
Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention: Wie kann deutsche Entwicklungszusammenarbeit dazu beitragen?

Lena Stamm, MA EMCR

Lissa Bettzieche, LL.M.

Ringvorlesung der FU-Berlin, MA Children's Rights, WS 2013-14

29. Januar 2014

Gliederung

- I. Kinderrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ)
 - Menschenrechte in der EZ
 - Umsetzung von Kinderrechten in der EZ & Herausforderungen

- II. Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention (KRK)
 - Bedeutung des Monitorings der KRK
 - Staatenpflicht zum Monitoring der KRK

- III. Akteure, Verfahren und Instrumente zum Monitoring der KRK
 - Ansätze für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit

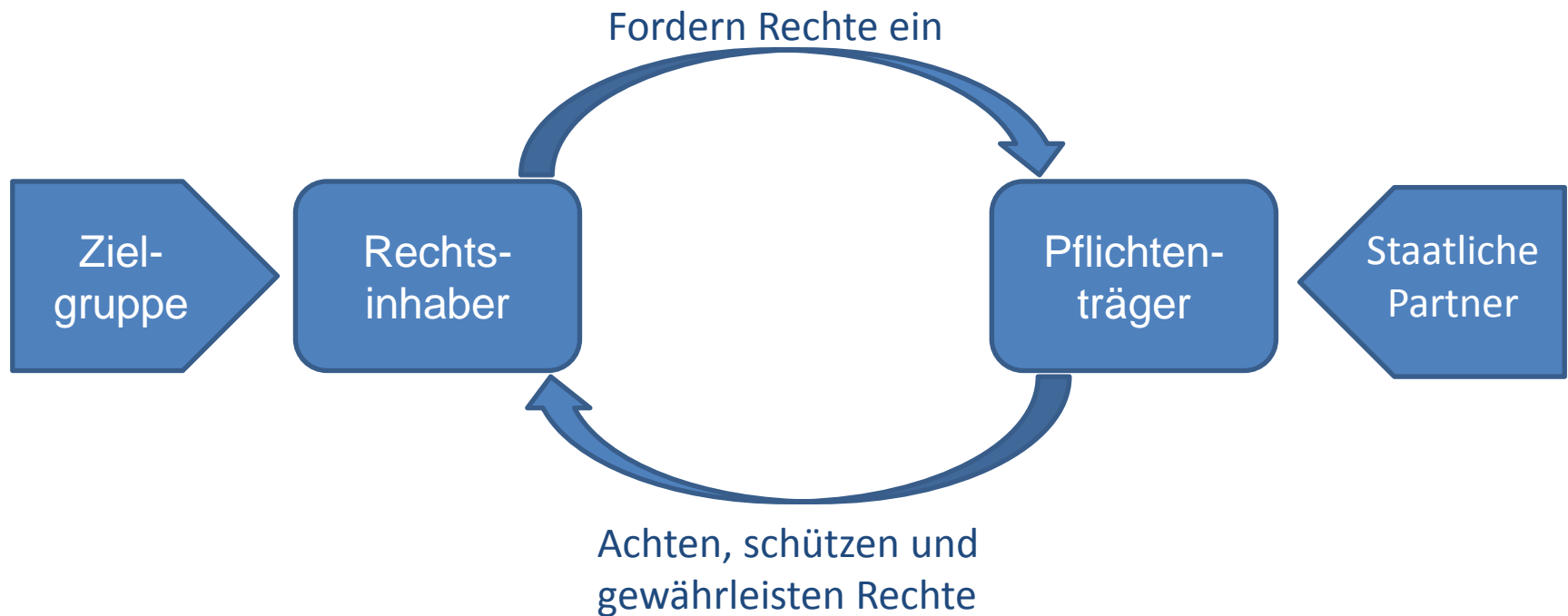
Untersuchungsgegenstand des Projektes:

