

UNICEF  
Forschungszentrum

# Einsatz für Kinderrechte

Eine globale Studie unabhängiger  
Menschenrechtsinstitutionen für Kinder –  
Zusammenfassender Bericht

unicef   
Gemeinsam für Kinder

# DAS UNICEF FORSCHUNGSZENTRUM

1988 gründete das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) ein Forschungszentrum, um sein weltweites Eintreten für Kinder zu unterstützen, und um zu aktuellen und zukünftigen Arbeitsfeldern von UNICEF zu forschen. Hauptanliegen des Forschungszentrums, das bis 2011 unter dem Namen Innocenti Research Centre bekannt war, ist es, weltweit das Verständnis für Kinderrechtsfragen zu erhöhen und die volle Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes in Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern voranzutreiben.

Das Zentrum möchte innerhalb von UNICEF ein umfassendes Rahmenwerk für Forschung und Wissensgrundlagen zur Unterstützung seiner globalen Programme und Ziele schaffen. Durch die Vertiefung von Forschungspartnerschaften mit führenden akademischen Einrichtungen und Entwicklungsnetzwerken in Nord und Süd beabsichtigt das Zentrum, zusätzliche Ressourcen und Einflussmöglichkeiten zu nutzen, um Reformbemühungen zugunsten von Kindern zu unterstützen.

Veröffentlichungen des Zentrums sind Beiträge zu einer globalen Debatte über Kinder und Kinderrechte und geben eine Vielzahl unterschiedlicher Standpunkte wieder. Aus diesem Grund drücken manche Veröffentlichungen in einigen Punkten nicht notwendigerweise die Richtlinien und Ansichten von UNICEF aus. Die zum Ausdruck gebrachten Meinungen sind die der Autoren und/oder der Redakteure und werden veröffentlicht, um einen weiteren Dialog über Kinderrechte anzuregen.

Das Zentrum arbeitet in ausgewählten Bereichen mit seinem Gastgeber in Florenz, dem Istituto degli Innocenti, zusammen. Die italienische Regierung stellt eine Basisförderung bereit. Finanzielle Unterstützung für bestimmte Projekte erfolgt auch durch andere Regierungen, internationale Institutionen und aus privaten Quellen, sowie durch nationale UNICEF-Komitees.

Auszüge aus dieser Veröffentlichung können unter Angabe der Urheberschaft frei reproduziert werden. Anfragen zur Übersetzung der gesamten Studie richten Sie bitte an: Communications Unit, [florence@unicef.org](mailto:florence@unicef.org).

Für weitere Informationen, und um diese oder andere Veröffentlichungen herunterzuladen, besuchen Sie bitte unsere Webseite: [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org).

Design und Layout: [BlissDesign.com](http://BlissDesign.com); [www.christianebrors.de](http://www.christianebrors.de)

Coverfoto: © UNICEF/INDA2010-00730/Pirozzi; Globe, Thinkstock  
© Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) Oktober 2012

ISBN: 978-88-6522-010-8

Redaktion der deutschen Übersetzung: Lena Dietz, Dr. Sebastian Sedlmayr

Postanschrift:  
UNICEF Office of Research – Innocenti  
Piazza SS. Annunziata, 12 50122 Florence, Italy  
Tel: (+39) 055 20 330

**UNICEF**  
**Forschungszentrum**

# **Einsatz für Kinderrechte**

Eine globale Studie unabhängiger  
Menschenrechtsinstitutionen für Kinder –  
Zusammenfassender Bericht



# Danksagung

Dieser zusammenfassende Bericht stellt die Ergebnisse einer größeren Studie dar, die in mehrjähriger Forschung und in Zusammenarbeit und Beratung mit vielen Partnern entstanden ist.

Vanessa Sedletzki, Kinderrechtsspezialistin beim UNICEF Forschungszentrum, ist Hauptautorin und leitende Forscherin der Studie. Andrew Mawson, Leiter der Abteilung für Kinderschutz und Umsetzung internationaler Standards, betreute die Studie in ihren letzten beiden Jahren, indem er den vorliegenden Text überprüfte und unter der Anleitung von Göran Holmqvist, dem stellvertretenden Direktor der strategischen Forschung und Gordon Alexander, dem Direktor des Forschungszentrums, die Fertigstellung beaufsichtigte. Dank geht an Anastasia Warpinski, Redakteurin.

Die Initiative zu dieser Studie stammt von Trond Waage, dem ehemaligen norwegischen Ombudsmann für Kinder und ehemaligem Fellow am Innocenti Research Centre (IRC). Sein Ratschlag und seine Erfahrung waren eine große Hilfe. Die Studie wurde unter der Führung von Susan Bissell begonnen, damals Leiterin der Abteilung für die Umsetzung internationaler Standards, und unter der Oberaufsicht von Marta Santos Pais, damals Direktorin des IRC. Rébecca Steward und Katherine Wepplo trugen Recherchen und Analysen bei; Claudia Julieta Duque führte Hintergrundforschungen zu Lateinamerika und der Karibik durch; Noortje van Heijst war Forschungsassistentin. Claire Akehurst und zuvor Sarah Simonsen leisteten administrative Unterstützung.

Wir bedanken uns herzlich bei Shirin Aumeeruddy-Cziffra, Jean-Nicolas Beuze, Marvin Bernstein, Richard Carver und Peter Newell, der den kompletten Entwurf

des technischen Berichts überprüfte. Ebenso danken wir den zahllosen Einzelpersonen, Mitgliedern von Ombudnetzwerken und Organisationen, die unsere Forschung in verschiedenen Stadien durch Ratschlag und/oder die Überprüfung von Teilen früherer Entwürfe unterstützten:

George Abu Al-Zulof, Begoña Arellano, Polina Atanasova, Julien Attuil-Kayser, Audroné Bedorf, Akila Belebago, Karuna Bishnoi, Xavier Bonal, Sabrina Cajoly, Eva Maria Cayanan, Clara Chapdelaine, Laurent Chapuis, Mary Clarke, Janet A. Cupidon-Quallo, Anna Dekker, Brigette DeLay, Jaap Doek, European Network of Ombudpersons for Children, Hugues Feltesse, Elizabeth Fraser, Emilio Garcia Mendez, Brian Gran, Karl Hanson, Karin Heissler, Charlotte Helletzgruber, Maria Cristina Hurtado, Inter-American Children's Institute of the Organization of American States, Jyothi Kanics, Lena Karlsson, Jane Kim, Cindy Kiro, Maarit Kuikka, Jean-Claude Legrand, François Levert, Heidi Loening-Voysey, Emily Logan, Jeanne Milstein, Georgios Moschos, John Mould, Aida Oliver, David Parker, Dominique Pierre Plateau, Ron Pouwels, Paul Quarles van Ufford, Bernard Richard, Roberta Ruggiero, Liubov Samokhina, Johanna Schiratzki, Helen Seifu, Shantha Sinha, Diane Swales, Tseliso Thipanyane, Jorge Valencia Corominas, Lora Vidovic, Christian Whalen, Cornelius Williams und Lisa Wolff.

Das UNICEF Forschungszentrum ist insbesondere den Regierungen von Norwegen und Schweden zu Dank verpflichtet, deren Unterstützung als Hauptgeldgeber diese Studie erst möglich machte. Das Zentrum dankt den Regierungen von Frankreich, Italien und der Schweiz für zusätzliche finanzielle Unterstützung.

# Inhalt

Danksagung .....	2
Vorwort .....	4
<b>Einsatz für Kinderrechte:</b>	
<b>Eine globale Studie unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Was tun unabhängige Kinderrechtsinstitutionen? .....</b>	<b>10</b>
2.1 Sichtbarmachen von Kindern und des Kindeswohls im politischen Prozess .....	10
2.2 Förderung kinderrechtsfreundlicher Lebenswelten .....	11
2.3 Förderung gerechter Chancen für benachteiligte Kinder .....	12
2.4 Förderung gesellschaftlicher Partizipation von Kindern .....	13
2.5 Befassen mit individuellen oder spezifischen Situationen .....	13
<b>3. Was macht unabhängige Kinderrechtsinstitutionen effektiv? .....</b>	<b>17</b>
3.1 Unabhängigkeit .....	17
3.2 Partizipation von Kindern .....	21
3.3 Beschwerden zu spezifischen Kinderrechtsverletzungen .....	25
3.4 Internationales Engagement .....	28
<b>4. Fazit und Empfehlungen .....</b>	<b>32</b>

# Vorwort

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat die Entwicklung unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen bemerkenswerte Fortschritte gemacht. 1989 gab es nur wenige der heute über 200 Institutionen in über 70 Ländern. In vielen Formen – Ombudsstellen für Kinder, Menschenrechtskommissionen oder Kinderkommissionen – nehmen sie die einzigartige Aufgabe wahr, eine kindgerechte Politik anzumahnen und sind dabei zu wichtigen Akteuren bei der Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes geworden. Doch ihre Arbeit bleibt weitgehend unbekannt und aufgrund ihrer Ausgestaltung als öffentliche und zugleich unabhängige Institutionen fällt ihre Einordnung schwer.

Unabhängige Institutionen bringen eine ausdrücklich an Kindern orientierte Sichtweise in die traditionellen, auf Erwachsene ausgerichteten Regierungssysteme ein. Durch direkte Rechenschaftsmechanismen für den Staat und andere Verantwortliche für Kinder füllen sie eine Lücke in der Gewaltenteilung und stellen sicher, dass die Auswirkungen politischen Handelns auf Kinderrechte verstanden und anerkannt werden. Sie bieten Abhilfe und unterstützen Reformen bei Missständen, oder wenn Ergebnisse unzureichend sind. Weit davon entfernt, Verantwortung aus den Händen häufig besser bekannter Institutionen wie Schulen, Gesundheitsdiensten, Regierungseinrichtungen, Gemeinden, privatwirtschaftlichen Akteuren oder der Eltern selbst zu nehmen, ergänzen und stärken unabhängige Institutionen deren Arbeit zur Verwirklichung der Rechte aller Kinder.

Im Zuge der derzeitigen globalen wirtschaftlichen Unsicherheit wächst in einigen Ländern die Kluft zwischen Arm und Reich. Dies ist daher ein guter Zeitpunkt, um über das Erreichen der Millenniumsziele nachzudenken, und um nachhaltige und angemessene Ziele für die Zeit danach zu definieren. Unabhängigen Institutionen kommt eine Schlüsselrolle dabei zu, für eine Politik zu werben, die auf die Rechte von Kindern Rücksicht nimmt und sich für diese stark macht. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes ist dabei ihr engster Verbündeter.

Doch die Rolle und die Stellung unabhängiger Institutionen sind umstritten. Ihre Empfehlungen bleiben zu häufig von genau den Regierungen und Parlamenten unbeachtet, die sie erst geschaffen haben. Im Zuge erheblicher wirtschaftlicher

Einschränkungen sind diese meist kleinen Büros das Ziel von Haushaltskürzungen. In einem Gebiet, in dem der direkte Zusammenhang zwischen ihrem Handeln und dessen Ergebnissen schwer nachweisbar ist, müssen sie stets ihre eigene Bedeutung unter Beweis stellen. Herausforderungen können auch interner Natur sein; ihre Effektivität hängt von ihrer Fähigkeit ab, auch die am stärksten benachteiligten Kinder zu erreichen und bei Kinderrechtsverletzungen für angemessene Abhilfe zu sorgen. Führungsqualitäten und die Fähigkeit zur Problemlösung sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben zentral.

Diese Studie, die als erste weltweit einen Überblick über unabhängige Kinderrechtsinstitutionen bietet, zieht eine Bilanz aus mehr als 20 Jahren Erfahrung. Sie ist die erste einer Reihe von Veröffentlichungen, die unter anderem gute Regierungsführung, Entscheidungsprozesse und Koordinationsmechanismen für die Umsetzung von Kinderrechten näher beleuchten werden.

Ein begleitender technischer Bericht bietet Praktikern eine ausführlichere Diskussion der hier zusammengefassten Themen sowie eine Reihe von Regionalanalysen. Unser Ziel ist es, dem Leser den Zweck, die Ziele, die Arbeitsweise und das Potential unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen näherzubringen. Beide Berichte sind zudem eine Einladung an Politiker und Praktiker, über die Stärkung und Verbesserung der Stellung solcher Institutionen nachzudenken.

Es geht um nicht weniger als den Platz von Kindern in unseren Gesellschaften, insbesondere für gefährdete und ausgegrenzte Kinder. Was macht in einem für Erwachsene geschaffenen politischen System Institutionen kindgerecht? Unabhängige Institutionen bieten nicht nur einen Blick auf das Wesen von Kindheit in einem bestimmten Land, sondern auch auf das Bild, das sich Erwachsene von Kindheit machen und den Respekt davor, den ihr politisches Handeln ausdrückt.

Gordon Alexander  
Direktor, UNICEF Forschungszentrum – Innocenti

# Einsatz für Kinderrechte: Eine globale Studie unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen

## 1. Einleitung

Seit den 1990er Jahren treten weltweit vermehrt unabhängige Kinderrechtsinstitutionen<sup>1</sup> als einflussreiche Akteure auf, die sich im politischen Prozess und in öffentlichen Debatten für Kinderrechte einsetzen. Mehr als 200 solcher öffentlicher Institutionen wurden in über 70 Ländern auf allen Kontinenten eingerichtet, um Kinderrechte zu schützen und deren Einhaltung unabhängig zu beobachten und zu fördern. Größtenteils wurden diese Institutionen in den Staaten geschaffen, die zuvor das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert hatten, das den Kern ihres Handelns bildet.

Diese Institutionen gibt es in einer Vielzahl von Formen und unter vielen verschiedenen Namen: auf Englisch *child advocate*, *child rights* oder *human rights commission*; auf Französisch *défenseur* oder *médiateur*; auf Spanisch *defensoría* oder *procuraduría*; und in anderen Sprachen unter jeweils anderen Namen. Es ist ihre Aufgabe, das Handeln von Regierungen und anderen Institutionen zu überwachen, die Umsetzung von Kinderrechten zu fördern, Beschwerden aufzunehmen, Abhilfe bei Verstößen zu leisten und einen Raum für einen Dialog über Kinder in der Gesellschaft sowie zwischen Kindern und dem Staat zu schaffen. Das Kindeswohl zu wahren und sich für die Belange von Kindern einzusetzen ist ihre Kernaufgabe. Sie erzielen auf unterschiedlichen Ebenen Erfolge, sei es beim Einfluss auf die nationale Gesetzgebung oder bei Interventionen zugunsten einzelner Kinder.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes ist einer ihrer wichtigsten Fürsprecher. Doch warum waren der Ausschuss und so viele Staaten der Ansicht, dass solche Institutionen nötig sind? In den meisten Ländern gibt es bereits eine Vielzahl bekannterer Institutionen, die sich mit Kinderrechten befassen und viele verfügen über eine lange Tradition. Die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes liegt in der nationalen Verantwortung und verlangt, dass alle staatlichen Organe ihren Aufgaben nachkommen. Der Rechtsweg über Gerichte ist das Hauptmittel, um Kinderrechtsverstößen zu begegnen. Die Parlamente sind dafür verantwortlich, Kinderrechte gesetzlich zu verankern und häufig spielen parlamentarische Ausschüsse eine tragende Rolle in der Überwachung der politischen und gesetzlichen Umsetzung.

Fachministerien oder Ministerien für Kinder kommt eine Schlüsselrolle in der Entwicklung und Umsetzung von Regierungspolitik zur Verwirklichung von Kinderrechten zu. Grundsätzlich bestehen Koordinationsmechanismen, um sicherzustellen, dass alle staatlichen Stellen die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes achten. Beobachtungsstellen für Kinder überwachen die Einhaltung von Kinderrechten, um mit den Ergebnissen den politischen Prozess mit zu gestalten. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und andere zivilgesellschaftliche Akteure, darunter die Medien, spielen häufig eine wichtige Rolle bei dieser Kontrolle und in der Öffentlichkeitsarbeit.

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen entheben diese Akteure nicht ihrer Aufgaben, sondern arbeiten Hand in Hand mit ihnen, um sie effektiver zu machen. Ihre Schlüsselaufgabe ist es, das Handeln staatlicher Organe unter Beteiligung Dritter zu erleichtern. Als „Öl im Getriebe“ bringen sie eine ausdrücklich an Kindern orientierte Sichtweise in den traditionellen, auf Erwachsene ausgerichteten Regierungsprozess ein, füllen als direkte Rechenschaftsmechanismen eine Lücke in der Gewaltenteilung und stellen so sicher, dass die Auswirkungen politischen Handelns auf Kinderrechte verstanden und erkannt werden. Sie bieten Abhilfe und unterstützen Reformen bei Missständen, oder wenn Ergebnisse unzureichend sind. Sie machen politische Systeme und deren ansonsten starre und für die Öffentlichkeit unzugängliche Institutionen flexibler insbesondere für Kinder oder für Menschen, die beruflich mit Kindern befasst sind.

Im Einzelnen unterscheiden sich die Mandate unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen von Ort zu Ort, doch immer ergibt sich ihre Fähigkeit, Veränderungen herbeizuführen aus der Verbindung von Unabhängigkeit und „Soft Power“, also der Fähigkeit, Politiker, Regierungs- und öffentliche Einrichtungen sowie die öffentliche Meinung durch Berichte, Konferenzen und Mediationsverfahren zu beeinflussen. Eine effektive Institution zeichnet sich durch die Fähigkeit aus, Entscheidungsträger mit direkter Verantwortung für Gesetzgebung und Gestaltung zu beeinflussen.

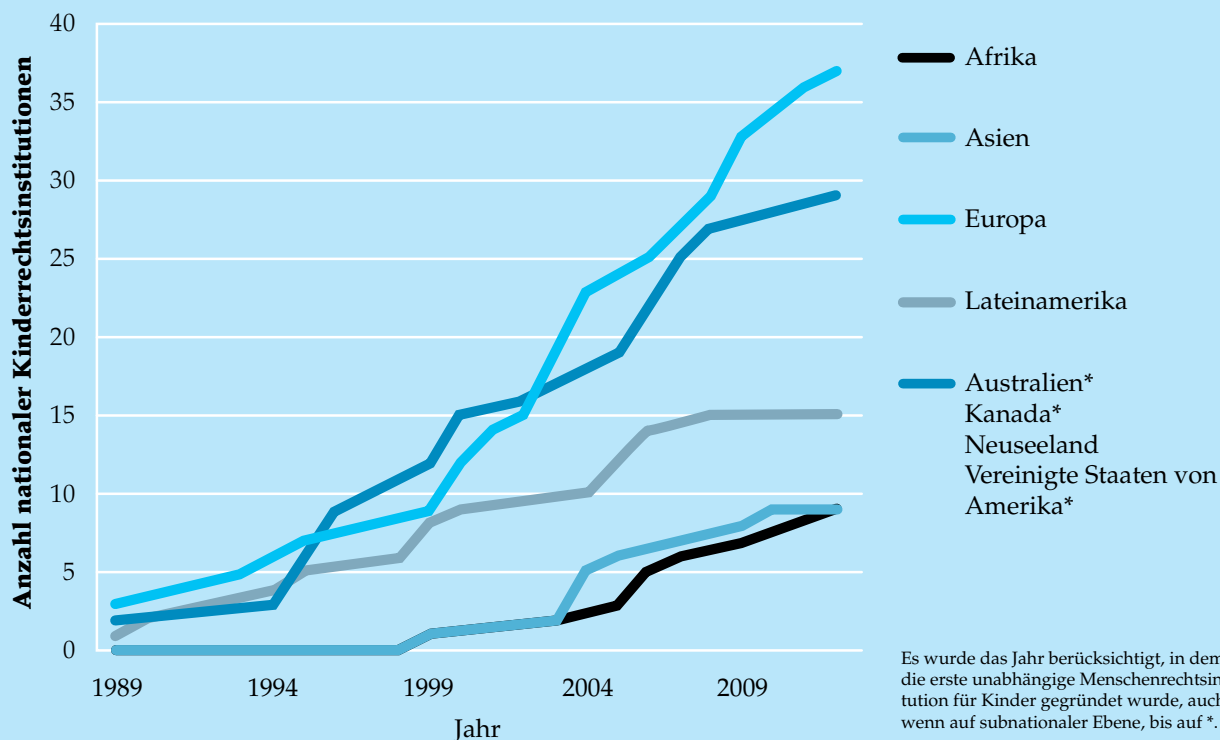
Doch solche Institutionen sehen sich vielen Herausforderungen gegenüber. Die Umsetzung der Vision des Übereinkommens über die Rechte des Kindes in der sozialen und politischen Wirklichkeit ist nie einfach. Dies gilt auch für den Umgang mit nationalen Regierungen und sensiblen Themen wie Wertvorstellungen über die Kindheit, die Kinderrechten zugrunde liegen können. Es ist nicht unüblich, dass Kinderrechte auf der politischen Agenda niedrig angesiedelt sind, sei es wegen

<sup>1</sup> Die vom Ausschuss für die Rechte des Kindes verwandte Terminologie wurde für diese Studie beibehalten. Die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 2, 5 und 12 sprechen von „unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen“, doch diese Bezeichnung wurde seitdem leicht abgeändert, wahrscheinlich um zu berücksichtigen, dass viele derartige Institutionen auch auf subnationaler Ebene eingerichtet werden.





