

### Die Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen stärken: Dokumentation eines Fachgesprächs über die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2006). *Die Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen stärken: Dokumentation eines Fachgesprächs über die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland* (Dokumentation / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-317857>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Die Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen stärken:

Dokumentation eines  
Fachgesprächs über die Umsetzung  
der Kinderrechtskonvention  
in Deutschland





---

# Impressum

---

**Deutsches Institut für Menschenrechte  
German Institute for Human Rights**

Zimmerstr. 26/27  
D-10969 Berlin  
Tel.: +49 (0)30 - 25 93 59-0  
Fax: +49 (0)30 - 25 93 59-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Autorinnen:  
Claudia Lohrenscheit  
Lothar Krappmann  
Gerda Holz  
Albert Riedelsheimer  
Petra Wagner  
Hans Eberwein  
Klaus Roggenthin  
Sebastian Schulz

Konzeption und Redaktion:  
Claudia Lohrenscheit

Realisation:  
Muschalle & Partner

Februar 2006

ISBN 3-937714-17-0



---

# Die Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen stärken:

Dokumentation eines  
Fachgesprächs über die Umsetzung  
der Kinderrechtskonvention  
in Deutschland



Deutsches Institut  
für Menschenrechte





# Vorwort

---

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat 2004 eine Reihe von Veranstaltungen durchgeführt, mit denen es den so genannten „Abschließenden Bemerkungen“ der menschenrechtlichen Vertragsorgane der Vereinten Nationen zu deutschen Staatenberichten Nachachtung verschaffen und zur besseren Umsetzung verhelfen möchte.

Auch der UN-Kinderrechtsausschuss hat – in Antwort auf den zweiten deutschen Staatenbericht – im Jahr 2004 solche Empfehlungen an die deutsche Politik ausgesprochen. In einem Fachgespräch des Instituts am 23. November 2004 haben Akteure aus Regierung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft die Empfehlungen und Schritte zu ihrer Umsetzung diskutiert.

Mit dieser Publikation sollen die Referate und Beiträge für das Fachgespräch einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt werden. Neben einer Einführung in Funktion und Arbeitsweise des UN-Kinderrechtsausschusses gehen die Beiträge auf aktuelle und dringende Fragen der Kinderrechtspolitik ein – erwähnt seien die Bekämpfung der Kinderarmut, der Rechtsschutz für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Bildungsrechte für Kinder. Abschließend zeigt die Darstellung des Nationalen Aktionsplans für Kinderrechte klare Perspektiven für die Weiterarbeit auf.

Wir danken allen Referentinnen und Referenten, dass sie ihr Referat für das Fachgespräch zu einem Beitrag für die vorliegende Dokumentation ausgearbeitet haben.

Berlin, im Februar 2006  
Deutsches Institut für Menschenrechte

Dr. Heiner Bielefeldt  
Direktor

Frauke Seidensticker  
Stv. Direktorin





# Inhalt

---

1 Claudia Lohrenscheit <b>Einführung – Kinderrechte sind Menschenrechte</b> .....	6	6 Hans Eberwein <b>Bildungsrechte von Kindern und Jugendlichen mit Lernschwierigkeiten stärken</b> .....	35
2 Lothar Krappmann <b>Der Dialog des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland im Januar 2004 (nach Art. 44 des Übereinkommens)</b> .....	10	7 Klaus Roggenthin <b>Monitoring für Kinderrechte: Eckpunkte für das Monitoring und die Evaluation des Nationalen Aktionsplans „Für ein kindgerechtes Deutschland 2005-2010“ (NAP)</b> .....	41
3 Gerda Holz <b>Kinderarmut in Deutschland bekämpfen – Herausforderungen für Gesellschaft und Staat</b> .....	13	8 Sebastian Schulz <b>Protokoll</b> Fachgespräch zu den Abschließenden Bemerkungen des UN-Kinderrechtsausschusses (CRC) zum 2. Staatenbericht Deutschlands am 23. November 2004 im Haus der Bundes- pressekonferenz, Berlin .....	43
4 Albert Riedelsheimer <b>Die Rechte von Flüchtlingskindern stärken</b> .....	23	9 <b>Die Autorinnen und Autoren</b> .....	49
5 Petra Wagner <b>Bildungsrechte von Kindern und Jugendlichen stärken – von Anfang an!</b> .....	30		



Claudia Lohrenscheit

# 1 Einführung – Kinderrechte sind Menschenrechte

---

Die Einsicht in die Notwendigkeit, Kindern und Jugendlichen besonderen Schutz zu gewähren, fand ihren Niederschlag erstmals in der Genfer Erklärung von 1924. Etwa dreißig Jahre später, 1959, verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Erklärung über die Rechte des Kindes, mit der die Mitgliedsstaaten aufgefordert wurden, sich für den Schutz und die Stärkung von Kinderrechten einzusetzen. Der Charakter einer Erklärung ist jedoch nicht rechtsverbindlich, so dass – vor allem auf Initiative Polens – die Vereinten Nationen rund weitere dreißig Jahre später, 1989, das mittlerweile rechtsverbindliche *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* auf den Weg brachten. Es ist ein Meilenstein in der Entwicklung der Kinderrechte, da es weltweit das erste rechtsverbindliche Dokument auf diesem Gebiet ist. Fast allen UN-Mitgliedsstaaten (außer USA und Somalia) haben die Kinderrechtskonvention ratifiziert. Eine Reihe von Staaten haben jedoch bei der Unterzeichnung Vorbehaltserklärungen abgegeben, die sich auf bestimmte Inhalte und Vorgaben des Übereinkommens beziehen und der umfassenden Verwirklichung der Kinderrechte im Wege stehen, so auch Deutschland (siehe unten).

Ein Kind ist nach der Definition des Artikel 1 der Kinderrechtskonvention jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Streng genommen müsste die Konvention also eher „Übereinkommen über die Rechte von Kindern und Jugendlichen“ genannt werden, damit sich alle jungen Menschen gleichermaßen davon angesprochen fühlen können.

## **Warum gibt es eine spezielle Konvention über den Schutz der Kinderrechte?**

Das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen umfasst derzeit sieben zentrale Menschenrechtsverträge. Der Internationale Pakt über bürgerliche

und politische Rechte (1966) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) bilden zusammen mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, die als Erklärung zwar keinen rechtsverbindlichen Charakter hat, jedoch als Völkergewohnheitsrecht gilt, die universelle Charta der Menschenrechte (Universal Bill of Rights). Weitere Spezialkonventionen wurden geschaffen, um die Menschenrechte besonders verwundbarer Gruppen oder spezielle einzelne Rechte zu schützen. Hierzu gehören die Anti-Rassismuskonvention von 1965, das Übereinkommen zum Schutz vor Folter von 1984, die Frauenrechtskonvention von 1979, die Kinderrechtskonvention von 1989 und schließlich, der jüngste Menschenrechtsvertrag von 2003, die Konvention zum Schutz der Menschenrechte von Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familien. Alle Menschenrechtsverträge werden von den jeweiligen Vertragsausschüssen überwacht, die Staatenberichte annehmen, diese mit den Delegationen aus den einzelnen Mitgliedsstaaten erörtern und anschließend Empfehlungen abgeben. Neben den Ausschüssen existieren weitere Menschenrechtsinstrumente, wie beispielsweise die Sonderberichterstatter, die über die Einhaltung bestimmter Rechte wachen. Bei einzelnen Menschenrechtsverträgen besteht darüber hinaus die Möglichkeit, dem jeweiligen Ausschuss eine Individualbeschwerde vorzulegen.

Die Rechte des Kindes sind in einer Spezialkonvention verbrieft, gerade weil Kinder besonderen Schutz und besondere Unterstützung benötigen. Die Kinderrechtskonvention definiert insgesamt 54 Artikel, mit denen bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gleichermaßen erfasst werden. Genauso wie allen Menschenrechten liegen den Kinderrechten zwei bzw. drei Kernprinzipien zugrunde: Sie sind *universell*, d.h. sie gelten für alle Kinder ohne Unterschied weltweit. Sie sind *unteilbar*, d.h. alle Kinderrechte sind sowohl Freiheitsrechte als auch Gleich-

heitsrechte, wobei die 54 Artikel der Kinderrechtskonvention in keinem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen. Es lassen sich nicht einzelne Rechte wie in einem Katalog herausgreifen, sondern sie stehen in einem systematischen Zusammenhang zueinander. Das Prinzip der Unteilbarkeit wird ergänzt und erläutert durch ein drittes Kriterium, das auf die Verwobenheit der Menschenrechte miteinander abzielt: Menschenrechte und auch Kinderrechte sind *interdependent*, d.h. sie bedingen sich gegenseitig und können nur als Ganzes vollständig verwirklicht werden.

Für die Realisierung der Kinderrechte sind die Staaten verpflichtet, die Rechte zu *achten*, d.h. die Staaten dürfen die Rechte nicht verletzen. Neben diesen Achtungspflichten beinhaltet der Menschenrechtsschutz die Schutzdimension, d.h. *Schutzpflichten*, die Staaten verpflichten, Kinder auch vor allen Formen von Gewalt und Misshandlung durch Dritte zu schützen. Weiterhin bestehen für Staaten *Pflichten zur Gewährleistung*, d.h. positive Handlungspflichten, Maßnahmen zu ergreifen, die für die Umsetzung notwendig sind.

Diese Staatenpflichten beziehen sich nicht nur auf die Kinderrechtskonvention an sich, sondern umfassen bei Ratifikation gleichermaßen auch zwei Fakultativprotokolle zu dem Übereinkommen. Das erste Zusatzprotokoll betrifft die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten. Es wurde durch die Resolution 54/263 der Generalversammlung der UNO am 25.05.2000 angenommen und trat 12.02.2002 in Kraft. Das zweite Fakultativprotokoll betrifft die Bekämpfung von Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie, angenommen durch die Resolution 54/263 der Generalversammlung am 25.05.2000 und in Kraft getreten am 18.01.2002.

### Warum ist die Kinderrechtskonvention so wichtig?

Kinder benötigen nicht nur besonderen Schutz, Fürsorge und Unterstützung, sondern sie sind grundsätzlich Träger eigener Rechte. Dieser Grundsatz der Kinderrechtskonvention, Kinder als Rechtssubjekte zu betrachten, stellt eine sehr maßgebliche Veränderung dar. Die Achtung und der Schutz ihrer unveräußerlichen Würde muss die zentrale Leitlinie sein für alle, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten. Sie sind somit nicht nur Objekte von Schutz und Fürsorge durch Erwachsene, sondern sie sind auch Subjekte ihrer

eigenen Entwicklung, die sie selbst mitbestimmen sollen und können. Leitgedanke der Kinderrechtskonvention ist das in Artikel 3 festgelegte *Wohl des Kindes* (Engl.: best interest of the child). Das beste Interesse des Kindes soll Vorrang bei allen Entscheidungen erhalten, die Kinder betreffen (z.B. in öffentlichen und privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, an Gerichten, in Verwaltungsbehörden, bei der Gesetzgebung etc.). Im direkten Zusammenhang mit Artikel 3 der Kinderrechtskonvention steht Artikel 12, der als Grundlage für die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen gilt:

(1) „Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

Die beste Basis, das Wohl des Kindes zu ermitteln, besteht darin, den Kindern die Möglichkeit zu geben, ihre Meinung zu äußern. Mit der Grundlage dieses Rechts auf freie Meinungsäußerung verbinden sich die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen. Diese stellen umfassende Forderungen an die Erwachsenen, die in Einrichtungen mit und für Kinder und Jugendliche arbeiten. Sie werden allerdings erst in der jüngeren kinderrechtspolitischen Diskussion stärker betont.

Die Kinderrechte gelten für alle Kinder frei von Diskriminierung und ohne Ausnahmen – dies wird in Artikel 2 des Übereinkommens deutlich:

(1) „Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung.“

Menschen- und Kinderrechte schützen vor rassistischer Diskriminierung, vor Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe, des Geschlechts, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, der politischen oder sonstigen Anschauung, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des Status des Kindes oder seiner Eltern bzw. des Vormunds. Es gibt keine Kinder, denen per se das Recht abgesprochen werden kann, über ihr eigenes Wohl mitzubestimmen etwa weil sie beeinträchtigt sind oder eine Behinderung haben. Nach der Kinderrechtskonvention ist davon auszugehen, dass jedes Kind – entsprechend seiner Fähigkeiten – einbezogen werden kann. Dies bedingt natürlich, dass Erwachsene sich darauf einlassen, die Meinung von Kindern und Jugendlichen anzuhören und

zu berücksichtigen. Die Kinderrechtskonvention prägt hier das Prinzip, dass jedes Kind willkommen, und seine Meinung wichtig ist. Kein Kind sollte von vorneherein in seinen Beteiligungsrechten beschnitten werden.

### Kinderrechte in Deutschland

Die Überwachung der Einhaltung der Kinderrechte erfolgt bei den Vereinten Nationen über die bereits erwähnten Staatenberichte, die jeder Mitgliedsstaat periodisch alle fünf Jahre beim zuständigen Ausschuss einzureichen hat. Der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen legt zu den Staatenberichten abschließende Bemerkungen vor. Dabei werden auch die so genannten Parallel- oder Schattenberichte ausgewertet, die von Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft bei dem Ausschuss eingereicht werden. In Deutschland werden diese Parallelberichte von der National Coalition erstellt und koordiniert. Der National Coalition für die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland gehören mehr als neunzig Organisationen und Institutionen an, die sich für die Rechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland einsetzen.

Deutschland hat die Kinderrechtskonvention bereits 1990 unterzeichnet (1992 ratifiziert). Im Jahr 2004 wurde der zweite deutsche Staatenbericht vor dem Ausschuss verhandelt. Die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zum zweiten Staatenbericht umfassen insgesamt mehr als 60 einzelne Empfehlungen.<sup>1</sup> Das Fachgespräch des Deutschen Instituts für Menschenrechte, das die vorliegende Publikation dokumentiert, konzentrierte sich auf vier ausgewählte Themenbereiche:

- die Bekämpfung von Kinderarmut,
- die Rechte von Flüchtlingskindern,
- Bildungsrechte von Kindern und Jugendlichen (Schwerpunkte: frühkindliche Erziehung und Förderung von Kindern mit Lernschwierigkeiten)
- das Monitoring von Kinderrechten in Deutschland.

### Schwerpunktt Themen des Fachgesprächs „Kinderrechte in Deutschland stärken“

Für die thematische Diskussion der Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses waren Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zur Diskussion eingeladen. Die ausgewählten Themenbereiche wurden durch Impulsreferate eingeleitet, die im zweiten Teil dieser Dokumentation der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Das Protokoll von *Sebastian Schulz* gibt einen Gesamtüberblick sowohl über die Impulsreferate der Expertinnen und Experten, als auch über zentrale Schwerpunkte der sich anschließenden Diskussion.

Der erste Beitrag dieser Dokumentation von *Lothar Krappmann* führt in die Arbeits- und Funktionsweise des Kinderrechtsausschusses der Vereinten Nationen und seine Bedeutung für die Realisierung der Kinderrechte in Deutschland ein. Lothar Krappmann bringt hier als deutsches Mitglied im UN-Kinderrechtsausschuss seine Erfahrungen und Expertise aus der Ausschussarbeit ein und erläutert das Verfahren zur Prüfung der Fortschritte bei der Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland.

Die folgenden Fachbeiträge setzen sich mit den ausgewählten Themenbereichen auseinander. Sie basieren auf den langjährigen Erfahrungen der wissenschaftlichen und praktischen Arbeit der Expert/innen und geben ihre Einschätzungen, Kritikpunkte und Empfehlungen an die Politik wieder. *Gerda Holz* liefert in ihrem Beitrag „Kinderarmut in Deutschland bekämpfen – Herausforderungen für Gesellschaft und Staat“ aktuelle Daten zur Situation armer Kinder und Jugendlicher. Sie stützt sich dabei auf umfassende Erkenntnisse der kindbezogenen Armutsforschung, die im Rahmen der AWO-ISS-Kinderarmutsstudien seit 1997 gewonnen werden.

Deutschland hat bei der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention Vorbehaltserklärungen abgegeben, mit denen die Wirksamkeit bestimmter Rechte eingeschränkt wird. Sehr umstritten ist der ausländerrechtliche Vorbehalt, der die Wirkung der Kinderrechte zugunsten der nationalen ausländer- und asyl-

1 Alle Dokumente zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Deutschland sind inklusive der deutschen Staatenberichte und der Abschließenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses der Vereinten Nationen auf der Homepage des Deutschen Instituts für Menschenrechte einsehbar unter: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-503/\\_nr-3/ji.html](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_article.php/_c-503/_nr-3/ji.html)

rechtlichen Regelungen einschränkt. *Albert Riedelsheimer* diskutiert in seinem Beitrag „Die Rechte von Flüchtlingskindern stärken“ die Konsequenzen, die sich aus den ausländer- und asylrechtlichen Einschränkungen insbesondere für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ergeben.

*Petra Wagner* und *Hans Eberwein* behandeln in ihren Beiträgen die Bildungsrechte von Kindern und Jugendlichen aus zwei unterschiedlichen Perspektiven. Beiden Autor/innen gemeinsam ist jedoch ihre eher kritische Auseinandersetzung mit den Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses. *Petra Wagner* macht sich mit ihrem Beitrag für die Bildungsrechte der ganz Kleinen stark. Sie plädiert für einen Zugang zu früher Bildung für alle Kinder frei von Diskriminierung. Dabei ist das Konzept einer inklusiven Bildung und Betreuung zentral, mit dem die Vielfalt und Heterogenität von Kindern unterschiedlichster Herkunft in den Mittelpunkt rückt. *Hans Eberwein* setzt sich in seinem Beitrag zur Situation von Kindern und Jugendlichen mit Lernschwierigkeiten zunächst kritisch mit Begrifflichkeiten, wie etwa dem Begriff der „Behinderung“, auseinander. Er beschreibt den Paradigmenwechsel, mit dem nun nicht mehr nach der Schulfähigkeit der Kinder gefragt wird, sondern nach der Lernorganisation. Es muss gewährleistet sein, alle Kinder aufzunehmen und angemessen zu fördern. Sein Beitrag dokumentiert am Schluss auch die Forderungen, die während des Fachgesprächs von den Expertinnen und Experten diskutiert wurden.

### „Nationaler Aktionsplan. Für ein kindgerechtes Deutschland 2005–2010“

Ein wichtiger Schutzmechanismus für Menschenrechte sind Nationale Aktionspläne (NAP), mit denen ein Land spezifische Ziele und Vorhaben für einen bestimmten Zeitraum zum Schutz der Menschenrechte festlegen kann. Solche Nationalen Aktionspläne wurden beispielsweise angeregt für die Bekämpfung von Rassismus oder auch für die stärkere Förderung von Menschenrechtsbildung. Beide konnten jedoch in Deutschland bislang nicht realisiert werden. Für die Umsetzung der Kinderrechte verabschiedete die Bun-

desregierung unter der Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2005 einen Nationalen Aktionsplan. Diese Initiative geht zurück auf den Weltkindergipfel in New York 2001. Mit dem NAP konkretisiert die Bundesregierung Ziele und Maßnahmen für ein kindergerechtes Deutschland. Es werden sechs Handlungsfelder identifiziert, u.a. zu Bildung, Gesundheit, der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen und zu den internationalen Verpflichtungen und Vorgaben durch die Vereinten Nationen. An der Ausarbeitung des Plans haben Kinder selbst mitgewirkt. In vorbereitenden Workshops konnten sie ihre eigenen Ideen und Vorstellungen in den Prozess der Entwicklung des NAP mit einbringen. Auch die Zivilgesellschaft (hier vor allem die National Coalition) brachte ihre Expertise zur Entwicklung des NAP aktiv mit ein. Der Aktionsplan ist für die einzelnen Organisationen, die sich für den Schutz der Kinderrechte in Deutschland engagieren, eine wichtige Berufungsgrundlage.

*Klaus Roggenthin* (BMFSFJ) erläutert in seinem Beitrag den partizipativen Entstehungsprozess des Aktionsplans und gibt Hinweise über seine Verbreitung, Evaluation und das Monitoring der festgelegten Ziele.

