

Die UN-Kinderrechtskonvention und Kinder mit Behinderung

Michael Spautz

Zur Entstehungsgeschichte

Die Diskussion um das Aufwachsen von Kindern, die mit der Industrialisierung eine neue Wende genommen hatte, schlug sich auch in den Gesprächen zwischen den Nationen nieder. Aber erst 1924 beschrieb die International Union for Child Welfare und der Völkerbund in der Geneva Declaration erstmals nationenübergreifend Kinderrecht. Die UN als Nachfolgeorganisation hielt im Wesentlichen die gleichen Inhalte dann 1959 in ihrer Deklaration über die Rechte des Kindes fest. Zwanzig Jahre später nahm sich die Weltgemeinschaft im Internationalen Jahr des Kindes erneut der Kinder an. 1989 wurde dann das Übereinkommen über die Rechte des Kindes – kurz: UN-Kinderrechtskonvention – erzielt.

Die Bundesregierung unterzeichnete am 26. Januar 1990 die Konvention. Der Bundestag und der Bundesrat stimmten dem Übereinkommen am 17. Februar 1992 zu. Am 6. März 1992 wurde die Erklärung zum Beitritt der Bundesrepublik zur Konvention in Genf hinterlegt und das Übereinkommen am 5. April in Deutschland in Kraft gesetzt. Bisher haben alle Länder der Erde, mit Ausnahme der USA und Somalias, die Kinderrechtskonvention unterschrieben.

Die große Schwierigkeit bei der Erarbeitung des Textes lag vor allem in der unterschiedlichen Auffassung über Menschenrechte und Kinder, die sich zwischen verschiedenen Religionen, Kulturen, Ideologien und den in der UN beteiligten Nationen auftraten. Beispielhaft sei hier die Diskussion um Kindersoldaten und Religionsfreiheit genannt. Zwar wird international die Kindheit erst mit achtzehn Jahren beendet, aber die unterschiedlichen Initiationsriten machen deutlich, dass Kinder schon mit vierzehn Jahren volles Mitglied der Gesellschaft sein können. So wurde denn auch festgehalten, dass kein Kind unter sechzehn Jahren an bewaffneten Konflikten als Soldat beteiligt sein darf. Erst über zehn Jahre später konnte durch ein Zusatzprotokoll das Alter auf achtzehn Jahre hochgesetzt werden. Auch um Artikel 14 wurde lange gerungen, bis eine von allen akzeptierte Fassung vorlag, die den Kindern, mit Einschränkungen durch das Elternrecht und die öffentliche Ordnung und Sicherheit, das Recht auf Religionsfreiheit zugestand.

Artikel 14

- (1) *Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.*
- (2) *Die Vertragsstaaten achten die Rechte und Pflichten der Eltern und gegebene*

nenfalls des Vormunds, das Kind bei der Ausübung dieses Rechts in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise zu leiten.

- (3) *Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit oder Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind.*

Politische Folgen

Das Übereinkommen führt im politischen Raum zwei Entwicklungslinien zusammen. Da ist zum einen das Bestreben, der Globalisierung in ihren Auswirkungen auch im Kinder- und Jugendhilfebereich gerecht zu werden. Dazu erschien es notwendig, Kinder- und »Jugendhilfe einem Erfahrungsaustausch und neuen Lösungsansätzen über die nationalen Grenzen hinweg zuzuführen« (BFSFJ 2000, 33). Zu Beginn stand der finanzielle Unterhalt im Vordergrund, der auch im Ausland durchsetzbar bleiben muss. Zum anderen ist das Übereinkommen auch der Versuch, vor allem auf dem Hintergrund der Erfahrungen des Weltkrieges, menschenrechtliche Werte und Normen in Verträgen zu vereinbaren und damit den Menschenrechten zu größerer Beachtung zu verhelfen. So ist eine Reihe von Übereinkommen entstanden, deren vorläufiger Höhepunkt die Kinderrechtskonvention ist. Zwischenzeitlich sind weitere Vereinbarungen – zum Beispiel zur Kinderarbeit oder auch die Europäische Charta der Grundrechte – vereinbart worden.

In der Bundesrepublik Deutschland wird das Übereinkommen vor allem als Einengung des Spielraums, den der Pakt über bürgerliche und politische Rechte den Regierungen eingeräumt hat, gesehen, weil die Kinderrechtskonvention konkrete Maßnahmen, auf die Kinder ein Recht haben, im Einzelnen benennt. Um aber nicht durch Regelungen der Konvention andere nationale oder internationale Rechte von Kindern zu reduzieren, bestimmt Artikel 41 des Übereinkommens, dass weitergehende Rechte von Kindern durch die Konvention nicht berührt sein sollen. Das Übereinkommen fand in Fachkreisen und im Bundestag weitgehende Zustimmung. Der Bundesrat befürchtete allerdings, dass einzelne Bestimmungen der Konvention, die im Wesentlichen ausländische Kinder und Kinder in Scheidungskonflikten betreffen, missinterpretiert werden könnten. Er verlangte deshalb eine Erklärung, in der die Bundesregierung deutlich macht, wie sie einzelne Artikel auslegen wird.

