

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 17/10916 –**

Entwurf eines Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren

A. Problem

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifizierung des am 28. Februar 2012 unterzeichneten Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren geschaffen werden.

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes war die letzte Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen ohne eigenen Beschwerdemechanismus. Das Übereinkommen und seine bisherigen Fakultativprotokolle sahen bisher als Kontrollinstrument lediglich das Berichtsprüfungsverfahren nach Artikel 44 des Übereinkommens vor. Ein Individualbeschwerdeverfahren war bisher nicht vorgesehen. Mit diesem dritten Fakultativprotokoll zum Übereinkommen vom 20. November 1989 soll diese Lücke nun geschlossen werden. Mit dem neuen Durchsetzungsmechanismus werden die Rechte des Kindes auch in Bezug auf ihre Durchsetzung als gleichwertig mit Rechten aus anderen Menschenrechtskonventionen auf internationaler Ebene vollständig anerkannt. Die vorgesehenen Beschwerdemechanismen decken aus Sicht der Bundesregierung alle relevanten Konstellationen ab, in denen ein Beschwerdemechanismus notwendig sei.

B. Lösung

Einstimmige Annahme des Gesetzentwurfs.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Nach Einschätzung der Bundesregierung wird das Vorhaben Bund, Länder und Gemeinden nicht mit relevanten Mehrkosten belasten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/10916 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 7. November 2012

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Norbert Geis
Amtierender Vorsitzender

Dr. Peter Tauber
Berichtersteller

Marlene Rupprecht (Tuchenbach)
Berichterstatterin

Miriam Groß
Berichterstatterin

Diana Golze
Berichterstatterin

Ekin Deligöz
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dr. Peter Tauber, Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Miriam Gruß, Diana Golze und Ekin Deligöz

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/10916** wurde in der 201. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. Oktober 2012 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung sowie dem Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

In der dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren beigefügten Denkschrift wird festgestellt, dass dieses dritte Fakultativprotokoll zum Übereinkommen einen zentralen Beitrag zur besseren Umsetzung der Rechte der Kinder weltweit leiste und Kinder in ihrer Eigenschaft als Träger eigener Rechte bestätige.

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes sei die letzte Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen ohne eigenen Kontrollmechanismus gewesen. Das dritte Fakultativprotokoll orientiere sich weitgehend an den Regelwerken zu bereits bestehenden Beschwerdemechanismen zu anderen Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen, insbesondere an denen zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Es enthalte keine materiell-rechtlichen Regelungen, sondern sehe ein rein prozedurales Instrumentarium für verschiedene Überprüfungsmöglichkeiten der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen selbst, den Fakultativprotokollen vom 25. Mai 2000 betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten sowie betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie vor.

Mit dem dritten Fakultativprotokoll erhalte der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes die Zuständigkeit, Mitteilungen von Einzelpersonen oder Personengruppen entgegenzunehmen, die behaupteten, in einem Recht aus dem Übereinkommen oder den beiden Fakultativprotokollen durch einen Vertragsstaat verletzt worden zu sein. In dringenden Fällen könne der Ausschuss vor einer Entscheidung über die Sache dem betreffenden Vertragsstaat ein Gesuch zur sofortigen Prüfung übermitteln und ihn zu vorläufigen Maßnahmen zur Abwendung eines nicht wiederzumachenden Schadens für das Opfer auffordern. Bei zuverlässigen Angaben über schwerwiegende oder systematische Verletzungen der Rechte aus dem Übereinkommen oder den beiden Zusatzprotokollen durch einen Vertragsstaat erhalte der Ausschuss zusätzlich die Kompetenz, ein Untersuchungsverfahren durchzuführen. Jeder Vertragsstaat könne zudem eine Erklärung abgeben, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von sogenannten zwischenstaatlichen Mitteilungen anerkenne. Bei zwischenstaatlichen Mitteilungen mache ein Vertragsstaat geltend, dass ein anderer Vertragsstaat seinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen oder den beiden Fakultativprotokollen nicht nachkomme.

Die Kompetenzen des Ausschusses bei Prüfung einer Mitteilung bestünden darin, seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen den betreffenden Parteien zu übermitteln. Zusätzlich könne er den Vertragsstaat auffordern, weitere Angaben über alle Maßnahmen, die er als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaige Empfehlungen des Ausschusses getroffen habe, auch im Staatenbericht nach Artikel 44 des Übereinkommens, nach Artikel 22 des Fakultativprotokolls betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie oder nach Artikel 8 des Fakultativprotokolls betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vorzulegen.

Die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses seien für die Staaten nicht bindend. Jeder Staat sei lediglich verpflichtet, die Auffassung des Ausschusses zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung zu ziehen und diesem innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort zu unterbreiten. Diese solle Angaben über alle Maßnahmen umfassen, die angesichts der Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses getroffen und ins Auge gefasst worden seien.

Auswirkungen des Fakultativprotokolls könnten sich auf das deutsche Rechtssystem und die Rechtspraxis durch etwaige Empfehlungen des Ausschusses bei einschlägigen Individualbeschwerde- oder Untersuchungsverfahren ergeben. Entsprechend ihrer bisherigen Praxis würden solche Empfehlungen sorgfältig unter Beteiligung aller zuständigen Stellen geprüft werden.