Insgesamt soll die vorliegende Dokumentation des Fachgesprächs dazu beitragen, dass die Funktion und Arbeitsweise des UN-Kinderrechtsausschusses in Deutschland bekannter gemacht wird. Die konkreten Empfehlungen zum zweiten deutschen Staatenbericht geben wichtige Hinweise über gelungene Maßnahmen für den Schutz und die Förderung der Kinderrechte. Aber sie zeigen auch die Defizite auf und machen Vorschläge für ihre Behebung, die für alle Personen und Organisationen, die sich für Kinderrechte engagieren, nutzbar sind. Mit den dokumentierten Beiträgen, die für die Diskussion zwischen Vertreter/innen aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft ausgewählt wurden, ergibt sich darüber hinaus die Möglichkeit zur vertiefenden Auseinandersetzung mit schwerwiegenden Problemen, die einer umfassenden Verwirklichung der Kinderrechte für alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland nach wie vor entgegen stehen.

Lothar Krappmann

## 2 Der Dialog des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland im Januar 2004 (nach Art. 44 des Übereinkommens)

Als Mitglied des Ausschusses für die Rechte des Kindes begrüße ich sehr, dass das Deutsche Institut für Menschenrechte zu dieser Tagung einlädt. Unserem Ausschuss liegt sehr daran, dass die Abschließenden Bemerkungen nach den Aussprachen über Staatenberichte in den jeweiligen Staaten Aufmerksamkeit finden, verbreitet und diskutiert, aber insbesondere dazu genutzt werden, an der Umsetzung der Konvention weiter zu arbeiten. Ich danke, dass mir die Gelegenheit zu einer kurzen Einleitung gegeben wird.

Die Bezeichnung des Dokuments, das unmittelbar nach der gemeinsamen Sitzung von Regierungsdelegation und UN-Ausschuss entsteht, „Abschließende Bemerkungen“ als deutsche Übersetzung des englischen Ausdrucks Concluding Observations, legt nahe, in diesem Dokument eine Art Schlussstrich unter dem Verfahren zu sehen. Tatsächlich sind Concluding Observations im Sinne des Prozesses, der mit der Konvention vorangebracht werden soll, ein Zwischenresümee, das in die Zukunft verweist. Concluding Observations benennen auf der einen Seite Problembereiche, die der Ausschuss im ihm vorliegenden Bericht wahrnimmt, und empfehlen Maßnahmen, die nach Meinung des Ausschusses die weitere Umsetzung der Konvention bestimmen sollten.

Nachdem fast alle Staaten ihre Erstberichte und sehr viele inzwischen auch ihre Zweitberichte vorgelegt haben, gewinnen die Concluding Observations für die Folgeberichterstattung der Staaten an den Ausschuss an Gewicht. Der Ausschuss will dies bei der Revision der Richtlinien für die Berichterstattung berücksichtigen, an der er im Rahmen der derzeitigen Bemühungen in den Vereinten Nationen, den Staaten bei der Ausarbeitung der zahlreichen Pflichtberichte entbehrliche Lasten abzunehmen, arbeitet. Bereits in Artikel 44, Absatz 3, der Konvention ist festgehalten, dass grundlegende Angaben im Erstbericht in Folgeberich-

ten nicht wiederholt werden müssen. Die stärkere Ausrichtung der fortlaufenden Berichte auf erkannte Problemfelder würde eine zusätzliche Konzentration ermöglichen. Es muss allerdings auch ein Weg gefunden werden, der sicherstellt, dass neue Probleme vom Ausschuss wahrgenommen werden.

Ich will kurz rekapitulieren, wie sich die „Prüfung der Fortschritte ... bei der Erfüllung der in diesem Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen“ vollzieht, die dem Ausschuss durch Artikel 43 der Konvention übertragen werden. Wenn der Bericht eines Staates im Sekretariat des Ausschusses eingetroffen ist, wird er in die Verkehrssprachen des Ausschusses übersetzt, vervielfältigt, ins Internet gestellt und ein Termin für den Dialog festgesetzt. Dieser Vorlauf beansprucht ein halbes bis drei Viertel Jahr.

Dann, zwei Sitzungen vor der Zusammenkunft mit der Regierungsdelegation, bestimmt der Ausschuss einen Berichtersteller für den Bericht dieses Staates, dessen Aufgabe es ist,

- den Dialog vorzubereiten und in der Sitzung einzuleiten,
- Diskussionsrollen an andere Ausschussmitglieder zu vergeben,
- sicherzustellen, dass die zur Klärung erforderlichen Fragen gestellt werden und
- bei der Ausarbeitung der Concluding Observations darauf zu achten, dass erhaltene Informationen berücksichtigt, weiterhin offene Probleme angesprochen und Vorschläge entwickelt werden, auf welche Punkte sich die Anstrengungen des Staates insbesondere richten sollten.

An dieser Stelle sollte ich einfügen, dass der Ausschuss von einem Mitglied, das aus dem Land stammt, dessen Bericht beraten wird, verlangt, sich aus dem Verfahren herauszuhalten. Man erwartet nicht, dass

das Mitglied den Raum verlässt; man erhofft sich sogar, dass das Mitglied den Ausschuss davor bewahrt, einen objektiven Sachverhalt zu verkennen, aber man reagiert auch befremdet, wenn das Temperament jemanden dazu verführt, diese Grenze zu überschreiten. Ich habe mich strikt aus der Arbeit an den Concluding Observations herausgehalten, habe allerdings dem Ausschuss durch Internetrecherche deutscher Texte geholfen, auf dem neusten Stand der Gesetzgebung in den Bundesländern zum Kopftuch-Tragen zu sein.

Diese Regel, Mitglieder aus Staaten „under consideration“ vom Prüfverfahren auszuschließen, ist erforderlich, weil einige Mitglieder des Ausschusses Regierungsbeamte oder sogar Mitglieder der Regierung ihres Heimatstaates sind und folglich in Loyalitätskonflikte geraten könnten, obwohl die Konvention betont, dass sie in persönlicher Eigenschaft, also wegen ihrer Sachkenntnis und ihres Ansehen, in der Kommission tätig sind. Am einfachsten ist es, diese Regel auf alle anzuwenden.

Man könnte auch in der Gleichheit des informationellen Zugangs einen Grund sehen. Staaten sollen nicht durch ein Mitglied privilegiert sein oder vielleicht in eine nachteilige Lage geraten, weil „ihr“ Mitglied besondere Kenntnisse in das Verfahren einspeisen kann. Die Basis der Informationen und die Wege des Zugangs zu Informationen sollen für alle Staaten gleich sein.

Welche Unterlagen stehen denn zur Verfügung, um sich über die Umsetzung der Kinderrechte in einem Staat zu informieren? Die erste Quelle ist der jeweilige Staatenbericht. Entgegen oft geäußerten Einschätzungen sind viele dieser Berichte informativ und nicht wenige problemorientiert. Die Staaten wissen, dass die Welt voller Informationen über die Lebensverhältnisse und die Lage der Kinder in ihrem Land ist und dass es folglich nicht weit führt, die Situation zu verzeichnen. Die meisten Staaten versuchen folglich, die Situation aus ihrer Sicht verständlich zu machen, zumal wenn sie Hilfe benötigen. Über den deutschen Bericht sage ich, dass er zwar nicht problemorientiert geschrieben war, aber Probleme zu erkennen waren.

Dennoch ist der Ausschuss darauf angewiesen, zusätzliche Informationen, sowohl Daten als auch Einschätzungen, zu erhalten. Fast immer werden ihm solche zusätzlichen Informationen in reichem Maße von NGOs übermittelt, von Nichtregierungsorganisationen, Organisationen aus dem jeweiligen Land und

auch international tätigen, im Falle Deutschlands von der National Coalition, dem Zusammenschluss fast aller im Kinder- und Jugendbereich tätigen Einrichtungen und Verbände, und der UNICEF Deutschland. Außerdem berichtete der UNHCR über die Lage der Flüchtlingskinder.

In einer Vorbereitungssitzung des Ausschusses mit den Repräsentanten dieser Organisationen wurde der kommentierende und ergänzende Bericht der National Coalition zum Regierungsbericht durchgesprochen und weitere Informationen erfragt. Die Aussprache war produktiv, ließ aber einige kinder- und jugendhilferechtliche Fragen offen, weil in der NGO-Gruppe kein wirklicher KJHG-Experte saß. Bei einem Treffen der National Coalition mit der Berichterstatlerin wurde Fehlendes nachgetragen.

Der Dialog im Januar 2004 verlief sachlich, phasenweise zäh und hatte seine Höhepunkte allein in einigen engagierten Statements des Leiters der Delegation, Staatssekretär Ruhenstroth-Bauer. Die deutsche Delegation betonte, schon beginnend bei einer frühen Frage nach der Rücknahme der Vorbehalte, die die Bundesrepublik bei der Ratifikation ausgesprochen hatte, die föderale Struktur der Bundesrepublik, in der die Verantwortung für Kinder weitgehend auf Länder und Kommunen verlagert ist. Der Ausschuss versuchte darauf hin, der vor ihr sitzenden Regierungsdelegation das Eingeständnis abzurufen, dass die Regierung trotzdem für die Umsetzung der Konvention zuständig sei, und beide Seiten verstrickten sich lange in dieser Kontroverse und verloren viel Zeit.

Die Mitglieder der Delegation, Beamte aus dem Familien- und Jugendministerium, dem Justiz- und dem Gesundheitsministerium, waren zweifellos kompetent, was ich sagen kann, weil ich einige aus anderen Zusammenhängen kenne. Aber sie taten sich sehr schwer, ihr Fachwissen in die in Genf verlangte kinderrechtliche Perspektive umzusetzen. Sie waren offensichtlich nicht spezifisch vorbereitet. So wusste zum Beispiel niemand in der Delegation etwas über die Auseinandersetzung um Geburtszertifikate, die in Deutschland geborenen Kindern von Asylanten in Berlin vorenthalten wurden – für den Ausschuss ein wichtiger Punkt. Der Delegationsleiter unterbrach irgendwann sogar eines seiner Delegationsmitglieder, weil Kinder völlig aus den Augen verloren gegangen waren. Bei mehreren angesprochenen Fragen fehlte ein ausgesprochener Kinder- und Jugendhilfe-

experte, denn es gab viel Interesse an diesem Gesetz, aber auch Fragen, wie die Leistungsansprüche nach diesem Gesetz in Zeiten knappen Geldes aufrecht erhalten werden.

Meines Erachtens ist es in diesem Dialog kaum gelungen, in ein konstruktiv-problemorientiertes Gespräch einzutreten. Das mag auch an unserem Ausschuss liegen, der sich möglicherweise nicht genug Detailwissen angeeignet hatte, um Fragen zu formulieren, denen nicht ausgewichen werden kann. An Stellen, an denen er konkret war, etwa bei den Geburtszertifikaten, gab es dann allerdings keine Antwort. Ich habe darüber nachgedacht, ob unser Ausschuss sich möglicherweise sehr viel tiefer auf die Problematik der Kinder in Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas einlässt – in der halb richtigen, halb falschen Annahme, dass die rechtliche Situation der Kinder Europas vergleichsweise gut ist und präzise Vorschläge von Maßnahmen für die Kinder jener Kontinente dringlicher sind, damit UNICEF, WHO, Weltbank Hinweise erhalten, wo sie ansetzen sollten.

Die Problemfelder, die heute im Zentrum stehen, sind im Sinne der Abschließenden Bemerkungen nach dem Dialog mit Deutschland sicherlich gut ausgewählt: Kinderarmut, Flüchtlingskinder, Bildungsrechte sowie das Monitoring von Kinderrechten in Deutschland. Das sind Punkte, bei denen der Ausschuss Fortschritte erhofft.

Der Ausschuss freut sich stets, wenn er Rückmeldungen über Debatten und Maßnahmen erhält, die durch die Beobachtungen des Ausschusses ausgelöst wurden. Uns ist wichtig zu erfahren, ob unsere Empfehlungen die Probleme und Konfliktherde treffen, die auch im Land selber als vorrangig und bearbeitungsbedürftig wahrgenommen werden. Uns liegt sehr daran zu erfahren, inwiefern unsere Aussagen möglicherweise die Situation nicht klar genug angesprochen haben, denn wir sind – hoffentlich – ein lernender Ausschuss, der seine Arbeit verbessern will. Daher wäre hilfreich, wenn nach dieser Tagung eine Rückmeldung zu uns käme, die verdeutlicht, wie die Abschließenden Bemerkungen zum zweiten Bericht Deutschlands aufgegriffen, weitergedacht und in Planung umgesetzt werden.

Gerda Holz

### 3

## Kinderarmut in Deutschland bekämpfen – Herausforderungen für Gesellschaft und Staat

Armut bei Kindern und Jugendlichen war in Deutschland über Jahrzehnte hinweg kein öffentliches, sondern ein fachliches Thema für Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Armut bei Kindern und Jugendlichen wurde als Randproblem angesehen, das es mit Mitteln der Kinder- und Jugendhilfe zu bewältigen galt. Hier wiederum lag das Augenmerk primär auf älteren Jugendlichen, ganz besonders in der Phase des Übergangs von der Schule in den Beruf sowie bei sozialer Auffälligkeit. Die Gruppe der jüngsten und jüngeren Kinder wurde demgegenüber unter der Kategorie „Familie“ mit sozialer Benachteiligung summiert. Heute liegt ein anderes Wissen vor, und Öffentlichkeit wie Politik nehmen die Situation wahr. Gleichwohl hat die Diskussion um einen anderen gesellschaftlichen Umgang mit der Problematik Armut und Armutsfolgen bei Kindern und die Entwicklung neuer, aber ganz anderer Handlungsstrategien als bisher erst begonnen.

Nachfolgend werden Erkenntnisse der kindbezogenen Armutsforschung – deren theoretischer Ansatz vor allem im Rahmen der seit 1997 laufenden AWO-ISS-Kinderarmutsstudie entwickelt und empirisch erprobt wurde – referiert. Ausgehend von der Frage des Umfangs von Armut bei Kindern wird dann auf die Definition und das Konzept zur Erfassung von Kinderarmut eingegangen. Daran anschließend wird skizziert, dass bereits bei Sechsjährigen Armutsfolgen empirisch belegbar sind. Das mehrdimensionale ressourcen- und lebenslagebezogene Konzept öffnet aber auch den Blick darauf, dass eine finanzielle Mangellage nicht allein zu defizitären Lebensbedingungen und Zukunftschancen von Kindern führt, sondern ein sehr differenziertes und breites Spektrum kindlichen Lebens gegeben ist, sowohl für arme wie für nicht-arme Kinder. Schließlich wird auf Ansätze und damit Handlungsmöglichkeiten zur Vermeidung von Armut und Armutsfolgen bei Kindern eingegangen. Dabei sind zwei

Stränge für eine systematische Erforschung und Erprobung bedeutsam, die die beiden Seiten einer umfassenden kindbezogenen Armutsprävention widerspiegeln: zum einen die Umsetzung einer strukturell angelegten und die Rahmen-/Lebensbedingungen beeinflussenden Prävention (als Einwirkung auf die Verhältnisse) und zum anderen die Umsetzung einer individuell ausgerichteten und die Potentiale/Ressourcen von Kindern stärkenden Prävention (als Einwirkung auf das Verhalten). Ist heute Wissen über Kinderarmut als solche vorhanden, so fehlen ein Konzept und nachhaltig wirksame Handlungsstrategien einer kindbezogenen Armutsprävention im umfassenden Sinne.

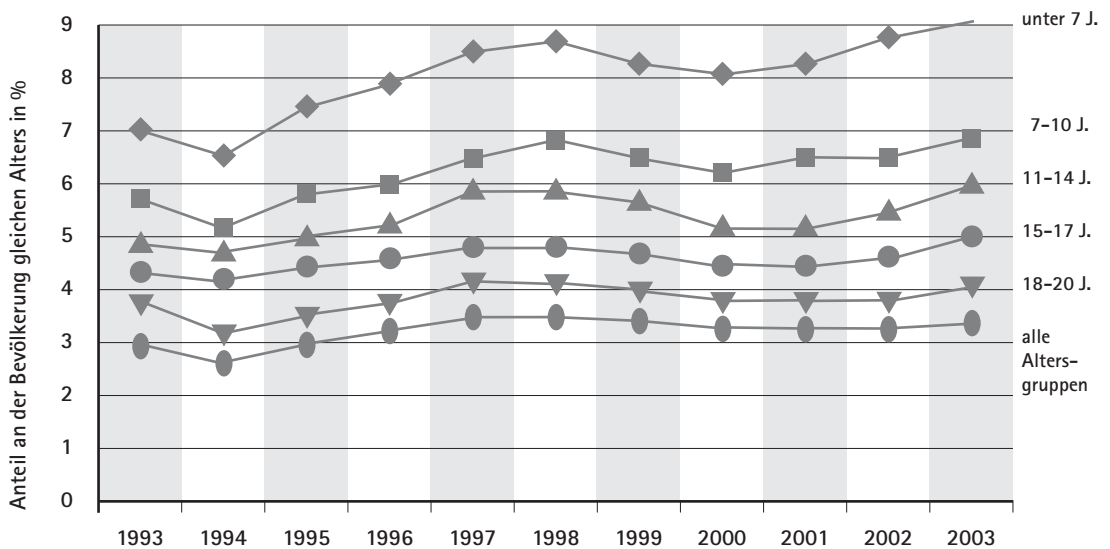
### **Armut stellt ein wachsendes gesellschaftliches Problem dar**

Wird von Armut gesprochen, dann ist zuerst einmal die Einkommensarmut gemeint. Arm in Deutschland ist, wer weniger als 50 Prozent des hier geltenden durchschnittlichen Nettoeinkommens (nach Haushaltsgröße gewichtet) zur Verfügung und/oder Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt hat. In Zahlen heißt dies: Eine Zwei-Eltern-Familie mit zwei Kindern unter 15 Jahren verfügt monatlich über weniger als 1.499 Euro netto, eine Ein-Eltern-Familie mit zwei unter fünfzehnjährigen Kindern über weniger als 1.110 Euro und eine Ein-Eltern-Familie mit einem Kind unter fünfzehn Jahren über weniger als 833 Euro.

Hierzulande leben derzeit rund zwei Millionen Minderjährige in solchen einkommensarmen Familien. Rund 1,1 Millionen beziehen Sozialhilfe; mit Inkrafttreten der Arbeitsmarktreform (Hartz IV) wird für 2005 mit einer Zunahme um rund 500.000 Minderjährige gerechnet.



**Abbildung 1:**  
Sozialhilfequote bei Kindern und Jugendlichen 1993 bis 2003



Aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes ergeben sich für das Jahr 1994 in der Sozialhilfestatistik rückläufige Empfängerzahlen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004. Eigene Darstellung.

Das höchste Armutsrisiko haben seit zwei Jahrzehnten die jüngsten Altersgruppen. Die Quote bei den unter Dreijährigen lag Ende 2003 dreimal so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung. Überdurchschnittlich hoch ist die Quote auch für die Gruppe der Sieben- bis Vierzehnjährigen. KiTa- und Grundschulkinder sind also am stärksten betroffen.

Gefährdet sind vor allem vier Gruppen von Kindern: Kinder von erwerbslosen Eltern, in Ein-Eltern-Familien, mit Migrationshintergrund oder mit mehr als zwei Geschwistern. Weiterhin unterliegen Kinder in Großstädten – dort in benachteiligten Stadtteilen/Quartieren – einem höheren Risiko. Trotzdem leben die meisten unter zehnjährigen Kinder in deutschen Familien mit mindestens einem erwerbstätigen Elternteil, in einer Zwei-Eltern-Familie und auf dem Lande. Offenkundig wird: Einfache Zuschreibungen und Erklärungsmuster reichen nicht.

### Kinderarmut ist komplex und mehrdimensional

Armut bleibt nicht auf die monetäre Ressourcenlage beschränkt. Es gibt nachweislich einen Zusammenhang zwischen geringem Einkommen und erhöhtem

Risiko relativer Benachteiligung. Dieser zeigt sich für Erwachsene wie Kinder in spezifischen, stets komplexen Formen und Wirkungen.

Um Armut bei Kindern erkennen und ermitteln zu können, ist die Leitfrage bedeutsam: Was kommt (unter Armutsbedingungen) beim Kind an? Weiterhin gelten folgende Grundbedingungen eines **kindgerecht(er)en Armutsbegriffes**:

- *Die Definition muss vom Kind ausgehen (kindzentrierte Sichtweise).* Zu berücksichtigen sind die Lebenssituation der untersuchten Altersgruppe und die jeweils anstehenden Entwicklungen, aber auch die subjektive Wahrnehmung der Kinder.
- *Gleichzeitig muss der familiäre Zusammenhang, die Gesamtsituation des Haushaltes, berücksichtigt werden.* Die Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen ist in vielen Bereichen von der Lebenslage der Eltern direkt abhängig.
- *Eine Armutsdefinition für Kinder und Jugendliche ist notwendigerweise mehrdimensional.* Eine rein auf das (Familien-)Einkommen bezogene Armutsdefinition geht an der Lebenswelt der Kinder vorbei. Die einbezogenen Dimensionen müssen geeignet sein, etwas über die Entwicklung und Teilhabechancen der betroffenen Kinder auszusagen.