In dieser Erklärung, den sog. fünf Vorbehalten, erklärt die Bundesregierung, dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung finden soll. Begründet wird das an anderer Stelle damit, dass in Deutschland ja schon die Kinderrechte, wie sie hier formuliert sind, weitestgehend umgesetzt seien. Im zweiten Vorbehalt wird erklärt, dass Kinder von nicht verheirateten Eltern nicht automatisch die gleichen Rechte genießen wie Kinder von verheirateten Partnern. Der dritte Vorbehalt weist darauf hin, dass bei

Straftaten von geringer Schwere nicht in allen Fällen eine zweite Instanz oder ein Rechtsbeistand gewährt werden muss. Im vierten Vorbehalt verwahrt sich die Regierung gegen die vermeintliche Einschränkung ihres Rechtes, Verordnungen zum Umgang mit illegal einreisenden Kindern ohne deutschen Pass zu erlassen. Im fünften Vorbehalt wendet sich die Bundesregierung gegen die Altersgrenze von fünfzehn Jahren für Kindersoldaten. Auf Grund dieser Entwicklungen und auf Grund der Artikel 42 bis 45 des Übereinkommens haben sich in Deutschland inzwischen über 90 verschiedene Verbände und Institutionen, die sich der Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet fühlen, zu einer Nichtregierungsorganisation (NRO) zusammengeschlossen. Mit Anke Fuchs, der Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, als Schirmherrin ist die »National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland« (NC) politisch aktiv. Sie hat sich zur Aufgabe gesetzt, die Handhabung der Konvention in Deutschland kritisch zu begleiten. Sowohl die Bundesregierung als auch die National Coalition schreiben regelmäßig einen Bericht über die Umsetzung der Konvention in Deutschland. In Publikationen und Veranstaltungen nehmen sich die National Coalition oder auch einzelne Mitgliedsverbände aktueller Themen an. Von Beginn an waren der Umgang mit Kindern ohne deutschen Pass sowie die Rücknahme der Vorbehalte kontrovers diskutierte Themen. Derzeit steht der zweite Bericht der Bundesregierung an die UN, der um gut zwei Jahre verspätet vorgelegt wurde, im Mittelpunkt des Interesses. Dabei wird vor allem aus der Perspektive des Kindes als eigenständiges Subjekt und auf die Partizipationsmöglichkeiten von Kindern in unserer Gesellschaft geblickt. Weitere Themen sind: Kinderarmut, Rechte von Kindern in Erziehungsinstitutionen, Rechte von Kindern mit Behinderung, das Recht auf gewaltfreie Erziehung, ökologische Kinderrechte und Freiheitsentzug bei Kindern.

| Gesellschaftliche Akzeptanz

In der bundesrepublikanischen Gesellschaft spielt die UN-Kinderrechtskonvention trotz der Bestimmungen in Artikel 42, die Konvention bekannt zu machen, keine große Rolle. 1999 gaben bei der ersten Kinderrechtewahl, die von UNICEF, dem Deutschen Kinderhilfswerk, terre des hommes und dem Deutschen Kinderschutzbund durchgeführt wurde, 46,8 % der befragten Kinder und Jugendlichen im Alter von 8 bis 18 Jahren an, von den Kinderrechten noch nichts gewusst zu haben. Am häufigsten sahen die Befragten die Rechte von Kindern mit Behinderung (30 %), das Recht auf Beteiligung (37,4 %), das Recht auf gewaltfreie Erziehung (43,7 %) und die Gleichheit aller Kinder (59,0 %) als verletzt an.

Das Ergebnis wurde mit Erstaunen und Ignoranz kommentiert. In der gesellschaftlichen Diskussion trifft vielmehr auf Zustimmung, dass es Kindern nirgends so gut gehe wie bei uns. Auch die Diskussion darum, Menschenpflichten neben den Menschenrechten als Übereinkommen zu installieren,

verführt dazu, die Augen vor der von Kindern so ganz anders wahrgenommenen Realität zu verschließen. Der Zehnte Kinder- und Jugendhilfebericht der Bundesregierung von 1998 spricht zwar von einer neuen Kultur des Aufwachsens, die zu initiieren sei, und der Armutsbericht der Bundesregierung 2001 unterstreicht eindrucksvoll das Kind als Armutsrisiko. Beide Berichte haben aber lediglich den Blick auf die finanzielle Situation von Familien gerichtet; andere Bereiche sind weitestgehend aus dem Blickfeld geraten.

| Die Rechte von Kindern mit Behinderung

Die UN-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, allen Kindern ohne Ausnahme (Artikel 4) – ausdrücklich sind auch die Kinder mit Behinderungen genannt – die Rechte zu gewähren. Dazu gehört das angeborene Recht auf Leben (Artikel 6). Dieses Leben muss und soll durch die Konvention geschützt werden. Deshalb habe sich alles staatliche Handeln an dem wohlverstandenen besten Interesse des Kindes zu orientieren. Der englische Text macht das durch die Worte »the best interests of the child shall be a primary consideration« deutlich, was der amtliche Text der deutschen Fassung mit »Wohl des Kindes ...« wiedergibt.