## Regionale Verteilung nationaler Kinderrechtsinstitutionen (1989-2012)



einer unzureichenden Vorstellung der praktischen Implikationen, anders gelagerter Haushaltsprioritäten, politischer oder institutioneller Trägheit, oder aufgrund gesellschaftlichen Widerstands angesichts von Bedenken, die Prinzipien des Übereinkommens könnten verfehlt oder unangemessen sein.

Unabhängige Institutionen tragen häufig zur Schaffung von Kinderrechtsrahmenwerken bei, indem sie sich an nationalen oder kommunalen Debatten über ihren Aufbau sowie über Kinderrechtskonzepte und deren praktische Bedeutung beteiligen. Die Institutionen zeigen Rechte in der praktischen Anwendung, indem sie Kinderrechte durch eigenen Einsatz voranbringen. Der gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Kontext, in dem sie sich bewegen, und zu dem sie beitragen, befindet sich jedoch in ständigem Wandel, und konkurrierende Interessen haben einen beständigen Einfluss auf ihre Fähigkeit, ihr Mandat effektiv auszuüben. Sie sind zwar im Grundsatz unparteilich und regierungsunabhängig, doch können zahlreiche Kräfte – zum Guten oder zum Schlechten – Einfluss auf ihre tatsächliche Unabhängigkeit, institutionelle Leistungsfähigkeit, Finanzierung, Ansehen, Profil und Autorität, ja selbst ihre Existenz haben.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes – das international besetzte Expertengremium der Vereinten Nationen, das mit der Beobachtung und Beratung der Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens über die Rechte des Kindes betraut ist – ist der Auffassung, dass

eine unabhängige Institution mit der Zuständigkeit für die Förderung und den Schutz von Kinderrechten<sup>2</sup> ein Kernelement des Bekenntnisses der Unterzeichnerstaaten zur praktischen Anwendung des Übereinkommens ist. Die im Jahr 2002 vom Ausschuss verabschiedete Allgemeine Bemerkung Nr. 2 enthält Leitlinien über die Aufgaben und Eigenschaften dieser Institutionen. Sie baut auf den von den Vereinten Nationen 1993 verabschiedeten Pariser Prinzipien<sup>3</sup> auf, welche die wesentlichen internationalen Standards für Mandat, Funktion, Zusammensetzung, Tätigkeit und Befugnisse nationaler Menschenrechtsinstitutionen enthalten, und passt diese an das Kinderrechtsrahmenwerk des Übereinkommens an.<sup>4</sup>

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat daran anknüpfend in seinen Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten der Unterzeichnerstaaten systematisch empfohlen, unabhängige Kinderrechtsinstitutionen einzurichten und zu stärken. Er ist auch weiterhin die treibende Kraft in der Entwicklung solcher Institutionen weltweit.

<sup>2</sup> Allgemeine Bemerkung Nr. 2 des Ausschusses für die Rechte des Kindes: The role of independent human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, CRC/GC/2002/2, 15. November 2002, S. 1-2.

<sup>3</sup> Principles relating to the Status of National Institutions („Pariser Prinzipien“), verabschiedet mit Resolution 48/134 der UN-Vollversammlung vom 20. Dezember 1993.

<sup>4</sup> Allgemeine Bemerkung Nr. 2 des Ausschusses für die Rechte des Kindes: The role of independent human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, CRC/GC/2002/2, 15. November 2002, S. 1-2.

## Geschichte

Der Weg zur Schaffung einer jeden Institution ist einzigartig – der jeweilige Kontext unterscheidet sich gesellschaftlich, politisch, wirtschaftlich und institutionell. Einige entstanden als Antwort auf tragisches Scheitern beim Schutz von Kindern vor Misshandlungen. Andere gingen aus weitreichenden Reformen im Zuge politischer Umbrüche oder infolge gesellschaftlicher Umwälzungen hervor.

Einige wenige Länder hatten bereits vor der Verabschiedung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes 1989 eine Ombudsstelle für Kinder – Norwegen als erstes Land 1981, gefolgt von Costa Rica 1986 und der Region Veneto (Italien) 1988. Doch seit 1989 hat sich die Schaffung unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen deutlich beschleunigt.

Länder in Europa und Lateinamerika waren frühe Vorreiter.

In Europa war das norwegische Beispiel ein einflussreiches Modell. Weitere Institutionen – in der Regel spezialisierte Ombudsstellen – wurden zunächst in demokratisch regierten Ländern mit einer starken individuellen Menschenrechtstradition geschaffen. Nord- und Westeuropa spielten eine Vorreiterrolle, binnen kurzem gefolgt von Süd- und Osteuropa, wo häufig im Zuge demokratischer Übergänge und in der Regel eingebettet in allgemeine Menschenrechtsgremien weitere Institutionen geschaffen wurden. Zur selben Zeit bereitete die Demokratisierung in Lateinamerika und die Anerkennung von Kindern als Träger von Rechten den Weg für die Schaffung von an Ombudsstellen angegliederten Kinderbüros in diesem Teil der Welt.

In der Mitte des vergangenen Jahrzehnts begannen Länder in Afrika (v.a. in Ost- und Teilen des südlichen Afrikas) und Asien (v.a. in Süd- und Ostasien) als Teil ihrer Bemühungen internationale Standards zu erfüllen, unabhängige Kinderrechtsinstitutionen einzurichten. In der Regel wurden diese innerhalb bestehender Menschenrechtskommissionen und den Büros von Ombudsstellen eingerichtet. Nur Indien und Mauritius haben gesonderte Strukturen.

Staaten des angelsächsischen Rechtskreises von Nordamerika, Jamaika, dem Vereinigten Königreich, bis zu Australien und Neuseeland verfügen in der Regel über spezialisierte Kinderrechtsanwälte oder Beauftragte mit einem starken Kinderschutzmandat. Dieses legt den Schwerpunkt meist – zumindest zu Anfang – auf den Schutz marginalisierter Kinder vor Gewalt und Misshandlung. In föderalen Staaten wie Australien, Österreich, Kanada, Indien und auch in Italien wurde das Modell häufig frühzeitig in einigen Bundesstaaten oder Regionen eingeführt und anschließend nach und nach von den meisten anderen Regionen übernommen.

Dieser Bericht fasst eine längere Studie mit dem Titel *Einsatz für Kinderrechte* zusammen, die vom UNICEF Forschungszentrum veröffentlicht wurde. Er nimmt eine Bestandsaufnahme der weltweiten Entwicklung unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen vor und zeigt auf, welche Aufgaben sie wahrnehmen. Er identifiziert auch die Kernelemente, Eigenschaften und Merkmale, die zu ihrem Erfolg als Institution beitragen.

Der Ausgangspunkt zu dieser Forschungsinitiative liegt in dem seit langem bestehenden Interesse an der Entwicklung dieser Institutionen, wie er sich in früheren Veröffentlichungen von UNICEF IRC (jetzt Forschungszentrum) spiegelt.<sup>5</sup> Seit 2001 erhielt das Zentrum viele Anfragen zu unabhängigen Institutionen von ratsuchenden Praktikern, darunter Politiker, NGOs, Geldgeber, internationale Organisationen und Ombudsstellen selbst. Unser Ziel ist es, durch

die Darstellung einer Reihe von Beispielen und Erfahrungen einige der Fragen zu beantworten, die sich häufig stellen, wenn es um die Gründung, Stärkung oder Arbeit mit solchen Institutionen geht. Weder diese Zusammenfassung noch der technische Bericht erheben den Anspruch ein Handbuch zu sein, sie verstehen sich jedoch als solide fundierte Einladung zum Nachdenken und zum Dialog.

Sowohl die Zusammenfassung als auch der technische Bericht basieren auf Daten aus einer Zusammenschau von Institutionen weltweit. Dies geschah durch direkten Dialog und einen von 67 Institutionen beantworteten

<sup>5</sup> Flekkøy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, London, 1991; United Nations Children's Fund, 'Ombudwork for Children', *Innocenti Digest 1*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, 1997; United Nations Children's Fund, 'Independent Human Rights Institutions Protecting Children's Rights', *Innocenti Digest 8*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florenz, 2001.

## Die Pariser Prinzipien und die Allgemeine Bemerkung Nr. 2

Auch wenn die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 in den Pariser Prinzipien (offiziell bekannt als Grundsätze für die Ausgestaltung nationaler Institutionen) ihre Wurzeln hat, führt sie doch bedeutsame neue Elemente ein, die die Kinderrechtsperspektive zum Ausdruck bringen. Wichtig sind hier v.a. das Konzept der besten Interessen des Kindes und die Bedeutung der Beteiligung von Kindern. So sind Kinder z.B. Bürger, die aufgrund ihres Alters keine augenfällige Möglichkeit haben, ihre Ansichten zu Themen zu äußern, die sie betreffen (Kinder haben z.B. kein Wahlrecht). Die bewusste Schaffung von Wegen zur Ergründung und zur Vermittlung der Ansichten von Kindern ist daher eine grundlegende Aufgabe.

	<b>Pariser Prinzipien</b>	<b>Allgemeine Bemerkung Nr. 2</b>
Rechtlicher und politischer Status	Von der UN-Vollversammlung beschlossen (alle Mitgliedsstaaten) Nicht bindend, aber starke politische Unterstützung	Vom Ausschuss für die Rechte des Kindes beschlossen (Ausschuss unabhängiger Experten, die die Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes in den Unterzeichnerstaaten überwachen) Nicht bindend, aber maßgebliche Leitlinien für die praktische Umsetzung
Mandat	Allgemeiner Bezug zu internationalen Menschenrechtsinstrumenten	Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes muss vom Mandat erfasst sein
Kompetenzen	Monitoring staatlicher Stellen (Exekutive, Legislative, Judikative und andere Stellen)	Monitoring aller einschlägigen staatlichen und privaten Stellen
Gründungsprozess	<i>Keine Erwähnung</i>	Konsultativ, inklusiv und transparent Unterstützung auf höchster Regierungsebene Beteiligung aller zuständigen Staatsorgane, der Legislative und der Zivilgesellschaft
Zusammensetzung	Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte	Pluralistische Vertretung der Zivilgesellschaft Beteiligung kinder- und jugendgeführter Organisationen
Individualbeschwerdemechanismen	Optional	Obligatorisch
Zugang und Auskunft	Ansprache der Öffentlichkeit direkt oder über die Medien	Räumlich und tatsächlich für alle Kinder zugänglich Proaktiver Ansatz, insbesondere mit Blick auf die am stärksten gefährdeten und benachteiligten Kinder Pflicht, die Ansichten von Kindern zu vertreten. Direkte Beteiligung von Kindern durch Beiräte Unkonventionelle Konsultationsstrategien Angemessene Konsultationsprogramme
Aktivitäten	Einsatz für Menschenrechte und Monitoring	Förderung der Sichtbarkeit von Kindern und der Interessen des Kindes im politischen Prozess, Umsetzung und Monitoring Gewährleistung, dass Ansichten von Kindern zum Ausdruck kommen und gehört werden Förderung des Verständnisses und des Bewusstseins für Kinderrechte Zugang zu Kindern in Fürsorge und in Haft

Fragenkatalog, sowie durch Auswertung akademischer Literatur, von Berichten der Institutionen selbst und Berichten einschlägiger internationaler Organisationen und NGOs. Eine Einschränkung dieser Zusammenschau ist, dass Institutionen mit umfangreicher Eigendokumentation tendenziell häufiger vorgestellt werden. Wenn einzelne Tätigkeitsbeispiele vorgestellt werden, bedeutet das nicht notwendigerweise eine Gesamtbewertung der Arbeit einer Institution. Es handelt sich lediglich um eine Veranschaulichung der Tätigkeitsfelder, auf denen solche Institutionen aktiv sind.

## 2. Was tun unabhängige Kinderrechtsinstitutionen?

Der Ausgangspunkt für die Arbeit unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen liegt in dem breiten Spektrum der im Übereinkommen über die Rechte des Kindes niedergelegten Rechte. Das Übereinkommen bündelt auf einzigartige Weise zivile, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Kinderrechte zu einem rechtlichen Standard. Es nimmt eine holistische Sichtweise des Kindes ein, und diese ist auch handlungsleitend für die Arbeit unabhängiger Institutionen. Vier allgemeine Prinzipien des Übereinkommens liegen der Analyse und der Umsetzung aller anderen Rechte zugrunde: Nichtdiskriminierung, die besten Interessen des Kindes, das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung, sowie das Recht, Meinungen unter angemessener Berücksichtigung von Alter und Reife äußern zu können.

Ein wichtiger Aspekt des Übereinkommens ist, dass es Kinder nicht als isolierte Individuen betrachtet. Stattdessen geht es von Kindern als Mitglieder einer Familie und Gemeinde aus und würdigt ihr Bedürfnis nach Unterstützung, um sich entwickeln und entfalten zu können. Die Verwirklichung von Kinderrechten kann man sich daher als ein Zusammenspiel innerhalb eines Dreiecks von Staat, Eltern (oder Vormunde) und Kind vorstellen.<sup>6</sup>

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen stellen eine der vom Ausschuss für die Rechte des Kindes beschriebenen Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens dar.<sup>7</sup> Sie ergänzen andere Maßnahmen wie Rechtsreformen, Mittelzuteilung, Regierungsstellen und -strategien, Monitoringsysteme, Sensibilisierung und das Wirken der Zivilgesellschaft.

Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal unabhängiger Institutionen liegt sowohl in ihrem Tätigkeitsprofil, als auch in dem Ansatz, den sie vertreten. Wo andere Akteure spezifische Themen wie z.B. Gerechtigkeit für Kinder,

Bildung, Gesundheits- oder Gleichstellungsfragen von einem bestimmten Blickwinkel aus betrachten, fördern unabhängige Institutionen an Kindern ausgerichtete Strategien, die die unterschiedlichen Dimensionen der Kindheit, die Unteilbarkeit von Kinderrechten und die Faktoren berücksichtigen, die direkt oder indirekt Einfluss auf das Leben von Kindern und die Verwirklichung ihrer Rechte haben. Den Empfehlungen der Institutionen liegt eine ganzheitliche Analyse von Kinderrechtsfragen zugrunde. Aufgrund ihrer öffentlichen und gleichzeitig unabhängigen Stellung befinden sie sich auf halbem Wege zwischen Regierung und Zivilgesellschaft, wodurch sie einen Gesprächsraum zwischen beiden herstellen können.<sup>8</sup> Zum Wohle von Kindern bemühen sie sich, unterschiedliche Teile des politischen und institutionellen Systems sowie der Gesellschaft miteinander ins Gespräch zu bringen. Als Brückenbauer ist ihre Rolle weder einfach noch besonders sichtbar.

### 2.1 Sichtbarmachen von Kindern und des Kindeswohls im politischen Prozess

Da praktisch alle politischen Entscheidungen auch Kinder betreffen, kommt Menschenrechtsinstitutionen die wichtige Rolle zu, bei Entscheidungsträgern aktiv auf die Beachtung der Kinderinteressen zu dringen. Die Analyse von Gesetzen, Politik und Praxis – sei es bestehend oder noch im Planungsstadium – ist eine Kernaufgabe vieler dieser Institutionen.

Institutionen prüfen politische Entscheidungen nicht nur nach ihrer Umsetzung, sondern auch schon während der Beratungen vor ihrem Inkrafttreten. Häufig sind Ombudsstellen für Kinder durch parlamentarische Anhörungen, die Teilnahme an Ausschusssitzungen und öffentliche Stellungnahmen in den Gesetzgebungsprozess miteinbezogen. Anschauliche Beispiele hierfür sind die systematische Überprüfung kinderbezogener Gesetzgebung durch die Ombudsstelle für Kinder auf Mauritius und die nationale Kommission zum Schutz von Kinderrechten in Indien. 2009 gaben die Kinderbeauftragten der australischen Territorien und des Gesamtstaates zahlreiche Empfehlungen zur Reform von Bundessteuern und den Auswirkungen verschiedener Maßnahmen und Verfahren auf die Kindesentwicklung ab. Die australische Regierung nahm einige der Vorschläge auf, darunter solche zu Steuervorteilen für Familien, Elternzeit und den Kosten des Schulbesuchs für Jugendliche.<sup>9</sup> Die Nationale Menschenrechtskommission Indonesiens empfahl Änderungen der Staatsangehörigkeitsregelungen für Kinder mit ausländischen Vätern, die in einem 2006 beschlossenen Gesetz ihren Niederschlag fanden.<sup>10</sup>

6 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 5 und 18. Siehe Doek, J. E., 'Independent Human Rights Institutions for Children', Innocenti Working Paper No. 2008-06, UNICEF Innocenti Research Centre, Florenz, 2008.

7 Allgemeine Bemerkung Nr. 5 des Ausschusses für die Rechte des Kindes: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5, 27. November 2003.

8 Smith, A., 'The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?', Human Rights Quarterly, 28(4), 2006, S. 908-911.

9 Submission to Australia's Future Tax System Review Panel, 2008, und weitere Pressemitteilungen, siehe 'Treasury Ministers Portal', <<http://www.treasurer.gov.au>>, Webseite des australischen Finanzministeriums, Zugriff am 31. August 2012.

10 Nationale Menschenrechtskommission Indonesiens, Jahresbericht, 2006, S. 31; Gesetz Nummer 12 der Republik Indonesien, Jahr 2006, zum Staatsangehörigkeitsrecht der Republik Indonesien, Art. 4.

Der schottische Beauftragte für Kinder und junge Menschen (Vereinigtes Königreich) entwickelte eine Methodologie, um politische Vorhaben systematisch hinsichtlich ihrer Wirkung auf Kinderrechte zu überprüfen. Mehrere unabhängige Institutionen und ähnliche Organisationen in anderen Teilen der Welt haben diesen Ansatz seitdem für ihre eigenen Zwecke übernommen.

Viele Institutionen stellen Anfragen und veröffentlichen Berichte auf der Grundlage von Anhörungen und Untersuchungen. Sie haben sich häufig als einflussreich dabei erwiesen, Fehlverhalten oder Umsetzungsschwächen zu erkennen und wirkungsvolle institutionelle Reformen herbeizuführen. Anfang 2012 brachte beispielsweise der Kinderbeauftragte für England (Vereinigtes Königreich) den Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ans Tageslicht, die bei ihrer Ankunft aus Frankreich ohne Berücksichtigung der Interessen des Kindes umgehend wieder zurück-geschickt werden konnten. Dies führte dazu, dass die Grenzbehörden sich dazu verpflichteten, diese Praxis zu beenden.<sup>11</sup>

Zahlreiche Institutionen forschen zu den tiefer liegenden Ursachen der Widrigkeiten, denen Kindern ausgesetzt sein können. Ein Beispiel ist eine 2006 von der Defensoría del Pueblo in Kolumbien durchgeführte Analyse zu den Risikofaktoren, als Kindersoldat rekrutiert zu werden. Dies führte zu Empfehlungen zum Aufbau von Programmen zur Unterstützung der Reintegration ehemaliger Kindersoldaten.<sup>12</sup>

Auch für sehr gut ausgestattete Institutionen kann es eine Herausforderung sein, effektiv Einfluss auf Gesetze und den politischen Prozess zu nehmen. Um zu der Vielfalt an kinderrelevanten Themen fundiert Ratschlag geben zu können, sind Fachwissen und entsprechende Ressourcen nötig, über die Institutionen mit begrenztem Personal nicht ohne Weiteres verfügen. Institutionen sind häufig darauf angewiesen, dass Politiker sie frühzeitig über ein Gesetzesvorhaben informieren, so dass sie Gelegenheit haben, sich dazu zu äußern. Politiker berücksichtigen Empfehlungen vielleicht gar nicht, geschweige denn, dass sie sie befolgen. Der Erfolg der Tätigkeit von Institutionen sollte daher auch an deren Nebeneffekten gemessen werden, wie z.B. der Verankerung des Konzepts der besten Interessen des Kindes in Debatten, der Entwicklung von Kenntnissen über Kinderrechte und dem Aufbau von Bündnissen zu bestimmten Themen.

11 Matthews, A., 'Landing in Dover: The immigration process undergone by unaccompanied children arriving in Kent', Children's Commissioner for England, Januar 2012. Siehe Annex 4: 'Correspondence between Maggie Atkinson, Children's Commissioner for England and Rob Whiteman, Chief Executive of UKBA', S. 69.

12 Defensoría del Pueblo Colombia e UNICEF, 'Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos', Defensoría del Pueblo e UNICEF, 2006.

## 2.2 Förderung kinderrechtsfreundlicher Lebenswelten

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen haben zum Ziel, Lebenswelten zu schaffen, in denen Kinder ihre Rechte umfangreich in Anspruch nehmen können. Sie befassen sich auch mit den notwendigen gesellschaftlichen Veränderungen, um Kinderrechte in die Praxis umsetzen zu können.

In Übereinstimmung mit der zentralen Rolle der Familie für das Wohlergehen von Kindern betonen unabhängige Institutionen die staatlichen Verpflichtung, Familien benötigte Unterstützung<sup>13</sup> zu geben, und eine Politik zu verfolgen, die die Fähigkeit von Familien stärkt, für ihre Kinder zu sorgen und Heimunterbringungen zu verhindern. Beispiele hierfür sind das Eintreten für Maßnahmen, die arme Familien in Aserbaidzhan unterstützen, der Ruf nach Gesetzen zur Anerkennung der Rolle von Großeltern auf Mauritius und von Stiefeltern in Frankreich als Antwort auf eine veränderte gesellschaftliche Wirklichkeit.