- *Gleichfalls darf Armut von Kindern nicht als Sammelbegriff für deren benachteiligende Lebenslagen verwendet werden. Nur wenn eine materielle Mangelage der Familie nach definierter Armutsgrenze vorliegt, soll von Armut gesprochen werden.*
- Zur Bewertung der Entwicklungsbedingungen beziehungsweise -möglichkeiten armer Kinder im oben verstandenen Sinn – vor allem im Vergleich zu ökonomisch besser gestellten Kindern – sind folgende **Lebenslagedimensionen** zu berücksichtigen:

(1)	Materielle Situation des Haushaltes („familiäre Armut“)	
(2-5)	<b>Dimensionen der Lebenslage des Kindes</b>	
(2)	Materielle Versorgung des Kindes	Grundversorgung (Wohnen, Nahrung, Kleidung)
(3)	„Versorgung“ im <b>kulturellen</b> Bereich	Bildung (Arbeits-, Spiel- und Sprachverhalten)
(4)	Situation im <b>sozialen</b> Bereich	soziale Integration (Kontakte, soziale Kompetenzen)
(5)	<b>Psychische und physische</b> Lage	Gesundheitszustand, körperliche Entwicklung

Um einen umfassenden Blick auf die kindliche Lebenssituation zu erhalten, werden die vier Dimensionen der Lebenslage des Kindes zu einem Lebenslagenindex zusammengefasst, der die drei **Lebenslagetypen** „Wohlergehen“, „Benachteiligung“ und „multiple Deprivation“ umfasst:

1. „Von **Wohlergehen**“ wird dann gesprochen, wenn in Bezug auf die zentralen (Lebenslage-)Dimensionen aktuell keine ‚Auffälligkeiten‘ festzustellen sind, das Kindeswohl also gewährleistet ist.
2. Eine **Benachteiligung**‘ liegt gemäß Definition dann vor, wenn in einigen wenigen Bereichen

aktuell ‚Auffälligkeiten‘ festzustellen sind. Das betroffene Kind kann in Bezug auf seine weitere Entwicklung als eingeschränkt beziehungsweise benachteiligt betrachtet werden.

3. Von **multipler Deprivation**‘ schließlich ist dann die Rede, wenn das Kind in mehreren zentralen Lebens- und Entwicklungsbereichen ‚auffällig‘ ist. Das Kind entbehrt in mehreren wichtigen Bereichen die notwendigen Ressourcen, die eine positive Entwicklung wahrscheinlich machen.“
- Dergestalt theoretisch entwickelt und empirisch erprobt, lässt sich **Kinderarmut definieren**.

Wird von **Armut bei Kindern** gesprochen, dann gilt:

- Ausgangspunkt ist die **Einkommensarmut**.
- Das Kind lebt in einer **einkommensarmen Familie**.
- Es zeigen sich **kindspezifische Erscheinungsformen** von Armut in Gestalt von materieller, kultureller, gesundheitlicher und sozialer Unterversorgung.
- Die **Entwicklungsbedingungen** des Kindes sind beeinträchtigt, wobei dies ein Aufwachsen im Wohlergehen, mit Benachteiligungen oder in multipler Deprivation umfassen kann.
- Die **Zukunftsperspektiven** des Kindes sind eingeschränkt.

### Armutfolgen bei Kindern sind bereits im frühesten Kindesalter erkennbar

hinsichtlich des materiellen, sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Lebenslagebereiches haben (vgl. Tab. 1).

So lässt sich nachweisen, dass arme Kinder im Vergleich zu nicht-armen doppelt so viele Auffälligkeiten

**Tabelle 1: Anteil armer und nicht-arter Kinder im Alter von sechs Jahren mit Defiziten nach Lebenslagebereichen**

Lebenslagebereich	Arme Kinder	Nicht-arme Kinder
<b>Grundversorgung</b> (N: 220 = arm; 598 = nicht-arm)	40 %	15 %
<b>Gesundheit</b> (N: 225 = arm; 640 = nicht-arm)	31 %	20 %
<b>Kulturelle Lage</b> (N: 223 = arm; 614 = nicht-arm)	36 %	17 %
<b>Soziale Lage</b> (N: 219 = arm; 618 = nicht-arm)	36 %	18 %

Quelle: „Armut im Vorschulalter 1999“. Vgl. Hock/Holz/Wüstendörfer 2000b: 50.

Die Unterschiede beispielsweise im Lebenslagebereich „Kulturelle Lage“ zeigen sich im Sprach-, Spiel- und Arbeitsverhalten des Kindes. Besonders problematisch ist hier, dass „nur“ 69 Prozent der armen, aber rund 88 Prozent der nicht-armen Kinder aus der 1. AWO-ISS-Studie regulär eingeschult wurden.

Verein, Feuerwehr und Bibliothek. Beim Vergleich der Netzwerke für nicht-arme und arme Kinder werden die sozialen Ausgrenzungsfolgen von Armut deutlich. So fallen bei den armen Kindern fast alle eher kulturell ausgerichteten Angebote weg. Auch der Zugang zu Kinder- und Jugendhilfeangeboten von Kommunen und/oder Verbänden reduziert sich deutlich.

Die Differenzen im Lebenslagebereich „Soziale Lage“ werden sowohl im Vorschulalter (vgl. Tab. 1) als auch im Grundschulalter offenkundig. Befragt wurden in einer Untersuchung von Richter sechs- bis zwölfjährige Kinder zu ihren sozialen Kontakten. Sie gaben ein breites Spektrum an, von der Familie über die Grundschule, die Kinder- und Jugendhilfeangebote bis hin zu

Ein dem Vorschulalter vergleichbares defizitäres Bild ist auch für das Grundschulalter festzustellen. Unterversorgung besteht nun vor allem in der Grundversorgung (Kleidung, Ernährung, Wohnung), bei der Teilhabe am Konsum und im kulturellen Bereich (vgl. Tab. 2).

**Tabelle 2: Anteil armer und nicht-arter Kinder im Alter von zehn Jahren mit Defiziten nach Lebenslagebereichen**

Lebenslagebereich	Arme Kinder	Nicht-arme Kinder
<b>Grundversorgung</b> (N: 64 = arm; 176 = nicht-arm)	50 %	9 %
<b>Gesundheit</b> (N: 64 = arm; 177 = nicht-arm)	17 % <sup>2</sup>	21 %
<b>Kulturelle Lage</b> (N: 61 = arm; 176 = nicht-arm)	33 %	15 %
<b>Soziale Lage</b> (N: 64 = arm; 177 = nicht-arm)	28 %	16 %

Quelle: „Armut im späten Grundschulalter – Stichprobe 2003“. Vgl. Holz/Puhlmann 2005: 6.

<sup>2</sup> Die günstigere gesundheitliche Lage der armen Kinder ist noch vorsichtig zu bewerten. Gründe hierfür können unter anderem in der Methodik liegen, da subjektive Gesundheitseinschätzungen der Kinder abgefragt wurden.

Das bedeutet: Vor allem die sekundären Sozialisationsinstanzen des Sozial- und Bildungswesens sind in ganz herausragender Weise gefordert. Kindergarten und Grundschule sind heute die wichtigsten Orte, an denen die betroffenen Kinder in die Öffentlichkeit treten und an denen sie und ihre Familien bedarfsgerechte Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten erhalten können und müssen. Gleiches gilt für die Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII).

### Das Spektrum des Aufwachsens von Kindern reicht von „Wohlergehen“ bis zur „multiplen Deprivation“

Die Lebenssituation von Kindern ist sehr differenziert. Armut ist dabei die zentrale, aber nicht die alleinige Determinante. Es ist von einem höchst komplexen Zusammenspiel verschiedener individueller, familiärer und sozialer Faktoren auszugehen. Die Bewältigung der Lebenssituation geschieht durch Eltern wie Kinder ebenfalls unterschiedlich. Folglich sind die **Einzelfaktoren ebenso wie deren Kumulation** und das Bewältigungshandeln durch (arme) Kinder und deren Familien zu betrachten. Kinder wachsen sowohl im Wohlergehen trotz Armut als auch in multipler Deprivation trotz Nicht-Armut auf. Dies zeigt sich bei Kindern im Vorschulalter (vgl. Tab. 3) genauso wie bei Kindern im Grundschulalter.

**Tabelle 3: Kindspezifische Lebenslagen von Vorschulkindern – 1999**

Lebenslagetyp	Arme Kinder	Nicht-arme Kinder
Wohlergehen	23,6 %	46,4 %
Benachteiligung	40,3 %	39,8 %
Multiple Deprivation	36,1 %	13,7 %

Quelle: „Armut im Vorschulalter 1999“. Vgl. Hock/Holz/Wüstendörfer 2000b: 77.

### Armutserfahrungen von Kindern wirken sich später massiv im weiteren Lebenslauf aus

Armut verursacht nicht nur Unterversorgung in der aktuellen Lebenssituation, sondern beeinträchtigt auch die zukünftigen Entwicklungschancen. Hierzu ausgewählte Zwischenergebnisse der ISS-Langzeitstudie:

- Ein Drittel der erforschten Kinder hat seit 1999 Armutserfahrungen gemacht oder lebt permanent in Armut. Die Armutsbelastung steigt.
- Zur Kindheit der meisten Migrantenkinder gehört die Bewältigung permanenter Armut.
- Die Armutsbetroffenheit ist dynamisch. Es gilt nicht: Einmal arm – immer arm. Eher besteht ein Fahrstuhleffekt. Dabei ist das Risiko der Fahrt nach unten mehr als doppelt so hoch wie die Chance der Fahrt nach oben.
- Je länger die Armutssituation andauert, desto größer sind die kindlichen Auffälligkeiten. Eklatante Folgen zeigen sich etwa in der schulischen Entwicklung. Signifikante Zusammenhänge finden sich hier anhand der Indikatoren frühe Armutserfahrung, Armutsdauer, Wohngegend und Migrationshintergrund.
- Anhaltende Armut führt sehr früh zur Klassenwiederholung in der Grundschule.
- Die soziale Selektion des Schulsystems greift während der Grundschulzeit „erfolgreich“: Die armen Kinder gelangen nicht auf das Gymnasium, und die nicht-armen Kinder besuchen äußerst selten eine „Sonderschule“. Zentraler Selektionsmechanismus scheint der Indikator „Armut“ und weniger – als allgemein in der (Fach-)Diskussion geäußert – der „Bildungshintergrund der Eltern“ zu sein.

**Kinder und Eltern verfügen über ein spezifisches Bewältigungshandeln, dabei bestimmt die Lebenslage „Armut“ ihre Möglichkeiten**

Über welche individuellen, sozialen und kulturellen Ressourcen ein Mensch im frühen, mittleren und/oder späten Kindesalter verfügt und welche Handlungsstrategien oder welches Bewältigungshandeln Kinder bei Belastungen entwickeln, rückt in Deutschland mehr und mehr in den Blick von Forschung und Praxis. Die Forschung zeigt: Persönliche, familiäre und außer-

familiäre Ressourcen wirken auf die (früh-)kindliche Entwicklung ein und umfassen eine Vielzahl intervenierender Variablen. Ebenso sind außerfamiliäre Förderangebote und Sozialisationsinstanzen wie KiTa und Schule sowie der unmittelbare Lebensraum entscheidende Einflussgrößen. Sie wirken jeder für sich und kumuliert als **Risiko- und/oder Schutzfaktoren**. Risikofaktoren können nach verschiedenen Kategorien grob unterschieden werden. Armut ist als der weitreichendste Faktor anzusehen, er vereint existentielle Gefährdungen auf materieller und immaterieller Ebene in sich.

**Ausgewählte Risikofaktoren für Kinder im frühen Kindesalter**

Sozioökonomische/-strukturelle Faktoren	Familiäre und soziale/emotionale Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Familiäre Einkommensarmut</li> <li>■ (Langzeit-)Arbeitslosigkeit der Eltern</li> <li>■ Geringer Bildungs- und Berufsstatus der Eltern</li> <li>■ Trennung/Scheidung der Eltern</li> <li>■ Aufwachsen in belasteten Quartieren</li> <li>■ Aufwachsen in Multiproblemfamilien/ problematischen Sozialmilieus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gestörtes Familienklima</li> <li>■ Schlechte Eltern-Kind-Beziehung</li> <li>■ Wenig kindzentriertes Familienleben</li> <li>■ Geringe Erziehungs-, Bildungs-, Versorgungskompetenzen der Eltern</li> <li>■ Elternabhängige Belastungen, z.B. ungünstiges (Gesundheits-/Sozial-)Verhalten</li> </ul>

Quelle: „Armut im Vorschulalter 1999“. Vgl. Holz 2004: 48.

Interessant – auch für die kindbezogene Armutsforschung – ist, warum einige Kinder trotz der Existenz von riskanten dauerhaften und wechselwirkungsreichen Problemlagen keine Anzeichen von Versorgungsdefiziten und Entwicklungsstörungen zeigen und sich anscheinend unproblematisch entwickeln (vgl. Tab. 3). Zu fragen ist nach möglichen schützenden Faktoren,

die das Kind im Wohlergehen aufwachsen lassen. Als Schutzfaktoren im Sinne von personalen und sozialen Ressourcen – diese wiederum differenziert in inner- und außerfamiliäre Ressourcen – für Kinder im KiTa- und Grundschulalter können die folgenden betrachtet werden:

**Ausgewählte Risikofaktoren für Kinder im frühen Kindesalter**

Kindliche Faktoren/Ressourcen	Inner-/außerfamiliäre Faktoren/Ressourcen
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Soziale und intellektuelle Kompetenz</li> <li>■ Kreativität und Talent</li> <li>■ Befriedigende soziale Unterstützung</li> <li>■ Selbstwirksamkeitserwartung und Leistungsmotivation</li> <li>■ Positives Selbstwertgefühl und Selbstsicherheit</li> <li>■ Erziehungsklima positiv, wenig konfliktuell, offen und die Selbständigkeit der Kinder fördernd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Situationsgerechtes Handeln der Eltern, das möglichst erfolgreich ist und keine zusätzliche Belastung darstellt</li> <li>■ Positive Eltern-Kind-Beziehung mindestens eines Elternteils</li> <li>■ Einbindung in ein stabiles Beziehungsnetzwerk zu Verwandten, Freunden, Nachbarn</li> <li>■ Vorhandensein von Zukunftsvorstellungen und -perspektiven für sich und das Kind</li> </ul>

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Vorhandensein eines besten Freundes oder einer besten Freundin</li> <li>■ Gute und enge Kontakte zu einem außerfamiliären Erwachsenen</li> <li>■ Soziales Netzwerk</li> <li>■ Aktiv-problemlösender Copingstil</li> <li>■ Vielfältige Lern- und Erfahrungsräume</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Investition in die Zukunft der Kinder, vor allem durch Förderung ihrer sozialen Kontakte und Kompetenzen</li> <li>■ Gewährleistung von außerfamiliären Kontaktmöglichkeiten und von Teilhabe an kindlichen Alltagsaktivitäten</li> <li>■ Nutzung von außerfamiliären Angeboten zur Entlastung, Reflexion und Regeneration</li> </ul> |
|---|---|

Quellen: „Armut im Vorschulalter 1999“; „Armut im frühen Grundschulalter 2001“. Vgl. Holz/Puhlmann 2005: 38.

Bedeutsam ist das **elterliche Bewältigungshandeln**. Gerade bei armen Familien besteht ein Zusammenhang zwischen einerseits dem elterlichen Gefühl der weitgehenden Kontrolle über ihr Leben – finanziell, sozial, emotional – und andererseits ihrer Fähigkeit, Belastungen zu bewältigen. Für alle Familien gilt: Je besser den Eltern die Gestaltung des sozialen Netzwerkes und die Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen gelingt, desto stärker tritt ein Entlastungsgefühl ein. Beide Empfindungen wiederum stehen im Zusammenhang mit der Vorbildfunktion für die Kinder und der innerfamiliären Ver-/Zuteilung von Ressourcen. Die elterlichen Bewältigungsmuster reichen von eigenem Verzicht und Einschränkungen über selbstbezogene Kompensation bis hin zum Erschließen zusätzlicher Ressourcen für die Familie.

Die Kinder selbst nehmen Armut früh wahr und entwickeln vor dem Hintergrund des familiären Umgangs damit ein **eigenes Bewältigungsverhalten**. Dieses richtet sich vorrangig darauf, mit Einschränkungen in den Sozialkontakten, Raumenge/-not, Defiziten im Wohnumfeld, Konflikten in der Familie und mit den Peers, Gefühlen von Neid, Eifersucht, Furcht vor Desintegration, Scham oder Hilflosigkeit fertig zu werden. Kindliches Bewältigungshandeln bewegt sich zwischen (passivem) Problem meidendem und (aktivem) Problem lösendem Verhalten.

Für die Entwicklung von armen oder sozial benachteiligten Kindern sind die **außerfamiliären Faktoren** im Sinne sozialer Ressourcen von herausragender Bedeutung. Daher müssen die Lebenswelt und vor allem der **Lebensraum** von (armen) Kindern berücksichtigt werden. Als Lebenswelt im Vor- und Grundschulalter gelten in erster Linie die Familie, die KiTa beziehungsweise Schule und die Beziehungen zu Gleichaltrigen (peers). Als Lebensraum geraten entsprechend dem kindlichen Entwicklungsprozess das direkte Wohnumfeld, das Quartier, der Stadtteil, die Stadt usw. ins Blickfeld. Typisch ist, dass arme Kinder überdurch-

schnittlich häufig in einem sozial benachteiligten Quartier groß werden. Sie erleben so eine von außen gesetzte doppelte Begrenzung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten.

Die Folgen von Armut bei Kindern lassen sich also nicht pauschal benennen und in einen eindimensionalen Kausalzusammenhang innerhalb einer linear verlaufenden Lebensbiographie (so genannte Armutskarriere) bringen. Wichtig sind (a) das Verhältnis von Risiken und Ressourcen sowie (b) der Prozess des Zusammenspiels von Risiko- und Schutzfaktoren. Die Diskussion zielt deshalb auf das Phänomen der „Unverwundbarkeit“ oder auch „Invulnerabilität“ und damit die Resilienz eines Menschen ab. Resilienz ist aber nicht als feste Qualität anzusehen, sondern kann über die Zeit und die Umstände hinweg variieren, Risiko- und Schutzfaktoren befinden sich in einem empfindlichen Gleichgewicht, und Schutzfaktoren sind nicht automatisch das Gegenteil von Risikofaktoren.

Entscheidend für die hier diskutierte Frage der Armut als einer spezifischen Lebenslage und damit eines ganz zentralen Risikofaktors für ein gedeihliches Aufwachsen von Kindern ist, dass eine auf individueller Ebene ansetzende kindbezogene Armutsprävention weit über den Ansatz der Vermeidung beziehungsweise Bekämpfung von Armutsfolgen bei Kindern hinausgeht und die Förderung von kindlichen Ressourcen, Kompetenzen und Potentialen in den Vordergrund stellt.

**Notwendig wird Armutsbekämpfung in Form eines komplexen Handlungsansatzes kindbezogener Armutsprävention und Kompetenzförderung mit dem Leitziel „Stärken stärken und Schwächen schwächen“**

Erforderlich sind vielfältige, auf allen staatlichen Ebenen angelegte ressort- und handlungsfeldübergreifende Maßnahmen sowohl zur strukturellen Armuts-

bekämpfung als auch zur individuellen Förderung. Dazu zählen die Entwicklung einer gezielten und systematischen (kindbezogenen) Armutsprävention ebenso wie neue Handlungsansätze in der Gesundheits-, Bildungs- und Sozialen Arbeit zur Förderung der Potentiale und Ressourcen von (armen) Kindern. Das bedeutet einen grundlegenden Paradigmenwechsel hin zur „Förderung von Potentialen“ und weg von der „Reaktion auf Defizite“. Er betrifft alle staatlichen und gesellschaftlichen Akteure.

