

## Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

# Das Recht des Kindes auf Gehör

Partizipation im Staatenberichtsverfahren vor dem UN-Kinderrechteausschuss

Factsheet | Stand: April 2017

## 1 Einleitung: Allgemeine Bemerkung Nr. 12

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte begleitet seit ihrer Einrichtung Mitte 2015 die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK, die Konvention) in Deutschland. Sie folgt dabei dem Mandat, die Rechte von Kindern<sup>1</sup> im Sinne der UN-KRK zu befördern und zu schützen sowie die Umsetzung der Konvention in Deutschland durch sämtliche staatliche Stellen kritisch zu überwachen und zu bewerten.

Das vorliegende Factsheet beinhaltet eine Zusammenfassung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 des UN-Kinderrechteausschusses (KRK-Ausschuss, der Ausschuss) sowie ihrer Rechtsgrundlage, Artikel 12 der UN-KRK. Das Papier stellt dar, wie sich das Recht auf Gehör auf die Einbeziehung von Kindern in den Berichtszyklus vor dem KRK-Ausschuss auswirkt und geht dabei anhand folgender Gliederungspunkte vor:

1	EINLEITUNG: ALLGEMEINE BEMERKUNG NR. 12 .....	1
2	KURZÜBERBLICK: ALLGEMEINE BEMERKUNG NR. 12 .....	2
3	GRUNDLEGENDE ANFORDERUNGEN AN EINE SINNVOLLE UND EFFEKTIVE PARTIZIPATION .....	3
4	PARTIZIPATION IM BERICHTSZYKLUS DES UN-KINDERRECHTEAUSSCHUSSES.....	4
5	PARTIZIPATION VON KINDERN IM BERICHTSZYKLUS DES UN-KINDERRECHTEAUSSCHUSS SAMMLUNG VON BEST PRACTICES .....	5

<sup>1</sup> Im Sinne der UN-KRK wird im fortlaufenden Text von Kindern gesprochen. Die UN-KRK gilt für Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Vgl. auch Artikel 1 der UN-KRK, Übereinkommen über die Rechte des Kindes, amtliche Übersetzung: <https://www.bmfsfj.de/blob/93140/8c9831a3ff3ebf49a0d0fb42a8efd001/uebereinkommen-ueber-die-rechte-des-kindes-data.pdf>

## 2 Kurzüberblick: Allgemeine Bemerkung Nr. 12

Die Konvention betont die Rechtssubjektstellung von Kindern und sichert ihnen das Recht zu, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, die sie selbst betreffen. Mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 vom 20. Juli 2009 „Das Recht des Kindes, gehört zu werden“ bietet der KRK-Ausschuss eine Interpretationshilfe und Empfehlung zur Umsetzung des Rechts auf Gehör von Kindern. Das Recht des Kindes, gehört zu werden, das insbesondere in Artikel 12 der UN-KRK festgeschrieben ist, ist ein Recht jedes einzelnen Kindes und auch ein Recht von Gruppen von Kindern.

Im Wortlaut des Artikel 12 UN-KRK heißt es:

„(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.“

Das Recht des Kindes, gehört zu werden in Artikel 12 der Konvention, gehört zu einem der vier Grundprinzipien der UN-KRK. Die Grundprinzipien sind das Recht auf Partizipation in Artikel 12 der Konvention, das Kindeswohl (englischen „best interests of the child“) in Artikel 3, das Recht des Kindes auf Leben, Überleben und Entwicklung in Artikel 6 und das Recht auf Nichtdiskriminierung in Artikel 2 der Konvention. Artikel 12 ist also einerseits ein Kinderrecht, andererseits auch ein Grundprinzip, das bei der Interpretation und Umsetzung aller anderen Rechte zu berücksichtigen ist.

Obwohl der Begriff Partizipation im Wortlaut von Artikel 12 nicht explizit vorkommt, konnte sich dieser im Sprachgebrauch im Kontext der UN-KRK etablieren und wird für die Beschreibung von fortlaufenden Prozessen der Beteiligung verwendet. Partizipationsprozesse sind keine einmaligen Aktionen, sondern ein intensiver Dialog zwischen Kindern und Erwachsenen, der alle Lebensbereiche von Kindern umfasst.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. UN, Committee on the Rights of the Child (2009): General Comment No. 12 on the rights of the child to be heard, UN Doc. CRC/GC/12, Ziffer 1-18.

