

„Kinderrechte auf der lokalen Ebene – Wer ist dafür eigentlich zuständig?“

Dr. Sebastian Sedlmayr, UNICEF Deutschland

22. November 2018

Gelsenkirchen

[Folie 1, Titelbild]

Anrede,

Lassen Sie mich zu Beginn einen kleinen gedanklichen Ausflug machen.

In dem Herbst 2015, der unser Land verändert hat, stand ich eines morgens am Eingang zu einem sehr großen Parkplatz im Kölner Stadtteil Chorweiler. Der Eingang war abgeriegelt und die Parkplatzfläche und mit hohen Zäunen umstellt.

Dahinter lebten zu der Zeit mehr als 1.000 Menschen in Zelten, unter ihnen auch einige Kinder. Manche waren noch sehr erschöpft von der Flucht.

Doch die Kinder, die schon etwas länger hier waren, langweilten sich und fragten uns als Vertreter von UNICEF, wann sie endlich in die Schule gehen könnten.

Für meine Kollegen aus der Genfer UNICEF-Europazentrale und mich war der Fall eigentlich klar. Die Kinderrechtskonvention garantiert allen Kindern umfassende

Bildungsrechte, und Deutschland hatte die Konvention ratifiziert. Für

Asylantragsteller galt in Einklang mit der Kinderrechtskonvention speziell die EU-Aufnahmerichtlinie von 2013, die Kindern spätestens drei Monate nach ihrer Ankunft den Zugang zum Bildungssystem verspricht.

Außerdem hatte ich meinen internationalen UN-Kollegen vor unserem Besuch in Köln versichert, dass das deutsche Kinder- und Jugendhilfegesetz für alle Kinder in

Deutschland gelte und somit auch der Schutz dieser Kinder gewährleistet sein müsste.

Auf diesem Parkplatz haben wir sehr viel über die lokalen Zuständigkeiten für Kinder in Deutschland gelernt.

Wir haben verstanden: Eine völkerrechtliche Verpflichtung begründet noch keine Zuständigkeit.

Bis zu unserem Besuch hatte kein Vertreter des örtlichen Jugendamtes einen Fuß in das Flüchtlingsdorf gesetzt. Bund und Länder hatten sich darauf verständigt, dass das Kinder- und Jugendhilfegesetz für Flüchtlingsunterkünfte nur begrenzt gilt, denn sonst hätten alle diese Einrichtungen nach den Standards der Kinder- und Jugendhilfe gestaltet werden müssen, was angesichts der Notsituation 2015 und 2016 verständlicherweise nicht möglich erschien. Und Erstaufnahmeeinrichtungen wie die in Köln unterstanden direkt der Landesregierung, nicht der Kommune. Das Ergebnis war, dass sich von den deutschen Behörden offenbar keine für den Schutz dieser Kinder zuständig fühlte.

Ähnlich verhielt es sich mit dem Schulzugang. Denn nach geltendem Landesrecht beginnt die Frist bis zum Einsetzen der Schulpflicht erst an dem Tag, an dem das Kind aus der Erstaufnahmeeinrichtung an eine Kommune verwiesen worden ist. Hier liegt die Zuständigkeit zwar klar, aber das nützt dem Kind wenig, wenn es nicht aus der Erstaufnahme herauskommt, weil sich das Asylverfahren in die Länge zieht.

An der Frist zur Einschulung hat sich nichts geändert. Nach dem Stand vom 22. Juli 2018 waren in Nordrhein-Westfalen von den insgesamt 3.189 minderjährigen Geflüchteten in den Aufnahmeeinrichtungen 1.140 länger als drei Monate untergebracht.

Klar ist: Die Situation der geflüchteten Kinder 2015 und 2016 war eine Ausnahmesituation. Aber gerade extreme Situationen zeigen uns, ob wir es mit den Kinder- und Menschenrechten ernst nehmen und ob wir uns im Klaren darüber sind, was zu tun ist, um diese Rechte zu wahren.

Das gilt für die Frage, ob Entführer zum Geständnis gefoltert werden dürfen genauso wie für die Wahrung der Grundrechte von geflüchteten Menschen, wenn ihre Zahl das bisher Gekannte übersteigt.

Oder, um ein Beispiel zu nehmen, das sich vielleicht näher an Ihrer Erfahrungswelt als Lehrerinnen und Lehrer orientiert: Wenn alle sich super verstehen im Klassenchat, wenn niemand gemobbt wird und wenn niemand bedroht wird, dann braucht man vordergründig betrachtet auch kein Recht auf Schutz vor Gewalt.

Und wenn es dann doch passiert?! Dann wird es wenig nutzen, mit der Kinderrechtskonvention zu wedeln und Artikel 17 vorzulesen. [Art. 17 UNKRK: „Zugang zu den Medien; Kinder- und Jugendschutz“]

Die Kinderrechte sind eine wundervolle Idee.

