

Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention

Tillmann Löhr*

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Verfahrensstand
- III. Argumente für eine Individualbeschwerde in der KRK
- IV. Die Regelungen des Fakultativprotokolls im Einzelnen
- V. Bewertung

I. Einführung

Am 17. Juni 2011 hat der UN-Menschenrechtsrat den Entwurf für ein drittes Fakultativprotokoll¹ zur Kinderrechtskonvention (KRK)² angenommen.³ Dessen zentrale Neuregelung ist die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens: Kinder aus Staaten, die das Fakultativprotokoll ratifiziert haben, können vor dem Committee on the Rights of the Child (CRC) künftig Verletzungen ihrer Rechte aus der KRK geltend machen.

Schon während der Beratungen zur KRK in den 1980er Jahren war die Schaffung einer Individualbeschwerde vorgeschlagen worden. Doch stellte sich deren Einrichtung als ein strittiger Punkt unter vielen heraus. Deshalb wurde dieses Ziel zunächst nicht weiter verfolgt, um die Einigung auf eine

Konvention insgesamt nicht zu gefährden.⁴ Um die Jahrtausendwende griffen NGOs,⁵ Literatur⁶ und das CRC⁷ die Forderung erneut auf. 2007 wurden auf Initiative des CRC informelle Konsultationen aufgenommen. Sie mündeten in einer Resolution des Menschenrechtsrates. Hiermit ermächtigte er 2009 eine Arbeitsgruppe, die Möglichkeit einer Individualbeschwerde zu prüfen,⁸ bevor er deren Mandat 2010 auf die konkrete Erarbeitung eines entsprechenden Fakultativprotokolls ausweitete.⁹ Nach rund zwanzigjähriger Diskussion¹⁰ war der Weg frei zur Erarbeitung des Individualbeschwerdeverfahrens.

Das Fakultativprotokoll sieht, wie andere Verträge, auch die Staatenbeschwerde sowie ein Untersuchungsverfahren vor. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich je-

* Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

¹ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, UN-Dok. A/HRC/17/L.8.

² BGBl. 1992 II, S. 121.

³ OHCHR, Pressemitteilung vom 17. Juni 2011, online abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11167&LangID=E> (zuletzt besucht am 31. August 2011).

⁴ *Yanghee Lee*, Communications procedure under the Convention on the Rights of the Child: 3rd Optional Protocol, in: *Int'l J.Children's Rts.* 18 (2010), S. 567-583 (S. 568).

⁵ *Urte Müller*, Kinder so stark wie Staaten. Hintergründe und Argumente für die Einführung eines Beschwerderechts, (Papier der Kindernothilfe), 2002.

⁶ *Norman Weiß*, Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll? – Zur Einklagbarkeit der Konventionsrechte und den Chancen einer Reform, in: *MRM* 2001, S. 85-97 (passim).

⁷ Anlässlich des zehnten Jubiläums der KRK CRC, 10th Anniversary: General Measures of Implementation, 1999, (keine Dokumenten-Nr.), online abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Documents/Recommendations/ten.pdf> (zuletzt besucht am 31. August 2011).

⁸ UN-Dok. A/HRC/11/L.3, S. 3.

⁹ UN-Dok. A/HRC/13/L.5, § 2.

¹⁰ Ausführlich zum Diskussionsprozess *Lee* (Fn. 4), S. 569-573.

doch auf die Individualbeschwerde. Er gibt zunächst einen Überblick über den Stand des Verfahrens (II.). Es folgen die Argumente, die zuvor für die Einführung einer Individualbeschwerde vorgebracht worden sind (III.). Anschließend wird das Fakultativprotokoll vorgestellt. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die im Rahmen der Erarbeitung des Protokolls geführten Debatten gelegt – was wurde erreicht, wo hätte mehr erreicht werden können? (IV.)¹¹ Der Beitrag endet mit einer zusammenfassenden Bewertung (V.).

II. Verfahrensstand

Am 17. Juni 2011 wurde das Fakultativprotokoll vom Menschenrechtsrat angenommen.¹² Im November 2011 soll es der UN-Generalversammlung vorgelegt werden. Wird es hier angenommen, können die Unterzeichnungen und Ratifizierungen folgen. Gemäß Art. 19 Abs. 1¹³ wird das Fakultativprotokoll mit der zehnten Ratifikation in Kraft treten.

Deutschland gehörte zur Kerngruppe der Länder, die sich für ein Individualbeschwerdeverfahren eingesetzt hatten, und zu den Initiatoren, die die Resolution am 17. Juni 2011 im Menschenrechtsrat ein-

brachten.¹⁴ Deshalb dürfte mit einer zügigen Unterzeichnung und Ratifikation Deutschlands zu rechnen sein.

III. Argumente für eine Individualbeschwerde in der KRK

Die meisten universellen Menschenrechtsverträge haben eigene Überwachungsausschüsse. Neben der Prüfung von Staatenberichten, Staatenbeschwerden eines Vertragsstaates über das Handeln eines anderen und Untersuchungsverfahren sind sie zur Prüfung von Individualbeschwerden befugt.¹⁵ Das gilt für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBürgR),¹⁶ das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung,¹⁷ das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW),¹⁸ für das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe¹⁹ und für das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.²⁰ Auch das Internationale Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²¹ sieht seit 2008²² eine Individualbe-

¹¹ Hier wird insbesondere auf die Materialien zurückgegriffen, die den Beratungen der Arbeitsgruppe zugrunde lagen. Diese tagte in erster Sitzung vom 14.-18. Dezember 2009 sowie in zweiter Sitzung vom 6.-10. Dezember 2010 und 10.-16. Februar 2011. Sofern die im Folgenden zitierten Materialien weder durch eine Fundstelle noch durch eine UN-Dok.-Nummer ausgewiesen sind, sind diese der Dokumentation des Beratungsprozesses auf der Website des OHCHR entnommen, online abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/index.htm> (zuletzt besucht am 31. August 2011).

¹² HRC, Pressemitteilung vom 17 Juni 2011, online abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11167&LangID=E> (zuletzt besucht am 31. August 2011).

¹³ Alle Art., die im Folgenden nicht anders gekennzeichnet sind, sind solche des Fakultativprotokolls.

¹⁴ *Die Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in Genf*, Menschenrechtsrat stimmt für Individualbeschwerdeverfahren bei Kinderrechten, Pressemitteilung vom 20. Juni 2011, online abrufbar unter: http://www.genf.diplo.de/Vertretung/genf/de/_pr/Aktuelles_dt/2011_06_20_20Kinderrechte.html (zuletzt besucht am 31. August 2011).

¹⁵ Siehe hierzu die ausführliche Darstellung bei Weiß (Fn. 6), S. 88ff.

¹⁶ BGBl. 1973 II S. 1534.

¹⁷ BGBl. 1969 II S. 962.

¹⁸ BGBl. 1985 II S. 648.

¹⁹ BGBl. 1990 II S. 247.

²⁰ BGBl. 2008 II S. 1419.

²¹ BGBl. 1973 II S. 1570.