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen nehmen sich häufig Bildungsfragen an, darunter solche zum Zugang zu Bildung, zur Qualität von Bildung und zur Schule als einem sicheren, gesunden und geschütztem Ort, der die Rechte von Kindern und ihre Würde wahrt. Viele Institutionen führen regelmäßige Besuche an Schulen durch und organisieren Fort- und Weiterbildungen. Sie produzieren und verbreiten kinderfreundliches Schulmaterial sowie Leitlinien für Lehrer, um diese dabei zu unterstützen, Menschenrechte im Unterricht zu thematisieren.

Die Lage von Kindern in Betreuungseinrichtungen erfordert ein spezielles Monitoring.<sup>14</sup> Unabhängige Institutionen sind in der einzigartigen Position, sich sowohl für einzelne Kinder als auch für Kinder als Gruppe stark zu machen. In fast einem Drittel aller von uns untersuchten Länder haben unabhängige Institutionen ein spezielles Mandat zur Überwachung von Kinderbetreuungseinrichtungen; viele weitere statten solchen Einrichtungen regelmäßige Besuche ab, um das Wohlergehen der Kinder, die Achtung ihrer Rechte und die Güte der Betreuung einschätzen zu können. Die peruanische Ombudsstelle für Kinder und Jugendliche sucht beispielsweise staatliche Wohneinrichtungen für Kinder auf und beurteilt ihre Funktionsweise und den Grad der Beachtung von Kinderrechten. Als Grundlage für weitere Untersuchungen befragt ihr Stellvertreter Kinder nach ihren Eindrücken und Erfahrungen.<sup>15</sup>

13 Doek, J. E., 'Independent Human Rights Institutions for Children', Innocenti Working Paper No. 2008-06, UNICEF Innocenti Research Centre, Florenz, 2008.

14 Guidelines for the Alternative Care of Children, verabschiedet mit Resolution 64/142 der UN-Vollversammlung am 24. Februar 2010, Absatz 130.

15 República del Perú Defensoría del Pueblo, 'El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en una familia: la situación de los Centros de Atención Residencial estatales desde la mirada de la Defensoría del Pueblo', Informe defensorial No. 150, Lima, April 2010.

Der Besuch von Haftanstalten und die Überprüfung der Haftbedingungen von Kindern stellt eine wesentliche Aufgabe von Institutionen dar. Sie wird von der überwiegenden Mehrheit der Institutionen weltweit wahrgenommen, auch von Menschenrechtsinstitutionen, die keine gesonderte Kinderabteilung haben, dies aber als Teil ihres Monitorings von Haftanstalten begreifen. Unabhängige Institutionen treten regelmäßig für die Trennung jugendlicher und erwachsener Straftäter ein und geben Empfehlungen zur Verbesserung der Haftbedingungen Jugendlicher. Die malaysische Menschenrechtskommission überwacht beispielsweise die Haftbedingungen Jugendlicher als Teil ihrer allgemeinen Überprüfung von Hafteinrichtungen, was Haftanstalten für Einwanderer miteinschließt.<sup>16</sup>

## 2.3 Förderung gerechter Chancen für benachteiligte Kinder

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen spielen eine wichtige Rolle beim Einsatz für Maßnahmen, die Benachteiligungen für Kinder ausgleichen und Ausgrenzung vermindern sollen.

Der Großteil der untersuchten Institutionen kümmert sich um die am stärksten ausgegrenzten Kinder, obwohl sie nur in einem Drittel der untersuchten Länder dazu ein ausdrückliches Mandat haben. Einige unabhängige Institutionen ergreifen selbst die Initiative, indem sie zum Beispiel spezielles Material veröffentlichen und Gebiete, Orte und Einrichtungen besuchen, an denen sich gefährdete Kinder aufhalten, um ihren Zugang zu diesen Gruppen zu gewährleisten. Ein Ergebnis der vorliegenden Studie ist jedoch, dass diese Arbeit in vielen Ländern ausgebaut werden könnte.

Mit Blick auf Kinder aus Minderheiten oder indigenen Völkern kamen wir zu dem Ergebnis, dass Institutionen Bildungs- und Sprachfragen in der Regel aufgreifen. Diese sind wegen der Rolle von Bildung und Sprache bei der Kulturvermittlung besonders wichtig.<sup>17</sup> 2010 rief beispielsweise der Kanadische Rat der Kinder- und Jugendanwälte zur Verabschiedung eines Plans zur Verbesserung des Wohlergehens und der Lebensbedingungen der indigenen kanadischen Kinder und Jugendlichen auf. Insbesondere empfahl er eine koordinierte Strategie zur Verringerung der offensichtlichen Kluft bei Gesundheit, Bildung und Sicherheit zwischen indigenen und nicht-indigenen Kindern.<sup>18</sup>

Mehrere unabhängige Institutionen haben spezielle Strategien entwickelt, um Kinder mit Behinderungen zu erreichen und ihren Zugang zu ihnen zu gewährleisten. Diese Institutionen setzen sich für die Teilhabe an allen Unterstützungsleistungen und die Inklusion behinderter Kinder ein. So sind beispielsweise seit der Intervention der Abteilung für behinderte Menschen der Unabhängigen Menschenrechtskommission Afghanistans im Jahr 2009 die meisten Schulen und andere öffentliche Gebäude im Land über Rampen zugänglich.<sup>19</sup>

Einige Länder haben spezialisierte nationale Menschenrechtsinstitutionen, die sich bestimmten Themen widmen oder bestimmte Gruppen schützen, wie beispielsweise die Ombudsstelle für Gleichstellung in Schweden, die Ombudsstelle für Minderheiten in Finnland und die Nationale Kommission für Frauen in Indien. Eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Kinderrechtsbüros und diesen sowie anderen spezialisierten Büros wie zum Beispiel für Frauen, Menschen mit Behinderung, Migranten oder indigene Völker ist entscheidend, um einen ganzheitlichen Kinderrechtsansatz zu fördern, und um Kindern aus diesen Gruppen zu helfen, ihre Rechte wahrzunehmen.

In der Gesamtschau legt der Überblick über die Tätigkeit unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen jedoch den Schluss nahe, dass eine themenübergreifende Zusammenarbeit nur begrenzt stattfindet – sei es innerhalb einer breit aufgestellten Institution oder zwischen spezialisierten Büros. Im Fall integrierter Institutionen ist ein besonderes Augenmerk auf die Koordination der einzelnen Abteilungen wichtig.

Viele der Herausforderungen bei der Förderung gerechter Ansätze liegen in der Marginalisierung der entsprechenden Themen im gesellschaftlichen und politischen Diskurs. Veränderungen für ausgegrenzte Kinder in Gang zu setzen, erfordert erhebliche Anstrengungen, um die Sichtbarkeit der entsprechenden Themen zu erhöhen und politischer Aufmerksamkeit für wichtig genug befunden zu werden.

Andere Herausforderungen betreffen die Struktur der jeweiligen Institutionen selbst. Die Fähigkeit einer Institution, die Rechte ausgegrenzter Kinder zu fördern, erfordert häufig eine besondere Berücksichtigung ihres Profils und der internen Abläufe. Einige Institutionen verfolgen beispielsweise eine an ethnischer Vielfalt und Geschlechtergleichstellung orientierte Personalpolitik. Einzelberichte deuten darauf hin, dass einige Institutionen gezielt Mitarbeiter aus Minderheiten oder indigenen Gruppen eingestellt haben, um den Bedürfnissen ausgegrenzter Kinder aus diesen Gruppen besser gerecht werden zu können.<sup>20</sup>

16 Malaysische Menschenrechtskommission, 'The State of Prisons and Immigration Detention Centres in Malaysia: 2007-2008', SUHAKAM, 2010.

17 Sedletzki, V., 'Fulfilling the right to education for minority and indigenous children: where are we in international legal standards?', State of the World's Minorities and Indigenous Peoples, Minority Rights Group International/UNICEF, Juli 2009, S. 43.

18 Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, 'Aboriginal Children and Youth in Canada: Canada must do better', position paper, 23. Juni 2010.

19 Unabhängige Menschenrechtskommission Afghanistans, Annual Report, 1. Januar – 31. Dezember 2009, AIHRC, 2010, S. 31.

20 Siehe Hon. T. Hughes, 'Final Progress Report on the Implementation of the Recommendations of the BC Children and Youth Review', Representative for Children and Youth, 2010, S. 38-39. Dieser Bericht würdigt die Tatsache, dass Aborigines in allen Personalabstufungen vertreten sind und weist darauf hin, dass es bei Stellenausschreibungen wichtig ist, dies zu erwähnen, um Aborigines zur Bewerbung zu ermutigen.

In Asien unterstützte die Nepalesische Menschenrechtskommission die Durchführung regionaler Workshops, um Kindern die Möglichkeit der Mitsprache beim Entwurf der neuen Landesverfassung zu geben.<sup>21</sup> Im Gegensatz zur vorherigen Verfassung enthält die nepalesische Übergangsverfassung einen Abschnitt zu Kinderrechten, darunter das Recht auf Name und Identität, auf staatliche Leistungen sowie auf Schutz vor Arbeit und Ausbeutung, insbesondere in schwierigen Lebenslagen.<sup>22</sup>

21 Nationale Menschenrechtskommission Nepals, Die Lage der Kinderrechte in Nepal (2008), S. 43.

22 Nepalesische Übergangsverfassung, 2063 (2007), Artikel 22.

## 2.4 Förderung gesellschaftlicher Partizipation von Kindern

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen befinden sich in einer einzigartigen Position, um die Beteiligung von Kindern in ihren Gemeinden und der Gesellschaft zu fördern. Sie können dazu beitragen, rechtliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Barrieren zu überwinden, so dass Kinder Gehör finden und an sie betreffenden Angelegenheiten beteiligt werden können.<sup>23</sup> Institutionen sind für Regierungen und andere Akteure zu einer Quelle von Fachwissen und Unterstützung bei der Schaffung von Teilhabemöglichkeiten von Kindern geworden; mehrere haben Leitfäden und Handbücher zum Thema herausgegeben.<sup>24</sup>

Durch ihre zahlreichen Aktivitäten setzen sich Institutionen für das Recht von Kindern auf Gehör ein: Monitoring, Forschung, Interessenvertretung, Beschwerdeaufnahme sowie Durchführung von Untersuchungen und Beratungen. Sie unterstützen beispielsweise Bemühungen zur Beteiligung von Kindern in der Schule und zur Förderung ihrer politischen Teilhabe. 2010 gründete der nordirische Beauftragte für Kinder und junge Menschen (Vereinigtes Königreich) „Democra-School“, ein Programm zur Förderung von Demokratie und Beteiligung junger Menschen an Schulen. Der Beauftragte veröffentlichte eine Handreichung über die Inklusion von Schülern in Schülermitverwaltungen und zahlreiche Hilfsmittel wie Wahlrichtlinien und Beispielwahlzettel, Formulare und Berichte.<sup>25</sup> Diese Initiative wird von den großen Lehrgewerkschaften des Landes unterstützt und führte zu einer Zusage des Bildungsministeriums, Schülermitverwaltungen in allen Schulen Nordirlands einzurichten.

23 Allgemeine Bemerkung Nr. 12 des Ausschusses für die Rechte des Kindes: The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, 20. Juli 2009, Absatz 135.22 Zum Beispiel in Australien (New South Wales, South Australia und Western Australia).

24 Zum Beispiel in Australien (New South Wales, South Australia und Western Australia).

25 Northern Ireland Commissioner for Children and Young People, Annual Report and Accounts, for the year ended 31 March 2011, NICCY, 15. Dezember 2011, S. 16.

In Europa haben sich Institutionen in Österreich, Flandern (Belgien) und Norwegen dafür ausgesprochen, das üblicherweise bei 18 Jahren liegende Wahlalter zu senken, um Kindern das Wahlrecht geben zu können. Dies führte sowohl in der Steiermark (Österreich), wo das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt wurde, zu vielversprechenden Ergebnissen, als auch in Norwegen, wo mehrere Gemeinden ein niedrigeres Wahlalter testen.

Die Untersuchung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen ergab, dass die Förderung der Beteiligung von Kindern ungleiche Aufmerksamkeit erfahren hat. Institutionen in Ländern mit hohem Einkommen – häufig eigenständige, spezialisierte Ombudsstellen für Kinder – verfolgen diesen Aspekt ihrer Arbeit in der Regel mit deutlich mehr Nachdruck als Institutionen in anderen Ländern.

## 2.5 Befassen mit individuellen oder spezifischen Situationen

Die meisten unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen können in Situationen tätig werden, in denen Kinderrechte gefährdet sind. Mittels des Beschwerdeverfahrens kann bei individuellen oder kollektiven Kinderrechtsverletzungen Abhilfe geschaffen werden. Der Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf bei Rechtsverletzungen ist grundlegend für die Verwirklichung aller Menschenrechte und ist im Übereinkommen über die Rechte des Kindes implizit enthalten. Die Unterzeichnerstaaten sind dazu verpflichtet, Stellen einzurichten, vor denen Beschwerden in zweckdienlichen und kindgerechten Verfahren gehört werden können.<sup>26</sup> Weitere internationale Standards für zwei besonders von Kinderrechtsverstößen gefährdete Gruppen – Kinder im Strafvollzug und in Kinderheimen – verlangen ebenfalls kindgerechte Beschwerdeverfahren.<sup>27</sup>

26 Allgemeine Bemerkung Nr. 5 des Ausschusses für die Rechte des Kindes: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5, 27. November 2003, Absatz 24.

27 Leitlinien der Vereinten Nationen für die Verhütung der Jugendkriminalität („Riad-Leitlinien“), verabschiedet und verlautbart mit Resolution 45/112 der UN-Vollversammlung vom 14. Dezember 1990; Allgemeine Bemerkung Nr. 10 des Ausschusses für die Rechte des Kindes: Children's rights in juvenile justice, CRC/C/GC/10, 9. Februar 2007, Absatz 89; Guidelines for the Alternative Care of Children, verabschiedet mit Resolution 64/142 der UN-Vollversammlung vom 24. Februar 2010, Absatz 130.

Es gibt zahlreiche Beispiele für Beschwerden, die zu Erfolgen geführt haben, hier seien nur einige genannt. In Peru schaltete die Defensoría del Pueblo sich ein, als die zuständigen Behörden nicht auf Berichte über sexuelle Übergriffe eines Lehrers auf Kinder reagierten. Anschließend wurde der Lehrer zusammen mit jenen, die die Ermittlungen behindert hatten, belangt und die Bildungsverwaltung leitete ein Aufsichtsverfahren gegen ihn ein.<sup>28</sup> Auf Mauritius erhielt die Ombudsstelle für Kinder zahlreiche Beschwerden von Eltern, die sich wegen des Textnachrichtensystems eines Mobilfunkbieters sorgten, das sich mit besonderen Angeboten und Werbung speziell an Jugendliche richtete. Der Ombudsmann machte daraufhin die zuständigen Ministerien auf den Vorgang aufmerksam, worauf das Unternehmen seine Strategie änderte. Sicherheitsmaßnahmen verhinderten nun den Zugriff unter 18-Jähriger auf das System und ein Warnhinweis machte die Risiken für Nutzer deutlich.<sup>29</sup>

2011 reichte die Nationale Kommission für den Schutz von Kinderrechten in Indien bei der Polizei einen Bericht über einen Minenbesitzer ein, der neun Kinder beschäftigte.<sup>30</sup> Die Mitwirkung an gerichtlichen Verfahren ist eine wesentliche Aufgabe des Büros des Jamaikanischen Kinderanwalts; es hat

zahlreiche Fälle verfolgt, sei es durch Berichte zu konkreten Fällen, Monitoring des Verfahrens oder Vertretung eines Kindes. 2007 untersuchte das Büro einen Fall von Gewalt gegen ein Kind durch dessen Onkel und brachte den Fall zur Anzeige, worauf der Onkel verhaftet und strafrechtlich belangt wurde. Gleichzeitig beobachtete das Büro das Verfahren in Vertretung des Kindes.<sup>31</sup>

Das Befassen mit konkreten Fällen ist für unabhängige Institutionen wichtig, da es ihnen so möglich ist, in direkten Kontakt mit Kindern zu treten. Durch das Lösen von Problemen können sie konkrete Ergebnisse vorweisen. Gleichzeitig besteht das Dilemma, dass Institutionen, die aufgrund ihrer erfolgreichen Arbeit öffentliche Anerkennung erlangen, immer mehr Individualbeschwerden erhalten, wodurch sie weniger Kapazitäten haben, um an allgemeinen und systemischen Fragen zu arbeiten.

28 Defensoria del Pueblo de Peru, Jahresbericht 2009, S. 167-168.

29 Ombudsstelle für Kinder auf Mauritius, Jahresbericht 2009–2010, Kapitel IX.

30 Siehe ‚Media and Communications‘, <<http://www.ncpcr.gov.in/media/communications.htm>>, National Commission for Protection of Child Rights, Zugriff im September 2011.

31 Office of the Children’s Advocate – Jamaica, Office of the Children’s Advocate Annual Report, 2007-2008 Fiscal Year, 2008, S. 30.

## Die Rolle von Parlamenten

Parlamente haben eine besondere Beziehung zu unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen, die mit vielen staatlichen Einrichtungen zusammenarbeiten, um Kinderrechte zu fördern. Parlamente verabschieden das Gesetz zur Einrichtung einer Institution, ihres Mandats und ihrer Zuständigkeiten sowie jede spätere Änderung dieser Grundlagen. In vielen Fällen haben sie ein Mitspracherecht bei der Ernennung der Ombudspersonen oder der Beauftragten. Parlamente kontrollieren zudem die Tätigkeit der Institutionen.

Die meisten der von uns untersuchten Institutionen legen den jeweiligen nationalen Parlamenten einen jährlichen Tätigkeitsbericht vor. Sie verfassen ebenso eine Analyse zur Lage der Kinderrechte im Land und skizzieren zu behebende Defizite. Der Jahresbericht und alle weiteren Publikationen sind unter anderem für Parlamentarier wichtige Informationsquellen. Die Studie kommt zudem zu dem Ergebnis, dass Ombudsstellen für Kinder häufig informellen Kontakt zu maßgeblichen Parlamentariern halten und diese zu Gesetzes- und anderen Maßnahmen zur Förderungen von Kinderrechten anhalten.



## Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen

Die Arbeit von NGOs ergänzt und unterstützt die von unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen in vielfacher Weise. Neben ihrer Beteiligung an der Gründung von Institutionen<sup>32</sup> in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien sind die Vertreter von NGOs häufig auch Mitglieder von Menschenrechtskommissionen und verfügen daher über die Möglichkeit, die Prioritäten einer Institution zu beeinflussen.<sup>33</sup>

Menschenrechts-NGOs verfügen über wichtiges Fachwissen und unabhängige Institutionen nutzen häufig die Ergebnisse der von NGOs durchgeführten Forschung. NGOs können auch das öffentliche Bewusstsein für die Existenz eines unabhängigen Mechanismus' für Kinderrechte schärfen und daran arbeiten, bei Verstößen Abhilfe zu leisten. In einigen Ländern wie zum Beispiel Indonesien,<sup>34</sup> Jordanien und Mexiko werden von unabhängigen Institutionen erhaltene Beschwerden von NGOs bearbeitet, die über eine dichtere Präsenz im Land verfügen.

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen verfügen zudem über die Ressourcen, um NGOs zu unterstützen. Da sie direkten Zugang zu Entscheidungsträgern haben, können Institutionen NGO-Empfehlungen bekräftigen und so ihren Einfluss steigern. Unabhängige Institutionen können Zusammenschlüsse anregen, von denen Kinderrechts-NGOs profitieren. Der griechische Ombudsmann für Kinder gab beispielsweise den Anstoß für die Gründung eines NGO-Netzwerks, das die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes überwachen und die Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Staat erleichtern sollte.<sup>35</sup>

Der Aufbau eines guten Verhältnisses zu Kinderrechts-NGOs kann Institutionen helfen, ihre Unabhängigkeit zu wahren und ihre Effektivität zu steigern. Ein solcher Austausch kann dazu beitragen, die öffentliche Legitimation einer unabhängigen Institution zu erhöhen, öffentliche Anliegen und Prioritäten besser aufzugreifen, Rückmeldungen zur eigenen Arbeit zu erhalten, und Zugang zu wertvollen Informationen, Fachwissen und Netzwerken zu gewinnen.<sup>36</sup> Die direkte Zusammenarbeit mit Kinderrechts-NGOs stellt für die Arbeit unabhängiger Institutionen eine Bereicherung dar, da so der Zugang zu einer Vielfalt von Eindrücken, Meinungen und Erlebnissen von Kindern möglich wird.

32 In Schweden richteten NGOs beispielsweise einen Ombudsmechanismus ein, der der Schaffung einer öffentlichen unabhängigen Kinderrechtsinstitution den Weg ebnete.

33 Vučković-Šahović, N., 'The Role of Civil Society in Implementing the General Measures of the Convention on the Rights of the Child', *Innocenti Working Paper* No. 2010-18, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, 2010, S. 39. 30 Siehe 'Media and Communications', <<http://www.npcr.gov.in/media-communications.htm>>, National Commission for Protection of Child Rights, Zugriff im September 2011.

34 International Council on Human Rights Policy, 'Performance & Legitimacy: National human rights institutions', ICHRP, Versoix, 2004, S. 99.

35 Ombudsmann für Kinder – Griechenland, Jahresbericht 2009, S. 54.

36 International Council on Human Rights Policy, 'Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions', ICHRP, Versoix, 2005, S. 15; Reif, Linda C., 'Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection', *Harvard Human Rights Journal*, vol. 13, 2000, S. 26.