Aber sie wirken nur, wenn sie vermittelt, verstanden und umgesetzt werden.

Und, das haben wir spätestens 2015 gelernt: In Deutschland wird dann etwas umgesetzt, wenn die Zuständigkeit geklärt ist.

UNICEF hat deshalb 2016 mit dem Bundesfamilienministerium und vielen Partnern Mindeststandards zum Schutz von Kindern in Flüchtlingsunterkünften aufgestellt. Zu diesen Standards gehört unter anderem auch der rasche Zugang zum Schulsystem. Und eine saubere Klärung der Zuständigkeiten. Nordrhein-Westfalen hat hier übrigens große Fortschritte gemacht und zum Beispiel ein landesweit verbindliches Schutzkonzept für die Flüchtlingseinrichtungen beschlossen.

Folie 2 (Symbole)

Um nun aber die Frage etwas systematischer zu beantworten, die mir für meinen Vortrag gestellt worden ist – „Kinderrechte auf der lokalen Ebene – Wer ist dafür eigentlich zuständig?“ – möchte ich drei Hauptgesichtspunkte hervorheben und erläutern:

1. Wir sehen uns an, was in der allgemeingültigen Norm steht, also in der UN-Kinderrechtskonvention selbst.
2. Wir überprüfen bestehende Institutionen, Vorschriften und Prozesse auf ihre kinderrechtliche Relevanz und zeigen den Akteuren Handlungsoptionen auf, wie Kinderrechte konkret umgesetzt werden können. Kurz: Wir basteln eine Anleitung, zum Beispiel für Schulen.
3. Wir gehen von der Perspektive des Kindes aus und überlegen dann, wer für die Umsetzung zuständig ist.

Der erste Punkt ist relativ rasch erledigt. Entscheidend ist Artikel 4 der Kinderrechtskonvention:

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

Die Quintessenz ist: alle staatlichen Stellen sind prinzipiell zuständig. Fragen Sie mal bei Ihrem örtlichen Grünflächenamt nach, ob die das schon wissen.

Punkt 2 macht deutlich: Es bedarf je nach Kontext unterschiedlicher Konzepte. Kinderschutz im Klassenraum braucht ein anderes Konzept als Kinderschutz im Sportverein. Eine Schule braucht ein anderes Konzept als eine Kommune.

Genau an der Stelle setzt zum Beispiel Ihre wertvolle Arbeit im Landesprogramm Kinderrechte-Schulen in NRW an. Auf Basis der UN-Kinderrechtskonvention und eines auf die Praxis orientierten Fortbildungsprogramms suchen Sie nach den ganz individuellen Lösungen in Ihrer Schule, mit Ihren Schülerinnen und Schülern und deren Eltern. Sie erklären sich zuständig für die Umsetzung der Kinderrechte, und Sie ermuntern Andere, das auch zu tun.

An dieser Stelle schon einmal ein ganz großer, herzlicher Dank für Ihren Einsatz!
Und ein ganz besonderer Dank an das Land NRW und die Partner im Programm!

Wir sehen in unserer Arbeit immer wieder: Es braucht den festen Entschluss, etwas für Kinder zu tun, sonst passiert sehr wenig. Denn abgesehen von der Jugendhilfe ist kaum eine Stelle verpflichtet, sich um Kinder zu kümmern. Selbst die Schule ist es zunächst mehr hinsichtlich des Lernerfolgs als in Bezug auf die gesamte Palette der Kinderrechte.

Sie aber haben sich entschlossen, die Kinderrechte ernst zu nehmen und umzusetzen, und nun erarbeiten Sie konkrete Wege dafür.

Wenn der Entschluss gefasst ist, kommt Punkt 3 ins Spiel:

Die dritte Herangehensweise zur Ermittlung der Zuständigkeit ist die Einbeziehung der Perspektiven der Kinder und Jugendlichen selbst.

Das heißt nicht, dass Kinder und Jugendliche überall dabei sein oder sich in Gremiensitzungen langweilen müssen, wie wir manchmal.

Sondern es heißt, dass die Prozesse so gestaltet sein sollten, dass die Kinder- und Jugendperspektive einfließen muss und dass sie entsprechend zu würdigen ist, bevor eine Entscheidung getroffen wird.

Erst wenn wir wissen, was Kinder benötigen, können wir genau sagen, wer im speziellen Fall dafür zuständig ist.