Armutsprävention als eigener, übergreifend angelegter Handlungsansatz, der politische, pädagogische und planerische Elemente in sich vereint, ist hierzu-lande noch zu entwickeln. Integraler Bestandteil muss ein Konzept der kindbezogenen Armutsprävention und daraus abgeleiteter Maßnahmen sein. Auf der Grundlage des AWO-ISS-Konzeptes zur Erfassung von Armut bei Kindern sowie der Erfahrungen verschiedener Modellprojekte, zum Beispiel „*Netzwerk Armuts- und Gesundheitsprävention der AWO-KiTa Levinstraße in Essen*“ oder „*Mo.Ki – Monheim für Kinder*“, können heute die Grundkonturen einer kindbezogenen Armutsprävention benannt werden:

1. Sie umfasst gesellschaftliche Bedingungen und damit strukturelle Gegebenheiten ebenso wie die konkrete kindliche Lebenssituation.
2. Sie hat zum Ziel, familiäre Armut und deren defizitäre Folgen für das Kind zu vermeiden, die kindliche Entwicklung im Sinne eines Aufwachsens im Wohlergehen zu fördern und dem Kind ein höchstmögliches Maß an Zukunftschancen zu eröffnen.

Im Zentrum steht das Kind; damit unabdingbar verbunden und einbezogen sind dessen Eltern und Familie sowie sein soziales Umfeld.

3. Sie beginnt mit der Schwangerschaft der Frau, spätestens ab der Geburt des Kindes. Sie nimmt die Lebens- und Sozialisationsbedingungen des Kindes allgemein und speziell vor Ort in den Blick. Sie umfasst somit immer Elemente der Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention; Hauptaktionsfeld der Arbeit vor Ort ist die Sekundärprävention.
4. Sie vermeidet beziehungsweise verhindert sekundärpräventiv die mit der Armut einhergehende Gefährdung von Kindern in allen vier Lebenslagedimensionen (Grundversorgung, Gesundheit, Soziales, Kultur). Vorrangig muss es dabei um die Förderung der Kompetenzen und Ressourcen der Kinder gehen. Dafür sind die Gefährdungsbereiche zu benennen und die Präventionsfelder anzugeben, beispielsweise ist ein „kommunales Frühwarnsystem“ oder eine kindbezogene Armutspräventionskette vor Ort zu installieren.
5. Sie wird durch politische Entscheidungen mit gestaltet, durch die Infrastruktur vor Ort bestimmt und durch die Arbeit von Fachkräften in den Einrichtungen und Projekten gesichert. Daneben kommt dem Engagement von Einzelnen im sozialen Netzwerk der Kinder große Bedeutung zu. Das allgemeine Präventionsmotto lautet: „Stärken stärken und Schwächen schwächen.“

Zentral sind folgende Elemente, wobei die Liste weiter zu ergänzen sein wird:

Wird von **Armutsprävention bei Kindern** gesprochen, dann gilt:

- Begonnen wird zum (jeweils) *frühestmöglichen Zeitpunkt*.
- Die *existentiellen* Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes werden gesichert.
- Die Förderung von *Teilhabe, Integration, Bildung und Gesundheit* ist Bestandteil.
- Das „Aufwachsen des Kindes im Wohlergehen“ im Hier und Jetzt sowie für die Zukunft ist *Hauptziel*.
- Die *Eltern und die Familie* sind erste Adressaten.
- Die *Lebenswelt* der Kinder (KiTa, Schule, Nachbarschaft, Stadtteil usw.) ist berücksichtigt.
- Die Förderung und Stärkung der *Potentiale und Ressourcen* des Kindes werden umgesetzt.
- Mögliche kindliche *Entwicklungsdefizite* werden verhindert oder bewältigt.
- Die Kinder werden gestärkt durch das Erlernen von *problemlösendem Bewältigungshandeln*.
- Die *zentralen Garanten* zur Eröffnung sozialer Ressourcen sind umfassende Angebote an Bildung und Erziehung, Betreuung sowie Beratung. Diese müssen jedem Kind finanziell und emotional zugänglich sein.
- Träger und Fachkräfte des Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesens usw. sind verantwortlich für bedarfsgerechte und passende Förderangebote.
- Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene, Landes- und/oder Bundesebene gestalten primärpräventiv wirkende gesellschaftliche Rahmenbedingungen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Armut beraubt Kinder um existentielle Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten. Sie schränkt Kinderrechte massiv ein. Die Verwirklichung des Rechts auf eine gesicherte materielle Existenz, auf Bildung und Erziehung, auf soziale Teilhabe usw. sind wichtige Elemente der Armutsbekämpfung – auch in Deutschland. Gleichzeitig braucht es mehr als Armutsbekämpfung, nämlich Armutsprävention auf individueller und gesellschaftlicher Ebene. Erforderlich sind vielfältige, auf allen staatlichen Ebenen angelegte ressort- und handlungsfeldübergreifende Maßnahmen. Armutsprävention bei Kindern und für Kinder ist Verantwortung und Pflicht aller in unserer Gesellschaft.

## Literatur

### **AWO (Arbeiterwohlfahrt)**

#### **Bezirksverband Niederrhein (Hg.) (2003):**

Kleine Kinder – Große Chancen. Initiativen und Netzwerke zur Armutsprävention bei Kindern und Familien. Essen.

#### **AWO Bundesverband (Hg.) (2002):**

Für eine bessere Kindheit. Armutsprävention/-bewältigung in KiTas der AWO. Bonn.

#### **AWO Jugendhilfe und Kindertagesstätten GmbH (2003):**

AWO bildet – Rahmenkonzept zur Prävention von Armut in den Arbeitsfeldern Tagesstätten für Kinder, Flexible Erziehungshilfe, Beratungsstellen, Freiwilligenarbeit. Hannover.

#### **AWO Westliches Westfalen (2003):**

Kinderarmut. Handreichungen für die Praxis der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Dortmund.

#### **Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2005):**

Lebenslagen in Deutschland. 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin

#### **Butterwegge, Christoph; Holm, Karin; Zander, Margherita; u.a. (Hg.) (2003):**

Armut und Kindheit. Ein regionaler, nationaler und internationaler Vergleich. Opladen.

#### **Butterwegge, Christoph; Klundt, Michael (Hg.) (2002):**

Kinderarmut und Generationengerechtigkeit – Familien- und Sozialpolitik im demografischen Wandel. Opladen.

#### **BZgA/Gesundheit Berlin (2003):**

Datenbank zu Projekten und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten in der Bundesrepublik Deutschland im Auftrag der BZgA. Abschlussbericht Projektphase 1. Berlin.

#### **Chassé, Karl August / Margherita Zander / Konstanze Rasch (2003):**

Meine Familie ist arm: Wie Kinder im Grundschulalter Armut erleben und bewältigen. Opladen.

#### **Groß, Dirk / Andreas Puhmann / Gerda Holz (2004):**

Lebenslage und Entwicklungschancen der Kinder in der KiTa Levinstraße Essen. Bericht zu Zwischenergebnissen der Evaluation eines Modellprojektes der AWO-KiTa GmbH Essen. Frankfurt am Main.

#### **Hock, Beate; Holz, Gerda; Simmedinger, Renate; Wüstendörfer, Werner (2000):**

Gute Kindheit – Schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Abschlußbericht zur Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt am Main.

#### **Hock, Beate; Holz, Gerda; Wüstendörfer, Werner (2000a):**

Folgen familiärer Armut im frühen Kindesalter – Eine Annäherung anhand von Fallbeispielen. Dritter Zwischenbericht zu einer Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt am Main.

#### **Hock, Beate / Gerda Holz / Werner Wüstendörfer (2000):**

Frühe Folgen Langfristige Konsequenzen? Armut und Benachteiligung im Vorschulalter. Vierter Zwischenbericht zu einer Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt am Main.

#### **Hölscher, Petra (2003):**

„Immer musst Du hingehen und praktisch betteln“. Wie Jugendliche Armut erleben. Frankfurt am Main.



**Holz, Gerda (2004):**

Gesundheitsdefizite und Gesundheitspotenziale sozial benachteiligter und armer Kinder im frühen Kindesalter. In: Richter, Antje; Holz, Gerda; Altgeld, Thomas (Hg.): *Gesund in allen Lebenslagen. Förderung von Gesundheitspotenzialen bei sozial benachteiligten Kindern im Elementarbereich.* Frankfurt am Main, S. 1-88.

**Holz, Gerda / Andreas Puhlmann (2005):**

Alles schon entschieden? Wege und Lebenssituation armer und nicht-ärmer Kinder zwischen Kindergarten und weiterführender Schule. Zwischenbericht zur AWO-ISS-Längsschnittstudie. Frankfurt am Main.

**Holz, Gerda / Vanessa Schlevogt / Thomas Kunz / Evelin Klein (2005):**

Armutsprävention vor Ort – „Mo.Ki – Monheim für Kinder“. Evaluationsergebnisse zum Modellprojekt von Arbeiterwohlfahrt Niederrhein und Stadt Monheim. Frankfurt am Main.

**Holz, Gerda / Susanne Skoluda (2003):**

Armut im frühen Grundschulalter. Eine vertiefende Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern. Frankfurt am Main.

**Klocke, Andreas; Hurrelmann, Klaus (Hg.) (1998):**

*Kinder und Jugendliche in Armut.* Opladen.

**Kolip, Petra (1993):**

Freundschaften im Jugendalter. Der Beitrag sozialer Netze zur Problembewältigung. Weinheim.

**Lange, Andreas / Wolfgang Lauterbach / Rolf Becker (2002):**

Armut und Bildungschancen. In: Butterwegge, Christoph; Klundt, Michael (Hg.): *Kinderarmut und Generationengerechtigkeit – Familien- und Sozialpolitik im demografischen Wandel.* Opladen, 160-175.

**Martens, Rudolf (2003):**

Expertise: Der Einfluß der Agenda 2010 auf Personen und Haushalte mit Kindern in Deutschland. Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. Frankfurt am Main.

**Meier, Uta; Preuß, Heide; Sunnus, Eva Maria (2003):**

Steckbriefe von Armut. Haushalte in prekären Lebenslagen. Opladen.

**Richter, Antje (2000):**

Wie erleben und bewältigen Kinder Armut? Eine qualitative Studie über die Belastungen aus Unterversorgungslagen und ihre Bewältigung aus subjektiver Sicht von Grundschulkindern einer ländlichen Region. Aachen.

**Richter, Antje (2005):**

Risiko und Resilienz. Unveröffentlichtes Manuskript zum Vortrag auf der Fachtagung „Einbahnstraße Einschulung? Kindertagesstätte und Schule im Dialog“ am 10.03.2005 in Halle/Saale.

**Richter, Antje; Holz, Gerda; Altgeld, Thomas (Hg.)**

(2004):

*Gesund in allen Lebenslagen. Förderung von Gesundheitspotenzialen bei sozial benachteiligten Kindern im Elementarbereich.* Frankfurt am Main.

**Statistisches Bundesamt (Hg.) (2004):**

*Datenreport 2004.* Bonn.

**Walper, Sabine (1999):**

Auswirkungen von Armut auf die Entwicklung von Kindern. In: Lepenies, Annette; Nunner-Winkler, Gertrud; Schäfer, Gerd E.; Walper, Sabine: *Kindliche Entwicklungspotentiale. Normalität, Abweichung und ihre Ursachen.* Materialien zum 10. Kinder- und Jugendbericht. Band 1. Opladen, S. 291-360.

**Walper, Sabine (2005):**

Tragen Veränderungen in den finanziellen Belastungen von Familien zu Veränderungen in der Befindlichkeit von Kindern und Jugendlichen bei? In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 2/2005, S. 170-191.

**Wustmann, Corinna (2004):**

Resilienz – Widerstandsfähigkeit von Kindern in Tageseinrichtungen. Weinheim.

**Wustmann, Claudia (2005):**

Die Blickrichtung der neueren Resilienzforschung. Wie Kinder Lebenslagen bewältigen. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 2/2005, S. 192-206.

Albert Riedelsheimer

## 4 Die Rechte von Flüchtlingskindern stärken

Der Personenkreis der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge stellt eine zahlenmäßig kleine Gruppe dar. Die Schätzungen betragen etwa 2000 Neueinreisen von unter 18-jährigen Unbegleiteten pro Jahr. Die Zahl der insgesamt hier Lebenden wird auf 5000 bis 10000 geschätzt. Wie die Gesamtzahl von Flüchtlingen, die Europa erreichen, ist auch die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen stark rückläufig. Genaue Zahlen lassen sich nicht feststellen, da die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen nirgendwo statistisch erfasst wird. Obwohl die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen eine relativ geringe Größe darstellt, benötigt diese Gruppe besonderen Schutz und Unterstützung. Diese Kinder mussten nicht nur ihre Heimat und ihre kulturell vertraute Umgebung verlassen, sie haben auch ihre Familien verloren. Oftmals haben sie traumatische Erlebnisse hinter sich. Viele der Minderjährigen haben Gewalterfahrungen gemacht, wurden sexuell ausgebeutet oder als Kindersoldaten missbraucht. Sie sind hierher geflüchtet vor Krieg, Bürgerkrieg, Verfolgung oder Elend und Not. Ein großer Teil hat den Tod der Eltern oder anderer Angehöriger miterlebt. Die Kinder kommen überwiegend aus den Krisenregionen des Nahen und Mittleren Ostens, aus den zerfallenden Staaten Afrikas oder den sozialistischen Diktaturen China und Vietnam.

In den letzten Jahren wurde in verschiedenen internationalen und nationalen Dokumenten eine Verbesserung der Situation dieser Gruppe gefordert. Hier sind zunächst die Concluding Observations des UN-Ausschusses für Kinderrechte zu nennen, aber auch der Bericht der unabhängigen Zuwanderungskommission oder des im Nachtrag zum Weltkindergipfel 2002 erstellten Nationalen Aktionsplans für eine kinderrechte Welt.

### Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention

Entscheidende Verbesserungen der Gesamtsituation von Kinderflüchtlingskindern in Deutschland konnten bisher trotz intensiver Bemühungen von zahlreichen Kinderrechts- und Flüchtlingsorganisationen nicht erzielt werden. Hier bestehen weiterhin erhebliche Defizite der deutschen Rechtslage und Verwaltungspraxis, die den Entwicklungsmöglichkeiten dieser Gruppe von Kindern entgegenstehen. Flüchtlingskinder befinden sich im permanenten Spannungsfeld zwischen restriktiven aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen und den Schutzgedanken des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Ein Hindernis für Verbesserungen der Situation stellt der von der Bundesrepublik abgegebene ausländerrechtliche Vorbehalt zur UN-Kinderrechtskonvention dar. Dieser lautet: „Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in die Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlicher Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen.“ Die Rücknahme dieses und der anderen Vorbehalte, die Flüchtlinge nur bedingt betreffen und in der Praxis ohne praktische Auswirkungen bleiben, wurde inzwischen in mehreren Entschließungsanträgen vom Deutschen Bundestag gefordert. Sie scheitert einerseits an formalen Fragen, wie der nach den Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, andererseits auch am mangelnden politischen Willen.

Auch wenn die Rücknahme der Vorbehalte zur Kinderrechtskonvention keine unmittelbaren rechtlichen Auswirkungen hätte, würde sie doch ein deutliches Signal an die Gesellschaft aussenden. Für Flüchtlings-

kinder würde die Kinderrechtskonvention ohne Vorbehalte zunächst moralischen Schutz bieten, der die politische Diskussion über Kinderrechte und notwendige Änderungen an der Gesetzeslage auf eine völlig andere Ebene stellen würde.

### Minderjährige im Asylverfahren

Besonders bei der Gruppe der über 16-Jährigen minderjährigen Flüchtlingen werden die Schutzmechanismen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes faktisch außer Kraft gesetzt, weil sich die Jugendämter für diese Flüchtlingsgruppe nicht oder nur bedingt zuständig fühlen. Dies liegt unter anderem am dem Umstand, dass die Gruppe der über 16-jährigen Minderjährigen aufgrund der sektoralen Handlungsfähigkeit im aufenthaltsrechtlichen Verfahren (§ 80 AufenthG) und im Asylverfahren (§ 12 AsylVfG) von Behörden häufig wie Erwachsene wahrgenommen und behandelt werden. Das Aufenthalts- und Asylverfahrensgesetz gewährt dieser Gruppe eine partielle Handlungsfähigkeit für das jeweilige Antragsverfahren. In der Praxis werden diese Jugendlichen von den Jugendämtern direkt an die jeweilige Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge verwiesen. Dort stellen sie in der Regel einen Asylantrag und werden wie Erwachsene in Sammelunterkünfte eingewiesen. Sie werden entsprechend den im Asylverfahrensgesetz vorgesehenen Vorschriften nach Quoten auf die verschiedenen Bundesländer verteilt. Persönliche Entwicklungschancen bleiben dabei unberücksichtigt.

Das deutsche Asylverfahren wurde in der Vergangenheit durch verschiedene Gesetzesmaßnahmen verändert. Das erklärte politische Ziel hierbei war einerseits eine Beschleunigung im zeitlichen Ablauf und andererseits die Verhinderung von Missbrauch. Das heutige Asylrecht ist gekennzeichnet durch zahlreiche formale Kriterien, durch extrem kurze Fristen und einen verkürzten Rechtsweg. Aufgrund verschiedener Urteile wurde das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge dazu verpflichtet, die Asylsuchenden zu einigen rechtlichen Vorgaben gesondert zu belehren. Dies geschieht in der Praxis durch die Aushändigung der Belehrungen in Form von Informationsblättern in nahezu allen gängigen Sprachen und durch Erläuterungen im Rahmen der Anhörung zu den Asylgründen. Die Inhalte dieser Belehrung sind sicherlich korrekt, allerdings werden diese Informationen durch Juristen weitergegeben, welche mit dem deutschen Rechtssystem bestens vertraut sind. Für ausländische Minderjährige,

die in den meisten Fällen über ein geringeres Bildungsniveau verfügen und keine Kenntnisse im Umgang mit dem deutschen Verwaltungssystem haben, ist es nahezu unmöglich diese Informationsflut zu bewältigen. Erschwerend kommt für die jungen Flüchtlinge hinzu, dass sie sich in einem fremden Land vollkommen neu orientieren müssen. Aufgrund ihres ungeklärten Aufenthaltsrechts sind sie stark verunsichert. Bei den Asylanörungen, die möglichst bald nach der Asylantragstellung stattfinden, sind die Minderjährigen häufig noch nicht in der Lage, ihre Erlebnisse ausführlich und umfassend darzulegen. Die Anhörung der Gruppe der 16- und 17-Jährigen wird nur in Ausnahmen von speziell geschulten Sachbearbeitern des Bundesamtes durchgeführt. Der Ablauf der Anhörung erfolgt in vielen Fällen sehr schematisch. Im Vordergrund stehen zunächst eine ausführliche Reisebewegungsbefragung und ein vorgegebener Fragebogen. In dieser Phase der Anhörung haben die jungen Flüchtlinge kaum Gelegenheit, über Fluchtgründe zu sprechen, wenn sie dazu ansetzen, werden sie unterbrochen und auf später verwiesen. Dies führt in der Praxis zu einer starken Verunsicherung der jungen Asylsuchenden und steht einer umfassenden Sachverhaltsermittlung im Weg. Zum einen haben sie oft das Gefühl, etwas Falsches gesagt zu haben, zum anderen ist zu einem späteren Zeitpunkt ein Abfall der Konzentrationsfähigkeit festzustellen. Viele Minderjährige wiederholen bereits Berichtetes zu einem späteren Zeitpunkt nicht noch einmal, da sie nicht wissen, was bereits protokolliert wurde, und welche Bedeutung dieses Protokoll hat. Die von speziell geschulten Sachbearbeitern durchgeführten Anhörungen verlaufen meist anders. Allerdings liegen diese Schulungen oft Jahre zurück.

Die Stärkung des Kindeswohls im Rahmen des Asylverfahrens muss die Änderung der Verfahrensfähigkeit im § 12 Asylverfahrensgesetz bedeuten. Die Verfahrensfähigkeit muss auf 18 Jahre festgesetzt werden, da Minderjährige das komplexe deutsche Asylverfahren schon aufgrund ihrer mangelnden Reife nicht begreifen. Die tägliche Arbeit der betreuenden Verbände im gesamten Bundesgebiet zeigt, dass Minderjährige tatsächlich nicht in der Lage sind, sich selbständig und eigenverantwortlich in der komplexen Materie des Asylrechts zu vertreten. Die Herabsetzung der Handlungsfähigkeit auf sechzehn Jahre führt entgegen der anders lautenden Argumentation zu einer unzureichenden Vertretung von sechzehn- und siebzehnjährigen Jugendlichen, statt zur Stärkung ihrer Rechte. Eine zweite notwendige Maßnahme ist die Durch-

führung der Anhörung durch speziell geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Migration. Diese Schulungen müssen ausgebaut und fortlaufend durchgeführt werden. Die kritisierten Punkte am Ablauf der Asylanörungen wirken sich auf Kinder und Jugendliche noch verheerender als auf Erwachsene aus. Sie sind durch die abstrakte Form von Fragestellungen und die Konstruktion von vermeintlichen Widersprüchen völlig verunsichert. Nur durch gut vorbereitete Anhörungen und die Schaffung einer offenen Atmosphäre kann eine umfassende Aufklärung des Sachverhalts erfolgen. Dies wird in der Anfangsphase der Asylverfahren zwangsläufig zu zeitlicher Verzögerung führen. Langfristig kann dadurch eine Entlastung der Verwaltungsgerichte erreicht werden, was wiederum zu einer Beschleunigung führen wird.