## Praktische Frage: Welche Struktur sollte sich eine unabhängige Institution geben?

Die Frage, wie eine unabhängige Kinderrechtsinstitution aussehen sollte, taucht immer wieder auf. Unsere Forschung lässt darauf schließen, dass die institutionelle Struktur Einfluss auf bestimmte Eigenschaften einer Institution wie zum Beispiel deren Zugänglichkeit für Kinder hat. Doch es gibt kein allgemeingültiges Modell.

Von den Ländern, in denen es eine unabhängige Menschenrechtsinstitution für Kinder gibt, hat ungefähr ein Drittel eine eigenständige Institution, ein weiteres Drittel hat eine Institution, die Teil einer allgemeinen Menschenrechtsinstitution ist und einen gesetzlichen Kinderschutz auftrag hat, und ein Drittel hat eine solche integrierte Institution ohne einen ausdrücklichen gesetzlichen Auftrag.<sup>37</sup>

Welche Überlegungen liegen der Entscheidung für eine eigenständige oder eine integrierte Institution zugrunde?

**1. Kinder als Träger von Rechten.** Das Alleinstellungsmerkmal einer eigenständigen Institution ist ihre Spezialisierung auf Kinderrechte; eine allgemeine Menschenrechtsinstitution befasst sich im Gegensatz dazu mit allen Menschenrechten. Viele eigenständige Institutionen wurden in Anerkennung der Tatsache gegründet, dass der Schutz von Kinderrechten besondere Maßnahmen erfordert. Die ersten Ombudsstellen für Kinder weltweit wurden in Europa als eigenständige Institutionen gegründet; ein Beispiel dafür ist Norwegen, ein Land mit einer bereits bestehenden Tradition, in Kindern Träger von Rechten zu sehen.<sup>38</sup>

**2. Offenheit für Kinder und Beteiligung.** Es hat sich gezeigt, dass die Offenheit im Zugang für Kinder und ihre Beteiligung sich fast ausschließlich in den Mandaten von eigenständigen Institutionen wiederfindet. Eine Übersicht der Aktivitäten von Institutionen zur Förderung direkten Kontakts zu Kindern zeigt, dass es vor allem eigenständige Institutionen sind, die sich hierum bemühen. Sind integrierte Institutionen in diesem Bereich tätig, handelt es sich meist um klar wahrnehmbare Ombudsstellen mit großer Eigenständigkeit in der Erfüllung ihres Mandats wie im Fall Griechenlands. Doch bei allen Institutionen sind es vor allem Erwachsene, die den Großteil der Beschwerden einbringen, was nahelegt, dass Kinder gemeinhin keine Kenntnis von der Institution und ihren Aufgaben haben.

**3. Unteilbarkeit von Menschenrechten und Koordinationsfragen.** Das Hauptargument für eine integrierte Institution ist, dass diese Form logische Folge der Interdependenz und Unteilbarkeit aller Menschenrechte ist und Kinderrechte so in einem koordinierten Ansatz vertreten werden können. Eine einzelne Institution baut in der Regel eine Vielzahl von Kommunikationssträngen auf, was den wechselseitigen Gedankenaustausch und den Austausch bewährter Verfahren<sup>39</sup> sowie einen einheitlichen Ansatz in Kinderrechtsfragen befördern kann.<sup>40</sup> Dies kann auch mögliche Zuständigkeitsfragen entschärfen, wenn ein bestimmtes Problem, zum Beispiel Diskriminierung eines indigenen Kindes



- Integriertes Kinderrechtsbüro ohne gesetzliche Vorgaben
- Integriertes Kinderrechtsbüro mit gesetzlichen Vorgaben
- Eigenständige Ombudsleute für Kinder

oder eines mit Behinderung, in den Zuständigkeitsbereich mehrerer spezialisierter Institutionen fallen könnte.<sup>41</sup> Doch eine integrierte Struktur allein bedeutet noch keinen einheitlichen Ansatz in Menschenrechtsfragen; in der Institution muss auch der Wille zu bereichsübergreifendem Arbeiten vorhanden sein.

**4. Rechtlicher Status und Einflussnahme auf Kinderrechtspolitik** Ein starkes Argument für eine integrierte Institution ist die Sichtbarkeit und Autorität einer zentralen Einrichtung als Leuchtturm für Menschenrechtsförderung und -schutz in einem Land. In der Tat haben einige allgemeine Menschenrechtsinstitutionen ein verfassungsrechtliches Mandat und profitieren von dem hohen Ansehen, das dies mit sich bringt. Im Gegensatz dazu haben spezialisierte Institutionen praktisch immer eine gesetzliche Grundlage und so gut wie nie eine verfassungsrechtliche.

Doch es sind auch Risiken damit verbunden, alle Tätigkeiten zum Menschenrechtsschutz unter einem Dach zu vereinen. Ist eine Institution schwach, sei es wegen eines eingeschränkten Mandats, wegen beschränkter Kapazitäten, wegen unzulänglicher Führung oder weil das Vertrauen fehlt, so kann dies das gesamte Menschenrechtssystem beeinträchtigen. Des Weiteren erfasst die im Übereinkommen über die Rechte des Kindes enthaltene Vision von Kinderrechten auch nichtstaatliche Akteure wie Eltern, Zivilgesellschaft und stillschweigend auch den privaten Sektor. Erst seit relativ kurzer Zeit gelten auch die Handlungen privater Akteure als legitimes Anliegen des internationalen Menschenrechtsschutzes. Die Diskussion über Ausmaß und Wesen dieser Zuständigkeit ist bislang offen. Aus diesem Grund enthalten die Mandate einiger allgemeiner Menschenrechtsinstitutionen noch keine Bestimmungen zum Privatsektor, was die Reichweite ihres Einsatzes für Kinderrechte einschränken kann.

Ein weiterer damit verbundener und bedeutender Faktor ist die Sichtbarkeit von Kinderrechten innerhalb einer allgemeinen Institution. Wenn sich eine Institution zu allen Rechten äußert, müssen die unterschiedlichen Themen in eine Rangfolge gebracht werden. Für eine langfristige Arbeit zu Kinderrechten ist eine gesetzliche Grundlage entscheidend. Eigenständige unabhängige Kinderrechtsinstitutionen haben direkten Zugang zu Parlamenten und Regierungen, um Themen zur Sprache zu bringen und Einfluss auszuüben.

**5. Kosten.** Kosteneffizienz ist häufig ein wesentliches Bestimmungsmerkmal der institutionellen Struktur. Eine allgemeine Institution kann eine Reihe von Sachbereichen wie z.B. Logistik und Infrastruktur zusammenfassen.

39 Carver, R., „One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? Lessons from the European Experience“, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 3, issue 1, 2011, S. 9. Ein Beispiel findet sich auch in: Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, Jahresbericht 2010-2011, DHR, San José, 2012, S. 122. Hierbei handelt es sich um einen Fall mit Flüchtlingsstatus, der auch Frauen- und Kinderrechte sowie die zuständigen Abteilungen in der Defensoría betrifft.

40 Carver, R., Dvornik, S., und Redžepagić, D., *Rationalization of the Croatian Human Rights Protection System – Report of Expert Team*, Februar 2010, S. 50.

41 Carver, R., (2011) a.a.O., S. 9.

37 In einigen Ländern wie Spanien und Serbien gibt es lokale Institutionen mit einer Kombination dieser beiden Merkmale.

38 Flekkøy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, London, 1991

Es gibt jedoch auch innovative Vorschläge, wie man trotz unterschiedlicher spezialisierter (materiell-)rechtlicher Mandate dennoch administrative Funktionen gemeinsam nutzen kann.

#### Sollten bestehende Institutionen zusammengelegt werden?

Eine wachsende Zahl von Ländern denkt darüber nach, bestehende Menschenrechtsinstitutionen zu reformieren und zusammenzulegen. Dies wird häufig mit dem Wunsch nach einer Rationalisierung der Verwaltung und Kosteneinsparungen begründet oder wird angedacht, wenn eine neue, spezialisierte Institution in Planung ist.<sup>42</sup> Auch politische Gründe können zu einer Diskussion über eine institutionelle Zusammenlegung führen. Die Zusammenlegung bereits bestehender Institutionen ist ein kompliziertes Unterfangen und mögliche Vorteile wie beispielsweise Kostensenkungen müssen gegen mögliche Risiken wie zum Beispiel die Gefährdung bereits erzielter Fortschritte, einen ungewissen Mehrwert und Einbußen an Ressourcen oder öffentlicher Profilierung abgewogen werden.

<sup>42</sup> Carver, R., *ibid.* S. 1.

### 3. Was macht unabhängige Kinderrechtsinstitutionen effektiv?

Die Effektivität einer unabhängigen Kinderrechtsinstitution hängt sowohl von der Arbeit der Institution selbst als auch von der Aufgeschlossenheit und Unterstützung der Gesellschaft und anderer öffentlicher Einrichtungen ab. Die Faktoren, die eine Kinderrechts-Agenda begünstigen unterscheiden sich je nach Gesellschaft und Thema und ändern sich mit der Zeit. Auch wenn unabhängige Kinderrechtsinstitutionen den Anspruch haben, Triebkräfte der Veränderung zu sein, müssen sie auch in der Lage sein, sich selbst an Veränderungen anzupassen, um nicht an Bedeutung zu verlieren. Es kann schwierig sein, Erfolge bei der Entwicklung politischer Konzepte oder bei Reformen einer einzigen Institution zuzuschreiben. Vor allem dann, wenn die Rolle dieser Institution im Wesentlichen darin besteht, politische Steuerungsprozesse zu befördern, an denen viele beteiligt sind.

Nichtsdestotrotz hat diese Studie in der Analyse der Arbeitsweise unabhängiger Institutionen, der Schwierigkeiten, denen sie sich gegenübersehen und der Erfolge, die sie erzielen, eine Reihe von Merkmalen identifiziert, die ihre Fähigkeit belegen, zur Umsetzung von Kinderrechten beizutragen.

#### 3.1 Unabhängigkeit

Unabhängigkeit ist das bestimmende Wesensmerkmal von Menschenrechtsinstitutionen für Kinder. Sie ist ihre Hauptstärke und die Quelle ihrer Legitimität und Autorität. Sie ist die Eigenschaft, die es möglich macht, Kinderrechte unabhängig vom politischen

Tagesgeschehen immer ganz oben auf der Agenda zu halten.<sup>43</sup> Der Grad der Unabhängigkeit ist der Schlüssel, um Erfolg oder Misserfolg von Institutionen beurteilen zu können.<sup>44</sup>

Gleichzeitig ist ihre Unabhängigkeit ihre fragilste Eigenschaft.

Der tatsächliche Grad der Unabhängigkeit bemisst sich aus ihrem Mandat, ihren Ressourcen und ihrer Leitung. Sie wird von der Politik und zu einem geringeren Grad von den Medien und der Zivilgesellschaft beeinflusst. Politische Rahmenbedingungen sind ein gewichtiger Faktor, der bestimmt, wer als Leiter der Institution berufen wird, wie weitreichend ihr Mandat ist, mit welchen Ressourcen sie ausgestattet wird, und ob die Regierung ihren Empfehlungen Aufmerksamkeit schenkt. Eine starke Institution kann wiederum auf all diese Faktoren auch selbst Einfluss nehmen.

Aus der dualen Natur von Institutionen als unabhängige, aber öffentliche Einrichtungen ergibt sich eine inhärente Spannung. In der traditionellen politischen Landschaft der meisten Länder, zu der die Regierung, das Parlament und die Judikative zählen, sind unabhängige Kinderrechtsinstitutionen sowohl Akteure auf der politischen Bühne als auch außenstehende Betrachter. Sie wurden eingerichtet sowohl um die staatlichen Einrichtungen zu beobachten als auch um mit ihnen zusammenzuarbeiten.

#### Die Wahrnehmung als unabhängige Institution hilft bei der Erfüllung des Mandats

Die Wahrnehmung einer Institution als unabhängig, insbesondere von Seiten der Kinder, ausgegrenzter Gruppen und anderer Menschenrechtsakteure ist entscheidend für ihre Fähigkeit, ihr Mandat zu erfüllen.

Ob eine Institution als unabhängig wahrgenommen wird, kann darüber entscheiden, ob Geschädigte sich an sie wenden; ob die Ombudsperson auf Kinder und gefährdete Gruppen zugehen kann; ob sie das Vertrauen aller politischen Gruppen und Akteure genießt; wie stark die Beziehungen zu NGOs sind und die Gelegenheiten, mit ihnen zusammenzuarbeiten.

<sup>43</sup> Vorbereitungstreffen für das Zweite Globale Treffen unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen, UNICEF Innocenti Research Centre, Florenz, 11.-12. November 2002.

<sup>44</sup> International Council on Human Rights Policy, 'Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions', ICHRP, Geneva, 2005, S. 12. John Ackerman vertritt die Auffassung, dass es vier bestimmende Faktoren gibt, von denen es abhängt, ob eine unabhängige Institution zum „autoritären Feigenblatt“ oder zur „positiven Kraft für verantwortungsvolles Regierungshandeln“ wird: öffentliche Legitimität, institutionelle Stärke, zweitklassige Rechenschaft und bürokratische Stagnation; siehe Ackerman, John M., 'Understanding Independent Accountability Agencies' in Rose-Ackerman, Susan and Lindseth, Peter (Hrsg.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, London, 2010.

Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit wird von einer Reihe von Faktoren beeinflusst, darunter: die pluralistische Vertretung innerhalb der Institution (zum Beispiel ausgewogenes Verhältnis von Männern und Frauen sowie Personal mit unterschiedlichem sozialem, ethnischem und kulturellem Hintergrund), ihre rechtlichen Grundlage und ihrem Mandat, ihr Standort (es ist wichtig eigene, von anderen Institutionen getrennte Räumlichkeiten zu haben), und ihre Unparteilichkeit, womit häufig ein fairer und transparenter Ernennungsprozess ihrer Führungsspitze verbunden wird.

### **Gründungs- und Ernennungsverfahren haben Einfluss auf die Unabhängigkeit einer Institution**

Ein gesetzlich verankerter und insbesondere ein verfassungsrechtlicher Status verleihen einer Institution eine gewisse Geltung und Legitimation. Um ein entsprechendes Gründungsgesetz zu verabschieden, sind üblicherweise eine Abstimmung des Parlaments und eine vorherige Debatte notwendig. Aus einem solchen Gründungsprozess erwachsen in der Regel unabhängige und langlebigere Institutionen, als wenn sie durch einen Verwaltungsakt der Exekutive begründet werden. Denn eine solche Vorgehensweise kann eine breitere politische Teilhabe begrenzen, die Auffassung erzeugen, bei der Institution handele es sich um eine Erfüllungsgehilfin der Regierung, und sie dem Risiko aussetzen, bei einem Regierungswechsel geschlossen zu werden.

Praktisch alle unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen werden durch einen Gesetzesakt begründet. In fast der Hälfte der Länder mit einer unabhängigen Institution, deren Mandat Kinderrechte einschließt, ist die Institution verfassungsrechtlich vorgeschrieben. Eine Verankerung in der Verfassung bedeutet nicht nur eine Garantie für Dauerhaftigkeit, sondern auch, dass die Institution als eine Säule des staatlichen System erachtet wird.

Das gesetzliche Mandat vieler Institutionen legt sie auf Unabhängigkeit fest. Eine solche ausdrückliche Erwähnung der Unabhängigkeit im Gründungsdokument ist eine zusätzliche Garantie tatsächlicher Unabhängigkeit, da sie das Wesen und die Stellung der Einrichtung im nationalen Institutionengefüge festlegt.

Wie zuvor beschrieben, können solche Mandate eine weite Spanne von Tätigkeiten und Zuständigkeiten abdecken und diese klar zu definieren ist wichtig, um einer Institution Autorität und eine klare Identität geben zu können. Doch Beispiele für erhebliche und vom Gesetzgeber gewollte Einschränkungen im Mandat, seien sie rechtlicher oder praktischer Natur, gibt es auf der ganzen Welt. Einige Institutionen benötigen beispielsweise die Zustimmung der Regierung oder eines Gerichts, wenn sie eine Untersuchung einleiten wollen oder können gar durch einen Einspruch der Regierung daran gehindert werden. So muss die

malaysische Menschenrechtskommission für Besuche in Strafanstalten vorab die Erlaubnis der Regierung einholen.<sup>45</sup> Der Kinderbeauftragte für England (Vereinigtes Königreich) stellte in einem Bericht fest, dass seine Verpflichtung, sich bei der Durchführung einer Untersuchung mit dem Bildungsministerium abzustimmen und dessen Befugnis, die Leitung einer solchen Untersuchung an sich zu ziehen und zu entscheiden, ob die Ergebnisse abgeändert oder gar nicht veröffentlicht werden, seine Unabhängigkeit erheblich beeinträchtigen.<sup>46</sup>

Die Art und Weise, wie Ombudspersonen und Beauftragte ernannt werden, ist für die Unabhängigkeit von Institutionen ebenfalls äußerst wichtig. Dies prägt das Maß an Vertrauen gegenüber Institutionen und schafft Verantwortlichkeiten. Die persönliche Eignung der Ombudspersonen und Kinderbeauftragten ist maßgebend für den tatsächlichen Grad an Unabhängigkeit der von ihnen geführten Institution.

### **Finanzielle Autonomie: Ein Schlüssel zu tatsächlicher Unabhängigkeit**

Institutionen benötigen ausreichende und verlässliche Finanzmittel, um ihr Mandat erfüllen zu können. Gleichzeitig müssen Geldgeber die Legitimation und Unabhängigkeit einer Institution respektieren. Menschenrechtsinstitutionen ohne Mitspracherecht über ihre Finanzen sind von vorneherein von ihrem Geldgeber abhängig.<sup>47</sup> Finanzielle Abhängigkeit vom Staat kann zwar die Unabhängigkeit einer Institution beschneiden, wenn Geldmittel eingeschränkt oder über Gebühr kontrolliert werden, doch finanzielle Förderung durch den Staat verleiht einer Institution auch eine Legitimation als öffentliche Aufsichtsbehörde.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes kommt in seinen Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten ausreichende und gesicherte Finanzmittel für Kinderrechtsinstitutionen bereitzustellen, unzureichend sind.<sup>48</sup> Häufig ist wegen beschränkter Geldmittel Förderung durch Dritte nötig, vor allem für Kinder-

45 Malaysische Menschenrechtskommission Akt 1999, Akt 597, 1999, Sektion 4 (2). Siehe auch: Asian NGOs Network on National Human Rights Institutions, 2010 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia, ANNI, 2010, S. 18.

46 Dunford, J., Review of the Office of the Children's Commissioner (England), Presented to Parliament by the Secretary of State for Education by Command of Her Majesty, November 2010, S. 33. Seit Mitte 2012 wird das Verfahren reformiert.

47 United Nations Centre for Human Rights, National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, United Nations Centre for Human Rights, Geneva, 1995, Absatz 73.

48 Siehe beispielsweise die Abschließenden Beobachtungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes zu Kolumbien, CRC/C/OPAC/COL/CO/1, 21. Juni 2010, Absatz 11; zu Guatemala, CRC/C/GTM/CO/3-4, 25. Oktober 2010, Absatz 23; zu Nicaragua, CRC/C/NIC/CO/4, 20. Oktober 2010, Absatz 16; zu Panama, CRC/C/PAN/CO/3-4, 21. Dezember, 2011, Absatz 15; zu Bangladesch, CRC/C/BGD/CO/4, 26. Juni 2009; zu den Malediven, CRC/C/OPSC/MDV/CO/1, 4. März 2009; zu den Philippinen, CRC/C/PHL/CO/3-4, 22. Oktober 2009; und zu Usbekistan, CRC/C/UZB/CO/2, 2. Juni 2006.

Kinderrechtsprogramme. In diesen Fällen unterstützen private und ausländische Geldgeber die Arbeit nationaler Institutionen.<sup>49</sup>

Eine solche Unterstützung ist ein zweischneidiges Schwert: sie erhält die Arbeitsfähigkeit einer Institution und kann sie auch vor den möglichen politischen Folgen eines rein staatlich getragenen Budgets bewahren, doch sie kann vor allem auf lange Sicht die Unabhängigkeit und Wirksamkeit einer Institution gefährden. Denn die Vorstellungen von Geldgebern können die langfristige Strategie einer Institution beeinflussen, vor allem dann wenn sich Förderrichtlinien ändern. Unsere Studie zeigt, dass dies insbesondere in den Kinderbüros allgemeiner Institutionen eine Sorge ist, deren Unterstützung häufig projektgebunden ist und direkt von externen Geldgebern<sup>50</sup> und nicht aus dem institutionseigenen Haushalt stammt. Die Finanzstrategie von Institutionen muss daher darauf abzielen, sowohl ihre langfristige Existenz als auch nationale Verantwortung zu erhalten, indem sowohl Förderquellen als auch Finanzmittel der Institution und des Staates breit gestreut werden. Auf diese Weise kann dem Eindruck entgegengewirkt werden, die Institution sei ein Werkzeug fremder Interessen. In Marokko beispielsweise trug UNICEF das Gehalt eines Mitarbeiters des Beratenden Menschenrechtsrats im ersten Jahr, danach kam der Rat selbst dafür auf.<sup>51</sup>

### Rechenschaftsmechanismen können zur Wahrung von Unabhängigkeit beitragen

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen stellen eine Form eines Rechenschaftsmechanismus' dar. Weitere Formen bieten kontinuierliche Rückmeldungen über die Stärken und Schwächen der Institution selbst, was für die Bewahrung ihrer Unabhängigkeit und für ihre Fortentwicklung entscheidend ist. Wie jede andere öffentliche Einrichtung auch muss eine Institution über ihre Tätigkeit und ihre Leistung Rechenschaft ablegen, jedoch ohne ihre Unabhängigkeit zu gefährden.