²² UN-Dok. A/RES/63/117.

schwerde vor, die allerdings noch in Kraft treten muss.²³

Nur die KRK sah bislang allein den Staatenbericht nach Art. 44 vor. Und damit ist das erste Argument für die Einrichtung einer Individualbeschwerde genannt: Die KRK soll ebenso effektiv wirken wie andere universelle Menschenrechtsverträge. Dann muss sie auch mit den gleichen Verfahrensmechanismen ausgestattet werden.²⁴

Zwar können Kinder schon jetzt die Individualbeschwerdeverfahren nach den anderen Verträgen nutzen. Schließlich gelten deren Rechte für Erwachsene ebenso wie für Kinder.²⁵ Dies war eines von mehreren²⁶ Argumenten gegen die Erforderlichkeit einer eigenständigen Individualbeschwerde im Rahmen der KRK.

Allerdings geht der Verweis auf andere Verträge schon deshalb ins Leere, weil die KRK zwar zahlreiche Rechte enthält, die auch in anderen Verträgen enthalten sind. Daneben enthält sie aber eigene, kinder-

spezifische Rechte²⁷ und ist gerade diesbezüglich auslegungsbedürftig.²⁸ Das gilt für die allgemeinen, vor die Klammer gezogenen Prinzipien der Art. 2 bis 4²⁹ ebenso wie für die speziellen, nicht in anderen Verträgen enthaltenen Einzelrechte.³⁰ Eben diese können in keinem Beschwerdeverfahren nach anderen Menschenrechtsverträgen geltend gemacht werden.³¹

Auch ist das CRC mit kinderrechtlich ebenso fachkundigen wie sensibilisierten Experten besetzt.³² Zu Recht wird darauf verwiesen, dass eine solche Spezialisierung im Rahmen von CEDAW in Bezug auf den Umgang mit geschlechtsspezifischen Sachverhalten einen deutlichen Fortschritt erb-

²³ Das Protokoll tritt nach Art. 18 Abs. 1 mit der zehnten Ratifikation in Kraft; derzeit hat das Protokoll 36 Signatarstaaten, von denen 3 bereits ratifiziert haben. Dazu *Jan Wiegandt*, Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt – ratifizieren oder nicht ratifizieren?, in: MRM 2010, S. 161-181.

²⁴ *Hendrik Cremer*, Zur Rolle Deutschlands bei der Schaffung eines Individualbeschwerdeverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention (Hintergrundpapier der Kindernothilfe), 2009, S. 4; *Nevena Vuckovic Sahovic*, Feasibility of a communication procedure under the Convention on the Rights of the Child, UN-Dok. A/HRC/WG.7/1/CRP.1, § 5; *Müller* (Fn. 5), S. 6; *Lee* (Fn. 4), S. 568; *International Coordinating Committee of International Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)*, Position Paper on the Revised draft Protocol to the Convention on the Rights of the Child (UN-Dok. A/HRC/WG.7/2/4), § 3; *Paulo Sergio Pinheiro*, Reasons and timing to elaborate a communications procedure under the Convention on the Rights of the Child, UN-Dok. A/HRC/WG.7/1/CRP.4, S. 4.

²⁵ Darauf macht bereits *Weiß* (Fn. 6), S. 94f. aufmerksam.

²⁶ Zu den zahlreichen Bedenken der Vertragsstaaten in Bezug auf die Individualbeschwerde in der KRK vergleiche *Lee* (Fn.4), S. 573ff.

²⁷ Ausführlich *Gabriele Dorsch*, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 1992.

²⁸ *Lee* (Fn. 4), S. 576ff.; *European Network of Ombudspersons for Children (ENOC)*, Draft Submission to Open-ended Working Group considering the elaboration of an optional protocol to provide a communications procedure for the CRC, S. 1; *Drahoslav Stefanek*, Report of the open-ended working group to explore the possibility of elaborating an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure, UN-Dok. A/HRC/13/43, § 29.

²⁹ Zur Frage, ob auch die Art. 6 und 12 als allgemeine Prinzipien zu sehen sind, siehe *Lee* (Fn. 4), S. 480.

³⁰ Art. 5, 7, 8, 12, 20, 21, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40 KRK.

³¹ *Marta Santos Pais*, Human Rights Council Working Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure, UN-Dok. A/HRC/W7/1/CRP.7, S. 4.

³² *ENOC* (Fn. 28), S. 1; Joint Submission vorgelegt von *International Save the Children Alliance*, *Kindernothilfe*, *Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT)*, *SOS Children's Villages International*, *World Vision International*, and the *Child Rights Information Network (CRIN)*, the *Global Initiative to End Corporal Punishment*, the *NGO Group for the CRC to the Open-Ended Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure*, UN-Dok. A/HRC/WG.7/1/CRP.5, S. 4; *Stefanek* (Fn. 28), § 29; *Cremer* (Fn. 24), S. 5.

recht habe, den es auch im Rahmen der KRK zu erzielen gelte.³³

Ein weiterer Nutzen ist die zu erwartende Weiterentwicklung der Interpretation. Staatenberichte sind abstrakter als der Einzelfall, anhand dessen sich konkrete Auslegungsgrundsätze entwickeln lassen.³⁴ Das wäre von Nutzen: Die KRK, in Kraft getreten 1991, ist ein junger Vertrag. Nach 20 Jahren ist die Dogmatik nicht so ausgereift wie die anderer Verträge, mit denen sich Literatur, Ausschüsse und innerstaatliche Rechtsprechung seit den 1960er, -70er oder -80er Jahren auseinandersetzen. Das dürfte auch für innerstaatliche Behörden und Gerichte ein Gewinn sein.³⁵ Die Erfahrung zeigt, dass sich innerstaatliche Gerichte vieler Staaten bei vertragskonformer Anwendung innerstaatlichen Rechts an den Meinungen der jeweiligen Ausschüsse orientieren.³⁶

Zuletzt sind die Beschwerdeverfahren der anderen Verträge in Bezug auf die Verfahrensvorschriften nicht kindergerecht ausgestaltet.³⁷

Neben diese KRK-spezifischen Argumente treten solche, die für die KRK ebenso wie für andere Menschenrechtsverträge gelten: Schon die Existenz einer Individualbeschwerde baut Druck auf, innerstaatlichen Rechtsschutz institutionell auszubauen.³⁸ Auch kann der Einzelfall aufzeigen, wo

innerstaatliche Rechtsschutzmöglichkeiten erweitert werden müssten.³⁹

Zudem kann ein Individualbeschwerdeverfahren Lücken füllen, wo einzelne Staaten ungenügende Rechtsschutzmöglichkeiten vorsehen,⁴⁰ sei es, weil das innerstaatliche Recht den jeweiligen Vertrag nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt, sei es, weil nationale Richter oder Behörden ihn praktisch nicht anwenden.⁴¹ Zuletzt wird im jeweils untersuchten Einzelfall zusätzlich Öffentlichkeit erzeugt und internationaler Druck aufgebaut.⁴²

IV. Die Regelungen des Fakultativprotokolls im Einzelnen

Mit Beitritt zum Protokoll erkennen die Vertragsstaaten nach Art. 1 die Kompetenz des CRC an, Mitteilungen nach dem Protokoll entgegenzunehmen und zu prüfen.

1. Allgemeine Vorschriften

a. Prinzipien und Verfahrensordnung

Nach Art. 2 muss das CRC dreierlei berücksichtigen: Die Rechte des Kindes, die Meinung des Kindes und das Kindeswohl. Die Berücksichtigung der Rechte des Kindes verweist auf die KRK als Ganze. Die Berücksichtigung der Meinung des Kindes bezieht sich auf Art. 12 KRK, die des Kindeswohls auf Art. 3 KRK.