- Verankerung von Kinderrechten in der staatlichen Entwicklungspolitik

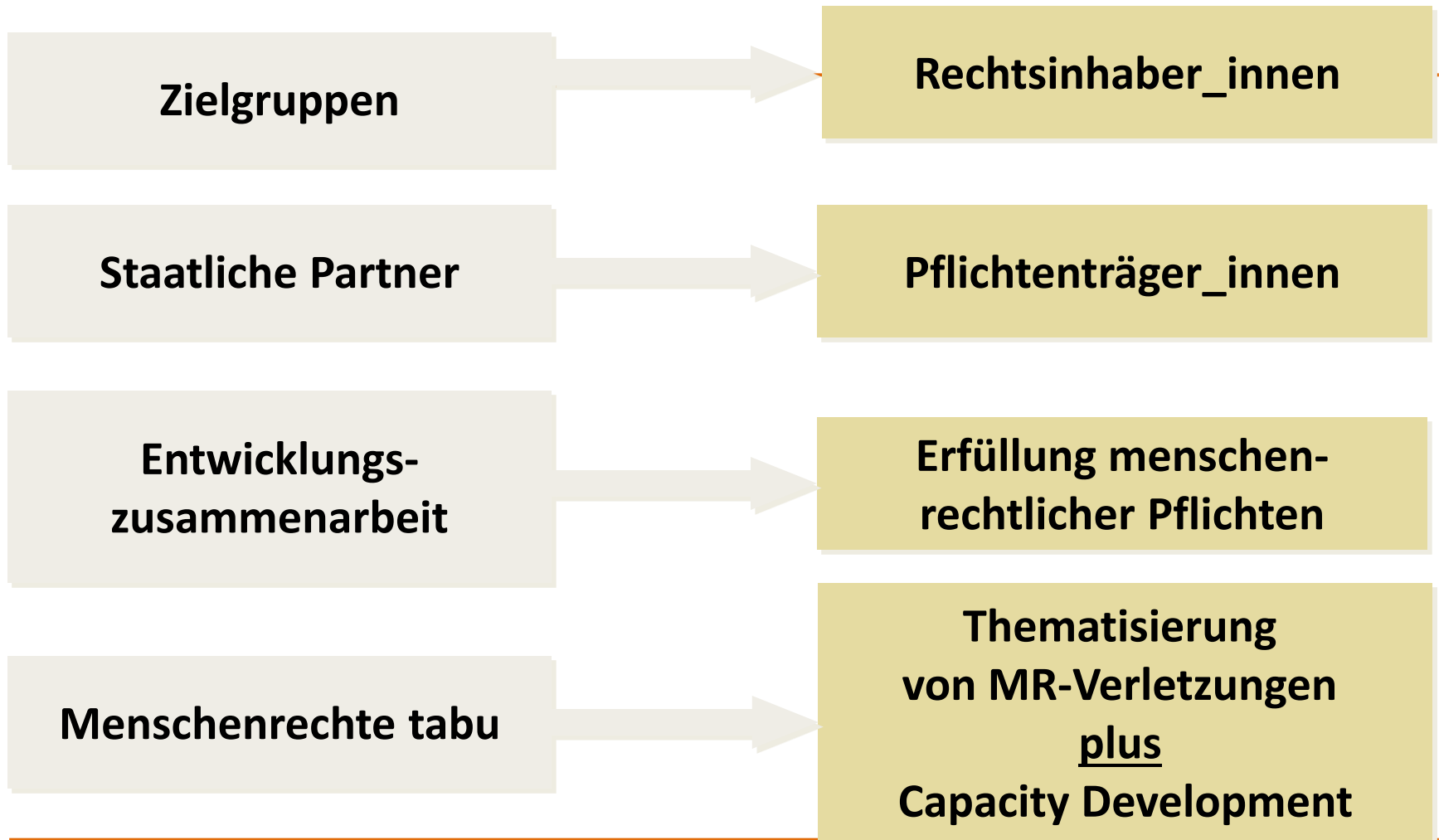
Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit

- Ziele und Abkommen der Staatengemeinschaft:
 - Millenniumsentwicklungsziele (MDGs)
 - Vereinbarungen zur Steigerung der Wirksamkeit der EZ
- Projekte und Programme in der deutschen EZ beruhen auf Vereinbarungen Deutschlands mit Partnerländern
- Akteure in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
- Menschenrechte als Leitprinzip der deutschen EZ (seit 2011)

Menschenrechtsansatz: Perspektivwechsel



Was verändert sich?