Klare Rechenschaftsmechanismen können Vertrauen schaffen und in den Augen der Öffentlichkeit die Legitimität einer Institution steigern, indem sie ihr Handeln transparent machen.<sup>52</sup> Sie stellen auch ein Mittel dar, um staatliche Stellen offiziell über Empfehlungen zu informieren und ihre Verpflichtung zu deren Umsetzung zu bekräftigen.

Beispiele für Rechenschaftsmechanismen:

- Jährliche oder regelmäßige schriftliche Tätigkeitsberichte an das Parlament, die Regierung oder die Öffentlichkeit. Der Grad der durch dieses Verfahren erzielten Rechenschaft und Kontrolle hängt wesentlich vom Interesse der anderen Akteure ab.
- Informationen für die Allgemeinheit. Nach unseren Erkenntnissen ist diese Praxis noch nicht sehr verbreitet; abgesehen von der verstärkten Nutzung von Webseiten und sozialen Netzwerken durch Institutionen in einigen Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen veröffentlichen nur wenige regelmäßig Mitteilungen über ihre Aktivitäten.
- Monitoring durch die Zivilgesellschaft. In Asien veröffentlicht beispielsweise das Asiatische NGO-Netzwerk für Nationale Menschenrechtsinstitutionen einen jährlichen Bericht über die Tätigkeit und Unabhängigkeit nationaler Menschenrechtsinstitutionen.
- Monitoring als Teil der Mitgliedschaft in einem Netzwerk. Das Internationale Koordinationskomitee Nationaler Menschenrechtsinstitutionen überprüft und beglaubigt in regelmäßigen Abständen Menschenrechtsinstitutionen, die im Einklang mit den Pariser Prinzipien arbeiten. Doch es beurteilt keine eigenständigen Kinderrechtsinstitutionen oder lediglich auf lokaler Ebene tätige Institutionen.
- Beurteilung durch internationale Monitoring-Einrichtungen (zum Beispiel der Ausschuss für die Rechte des Kindes und andere UN-Vertragsorgane, das Allgemeine Regelmäßige Überprüfungsverfahren des Menschenrechtsausschusses und andere Sonderverfahren). Der Ausschuss für die Rechte des Kindes untersucht in seinen regelmäßigen Länderberichten systematisch Mandat, Unabhängigkeit, Finanzierung und die staatliche Unterstützung für Kinderrechtsbeauftragte. Andere Vertragsorgane untersuchen ebenfalls die Stellung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Das Allgemeine Regelmäßige Überprüfungsverfahren des Menschenrechtsausschusses bietet die Möglichkeit, die Effektivität von Menschenrechtsinstitutionen in ihren Ländern zu erörtern und gibt Empfehlungen zu ihrer Stärkung ab.

49 Zum Beispiel in Afghanistan, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Malawi, Nepal, Pakistan und Sambia, und vielen anderen.

50 Wie beispielsweise im Fall von Honduras und Nepal. 51 Interview mit dem UNICEF Länderbüro, August 2012.

51 Interview mit dem UNICEF Länderbüro, August 2012.

52 Ackerman, J. M., 'Understanding Independent Accountability Agencies', in Rose-Ackerman, S. und Lindseth, P. (Hrsg.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, London, 2010; International Council on Human Rights Policy, 'Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions', ICHRP, Genf, Schweiz, 2005, S. 23.

2007 wies eine Untersuchung demokratischer Institutionen in Südafrika, einschließlich der Südafrikanischen Menschenrechtskommission, auf das geringe Engagement der Nationalversammlung hin. Der Austausch mit Institutionen war auf kurze (ca. zwei bis drei Stunden), jährliche Treffen in den parlamentarischen Fachausschüssen beschränkt. Zu den Hürden für ein größeres Engagement zählten das Arbeitspensum der Parlamentsausschüsse und die Unsicherheit der Abgeordneten über ihre Rolle bei der Wahrung der Unabhängigkeit der Institutionen.

Aus der Untersuchung ergaben sich mehrere Empfehlungen, darunter die Schaffung einer dem Parlamentssprecher zugeordneten Abteilung, um die Kontrolle der Institutionen zu koordinieren; die Stärkung der maßgeblichen Parlamentsausschüsse (insbesondere durch gesicherten Zugang zu notwendigem Fachwissen); und die Verabschiedung von Gesetzen über Rechenschaftsstandards, um das Verhältnis zwischen Parlament und Institutionen zu regeln.<sup>53</sup> Nach einem Beschluss der Nationalversammlung von 2008 wurde das Büro für Institutionen zur Unterstützung der Demokratie 2010 förmlich ins Leben gerufen.<sup>54</sup>

53 Parliament of the Republic of South Africa, Report of the ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions, A report to the National Assembly of the Parliament of South Africa, Cape Town, 2007, S. 30–32.

54 Office on Institutions Supporting Democracy', <[http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category\\_ID=320](http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=320)>, Parliament of the Republic of South Africa, Zugriff am 20. Juli 2012.

## Praktische Frage: Wie halten Institutionen Gefährdungen stand?

Die Zukunftsfähigkeit einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution und noch wichtiger, die Achtung von Kinderrechten, ist nicht einmal in den Ländern mit den erfolgreichsten Institutionen garantiert. Mangelnde Effektivität ist zwar das größte Risiko, aber auch Erkenntnisse und Empfehlungen von Menschenrechtsinstitutionen, die manchmal unangenehm für die Verantwortlichen sein oder mit unterschiedlichen Parteiinteressen in Konflikt geraten können. In einem solchen Fall können sich eine Erfolgsgeschichte und eine starke Unabhängigkeit ins Gegenteil verkehren und Entscheidungsträger dazu bringen, den Nutzen der Institution an sich in Frage zu stellen. In anderen Fällen können finanzielle Engpässe zur Infragestellung der Lebensfähigkeit einer Institution führen, insbesondere wenn es in einem Land mehrere Institutionen für unterschiedliche Menschenrechtsbereiche gibt.

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen wurden in so unterschiedlichen Ländern und Orten wie Ghana, Madrid (Spanien) und New Jersey (USA) geschlossen. Ihr Bestand als eigenständige Institutionen wurde in einigen Ländern in Frage gestellt, darunter Kroatien, England (Vereinigtes Königreich), Frankreich, Irland und Schweden. Beweggründe hierfür waren eine Kombination aus Bemühungen zur Rationalisierung von institutionellen Strukturen, Bedenken bezüglich der Kostenentwicklung und politischen Erwägungen. Angesichts der besonderen Stellung von Kinderrechten und der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit wurden die Institutionen letztendlich in allen oben genannten Ländern bis auf Frankreich beibehalten. Dort wurde die Institution 2011 in eine allgemeine Menschenrechtsinstitution eingegliedert, doch wurde eine besondere Betonung von Kinderrechten in der neuen gesetzlichen Grundlage festgeschrieben.

Im Fall des Beauftragten für Kinder und Jugendliche in British Columbia (Kanada) spielte die nachdrückliche Unterstützung des Beauftragten durch die indigene Gemeinde eine wichtige Rolle dabei, Öffentlichkeit und Justiz bewusst zu machen, dass es die Aufgabe der Institution ist, sich um die Rechte und Bedürfnisse der am stärksten benachteiligten Kinder der Provinz zu kümmern. Vertreter der Gemeinde stellten klar, dass die

Institution in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt gewesen wäre, wäre ihre gesetzlichen Grundlage geschwächt worden.<sup>55</sup>

Diese Beispiele verdeutlichen, dass es für eine Institution auch wichtig ist, Beziehungen zu Partnern außerhalb von Regierung und Parlament aufzubauen, die sich nötigenfalls für eine Institution einsetzen können. Die Medien sind für eine unabhängige Kinderrechtsinstitution ein wichtiges Mittel, um sich auf der nationalen Bühne als einzigartiger und beständiger Akteur zu etablieren. Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft, vor allem mit Kinderrechtsorganisationen, sind wichtig, um die Legitimation einer Institution zu erhöhen. Falls eine Institution in Schwierigkeiten ist, findet sie in erster Linie dort Unterstützung.<sup>56</sup>

Ein anderer Weg, mit Gefährdungen umzugehen, sind interne Mechanismen, um diese frühzeitig zu erkennen. So setzte der Nordirische Beauftragte für Kinder und junge Menschen (Vereinigtes Königreich) einen aus externen Vertretern zusammengesetzten Prüfungs- und Risikoausschuss ein, der als unabhängige Aufsicht regelmäßig Risiken für die Effektivität der Institution benennt. Diese können sowohl strategischer Natur sein, wie Risiken für die Finanzausstattung und Unabhängigkeit, als auch substantieller, beispielsweise eine den Kinderrechten zuwiderlaufende Gerichtsentscheidung. Der Beauftragte unterhält auch ein Risikoverzeichnis, das monatlich aktualisiert wird.<sup>57</sup>

Der beste Schutz und die beste Garantie für die Zukunftsfähigkeit einer Institution sind Effektivität, die an konkreten Erfolgen gemessen werden kann und starke Partnerschaften und öffentliches Vertrauen.

55 'Open Letter: UBCIC Supports Representative For Children And Youth Petition To Access Cabinet Documents', vom 11. Mai 2010, Indigenous Peoples Issues and Resources website, <[http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5165:open-letter-ubcic-supports-representative-for-children-and-youth-petition-to-access-cabinet-documents&catid=52:north-america-indigenous-peoples&Itemid=74](http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5165:open-letter-ubcic-supports-representative-for-children-and-youth-petition-to-access-cabinet-documents&catid=52:north-america-indigenous-peoples&Itemid=74)>, Zugriff am 2. Oktober 2012.

56 International Council on Human Rights Policy, 'Performance & Legitimacy: National human rights institutions', ICHRP, Versoix, Switzerland, 2004, S. 97.

57 Siehe Northern Ireland Commissioner for Children and Young People, Annual Report and Accounts, For the year ended 31 March 2011, NICCY, 15. Dezember 2011, und NICCY Jahresberichte für vorherige Jahre.

## 3.2 Partizipation von Kindern

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes schreibt fest, dass Kinder das Recht haben, ihre Meinung unter Berücksichtigung ihres Alters und ihrer Reife zu äußern.<sup>58</sup> Das Recht des Kindes auf Gehör ist ein eigenständiges Recht, es ist jedoch auch wichtig für die Wahrnehmung aller anderen Rechte.<sup>59</sup> Unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen kommt eine einzigartige Rolle bei der Förderung und Gestaltung der Wahrnehmung des Rechts auf Gehör zu.

Da die Beteiligung von Kindern ein solch wichtiger Aspekt ihrer Arbeit ist, bemühen sich eine Reihe von unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen um direkten Kontakt zu Kindern. Seit den 1990er Jahren gibt es weltweit kontinuierliche Fortschritte auf diesem Gebiet. Die Arbeit mit Kindern erfordert eine entsprechende Ausbildung, Ressourcen und Einsatz und hat sich für viele der für diese Studie untersuchten Institutionen als äußerst anspruchsvoll erwiesen.

### Die Beteiligung von Kindern an der Arbeit einer Institution

Eine rechtliche Grundlage für den Auf- und Ausbau der Beteiligung von Kindern (so zum Beispiel durch die Einbeziehung der Beteiligung von Kindern in das gesetzliche Mandat der Institution) gibt ihr die Legitimation, die sie benötigt, um Finanzmittel für diese Arbeit aufzuwenden und Entscheidungsträgern darüber zu berichten. Ungefähr ein Viertel der bestehenden unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen (viele davon in den angelsächsischen Ländern) haben in ihren Gründungsdokumenten eine oder mehrere der folgenden Regelungen:

- Allgemeine Regeln, die die Institution dazu auffordern, die Ansichten von Kindern zu berücksichtigen.
- Die Vorgabe, spezielle Strukturen für die Beratung mit Kindern aufzubauen.
- Ein Bindeglied zwischen der Beteiligung von Kindern an der Arbeit der Institution und der Förderung der gesellschaftlichen Beteiligung von Kindern.

Die direkte Beteiligung von Kindern an der Arbeit von unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen findet üblicherweise in einer von zwei Formen statt. Bei der ersten handelt es sich um dauerhafte, institutionalisierte Mechanismen, die einige Kinder regelmäßig in Jugendbeiräten, Fokusgruppen, als Kinderbotschafter und Kinderombudspersonen sowie in Internetforen

beteiligen. All diese Mechanismen können die Fähigkeiten der Teilnehmer steigern, ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen und am politischen Dialog teilzunehmen. Sie sind in der Regel stark strukturiert und beziehen nicht zwingend viele Kinder ein. Insbesondere wurden Jugendbeiräte, die für gewöhnlich mit etwa einem Dutzend Jugendlichen aus allen sozialen Schichten besetzt sind, schrittweise in unabhängigen Institutionen in Europa und darüber hinaus eingeführt, wo sie dauerhaft bei Fragen der Prioritätensetzung, des Vorgehens und von Kommunikationsstrategien zu Rate gezogen werden. Gleichzeitig fördert dies die Ausdrucks- und Führungsfähigkeiten der Jugendlichen.

Die zweite, breitere Form der Beteiligung ist ad hoc. Hierunter fallen Beratungsgespräche, Anhörungen und Interviews mit Kindern in einer bestimmten Gegend des Landes oder zu einem bestimmten Thema. Diese Form kann nützlich sein, um die Ansichten einer größeren Gruppe von Kindern zu erfahren als dies mit dauerhaften Mechanismen möglich ist, doch trägt sie in geringerem Maß zur Entwicklung der Fähigkeiten von Kindern bei. Falls eine ad hoc Beteiligung mit einer untauglichen Methodik durchgeführt wird, läuft sie zudem Gefahr, zu einer Alibiveranstaltung zu verkommen.

Unsere Recherchen zeigen, dass die unter Beteiligung von Kindern bearbeiteten Themen sehr vielfältig sind und von der Rekrutierung des Institutionsleiters über Öffentlichkeitsarbeit, Forschung, Monitoring und Evaluation bis zu Büroorganisation und Logistik reichen. So führte die irische Ombudsstelle für Kinder 2009 in Dublin eine Studie mit 35 von ihrer Familie getrennt lebenden Kindern durch.<sup>60</sup> Die Kinder trugen zu der umfassenden Arbeit bei und die Ombudsstelle unterstützte sie durch eine Publikation, die ihre Geschichten erzählte sowie durch ein Handbuch für Unterstützer solcher Kinder. In El Salvador richtete die Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sogenannte Unidades de Difusión Juvenil de Derechos Humanos ein. In diesen den lokalen Büros der Procuraduría angegliederten „Verteilerzentren“ für Menschenrechte sind ungefähr 300 junge Freiwillige im Alter von 15 bis 25 tätig. Das Tätigkeitsspektrum der Zentren reicht von der Menschenrechtsförderung bis zum Monitoring staatlicher Organe.<sup>61</sup> 2008 führte die Unabhängige Afghanische Menschenrechtskommission sogenannte „Kind-zu-Kind“ Workshops durch, in denen mehr als 2.700 Kinder zu verschiedenen Kinderrechtsaspekten geschult wurden, so dass sie dieses Wissen an andere Kinder weitergeben konnten.<sup>62</sup>

58 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 12.

59 Allgemeine Bemerkung Nr. 12 des Ausschusses für die Rechte des Kindes: The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, 20. Juli 2009, Absatz 2.

60 Ombudsman for Children's Office – Ireland, Separated children living in Ireland, A report by the Ombudsman for Children's Office, 2009.

61 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos – El Salvador, Jahresbericht 2010–2011, PDDH, S. 234.

62 Unabhängige Menschenrechtskommission Afghanistans, Jahresbericht, 1. Januar – 31. Dezember 2008, AIHRC, 2009, S. 27.

## Zugänglichkeit für Kinder

Zugänglichkeit ist die Fähigkeit einer Institution, in Kontakt mit Kindern zu treten. Die Zugänglichkeit ist von fundamentaler Bedeutung. Dabei geht es um die Zusammenarbeit mit Kindern durch eine proaktive, altersgerechte Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere bei stark ausgegrenzten Kindern, und um Mechanismen, welche es Kindern erlauben, die Institution aus eigener Initiative zu erreichen. Zugänglichkeit ist der Schlüssel zur Förderung der Beteiligung von Kindern an der Arbeit einer Institution. Es geht dabei um mehr als den Ort der Institution an sich, auch wenn dieser natürlich ein wichtiger Aspekt ist.

Diese Studie kommt zu dem Ergebnis, dass verhältnismäßig wenige unabhängige Kinderrechtsinstitutionen Mandate haben, die die Zugänglichkeit für Kinder vorschreiben. Es ist bezeichnend, dass Kinder selbst im Verhältnis nur wenige Beschwerden bei unabhängigen Institutionen einreichen. Die Gründe hierfür bedürfen noch genauerer Klärung, doch wir vermuten, dass die Existenz anderer, besser bekannter Mechanismen wie beispielsweise Kindernotrufe, die nach wie vor geringe Bekanntheit der Institutionen bei Kindern sowie ungeeignete oder nur schwer zugängliche Beschwerdemechanismen die Hauptursachen sind.

Die überwältigende Mehrheit der Institutionen, deren Gründungsdokumente die Zugänglichkeit für Kinder explizit vorsehen, sind eigenständige, kinderspezifische Institutionen, von denen viele ursprünglich eingerichtet wurden, um Kinder beim Umgang mit dem Sozialsystem zu unterstützen, was natürlich einen direkten Kontakt zu Kindern voraussetzt. Das Merkmal der Zugänglichkeit findet sich insbesondere in den Regularien vieler Kinderrechtsinstitutionen angelsächsischer Länder, und zwar Australien, Kanada, Jamaika, Neuseeland, das Vereinigte Königreich und die USA.

### Bekanntheitsgrad

Das Wissen um eine Institution ist der erste Schritt auf dem Weg zu ihr. Die in diesem Bericht untersuchten Institutionen wenden die unterschiedlichsten Strategien an, um Kinder auf sich aufmerksam zu machen. So verteilen sie Informationsmaterialien an Kinder, gehen Partnerschaften mit Medien ein und nutzen das Internet und soziale Netzwerke. Doch die wenigen Untersuchungen des Bekanntheitsgrads verschiedener Menschenrechtsinstitutionen bei Kindern kamen alle zu dem Schluss, dass nur wenige Kinder von der Existenz der Institutionen und ihrer Aufgabe wissen. Eine Auswertung des Kinderbeauftragten für Wales (Vereinigtes Königreich) ergab beispielsweise, dass nur ein kleiner Teil der Kinder im Alter von 7 bis 16 Jahren überhaupt von dem Beauftragten gehört hatte (3 bis 21 Prozent, je nach Altersgruppe).<sup>63</sup> Da Kinder Informationen über eine Institution in der Regel

von Erwachsenen erhalten, legt die Tatsache, dass laut einer 2010 von UNICEF Frankreich in Auftrag gegebenen Studie nur 40 Prozent der Erwachsenen in Frankreich vom Défenseur des enfants<sup>64</sup> wussten, nahe, dass die Ombudsstelle der Öffentlichkeit nur wenig bekannt war.

Eine Erkenntnis der vorliegenden Studie ist, dass Schullehrpläne nur selten einen Hinweis auf unabhängige Kinderrechtsinstitutionen enthalten – eine verpasste Gelegenheit, um eine große Zahl von Kindern zu erreichen.

### Geografische Erreichbarkeit

Physische Erreichbarkeit ist ein entscheidender Gradmesser für den Zugang zu einer Institution. Es ist daher nicht überraschend, dass sich gezeigt hat, dass die Dezentralisierung von Büros Auswirkungen auf ihre Zugänglichkeit hat. Im Fall von Institutionen, die zu Anfang nur ein Büro in einer Großstadt hatten und später Außenstellen an weiteren Orten einrichteten, zeigte sich häufig ein deutlicher und unmittelbarer Anstieg der Zahl der eingegangenen Beschwerden.<sup>65</sup>

Viele Kinderrechtsinstitutionen in Lateinamerika haben lokale defensorías. So haben Menschen auf dem Land und aus indigenen Gemeinden den gleichen Zugang zu den Institutionen wie in den urbanen Zentren. In Peru gibt es beispielsweise 840 lokale Defensorías del Niño y del Adolescente, die 2010 mehr als 130.000 Fälle bearbeitet haben.<sup>66</sup>

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der geografischen Erreichbarkeit von Institutionen besteht darin, abgelegene Gebiete selbst aufzusuchen und direkten Kontakt mit den Menschen dort zu suchen. So richtete die Comisionado Nacional de los Derechos Humanos in Honduras 2009 mobile Beratungsdienste ein, um die Kommission bekannter zu machen, Beschwerden zu sammeln, und die Öffentlichkeit über anhängige Fälle und die Ergebnisse von Untersuchungen zu informieren.<sup>67</sup>

63 Thomas, N., et al., 'Evaluating the Children's Commissioner for Wales: Report of a Participatory Research Study', International Journal of Children's Rights, 18, 2010, S. 33.

64 TNS Sofres führte am 24. und 27. September 2010 eine Befragung mit einer repräsentativen Stichprobe von 1.000 Personen ab 18 Jahren durch. Die Umfrage bezog sich auf die eigenständige Institution vor der Zusammenlegung des Défenseur des enfants mit dem breiter angelegten Défenseur des droits.