Die Einhaltung dieser Prinzipien soll durch die künftige Verfahrensordnung abgesichert werden. Art. 3 Abs. 1 S. 1 ermächtigt das CRC, sich diese Verfahrensordnung zu geben. Bei deren Ausgestaltung hat das CRC gem. Art. 3 Abs. 1 S. 2 die in Art. 2 genannten Prinzipien berücksichtigen.

Der jetzige Art. 2 war in der Erstfassung des Protokolls noch enger gefasst, indem allein auf das Kindeswohl verwiesen wurde. In Reaktion darauf wurde in der ersten

³³ Weiß (Fn. 6), S. 95.

³⁴ Weiß (Fn. 6), S. 95; Müller (Fn. 5), S. 6; OHCHR, Complaint Procedures, Fact Sheet No.7/Rev.1, S. 1; Joint Submission (Fn. 32), S. 5.

³⁵ Stefanek (Fn. 28), §§ 29 und 53.

³⁶ Darauf verweist die Joint Submission (Fn. 32), S. 6.

³⁷ Cremer (Fn. 24), S. 5; Peter Newell, Submission to Open-ended Working Group of the Human Rights Council, considering the possibility of elaborating an Optional Protocol to provide a communications procedure for the Convention on the Rights of the Child, UN-Dok. A/HRC/WG.7/1/CRP.2, § 35.

³⁸ Weiß (Fn. 6), S. 95; Müller (Fn. 5), S. 6; ENOC (Fn. 28), S. 2; Pinheiro (Fn. 24), S. 4.

³⁹ Joint Submission (Fn. 32), S. 5.

⁴⁰ ENOC (Fn. 28), S. 2.

⁴¹ Joint Submission (Fn. 32), S. 7.

⁴² Müller (Fn. 5), S. 6.

Sitzung ein kinderfreundliches Verfahren angemahnt.⁴³ Insbesondere wurde die Berücksichtigung der Meinung des Kindes als zentral erachtet.⁴⁴ Nur so würde ein paternalistischer Ansatz vermieden⁴⁵ und Art. 12 KRK Rechnung getragen.⁴⁶

Dem hatten einige Delegationen entgegengehalten, es sei überflüssig, in der KRK enthaltene Verpflichtungen zu wiederholen.⁴⁷ In der Tat gilt es Folgendes zu bedenken: Die Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art 3 KRK war von Beginn an enthalten. Art. 3 KRK enthält nach hier vertretener Auffassung⁴⁸ die Verpflichtung, alle für eine Entscheidung relevanten kinderspezifischen Tatsachen und Rechte umfassend zu berücksichtigen und die Art und Weise der Berücksichtigung im Rahmen der Entscheidungsgründe darzulegen. Würde dieser Grundsatz in der Praxis konsequent umgesetzt, würde auch die Mei-

nung des Kindes nach Art. 12 KRK konsequent berücksichtigt – theoretisch. Praktisch aber ist zu bedenken, dass der Begriff des Kindeswohls unterschiedlich ausgelegt wird. Folglich ist das ausdrückliche Gebot, die Meinung des Kindes zu berücksichtigen, unter praktischen Aspekten eine sinnvolle Klarstellung.

Über die genannten Prinzipien hinaus verpflichtet Art. 3 Abs. 1 S. 2 das CRC auf ein kindergerechtes Verfahren. Das wurde zu Recht begrüßt.⁴⁹ Die Ausgestaltung der Verfahrensordnung durch das CRC darf in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden. Das zeigen Erfahrungen aus anderen Rechtsgebieten. So haben beispielsweise im Flüchtlingsrecht Leitlinien für ein kindergerechtes Verfahren, insbesondere eine kindergerechte Anhörung, die Grundlage für erste erfolgreiche Anträge von Kindern gelegt.⁵⁰

Zuletzt hat das CRC nach Art. 3 Abs. 2 in der Verfahrensordnung dafür Sorge zu tragen, dass die Rechte des Kindes im Verfahren geachtet und Manipulationen des Kindes durch Verfahrensbevollmächtigte ausgeschlossen werden. Dies trägt den zuvor geäußerten Bedenken mehrerer Staaten⁵¹ und nationaler Menschenrechtsinstitutionen⁵² Rechnung.

b. Schutzvorkehrungen

Die Vertragsstaaten sind nach Art. 4 Abs. 1 verpflichtet, Individuen unter ihrer Herrschaftsgewalt davor zu schützen, infolge einer Individualbeschwerde oder einer damit zusammenhängenden Zusammenarbeit mit dem CRC Menschenrechtsverletzungen, Misshandlungen oder Einschüchterungen zu erleiden. Zudem darf nach

⁴³ *Pais* (Fn. 31), S. 6; *Newell* (Fn. 37), § 30ff.; *Jean Zermatten*, wiedergegeben in: *Stefanek* (Fn. 28), § 66; *Santos Pais*, wiedergegeben in: *Stefanek* (Fn. 28), § 59; *CRC, Comments by the Committee on the Rights of the Child on the proposal for a draft optional protocol prepared by the Chairperson-Rapporteur of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure*, UN-Dok. A/HRC/WG.7/2/3, § 9.

⁴⁴ *Santos*, zitiert nach *Stefanek* (Fn. 28), § 61.

⁴⁵ So der Einwand des *Interstate Compact on Juveniles*, 2nd Session of the Open-Ended Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, Written Comments received from Delegations on Article 2, S. 11.

⁴⁶ *NGO Group for the CRC*, Joint NGO Submission to the Open-ended Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure, October 2010, S. 3.

⁴⁷ *Drahoslav Stefanek*, Report of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure, UN-Dok. A/HRC/17/36, § 27.

⁴⁸ Zum teils strittigen, teils unklaren Begriffsverständnis und zur Begründung der hier vertretenen Definition vergleiche *Tillmann Löhr*, Die kinderspezifische Auslegung des völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriffs, 2009, S. 69-71.

⁴⁹ *Malcolm Langford/Sevda Clark*, A Complaints Procedure for the Convention on the Rights of the Child: Commentary on the Second Draft, 2011, S. 2.

⁵⁰ Für einen Überblick siehe *Löhr* (Fn. 48), S. 33f. und 49f.

⁵¹ Zitiert nach *Langford/Clark* (Fn. 49), S. 4.

⁵² *ICC* (Fn. 24), § 12.

Abs. 2 die Identität eines betroffenen Individuums oder einer betroffenen Gruppe von Individuen nicht ohne dessen bzw. deren Einwilligung öffentlich gemacht werden. Beides sind weitgehend unstrittige Regelungen.⁵³

2. Die Individualbeschwerde

a. Zulässigkeit

aa. Individuum oder Gruppe von Individuen

Die Beschwerde kann von einem Individuum ebenso wie von einer Gruppe von Individuen eingelegt werden.

bb. Verfahrensmündigkeit des Kindes

Art. 5 Abs. 1 ermöglicht es jedem Individuum, eine Mitteilung zu machen. Es ist nicht vorgeschrieben, dass das minderjährige Individuum einen gesetzlichen Vertreter benötigt.