<sup>2</sup> Vgl. UN, Committee on the Rights of the Child (2009): General Comment No. 12 on the rights of the child to be heard, UN Doc. CRC/GC/12; Reitz, Sandra / Rudolf, Beate (2014): Menschenrechtsbildung für Kinder und Jugendliche : Befunde und Empfehlungen für die deutsche Bildungspolitik. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; Stamm, Lena / Bettzieche, Lissa (2014): zuhören - ernst nehmen - handeln: wie das Recht auf Partizipation von Kindern in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden kann. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

### 3 Grundlegende Anforderungen an eine sinnvolle und effektive Partizipation

Eine wirkungsvolle, ethische und sinnvolle Partizipation von Kindern sollte als ein Prozess verstanden werden. Dafür gibt der KRK-Ausschuss eine Reihe von Qualitätsanforderungen vor, die eine Manipulation oder „Alibiveranstaltung“ hinsichtlich der Partizipation von Kindern durch Erwachsene verhindern sollen. Partizipation unterliegt keiner bestimmten Altersgrenze. Der Ausschuss betont, dass die Partizipationsmöglichkeiten entwicklungs- und altersgerecht von Erwachsenen begleitete werden sollen mit dem Ziel, eine dem Alter entsprechende Partizipation zu ermöglichen. Erwachsenen kommt dabei die unverzichtbare Rolle zu, Kinder zu unterstützen, ohne sie zu bevormunden.

Der KRK-Ausschuss hat, in Verbindung mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12, Kriterien aufgestellt, die es bei Partizipationsprozessen im Berichtszyklus vor dem KRK-Ausschuss zu beachten gilt. Die Kriterien aus der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 wurden für die folgende Übersicht gekürzt<sup>3</sup>.

Partizipation im Sinne dieser Kriterien ist:

- **transparent und informativ**, damit Kinder verstehen.
- **freiwillig** – Kinder sind nicht verpflichtet, ihre Meinung zu äußern. Auch ein Kind, das sich dafür entscheidet, sich nicht zu beteiligen, übt sein Recht auf Beteiligung aus. Kinder sollten ihre Beteiligung zu jeder Zeit auch wieder beenden können.
- **respektvoll** – die Meinungen von Kindern müssen geachtet werden.
- **bedeutsam** für die Bedürfnisse und den Erfahrungsschatz von Kindern. Dazu gehört genügend Raum, der es Kindern ermöglicht, die Themen zu betonen und anzusprechen, die sie selbst für bedeutsam und wichtig erachten.
- **kinderfreundlich**, das heißt, so gestaltet, dass sie für Kinder zugänglich sind und Kinder ermutigen.
- **inklusiv**, damit alle Kinder ihr Recht auf Partizipation ohne Diskriminierung ausüben können. Alle Kinder sollen sich im Sinne der Chancengleichheit ohne jegliche Diskriminierung beteiligen können, mögliche Barrieren müssen abgebaut werden.
- **unterstützend durch Bildungsmaßnahmen** für beteiligte Erwachsene, um das Recht des Kindes auf Partizipation zu gewährleisten.
- **sicher und feinfühlig** in Bezug auf das Risiko, das mit Meinungsäußerungen von Kindern, die sich für Kinderrechte einsetzen, einhergehen kann.
- **rechenschaftspflichtig** mittels klarer Rückmeldung, Monitoring und Evaluation unter Einbeziehung der Kinder.

<sup>3</sup> Vgl. UN, Committee on the Rights of the Child (2009): General Comment No. 12 on the rights of the child to be heard, UN Doc. CRC/GC/12, Ziffer 7.