Mit der nunmehr von der Bundesregierung angestrebten Ratifikation werde die bisherige aktive Unterstützung des Fakultativprotokolls konsequent fortgesetzt. So habe Deutschland durch die eigene frühe Unterzeichnung und die Werbung für eine frühe Unterzeichnung bei anderen Staaten dazu beigetragen, dass am 28. Februar 2012 bereits insgesamt 20 Staaten das Fakultativprotokoll unterzeichnet hätten.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner Sitzung am 7. November 2012 einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/10916 empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Gesetzentwurf in seiner 79. Sitzung am 7. November 2012 beraten. Er empfiehlt einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/10916.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, dass die Ratifizierung des Fakultativprotokolls nach der Rücknahme der Vorbehaltserklärung bereits der zweite Punkt sei durch den die Rechte der Kinder maßgeblich gestärkt würden. Damit werde das Individualbeschwerdeverfahren auf den Weg gebracht. Man danke der Bundesregierung, die diesen Prozess wesentlich vorangetrieben habe, so dass Deutschland welt-

weit der dritte Staat sei, der dieses Fakultativprotokoll ratifiziere. Es gebe im Deutschen Bundestag schon seit längerem ein Engagement in dieser Frage und sicherlich wünsche sich der eine oder andere mehr. Dennoch habe man im Vergleich zur letzten Legislaturperiode viel erreicht. Es wäre zu begrüßen, wenn man die Ratifikation gemeinsam auf den Weg bringen könnte.

Die **Fraktion der SPD** führte aus, dass dieses Fakultativprotokoll bereits einen langen Vorlauf habe und man damit jetzt bei den Kinderrechten ein Beschwerdeverfahren habe, wie man es von anderen Menschenrechtsübereinkünften kenne. Es sei nun notwendig, über diese Kinderrechte zu informieren. Denn wenn Kinder ihre Rechte nicht kennen, könnten sie sie auch nicht einfordern. Daher sei jetzt eine weitere große Aufgabe, zu prüfen, an welchen Punkten die innerstaatlichen Beschwerde- und Ombudsstellen gestärkt werden müssten und für Strukturen zu sorgen, dass Kinder ihre Rechte auch wahrnehmen könnten. Wenn es um die Kinderrechte gehe, müsse man einen langen Atem haben und Widerstände überwinden, daher begrüße man es sehr, dieses Fakultativprotokoll nun verabschieden zu können.

Die **Fraktion der FDP** legte dar, dass ihr dieses Vorhaben sehr wichtig sei. Man könne es als Meilenstein auf dem Weg zur Durchsetzung von Kinderrechten auf internationaler Ebene bezeichnen. Man schließe sich der Sichtweise der SPD-Fraktion an, dass man nun innerstaatlich schauen müsse, dass die Beschwerdewege gemäß des Subsidiaritätsprinzips ausgeschöpft werden könnten. Die schwarz-gelbe Koalition habe das Fakultativprotokoll auf den Weg gebracht, auch mit Unterstützung vom Bundesminister des Auswärtigen und Vizekanzler, Dr. Guido Westerwelle, der bei den Vereinten Nationen vorgeschlagen habe. Die Familienministerin habe das Protokoll in Genf unterzeichnet, danach sei ein Staat nach dem anderen gefolgt, das könne man als historisch bewerten. Ihre Fraktion danke allen, die daran mitgearbeitet hätten und würde einen interfraktionellen Konsens bei der Ratifizierung dieses Protokolls sehr begrüßen.

Die **Fraktion DIE LINKE**. begrüßte den Meilenstein der Ratifikation des Fakultativprotokolls, gab aber zu bedenken, dass weitere Schritte, wie z. B. eine Debatte über eine einzurichtende Monitoringstelle, wie man sie von der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wisse, folgen müsse. Des Weiteren müsse über die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz gesprochen werden. Grundlage für die Wahrnehmung ihrer Rechte sei, dass Kinder ihre Rechte kennen. Man erinnere an die Aufforderung von UNICEF jeweils am Tag der Kinderrechte Schulen in den jeweiligen Wahlkreisen aufzusuchen und mit den Kindern über ihre Rechte zu sprechen. Es sei Aufgabe der Politik, das Fakultativprotokoll mit Leben zu erfüllen. Man werde der Vorlage selbstverständlich zustimmen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** kündigte an, dem Fakultativprotokoll zustimmen zu wollen, man habe schließlich einen Antrag im Plenum eingebracht, der die schnelle Ratifikation fordere und man gehe davon aus, dass dies ein sehr wichtiges und gemeinsames Anliegen sei. Man stimme auch der Bewertung zu, dass das Fakultativprotokoll einen Meilenstein darstelle, aber dies verpflichte auch dazu, an bestimmten Punkten Verantwortung zu übernehmen, z. B. gehörten Flüchtlinge unter 16 Jahren nicht in Auffanglager, sie dürften auch nicht dem Flughafenverfahren, sondern müssten besonderen Schutzmaßnahmen unterliegen. Da habe Deutschland noch einiges nachzuholen. Vom Recht auf Bildung bis zur medizinischen Versorgung werde Flüchtlingskindern nichts oder wenig gewährt, schon gar kein vorrangiger Schutz. Ein weiterer wichtiger Punkt sei die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz. Diese Forderung sei kein Selbstzweck, sondern es gehe darum, dass der Staat sich seiner Verantwortung bewußt sei, dass Kinder einen Anspruch auf bestmögliche Unterstützung bei der Bildung und bei der Betreuung bekämen. Als Beispiele wolle man hier nur die Teilhabechancen und die frühzeitige Anhörung von Kindern in Sorgerechtsverfahren nennen. Auch wenn Deutschland das Fakultativprotokoll schon unterschrieben habe, habe es seine Hausaufgaben noch nicht erledigt.

Berlin, den 7. November 2012

Dr. Peter Tauber
Berichterstatter

Marlene Rupprecht (Tuchenbach)
Berichterstatterin

Miriam Groß
Berichterstatterin

Diana Golze
Berichterstatterin

Ekin Deligöz
Berichterstatterin