zu bestreiten sind. Auch wenn bei der Erarbeitung des Fakultativprotokolls im Hinblick auf das Verfahren und die Arbeitsweise des Ausschusses auf kinderspezifische Belange geachtet wurde, dürften in der Regel erhebliche Anstrengungen von Nöten sein, eine Individualbeschwerde bis zu einem möglichen Erfolg durchzuführen.

Ausblick

Zehn Staaten – darunter Deutschland – haben das dritte Fakultativprotokoll bereits ratifiziert. Im April 2014 wird es in Kraft treten. Das Individualbeschwerdeverfahren bietet die Möglichkeit, inhaltliche Klärungen über die Gewährleistungen der KRK und der Fakultativprotokolle herbeizuführen. Zwar werden Entscheidungen von UN-Ausschüssen im Grad ihrer Verbindlichkeit grundsätzlich geringer eingestuft als etwa Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Entscheidungen von UN-Ausschüssen wirkungslos wären. Vielmehr darf man erwarten, dass die Staaten, die sich einem Individualbeschwerdeverfahren unterwerfen, die Entscheidungen des jeweiligen Vertragsorgans akzeptieren und berücksichtigen.[27]

Gegen Deutschland wurde von der Möglichkeit der Individualbeschwerde vor einem UN-Ausschuss bisher eher selten Gebrauch gemacht. Ein Grund liegt darin, dass die Möglichkeiten zu solchen Beschwerden nicht sehr bekannt sind und auch das erforderliche Wissen darüber nicht weit verbreitet ist. Die Nutzung des Individualbeschwerdeverfahrens zur Kinderrechtskonvention setzt insofern voraus, dass sich einzelne NGOs und/oder engagierte Anwältinnen und Anwälte in diesem Feld professionalisieren, sofern sie bei einzelnen Verfahren unterstützend tätig werden wollen.[28]

Die Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens auf internationaler Ebene begründet insbesondere die Erwartung, dass die Rechte der KRK auch in der nationalen Rechtsordnung mehr Beachtung erhalten. Wurde in der deutschen Rechtspraxis in der Vergangenheit häufig grundsätzlich in Zweifel gezogen, dass es sich bei den Bestimmungen der KRK um individuelle, einklagbare Rechtspositionen handelt,[29] ist diese Auffassung nicht mehr haltbar. Die Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens untermauert vielmehr, dass die Rechte der KRK justiziabel sind. Vor diesem Hintergrund darf man erwarten, dass sich die Rechtspraxis in Deutschland ändern wird.

Es stellt sich schließlich die Frage, in welchen Konstellationen das Instrument der Individualbeschwerde genutzt werden könnte, um die Verwirklichung der Kinderrechte in Deutschland zu befördern. Erfahrungsgemäß sind Rechte von Kindern insbesondere dann gefährdet, wenn Kinder gesellschaftlich marginalisierten Gruppen angehören, die sich in Lebenslagen befinden, welche sie besonders verletzlich machen. Schon häufig kritisiert – auch vom Ausschuss für die Rechte des Kindes – wurde etwa der Umgang Deutschlands mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen.[30] Hier kann es möglicherweise zu Konstellationen kommen, in denen eine zukünftige Beschwerde vor dem Ausschuss Erfolg haben könnte.[31]

Man darf erwarten, dass die Staaten, die sich einem Individualbeschwerdeverfahren unterwerfen, die Entscheidungen des jeweiligen Vertragsorgans akzeptieren und berücksichtigen.

Durch die Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens wird sich die Rechtspraxis in Deutschland ändern.

27 Siehe Art. 11 Abs. 1; ebenso Denkschrift der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 17/10916, 2.10.2012, S. 19.

28 Ein spezifisches Fortbildungs- und Informationsangebot für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zu Menschenrechten und Diskriminierungsschutz in nationalen und internationalen Verfahren bietet das Projekt ›Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt‹, über: www.institut-fuer-menschenrechte.de

29 Siehe dazu Hendrik Cremer, Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2. Auflage, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2012.

30 Siehe dazu etwa Cremer, Die UN-Kinderrechtskonvention, a.a.O. (Anm. 29), S. 15 und 22ff.; ders. Abschiebungshaft und Menschenrechte, Zur Dauer der Haft und zur Inhaftierung von unbegleiteten Minderjährigen in Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2011, S. 7ff.

31 Im Übrigen hat Deutschland auch das Untersuchungsverfahren anerkannt, so dass auch solche Verfahren gegen Deutschland grundsätzlich möglich sind.