Kinderrechte in der EZ

BMZ-Positionspapier „Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik - Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen“ (2011)

Umsetzung von Kinderrechten in der EZ: dualer Ansatz

↓

Kinderrechte als
Querschnittsthema /
Kinderrechtsmainstreaming

↓

Kinderrechte als explizites
Ziel in Programmen und
Projekten

Kinderrechte in der EZ - Ansätze

- Rechtlicher Rahmen: UN-Kinderrechtskonvention
- Fokus auf Kinder und Jugendliche & ganzheitlicher Blick
- 4 Grundprinzipien und Kinderrechtsstandards sind in allen Maßnahmen zu beachten

1. Nicht-Diskriminierung
2. Kindeswohl
3. Partizipation
4. Leben und Entwicklung

1. Verfügbarkeit
2. Zugänglichkeit
3. Annehmbarkeit
4. Adaptierbarkeit

- Rechenschaftspflicht der Pflichtenträger

Kinderrechte in der EZ: Beispiele

Bestimmungen der Kinderrechtskonvention	Beispiele für Maßnahmen
Schutzrechte	Verbot von Maßnahmen ausbeuterischer Kinderarbeit
Beteiligungsrechte	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung in Schulen (Beteiligungsgremien, Schulentwicklungsplanung) • politische Teilhabe auf kommunaler Ebene
Entwicklungs- und Förderrechte	Zugang zu kostenloser und qualitativer Grundbildung
Monitoring der Umsetzung der Schutz-, Beteiligungs- und Förderrechte	Aufbau von Monitoring-Mechanismen und Institutionen

Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

Bedeutung des Monitorings der KRK:

- Begriff abgeleitet von dem englischen Verb „to monitor“
 - übersetzt mit beobachten, überwachen, in Intervallen testen, kontrollieren
- Systematische und regelmäßige Beobachtung der Verwirklichung von Menschenrechten (MR) ist wesentlicher Bestandteil der Umsetzungsverpflichtung von (allen) MR-Verträgen

Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

Bedeutung des Monitorings der KRK:

- Messung von Veränderungen (Fort- oder Rückschritten) bei der Verwirklichung der Kinderrechte in einem Vertragsstaat
- Daten und Informationen für die Planung von Politiken und Programmen
- Überwachungs- und Warnfunktion

Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

- Kinderrechtsausschuss in Allgemeiner Bemerkung Nr. 15 (2013):
“**Monitoring means providing data** on the health status of children, regularly reviewing the quality of children’s health services, and how much is spent, where, on what and on whom. This should **include both routine monitoring and periodic, in-depth evaluations**. Reviewing means analysing the data and consulting children, families, other caregivers and civil society to determine whether children’s health has improved and whether governments and other actors have fulfilled their commitments.” (Ziff. 118)

Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

Staatenpflicht zum Monitoring der KRK:

- In der **KRK** erwähnt?
- **Allgemeine Bemerkungen (*General Comments*):**
Kinderrechtsausschuss spricht von Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Monitoring der KRK

Allgemeine Bemerkung Nr. 5 Ziffer 1:

When a State ratifies the Convention on the Rights of the Child, it takes on obligations under international law to implement it. **Implementation** is the process whereby States parties take action to ensure the realization of all rights in the Convention for all children in their jurisdiction.

Allgemeine Bemerkung Nr. 5 Ziffer 1:

Article 4 requires States parties to take “all appropriate legislative, administrative and other measures” for implementation of the rights contained therein.

(...) [T]he Committee on the Rights of the Child has identified a wide range of **measures that are needed for effective implementation**, including the development of special structures and **monitoring**, training and other activities in Government, parliament and the judiciary at all levels.

Allgemeine Bemerkung Nr. 5:

Ziffer 27: Rigorous monitoring of implementation is required, which should be built into the process of government at all levels but also independent monitoring by national human rights institutions, NGOs and others.

Ziffer 52: The implementation duties of article 4 and other provisions of the Convention demand rigorous monitoring of the effects of such changes and adjustment of policies to protect children's economic, social and cultural rights.

Allgemeine Bemerkung Nr. 16 Ziffer 76:

States have an obligation to monitor violations of the Convention and the Optional Protocols thereto committed or contributed to by business enterprises, including in their global operations.