65 In so unterschiedlichen Ländern wie Kroatien, den besetzten palästinensischen Gebieten und Uganda war ein Anstieg von Individualbeschwerden festzustellen, nachdem unabhängige Institutionen lokale Zweigstellen eröffnet hatten.

66 'Directorio de Defensorías del Niño y el Adolescente Registradas', Ministerio für Frauen und soziale Entwicklung, <[http://www.mimdes.gob.pe/archivos\\_sites/dgna/dna/directorio/index.htm](http://www.mimdes.gob.pe/archivos_sites/dgna/dna/directorio/index.htm)>, Zugriff am 15. Juli 2011.

67 Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras, Jahresbericht 2009, CONADEH, S. 14.



# Praktische Frage: Wie gelangen unabhängige Institutionen zu Kindern?

Eine Vertretung vor Ort steigert die Zugänglichkeit einer unabhängigen Kinderrechtsinstitution. Dies stellt sicher, dass ihre Arbeit in enger Abstimmung mit den Gegebenheiten vor Ort und dem Lebensumfeld der Kinder steht.

Unabhängige Institutionen haben ihre Arbeit vor Ort in zunehmendem Maße ausgebaut. Doch je stärker vor Ort verwurzelt und autonom eine Institution ist, desto größer werden ihre Komplexität und der Koordinationsaufwand.

Strukturen, die gleichzeitig auf der nationalen wie auf der lokalen Ebene aktiv sind, fallen im Allgemeinen in eine dieser vier Kategorien:

1. Nationale Institutionen, die auch auf lokaler Ebene agieren. Ein einzelnes Zentralbüro arbeitet im ganzen Land. Institutionen mit einer solchen Struktur finden sich in der Regel in relativ kleinen Ländern wie zum Beispiel Jamaika oder Mauritius, dort wo Ressourcen besonders eingeschränkt sind, oder wo das nationale politische System stark zentralisiert ist, wie beispielsweise in Jordanien.
2. Nationale Institutionen mit Außenstellen auf lokaler Ebene. Ein einzelnes, anfänglich in einer Hauptstadt oder anderen größeren Stadt eingerichtetes Büro richtet Außenstellen ein, bleibt aber die Hauptgeschäftsstelle. Vor allem in Lateinamerika sind unabhängige Institutionen stark auf lokaler Ebene vertreten, wo nahezu alle Büros eine Hauptgeschäftsstelle und regionale und lokale Außenstellen haben. Ist ein Kinderrechtsbüro Teil einer allgemeinen Menschenrechtsinstitution, kann die Kinderrechtsarbeit vor Ort umgehend aufgenommen werden, falls wie im Fall Südafrikas und der Vereinigten Republik Tansania bereits Außenstellen bestehen. Außenstellen erhöhen zwar die Zugänglichkeit, doch beschränkte Ressourcen können die Fähigkeit der Zentrale einschränken, sie überhaupt zu eröffnen, insbesondere in abgelegenen Gebieten. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes wies schon häufig darauf hin, dass dies zu Ungleichgewichten in der regionalen Verteilung führt.<sup>69</sup>
3. Nationale Institutionen, die parallel zu autonomen Institutionen auf der regionalen Ebene bestehen. Diese Struktur findet sich am häufigsten in föderalen, stark dezentralisierten Ländern, in denen Kompetenzen zwischen Behörden auf Bundes- und Landesebene geteilt werden. Beispiele sind Australien, Indien, Italien und Spanien. Eine zuvor bereits erwähnte Herausforderung ist es, eine gleichmäßige Abdeckung der verschiedenen Teile des Landes zu erreichen. Auch ist eine gute Abstimmung unter den Institutionen nötig. Für diese Probleme gibt es unterschiedliche Lösungen: so hat zum Beispiel in Italien die nationale Ombudsstelle für Kinder das Mandat, sich mit regionalen Ombudsstellen abzustimmen, während in Indien die Zusammenarbeit zwischen der nationalen Kommission und den bundesstaatlichen Kommissionen zum Schutz von Kinderrechten informell ist.
4. Autonome unabhängige Institutionen, die parallel auf regionaler oder kommunaler Ebene bestehen. Dies ist in föderalen und dezentralisierten Staaten die häufigste Form. Beispiele hierfür sind Österreich, Belgien, Kanada, das Vereinigte Königreich und die USA. Ein weiteres wichtiges Modell ist die Schaffung von autonomen Institutionen auf der Gemeindeebene als einer ausdrücklich lokal getragenen Struktur; Beispiele hierfür finden sich in Japan, Peru und auf den Philippinen. Ein System ohne zentrale Institution bedeutet eine Herausforderung bei Fragen von nationaler Tragweite wie auch beim Kontakt zu Entscheidungsträgern der bundesstaatlichen Ebene. Dies lässt sich durch die Schaffung eines Netzwerks regionaler Institutionen, die ihre Positionen abstimmen (wie in Österreich oder Kanada), oder durch die Übernahme bestimmter Themen durch unterschiedliche regionale Institutionen (Vereinigtes Königreich) regeln. In einigen Fällen führten Schwierigkeiten mit unterschiedlichen lokalen, autonomen Institutionen zu vom Ausschuss für die Rechte des Kindes unterstützten Bemühungen, nationale oder bundesstaatliche Kinderrechtsinstitutionen einzurichten. Dies war beispielsweise in Österreich, Italien und der Russischen Föderation der Fall, wo es nun Institutionen auf nationaler Ebene gibt.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Ausschuss für die Rechte des Kindes, Abschließende Beobachtungen zu Panama, CRC/C/15/Add.233, 30. Juni 2004, Absatz 13, zu Bolivien, CRC/C/15/Add.257, 11. Februar 2005, Absatz 13, zu Kolumbien, CRC/C/COL/CO/3, 8. Juni 2006, Absatz 18 und 19.

<sup>70</sup> In Kanada wurden ähnliche Vorschläge gemacht, doch die nationale Institution muss erst noch gegründet werden.

In Ländern, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, dienen Reisen der Mitarbeiter einer Institution der Einschätzung der Lage der Kinder, und um auf deren Leiden aufmerksam zu machen. So verfügt die Unabhängige Afghanische Menschenrechtskommission über ein Beobachterteam für Kinderrechte und die Ugandische Menschenrechtskommission besuchte auf dem Höhepunkt des Konflikts im Norden des Landes Lager für Binnenvertriebene.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Ugandische Menschenrechtskommission, Jahresbericht 2004, UHRC, S. 110.

## Zugänglichkeit für alle Kinder

Die Erreichbarkeit für alle Kinder, auch für die am stärksten ausgegrenzten, bringt das in Artikel 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes niedergelegte Prinzip der Nichtdiskriminierung zum Ausdruck. Im Bemühen um Gleichbehandlung haben Kinderrechtsinstitutionen verstärkte Anstrengungen unternommen, um auch stark marginalisierte Kinder zu erreichen. Klassischerweise werden zu den am stärksten von Ausgrenzung gefährdeten Kindern unter anderem jene aus armen Verhältnissen, auf der Straße lebende oder arbeitende Kinder, jene, die keine Schule besuchen, Kinder aus Minderheiten oder indigenen Völkern und Kinder mit Behinderung gezählt.

Solche Kategorien sind eine wichtige Richtschnur, doch können sie irreführend sein. In der Realität bündeln sich meist mehrere Faktoren. Beispielsweise kann ein Mädchen aus einer armen, alleinerziehenden Familie stärker ausgegrenzt sein als ihr Bruder, der vielleicht noch zur Schule geht. In diesem Fall ist ihr Geschlecht ein weiterer Risikofaktor neben Armut und Familiensituation. Institutionen müssen einen analytischen Rahmen entwickeln, der die spezifische ortsgebundene Dynamik der Ausgrenzung erfasst, um solche Kinder tatsächlich erreichen zu können.

Verschiedene Studien, so auch die vorliegende, kommen zu dem Ergebnis, dass die mangelnde Einbeziehung jüngerer Kinder ein maßgebliches Defizit von Beteiligungsmechanismen für Kinder darstellt.<sup>71</sup> Die meisten Mitbestimmungsstrukturen richten sich an Jugendliche, manche auch an Kinder im Alter von sieben oder acht Jahren, doch ist dies eher ungewöhnlich.<sup>72</sup>

Die Einteilung in Kategorien stößt mitunter an ihre Grenzen, so befinden sich Kinder aus Minderheiten oder indigenen Völkern sowie Flüchtlings- oder Migrantenkinder meist am unteren Ende einer gedachten Skala der Ausgrenzung; mit nur begrenzten Möglichkeiten zu wirksamer Abhilfe bei Verletzungen ihrer Rechte. Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen kann diese Gruppen davon abhalten, sich an Ombudsstellen zu wenden. Im Falle Kolumbiens beispielsweise kritisierte der Ausschuss für die Rechte des Kindes, dass dort für Kinder aus ländlichen Gebieten, wo viele indigene oder vertriebene Kinder afrikanisch-kolumbianischer Herkunft leben, nur mangelhafter Zugang zu einer Institution besteht, obwohl die Defensoría del Pueblo Außenstellen in allen 32 Regionen des Landes hat.<sup>73</sup>

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat zu besonderen Anstrengungen aufgerufen, um die am stärksten ausgegrenzten und marginalisierten Kinder zu erreichen.<sup>74</sup> Unsere Übersicht bestehender Praktiken zeigt unterschiedliche Ansätze, diese Gruppen zu erreichen. Einige Institutionen erhöhen ihre Zugänglichkeit durch Veröffentlichung von Informationsmaterialien wie auch Webseiten in mehreren Sprachen. So ist die Webseite der Defensoría del Pueblo in Peru in Quechua verfügbar und verfügt zudem über ein Beschwerdeformular in dieser indigenen Sprache.<sup>75</sup>

Der Kinderbeauftragte für Wales (Vereinigtes Königreich) bietet Hintergrundinformationen zu seinem Büro und seinem Mandat in zehn unterschiedlichen Sprachen der britischen Immigrantengemeinde.<sup>76</sup>

Institutionen, die sich für Kinder mit Behinderungen einsetzen, gewinnen durch ihre eigene Zugänglichkeit für diese Gruppe an Glaubwürdigkeit und Legitimation. Informationen zur physischen Erreichbarkeit von Institutionen für Kinder mit Behinderungen liegen grundsätzlich kaum vor. Eine Reihe der untersuchten Institutionen nutzt jedoch geeignete Methoden, um mit Kindern mit Behinderungen zu kommunizieren. Beispielsweise passen sie ihre Webseiten an, zeichnen Nachrichten an Kinder in Zeichensprache auf und suchen Kinder vor Ort auf, um ihre Ansichten zu erfahren. In Ontario (Kanada) besucht das Büro des Provinzanzwalts für Kinder und Jugendliche monatlich spezielle Schulen für Kinder mit Gehör- oder Sehbeeinträchtigungen und/oder Kinder mit starken Lernbehinderungen, um sich über ihre Erfahrungen beim Nutzen dieser Angebote zu informieren. Da andere Kommunikationsmittel für diese Schüler nur schwer nutzbar sind, ziehen sie es vor, mögliche Probleme den Mitarbeitern des Büros persönlich mitzuteilen.<sup>77</sup> Inwiefern unabhängige Menschenrechtsinstitutionen geeignet sind, mit Kindern mit kognitiven Einschränkungen in Kontakt zu treten, ist allerdings noch wenig erforscht.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 betont die Wichtigkeit des Zugangs von Institutionen zu in Heimen untergebrachten Kindern und allen anderen Unterbringungsformen.<sup>78</sup> Dies ist insbesondere für Kinder in „geschlossenen“ Einrichtungen wichtig, die von ihren Familien und Gemeinden getrennt sind, nur wenig Kontakt zur Außenwelt haben und kaum in der Lage sind, sich über ihre Lebensumstände zu beschweren.

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen verfügen häufig über das Recht, unangemeldete Besuche in Haftanstalten, Waisenhäusern, Kinderheimen, Schulen und Krankenhäusern durchzuführen. Einige unabhängige Institutionen, insbesondere solche, die aufgrund von Berichten über Missbrauch im

71 Hodgkin, R., und Newell, P., Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union (Preliminary Report), Dezember 2008, S. 20.

72 Für weitere Informationen zur Steigerung der Beteiligung jüngerer Kinder siehe Lansdown, G., Can you hear me? The right of young children to participate in decisions affecting them, Bernard Van Leer Foundation, 2005.

73 Ausschuss für die Rechte des Kindes, Abschließende Beobachtungen zu Kolumbien, CRC/C/COL/CO/3, 8. Juni 2006, Absatz 18.

74 Allgemeine Bemerkung Nr. 2 des Ausschusses für die Rechte des Kindes, Absatz 15.

75 < <http://www.defensoria.gob.pe/quechua/modelo-queja.php> > Zugriff am 28. Januar 2011

76 <<http://www.childcom.org.uk/en/about-us/>> Zugriff am 23. April 2010.

77 Ontario Office of the Provincial Advocate, Annual report 2010-2011, S. 19.

78 Allgemeine Bemerkung Nr. 2 des Ausschusses für die Rechte des Kindes, Absatz 15. Dies entspricht den Bestimmungen der Leitlinien der Vereinten Nationen für die Verhütung der Jugendkriminalität und den Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz Jugendlicher, denen ihre Freiheit entzogen ist. Leitlinien der Vereinten Nationen für die Verhütung der Jugendkriminalität („Riad-Leitlinien“), verabschiedet und verlautbart mit Resolution 45/112 der UN-Vollversammlung vom 14. Dezember 1990, Absatz 57; Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz Jugendlicher, denen ihre Freiheit entzogen ist, verabschiedet mit Resolution 45/113 der UN-Vollversammlung vom 14. Dezember 1990, Absatz 77. Siehe auch die Richtlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern, verabschiedet mit Resolution 64/142 der UN-Vollversammlung vom 24. Februar 2010, Absatz 130.

Kinderfürsorgesystem eingerichtet wurden (zum Beispiel in Australien, Kanada, Neuseeland und den USA), führen zahlreiche Besuche in geschlossenen Einrichtungen durch. Die Kommission für Kinder, junge Menschen und deren gesetzliche Vormünder in Queensland (Australien) führt monatliche Besuche bei in Heimen untergebrachten Kindern durch. Mitarbeiter der Institution können deren Beschwerden so direkt anhören und sich für Kinder einsetzen, falls ihre Bedürfnisse und Rechte nicht geachtet werden.<sup>79</sup>

Der Zugang zu Kindern, die in Einrichtungen leben, gestaltet sich nicht immer einfach. Ungehinderte und unangekündigte Besuche sind wichtig, doch in der Praxis ist dies nicht jedes Mal möglich. Mehrere Institutionen, darunter die Unabhängige Kommission für Menschenrechte (die nationale palästinensische Menschenrechtsinstitution) beklagen, dass ihren Mitarbeitern häufig der Zugang zu Haftanstalten verwehrt wurde und unangekündigte Besuche daher nicht möglich waren.<sup>80</sup>

Rechtliche Einschränkungen können es unabhängigen Institutionen erschweren, Kinder in nicht frei zugänglichen privaten Gebäuden und Einrichtungen zu besuchen (zum Beispiel Hausdiener oder Fabrikarbeiter).<sup>81</sup> Nur in wenigen Ländern haben Institutionen umfassende rechtliche Befugnisse in solchen Fragen. So ist die Ombudsstelle für Kinder auf Mauritius befugt, zu Untersuchungszwecken jedes Grundstück zu betreten, auf dem sich ein Kind vorübergehend oder dauerhaft aufhält oder möglicherweise arbeitet.<sup>82</sup> Auch der kolumbianische Defensor del Pueblo kann jedes öffentliche oder private Gelände betreten, um Beschwerden nachzugehen oder Menschenrechtsverstöße zu unterbinden.<sup>83</sup> Doch diese beiden Beispiele sind unter den untersuchten Einrichtungen die Ausnahme von der Regel.

79 Queensland Commissioner for Children and Young People and Child Guardian, Annual Report 2010-2011, S. 52.

80 Palestinian Independent Human Rights Commission, Annual Report 2007, S. 259.

81 Viele Rechtssysteme kennen Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre, die es öffentlichen Einrichtungen verwehren, Privatgrundstücke ohne richterlichen Beschluss zu betreten.

82 „(2) Zum Zwecke einer Untersuchung gemäß dieses Gesetzes darf die Ombudsperson (...) (b) Grundstücke betreten, auf denen – (i) sich ein Kind aufhält, sei es vorübergehend oder auf Dauer, um das Umfeld eines solchen Ortes zu erkunden und seine Geeignetheit für Kinder einschätzen zu können; hierzu zählen auch Bildungs- oder Gesundheitseinrichtungen oder Strafanstalten; (ii) ein Kind möglicherweise in einem Beschäftigungsverhältnis steht; (iii) es Grund zu der Annahme gibt, dass die seelische und körperliche Unversehrtheit eines Kindes gefährdet sein könnte; (...) (d) jeden Betrieb mit Schankerlaubnis zu betreten, von dem die Ombudsperson vermutet, dass dort Alkohol oder Tabakerzeugnisse an Kinder verkauft oder von ihnen konsumiert werden; (...)“. Gesetz über die Ombudsperson für Kinder, Gesetz 41 vom 10. November 2003, Artikel 7.

83 Gesetz Nr. 24 vom 15. Dezember 1992, Artikel 28.

### 3.3 Beschwerden zu spezifischen Kinderrechtsverletzungen

Die Reichweite eines Beschwerdemechanismus' hängt vom Spektrum der erfassten Kinderrechtsfragen und den Grenzen des gesetzlichen Mandats ab.

Die Fähigkeit, Beschwerden aus dem ganzen Spektrum der Kinderrechte zu bearbeiten, gründet sich auf ein breites Mandat, das sich ausdrücklich auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und andere völkerrechtliche Verträge bezieht, aber auch auf eine wirksame nationale Gesetzgebung, die internationalen Kinderrechtsstandards entspricht. Bei vielen der von uns untersuchten Beschwerden gab es keine Verletzung nationalen Rechts an sich. Dies kann sogar so weit gehen, dass erst die strikte Anwendung nationalen Rechts zu einer ungerechten Situation oder zu negativen Auswirkungen auf die Rechte von Kindern führt. Hierin liegt eine wichtige Funktion unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen: sie können Fälle aufgreifen, die außerhalb des traditionellen Aufgabengebiets nationaler Gerichte liegen.

Unsere Studie zeigt, dass unabhängige Kinderrechtsinstitutionen Beschwerden aus dem gesamten Spektrum der Kinderrechte behandeln: zum Beispiel sexuelle Gewalt, innerfamiliäre Kindesmisshandlung, überlange Haftstrafen für Jugendliche, fehlender Zugang zum Bildungswesen, unzureichende medizinische Versorgung, Mobbing, Inobhutnahme, Unterhalt, Teilhabe von Kindern, ethnische und rassische Diskriminierung, Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder sowie Zugang zum Sozialsystem für Kinder mit Behinderungen.

Die Mandate einiger Institutionen bringen deutlich zum Ausdruck, dass sowohl öffentliche als auch private Einrichtungen an das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und die darin festgeschriebenen Rechte gebunden sind, so wie beispielsweise in Griechenland, Litauen und Mauritius. Andere Institutionen wiederum können keine Beschwerden über private Einrichtungen bearbeiten. Dies ist üblicherweise der Fall bei Institutionen traditioneller Ombudsstellen, die zu Kinderrechten als ein Teil eines breiteren Spektrums von Menschenrechten arbeiten.<sup>84</sup>

Fast allen unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen ist es verwehrt, sich vor Gericht oder bei Behörden anhängiger Fälle anzunehmen, dies gilt ebenso für Berufungsverfahren. In einigen Fällen dürfen Institutionen keine Fälle aufgreifen, die bestimmte öffentliche Einrichtungen betreffen wie zum Beispiel in Fällen der nationalen Sicherheit oder bei militärischen Einrichtungen.<sup>85</sup>

84 Hodgkin, R., und Newell, P., The role and mandate of children's ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously, ENOC, Dezember 2010, S. 7.

85 Siehe beispielsweise Sektion 11(1)(b) des Ombudsman for Children Act, 2002, Ireland.

Eine sehr kleine Zahl unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen kann keine Individualbeschwerden aufnehmen. So erhalten die Ombudsstellen in Finnland, Norwegen und Schweden tausende Meldungen pro Jahr, auch von Kindern, doch in der Regel bearbeiten sie diese Fälle, indem sie sie an zuständige Behörden weiterleiten, sowie Beratungen durchführen.<sup>86</sup>

### Wer kann Beschwerden einreichen?

Die Mandate unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen unterscheiden sich beträchtlich hinsichtlich der Frage, wer eine Beschwerde einreichen kann. In einigen Fällen gibt es keine Einschränkungen, in anderen sind die Rollen des Kindes und seiner Eltern oder Betreuer klar vorgeschrieben. Ein gesetzliches Mandat, dass jedem das Recht gibt, eine Beschwerde einzureichen, gewährleistet einen besseren Kinderrechtsschutz.

Beschwerden von jedem aufgreifen zu können, macht es leichter, über Fürsorgemissstände zu berichten und festigt das Bild von unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen als Einrichtungen, an die sich jeder mit seinem Anliegen wenden kann. Ein solches offenes Mandat erhöht die Identifikation der Öffentlichkeit mit der Institution und unterstreicht den grundsätzlichen Gedanken, dass der Schutz von Kinderrechten die Aufgabe jedes Einzelnen ist.