Die Stärkung der Rechte von Kindern muss sich auch in den Entscheidungen zum Asylverfahren und den sonstigen mit der Asylantragstellung verbundenen administrativen Vorgängen widerspiegeln. Hierzu bedarf es der Wahrnehmung und Anerkennung von kinderspezifischen Fluchtgründen als asylrelevanten Umstand. Im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes wurden hier erste Ansätze unternommen, indem nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung nun anerkannt werden. Von nichtstaatlicher Verfolgung könnten nun Minderjährige aus Bürgerkriegsländern, aber auch ehemalige Kindersoldaten und -soldatinnen sowie von Zwangsrekrutierung bedrohte Kinder profitieren. Auch die Rechte von Mädchen, denen Beschneidung bzw. Zwangsverheiratung droht oder der Besuch einer öffentlichen Schule verweigert wird, könnten nun anerkannt werden. Bisher bleibt die Umsetzung in der Praxis hinter den Erwartungen zurück. Ein großes Problem ist weiterhin das mangelnde Verständnis für diese Problemstellung.

Mit der Asylantragstellung eines Minderjährigen sind zwangsläufig weitere Entscheidungen verbunden. Zu nennen sind hier die Zuweisung an einen bestimmten Wohnort, die Residenzpflicht an diesem Ort, das einjährige Arbeitsverbot sowie der spätere nachrangige Zugang zum Arbeitsmarkt. All diese Entscheidungen werden ohne Prüfung des Kindeswohls getroffen. So wird auch nicht sichergestellt, dass Minderjährige demselben Ort wie Verwandte zugewiesen werden. Auch die Bestellung eines Vormundes an einem Ort wird nicht als Grund für einen Verbleib an diesem Ort angesehen. Reiseerlaubnisse zu Verwandten werden

verweigert. Gemeinschaftsunterkünfte werden geschlossen oder umstrukturiert, was bedeutet, dass Kinder, die sich in diesem Umfeld in Schule, Sportvereine und andere Sozialkontakte integriert haben, ein zweites oder drittes Mal entwurzelt werden und so jedes Gefühl von Heimat verlieren. Bei diesen zwangsweise verordneten Umzügen ist auch nicht gewährleistet, dass Kinder, die sich kennen, in dieselben Unterkünfte umziehen. Stattdessen stehen Zuweisungsquoten im Vordergrund.

Auch die Entscheidung bezüglich einer Überstellung in einen Mitgliedsstaat der Europäischen Union im Rahmen des zweiten Dubliner Übereinkommens wird nicht aus Sicht des Kindeswohls getroffen. Wenn die asylrechtlichen Regelungen nicht im Einklang mit dem Kindeswohl stehen, darf man nicht das Kindeswohl ignorieren, sondern müssen Gesetze, Verfahren und Erlasse geändert werden, die dem Kindeswohl entgegenstehen. Insbesondere die mittlerweile in vielen Bundesländern installierten Härtefallkommissionen und die letztendlich über diese Fälle entscheidenden Innenminister der Bundesländer haben die Pflicht, Härtefälle nicht nur im Individualinteresse des betroffenen Kindes, sondern auch im humanitären Interesse der Bundesrepublik Deutschland zu vermeiden. Flughafenverfahren, Zurückweisungen an den Grenzen, Abschiebehaf von Minderjährigen und andere dem Kindeswohl generell widersprechende Maßnahmen müssen abgeschafft werden.

### **Altersfestsetzungsverfahren**

Ein Kennzeichen von Flucht ist, dass sie in der Regel ohne langwierige Vorbereitung erfolgt. Deshalb reisen viele Kinderflüchtlinge ohne Ausweisdokumente ein. Der Grenzübertritt erfolgt häufig ohne oder mit falschen Reisepapieren. Soweit die Einreise mit Hilfe von privaten oder professionellen Fluchthelfern erfolgt, behalten diese die benutzten Grenzübertrittspapiere in der Regel ein. Aus den genannten Gründen können Minderjährige ihr Alter häufig nicht nachweisen.

Daraus resultierend wird es zur Aufgabe des Clearingverfahrens, in Fällen, in denen Zweifel am angegebenen Alter auftreten, eine Altersfestlegung zu treffen. Da es bisher keine wissenschaftliche Methode gibt, das aktuelle Lebensalter eines Menschen verlässlich festzustellen, kann es sich bei der Altersfestlegung nur um einen Näherungswert handeln. Gerade während der

Pubertät ist die Schätzung des Alters aufgrund des äußeren Erscheinungsbildes nahezu unmöglich. Dies schließt eine Fortführung der bisher überwiegend praktizierten Inaugenscheinnahme aus. Die Altersfestsetzung muss auf der Grundlage ethisch und wissenschaftlich vertretbarer Methoden erfolgen. Zudem muss das Verfahren der Altersfestsetzung rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen.

Diese Anforderungen sind aufgrund der gravierenden Auswirkungen auf die Stellung des Flüchtlingskindes im Sozialrecht sowie im Verfahren nach dem Aufenthalts- und dem Asylverfahrensgesetz unabdingbar. Insbesondere Bedienstete der Ausländerbehörde sind für diese Maßnahmen fachlich nicht geeignet. Zudem besteht in Anbetracht der ordnungsrechtlich motivierten Intention ausländerrechtlicher Zielvorgaben die Gefahr, dass unbegleitete Kinder zum bloßen Objekt des Verfahrens werden. Gegen dieses Vorgehen bestehen erhebliche rechtliche Bedenken im Hinblick auf die UN-Kinderrechtskonvention sowie mit Blick auf die verfahrensrechtliche Dimension des Kindeswohls als Rechtsgut. Zu beachten sind zudem der im Grundgesetz garantierte Anspruch auf rechtliches Gehör und das ebenfalls im Grundgesetz festgeschriebene Recht auf ein faires Verfahren.

Um diesen Vorgaben gerecht zu werden, muss ein Altersfestsetzungsverfahren beim zuständigen Vormundschafts- bzw. Familiengericht angesiedelt sein, da dieses die Voraussetzungen für das Ruhen der elterlichen Sorge und gegebenenfalls die Bestellung eines Vormundes von Amts wegen zu prüfen hat. Die örtlich zuständigen Jugendämter empfehlen im Regelfall die Bestellung eines Vormunds beim Familien-/Vormundschaftsgericht, das dann das Ruhen der elterlichen Sorge wegen eines Sorgerechtsausfalls von Amts wegen zu prüfen hat.

Haben die Jugendämter Zweifel an der Altersangabe eines Minderjährigen und kann der Jugendliche sein Alter nicht durch geeignete Heimatdokumente belegen, ist es Aufgabe der Jugendämter im Rahmen ihrer Beteiligung am familienrechtlichen Verfahren gemäß § 50 SGB VIII dem Gericht diese Zweifel darzulegen. Dem Gericht obliegt es, eine Entscheidung zu treffen. Zur Entscheidungsfindung muss das Gericht je nach der Konstellation im Einzelfall unabhängige Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Fachbereichen hinzuziehen. Dies können insbesondere Pädagogen, Psychologen, Kinderärzte oder Ethnologen sein. Entsprechende Erfahrungen der Expertinnen und

Experten müssen hierbei eine selbstverständliche Grundvoraussetzung sein. Zur Wahrung seiner Interessen und zu seiner Beteiligung im laufenden sorgerechtlichen Verfahren benötigt der Minderjährige einen geeigneten Verfahrenspfleger sowie einen Dolmetscher. Der Rechtsweg im gerichtlichen Verfahren muss – wie in anderen Gerichtsverfahren – für die Beteiligten selbstverständlich offen stehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist bei berechtigten Zweifeln an der Richtigkeit des angegebenen Alters erforderlichenfalls ein abweichendes Geburtsdatum zu ermitteln. Bei Ungewissheit über den Tag der Geburt gebietet das gesetzliche Prinzip eines umfassenden Minderjährigenschutzes vom spätest möglichen Geburtsdatum auszugehen. Während der Dauer des Verfahrens ist vom angegebenen Alter der Jugendlichen auszugehen. Zur Wahrung der Rechtssicherheit darf es nach einer rechtskräftigen Entscheidung nur zur Wiederaufnahme des Verfahrens kommen, wenn neue Erkenntnisse vorliegen. Willkürliche Altersbestimmungen von anderen, nicht am vormundschaftsrechtlichen Verfahren beteiligten Behörden müssen untersagt werden.

### Clearingverfahren

Bereits seit Beginn der 90er Jahre fordern Fach- und Kinderrechtsorganisationen sowie Wohlfahrtsverbände den kindgemäßen Umgang mit Flüchtlingskindern und die Einführung eines umfassenden Clearingverfahrens für alle allein stehenden Minderjährigen. Im Rahmen des Clearingverfahrens soll der aktuelle Hilfebedarf der Minderjährigen in pädagogischen, medizinischen und therapeutischen Belangen geprüft werden. Daneben stellt sich die Frage, welche Unterstützung die Minderjährigen im Bildungsbereich benötigen.

Ein wichtiger Bestandteil des Clearingverfahrens ist die Festlegung des Aufenthaltsorts der Minderjährigen und die Suche nach Familienangehörigen. Häufig gibt es Familienangehörige in anderen Regionen der Bundesrepublik oder anderen Staaten. Unter Familienangehörigen muss hier ein erweiterter Familienbegriff verstanden werden, insbesondere bei Flüchtlingskindern, deren Eltern ums Leben kamen oder verschollen sind. In diesem Fall muss versucht werden, zu anderen Angehörigen Kontakt aufzunehmen und die Möglichkeit einer Familienzusammenführung pädagogisch und rechtlich überprüft werden.

Zur Frage des Aufenthaltstitels muss geklärt werden, ob die Minderjährigen ihr Heimatland aus asylrelevanten Gründen verlassen haben oder ob ein Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen angestrebt wird. Nur durch eine gründliche Abklärung kann das Kindeswohl in den Mittelpunkt des weiteren Handelns gestellt werden.

Die Forderung nach einem Clearingverfahren wurde erfreulicherweise vom Bericht der Zuwanderungskommission in den Nationalen Aktionsplan für eine kindergerechte Welt übernommen und konkretisiert. Inzwischen wurde durch die voraussichtlich im Herbst 2005 in Kraft tretende Änderung des § 42 SGB VIII, der künftig die Inobhutnahme aller unbegleiteten Minderjährigen und die Verpflichtung der Jugendämter, für die Bestellung eines Vormundes Sorge zu tragen vorsieht, eine wichtige Voraussetzung für die Einführung eines bundesweiten Clearingverfahrens geschaffen. Allerdings müssen nun entsprechende Facheinrichtungen, so genannte Clearinghäuser, in allen Bundesländern installiert werden. In diesen Einrichtungen muss die Erstversorgung der Kinder und Jugendlichen erfolgen. Zur Erstversorgung zählen neben der Gewährung von Unterkunft, Nahrung und Kleidung auch altersgerechte pädagogische Betreuung, der Besuch eines Deutschkurses und medizinische Versorgung. Zur Durchführung eines fundierten Clearingverfahrens erscheint ein Zeitraum von drei bis sechs Monaten realistisch. Während dieses Zeitraumes sollten die Minderjährigen einen Aufenthaltstitel erhalten, damit der Klärungsprozess nicht mit ständiger Angst vor der Abschiebung bedroht ist und sich die Kinder und Jugendlichen psychisch stabilisieren können.

## Bildung und Ausbildung

Der Titel der kürzlich von terre des hommes vorgestellten Studie „Wir bleiben draußen“ macht bereits die Defizite im Bildungsbereich für junge Flüchtlinge deutlich. In der Studie wird der aufgrund der Zuständigkeit der Bundesländer sehr unterschiedlich geregelte Zugang zu Bildungseinrichtungen umfassend dargestellt. In einigen Ländern unterliegen Flüchtlingskinder der Schulpflicht, in anderen nicht. Teilweise wird ihnen Schulrecht gewährt, manchmal sogar das Recht auf Schulbesuch versagt. Die Kinderrechtskonvention gewährt jedem Kind ein Recht auf Bildung. Dieses Recht muss auch in Deutschland Vorrang vor aufenthaltsrechtlichen Regelungen haben. Schulen

müssen den besonderen Anforderungen bei der Unterrichtsgestaltung für junge Flüchtlinge gerecht werden. Hierzu bedarf es unter anderem der Einrichtung von Förderunterricht und Alphabetisierungskursen. Das Recht auf Schule darf nicht nur theoretisch bestehen, sondern muss auch praktisch durch die Sicherstellung der Erreichbarkeit der Schule und die Gewährung von Fahrtkosten und Schulmaterial gesichert werden. Da Schulen keine Einrichtungen sind, in denen ausschließlich Wissen vermittelt wird, sondern auch Orte des sozialen Lernens sind, muss es auch für Flüchtlinge ermöglicht werden, an Ausflügen und Klassenreisen teilzunehmen. Hierzu bedarf es neben finanzieller Unterstützung der Aufhebung aufenthaltsrechtlicher Restriktionen. Für Jugendliche, die aufgrund ihres Alters keine Hauptschule besuchen können, müssen entsprechende Angebote, die es in einigen Regionen Deutschlands bereits gibt, geschaffen werden. Auch hier muss die Erlangung eines Schulabschlusses, etwa im Rahmen einer Externenprüfung, möglich sein. Jungen Flüchtlingen muss die Möglichkeit gegeben werden, weiterführende Schulen zu besuchen, ebenso benötigen sie die Erlaubnis ein Studium an einer Fachhochschule oder Universität zu beginnen.

Zum Bildungsbereich zählt auch die berufliche Qualifizierung junger Menschen. Diese ist der Schlüssel für eine eigenständige Entwicklung und eine unabhängige wirtschaftliche Grundlage, unabhängig davon, ob sie dauerhaft in der Bundesrepublik bleiben oder später in ihre Heimatländer zurückkehren. Deshalb muss zum einen der Zugang zu Ausbildungsplätzen für Flüchtlingskinder offen sein, zum anderen müssen die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, damit sie gleichberechtigt an den Fördermöglichkeiten teilnehmen können, um berufliche Ausbildungen erfolgreich zu absolvieren. Bedingt durch die unterschiedliche Situation auf dem Arbeitsmarkt können in manchen Regionen Deutschlands Ausbildungsplätze nicht besetzt werden, während jungen Flüchtlingen die Arbeitserlaubnis verweigert wird. Diese Praxis steht nicht nur diametral dem Kindeswohl entgegen, sie ist auch volkswirtschaftlich verheerend. Zum einen warnen zahlreiche Arbeitsmarktexperten vor einem in wenigen Jahren eintretenden Mangel an Fachkräften und zugleich leben hoch motivierte Jugendliche aufgrund ausländerrechtlicher Repressionen in staatlich verordneter Armut. Im Flüchtlingsbereich betreiben deutsche Behörden eine allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entgegenstehende Politik. Während auf der einen Seite das Prinzip „fördern und fordern“ auf-

gestellt wurde, gilt für junge Flüchtlinge weiterhin das Ausgrenzungsprinzip ohne die damit zwangsläufig verbundenen negativen Folgen zu betrachten. Den Minderjährigen werden nicht wiederkehrende Entwicklungsmöglichkeiten und finanzielle Unabhängigkeit verbaut, und zugleich werden zu hohe Ausgaben für Flüchtlinge beklagt.

### Schlussbemerkungen

Einerseits wird gerade von politischer Seite beklagt, dass Kinder und Jugendliche zunehmend als Geschädigte, aber auch als Beteiligte in politische und militärische Auseinandersetzungen einbezogen werden, zugleich wird gerade das deutsche Asyl- und Aufenthaltsrecht den vielfältigen Leiderfahrungen von Kindern und Jugendlichen in keiner Weise gerecht. Menschenrechtspolitiker benennen zunehmend die Verantwortlichkeiten von korrupten Regimen, Warlords und Gewaltverursachern in anderen Regionen der Erde, zugleich ignorieren Innenpolitiker und nationale Behörden die Schicksale der wenigen Kinder, denen es gelang, bis nach Deutschland zu flüchten.

Die Verweigerung von Schutz- und Fürsorgemaßnahmen und die Zufügung zahlreicher Auflagen und Entbehrungen hindern sie vorsätzlich an der Entfaltung ihrer Fähigkeiten und beeinträchtigen ihre körperliche und seelische Entwicklung. Um diese Diskrepanz zwischen dem Kindeswohl und der Realität der Gruppe von Kindern, die zu den schwächsten und am meisten gefährdeten zählt zu beheben, bleibt die rechtsverbindliche Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention und die volle Umsetzung ihrer Bestimmungen in nationales Recht gerade für Flüchtlingskinder eine Grundvoraussetzung.

Angesichts der relativ kleinen Gruppe von Flüchtlingskindern sollte die deutsche Gesellschaft, gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der damit verbundenen eigenen Überalterung, die Chance ergreifen, diese Kinder in unser Gemeinwesen zu integrieren.

### Literatur

**Angenendt, Steffen (2000a):**

Kinder auf der Flucht. Minderjährige Flüchtlinge in Deutschland. Im Auftrag des deutschen Komitees für UNICEF. Leske + Budrich.

**Angenendt, Steffen (2000b):**

Studie zur Umsetzung der Standards des Statement of good Practice in Deutschland. Berlin. Zu beziehen über Bundesfachverband UMF, Postfach 810 244, 90247 Nürnberg

**Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (1994):**

Allein im Exil. Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge in der Bundesrepublik. Bonn.

**BMFSFJ (2005):**

Nationaler Aktionsplan für eine kindergerechte Welt. Berlin.

**Harmening, Björn (2005):**

Wir bleiben draußen – Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland. Herausgegeben von terre des hommes Deutschland e.V. Osnabrück.

**Jordan, Silke (2000):**

FluchtKinder. Allein in Deutschland. Zur Situation und pädagogischen Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge. Karlsruhe.

**Kauffmann, Heiko (2000):**

Frieden und Menschenrechte – Perspektiven für Flüchtlingskinder. In: Jahrbuch für Pädagogik: das Jahrhundert des Kindes? Frankfurt/Main.

**Ludwig, Michaela (2003):**

Ehemalige Kindersoldaten als Flüchtlinge in Deutschland – Lebenssituation und Forderungen. Osnabrück.

**National Coalition (1996):**

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland – Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention – Vorschläge und Positionen. Bonn.

**National Coalition (2000):**

Kinder ohne deutschen Pass – ein Leben ohne Rechte? Bonn.

**PRO ASYL (1995):**

Aus der Hand gelesen. Die Zulässigkeit von Röntgenaufnahmen zum Zweck der Altersbestimmung bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Frankfurt/Main.

**Riedelsheimer, Albert / Irmela Wiesinger (2004):**

Der erste Augenblick entscheidet, Clearingverfahren für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland, Standards und Leitfaden für die Praxis. Karlsruhe.

**Save the Children (2000):**

Standards für den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen. Swindon. Zu beziehen über Bundesfachverband UMF, Postfach 8102 44; 90 247 Nürnberg. [Neufassung erscheint im Januar 2006]

**Schikorra, Katja (2004):**

Flüchtlingskinder im Niemandsland, ihre Situation in Deutschland. European Community Studies. Mainz.

**terre des hommes (Hg.) (1996):**

Wer darf hier leben? Alleinstehende jugendliche Flüchtlinge und Migranten in Deutschland. Osnabrück

**UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2005):**

General Comment Nr. 6: Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes. Genf.

**UNHCR (1997):**

Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger. Bonn.