This can be achieved, for instance, through:

- gathering data that can be used to identify problems and inform policy;
- investigating abuses;
- collaborating with civil society and national human rights institutions

Exkurs:

Rechtsnatur Allgemeiner Bemerkungen

- **Allgemeine Bemerkungen sind keine völkerrechtlichen Verträge**
 - daher nicht rechtlich bindend im engeren Sinne
 - sie statuieren keine neuen Staatenpflichten

- **Artikel in UN-Menschenrechtsverträgen sind meist kurz gehalten**
 - Anwendung und Umsetzung von Artikeln erfordert Interpretation
 - Dies gilt auch für Artikel 4 KRK

Exkurs:

Rechtsnatur Allgemeiner Bemerkungen

- UN-Fachausschüsse haben eine zentrale Rolle bei der Interpretation der UN-Menschenrechtsverträge
 - Artikel 43 und 45 d KRK
 - Tage der Allgemeinen Diskussion (*Days General Discussion*)
- Allgemeine Bemerkungen sind daher **autoritative Auslegungen** der UN-Menschenrechtsverträge, d.h. Auslegungen mit einem besonderen Gewicht aufgrund der fachlichen und institutionellen Zuständigkeit der UN-Fachausschüsse

Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

Staatenpflicht zum Monitoring der KRK:

- In der **KRK** erwähnt?
- **Allgemeine Bemerkungen:** Kinderrechtsausschuss spricht von Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Monitoring der KRK → **verankert in Art. 4 und 44 KRK**

Artikel 4 KRK [Rechtliche Umsetzung]:

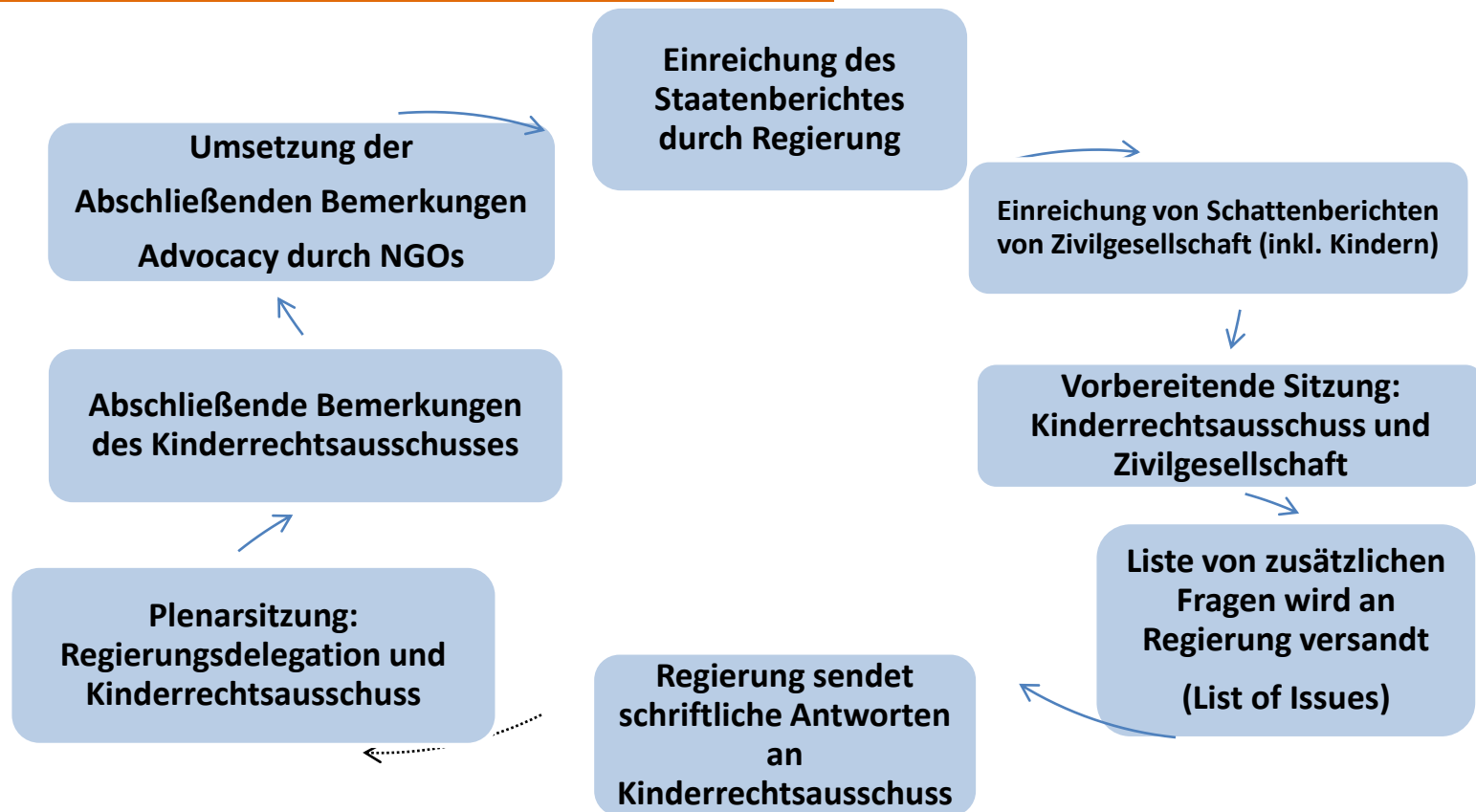
Die Vertragsstaaten treffen **alle geeigneten** Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen **Maßnahmen** zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.