Bei allen in dieser Studie untersuchten Institutionen können Kinder unmittelbar Beschwerden einreichen. In einigen Fällen, in erster Linie bei integrierten Institutionen, ist nicht ausdrücklich vorgesehen, dass Kinder Beschwerden einreichen können, doch wird dies stillschweigend vorausgesetzt.

Sammelbeschwerden in Fällen, in denen mehrere Kinder sich in einer vergleichbaren Lage befinden, bieten einer unabhängigen Kinderrechtsinstitution zusätzliche Möglichkeiten, systemische Probleme zu identifizieren.

Eine weitere wichtige Möglichkeit einer Institution, um den Beschwerdemechanismus in Gang zu setzen, ist die Untersuchung einer Kinderrechtsverletzung auf eigenes Betreiben. Drei Viertel der Länder mit einer unabhängigen Kinderrechtsinstitution sind mit dem ausdrücklichen Mandat ausgestattet, Fälle in Eigeninitiative aufzugreifen. Ein solches Mandat, explizit oder implizit, macht es möglich, unabhängig von der Informationsquelle Kinderrechtsverletzungen nachzugehen. Mittels dieses wichtigen rechtlichen Instruments können Institutionen von sich aus agieren statt nur zu reagieren.

Die Sorgfalt, mit der eine Institution das Monitoring und das Sammeln von Beschwerden betreibt, ist ein wichtiger Indikator zur Messung der Leistung einer unabhängigen Kinderrechtsinstitution. Die Auswertung der eingereichten Beschwerden ermöglicht es, sich ein Bild davon zu machen, wer das Angebot einer Institution nutzt und kann somit als ein Gradmesser für deren Zielgruppenorientierung dienen. Das Monitoring der Muster von Rechtsverstößen, das sich aus den eingereichten Beschwerden ablesen lässt, ist auch ein zentrales Advocacy-Instrument. Es ist daher wichtig, dass alle Daten zu den Beschwerdeführern und der Art der Beschwerden sorgfältig aufgenommen und kategorisiert werden.

Die Verfahren zur Beschwerdeeinreichung variieren, sind in der Regel jedoch wesentlich flexibler als die meisten Gerichts- oder Behördenabläufe. Die Beschwerdemechanismen von Institutionen sind kostenlos und erfordern keine rechtliche Vertretung der Beschwerdeführer. Die formellen Voraussetzungen des Verfahrens unterscheiden sich von Institution zu Institution. In der Mehrzahl der Fälle können Institutionen in beliebiger Weise kontaktiert werden, sei es per Brief, Telefon, E-Mail oder persönlich, und die meisten bemühen sich um kindgerechte Verfahren für das Einreichen von Beschwerden.

<sup>86</sup> Gesetz über den Ombudsmann für Kinder, 2.1 Dez. 2004/1221, Finnland; Gesetz über den Ombudsmann für Kinder, Nr. 2002:337, Schweden.

Viele Institutionen haben kostenfreie Telefonnummern für Kinder und Erwachsene eingerichtet und bieten auf ihren Webseiten Beschwerdeformulare, häufig zusätzlich in kindgerechten Versionen. Zahllose Institutionen, insbesondere in Europa,<sup>87</sup> haben kindgerechte Onlineformulare eingerichtet, über die Beschwerden übermittelt werden können und die Webseiten vieler allgemeiner Institutionen<sup>88</sup> verfügen ebenfalls über Beschwerdeformulare.

Um einige Beispiele zu nennen, aus welchen Formen sich eingereichte Beschwerden zusammensetzen: zwischen 2008 und 2009 wurden zwei Drittel der beim Büro des Kinderanwalts von Jamaika eingegangenen Beschwerden telefonisch eingereicht, und das verbleibende Drittel persönlich, schriftlich oder während Treffen und öffentlicher Veranstaltungen des Büros.<sup>89</sup> In der Republika Srpska werden mehr als ein Drittel der Beschwerden persönlich eingereicht, ein Viertel telefonisch, ein Viertel per Post und der Rest per E-Mail und Fax oder durch die Medien.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Institutionen in Österreich, Belgien, Irland, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Polen und Estland.

<sup>88</sup> Institutionen in Lettland, Thailand, Südafrika und Sambia.

<sup>89</sup> Jamaica Office of the Children's Advocate, Annual Report 2008-2009, S. 31

<sup>90</sup> Ombudsmann für Kinder der Republika Srpska Jahresbericht 2011, S. 24.

## Handhabung von Beschwerden

Institutionen haben Verfahren entwickelt, um sicherzustellen, dass Beschwerden gemäß den höchsten ethischen Standards und so kindgerecht wie möglich gehandhabt werden.

Wie kindgerecht die Bearbeitung von Beschwerden erfolgt, zeigt sich auch daran, wie zeitnah dies geschieht. Ein Bericht der Kinderrechtsinstitution von British Columbia (Kanada) stellt fest, dass „Kinder und Jugendliche [...] ein anderes Zeitgefühl als Erwachsene [haben]. Ein Monat kann wie eine Ewigkeit erscheinen [...] Verfahren müssen zeitnah und schneller als jene für Erwachsene sein.“<sup>91</sup> Manchen Beschwerden muss umgehend nachgegangen werden, wenn sich ein Kind in unmittelbarer Gefahr befindet, oder wenn eine Entscheidung unumkehrbare Folgen hat. Andere Beschwerden mögen weniger dringend sein, doch sollten sie gleichwohl möglichst schnell bearbeitet werden.

Die Beschwerdemechanismen von Ombudsstellen haben größtenteils justizähnlichen Charakter. Wenn eine Institution eine individuelle Beschwerde aufnimmt, erlässt sie daher nicht bindende Urteile, sondern bemüht sich um einen Mediations- oder Schlichtungsprozess, damit ein Ausgleich zwischen den betroffenen Parteien gefunden wird.

Für unabhängige Institutionen ist es grundlegend, über ein starkes Mandat zum Anhören und Bearbeiten individueller Beschwerden zu verfügen. Ein wichtiges Instrument hierfür ist die Vorladungsgewalt, die es Institutionen erlaubt, die Herausgabe von Beweismitteln zu verlangen oder Zeugen vorzuladen. Die Missachtung einer solchen Vorladung ist zivil- oder strafrechtlich bewehrt. Mehr als die Hälfte der Länder mit einer unabhängigen Institution haben diese mit einer solchen Befugnis ausgestattet. In anderen Ländern stehen Institutionen in erster Linie das Instrument der Bitte um Disziplinarmaßnahmen und von Sonderberichten an das Parlament zur Verfügung; hier sind Institutionen vor allem auf den guten Willen anderer angewiesen.

Etwa ein Viertel der unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen ist befugt, Fälle vor Gericht zu bringen oder sie auf andere Weise an die Justiz zur Entscheidung weiterzuleiten. Ein Dutzend unabhängiger Institutionen, die ihren Sitz fast alle in angelsächsischen Ländern haben, kann selbst die rechtliche Vertretung in Fällen vermuteter Kinderrechtsverletzungen übernehmen und diese vor Gericht bringen. Dies ist häufig der Fall bei Institutionen, die einen speziellen Auftrag zum Schutz von Kindern haben, die sich in staatlicher Obhut befinden. In anderen Fällen kann eine unabhängige Institution ihr bekannt gewordene Fälle der Polizei oder dem Staatsanwalt anzeigen, insbesondere bei Misshandlungen.<sup>92</sup>

Die peruanische Defensoría del Pueblo hat einen speziellen Mechanismus zur Kontrolle der Einhaltung ihrer Empfehlungen geschaffen. Das ‚Defensometro‘ evaluiert, wie öffentliche Einrichtungen auf Gesuche der Institution reagieren, indem es die Einhaltung der Empfehlungen misst und in eine Rangfolge setzt und die Leistung der einzelnen Gebietskörperschaften örtlich und im Zeitablauf vergleicht. Dies ermöglicht es der Institution, vergleichsweise untätige Behörden zu identifizieren und mit diesen in einen Dialog zu treten.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> Defensoria del Pueblo de Peru, Jahresbericht 2011, S. 191-192.

In besonders eklatanten Fällen von Kindesmisshandlung kann mediale Aufmerksamkeit und öffentliche Empörung ebenfalls zum Handeln von Behörden und nötigen Reformen beitragen. In Kanada führte die mediale Berichterstattung über den Tod von Kindern in staatlicher Obhut<sup>94</sup> und die öffentlich zum Ausdruck gebrachte Besorgnis prominenter Persönlichkeiten über Mängel im Kinderschutz zu einer umfassenden Überprüfung des kanadischen Fürsorgesystems für Kinder.<sup>95</sup> In Serbien griff ein Fernsehsender den Fall der Diskriminierung eines Roma-Mädchens auf, in dem den Empfehlungen des Bürgerschutzbeauftragten nicht Folge geleistet worden war, um die Aufgaben des Beauftragten zu beleuchten und auf die Wichtigkeit der Umsetzung seiner Empfehlungen hinzuweisen.<sup>96</sup>

## Beschwerdemechanismen als Gelegenheit zur Stärkung unabhängiger Institutionen und zur Förderung von Kinderrechten

Beschwerdemechanismen dienen als Rechtsbehelf bei bestimmten Fällen von Kinderrechtsverletzungen bei einzelnen oder Gruppen von Kindern, aber auch, um grundlegende Probleme bei der Umsetzung von Kinderrechten offen zu legen. Sie können bei Regierungsstellen eine größere Offenheit für Veränderungen bewirken, die notwendig sind, um Rechtsverletzungen zu unterbinden und Kinderrechte zu stärken. Durch Beschwerdemechanismen gewonnene Informationen können unter Umständen

<sup>91</sup> Joint Special Report, BC Representative for Children and Youth and Ombudsperson, Hearing the Voices of Children and Youth, A Child-Centred Approach to Complaint Resolution, Januar 2010, S. 3.

<sup>92</sup> Hodgkin, R., und Newell, P., The role and mandate of children’s ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children’s rights and ensuring children’s views are taken seriously, ENOC, Dezember 2010, S. 13.

<sup>94</sup> Insbesondere bei Beteiligung der Medien müssen Vertraulichkeit und der Schutz der Privatsphäre von Kindern gewahrt sein.

<sup>95</sup> Siehe beispielsweise Ted Hughes, BC Children and Youth Review, An Independent Review of BC’s Child Protection System, 7. April 2006, S. 7-8.

<sup>96</sup> Bürgerschutzbeauftragter von Serbien, Jahresbericht 2010, S. 87.

ebenso wichtig für die politische Arbeit und für Reformvorschläge sein wie andere Tätigkeiten von Institutionen, wie beispielsweise Forschung und Politikanalyse. Diese Mechanismen bieten den am meisten von bestimmten Vorgängen betroffenen Menschen die Gelegenheit, in eigener Sache zu sprechen.

Da eingehende Beschwerden und Nachrichten die Kapazitäten einer unabhängigen Institution soweit auslasten können, dass diese und andere Aufgaben nicht mehr effektiv ausgeführt werden können, ist es wichtig sicherzustellen, dass der Beschwerdemechanismus dazu dient, übergeordnete strategische Ziele zu erreichen, das heißt ein proaktives statt einem bloßen reaktiven Verhalten zu befördern. Eine gewisse Vorauswahl an Fällen ist dabei notwendig: ein Experte sagte dazu, dass die Auswahlkriterien nicht nur die Ziele der Institution widerspiegeln, sondern auch öffentlich bekannt gemacht werden sollten, damit hauptsächlich solche Fälle an die Institution herangetragen werden, die sie auch verfolgen möchte.<sup>97</sup> Dies macht zwar praktisch gesehen Sinn, doch müssen Institutionen darauf achten, hierdurch nicht zur Ausgrenzung von Kindern oder Marginalisierung aufkommender Themen beizutragen.

Schließlich orientiert sich ein kindgerechter Beschwerdemechanismus an einer Reihe von Grundsätzen: im Mittelpunkt stehen die besten Interessen des Kindes; die Würde wird respektiert, ebenso wie die Privatsphäre und die Ansichten von Kindern; Nichtdiskriminierung; Informationen in kindgerechter Form; professioneller Beistand sowie zeitnahes Handeln.<sup>98</sup> Diese Grundsätze erfordern ein erhebliches Maß an Fertigkeiten, Ausstattung und Ressourcen, die möglicherweise nicht immer gegeben sind. Die Frage, wie kindgerecht die Beschwerdemechanismen unabhängiger Institutionen sind, wurde zwar unter großer Beteiligung von Kindern evaluiert, jedoch nur in geringem Ausmaß. Einige Institutionen haben sich erfolgreich um eine kindgerechte Bearbeitung von Beschwerden und kreative Problemlösungen bemüht. Doch der geringe Anteil der von Kindern selbst eingereichten Beschwerden und Einzelberichte deuten darauf hin, dass die Gewährleistung der Zugänglichkeit für Kinder in der Praxis eine Herausforderung für Institutionen weltweit bleibt.

<sup>97</sup> Murray, R., „National Human Rights Institutions: Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness“, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 25/2, 2007, S. 208.

<sup>98</sup> Gemeinsamer Bericht des Sonderberichterstatters über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie und des Sonderbeauftragten zu Gewalt gegen Kinder, UN-Vollversammlung, A/HRC/16/56, 7. März 2011, Absatz 41.

## 3.4 Internationales Engagement

Die internationale Zusammenarbeit zwischen unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen und anderen Menschenrechtsorganisationen hat sich zu einem wichtigen Mittel entwickelt, um so unterschiedliche institutionelle Aufgaben wie Fortbildungen, Öffentlichkeitsarbeit oder Einflussnahme bei wichtigen Themen wahrnehmen zu können.

Es gibt eine Reihe von Netzwerken, von denen die meisten nach geographischen Gesichtspunkten organisiert sind, so zum Beispiel das Zentralamerika- und Panamanetzwerk der Verteidiger von Kindern und die Asiatisch-Pazifische Vereinigung der Kinderbeauftragten. In einigen Netzwerken sind auch subnationale Institutionen vertreten, andere akzeptieren nur nationale Institutionen. Es gibt auch landesweite Netzwerke, so zum Beispiel in Österreich und Kanada. Netzwerke können auch gemeinsame Merkmale zur Grundlage haben, wie Geschichte, Sprache oder Kultur wie beispielsweise das Iberoamerikanische Netzwerk zum Schutz der Rechte von Kindern und Jugendlichen und die frankophonen Netzwerke der Ombudsstellen und Menschenrechtsbeauftragten.

In der Regel korrespondieren die Netzwerke unabhängiger Institutionen mit den internationalen Organisationen und werden von ihnen unterstützt, so beispielsweise mit dem bzw. vom Europarat, der Organisation Amerikanischer Staaten und der Organisation internationale de la Francophonie sowie Sonderorganisationen der Vereinten Nationen wie dem Büro des Hochkommissars für Menschenrechte und UNICEF.

Ebenso wichtig sind die Beziehungen zu internationalen Monitoringmechanismen wie den Vertragsorganen der Vereinten Nationen. Hierbei handelt es sich um Expertenausschüsse, die die Einhaltung bestimmter Menschenrechtsverträge überwachen. Die strategisch wichtigste und für beide Seiten gewinnbringende Beziehung für unabhängige Kinderrechtsinstitutionen ist die zum Ausschuss für die Rechte des Kindes. Andere Vertragsorgane wie der Menschenrechtsausschuss, der Ausschuss gegen Folter und der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung sind ebenso von Bedeutung. Dies gilt auch für Sonderverfahren der Vereinten Nationen wie den Sonderbeauftragten zu Gewalt gegen Kinder und den Sonderberichterstatter über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie und das Allgemeine Regelmäßige Überprüfungsverfahren des Menschenrechtsausschusses (eine regelmäßige Überprüfung aller UN-Mitgliedsstaaten durch den Ausschuss). Mechanismen wie der Afrikanische Expertenausschuss für die Rechte und das Wohlergehendes Kindes und die Sonderberichterstatter für die Rechte des Kindes der Organisation Amerikanischer Staaten sind auf regionaler Ebene ebenfalls wichtig.

Die Bedeutung des Zusammenspiels zwischen nationalen Menschenrechtsorganisationen und UN-Vertragsorganen wird im Abschlussbericht eines 2007 in Genf vom Büro des Hochkommissars für Menschenrechte organisierten Workshops auf den Punkt gebracht. Mit Blick nicht nur auf Kinderrechtsinstitutionen, sondern auf Menschenrechtsorganisationen im Allgemeinen kamen die Teilnehmer zu dem Schluss:

„Nationale Menschenrechtsinstitutionen sind zwar ein Schlüsselement starker nationaler Menschenrechtsschutzsysteme, doch der internationale Faktor ist von entscheidender Bedeutung. Je mehr nationale Menschenrechtsinstitutionen das internationale Menschenrechtssystem durch Informationen unterstützen und selbst aktiv an ihm teilnehmen sowie ihren Empfehlungen Nachdruck verleihen, desto mehr stärken sie ihre eigene nationale Position. Nationale Menschenrechtsinstitutionen und UN-Vertragsorgane sind natürliche Partner beim Schutz und der Förderung von Menschenrechten.“<sup>99</sup>

### Institutionelle Netzwerke

Obwohl unabhängige Institutionen mit einer Vielzahl von Partnern zusammenarbeiten, sind sie aufgrund ihrer einzigartigen Position auf nationaler Ebene in einem geringen Maß auch isoliert. Eine einzelne Institution kann daher aus Netzwerken Unterstützung erhalten und so ihre Effektivität steigern.<sup>100</sup> Netzwerke stellen eine Plattform dar, auf der kreative Lösungen geteilt und künftige Initiativen angeregt werden können. Ein wichtiges Ergebnis von Netzwerkbildungen ist die Angleichung institutioneller Praktiken. So ist beispielsweise die Teilhabe von Kindern ein Gebiet, auf dem unabhängige Kinderrechtsinstitutionen einen Bestand gemeinsamer Praktiken entwickelt haben.

Netzwerke können zu wichtigen Themen öffentlich einen gemeinsamen Standpunkt einnehmen. Dies stärkt einer Institution den Rücken, wenn sie sich zu einem solchen Thema auf nationaler Ebene positioniert. Ein Netzwerk kann durch die Alarmierung und Mobilisierung seiner Mitglieder auch Öffentlichkeit herstellen und Institutionen in Bedrängnis unterstützen. Vor allem schaffen Netzwerke abseits offizieller Anlässe Solidarität unter ihren Mitgliedern. Durch den Aufbau persönlicher Beziehungen und eines Zugehörigkeitsgefühls fördern sie die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Institutionen auch außerhalb formeller Strukturen.

Netzwerke sind auch dazu geeignet, die Einhaltung internationaler Standards durch Institutionen zu fördern. Dies geschieht vor allem durch ihre häufig selektiven Mitgliedschaftskriterien und durch gegenseitiges Monitoring.

Netzwerkbildung bringt für einzelne unabhängige Institutionen und für Gruppen von Institutionen zwar deutliche Vorteile, doch ist hiermit auch eine Reihe von Herausforderungen verbunden. Der Grad der Offenheit eines Netzwerks ist immer strittig und hängt wesentlich davon ab, wie ein Netzwerk seine Rolle als Gruppe für Informationsaustausch und gegenseitige Unterstützung mit seiner Funktion als Überprüfungsmechanismus für einzelne Institutionen und die Gruppe selbst in Einklang bringt. Aufnahmehürden können den paradoxen Effekt haben, dass neue und schwache Institutionen, die von der Unterstützung der Gruppe profitieren könnten, Gefahr laufen, ausgeschlossen zu werden. Netzwerkpflge verursacht zudem hohe Kosten und ist zeitintensiv.

Ein Risiko, das die Anforderungen von Netzwerken mit sich bringt, ist die Entwicklung von Ungleichgewichten innerhalb der Netzwerke, was zu einer Verschiebung der thematischen Präferenzen zugunsten der besser ausgestatteten Institutionen führt. Um diesem Risiko entgegenzuwirken, kann Institutionen mit beschränkteren Mitteln unter anderem mehr Raum gegeben werden, um an wichtigen Aufgaben eines Netzwerks teilzunehmen und Entscheidungen zu beeinflussen.

<sup>99</sup> Abschließende Erklärung des Workshops zu nationalen Menschenrechtsinstitutionen und UN-Vertragsorganen (Genf, 26.-28. November 2007), Absatz 3.

<sup>100</sup> Zur internationalen Netzwerkbildung öffentlicher Einrichtungen im Allgemeinen siehe Slaughter, A.-M., *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

## Das Europäische Netzwerk der Ombudspersonen für Kinder (ENOC)

Das 1997 gegründete Europäische Netzwerk der Ombudspersonen für Kinder setzt sich aus unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen aus den Mitgliedsstaaten des Europarats zusammen, die die Kriterien der Statuten des Netzwerks erfüllen.<sup>101</sup> Zusätzlich zu seiner Rolle bei der strategischen Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes unterstützt ENOC gemeinsame Lobbyarbeit für Kinderrechte; dient als Plattform für Informationsaustausch, Fortbildung und professionelle Unterstützung; und fördert die Entwicklung effektiver unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen in Europa und weltweit.