Ein Beispiel: Die kleine Stadt Remchingen in Baden-Württemberg hat den Beschluss gefasst, sich der Initiative „Kinderfreundliche Kommunen“ von UNICEF Deutschland und dem Deutschen Kinderhilfswerk anzuschließen. Zu dem Zeitpunkt wurde gerade der Rathausplatz neu geplant. Obwohl der Architektenentwurf schon fertig diskutiert war, knappste die Stadt eine ordentliche Fläche für Kinder ab. Die Architekten waren sauer. Aber die Stadt ließ sich nicht beirren. Sie lud 200 Schülerinnen und Schüler ein, sich Gedanken zu machen, was vor dem Rathaus entstehen sollte.

Das Ergebnis war: Das Wort „Remchingen“ wird in großen Buchstaben vor dem Rathaus aufgebaut und soll als Spielplatz dienen. Das „R“ wird beispielsweise eine Rutschbahn, zwischen den Buchstaben können die Kinder über Hängebrücken laufen. Können Sie sich ein schöneres Aushängeschild für eine kinderfreundliche Kommune vorstellen?

Was sagt uns das Beispiel über die lokalen Zuständigkeiten? Es brauchte in diesem Fall das Amt des Bürgermeisters, das Bauamt, das Hauptamt und den so genannten Bauhof. Weil das mit Kindern erarbeitete Projekt umgesetzt werden soll, sind diese Ämter im konkreten Fall zuständig.

Also: Der Rahmen für die Umsetzung der Kinderrechte muss gesetzt sein, in diesem Fall der Stadtratsbeschluss, eine „Kinderfreundliche Kommune“ zu werden. Der Inhalt kommt dann „von unten“, aus den Impulsen der Kinder und Jugendlichen.

[Folie 3, UNICEF-Initiativen in Deutschland]

UNICEF hat auch in Deutschland – wie in jedem Land der Welt – den Auftrag, Wege zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention aufzuzeigen. Das tun wir in der politischen Beratung. Und wir tun es mit der Entwicklung und Förderung praktischer Initiativen. In Deutschland sind dies das „Landesprogramm Kinderrechte-Schulen in NRW“, der Initiative „Kinderfreundliche Kommunen“ und die ebenfalls erwähnte „Bundesinitiative zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“.

Damit verfolgt UNICEF den Ansatz, geeignete Rahmen und Standards zu etablieren.

Mit dem Landesprogramm verbinden Sie alle drei Hauptgesichtspunkte der lokalen Umsetzung von Kinderrechten: Sie nehmen die Konvention als Grundlage, Sie etablieren an Ihrer Schule einen Prozess und eine Struktur, in der die Kinderrechte konkret umgesetzt werden können, und Sie beziehen (hoffentlich) die Schülerinnen und Schüler mit ein.

Wie die Kinderrechte umgesetzt werden, entscheidet sich immer am besten vor Ort. Köln hat seine Hauptsatzung geändert und Kinderrechte zum Leitprinzip erhoben. Regensburg hat mit viel Aufwand einen Jugendbeirat gegründet. Wolfsburg bildet professionelle „Partizipationsbegleiter/innen“ für Kinder und Jugendliche aus.

Es braucht aber einen verbindlichen und verbindenden übergeordneten Rahmen in Deutschland, damit alle Schulen, alle Kommunen, auch alle Bezirksregierungen und alle Bundesländer, die Rechte von Kindern und Jugendlichen umsetzen können.

Der aktuelle Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11. Oktober 2018 zur „Menschenrechtsbildung in der Schule“ bildet einen solchen Rahmen für Ihre Arbeit.

(Danke an Herrn Reichel!) Wir würden uns wünschen, dass der Beschluss breite Beachtung findet und dass die darin enthaltenen Empfehlungen umgesetzt werden, zum Beispiel die Einrichtung eines regelmäßigen Austauschs zwischen den Ländern in Fragen der Kinder- und Menschenrechte.

Als der große verbindliche und verbindende Rahmen über alle Grenzen von Zuständigkeiten, staatlichen Ebenen und Funktionen hinweg wäre aus unserer Sicht die ausdrückliche Aufnahme der Kinderrechte in das deutsche Grundgesetz am besten geeignet.

Deutschland würde damit zum Ausdruck bringen, dass die UN-Kinderrechtskonvention mit ihren Grundsätzen und ihren spezifischen Rechtsnormen in jeder Schule, in jeder Kommune und in jeder Amtsstube gilt.

Sehr geehrte Damen und Herren,

dass Sie auch ohne grundgesetzliche Verankerung an diesem Programm teilnehmen zeigt, dass Sie besonders engagiert sind, und dafür möchte ich Ihnen im Namen der Kinder danken, die von Ihrem Einsatz profitieren.

Ich wünsche Ihnen einen anregenden Austausch untereinander und eine erfolgreiche Umsetzung in Ihren Schulen in Nordrhein-Westfalen.

[Folie 4, Danke]

Vielen Dank.