## 4 Partizipation im Berichtszyklus des UN-Kinderrechteausschusses

Basierend auf der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 zum Recht des Kindes auf Gehör hat der KRK-Ausschuss 2014 eine Arbeitshilfe für die Partizipation von Kindern im Berichtszyklus herausgegeben: „Arbeitsmethoden für die Partizipation von Kindern im Berichterstattungsprozess des Ausschuss für die Rechte des Kindes“<sup>4</sup>. Darin wird die besondere Bedeutung deutlich, die der Ausschuss der Partizipation von Kindern an der Berichterstattung beimisst. Er begrüßt ausdrücklich Beiträge, die von Kinderorganisationen und Kindervertreter\_innen in den Monitoringprozess der Umsetzung der UN-KRK durch die Vertragsstaaten eingebracht werden. Außerdem fordert der Ausschuss die Vertragsstaaten und Nichtregierungsorganisationen auf, Kinder zu unterstützen, ihre Meinungen selbständig dem Ausschuss vorzutragen.<sup>5</sup> Dabei gilt es zu beachten, dass Kinder Unterstützung benötigen, ihre Fähigkeiten mit Blick auf den Berichtszyklus zu stärken, beispielsweise das Bewusstsein für ihr Recht auf Partizipation, öffentliches Reden und Anwaltschaft (advocacy). Außerdem muss sichergestellt werden, dass alle beteiligten Kinder über ein klares Verständnis ihrer Rolle innerhalb des Berichtszyklus und den festgelegten Regeln zum Treffen mit dem KRK-Ausschuss verfügen.

Der Partizipationsprozess muss eine Strategie für Evaluation und Follow Up-Maßnahmen mit den Kindern enthalten. Grundsätzlich können Beiträge sowie die Teilnahme oder Gespräche mit Kindern vom Ausschuss abgelehnt werden, wenn dadurch Sicherheitsrisiken für die teilnehmenden Kinder zu befürchten sind. Nicht nur aus diesem Grund ist es für den Partizipationsprozess insgesamt erforderlich, eine Kinderschutzrichtlinie (child protection policy) zu erarbeiten.<sup>6</sup>

In der Vergangenheit wählten Kinder verschiedene Formate, ihren Anliegen vor dem KRK-Ausschuss Gehör zu verschaffen: schriftliche Berichte, Peer-basierte Forschungsergebnisse, Filme, Bilder, Fotografien, Fallbeispiele, Illustrationen, Poster und andere Formate, um ihre Sicht auf die nationale Umsetzung der UN-KRK zu geben.<sup>7</sup> Die Vorgaben des KRK-Ausschusses sehen für Kinder verschiedene Möglichkeiten vor, am Berichtszyklus zu partizipieren:<sup>8</sup>

**Beiträge / Vorlagen von Kindern an den Ausschuss** – entweder eigene oder durch Unterstützung von Erwachsenenorganisationen

Diese Beiträge müssen zwei Monate vor der Vorbereitenden Sitzung an das Sekretariat des KRK-Ausschuss übersandt werden. Sie müssen neben den Anliegen und Bedenken von Kindern im Hinblick auf die nationale Umsetzung der UN-KRK detaillierte Informationen über den gesamten Partizipationsprozess enthalten. Die Darstellung der Prozesse hat in anonymisierter Form zu geschehen.

**Vorbereitenden Sitzung (pre-sessional working groups)** – Mündliche Präsentationen

Die Vorbereitende Sitzung findet mit zivilgesellschaftliche Organisationen und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen statt, unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der Staatenvertreter\_innen. Die vorgestellten Beiträge unterliegen der Schweigepflicht der Teilnehmenden. Kindervertreter\_innen können im Rahmen der Redezeit mit anderen Vertreter\_innen vor dem Ausschuss sprechen. Es handelt

<sup>4</sup> Übersetzung durch die Autorin. Vgl. UN, Committee on the rights of the child (2014): Working Methods for the participation of children in the reporting process of the Committee on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/C/66/2.

<sup>5</sup> Vgl. UN, Committee on the Rights of the Child (2009): General Comment No. 12 on the rights of the child to be heard, UN Doc. CRC/GC/12, Ziffer 131.