Artikel 3

- (1) *Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.*

Die Vertragsstaaten verpflichten sich dann auch dazu, ihre verfügbaren Mittel für die Rechte des Kindes auszuschöpfen. Wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1997 zur Einschulung eines Kindes mit Behinderung in eine Regelschule zeigt, ist das kein Freibrief, Mittel in beliebig niedrigem oder hohem Umfang zur Verfügung zu stellen, sondern eine Verpflichtung, eine ausreichende Finanzierung zu sichern.

Artikel 4

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

Die dann folgenden Rechte lassen sich in drei Gruppen einteilen. Zunächst die Beteiligungsrechte. Gerade im Bereich der Kinder mit Behinderungen lassen sich hier erhebliche Schwierigkeiten feststellen. Viel zu oft ist hier

noch ausschlaggebend, dass Eltern und Fachkräfte zu wissen meinen, was das Kind braucht.

Artikel 12

- (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 äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.*

Zum Zweiten geht es um die Versorgungsrechte. Auch hier lassen sich erhebliche Mängel, zum Beispiel bei der Versorgung durch die Pflegekasse, erkennen.

Artikel 27

- (1) *Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.*

Drittens, und damit handelt es sich um die größte Gruppe der formulierten Rechte, geht es um den Schutz. Detailliert werden hier die Rechte auf Schutz der Privatsphäre, auf Schutz vor Ausbeutung, Schutz vor Entführung, Schutz vor Suchtstoffen und das Recht auf Schutz vor Gewalt definiert.

Artikel 19

- (1) *Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltausübung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschließlich des sexuellen Missbrauchs zu schützen, solange es sich in der Obhut der Eltern oder eines Elternteils, eines Vormunds oder anderen gesetzlichen Vertreters oder einer anderen Person befindet, die das Kind betreut.*

Artikel 23 benennt schließlich als besondere Gruppe die Kinder mit Behinderungen sowie auch die Flüchtlingskinder als eine besonders schutzwürdige Personengruppe.

Artikel 23

- (1) *Die Vertragsstaaten erkennen an, dass ein geistig oder körperlich behindertes Kind ein erfülltes und menschenwürdiges Leben unter Bedingungen führen soll, welche die Würde des Kindes wahren, seine Selbstständigkeit fördern und seine aktive Teilnahme am Leben der Gemeinschaft erleichtern.*
- (2) *Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des behinderten Kindes auf besondere Betreuung an und treten dafür ein und stellen sicher, dass dem behinderten Kind und den für seine Betreuung Verantwortlichen im Rahmen der verfügbaren Mittel auf Antrag die Unterstützung zuteil wird, die dem Zustand des Kindes sowie den Lebensumständen der Eltern oder anderer Personen, die das Kind betreuen, angemessen ist.*
- (3) *In Anerkennung der besonderen Bedürfnisse eines behinderten Kindes ist die nach Absatz 2 gewährte Unterstützung soweit irgend möglich und un-*

ter Berücksichtigung der finanziellen Mittel der Eltern oder anderer Personen, die das Kind betreuen, unentgeltlich zu leisten und so zu gestalten, dass sichergestellt ist, dass Erziehung, Ausbildung, Gesundheitsdienste, Rehabilitationsdienste, Vorbereitung auf das Berufsleben und Erholungsmöglichkeiten dem behinderten Kind tatsächlich in einer Weise zugänglich sind, die der möglichst vollständigen sozialen Integration und individuellen Entfaltung des Kindes einschließlich seiner kulturellen und geistigen Entwicklung förderlich ist.