Entgegen dieser Fassung drängte die deutsche Delegation auf eine obligatorische Vertretung des Kindes. Nur so sei gewährleistet, dass dessen Meinung ausreichend klar begründet werde und es die Hilfe bekomme, die es im Verfahren benötige.⁵⁴ Das war Gegenstand ausführlicher Diskussionen,⁵⁵ doch das Ergebnis zeigt, dass sich die Argumente des CRC durchsetzten: Die KRK nehme Kinder als Inhaber von Rechten ernst. Deshalb dürften nicht durch das Erfordernis rechtlicher Repräsentation Hürden errichtet werden, nur weil sie im nationalen Recht existierten.⁵⁶

Das vom CRC vorgebrachte Argument folgt dem Anspruch der KRK, Kinder als Rechtssubjekte ernst zu nehmen. Gleichwohl sei daran erinnert, dass in der deut-

schen Kinderrechtsdebatte die mangelnde Vertretung 16- und 17-Jähriger im Asylverfahren von NGOs und der überwiegenden Literatur zu Recht als Verstoß gegen die KRK gewertet wird.⁵⁷ Die mangelnde Vertretung im Asylverfahren gilt hier angesichts der vielfach möglichen prozessualen Fehler als Verletzung einer Schutzpflicht.⁵⁸ Das verdeutlicht, dass das von der deutschen Delegation im Rahmen der Individualbeschwerde vorgebrachte Argument nicht von vornherein als paternalistisch abgetan werden kann, sondern auf eine wichtige Schutzpflicht zielt.

Ein Kompromiss zwischen beiden Positionen hätte darin bestehen können, die Beschwerde ohne Vertretung zuzulassen, aber dem CRC für diesen Fall gesteigerte Belehrungspflichten aufzuerlegen oder dem Kind eine obligatorische Rechtsberatung zur Verfügung zu stellen. Beides ist im Rahmen der Verfahrensordnung denkbar.

cc. Geltendmachung einer vergangenen oder gegenwärtigen Rechtsverletzung

Zu beachten ist, dass der Begriff „Individuum“ gewählt worden ist, nicht aber, wie von der chinesischen Delegation gefordert,⁵⁹ der Begriff „Kind“. Letzteres hätte nahe gelegen, schließlich schützt die KRK nach Art. 1 Kinder. Dennoch ist das Abstellen auf Individuen vorzugswürdig. Andernfalls wären Personen ausgeschlossen, die eine in ihrer Kindheit erlebte Verletzung nach Eintritt der Volljährigkeit geltend machen möchten.⁶⁰ Dieser Gedanke wurde dadurch gestützt, dass die erste Version, in der nur die gegenwartsbezogene Wendung „claiming to be victims“ ent-

⁵³ Vergleiche *Stefanek* (Fn. 47), § 34.

⁵⁴ 2nd Session of the Open-Ended Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, Written Comments received from Delegations on Article 2, S. 6.

⁵⁵ Siehe hierzu die unterschiedlichen Ansätze, dokumentiert bei *Stefanek* (Fn. 47), § 39ff.

⁵⁶ *Stefanek* (Fn. 47), § 41f.

⁵⁷ Ausführlich *Tillmann Löhr*, Gesetzliche Konsequenzen aus der Rücknahme des Vorbehalts zur Kinderrechtskonvention, in: ZAR 2010, S. 378-385 (S. 379ff.).

⁵⁸ *Löhr* (Fn. 57), S. 380.

⁵⁹ 2nd Session on Article 2 (Fn. 54), S. 3.

⁶⁰ *Langford/Clark* (Fn. 49), S. 3.

halten war,⁶¹ erweitert wurde: Im zweiten Entwurf wurde die Ergänzung „or to have been victims while they were children“ aufgenommen.⁶²

Das ist insofern bemerkenswert, als eine gedankliche Analogie zur Fortsetzungsfeststellungsklage des deutschen Verwaltungsprozessrechtes vorliegt. Bei ihr muss bekanntlich ein gesondertes Feststellungsinteresse geltend gemacht werden. Das ist beim Individualbeschwerdeverfahren nicht der Fall. So könnte beispielsweise eine in der Vergangenheit liegende, gegen die Altersgrenze des Art. 38 KRK verstoßende Rekrutierung eines Vierzehnjährigen geltend gemacht werden, obwohl dieser zwischenzeitlich fünfzehn geworden ist, folglich jenseits der Altersgrenze des Art. 38 KRK liegt und Wiederholungsgefahr nicht besteht.

dd. Geltendmachung einer Rechtsverletzung im Namen Dritter

Nach Art. 5 Abs. 2 können Mitteilungen von Individuen, aber auch im Namen von Individuen geltend gemacht werden. Ist Letzteres der Fall, muss dies mit dessen beziehungsweise deren Einwilligung geschehen, es sei denn, der Verfasser der Mitteilung kann begründen warum er ohne diese handelt.

Der Wortlaut lässt offen, wann das Handeln ohne Einwilligung des betroffenen Individuums als begründet gilt. Von NGO-Seite wurden dafür zwei Gründe vorgebracht: Zum einen könnten so auch Babies oder Kleinkinder, die keine Zustimmung formulieren könnten, ein Verfahren einlei-

ten. Zum anderen sei gewährleistet, dass auch dann, wenn zwischen Eltern und Kind oder gesetzlichem Vertreter und Kind Dissens herrsche, ein Verfahren angestrengt werden könne.⁶³

Demgegenüber werteten Österreich⁶⁴ und Deutschland⁶⁵ die Formulierung als zu unbestimmt. Neben der Zustimmung des Kindes komme nur die des gesetzlichen Vertreters oder eines kompetenten Gremiums in Frage. Nur so könne eine Manipulation des Kindes verhindert werden.⁶⁶

Für die von NGO-Seite favorisierte Fassung spricht, dass praktische Konstellationen denkbar sind, in denen Interesse an der kinderrechtlichen Aufarbeitung eines Falles besteht, das betroffene Kind aber keine Einwilligung mehr erteilen kann. Ein Beispiel wäre die nicht KRK-konforme Behandlung eines Kindes im Aufenthaltsrecht, nachdem es abgeschoben worden ist. Ein anderes Beispiel wäre der Tod eines Kindes, das von den Eltern vernachlässigt worden ist, während der Staat in KRK-widriger Form seine Schutzpflichten verletzt hat.

Für die von Österreich und Deutschland geforderte Begrenzung indes können aber – wenngleich von diesen so nicht ausformuliert – ebenfalls Argumente sprechen. Ein Beispiel wäre ein ehemaliger Kindersoldat, der KRK-widrig rekrutiert wurde und anschließend die Teilnahme an Kriegshandlungen sowie sexualisierte Gewalt erleiden musste, aber auch selbst schwerste Misshandlungen begangen hat.⁶⁷ Er kann aus Achtung seiner Privatsphäre, der Angst vor Reviktimisierung⁶⁸ und zur Vermeidung von Stigmatisierung ein Inte-

⁶¹ Art. 2 Abs. 1 Proposal for a draft optional protocol prepared by the Chairperson-Rapporteur of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure, UN-Dok. A/HRC/WG.7/2/2.

⁶² Art. 6 Revised proposal for a draft optional protocol prepared by the Chairperson-Rapporteur of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure, UN-Dok. A/HRC/WG.7/2/4.