Petra Wagner

## 5 Bildungsrechte von Kindern stärken – von Anfang an!

In seinen abschließenden Beobachtungen zum deutschen Länderbericht zeigt sich der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes besorgt um die Kindertagesbetreuung in Deutschland, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Der Ausschuss empfiehlt der Bundesregierung, *„mehr Tagesbetreuungsplätze für Kinder zu schaffen, um den Bedürfnissen arbeitender Eltern zu entsprechen und nationale Standards festzulegen, um sicherzustellen, dass allen Kindern eine qualitative Tagesbetreuung zur Verfügung steht.“* (UN-Ausschuss 2004, Punkt 49)

Der Ausschuss spricht Probleme an, die der Bundesregierung bereits in einem von ihr selbst in Auftrag gegebenen Gutachten bescheinigt wurden (BMFSFJ 2003b) und die sie in ihrem Länderbericht selbst beschreibt (BMFSFJ 2003a, Punkte 629. – 632.). Ein Teil dieser Probleme wird bereits mit Maßnahmen beantwortet: So sieht z.B. das „Tagesbetreuungsausbaugesetz“ insbesondere einen Ausbau von Krippenplätzen vor (für Kinder unter 3 Jahren). Und zur Sicherstellung der Qualität in Kindertageseinrichtungen gibt es bereits seit 1999 die „Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder“, die sich derzeit in der Implementierungsphase befindet (BMFSFJ 2004).

Mit seinen Empfehlungen scheint der Ausschuss also an Türen zu klopfen, die bereits offen stehen. Natürlich ist es zusätzlich hilfreich, wenn von unterschiedlicher Seite aus das System der Kindertagesbetreuung in Deutschland herausgefordert wird: Der nach wie vor verbreitete Irrtum, in Deutschland stehe rund um den Kindergarten – schließlich eine deutsche Erfindung! – alles zum Besten, wird so auch von außen in Frage gestellt und die Durchsetzung politischer Maßnahmen wird möglicherweise beschleunigt. Das gilt insbeson-

dere, wenn die Kritik von europäischer oder internationaler Warte aus deutlich macht, dass das mäßige Abschneiden Deutschlands im Ländervergleich nicht nur eine Frage der ökonomischen Konjunktur, sondern auch der politischen Prioritätensetzung ist. Die OECD beruft sich z.B. in ihrem jüngsten Bericht zur *„Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland“* auf die Bildungsfinanzierung im europäischen Vergleich, wenn sie die Unterfinanzierung des Bereichs der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in Deutschland bemängelt.<sup>3</sup> Wie verknüpft der UN-Ausschuss seine Empfehlungen mit der Bezugnahme auf Kinderrechte?

### Betreuung für die Kleinen, Bildung für die Großen?

Die Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes folgen einer Logik, wonach Plätze in Kindertageseinrichtungen in erster Linie das Bedürfnis arbeitender Eltern erfüllen, die Betreuung ihrer Kinder zu gewährleisten, während sie arbeiten gehen. Dies entspricht dem Bildungsverständnis, wie es in der Kinderrechtskonvention selbst zugrunde gelegt ist: Bildung beginnt erst mit der Grundschule (Art. 28) und bezieht sich auf Schul- und Berufsausbildung. Der Staat unterstützt die Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder durch den Ausbau von Betreuungseinrichtungen (Art. 18,2) und er sichert das Recht berufstätiger Eltern, *„die für sie in Betracht kommenden Kinderbetriebsdienste und -einrichtungen zu nutzen“* (Art. 18,3).

Von Bildung in den ersten Lebensjahren der Kinder ist (noch) nicht die Rede. Hierzu hat sich in Deutschland seit dem Verabschieden der Kinderrechtskonvention vor 15 Jahren einiges getan: Die „Frühe Bildung“

3 Die OECD erinnert an die Empfehlung des European Commission Childcare Network, 1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung auszugeben, was in den meisten OECD-Ländern etwa einem Fünftel der öffentlichen Bildungsausgaben entspricht. In Deutschland sind es nur 0,42% von 5,3% des BIP für Bildungsausgaben, also nicht einmal ein Zehntel (OECD, 2004, S.70)

bestimmt gegenwärtig den Diskurs um Bildung und es kann nicht mehr in Frage gestellt werden, dass es sich bei frühen kindlichen Aneignungsprozessen um Bildungsprozesse handelt. Noch bevor die PISA-Ergebnisse den Blick auf die frühen Jahre lenkten, war die öffentliche Diskussion darüber entfacht, was zum „Weltwissen der Siebenjährigen“ (Elschenbroich 2001) gehören kann und welche Entdeckungen also kleinen Kindern ermöglicht werden müssen, damit sie ihre „strahlende Intelligenz“ (ebd. 11) entfalten können. Der Bildungsauftrag des Kindergartens wurde ausformuliert (Laewen 2002) und damit seine gesetzliche Bestimmung konkretisiert, gleichermaßen die Betreuung, Bildung und Erziehung kleiner Kinder zu gewährleisten (§ 22,2 Kinder- und Jugendhilfegesetz). In allen Bundesländern wurden oder werden Bildungsprogramme für den Elementarbereich erarbeitet oder bereits implementiert (vgl. Hovestadt 2003).

### Frühe Bildung und soziale Ausgrenzung

Solche Entwicklungen aufgreifend, könnten Empfehlungen des UN-Ausschusses zur Kindertagesbetreuung in Deutschland etwas weiter gehen, als sie es tun. Sie könnten einen Zusammenhang zu den Kinderrechten herstellen, die Bildung genauer bestimmen (Artikel 29, Bildungsziele) und die gewährleisten sollen, dass wirklich alle Kinder gemeint und einbezogen sind (Artikel 2, Diskriminierungsverbot). Ein wichtiger Zusammenhang, den die Bildungsdebatte immer wieder beleuchtet ohne wirklich Konsequenzen zu ziehen, ist nämlich der zwischen Bildung und Teilhabe an der Gesellschaft. Die PISA-Ergebnisse verweisen erneut darauf, dass sich im Durchlaufen des hochselektiven Schulsystems in Deutschland soziale Ungleichheiten verschärfen. Insbesondere Kinder aus armen und aus eingewanderten Familien sind Leidtragende von Bildungsbenachteiligung und sozialer Ausgrenzung.

Handelt es sich bei Kindertageseinrichtungen um Bildungseinrichtungen, so ist die Frage des Zugangs zu diesem Angebot nicht mehr nur eine zur Deckung des Betreuungsbedarfs berufstätiger Eltern. Der Zugang zu Kindertageseinrichtungen wird entscheidend für die frühe Wahrnehmung von Bildungschancen.

Und sollen Kindertageseinrichtungen *allen* Kindern Bildungsprozesse ermöglichen, so müssen sie die unterschiedlichen Voraussetzungen, Vorerfahrungen

und Lernkulturen der Kinder berücksichtigen und zu pädagogischen Programmen kommen, die systematisch der Vielfalt an Lebensverhältnissen und an Zugängen zum Lernen Rechnung tragen. In ungleichen Verhältnissen ist das egalitäre „Jedem das Gleiche“ nicht gerecht, sondern es verschärft vorhandene Ungleichheiten. Verknüpft mit der Frage sozialer Ausgrenzung lassen sich die Empfehlungen zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung zuspitzen.

### Frühe Bildung für alle Kinder: Zugänge sichern

In Deutschland gibt es seit 1996 den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. In ihrem Länderbericht konstatiert die Bundesregierung hierzu: *„Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hat die Situation der außerfamiliären Kinderbetreuung deutlich verbessert. Er führte zu einem erheblichen Ausbau der Kindergartenversorgung, so dass heute praktisch jedes Kind, dessen Eltern dies wünschen, einen Kindergartenplatz erhält.“* (BMFSFJ 2003a, Punkt 629.) Dies trifft zu, die Versorgungsquote liegt bei fast 90% (OECD 2004, 33). Die regionalen Unterschiede sind allerdings erheblich. So liegt z.B. die Versorgung mit Kindergartenplätzen in NRW bei 78,1%, in Thüringen bei 126,3% (ebd. 34). In den neuen Bundesländern ist die Versorgung nach wie vor insgesamt höher als in den alten Bundesländern, was auf die wesentlich bessere Ausgangslage zu Beginn der deutschen Einigung zurückzuführen ist. Besonders eklatant sind die Unterschiede in der Versorgung mit Krippenplätzen. Nur 8% der Kinder unter drei Jahren haben einen Krippenplatz, die wiederum ganz unterschiedlich verteilt sind. In den alten Bundesländern beträgt die Versorgung durchschnittlich 2,7%, in den neuen Bundesländern 37%. Konkret heißt das, dass z.B. in Brandenburg für 44,8% der unter Dreijährigen ein Platz in einer Einrichtung vorhanden ist und in Baden-Württemberg nur für 2,3%. Ob ein Kind einen Platz im Kindergarten in Anspruch nehmen kann und wie dieser ausgestattet ist, hängt also auch davon ab, wo es in Deutschland aufwächst. Noch stärkere regionale Disparitäten werden befürchtet, wenn mit der Kommunalisierung der Finanzierung die Standards zur personellen und sächlichen Ausstattung von Kindertageseinrichtungen weiter reduziert werden. Diese Gefahr sieht auch die Bundesregierung (BMFSFJ 2003a, 632.).

Das Recht auf einen Kindergartenplatz bezieht sich nur auf Kinder zwischen 3 und 6 Jahren (KJHG § 24). Und es gilt nicht für einen ganztägigen Aufenthalt. Genau genommen gibt es nur einen Rechtsanspruch auf einen Halbtagsplatz im Kindergarten. Es finden also Regulierungen über den Betreuungsumfang statt, die sehr deutlich machen, dass es eben kein Recht auf frühe Bildung gibt, sondern einen modifizierten Betreuungsanspruch im Kindergarten: Nach bestimmten Kriterien, die in den Bundesländern variieren, wird der stundenmäßige Betreuungsumfang errechnet, der einem Kind maximal zusteht. Selbst wenn Eltern mehr bezahlen wollen, bekommen sie keinen anderen Betreuungsvertrag. Kinder, in denen beide Elternteile berufstätig sind, können am längsten betreut werden. Für Kinder von Arbeitslosen sind es max. 4-5 Stunden am Tag. Da sich die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen nach dem Umfang der Betreuungsverträge richtet, haben Einrichtungen in armen Wohngebieten mit vielen arbeitslosen Eltern nur eine knappe Personaldecke für kurze Betreuungszeiten. Sie können daher eine Öffnung zum Gemeinwesen und vermehrte Aktivitäten für und mit Eltern kaum leisten. Und dies, obwohl es von arbeitslosen Eltern gewünscht wird, für die der Kindergarten zu einem der letzten öffentlichen Orte wird, den sie noch regelmäßig aufsuchen. Es ist paradox, auch angesichts des Resultats einer Längsschnittstudie in Großbritannien, wonach es „exzellente“ Kindergärten in sozial benachteiligten Wohngebieten auszeichnet, dass *„die starke Beteiligung von Eltern im Erziehungsprozess als bedeutsam erachtet und aktiv ermutigt wird, indem sich die Fachkräfte Zeit nehmen, ihre Bildungsprogramme, pädagogischen Strategien und Erziehungsziele mit Eltern auszutauschen.“* (Sylva et al., 2004, übers. P.W.)

Über die Kostenbeiträge der Eltern findet eine weitere Regulierung des Zugangs statt. Wo immer die Beiträge angehoben werden, kommt es zu Abmeldungen von Kindern aus finanzschwachen Haushalten. Die mit den PISA-Ergebnissen aufgekommene Debatte um die Bildungsfinanzierung hat der Forderung Nachdruck verliehen, die Finanzierungspyramide umzudrehen und den Besuch von Kindergärten für alle Kinder kostenfrei zu halten. Die OECD-Studie empfiehlt, in Deutschland *„ein standardisiertes Finanzierungssystem einzuführen, das sicherstellt, dass alle Einrichtungen entweder (langfristig) kostenlos zur Verfügung stehen oder dass das Beitragssystem Eltern nicht von einer Inanspruchnahme der Einrichtungen abhält.“* (OECD 2004, 69). Gleichzeitig wird deutlich gemacht, worum es hier geht: *„Die Hinwendung zu einer solchen Situa-*

*tion wird davon abhängen, dass frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung als die Grundlage für lebenslanges Lernen gesehen werden und somit als ein Recht des Kindes und eine solide Investition in die Zukunft des Landes.“* (ebd.) Zugangsregulierungen steuern die Inanspruchnahme der raren Ganztagsplätze im Kindergarten und schließen manche Kinder davon aus. Es gibt in Deutschland kein Recht auf frühe Bildung, sondern den Anspruch auf einige Stunden Betreuung im Kindergarten. Das ist ein großer Unterschied.

### **Frühe Bildung für alle Kinder: Inklusive Curricula und Konzepte**

Was in den Kindergärten geschieht, ist zum großen Teil eine Frage der personellen und materiellen Ausstattung. Der UN-Ausschuss empfiehlt nationale Standards zur Ausstattung, um sicherzustellen, dass allen Kindern eine qualifizierte Tagesbetreuung zur Verfügung steht. Die derzeitige Entwicklung steht dem entgegen: Mit der Privatisierung, der Kommunalisierung und mit veränderten Finanzierungsgrundlagen verstärkt sich gegenwärtig der Druck auf die Träger von Kindergärten, Effizienz und hohe Qualität mit weniger Mitteln zu realisieren. Deutliche Unterschiede in Bezug auf Arbeitsbedingungen, Entlohnung (möglich durch die Aufhebung von Tarifverträgen) und die Ausstattung mit Sachmitteln sind die Folge. Außerdem ist die Richtlinienkompetenz der Bundesregierung in der Frage von Ausstattungsstandards begrenzt, denn die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe ist Ländersache.

Qualität ist nicht nur eine Frage der Ausstattung, sondern auch der pädagogischen Konzepte. Um welche Bildung geht es? Bildung, so heißt es im Artikel 29 der Kinderrechtskonvention, muss darauf gerichtet sein, dass jedes Kind seine Persönlichkeit, seine Begabung, seine geistigen und körperlichen Fähigkeiten entfaltet. Jedes Kind soll lernen können, seine eigene kulturelle Identität und die der anderen zu achten. Es soll die Menschenrechte und seine Umwelt achten und so vorbereitet sein auf *„ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft“*, die gekennzeichnet ist von Verständigung, Frieden, Toleranz, Gleichberechtigung der Geschlechter, Freundschaft zwischen den ethnischen, nationalen, religiösen Gruppen.

Um wirklich allen Kindern Bildungsprozesse zu ermöglichen, müssen die pädagogischen Konzepte so angelegt sein, dass sie die unterschiedlichen Voraus-

setzungen und Weltzugänge von Kindern systematisch berücksichtigen. Nur wenn Kinder vom Angebot des Kindergartens „angesprochen“ sind, werden sie aktiv und kreativ, stellen sich Fragen und suchen Antworten, probieren aus und erproben sich selbst. Nur dann vertiefen sie sich, engagieren sich in Bildungsprozessen, indem sie sich ein immer differenzierteres Bild von der Welt machen und von sich selbst in dieser Welt. Ein Curriculum, das bewusst „inklusiv“ angelegt ist, um „Exklusion“ zu verhindern, ermöglicht allen Kindern, sich zu identifizieren, sich in dem zu erkennen, was der Kindergarten bietet. Daraus beziehen sie die Ermutigung zu lernen und weiter zu lernen.<sup>4</sup>

Gefragt sind also Konzepte früher Bildung, die das Respektieren der vorhandenen Vielfalt und die entschiedene Positionierung gegen Ungerechtigkeit und Diskriminierung in der Alltagspraxis zusammen bringen. Die Reflexion gesellschaftlicher Machtunterschiede und Dominanzverhältnisse sowie die Reflexion der institutionellen Kultur von Kindertageseinrichtungen gehören dazu (vgl. Preissing/ Wagner 2003). Deren Einseitigkeiten und – teilweise versteckten – Mechanismen von Ein- und Ausgrenzung käme man so auf die Spur, auch den Folgen von Diskriminierung und Ausschluss, die sich nicht nur in schulischen Misserfolgen und im Fehlen formaler Bildungsabschlüsse zeigen, wie Peter Evans aufzeigt (OECD). Soziale Ausgrenzung zeige sich insgesamt im eingeschränkten Zugang zu den Kompetenzen, die fürs Erwachsenenleben funktional seien. In der Kindheit werden Grundlagen gelegt, auf denen die Entwicklung solcher Kompetenzen aufbaue, die Basis für die Ausbildung von „Humankapital“. Neben kognitiven Kompetenzen seien es auch psychologische und soziale Ressourcen, auf deren Grundlage man seine Identität entwickle. Ein eingeschränkter Zugang zu Kompetenzen, auch durch Barrieren in den Institutionen, durch stereotype Zuschreibungen oder versteckte Diskriminierungen, mindere nicht nur das soziale und kulturelle Kapital, auf dem wiederum Partizipation und Integration basiere, sondern auch die Selbstwahrnehmung als fähig und sicher („Identity capital“), die laut Evans der „wirksamste Schutz“ gegen soziale Ausgrenzung als Erwachsener in der modernen Gesellschaft sei (Evans o.J., 19). Auch aus diesem Grund sind adäquate Maßnahmen früher Bildung im Rahmen ganzheitlicher und gemeinwesenbezogener Bildungsinitiativen besonders wichtig.

## Schlussbemerkung

Eine auf die Kinderrechte bezogene Diskussion früher Bildung stellt klare Anforderungen an den quantitativen und qualitativen Ausbau des Systems der Kindertageseinrichtungen in Deutschland: Das Recht aller Kinder auf Bildung, auf die Entfaltung ihrer Potentiale, ihr Recht, frei von Diskriminierung aufzuwachsen, fordert dazu auf, allen Kindern den – ganztägigen und kostenfreien – Zugang zu Kindertageseinrichtungen zu ermöglichen und diese in jeder Hinsicht als Bildungseinrichtungen auszubauen, die sich dem Anspruch stellen, „Gleichheit in der Differenz“ zu realisieren. Es ist eine Perspektive, die wohlbegründet über das hinausgeht, was der UN-Ausschuss in dieser Phase der Umsetzung der Kinderrechtskonvention empfiehlt.

## Literatur

- BMFSFJ** (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2003a): Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Artikel 44 Abs. 1 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Berlin.
- BMFSFJ** (Hg.) (2003b): Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland. Zusammenfassung und Empfehlungen. Gutachten: Wassilios E. Fthenakis. Berlin.
- BMFSFJ** (Hg.) (2004): Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder. Angebote zur Umsetzung der Ergebnisse. Berlin.
- Elschenbroich, Donata** (2001): Weltwissen der Siebenjährigen. Wie Kinder die Welt entdecken können. München.
- Evans, Peter u.a.** (o.J.): Social Exclusion and Children – Creating Identity Capital: Some Conceptual Issues and Practical Solutions. OECD/ CERl paper.

<sup>4</sup> Ein Ergebnis der Längsschnittuntersuchung zu „exzellenten“ Kindertageseinrichtungen in Großbritannien ist hierzu, dass die kognitive Entwicklung von Kindern deutlich korreliert mit dem Qualitätsmerkmal „Diversity“: Wird in der Kindertageseinrichtung die Vielfalt in Bezug auf individuelle Lernstile, Gender und ethnische Herkunft bewusst berücksichtigt, so machen Kinder größere Lernfortschritte in Bezug auf Zahlenkonzepte, Vorstufen von Schriftsprachlichkeit, Herstellen logischer Verknüpfungen. (Sylva et al 2004, 26)

**Hovestadt, Gertrud (2003):**

Wie setzen die Bundesländer den Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtungen um? Vom Gesetz zur Praxis. Eine Studie im Auftrag der Träger-Stiftung. <http://www.edu-con.de>

**Laewen, Hans-Joachim (2002):**

Was Bildung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen bedeuten können. In: Laewen/Andres (Hg.): Künstler, Forscher, Konstrukteure – Werkstattbuch zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen. Berlin.

**OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2004):**

Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Länderbericht der OECD.

**Preissing, Christa / Petra Wagner (Hg.) (2003):**

Kleine Kinder, keine Vorurteile? Interkulturelle und vorurteilsbewusste Arbeit in Kindertageseinrichtungen. Freiburg.

**Sylva, Kathy/ Edward Melhuish / Pam Sammons /**

Iram Siraj-Blatchford / Brenda Taggart (2004):  
The Final Report: Effective Pre-School Education. EPPE  
The Effective Provision of Pre-School Education  
Project. Technical Paper 12. Institute of Education  
University of London. London.

**UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2004):**

Abschließende Bemerkungen: Deutschland.

Hans Eberwein

## 6 Bildungsrechte von Kindern und Jugendlichen mit Lernschwierigkeiten stärken

Ich beziehe mich in dem Beitrag auf die UN-Kinderrechtskonvention von 1989, auf den Zweitbericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen von 2001 sowie auf den ergänzenden Bericht der National Coalition von 2002 und die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes vom 30.1.04 zum Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Das Übereinkommen der UN fordert in Art. 23 die Anerkennung des Rechts von „behinderten Kindern“ auf besondere Betreuung, um ein erfülltes und menschenwürdiges Leben unter Bedingungen führen zu können, die die Würde des Kindes wahren, seine Selbständigkeit fördern und seine aktive Teilnahme am Leben der Gemeinschaft erleichtern.