- (4) *Die Vertragsstaaten fördern im Geist der internationalen Zusammenarbeit den Austausch sachdienlicher Informationen im Bereich der Gesundheitsvorsorge und der medizinischen, psychologischen und funktionellen Behandlung behinderter Kinder einschließlich der Verbreitung von Informationen über Methoden der Rehabilitation, der Erziehung und der Berufsausbildung und des Zugangs zu solchen Informationen, um es den Vertragsstaaten zu ermöglichen, in diesen Bereichen ihre Fähigkeiten und ihr Fachwissen zu verbessern und weitere Erfahrungen zu sammeln. Dabei sind die Bedürfnisse der Entwicklungsländer besonders zu berücksichtigen.*

Hier gehen die Einschätzungen der Situation sehr weit auseinander. Die National Coalition sieht in ihrem Heft »Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden«, unterstützt durch das Statement des Kinderrechte-Caucus auf internationaler Ebene, die Situation von Kindern mit Behinderungen in Deutschland durch folgende zehn Punkte charakterisiert: fehlende Mittelbereitstellung in der Politik, beständiges Ignorieren des besten Interesses des Kindes als beständige Aufgabe, Erleben von Gewalt, kein Abbau vermeidbarer Handicaps, fehlende Qualitätsstandards, unzureichende Forschung zu seltenen Krankheiten, Ausgrenzung von Eltern, Ausrichten der Bildungschancen nach ökonomischen Gesichtspunkten, Zurückbleiben der Begleitung Schwangerer und Gebärender hinter dem Forschungsstand und fehlende Akzeptanz der Eltern als Experten für ihre Kinder. Die Bundesregierung sieht sich in ihrem Bericht an die Vereinten Nationen gemäß Artikel 44 des Übereinkommens schon allein durch die Grundgesetzänderung von 1994 auf dem richtigen Weg (Art 3, III, 2: Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden). 1998 wurde in der Koalitionsvereinbarung die Förderung von Familien mit behinderten Kindern aufgenommen. Durch eine Zukunftswerkstatt und ein Internet-Informationssystem sowie einen dreijährigen Modellversuch sollen »notwendige und mögliche Maßnahmen zur Verbesserung des Unterstützungssystems (...) erprobt und ausgewertet werden« (BFSFJ 2001a). Des Weiteren stellt die Regierung positiv heraus, dass zwischenzeitlich in Hessen alle Sondereinrichtungen geschlossen werden konnten, da Kinder mit Behinderungen in Regelkindergärten integrativ erzogen, betreut und gebildet werden können. Ähnlich optimistisch wird auch die Situation der Frühförderung und der schulischen wie beruflichen Ausbildung beschrieben. Darüber hinaus soll in einem neuen Sozialgesetzbuch IX das grundgesetzliche Benachteiligungsverbot im Bereich der Sozialpolitik umgesetzt werden.

| *Kinderrechte als Herausforderung*

Die Kinderrechtewahl hat deutlich gezeigt, woran es in Deutschland mangelt. Der Bekanntheitsgrad des Übereinkommens über die Rechte des Kindes ist zu gering, als dass sich Auswirkungen in der Gesellschaft zeigen könnten; auch wenn erste Versuche zu verzeichnen sind, in der Rechtsprechung die Konvention zu bedenken.

Wie Kinder an Entscheidungen und Entwicklungsprozessen beteiligt werden können, ist weitestgehend unbekannt und unerprobt. Schon die Perspektive eines Kindes auf unsere Gesellschaft zu gewinnen, mutet vielen Erwachsenen als Ungeheuerlichkeit an. Kinder sind unreif, können ihren Lebensunterhalt noch nicht selbst verdienen, müssen noch wachsen. Und trotzdem: Allen Kindern sind von Anfang an, entsprechend ihrem Entwicklungsstand, die gleichen Rechte und Verpflichtungen zuzugestehen. Darin liegt die Herausforderung der UN-Kinderrechtskonvention. Jedem Kind – gleich ob mit oder ohne Behinderung – ist zuzugestehen, dass es von klein auf Mensch in vollem Sinne ist und nicht erst Mensch wird.

Literatur

- BFSFJ – BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hg.), Übereinkommen über die Rechte des Kindes. UN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien, Bonn 2000.
- BFSFJ – BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND, Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Artikel 44 Abs. 1 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Berlin 2001a.
- BFSFJ – BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND, Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen zur Umsetzung der Beschlüsse des Weltkindergipfels von 1990 anlässlich der Sondergeneralversammlung zu Kindern im September 2001, Berlin 2001b.
- KINDERRECHTE-CAUCUS, Eine Agenda für die kommende Dekade. Statement des Kinderrechte-Caucus anlässlich der Sondersitzung über Kinder der UN-Generalversammlung 2001, Bonn 2001.
- LORZ, RALPH ALEXANDER, Der Schutz von Kindern durch die UN-Kinderkonvention, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 17–18 (2000), 30–38.
- NATIONAL COALITION, Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden, Bonn 2000.
- NATIONAL COALITION, Kinderrechte sind Menschenrechte. Impulse für die zweite Dekade 2000–2009, Bonn 2000.
- NATIONAL COALITION, Kinderrechte in Deutschland. Bericht der National Coalition anlässlich der Sonderversammlung der UN über Kinder im September 2001, Bonn 2001.
- UNICEF u. a. (Hg.), Ergebnisse der Kinderrechtswahl 1998–1999, Köln 1999.