⁶³ So die Argumentation der *NGO Group for the CRC*, 2nd Session on Article 2 (Fn. 54), S. 14.

⁶⁴ 2nd Session on Article 2 (Fn. 54), S. 2.

⁶⁵ 2nd Session on Article 2 (Fn. 54), S. 5.

⁶⁶ 2nd Session on Article 2 (Fn. 54), S. 2.

⁶⁷ Vergleiche ausführlich zu diesem häufig auftretenden Muster *Löhr* (Fn. 48), S. 193ff.

⁶⁸ Erneutes Leid durch Auseinandersetzung mit erlittenen Verletzungen.

resse daran haben, seinen Fall nicht durch Dritte verhandelt zu sehen.

Ein Ausgleich wird in der Verfahrensordnung zu suchen sein. Sie sollte den offenen Wortlaut des Art. 5 Absatz 2 so konkretisieren, dass anhand des konkreten Sachverhalts einerseits ein mutmaßliches Interesse des Kindes an Behandlung seines Falls, andererseits eine gebotene Achtung der Privatsphäre des Kindes ermittelt und gegebenenfalls miteinander abgewogen werden müssen.

ee. Beschwerdegegenstand

Es können Verletzungen von folgenden Verträgen geltend gemacht werden, sofern der Staat diesbezüglich Vertragsstaat ist:

- KRK,
- erstes Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vom 2. Mai 2000⁶⁹ und
- zweites Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie vom 25. Mai 2000.⁷⁰

Noch in der Erst-⁷¹ und Zweitfassung⁷² war den Staaten die Möglichkeit eröffnet worden, im Wege des Opt-out-Verfahrens eines oder beide Fakultativprotokolle als Beschwerdegegenstand auszuschließen. Das erfuhr ebenso scharfe wie begründete Kritik.⁷³ Zwar ist es konsequent, dass Staaten, die die Fakultativprotokolle nicht ratifiziert haben, sich diesbezüglich keiner Individualbeschwerde unterwerfen.⁷⁴ Doch

für die, die sich den Protokollen unterworfen haben, ist das illegitim.⁷⁵ Mit der nunmehr gefundenen Fassung hat sich ein ebenso schlichter wie überzeugender Vorschlag durchgesetzt, den die NGO Group for the CRC gemacht hatte:⁷⁶ Die Prüfung der Beschwerde anhand eines oder beider Fakultativprotokolle setzt voraus, dass der am Verfahren beteiligte Staat das jeweilige Protokoll ratifiziert hat.

ff. Keine Anonymität

Die Beschwerde darf gemäß Art. 7 Abs. 1 lit. a) nicht anonym sein.

gg. Schriftformerfordernis

Die Beschwerde muss gemäß Art. 1 Abs. 1 lit. b) schriftlich sein.

hh. Kein Missbrauch

Die Beschwerde darf gemäß Art. 1 Abs. 1 lit. c) nicht missbräuchlich sein.

ii. Keine Entscheidung in anderem Rechts- oder Schiedsverfahren

Die gleiche Rechtssache darf nicht schon einmal vom CRC oder in einem anderen internationalen Rechts- oder Schiedsverfahren behandelt worden sein. Das ist kinderrechtlich berechtigt im Hinblick auf die erste Alternative, wenn das CRC bereits unter Berücksichtigung der KRK entschieden hat. Die zweite Alternative indes erfasst allein internationale Spruchkörper, die keine originale Zuständigkeit für die Beurteilung des Sachverhalts anhand von KRK-Rechten haben. Folglich wäre ein Verzicht auf die zweite Alternative vorzugswürdig gewesen, wurde aber augen-

⁶⁹ BGBl. 2004 II S. 1355.

⁷⁰ BGBl. 2009 II S. 1222.

⁷¹ Art. 3 Proposal (Fn. 61).

⁷² Art. 7 Revised Proposal (Fn. 62).

⁷³ ICC (Fn. 24), §§ 9 und 13; 2nd Session on Article 2 (Fn. 54), S. 11.

⁷⁴ Langford/Clark (Fn. 49), S. 3f.; NGO Group for the CRC (Fn. 46), S. 3f.

⁷⁵ CRC (Fn. 43), § 10; *Inter-American Commission on Human Rights*, Submission commenting on the revised proposal for a draft optional protocol to the CRC, prepared by the Chairperson-Rapporteur of the Open-Ended Working Group (UN-Dok. A/HRC/WG.7/2/4), S. 1.

⁷⁶ NGO Group for the CRC (Fn. 46), S. 4.

scheinlich nicht diskutiert. Es liegt daher nahe, die Norm insofern einschränkend auszulegen, als die gleiche Rechtssache dann zu verneinen ist, wenn keine KRK-Norm als streitentscheidend auszulegen war.

jj. Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges

Gemäß Art. 7 Abs. 1 lit. e) muss der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft sein, es sei denn, dies nimmt unangemessene Verzögerung in Anspruch oder verspricht keine Abhilfe.

Hier wurden zwei Punkte gefordert, die sich nicht durchsetzen konnten. Zum einen sollte sichergestellt werden, dass das nur gelte, wenn die entsprechenden innerstaatlichen Rechtsmittel auch effektiv in Anspruch genommen werden können.⁷⁷ Zum anderen sollte der japanischen Delegation zufolge die Frage der effektiven Abhilfe aus Sicht des Wohlbefindens und der Entwicklung des Kindes beurteilt werden.⁷⁸ Beides ist sinnvoll, lässt sich aber auch durch am Kindeswohl orientierte Auslegung oder entsprechende Ausgestaltung der Verfahrensordnung sicherstellen.

kk. Keine offensichtliche Unbegründetheit oder mangelnde Substantiierung

Gemäß Art. 7 Abs. 1 lit. f) darf die Beschwerde nicht offensichtlich unbegründet oder unsubstantiiert sein.

ll. Keine rückwirkend zu beurteilenden Sachverhalte

Die in Rede stehenden Tatsachen dürfen nach Art. 7 Abs. 1 lit. g) nicht vor Inkrafttreten des Protokolls entstanden sein, es sei denn, sie dauern an.

⁷⁷ Pinheiro (Fn. 24), S. 3f.

⁷⁸ 2nd Session of the Open-Ended Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, Written Comments received from Delegations on Article 4, S. 8.

mm. Jahresfrist

Die Mitteilung muss gemäß Art. 7 Abs. 1 lit. h) innerhalb eines Jahres nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges eingehen. Das gilt nicht, wenn der Verfasser darlegen kann, warum er von einer Mitteilung innerhalb dieser Frist abgehalten worden ist.

Noch im ersten Entwurf hatte die Frist gefehlt.⁷⁹ Sie wurde auf Vorschlag Österreichs,⁸⁰ Belgiens,⁸¹ Chinas,⁸² Deutschlands⁸³ und des Vereinigten Königreichs⁸⁴ eingefügt.