In den Abschließenden Bemerkungen von 2004 empfiehlt der Ausschuss, „Einrichtungen für Kinder mit Lernschwierigkeiten weiter auszubauen“ (S. 10). Sowohl die hier verwendete Begrifflichkeit wie auch die Zielsetzung sind problematisch. Ich versuche deshalb, einige Begriffe zu klären, um deutlich zu machen, um welchen Personenkreis es sich handelt.

In den genannten Beschlüssen und Berichten werden im Hinblick auf Kinder mit speziellen Bedürfnissen unterschiedliche Begriffe verwendet. Die allgemeine Formulierung „behinderte Kinder“ in der Konvention von 1989 muss als veraltet und überholt angesehen werden; denn hierbei wird ein einziges Persönlichkeitsmerkmal, die Behinderung, absolut gesetzt. Die betroffenen Kinder werden nur über dieses Merkmal definiert. Der Behinderungsbegriff ist in den letzten Jahren starker Kritik ausgesetzt worden, da es sich um einen negativen Abweichungsbegriff handelt, der konstitutiv vom Definierer abhängig ist. Behinderung ist, pädagogisch betrachtet, keine Eigenschaft, sondern eine Zuschreibung, die eine Diskrepanz zwischen individuellen Voraussetzungen und gesellschaftlichen Erwartungen zum Ausdruck bringt. Diese Sichtweise

entspricht auch der neuen Klassifikation von Behinderung, wie sie von der WHO auf ihrer Weltversammlung 2001 in Genf festgelegt wurde.

In den Abschließenden Bemerkungen des UN-Kinderrechtsausschusses von 2004 wird dieser Entwicklung Rechnung getragen und nicht von Kindern mit Lernbehinderung, sondern mit Lernschwierigkeiten gesprochen. Synonyme Begriffe sind Lernschwächen oder Lernprobleme. Aber welches Kind, welcher Erwachsene hat nicht irgendwann einmal bei bestimmten Aufgabenstellungen Lernschwierigkeiten? Dieser Begriff ist also sehr unspezifisch und konzentriert sich einseitig auf das Individuum. Der soziale Zusammenhang, in dem Verhalten und damit auch Lernen stattfindet, bleibt unberücksichtigt.

In anderen Papieren der UN wird bisweilen von „children with disabilities“ gesprochen. In Deutschland ist dafür jahrzehntelang der Begriff „Kinder mit Lernbehinderung“ oder einfach „Lernbehinderte“ benutzt worden, die einer Sonderschule zugewiesen wurden. Die KMK hatte diese Formulierung wegen der Kritik am Behinderungsbegriff Mitte der 90er Jahre zurückgezogen und sprach auch im Hinblick auf Kinder mit Lernproblemen zunächst von „Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf“. Seit 1999 lautet die offizielle Bezeichnung nun „Schüler mit dem Förderschwerpunkt Lernen“. Der Begriff „lernbehindert“ ließ sich jedoch dadurch nicht aus den Köpfen der Lehrer und der öffentlichen Meinung tilgen.

Die Begriffsvielfalt und der Begriffswirrwarr, auch hinsichtlich der zugeordneten Sonderschulart (z.B. Sonderschule für Lernbehinderte, Schule für Lernhilfe oder Förderschule) machen deutlich, wie schwer sich die Sonderpädagogik, aber auch die Schulverwaltung tut, wenn es darum geht, bestimmte Schüler bzw. ihr Lernverhalten zu charakterisieren. In der Tat, es gibt keine eindeutige und einheitliche Definition von Lernbehin-

derung. Sie ist keine klar bestimmbare Eigenschaft, für die präzise Bestimmungsmerkmale gelten. Sie ist vielmehr ein Konstrukt, denn so genannte Lernbehinderte sind lernfähig und sie lernen qualitativ auch nicht anders als andere Kinder. Vor diesem Hintergrund hat ein bedeutender Vertreter der Sonderpädagogik schon vor 20 Jahren festgestellt: Lernbehindert ist der, der die Schule für Lernbehinderte besucht.

An dieser Definition wird deutlich, dass „Lernbehinderung“ ein rein schulorganisatorischer Begriff ist. Lernbehinderte gelten im vor- und außerschulischen Bereich nicht als lernbehindert. Lernbehindert ist ein Schüler also nur in Relation zu bestimmten Normen und Erwartungen von Schule und Lehrern. Lernbehinderung ist demnach eine Frage der Lernorganisation, z.B. der mangelnden Differenzierung im Unterricht, der Wahrnehmung, der Einschätzung, der Toleranz. Sie ist jedenfalls kein defizitäres Merkmal, kein objektivierbarer Tatbestand, der unabhängig von schulischen Leistungserwartungen besteht.

Der Begriff „Lernbehinderung“ hat sich zu einer Zeit entwickelt, als man in der Pädagogik noch davon ausging, dass es so etwas wie einen Normalschüler, einen Durchschnittsschüler gebe, von dem Lernbehinderte messbar abweichen. Heute wissen wir aber, dass dieser Schüler eine Fiktion ist, denn jedes Kind ist anders, hat andere Lebenserfahrungen und Lernvoraussetzungen, andere Interessen und Bedürfnisse. Schule muss sich auf diese Vielfalt einstellen. Wenn wir aber die Heterogenität von Schülern akzeptieren, dann darf Schule nicht länger in einem systemtheoretischen Sinne sog. Lernbehinderte produzieren; dann muss sie die individuellen Lernvoraussetzungen und Förderbedürfnisse erkennen und durch eine veränderte Unterrichts- und Lernorganisation darauf reagieren. Hier hat sich insofern ein Paradigmenwechsel vollzogen, als wir heute nicht mehr nach der Schulreife und der Schulfähigkeit von Kindern fragen, sondern die jeweilige Schule und die Lehrer fragen, ob ihre Lernorganisation so beschaffen ist, dass sie alle Kinder aufnehmen und angemessen fördern können, so dass Sitzenbleiben, Aussonderung und Sonderschuleinweisung überflüssig werden (vgl. Eberwein/Knauer 2002).

Dies gilt in besonderem Maße für Schüler aus der sozialen Unterschicht, da gerade diese Kinder oftmals in Sonderschulen eingewiesen werden. Interessant und durch mehrere Untersuchungen belegt ist, dass im Durchschnitt 85% der Schüler der Schule für Lernbe-

hinderte unterprivilegierten Schichten entstammen. D.h., das ganz offensichtlich in unserem auf Selektion angelegten Schulsystem keine Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit für sozial benachteiligte Kinder besteht. Auch die neueste PISA-Untersuchung hat bestätigt, dass die Korrelation von sozialer Herkunft und Schulerfolg in keinem anderen Land so groß ist wie in Deutschland.

Die Schüler der Schule für Lernbehinderte stammen überwiegend aus wirtschaftlich armen Verhältnissen, die Eltern sind häufiger allein stehend, arbeitslos, Sozialhilfeempfänger oder zunehmend ausländischer Herkunft. Sie haben i.d.R. einen niedrigen Schul-, Ausbildungs- und Erwerbsstatus. Die Familien haben mehr Kinder, wohnen beengter und in schlechten hygienischen Verhältnissen. Die Kinder haben kein eigenes Zimmer, besitzen kaum persönliche Konsumgüter, der Bücherbestand ist sehr gering und der Fernsehkonsum erheblich länger als bei anderen Kindern (vgl. Wocken 2000, S. 499 f.). Die Familien leben vorwiegend in sozialen Brennpunkten mit entsprechend schwacher Infrastruktur, besonders mit zu wenigen Spiel- und Freizeitmöglichkeiten. Das Milieu ist insgesamt anregungsarm, so dass diese Kinder und Jugendlichen erheblich soziokulturell benachteiligt sind und den Erwartungen von Schule und Lehrern oft nicht entsprechen können. Hartmut v. Hentig, einer der bedeutendsten Pädagogen der Gegenwart, sagte einmal: Die Lebensprobleme dieser Kinder überwältigen fortwährend ihre Lernprobleme; d.h., Schüler mit Schulproblemen werden von ihren Lebensproblemen ständig eingeholt (vgl. Hopf 1997, S. 133). Es ist Zynismus, solche Kinder als lernbehindert zu etikettieren. Es ist einmal ihre schwierige Lebenssituation, die sie am Lernen hindert, zum andern wird ihr Lernen in der traditionellen Schule behindert.

Unser viergliedriges Schulsystem macht es den Lehrern bisher leicht, Kinder, die den Normen der Mittelschicht-Institution Schule nicht entsprechen, zu so genannten Lernbehinderten zu erklären und in Sonderschulen abzuschieben. Nicht selten werden diese Kinder von Lehrern als dumm, frech und faul etikettiert und ausgesondert. Lehrer können mit den subkulturellen Lebenserfahrungen dieser Schüler i.d.R. nicht angemessen umgehen. Das heißt aber, dass ein Großteil der Kinder aus der sozialen Unterschicht ein zweites Mal benachteiligt wird, einmal aufgrund ihrer Herkunft aus schwierigen sozioökonomischen Verhältnissen, zum andern dadurch, dass Schule/Lehrer

ihnen die Etikette „behindert“ und „Sonderschüler“ anheften. Dies führt zu Stigmatisierung und Diskriminierung.

Aus einer Befragung Mitte der 60er Jahre wissen wir, dass Kinder unter dem Stigma „Sonderschüler“ leiden. (vgl. Eberwein 1996, S. 192 ff.). So sagten einige, dass sie eine Busstation über ihre Schule hinausfahren und dann zurücklaufen, nur um nicht als Sonderschüler identifiziert zu werden. Andere äußerten sogar Suizidgedanken. Aus weiteren Untersuchungen wissen wir, dass jugendliche Absolventen der Sonderschule für Lernbehinderte z.B. gegenüber ihrer Freundin verschweigen, die Sonderschule besucht zu haben. Wir wissen auch, dass Sonderschüler geringere Berufsaussichten haben; d.h., dass sie auch als Jugendliche benachteiligt sind. Schlechtere berufliche Perspektiven bedeuten aber, besonders unter den derzeitigen konjunkturellen Bedingungen, von Armut bedroht zu sein, womit sich der Kreis schließt.

Nach meiner Auffassung sind Sonderschulen verfassungswidrig. Sie verstoßen sowohl gegen die Art. 1 und 2 wie auch gegen Art. 3 GG.

- Nach Art. 1 ist die Würde des Menschen unantastbar. Die Verleihung des Etiketts „behindert“ sowie der zwangsweise Besuch einer stigmatisierten und stigmatisierenden Institution verletzen jedoch die Menschenwürde von Kindern.
- Der Art. 2 garantiert die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Auch dieses Grundrecht wird durch den Besuch einer Sonderschule für Lernbehinderte eingeschränkt; denn seit Jahrzehnten gilt hier das Prinzip der „reduktiven Didaktik“, d.h., die Schüler dieser Schule sollen nur das lernen, was für ihr vermeintlich späteres Leben als Hilfsarbeiter notwendig ist. Neben dem reduzierten Lernangebot kommt hinzu, dass diese Sonderschulart eine Einbahnstraße darstellt, denn i.d.R. haben ihre Schüler keine Chance, in eine andere Schule zu wechseln.
- Der Art. 3 GG ist 1994 in Abs. 3 durch den Satz 2 „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ ergänzt worden, das heißt, es gibt seither ein Benachteiligungs-, ein Diskriminierungsverbot für Menschen mit Beeinträchtigung. Daraus lässt sich auch die Forderung nach integrativer Beschulung ableiten.

Dies ist nicht nur aus grund- und menschenrechtlicher Sicht geboten, sondern auch aus pädagogischen Gründen. Eine eigenständige Schule für Lernbehinder-

te ist schon deshalb nicht mehr zu rechtfertigen, weil alle Untersuchungen der letzten 30 Jahre gezeigt haben, dass ihre Schüler nicht besser, sondern schlechter gefördert werden (vgl. Hildeschiedt/Sander 1996; Wocken 2000). Demgegenüber wissen wir, dass das gemeinsame Lernen gerade für Kinder aus anregungsarmem Milieu positive Wirkungen hat, denn durch die Zuordnung zu bestimmten Sonderschul-typen wird das Lernen am positiven Modell des Mitschülerverhaltens, das Lernen durch Beobachten, Miterleben, Nachvollziehen, verhindert. Die Betroffenen haben dadurch stark reduzierte Lern- und Entwicklungschancen. Sie können sich nur an eingeschränkten Verhaltensmustern und Lernanreizen orientieren.

In Finnland, dem Spitzenreiter der PISA-Untersuchungen, aber auch in vielen anderen Ländern, gibt es kein Sitzenbleiben und keine Aussonderung. Dort lernen alle Schüler neun Jahre gemeinsam im Rahmen eines integrativen, differenzierten und flexiblen Schulsystems. Wir gehören in Deutschland im Hinblick auf Integration bzw. Inklusion zu den Schlusslichtern in Europa. Die Integrationspädagogik in der Bundesrepublik hat sich schon vor mehr als 15 Jahren ein Wort von Richard von Weizsäcker zu ihrem Motto gemacht. Er formulierte einmal: *„Es ist normal, verschieden zu sein“*. Und wir haben dann ergänzt: Gemeinsamkeit ist Voraussetzung, um Verschiedenheit akzeptieren zu können.

Im neuen Berliner Schulgesetz von 2004 z.B. wird der Integration zwar Vorrang eingeräumt, das Sonderschulsystem als Ganzes bleibt jedoch erhalten, obwohl die Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg kritisiert, dass die bestehende Doppelstrategie von integrativen und separierenden schulischen Einrichtungen für Kinder mit sog. sonderpädagogischem Förderbedarf offensichtlich nur ideologischen Zwecken diene, denn das Doppelangebot führe nicht zu einem Rückgang der gesonderten Beschulung, im Gegenteil (vgl. Bildungskommission 2003, S. 115). Auch deshalb ist es wichtig, dass eine Einrichtung wie das Deutsche Institut für Menschenrechte sich zu Wort meldet und eine integrative Betreuung und Beschulung im Vorschul- und Schulbereich für Kinder aus sozioökonomisch belasteten Familien einfordert, zumal die UNESCO-Weltkonferenz in Salamanca in Spanien bereits 1994 alle Staaten der Erde aufgerufen hat, das Prinzip integrativer Erziehung in allen Bereichen zu realisieren.



Die Bundesregierung formuliert zwar in ihrem Bericht von 2001 die Integration von Kindern mit Behinderung als Zielsetzung, stellt aber gleichzeitig ohne Begründung fest, dass auch heute nicht auf Sonderschulen verzichtet werden könne (vgl. S. 95). Dies ist die Position der traditionellen Sonderpädagogik als einer Aussonderungspädagogik. Sie gilt europaweit als Außenseiterposition und widerspricht dem Beschluss der UNESCO-Weltkonferenz 1994 in Salamanca. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Haack, hat gemeinsam mit den Landesbehindertenbeauftragten in einer Presseerklärung vom Sommer 2004 den 10jährigen Jahrestag der Ergänzung des Grundgesetzes sowie der Salamanca-Erklärung und der KMK-Empfehlungen zum Anlass genommen, die geringe Integrationsquote in Deutschland von lediglich 13% zu kritisieren. Er stellte die Frage, warum Schüler mit Lernbeeinträchtigungen noch immer in Sonderschulen gefördert werden. Nach seiner Ansicht sollte unverzüglich mit ihrer Eingliederung in die allgemeine Schule begonnen werden. Dem kann ich nur zustimmen.

Auch die National Coalition für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention hält in ihrem ergänzenden Bericht von 2002 zum Zweitbericht der Bundesregierung den Ausbau von integrativen Angeboten für dringend erforderlich und empfiehlt, die Bundesregierung aufzufordern, durch eine Änderung rechtlicher Vorschriften integrative Erziehung zu ermöglichen und Strategien für Integrationsmaßnahmen von Kindern mit Beeinträchtigung in allen Lebensbereichen zu unterstützen (vgl. S. 22). Und die Charta der Grundrechte der europäischen Union fordert in Art. 26 zur „Integration von Menschen mit Behinderung“ die Anerkennung und Achtung ihres Anspruchs auf soziale und berufliche Eingliederung. Im Zusammenhang mit dem Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 hatte die EU in einem Beschluss vom 3.12.2001 u. a. eine besondere Sensibilisierung für die Rechte von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung im Bildungsbereich gefordert.

Integrative schul- und bildungspolitische Maßnahmen für Kinder aus sozioökonomisch schwierigen Verhältnissen allein reichen natürlich nicht aus. Sie bedürfen der Ergänzung durch sozial-, jugend- und familienpolitische Hilfen. In dem Bericht der Bundes-

regierung von 2001 an die Vereinten Nationen wird eine Befragung von 1800 Kindern im Alter von 9-14 Jahren zu verschiedenen Lebensbereichen zitiert. Danach fühlen sich Kinder arbeitsloser Eltern in allen Lebensbereichen schlechter als Kinder, deren Eltern Arbeit haben. Besonders wichtig für das Wohlbefinden der Kinder sind Familie und Schule. Ob sich Kinder in der Familie wohl fühlen, hängt vor allem von folgenden Faktoren ab: erlebte emotionale Wärme, genug Platz zum Spielen innerhalb der Wohnung, genug Rückzugsmöglichkeiten und keine Einsamkeitsgefühle. Man muss davon ausgehen, dass die Kinder aus armen und kinderreichen Familien zu den von der Bundesregierung genannten 5% Kindern gehören, die ihr Wohlbefinden negativ bewerten. Vermutlich sind es jedoch wesentlich mehr, denn laut „Kinderreport 2004“ des Kinderhilfswerks leben bundesweit 15% der Kinder in Armut, in Berlin sind es sogar 25%.

An dieser Stelle wird deutlich, dass das Wohl der Kinder, wie es im Art. 3 der Kinderrechtskonvention formuliert wird, im Hinblick auf Kinder aus sozioökonomisch belasteten Familien keineswegs ausreichend berücksichtigt ist. Der Ausschuss kritisiert deshalb in seinen Abschließenden Bemerkungen vom Januar 2004 diesen Tatbestand zu Recht und verlangt, dass das Grundprinzip „Wohl des Kindes“ in sämtliche Gesetze und Etats und in alle Projekte, Programme und Leistungen, die einen Einfluss auf Kinder haben, angemessen eingebunden wird (vgl. S. 5). Der Grundsatz zum „Wohl des Kindes“ korrespondiert mit dem Recht auf „angemessene Lebensbedingungen“ (Art. 27), was immer das heißt. Wie bereits mehrfach bestätigt wurde, nimmt die Verbreitung der Armut in Deutschland, insbesondere bei wirtschaftlich benachteiligten Familien, drastisch zu. Deshalb unterstütze ich die Empfehlungen des Ausschusses, diesen Familien mit Kindern die erforderliche materielle Unterstützung zukommen zu lassen, um das Recht der Kinder auf einen angemessenen Lebensstandard zu garantieren (vgl. S. 9).

Die Bundesregierung hatte in ihrem Bericht von 2001 (S. 14) angekündigt, sich „künftig stärker um die Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (zu) kümmern.“ Ich konnte bisher nicht erkennen, dass diesbezügliche Aktivitäten der Bundesregierung bereits eingeleitet worden wären. Ich

begrüße jedoch, dass ab 1. Januar 2005 für Kinder, die in Armut leben, ein Kinderzuschlag von bis zu 140,- Euro pro Kind und Monat als familienpolitische Leistung gezahlt wird. Eine Begrenzung auf drei Jahre halte ich jedoch nicht für vertretbar. Die Bundesregierung spricht in ihrem Bericht selbst von „struktureller Benachteiligung ...gegenüber Kindern aus finanziell besser gestellten Familien mit weit reichenden Auswirkungen auf die Schullaufbahn und die davon abhängigen Ausbildungs- und Berufschancen“ (S. 138). In diesen Fällen ist nach meiner Ansicht dringend die Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe erforderlich. Nach § 81 KJHG sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen, insbesondere mit Schulen, verpflichtet (vgl. Sörensen 1997, S. 80).