Artikel 44 KRK [Berichtspflicht]:

1. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Ausschuss über den Generalsekretär der Vereinten Nationen **Berichte über die Maßnahmen**, die sie zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte getroffen haben, **und über die dabei erzielten Fortschritte** vorzulegen, und zwar
 - a. innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat,
 - b. danach alle fünf Jahre.
2. In den nach diesem Artikel erstatteten Berichten ist auf etwa bestehende Umstände und Schwierigkeiten hinzuweisen, welche die Vertragsstaaten daran hindern, die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Verpflichtungen voll zu erfüllen. Die Berichte müssen auch ausreichende Angaben enthalten, die **dem Ausschuss ein umfassendes Bild von der Durchführung des Übereinkommens in dem betreffenden Land vermitteln**.

Überblick: Das KRK-Staatenberichtsverfahren



Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

Das Staatenberichtsverfahren:

- **Zyklus:** Vertragsstaaten verpflichtet, dem Kinderrechtsausschuss innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der KRK und danach alle fünf Jahre Berichte vorzulegen.
- **Inhalt:** Angaben über Maßnahmen, die Vertragsstaat zur Verwirklichung der einzelnen Rechte der KRK getroffen hat und über erzielte Fortschritte
- **Funktion:** Berichte vermitteln Kinderrechtsausschuss ein Bild von der Umsetzung der KRK in dem betreffenden Land.

Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

Monitoring und das Staatenberichtsverfahren:

- Damit Vertragsstaat über Informationen zur Situation von Kindern - und damit auch zu der Umsetzung der KRK - verfügt, muss er regelmäßig Daten zur Lage von Kindern erheben und auswerten.

→ also nationales Monitoring betreiben
- Dazu empfiehlt der Kinderrechtsausschuss, dass die Vertragsstaaten ein System zur Datenerhebung und Indikatoren entwickeln.

Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

Verpflichtung aller Vertragsstaaten zum Monitoring:

- Verpflichtung zum Monitoring obliegt allen Vertragsstaaten in demselben Umfang.
- Kinderrechtsausschuss empfiehlt in Abschließenden Bemerkungen (*Concluding Observations*) zu Staatenberichten vieler Vertragsstaaten mit mittlerem oder niedrigem Einkommen:
 - Ressourcen so effektiv wie möglich für die Verwirklichung der Kinderrechte einsetzen.
 - Finanzielle und technische Unterstützung von bi- und multilateralen Gebern in Anspruch nehmen.
 - Vor allem für schrittweise Verwirklichung (*progressive realization*) von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten sollen Vertragsstaaten auch internationale Zusammenarbeit nutzen (Artikel 4 KRK).
- Monitoring hilft, die vorhandenen Ressourcen für die Bearbeitung besonders relevanter Probleme, wie zum Beispiel HIV/AIDS oder ungleiche Bildungschancen, einzusetzen.

Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention

Nationale und weltweite Umsetzung der KRK:

- Vertragsstaaten vor allem zur Verwirklichung der Kinderrechte in ihrem Land (*within their jurisdiction*) verpflichtet → **Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 4 Satz 1 KRK**
- Durch internationale Zusammenarbeit sollen Vertragsstaaten auch zur weltweiten Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention beitragen → **Artikel 4 Satz 2 KRK**
 - Unmittelbarer Bezug in Art. 4 Satz 2 KRK zwar zur Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte; interpretiert der Kinderrechtsausschuss jedoch im Hinblick auf alle Rechte der KRK (bspw. Allgemeine Bemerkung Nr. 5 Ziffern 7, 60-64).
- Da Monitoring ein Teil der Staatenpflicht zur Umsetzung der KRK ist, sollten die Vertragsstaaten im Rahmen internationaler Zusammenarbeit - bzw. konkret Entwicklungszusammenarbeit - auch dabei unterstützt werden, diesen Teil der Staatenpflicht zu erfüllen.

Akteure, Verfahren und Instrumente zum Monitoring der KRK

1. Monitoring der KRK soll **auf allen Ebenen des Regierungshandelns** (*government at all levels*), also auf der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene, durchgeführt werden
2. **unabhängige** Institution zum Monitoring der Kinderrechte
3. **Zivilgesellschaftliches** Monitoring

Selbst-Monitoring auf allen Regierungsebenen

- Das Handeln der meisten Ministerien und sonstigen Verwaltungsbehörden hat Auswirkung auf die Umsetzung der Kinderrechte.
- Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Selbst-Monitoring sowie zur Selbstevaluation der Exekutive.
- Verfahren:
 - **Child impact assessment**
 - **Child impact evaluation**

Selbst-Monitoring auf allen Regierungsebenen

Durch verbessertes Monitoring der KRK:

- können Staaten Kinder gezielter unterstützen.
- werden Staaten auskunftsfähig über den Stand der Umsetzung der Kinderrechte gegenüber der Bevölkerung, Zivilgesellschaft und dem Kinderrechtsausschuss.



Dies ist besonders dort relevant, wo Kinder und Jugendliche in extremer Armut und weitgehend ohne Zukunftschancen leben.

Selbst-Monitoring auf allen Regierungsebenen

Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ):

- Beratung von Regierungen, Wirkungen von Politiken, Gesetzen und Programmen auf Kinder abzuschätzen
- Unterstützung von Ministerien, bei der Formulierung von Sektorpolitiken die Auswirkungen auf Kinder zu berücksichtigen
- Beratung der Monitoring-Akteure zur Datenerhebung
- Entwicklung von kinderrechtsrelevanten Indikatoren



Selbst-Monitoring auf allen Regierungsebenen

Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ):



In die Beratungsansätze von EZ-Vorhaben lassen sich integrieren:

- Folgenabschätzung auf Kinder (**child impact assessments**);
- Evaluierung der tatsächlichen Auswirkung auf die Verwirklichung der Kinderrechte (**child impact evaluations**);
- kinderrechtsorientierte Haushaltsplanung (**child rights budgeting**).

Monitoring durch eine zentrale und unabhängige Monitoring-Einrichtung

- **Rechtsgrundlage:** Artikel 4 KRK
- **Aufgaben:** Überprüfen, ob staatliche und private Stellen die Kinderrechte achten und schützen. Entgegennahme und Bearbeitung von Einzelbeschwerden über Verletzungen von Kinderrechten.

Ressourcenarmen Staaten empfiehlt der Kinderrechtsausschuss, finanzielle und technische Unterstützung von bi- und multilateralen Gebern in Anspruch zu nehmen.

Monitoring durch eine zentrale und unabhängige Monitoring-Einrichtung

Empfiehlt der Kinderrechtsausschuss ein bestimmtes Modell für die Monitoring-Institution?

- 1. Integriertes Modell: Unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI):** breites menschenrechtliches Mandat gem. Pariser Prinzipien umfasst auch Kinderrechte;
- 2. Separates Modell: Kommissar oder Ombudsperson für Kinderrechte:** Arbeitet ausschließlich zu Kinderrechten und weist entsprechend breite Fachlichkeit in dem Bereich auf.