Eine Befristung mag in einem für Erwachsene eingerichteten Verwaltungsverfahren ebenso sinnvoll wie unstrittig sein. Bei einem Verfahren, das kindgerecht sein soll, begegnet sie hingegen erheblichen Bedenken. Kindern kann zweierlei fehlen: Zum einen das Wissen um ein solches Verfahren, erst recht wenn es ein völkerrechtliches ist, zum anderen die tatsächlichen Fähigkeiten, es in Anspruch zu nehmen.⁸⁵

Um dem zu begegnen, wurden zwei Kompromissangebote gemacht. NGOs regten an, in Anlehnung an Art. 56 Nr. 6 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker die Formulierung „within reasonable time“ zu übernehmen.⁸⁶ Der kanadischen Delegation zufolge sollte eine Frist nur gelten, wenn die Beschwerde von einem erwachsenen Opfer eingereicht werde.⁸⁷ Der zuletzt genannte Ansatz hätte den kinderspezifischen Bedenken bis zur Volljährigkeit Geltung getragen und anschließend Anforderungen an den Beschwerdeführer gestellt, denen sich Er-

⁷⁹ Art. 4 Revised proposal (Fn. 62).

⁸⁰ 2nd Session on Article 4 (Fn. 78), S. 2.

⁸¹ 2nd Session on Article 4 (Fn. 78), S. 3.

⁸² 2nd Session on Article 4 (Fn. 78), S. 5.

⁸³ 2nd Session on Article 4 (Fn. 78), S. 7.

⁸⁴ 2nd Session on Article 4 (Fn. 78), S. 12.

⁸⁵ 2nd Session on Article 4 (Fn. 78), S. 14, wiedergegeben bei *Stefanek* (Fn. 47), § 55.

⁸⁶ Wiedergegeben bei *Stefanek* (Fn. 47), § 55.

⁸⁷ 2nd Session on Article 4 (Fn. 78), S. 5.

wachsene regelmäßig ausgesetzt sehen. Leider wurde weder dieser noch der zuerst genannte Kompromiss aufgegriffen. Eine praktische Lösung kann nunmehr nur in einer extensiven Auslegung der Formulierung *“except in cases where the author can demonstrate that it had not been possible to submit the communication within that time limit”* liegen.

b. Verfahren und Entscheidung des CRC

aa. Anordnung vorläufiger Maßnahmen

Zunächst kann das CRC gemäß Art. 6 Abs. 1 den in Rede stehenden Staat auffordern, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, wenn dies nötig ist, um in außergewöhnlichen Umständen mögliche irreparable Schäden zu vermeiden.

In der Erst⁸⁸- und Zweitfassung⁸⁹ war allein von möglichen irreparablen Schäden die Rede. Mehrere Kommentatoren wandten sich dagegen, als zusätzliche Voraussetzung außergewöhnliche Umstände aufzunehmen. Irreparable Schäden reichten aus, um vorläufige Maßnahmen zu rechtfertigen.⁹⁰ Leider wurde dies nicht berücksichtigt. Das lässt sich jedoch durch eine weite Auslegung ausgleichen: *“Interim measures as may be necessary in exceptional circumstances to avoid possible irreparable damage”* kann auch so verstanden werden, dass außergewöhnliche Umstände gerade die Ursache für mögliche irreparable Schäden sind.

Die Aufforderung („request“) durch das CRC ist für den Vertragsstaat nicht bindend. Nach Auffassung einiger Kommentatoren hätte Verbindlichkeit normiert werden sollen.⁹¹ Es wäre aber systematisch nicht schlüssig, bei vorläufigen Maßnahmen eine stärkere Rechtsfolge anzuordnen

als bei den vom CRC ausgesprochenen Meinungen und Empfehlungen in der Hauptsache.

Ein angemessener Kompromiss hätte darin liegen können, den Druck auf den Vertragsstaat zu erhöhen, indem er in Reaktion auf die Aufforderung schriftlich mitteilen solle, welche Schritte er ergriffen habe und das CRC eine Kompetenz erhalten solle, diese oder weitere Schritte zu überprüfen.⁹² Das wurde jedoch leider versäumt.

bb. Übermittlung an den Vertragsstaat

Das CRC übermittelt dem in Rede stehenden Vertragsstaat gemäß Art. 8 Abs. 1 und 2 vertraulich jede als zulässig angenommene Mitteilung sowie jedwede eingehende Erklärung oder Stellungnahme. Der Staat hat gemäß Art. 8 Abs. 2 S. 2 innerhalb so schnell wie möglich innerhalb von sechs Monaten zu antworten.

Zu beachten ist, dass Vertraulichkeit hier nach außen zu wahrende Vertraulichkeit bedeutet, nicht Anonymität zwischen den Verfahrensbeteiligten.⁹³ Zwar war diskutiert worden, dem Vertragsstaat den Fall anonym zuzustellen. Zu Recht wurde dagegen eingewandt, dass die Anonymisierung gegenüber dem betroffenen Staat einem fairen Verfahren widerspreche und den Staat hindere, angemessene Stellung zu nehmen.⁹⁴

cc. Gütliche Einigung

Gem. Art. 9 Abs. 1 hat das CRC zunächst, unter Berücksichtigung der in der KRK und dem Dritten Fakultativprotokoll enthaltenen Rechte, auf eine gütliche Einigung hinzuwirken. Wird diese erzielt, ist das Verfahren nach Abs. 2 erledigt.

⁸⁸ Art. 5 Proposal (Fn. 61).

⁸⁹ Art. 8 Revised proposal (Fn. 62).

⁹⁰ Langford/Clark (Fn. 49), S. 6, wiedergegeben bei Stefanek (Fn. 47), § 62.

⁹¹ Langford/Clark (Fn. 49), S. 6; NGO Group for the CRC (Fn. 46), S. 8, wiedergegeben bei Stefanek (Fn. 47), § 64.

⁹² ICC (Fn. 24), § 16.

⁹³ Wiedergegeben bei Stefanek (Fn. 47), § 66.

⁹⁴ Langford/Clark (Fn. 49), S. 2f., wiedergegeben bei Stefanek (Fn. 47), § 65f.

Die gütliche Einigung als solche war weitgehend konsensual.⁹⁵ Dennoch wurde ihre Ausgestaltung zutreffend als zu schwach gerügt.⁹⁶ Der Staat ist in der stärkeren Position als das Opfer. Deshalb wäre es geboten gewesen, ihn hinsichtlich der Einhaltung der Einigung zu überprüfen.⁹⁷ In diesem Sinne hatte noch die Zweitfassung⁹⁸ eine Klausel enthalten, wonach das CRC innerhalb von 12 Monaten die Umsetzung der Einigung hätte überprüfen können. Noch weitergehend wurde gefordert, dass das CRC das Verfahren fortsetzen können müsse, wenn der Vertragsstaat keine befriedigenden Schritte ergriffen habe.⁹⁹ Leider wurde keine dieser Anregungen aufgegriffen.

dd. Prüfung der Mitteilung, Meinung und Empfehlung des CRC

Kommt es nicht zu einer gütlichen Einigung, so folgt die Prüfung der Rechtssache nach Art. 10. Nach Abs. 1 hat das CRC den Fall so schnell wie möglich auf Grundlage aller vorliegenden Dokumente zu erwägen, sofern diese ihrerseits an die Parteien übermittelt worden sind.

Nach Abs. 2 soll die Erwägung in geschlossenen Sitzungen erfolgen. Diese bereits im ersten Entwurf enthaltene Klausel ist zum einen wegen mangelnder Transparenz kritisiert worden.¹⁰⁰ Zum anderen würden Amicus-curiae-Briefe erschwert.¹⁰¹

Nach Absatz 3 soll das CRC, sofern es vorübergehende Maßnahmen angeordnet hat, so schnell wie möglich entscheiden.