Das Netzwerk führt einen erfolgreichen Dialog auf hoher Ebene über regionale und internationale Kinderpolitik, beispielsweise durch die Ausarbeitung von Kinderrechtsstrategien für den Europarat und die Europäische Union, die Entwicklung von Richtlinien des Europarats für ein kinderfreundliches Justizwesen sowie die Tätigkeit seines Ausschusses für Kinderrechte und die Mitarbeit am Dritten Weltkongress gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen. Mitte 2012 gehörten dem Europäischen Netzwerk der Ombudspersonen für Kinder 39 Institutionen aus 31 Ländern an.<sup>102</sup>

101 Statut des Europäischen Netzwerks der Ombudspersonen für Kinder, beschlossen im Mai 2006, Dublin.

102 ENOC Webseite <<http://www.crin.org/enoc/about/index.asp>> Zugriff am 18. Juli 2012

Netzwerke ermöglichen unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen den Zugang zu regionalen und globalen Foren und die Teilnahme an Diskussionen auf internationaler Ebene. Es gibt Hinweise darauf, dass sich die Arbeit von Netzwerken in einer höheren systematischen Beteiligung von Institutionen an politischen Diskursen auf regionaler und globaler Ebene niedergeschlagen hat, insbesondere bei der Festsetzung von Standards. Die direkte Beteiligung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen an solchen Aktivitäten ist mehr und mehr zu einem festen Bestandteil solcher Verfahren geworden wie zum Beispiel beim Entwurf des dritten Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes für ein Individualbeschwerdeverfahren und bei der Ausarbeitung der Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes.

Die meisten Netzwerke unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen haben enge Beziehungen zu regionalen oder globalen internationalen Organisationen. So unterstützt das UNICEF-Regionalbüro für Nord-, Mittel- und Südamerika und die Karibik das Ibero-amerikanische Netzwerk zum Schutz von Kinder- und Jugendrechten; das Sekretariat des europäischen Netzwerks der Ombudspersonen für Kinder befindet sich auf dem Gelände des Europarats (ist jedoch unabhängig von diesem). Internationale Organisationen und NGOs verfügen häufig über Ressourcen, die zur Unterstützung von Netzwerken genutzt werden können, so wie dies Save the Children für das Netzwerk der Ombudsstellen für Kinderrechte in Süd- und Osteuropa getan hat.

### Der Ausschuss für die Rechte des Kindes und andere Menschenrechtsgremien

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen und der in Genf ansässige Ausschuss für die Rechte des Kindes pflegen besonders enge und beiderseits gewinnbringende Beziehungen. Unabhängige Institutionen betreiben ein kontinuierliches Monitoring der Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes auf nationaler Ebene. Im Gegenzug werden sie vom Ausschuss und anderen UN-Vertragsorganen unterstützt. Die nachdrückliche Unterstützung durch den Ausschuss steigert die Legitimation und Glaubwürdigkeit unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen auf nationaler Ebene.

Das Engagement von Institutionen kann zwar von beiderseitigem Vorteil sein, doch erfordert dies den entsprechenden Zugang, Sichtbarkeit, Ressourcen und das Wissen um Ansatzpunkte in diesem Prozess. Unabhängige Institutionen übermitteln Berichte über den Stand der Kinderrechte in ihren Ländern an den Ausschuss. Viele nehmen an Sonderdialogen mit dem Ausschuss teil, auch wenn dies wegen der geographischen Nähe zu Genf und der meist größeren Ressourcenausstattung in erster Linie auf europäische Institutionen zutrifft. Es wird daher nach Wegen gesucht, auch außereuropäischen Institutionen einen vergleichbar direkten Zugang zum Ausschuss zu ermöglichen.



Die Beteiligung an der Arbeit des Ausschusses für die Rechte des Kindes kann für eine einzelne unabhängige Menschenrechtsinstitution von Vorteil sein. So kann die Zusammenarbeit mit dem Ausschuss die nationale Legitimation und Glaubwürdigkeit steigern, Reformen zur Stärkung der Unabhängigkeit und Effektivität unterstützen und beim Ruf nach Veränderungen behilflich sein.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes verabschiedet regelmäßig sogenannte Abschließende Bemerkungen (Concluding Observations), die darauf abzielen, die Effektivität der Institutionen zu stärken. Diese Empfehlungen spiegeln häufig Bedenken hinsichtlich der den Institutionen zur Verfügung stehenden Mittel, ihrer Struktur und der Verfügbarkeit kindgerechter Beschwerdemechanismen bei Kinderrechtsverstößen.

Unsere Recherchen zeigen, dass in einer Reihe von Ländern Institutionen und andere Kinderrechtsanwälte diese Beobachtungen genutzt haben, um strukturelle und rechtliche Reformen voranzubringen und höhere Ressourcenzuteilungen zur Effizienzsteigerung unabhängiger Institutionen herbeizuführen. Aufgrund einer Abschließenden Bemerkung zu den Auswirkungen der Beschäftigung entsandter Beamter auf die Unabhängigkeit der Ombudsstelle für Kinder auf Mauritius, begann die Stelle, die Gehälter ihrer Ermittler und eines Teil ihres Unterstützungspersonals aus dem eigenen Budget zu bezahlen.<sup>103</sup> Die irische Ombudsstelle für Kinder berief sich in ihrer Kampagne zur rechtlichen Stärkung ihres Mandats auf die Empfehlungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes und anderer internationaler Monitoringorgane.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Auskunft der Ombudsstelle für Kinder auf Mauritius vom 10. März 2010.

<sup>104</sup> A report by the Ombudsman for Children on the operation of the Ombudsman for Children Act, 2002, März 2012, S. 12

Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen profitieren von der Berufung auf Abschließende Bemerkungen, die die politische und moralische Autorität des Ausschusses für die Rechte des Kindes in sich tragen. So richtete 2011 die Unidad de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo in Panama mit der Unterstützung von UNICEF ein Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia ein, um gemeinsam mit der Zivilgesellschaft zu beobachten, inwieweit Empfehlungen des Ausschusses und anderer UN-Vertragsorgane umgesetzt werden.<sup>105</sup>

Unabhängige Institutionen können auf andere internationale Monitoringmechanismen zurückgreifen, um Kinderrechte zu fördern. So können Berichte an andere Vertragsorgane das Augenmerk auf bestimmte Kinderrechtsfragen mit Bezug zur Umsetzung anderer internationaler Verträge lenken, die das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ergänzen.

Das Allgemeine Regelmäßige Überprüfungsverfahren des Menschenrechtsausschusses, bei dem es sich um eine umfassende Überprüfung der Menschenrechtslage eines bestimmten Landes durch den UN-Menschenrechtsrat handelt, bietet unabhängigen Institutionen auch einen wichtigen Weg, um ihre Anliegen äußern zu können. Mehrere Institutionen haben damit begonnen, zu dieser Überprüfung durch ihr Sachwissen beizutragen, sei es über die allgemeine Institution, deren Teilinstitution sie sind, wie die Afghanische Unabhängige Menschenrechtsinstitution; als eigenständige Ombudsstelle für Kinder gemeinsam mit der traditionellen Ombudsstelle des Landes, wie in Kroatien; oder durch die Vorlage eines eigenen Berichts, wie in Irland und im Vereinigten Königreich (gemeinsam durch die vier Beauftragten).

<sup>105</sup> Defensoría del Pueblo de Panamá, Jahresbericht 2011, S. 92.

## Blick in die Zukunft: Die Rolle unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen im Individualbeschwerdeverfahren des Übereinkommens

Die UN-Vollversammlung verabschiedete am 19. Dezember 2011 ein drittes Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes für ein Individualbeschwerdeverfahren. Dies ermöglicht es dem Ausschuss für die Rechte des Kindes, Eingaben über Fälle mutmaßlicher Kinderrechtsverletzungen von einzelnen oder Gruppen von Kindern zu erhalten und zu überprüfen, sowie Untersuchungen (auch vor Ort) bei Vorwürfen schwerer und systematischer Kinderrechtsverletzungen durchzuführen.

Angesichts ihrer nationalen Rolle nehmen unabhängige Kinderrechtsinstitutionen eine Schlüsselposition bei der Vermittlung des Zugangs zum Individualbeschwerdeverfahren ein.<sup>106</sup> Sie sind in der besten Ausgangsposition, um eine vorläufige Einschätzung der Zulässigkeit einer Beschwerde gemäß dem Fakultativprotokoll vorzunehmen, und mögliche Beschwerdeführer an den Ausschuss weiterzuleiten und während des Verfahrens zu unterstützen oder Unterlagen vorzulegen. Ihnen kommt auch die Aufgabe zu, die Einhaltung der Empfehlungen des Ausschusses in Fällen gemäß dem Fakultativprotokoll zu überwachen.

Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen spielen eine tragende Rolle bei der Bekanntmachung dieses internationalen Hilfemechanismus' bei Kindern und ihren Gemeinden. Sie können auch gezielt auf die Kinder zugehen, deren Rechte am stärksten gefährdet sind.

<sup>106</sup> Präambel zum Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes für ein Individualbeschwerdeverfahren.

### 4. Fazit und Empfehlungen

Die Arbeit unabhängiger Kinderrechtsinstitutionen lässt sich an vielen Erfolgen ablesen. Beispiele sind die frühe Übernahme des institutionellen Konzepts und seine weite Verbreitung in Europa und Lateinamerika; Pionierarbeit zu umfassender Kinderrechtspolitik und Rechtsreformen in Lateinamerika und der Karibik; die aktive Beteiligung von NGOs bei der Überwachung des Konzepts in Asien; die Schaffung spezieller Kinderrechtsabteilungen in nationalen Menschenrechtsinstitutionen in Süd- und Ostafrika; die Aufnahme von Diskussionen über die Schaffung kindorientierter unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen im Nahen Osten und Nordafrika; und die wichtige Fokussierung auf Kinder in schwierigen Lebenslagen in vielen angelsächsischen Ländern. In jedem dieser Fälle haben Staaten die Notwendigkeit von Institutionen anerkannt, die unabhängig die Lebensumstände von Kindern ermitteln und ihre Rechte verteidigen. Doch obwohl die Zahl solcher Institutionen seit den 1990er Jahren gestiegen ist, sehen sie sich auch mit Herausforderungen ihrer Unabhängigkeit, unzureichender Finanzierung, geringer Beachtung ihrer Empfehlungen und in einigen Fällen sogar Bedrohungen ihrer Existenz konfrontiert.

Eine der am häufigsten gestellten Fragen ist die nach der Struktur einer unabhängigen Institution, sei es zur Gründung, Stärkung oder zu ihrem Schutz. Der

vorliegende Bericht kann kein allgemeingültiges Modell anbieten. Denn für eine Antwort auf diese Frage müssen die nationalen oder lokalen Gegebenheiten des institutionellen Kontexts von Politik, Finanzen und gesellschaftlicher Unterstützung in Betracht gezogen werden. Mandate unterscheiden sich je nach Umständen, Geschichte und nationalem Einsatz. Jedes Arrangement hat sein Für und Wider. Letztendlich muss die Struktur und Reichweite einer Institution ein Ergebnis der nationalen und lokalen politischen und gesellschaftlichen Prozesse sein, aus denen Legitimation und eine breite Zustimmung zu einer Institution erwächst.

Ebenso macht es keinen großen Unterschied, ob eine unabhängige Kinderrechtsinstitution als eine Ombudsstelle oder als eine Kommission gegründet wird. In beiden Fällen kommt es in der Regel zu einer starken Personalisierung der Funktion, in der die Ombudsperson oder der Beauftragte (oder der Vorsitzende einer Kommission wie in Indien) als die Hauptstimme von Kindern auftritt und beim Aufbau von Partnerschaften eine entscheidende Rolle spielt.

Kinderrechtsinstitutionen, die Teil einer allgemeinen Menschenrechtsinstitution sind, können sich besonderen Herausforderungen gegenüber sehen: die eigentliche Kinderrechtsarbeit kann durch organisatorische Erfordernisse ins Hintertreffen geraten und die damit verbundenen Mechanismen und

Verfahren erhöhen nicht unbedingt die Zugänglichkeit für Kinder. Es ist wichtig, dass organisatorische Strukturen und die Führungsebene dazu beitragen, den Einfluss und die Sichtbarkeit der Kinderrechtsabteilung zu erhalten. Dies kann erreicht werden, indem die Kinderrechtsabteilung einen expliziten rechtlichen Status, ein zweckgebundenes Budget als Teil der nationalen Budgetzuweisung und die Führungsebene innerhalb der Institution den Status leitender Angestellter erhält.

Alle unabhängigen Kinderrechtsinstitutionen haben eine nicht-verhandelbare Eigenschaft: ihr Mandat gründet sich auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Hinzu kommen mehrere Faktoren, die in Betracht gezogen und immer wieder geltend gemacht werden müssen, damit eine Institution öffentliche Unterstützung und Vertrauen genießen kann. Hierzu zählen Effektivität und Unabhängigkeit, die einander wechselseitig verstärken.

Zu den Eigenschaften, die Effektivität begünstigen, zählen die Fähigkeit, Kinderrechtsverletzungen zu erkennen und zu analysieren (und kindgerechte Beschwerdemechanismen bereitzustellen); Empfehlungen zu formulieren und zu vertreten; Bedenken bekannt zu machen; und zwischen anderen öffentlichen Einrichtungen, der Regierung und der Gesellschaft zu vermitteln, diese an einen Tisch zu bringen und Brücken zu bauen. Die Fähigkeiten, der Charakter und das Profil der Mitarbeiter einer Institution, insbesondere ihrer Führungsebene, sind wichtig. Entscheidend ist, dass die Regierung und andere Akteure die Empfehlungen einer Institution ernsthaft in Erwägung ziehen.

Wie in diesem Bericht beschrieben, ergibt sich die Unabhängigkeit einer Institution nicht einfach aus ihrem Mandat, sondern auch aus ihrer finanziellen Ausstattung und ihrer Führung. Der weitere politische Kontext und das Engagement der Medien und der Zivilgesellschaft beeinflussen die Wahrnehmung und die tatsächliche Unabhängigkeit einer Institution. Das Verfahren zur Gründung einer Institution – im Wesentlichen der Grad, zu dem eine breite Diskussion einer repräsentativen Zahl politischer und gesellschaftlicher Interessengruppen stattfindet – und die Transparenz des Ernennungsverfahrens der Führungsebene tragen alle zur Unabhängigkeit bei. Die Finanzen sind natürlich entscheidend: eine dauerhafte Förderung aus dem nationalen Haushalt ist ideal, doch in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen wird ein Teil des Haushalts häufig von internationalen Geldgebern getragen, was Vor- und Nachteile mit sich bringt.

Die Beteiligung von Kindern ist eine zentrale Herausforderung für alle Institutionen, insbesondere für solche, die in allgemeine Menschenrechtsinstitutionen integriert sind. Es hat in dieser Hinsicht zwar schon

viele Fortschritte gegeben, doch wird dieses Feld auch weiterhin besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Partizipation bedeutet selbstverständlich mehr als lediglich Beschwerden einzureichen. Eine Erkenntnis dieser Studie ist jedoch, dass Kinder im Verhältnis nur wenige Eingaben selbst machen. Hierfür sind viele Gründe denkbar, doch liegt der Schluss nahe, dass viele Beschwerdemechanismen nach wie vor nicht kindgerecht genug sind.

Die folgenden Empfehlungen fassen ausführlichere Empfehlungen des technischen Berichts zusammen:

- **Regierungen und Parlamente** sollten sicherstellen, dass Institutionen über eine angemessene rechtliche Grundlage verfügen, wozu eine Reihe von Kernbestimmungen zählen. So muss das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ausdrücklich als Fundament der Institution festgeschrieben werden, ebenso ihre Rolle als Anwältin des Kindeswohls sowie ihre Unabhängigkeit. Die gesetzliche Grundlage der Institution sollte ein offenes und transparentes Ernennungsverfahren und Garantien für die Zuweisung von Finanzmitteln aus dem nationalen Haushalt vorsehen. Diese Mittel sollten nachhaltig und angemessen sein, um der Institution eine mittelfristige Planung zu erlauben, und sollten auf eine Art und Weise zugeteilt werden, die es der Institution ermöglicht, ihrem Mandat gerecht zu werden. Die gesetzliche Grundlage einer Institution sollte ihr ausreichende Ermittlungsbefugnisse einräumen, um freien Zugang zu Orten (auch zu Privatgrundstücken), Dokumenten und Zeugen zu haben, um ihren Monitoringauftrag erfüllen zu können. Die gesetzliche Grundlage sollte außerdem die Zugänglichkeit einer Institution für Kinder und die Förderung der Beteiligung von Kindern an ihrer Arbeit und in der Gesellschaft als Ganzem festschreiben.
- **Regierungen** sollten zuständige Dienststellen und öffentliche Einrichtungen auf allen Ebenen anweisen, bei allen Arbeitsschritten einer Institution (auch bei Ermittlungen) vollständig mit dieser zu kooperieren, und jene zur Rechenschaft zu ziehen, die dies nicht tun. Auf der Umsetzung von Empfehlungen sollte besonderes Augenmerk liegen. Eine gründliche Diskussion der Erkenntnisse und Empfehlungen einer Institution – in der Regierung, im Parlament und der Gesellschaft einschließlich der Medien – ist entscheidend, soll eine Institution langfristig erfolgreich und effektiv sein. Regierungen sind insbesondere dafür verantwortlich, durch ernsthafte Berücksichtigung von Empfehlungen und das Ergreifen geeigneter Maßnahmen deren Umsetzung sicherzustellen.

- **Parlamente** sollten aktiv mit unabhängigen Institutionen zusammenarbeiten. Bei der Erarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen mit Auswirkungen auf Kinder sollten sie die Institutionen hinzuziehen. Sie sollten offene und transparente Ernennungsverfahren unterstützen und durch umfassende Überprüfung und Diskussion von Jahres- und anderen Berichten sowie durch regelmäßige Evaluierungen eine konsequente Kontrolle gewährleisten.
- **Unabhängige Kinderrechtsinstitutionen** sollten überprüfen, wie gut es ihnen gelingt, die Beteiligung von Kindern zu fördern, insbesondere jüngere und ausgegrenzte Kinder,<sup>107</sup> und Schritte zum Ausbau der Beteiligung einleiten, wo dies notwendig ist. Dies gilt insbesondere für Institutionen, die Teil einer allgemeinen Menschenrechtsinstitution sind. Besonderes Augenmerk sollte auf für Kinder zugänglichen Beschwerdemechanismen liegen. Institutionen sollten sich aus eigener Initiative darum bemühen, ihren Bekanntheitsgrad bei Kindern und bei Erwachsenen, die mit Kindern arbeiten, zu steigern. Sie sollten die Zusammenarbeit untereinander und mit anderen Menschenrechtsorganisationen ausbauen, dazu zählen auch andere integrierte Institutionen, insbesondere auf Genderfragen spezialisierte und andere Institutionen für spezielle Interessengruppen. Abschließend haben unabhängige Institutionen die Aufgabe, die Vertragstreue der Staaten zu überwachen sowie Hindernisse und konkrete Erfolge zu benennen.
- **Die Zivilgesellschaft** sollte unabhängige Institutionen durch Zusammenarbeit, Austausch von Informationen, die Unterstützung von Kindern und anderen Beschwerdeführern, die Überwachung der Umsetzung von Empfehlungen und, wo geeignet, durch die Weitergabe technischen Fachwissens unterstützen. NGOs sollten kritische Freunde sein, die parallel zu unabhängigen Institutionen arbeiten, aber auch auf Schwachstellen hinweisen. Die Wissenschaft kann die Arbeit einer Institution durch Forschung und Belegmaterial unterstützen. Medien spielen eine wichtige Rolle bei der Verbreitung und Bekanntmachung der Empfehlungen einer Institution. Vor allem sollte die Zivilgesellschaft unabhängige Institutionen fördern und ihnen beistehen, ihre Arbeit bekannt machen und sie unterstützen, wenn die Arbeit einer Institution durch politische oder gesellschaftliche Einflussnahme gefährdet ist.
- **Geldgeber und internationale Organisationen** sollten die Gründung und den Aufbau unabhängiger Institutionen technisch unterstützen, ihre Aufgaben bekannt machen, sie bei ihrem gesetzlichen Auftrag beraten und die Unterstützung im eigenen Land fördern. Bei der finanziellen Förderung sollte die Notwendigkeit einer langfristigen Tragfähigkeit der Kinderrechtsarbeit und die nationale Eigenverantwortung für eine Institution besonders beachtet werden. Geldgeber und internationale Organisationen sollten die Gründung und Festigung regionaler und internationaler Netzwerke unabhängiger Institutionen technisch, finanziell und logistisch unterstützen. Sie sollten die Beteiligung unabhängiger Institutionen an themenbezogenen internationalen Organisationen und Debatten unterstützen.

<sup>107</sup> Eine sinnvolle Teilhabe von Kindern muss sich an den sich entwickelnden Fähigkeiten des Kindes orientieren. Das bedeutet, dass unterschiedliche Methoden zum Einsatz kommen müssen, und dass Teilhabe in Abhängigkeit vom Alter und den Lebensumständen eines Kindes einen unterschiedlichen Umfang und andersgeartete Ziele haben kann.





**Dieser Bericht ist die Zusammenfassung eines umfassenden Kompendiums, das Fachleuten eine ausführlichere Diskussion der hier behandelten Themen bietet und eine Reihe von regionalen Beispielen aus aller Welt beinhaltet.**



**UNICEF**  
Office of Research - Innocenti  
Piazza SS. Annunziata 12  
50122 Florence, Italy  
Tel: +39 055 20330  
Fax: +39 055 2033 220  
florence@unicef.org

[www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

**Deutsches Komitee für UNICEF e.V.**

Höninger Weg 104  
50969 Köln  
Tel: +49 221 / 93650-0  
Fax: +49 221 / 93650-279  
mail@unicef.de

[www.unicef.de](http://www.unicef.de)