<sup>6</sup> Kinderschutz ist die Verantwortung, die Organisationen obliegt, sicherzustellen, dass Mitarbeiter\_innen, Organisationen und Programme Kindern kein Leid zufügen. Weitere Informationen beispielsweise unter <https://www.keepingchildrensafe.org.uk/what-we-do> (abgerufen am 27.04.2017).

<sup>7</sup> Child rights connect (2011): The Reporting Cycle of the Committee on the Rights of the Child – A guide for NGOs and NHRIs, Seite 17.

<sup>8</sup> Vgl. UN, Committee on the rights of the child (2014): Working Methods for the participation of children in the reporting process of the Committee on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/C/66/2, Ziffer 8.

sich hierbei um kein kindgerechtes Format, da der Ablauf durch feststehende Regeln und Redezeiten formalisiert ist.

#### **Nebenveranstaltungen für Kinder während der Vorbereitenden Sitzung** – mit einzelnen Ausschussmitgliedern

Diese Form des Austauschs mit dem Ausschuss ist ausschließlich für Kinder unter 18 Jahren möglich und findet auf Englisch statt. Die Kinder können von Erwachsenen begleitet werden, wenn sie nicht ausreichend Englisch sprechen. Erwachsene müssen dann aber eine rein unterstützende Rolle einnehmen. Das Treffen mit dem Ausschuss findet während der Sitzungspausen statt und ist somit kein offizieller Tagesordnungspunkt, an dem alle Ausschussmitglieder teilnehmen. Die Anfrage für ein solches Treffen ist an das Sekretariat des KRK-Ausschusses zu stellen.

#### **Partizipation über Telefon- bzw. Videokonferenzen**

Diese Form des Austauschs mit dem KRK-Ausschuss möchte Kindern auch über größere Entfernung und trotz mangelnder finanzieller Ressourcen ermöglichen, ihrer Meinung vor dem Ausschuss Gehör zu verschaffen.

#### **Besuch der Plenarsitzung** (plenary session)

In einer öffentlichen Sitzung wird der Staatenbericht mit den jeweiligen Staatenvertreter\_innen vorgestellt und besprochen. Der Ausschuss fordert Kinder ausdrücklich auf, an der Plenarsitzung mit anderen Organisationen / Institutionen auf der Besuchertribüne des Plenarsaals oder an der Live-Übertragung via Webcam teilzunehmen.

## **5 Partizipation von Kindern im Berichtszyklus des UN-Kinderrechteausschuss Sammlung von Best Practices <sup>9</sup>**

Es seit Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention im Jahr 1989 bereits eine Vielzahl an Beispielen für die Partizipation von Kindern im Berichtszyklus des KRK-Ausschuss. Die folgende Grafik möchte zum einen den Berichtszyklus veranschaulichen und anschließend einige Best Practices nennen:

- **Zivilgesellschaft / NHRI\* reichen Parallelberichte ein**  
Mongolei: Einreichen eines schriftlichen Berichts sowie zweier Filme (über den Partizipationsprozess zur Berichterstattung und über Schutzlücken für Kinder in der Mongolei)
- **Vorbereitende Sitzung von UN-Ausschuss und Zivilgesellschaft / NHRI**  
Wales: Teilnahme von (drei) Kindern an der vorbereitenden Sitzung; sie präsentierten zwei Berichte mit Ergebnissen aus einer Peer-Forschung (11-19 Jahre)
- **Sitzung zur Prüfung des Staatenberichts**  
Deutschland: Treffen mit Mitgliedern des UN-Ausschusses bei einer Parallelveranstaltung sowie einer Abendveranstaltung in kindgerechtem Rahmen
- **Innerstaatliche Umsetzung der Empfehlungen und Follow-up**  
England: Übersetzen der Abschließenden Bemerkungen in ein kindgerechtes Format

<sup>9</sup> Quelle der oben genannten Beispiele:

NGO Group for the Convention on the Rights of the Child (2011): My pocket guide to CRC reporting. Geneva.

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (2010): Ein Zeugnis für die Kinderrechte in Deutschland. Berlin.

Kontakt über Kirsten Schweder, Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. National Coalition Deutschland.