Sofern wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Rechte) betroffen sind, betont Absatz 4, dass das CRC berücksichtigen muss, ob die vom Vertragsstaat unternommenen Schritte geeignet im Sinne von Art. 4 Abs. 1 KRK seien und dass den Staaten ein weiterer Handlungsspielraum bei der Auswahl der möglichen Maßnahmen zustehe. Diese Klausel fehlte noch in der zweiten Fassung, war aber bereits diskutiert worden.¹⁰² Sie wurde auf den Wunsch mehrerer Delegationen eingefügt, um dem in Art. 4 KRK wie auch in Art. 2 IPBürgR niedergelegten Grundsatz der progressiven Verwirklichung Rechnung zu tragen.¹⁰³ Insbesondere die Schweiz forderte eine abgeschwächte Formulierung, da sie WSK-Rechte für nicht justitiabel halte.¹⁰⁴

Mit Recht wurde kritisiert, dass hier die – eigentlich überwunden geglaubte – Debatte über Justiziabilität von WSK-Rechten¹⁰⁵ erneut entfacht werde.¹⁰⁶ Auch ist die Klausel überflüssig. Prüfungsmaßstab ist die KRK, und deren Art. 4 KRK verweist bereits auf den Grundsatz der progressiven Verwirklichung.¹⁰⁷

Das Ergebnis der Prüfung findet sich in Absatz 5: Das CRC hat nach der Untersuchung ohne Verzögerung seine Meinung sowie daraus resultierende Empfehlungen an die Parteien zu übermitteln.

ee. Folgeverfahren

Nach Art. 11 Abs. 1 S. 1 hat der Vertragsstaat die Meinung und Empfehlungen des CRC reiflich zu erwägen, dem CRC schriftlich zu antworten und dabei die angesichts der Meinung des CRC vorgenommenen oder beabsichtigten Maßnahmen mitzuteilen. Das hat nach S. 2 so schnell wie mög-

⁹⁵ Wiedergegeben bei *Stefanek* (Fn. 47), § 69.

⁹⁶ Überblick im zusammenfassenden Report bei *Stefanek* (Fn. 47), § 71.

⁹⁷ *NGO Group for the CRC* (Fn. 46), S. 9; *CRC* (Fn. 43), § 19.

⁹⁸ Art. 8 Abs. 2 S. 2 Revised proposal (Fn. 62).

⁹⁹ *ICC* (Fn. 24), § 18; *CRC* (Fn. 43), § 19; *NGO Group for the CRC* (Fn. 46), S. 9.

¹⁰⁰ *Langford/Clark* (Fn. 49), S. 8.

¹⁰¹ Ebd.

¹⁰² Ebd.

¹⁰³ Wiedergegeben bei *Stefanek* (Fn. 47), § 74.

¹⁰⁴ 2nd Session on Article 2 (Fn. 54), S. 9.

¹⁰⁵ Vergleiche hierzu *Löhr* (Fn. 48), S. 102ff.

¹⁰⁶ Wiedergegeben bei *Stefanek* (Fn. 47), § 74f.

¹⁰⁷ *Langford/Clark* (Fn. 49), S. 8.

lich innerhalb von sechs Monaten zu erfolgen.

Hier standen sich Befürworter einer Sechs- und solche einer Drei-Monatsregelung gegenüber.¹⁰⁸ Die gefundene Formulierung lässt sich sinnvoller Weise als Kompromiss lesen, der als „so schnell wie möglich, spätestens aber nach sechs Monaten“ lesen lässt.

Das CRC seinerseits kann den Vertragsstaat nach Abs. 2 auffordern, weitere Informationen über beabsichtigte oder ergriffene Maßnahmen zu übermitteln. Dies kann sich auch auf die Staatenberichts-pflichten nach Art. 44 KRK beziehungsweise Art. 12 ZP 1 oder Art. 8 ZP 2 beziehen.

Hier war im Vorfeld mehr gefordert worden: Erstens dürfe das Verfahren nicht abgeschlossen sein, bevor das CRC die unternommenen Schritte als Herstellung der KRK-Konformität ansehe, zweitens eine Wiedervorlage durch den Antragsteller, wenn der Vertragsstaat keine Abhilfe geschaffen habe und drittens eine Erlaubnis des CRC, das Untersuchungsverfahren einzuleiten.¹⁰⁹ In der Tat wäre eine Stärkung des Folgeprozesses sinnvoll gewesen, um dem Ungleichgewicht zwischen Staat und Beschwerdeführer zu begegnen.

3. Fehlen einer Kollektivbeschwerde

Art. 3¹¹⁰ beziehungsweise 7¹¹¹ beider Entwurfsfassungen sahen eine Kollektivbeschwerde vor. Hiernach hätte das CRC auch Mitteilungen von Institutionen über gegenwärtige oder vergangene Rechtsverletzungen prüfen können. Zu den Institutionen sollten nationale Menschenrechtsinstitutionen, Ombudsstellen und NGOs gehören. Das Besondere wäre gewesen, dass diese Institutionen schwere oder wiederholt auftretende Menschenrechtsverletzungen hätten geltend machen können, ohne

dass ein individuell benanntes Opfer mit einem konkreten Fall hätte betroffen sein müssen.¹¹² Das ist bislang nur in der Europäischen Sozialcharta vorgesehen, deren diesbezügliches Fakultativprotokoll allerdings einen sehr geringen Ratifikationsstand hat.¹¹³

Die Vorschrift war insofern zurückhaltend ausgestaltet, als sich die Vertragsstaaten ihr im Wege des Opt-in-Verfahrens hätten unterwerfen müssen.¹¹⁴ Dennoch konnte sie sich gegen die Bedenken zahlreicher Delegationen nicht durchsetzen: Das Verfahren überschneide sich mit dem Untersuchungsverfahren¹¹⁵ sowie mit dem Berichtsverfahren¹¹⁶ und führe zu einer Überlastung des CRC.¹¹⁷

Dem ist entgegenzuhalten, dass Untersuchungs- und Berichtsverfahren nicht den gleichen, quasi-judiziellen Charakter haben¹¹⁸ und in der Praxis kaum genutzt werden. Auch ist der Prozess ein anderer. Insbesondere tritt der Beschwerdeführer nicht in der gleichen Weise als Partei auf, also mit weniger Nachdruck. Deshalb wurde die Kollektivbeschwerde daher von NGOs, vom CRC, von Ombudsstellen und den beteiligten Sachverständigen, aber auch von einigen Delegationen massiv unterstützt.¹¹⁹ So betonte etwa *Serge Pinheiro*,

¹⁰⁸ Wiedergegeben bei *Stefanek* (Fn. 47), § 78.

¹⁰⁹ *Langford/Clark* (Fn. 49), S. 9.

¹¹⁰ *Proposal* (Fn. 61).

¹¹¹ *Revised proposal* (Fn. 62).

¹¹² Zu weiteren Details der (gewünschten) Ausgestaltung vergleiche *CRC* (Fn. 43), § 13ff.; *NGO Group for the CRC* (Fn. 46), S. 5f.

¹¹³ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=158&CM=8&DF=&CL=ENG> (zuletzt besucht am 31. August 2011).

¹¹⁴ Zur Kritik am Opt-in-Verfahren siehe *Langford/Clark* (Fn. 49), S. 4.