Monitoring durch eine zentrale und unabhängige Monitoring-Einrichtung

Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ):



- Unterstützung beim Aufbau von unabhängigen Monitoring-Einrichtungen
- Schaffung von politischen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für eine unabhängige Monitoring-Einrichtung, welche die Pariser Prinzipien erfüllt
- Fachliche Beratung und Weiterbildung der Mitarbeitenden der Institution zu Kinderrechten
- Organisationsentwicklung, damit Monitoring-Institutionen ihr Mandat nach außen und innen wirkungsvoll ausfüllen können

Unabhängiges Monitoring durch die Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaft spielt wesentliche Rolle
im Monitoring :



- Organisationen erstellen Parallelberichte zu den Staatenberichten
- nehmen an den vertraulichen „Vorbereitenden Sitzungen“ (Pre-Sessional Working Groups) des Kinderrechtsausschusses teil.
- bilden „National Coalitions“ zur Umsetzung der KRK
- Monitoring der ZG und der unabhängigen Monitoring-Einrichtung ergänzen sich.

Unabhängiges Monitoring durch die Zivilgesellschaft

Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ):



- Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, welche die Lage der Menschen- und Kinderrechte monitoren.
- Fokus auf die Unterstützung von solchen Initiativen, die von Kindern und Jugendlichen selbst getragen werden oder in denen sie aktiv mitwirken.
- Stärkung von Netzwerken oder bereits bestehenden National Coalitions, die zum Monitoring der KRK beitragen.

Unabhängiges Monitoring durch die Zivilgesellschaft

Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ):



- Beratung staatlicher Stellen, dialogische und partizipative Verfahren mit der ZG und insbesondere mit Kindern und Jugendlichen beim Monitoring der KRK umzusetzen.
- Unterstützung von Entscheidungsträgerinnen und -träger aus Politik und Verwaltung, angemessene Beteiligungsformate zu entwickeln.
- Dialogplattformen, in denen die Zivilgesellschaft sowie organisierte Kinder und Jugendliche regelmäßig ihre Perspektive zur Lage von Kindern und zur Umsetzung der KRK im jeweiligen Staat darlegen.

Literaturempfehlungen:

- **Bölscher, Viola (2013):** Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte. Deutsches Institut für Menschenrechte. [www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure fuer Schutz und Foerderung der Kinderrechte 2 Auflage.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Nationale_Menschenrechtsinstitutionen_als_Akteure_fuer_Schutz_und_Foerderung_der_Kinderrechte_2_Auflage.pdf)
- **Sedletzki, Vanessa (2012):** Championing children's rights: A global study of independent human rights institutions for children - summary report. UNICEF Innocenti Research Centre. www.unicef-irc.org/publications/pdf/championing2_eng.pdf
- **Simon, Uta (2012):** (K)eine Politik für Kinderrechte? Wege zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Deutsches Institut für Menschenrechte. www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/publikationen/detailansicht.html?tx_commerce_pi1%5BshowUid%5D=362&cHash=958b77e633c839e66ae16d059e39e4e8
- **BMZ Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (2011):** www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf

Literaturempfehlungen:

- **BMZ Positionspapier „Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik - Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen“ (2011):**
www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier312_12_2011.pdf
- **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ (2011): Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI). E-Info-Tool.** www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/publikationen/detailansicht.html?tx_commerce_pi1%5BshowUid%5D=199&cHash=e5db1d232003a166c4bcd53141ad9236
- **Aichele, Valentin (2009): Die Nationale Menschenrechtsinstitution: Eine Einführung. 2. Auflage.** Deutsches Institut für Menschenrechte. www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/die_nationale_menschenrechtsinstitution_2_auf_lage.pdf
- **Steward, Rébecca (2009): Independent human rights institutions for children and the Committee on the Rights of the Child reporting process, Innocenti working paper no.2009-22.** UNICEF Innocenti Research Centre. www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2009_22.pdf



Vielen Dank!



Kontakt Projekt: Kinderrechte in der Entwicklungspolitik

Deutsches Institut für Menschenrechte

Lena Stamm

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Koordination

Telefon: 030 25 93 59 - 124

stamm@institut-fuer-menschenrechte.de

Lissa Bettzieche, LL.M.

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Telefon: 030 25 93 59 - 123

bettzieche@institut-fuer-menschenrechte.de

Zimmerstraße 26/27

10969 Berlin