¹¹⁵ Wiedergegeben bei *Stefanek* (Fn. 47), § 48; wiedergegeben bei *Inter-American Commission* (Fn. 75), S. 2.

¹¹⁶ Wiedergegeben bei *Stefanek* (Fn. 47), § 48.

¹¹⁷ Wiedergegeben bei *Stefanek* (Fn. 47), § 48.

¹¹⁸ *Inter-American Commission* (Fn. 75), S. 2.

¹¹⁹ *Langford/Clark* (Fn. 49), S. 4; *Newell* (Fn. 37), § 37; *ICC* (Fn. 24), § 14f.; *ENOC*, Comments by the European Network of Ombudspersons for Children on the Proposal for a draft Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure, November 2010, § 4; *CRC* (Fn. 43), § 13; *Newell*,

der Sonderberichterstatter der Interamerikanischen Menschenrechtskommission für Kinderrechte:

“It is unrealistic to believe that child victims of serious violations are going to feel sufficiently safe and empowered to engage in the communications procedure as identified victims. To suggest that they can or should do so is to completely misunderstand the nature and impact of these violations.”¹²⁰

Für die Kollektivbeschwerde sprechen starke Argumente: Reviktimisierung der Kinder wird vermieden.¹²¹ Die Kollektivbeschwerde kann außerdem präventiv erhoben werden, also künftiges Leid verhindern. So zum Beispiel, wenn die innerstaatliche Rechtslage Menschenrechtsverletzungen ermöglicht oder nicht ausreichend vor ihnen schützt, aber eine konkrete Verletzung noch nicht eingetreten ist.¹²² Auch dient sie der Prozesseffektivität: Statt eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle zu behandeln, kann sich das CRC pars pro toto mit einer bestimmten Konstellation beschäftigen.¹²³ Zuletzt sind Fälle denkbar, in denen die betroffenen Individuen nicht identifizierbar sind – etwa Fälle von Kinderpornographie.¹²⁴ Es ist deshalb bedauerlich, dass dies Konzept nicht umgesetzt wurde.

V. Bewertung

Es ist ein Fortschritt, dass nun ein Individualbeschwerdeverfahren existiert. Damit schließt die KRK verfahrensrechtlich end-

lich an das Niveau der anderen universellen Menschenrechtsverträge an.

Ebenfalls positiv ist die Aufnahme allgemeiner Prinzipien und einzelner Regelungen, die ein kindergerechtes Verfahren sichern sollen. Das ist ein wichtiger Unterschied zu den Beschwerdemechanismen anderer Verträge. Auch ist das Fakultativprotokoll diesbezüglich differenzierter als die Individualbeschwerde nach der Afrikanischen Charta über die Rechte und das Wohl des Kindes,¹²⁵ deren Art. 44 stark ausfüllungsbedürftig ist.¹²⁶ Einschränkend ist jedoch zu bemerken, dass einzelne Regelungen, insbesondere die Befristung, hinter den Erwartungen zurückbleiben. Soweit das Protokoll Spielräume enthält, wird es darauf ankommen, wie das CRC die Verfahrensordnung im Detail gestaltet.

Bedauerlich ist, dass die Kollektivbeschwerde herausverhandelt wurde. Das hätte ein innovatives Instrument sein können, das als Ausgleich zur teils schwachen Stellung von Kindern seine besondere Berechtigung gehabt hätte.

Praktisch stellt sich – die Verabschiedung durch die Generalversammlung und die anschließende Ratifizierung durch Deutschland vorausgesetzt – folgende Frage: Welche Bedeutung haben die Auffassungen des CRC für deutsche Behörden und Gerichte? Hier besteht keine Rechtsbindung im engeren Sinne, sehr wohl aber eine Berücksichtigungspflicht. Deren Inhalt und Reichweite wird weiter zu diskutieren sein.¹²⁷

Rechtspolitisch schließlich stellt sich die Frage: In welchen Konstellationen kann die Beschwerde zur Förderung von Kinderrechten genutzt werden? Hier gilt es

Collective Communications – an essential element in the new Optional Protocol for the Convention on the rights of the Child (ohne Datum), S. 1; *Inter-American Commission* (Fn. 75), S. 1f.; *NGO Group for the CRC* (Fn. 46), S. 5; vergleiche zusammenfassend *Stefanek* (Fn. 47), § 49; *Pinheiro* (Fn. 24), S. 4.

¹²⁰ *Inter-American Commission* (Fn. 75), S. 2.

¹²¹ *NGO Group for the CRC* (Fn. 46), S. 5; *Newell* (Fn. 119), S. 3.

¹²² *Newell* (Fn. 119), S. 3.

¹²³ *Newell* (Fn. 119), S. 3; *NGO Group for the CRC* (Fn. 46), S. 6; *CRC* (Fn. 43), § 13.

¹²⁴ *Newell* (Fn. 119), S. 3.

¹²⁵ OAU-Dok. CAB/LEG/24.9/49.

¹²⁶ Vergleiche hierzu *Amanda Lloyd*, *The African Regional System für the Protection of Children's Rights*, in: Julia Sloth-Nielsen (Hrsg.), *Children's Rights in Africa: a legal perspective*, 2008, S. 33-51 (48f.).

¹²⁷ Vergleiche ausführlich die Vorschläge bei *Lars Viellechner*, *Berücksichtigungspflicht als Kollisionsrecht*, in: *EuGRZ* 2011, S. 203-207 (passim).

höchstinstanzlich entschiedene Fälle zu identifizieren, die im Rahmen der Individualbeschwerde künftig einer Prüfung unterzogen werden könnten.

Dafür bieten sich drei – nicht abschließend zu verstehende – Felder zur weiteren Diskussion an. Zum einen wird zu Recht kritisiert, dass nicht-deutsche Kinder im deutschen Aufenthalts- und Asylrecht nicht KRK-konform behandelt werden.¹²⁸ Zum anderen wird vor dem Hintergrund von Art. 12 KRK eine Diskussion über das Erfordernis stärkerer Beteiligung von Kindern bei Wahlen diskutiert.¹²⁹ Zuletzt gibt es in Bezug auf das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eine Diskussion über Anpassungsbedarf für behinderte Kinder in Richtung eines inklusiven Bildungssystems.¹³⁰ Hier wäre zu prüfen, inwiefern diese behindertenrechtliche Diskussion für minderjährige Schüler auf die KRK übertragbar ist.

Kurzum: Jedes neue Verfahren bietet rechtspolitisch Chancen auf die Weiterentwicklung effektiven Menschenrechtsschutzes. Nun gilt es, diese Chancen im Rahmen der neuen Individualbeschwerde anhand konkreter Rechtsfragen auszuloten und zu nutzen.

¹²⁸ Vergleiche detailliert zur Kritik an einzelnen Regeln Löhr (Fn. 57), S. 378 (passim).

¹²⁹ Vergleiche den Überblick bei Michael Rolfsen, Eine Stimme für die Zukunft? – Über erneute Bestrebungen nach einem altersunabhängigen Wahlrecht, in: DÖV 2009, S. 348-355 (passim).

¹³⁰ Vergleiche hierzu Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme der Monitoring-Stelle. Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems, 2011; National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, Ergänzender Bericht zum Dritt- und Viertbericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Art 44 Abs. 1 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, 2010, S. 23.