### Forderungen an die Politik

Ich hoffe, es ist deutlich geworden, wie sehr hier bildungspolitische und sozialpolitische Probleme ineinander greifen und bestimmte Kinder und Jugendliche vielleicht ein Leben lang benachteiligen und zu einem Leben in Armut zwingen. Daraus ergeben sich eine Reihe von Forderungen an die Politik, über die gemeinsam diskutiert werden sollte:

1. Vermeidung von Aussonderung und Sonderschuleinweisung. Auflösung bzw. Umwandlung von Sonderschulen für Lernbehinderte in allgemeine Schulen/Integrationschulen. Verpflichtung der allgemeinen Schule zu einem integrativen Aufgabenverständnis.
2. Vorrangige Betreuung von soziokulturell benachteiligten Kindern in Ganztagschulen. Durchführung individueller sowie spezieller Fördermaßnahmen unter Berücksichtigung der lebensweltlichen Erfahrungen dieser Kinder.
3. Integrationspädagogische Ausbildung aller Lehrer sowie Nachweis von Kenntnissen zu Lebensweltproblemen von sozialen Randgruppen, vorzugsweise durch Praktika, ein soziales Jahr oder Wehersatzdienst.
4. Beschäftigung von Schulsozialarbeitern in sozialen Brennpunktschulen.
5. Gemäß KJHG sind die Kooperation von Jugendhilfe und Schule, insbesondere sozialpädagogische Hilfen zum Ausgleich sozialer Benachteiligung und zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen notwendig (§ 13 KJHG).

6. Stärkeres gesellschaftspolitisches Engagement der Gemeinden bzw. Bezirke in sozialen Brennpunkten, z. B. mehr Spielplätze und Jugendräume. Ehrenamtliches Engagement durch Steuererleichterungen fördern.
7. Kostenfreier Besuch von Kitas und Horten für strukturell benachteiligte Kinder. Reduzierung des Beitrags für Mahlzeiten.
8. Stärkere finanzielle Förderung von armen kinderreichen Familien, z.B. durch Kinderzuschläge, Wohnbeihilfen und kostenreduziertes Sozialticket. Psychologische und pädagogische Unterstützung von wirtschaftlich benachteiligten Familien, z.B. durch Elternschulen und Erziehungssprechstunden.
9. Priorität des Grundsatzes zum „Wohl des Kindes“ in allen Programmen, Projekten, Etats und Gesetzen, die Einfluss auf Kinder haben.

### Literatur

**Ausschuss für die Rechte des Kindes:** Abschließende Bemerkungen zur „Behandlung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte nach Art. 44 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes“ vom 30. Januar 2004.

#### **Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg (Hg.) (2003):**

Bildung und Schule in Berlin und Brandenburg. Herausforderungen und gemeinsame Entwicklungsperspektiven. Berlin.

#### **BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2001):**

Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gem. Art. 44 Abs. 1 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Berlin.

#### **Eberwein, Hans (Hg.) (1996):**

Handbuch Lernen und Lern-Behinderungen. Aneignungsprobleme. Neues Verständnis von Lernen. Integrationspädagogische Lösungsansätze. Weinheim.

#### **Eberwein, Hans / S. Knauer(Hg.) (2002):**

Integrationspädagogik. Kinder mit und ohne Beeinträchtigung lernen gemeinsam. Ein Handbuch. 6. Auflage. Weinheim.

**Hildesmidt, A. / A. Sander (1996):**

Zur Effizienz der Beschulung sogenannter Lernbehinderter in Sonderschulen. In: Eberwein, H. (Hrsg.): Handbuch Lernen und Lern-Behinderungen. Weinheim. 115-134.

**Hopf, A. (1997):**

Sozialpädagogik für Lehrerinnen und Lehrer. München.

**National Coalition** für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (2002): Ergänzender Bericht der National Coalition zum Zweitbericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen. Berlin.

**Sörensen, B. (Hg.) (1997):**

Bevor Kinder zu „Fällen“ werden. Kooperationspartner für die Grundschule. Informationen. Fallbeispiele. Seelze.

**UN (1989):**

Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.89 (UN-Kinderrechtskonvention).

**Wocken, H. (2000):**

Leistung, Intelligenz und Sozillage von Schülern mit Lernbehinderungen. In: Zeitschrift für Heilpädagogik 51. Heft 12. 492-503.

Klaus Roggenthin

## 7

# Monitoring für Kinderrechte: Eckpunkte für das Monitoring und die Evaluation des Nationalen Aktionsplans „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ (NAP)

Auf der Zweiten Sondergeneralversammlung zu Kindern der Vereinten Nationen vom 8.-10. Mai 2002 in New York (Weltkindergipfel 2002) unterzeichnete die Bundesregierung ein Abschlussdokument mit dem Titel „A world fit for children“. Dieses Dokument soll weltweit zur Verbesserung der Lebenssituation von Kindern beitragen. Wie alle anderen Unterzeichnerstaaten verpflichtete sich die Bundesrepublik Deutschland zur Entwicklung eines Aktionsplans für die nationale Umsetzung der international definierten Zielsetzungen. Der Aktionsplan der Bundesregierung für ein kindergerechtes Deutschland<sup>5</sup> wird die im Abschlussdokument gegebene Zusage einlösen, einen Nationalen Aktionsplan mit konkreten Terminen und messbaren Zielen zu erstellen.

Der Nationale Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ stellt für die Bundesregierung ein wichtiges Instrument dar, um Deutschland kindergerecht zu gestalten. Darüber hinaus konkretisiert er die Mitverantwortung der Bundesrepublik Deutschland für eine entsprechende weltweite Entwicklung. Mit dem NAP wird ein Leitfaden zur Verfügung stehen, an dem sich kinderpolitisches Handeln bis ins Jahr 2010 orientieren soll. Im Mittelpunkt des Aktionsplanes werden sechs Handlungsfelder stehen:

- Chancengerechtigkeit durch Bildung
- Aufwachsen ohne Gewalt
- Förderung eines gesunden Lebens und gesunder Umweltbedingungen
- Beteiligung von Kindern und Jugendlichen
- Entwicklung eines angemessenen Lebensstandards für alle Kinder und
- Internationale Verpflichtungen

### Partizipativer Erstellungsprozess

Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass der gegenwärtig in der Fertigstellung befindliche Nationale Aktionsplan einer breiten gesellschaftlichen Mitverantwortung und Zustimmung bedarf. Sie hat diesen Plan daher von Anfang an in enger Kooperation von Politik und Zivilgesellschaft erarbeitet. Beteiligt waren Vertreterinnen und Vertreter aus Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Kinderkommission des Deutschen Bundestages, Expertinnen und Experten von Nichtregierungsorganisationen und aus der Wissenschaft. Eine Koordinierungsgruppe steuerte den Erstellungsprozess; in sechs Arbeitsgruppen entstanden grundlegende inhaltliche Vorschläge für den Nationalen Aktionsplan. Kinder und Jugendliche steuerten ihre in eigenen Kinderkonferenzen gesammelten Vorstellungen bei. Ein von der Bundesregierung beauftragter externer Koordinator begleitete die Arbeiten.

Mit dem beteiligungsorientierten Verfahren wurde ein noch junger Weg bei der Erstellung von Regierungsplänen eingeschlagen. Dieses Verfahren brachte es einerseits mit sich, dass sich zuweilen unterschiedlichere Einschätzungen und Lösungsvorschläge in kinderpolitischen Fragen gegenüber standen als dies vermutlich ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung der Fall gewesen wäre. Insofern war das Verfahren arbeitsintensiver und zeitaufwändiger als herkömmliche Verfahren. Andererseits zeichnet sich ab, dass es gerade die Vielfalt der eingeflossenen Perspektiven ist, die dem NAP Qualität verleihen wird. Insofern ist die Erstellung des NAP ein gelungenes Beispiel bürgernahen Regierens, das allen Seiten Mut machen sollte, sich bei ähnlichen Projekten von den eigenen, vertrauten Diskursen zu lösen und sich auf einen gemeinsamen Aushandlungs- und Verständigungsprozess über das Wünschenswerte und das politisch Machbare einzulassen.

<sup>5</sup> Der NAP befand sich zum Zeitpunkt der Veranstaltung noch im Prozess der Ressortabstimmung.

## Verbreitung, Monitoring und Evaluation

Die zu Ende gehende Phase der Erstellung des Aktionsplans wird in Kürze von der nicht weniger wichtigen Phase der Umsetzung abgelöst werden. Dies erfordert eine intensive Begleitung und kontinuierliche Impulse, um die Lebenswirklichkeit von Kindern nachhaltig positiv zu beeinflussen. Erste Voraussetzung ist es, den Nationalen Aktionsplan in breiter Weise bekannt zu machen. Der freie Internetzugriff auf den Plan ist ebenso vorgesehen wie eine zusätzliche kinder- und jugendgerechte Aufbereitung des Texts.

Von besonderer Bedeutung ist die Verknüpfung des NAP mit der Initiative Projekt P. Projekt P ist die Initiative zur Förderung der politischen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Ins Leben gerufen wurde sie vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Jugend und Frauen, der Bundeszentrale für politische Bildung (bpj) und dem Deutschen Bundesjugendring (DBJR), die sich in einem Aktionsbündnis zusammengeschlossen haben. Projekt P unterstützt die konkrete politische Beteiligung vieler Tausender Kinder und Jugendlicher in ganz Deutschland. Dazu werden zahlreiche lokale, regionale und landesweite Initiativen gefördert und neue Partizipationsangebote angeregt. Ende 2004 waren bereits 6000 Jugendliche bundesweit in knapp 200 Projekten aktiv. Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit werden Aufmerksamkeit, Interesse und Sensibilität für die Bedeutung und die Chancen politischer Beteiligung geweckt. Der Nationale Aktionsplan „Für eine kindergerechte Welt“ bildet hierfür eine wichtige Grundlage. Seine oben genannten sechs Handlungsfelder bilden das inhaltliche Spektrum von Projekt P.

Ferner wird die Bundesregierung ein Verfahren installieren, das die Steuerung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans ermöglicht. Dabei geht es sowohl um die Beobachtung und Auswertung der laufenden Aktivitäten (Monitoring) als auch um die Gesamtüberprüfung und -bewertung (Evaluation) der erzielten Ergebnisse. Die Bundesregierung beabsichtigt, bewährte Strukturen und Instrumente der „Kinderpolitik“ in

Deutschland einzubinden. Alle Akteure, die an der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans mitwirken, werden so auch das Monitoring als ihre Aufgabe begreifen und sich dafür engagieren. Nachfolgend werden die Eckpunkte des vorgesehenen Monitoring- und Evaluationsverfahrens skizziert:

- Die Bundesregierung wird der Jugendministerkonferenz sowie der Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugendbehörden vorschlagen, bei ihren Sitzungen regelmäßig die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zu behandeln. Dabei sollten auch Fragen der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte des Kindes einbezogen werden, da zwischen der Konvention und dem Nationalen Aktionsplan ein enger Zusammenhang besteht. Dies eröffnet die Chance, die Kinderrechte zu einem vorrangigen Thema der Beratungen der Länder zu machen, an denen der Bund maßgeblich beteiligt ist.
- Die Bundesregierung beabsichtigt, die Kinder- und Jugendberichte für Monitoring bzw. Evaluation zu nutzen.
- Der 3. Staatenbericht zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte des Kindes, der 2009 fällig wird, wird auch eine Bewertung der Ergebnisse des Nationalen Aktionsplans umfassen. Die Bundesregierung folgt damit einem Vorschlag aus dem Abschlussdokument des Weltkindergipfels 2002.
- 2007 wird die Bundesregierung unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen einen Kongress mit dem Ziel durchführen, Bilanz zu ziehen und den Nationalen Aktionsplan zu aktualisieren. Dazu wird die Bundesregierung einen Zwischenbericht über die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans vorlegen.

Die dargestellten Elemente des Verbreitungs-, Monitoring- und Evaluierungsprozesses werden dazu beitragen, dass die im Nationalen Aktionsplan gesetzten Ziele umgesetzt werden und damit zu einer Verbesserung der Bedingungen des Aufwachsens führen. Darüber hinaus wird die Bundesregierung den Diskurs über die Umsetzung der Kinderrechte weiterhin mit allen gesellschaftlichen Kräften fortsetzen.

Sebastian Schulz

## 8 Protokoll

**Fachgespräch zu den Abschließenden Bemerkungen des UN-Kinderrechtsausschusses (CRC) zum 2. Staatenbericht Deutschlands am 23. November 2004 im Haus der Bundespressekonferenz, Berlin**

Im Anschluss an die Begrüßung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer umriss Dr. Heiner Bielefeldt, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, den Kontext für das Fachgespräch zu den Abschließenden Bemerkungen des UN-Kinderrechtsausschusses. Dieses ist eingebettet in eine Reihe vier weiterer Fachgespräche zu den Empfehlungen und Berichten von CEDAW, ECRI, CAT und CCPR.<sup>6</sup> Ziel dieser Veranstaltungen sei es, Follow-up-Prozesse zu den Abschließenden Bemerkungen der Vertragsausschüsse („treaty bodies“) im Dialog von Vertreter/innen der Bundesregierung und der Fachöffentlichkeit aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft anzustoßen. Der Fachdialog über Kinderrechte werde anhand ausgewählter und besonders wichtiger Themenkomplexe aus den Abschließenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses erfolgen. Herr Bielefeldt wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Abschließenden Bemerkungen entgegen ihrer Bezeichnung keinen Endpunkt markieren dürften, sondern vielmehr Teil eines fortlaufenden Prozesses seien, dessen Ziel die möglichst vollständige Umsetzung der Menschenrechtspakte bilde. Seine Einführung abschließend verwies Herr Bielefeldt darauf, dass die Ergebnisse der Veranstaltung sowohl den Bundesministerien als auch dem Bundestagsausschuss für Menschenrechte übermittelt würden. Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, auch den Vertragsausschüssen, in diesem Fall dem UN-Kinderrechtsausschuss, zentrale Ergebnisse des Fachgesprächs, die sich auf die Arbeit des Ausschusses beziehen, zurückzumelden.

### I. Einführung

Herr Prof. Dr. Lothar Krappmann, deutsches Mitglied im UN-Kinderrechtsausschuss: Die Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses

Einleitend begrüßte Herr Prof. Krappmann die Initiative zur Veranstaltung des Fachgesprächs, weil die Kinderrechtskonvention so Verbreitung erfahre und es ihm, als Vertreter des Ausschusses, die Gelegenheit zum wechselseitigen Austausch mit der Fachöffentlichkeit eröffne. Den Dialog sieht er darüber hinaus als Gelegenheit, Fehlinterpretationen richtig zu stellen und Anregungen für die künftige Ausschussarbeit mitnehmen zu können.

An die Einführung von Herrn Bielefeldt anknüpfend hob Herr Krappmann hervor, dass die Abschließenden Bemerkungen den Charakter eines Zwischenresümées hätten und den Vertragsstaaten Unterstützung bei der fortlaufenden Umsetzung der Konvention bieten sollten. Vor dem Hintergrund, dass die Bedeutung der Staatenberichte zur Kinderrechtskonvention in den einzelnen Vertragsstaaten zunehme, kündigte er die Veröffentlichung von Richtlinien zur Berichterstattung an, die eine Konzentration und Straffung der Berichte bewirken sollen.

Weiterhin erläuterte Herr Krappmann die Arbeit des Kinderrechtsausschusses wie folgt: Das Berichtsverfahren nimmt seinen Anfang mit dem Eintreffen des Staatenberichts, der anschließend übersetzt und publiziert wird. Gleichzeitig wird ein Termin für die mündliche Beratung des Berichts mit der Delegation des Vertragsstaats festgelegt. Dieses Procedere dauert etwa sechs bis neun Monate.

<sup>6</sup> CEDAW = Convention for the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (UN-Frauenrechtskonvention); CAT = Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UN-Übereinkommen gegen Folter); ICCPR = International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen, ECRI = European Commission against Racism and Intolerance (Europäische Kommission zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz)

Für jeden Staatenbericht wird ein/e Berichterstatter/in ernannt, die/der den Dialog mit den Vertragsstaaten führt und das weitere Verfahren vorbereitet. Der Ausschussvertreter des berichtenden Vertragsstaats wird von der Beratung des betreffenden Staatenberichts ausgeschlossen, um eine unbefangene Prüfung und Gleichbehandlung der Staatenberichte zu gewährleisten. Gleichwohl kann das ausgeschlossene Ausschussmitglied bei den Beratungen anwesend sein und bei Verständigungsproblemen aushelfen.

Informationsquelle für den Ausschuss sind in erster Linie die Staatenberichte, die zumeist sehr informativ und problemorientiert sind. Daneben bezieht der Ausschuss in reichem Maße Informationen von NGOs, im Fall der Bundesrepublik von der National Coalition, aber auch von UNICEF und dem UNHCR.

Der Ausschuss veranstaltet zur Vorbereitung der mündlichen Beratung eine Tagung, an der regelmäßig NGOs teilnehmen. So hat der Ausschuss den zweiten deutschen Bericht mit der National Coalition in einem sehr produktiven Gespräch besprochen. Der Dialog mit der Staatendelegation während der mündlichen Beratung war zwar sachlich, wies aber auch auf mögliche Verbesserungen hin. So könnten Delegationsmitglieder sich spezifischer vorbereiten und zu wichtigen Sachverhalten, wie Geburtszertifikate für in Deutschland geborene Flüchtlingskinder oder das Kinder- und Jugendhilfegesetz, vertieft Stellung nehmen. Kontrovers wurden die sich aus dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik ergebenden Probleme diskutiert, wobei der Ausschuss die Delegation darauf hinwies, dass der Bund trotz der Kompetenzverteilung im Föderalismus für die effektive Umsetzung der Konvention verantwortlich sei. Außerdem wurde die deutsche Delegation stellvertretend für die Bundesregierung aufgefordert, die Vorbehalte zur Konvention zurückzunehmen.

In den Themenbereichen, die im Rahmen des Fachgesprächs zur Diskussion stehen, erhofft sich der Ausschuss Fortschritte und wünscht sich ein Feedback, wie die Abschließenden Bemerkungen bei den beteiligten Akteuren ankommen. Eine diesbezügliche Rückmeldung nach dem Fachgespräch wäre sehr hilfreich.

In der sich anschließenden Diskussionsrunde bot sich die Möglichkeit, Rückfragen zu stellen. Ein Vertreter der anwesenden Bundesministerien nahm die Gele-

genheit wahr, auf die von Herrn Krappmann angebrachte Kritik zu antworten. Dabei wurde die Schwierigkeit betont, sich von vornherein auf die Fragen des Ausschusses vorzubereiten, die nicht in den vorab übermittelten Fragenkatalog (List of Issues), der die zentralen Themen behandelt, einbezogen wurden. Dies wurde mit dem Vorschlag verbunden, die sich aus dem Staatenbericht ergebenden Fragen möglichst umfassend in den Fragenkatalog aufzunehmen. Andere Teilnehmer/innen äußerten die von Herrn Krappmann bestätigte Ansicht, dass die Abschließenden Bemerkungen zum zweiten deutschen Staatenbericht nicht losgelöst von denen zum ersten Staatenbericht gelesen werden dürften und bemängelten in diesem Zusammenhang die sprachliche Zurückhaltung in den Abschließenden Bemerkungen zum zweiten Bericht.

## II: Dialogrunden

### Dialogrunde I:

#### Kinderarmut in Deutschland bekämpfen

Impulsvortrag – Frau Gerda Holz,  
Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.

In der ersten von vier Dialogrunden referierte Frau Holz über die Ursachen und Folgen von Kinderarmut und benannte Schutzmechanismen und Maßnahmen zur Armutsprävention. Sie betonte, dass die Bundesrepublik bei der Wahrnehmung und Bekämpfung von Kinderarmut noch Entwicklungsland sei und das Thema selbst weitestgehend ein Tabu.

Nach den Worten von Frau Holz lässt sich Kinderarmut hauptsächlich zurückführen auf Risikofaktoren, wie die Einkommensarmut von arbeitslosen Eltern, von Familien mit Migrationshintergrund, von Alleinerziehenden oder von Eltern mit geringem Bildungsstatus. Maßgeblich bei der Betrachtung von Kinderarmut sei es, diese als Lebenslage mit multidimensionaler Unterversorgung zu begreifen, welche die soziale Ausgrenzung sowie Defizite und Auffälligkeiten u.a. in Entwicklung, Gesundheit und Bildung bedingt oder verstärkt. Zum Abschluss ihres Vortrags forderte Frau Holz alle Akteure aus Forschung und Praxis, insbesondere aber die Entscheidungsträger/innen aus der Politik auf, sich intensiv mit dem Thema Armutsprävention auseinanderzusetzen und umzudenken mit dem Ziel, Potentiale zu fördern, statt auf Defizite zu rea-

gieren. Zentrale Forderung war in diesem Zusammenhang, dass im Mittelpunkt jeder Maßnahme immer das Kindeswohl stehen müsse.

Der nachfolgende Dialog offenbarte den Diskussions- und Informationsbedarf beim Thema Kinderarmut. Thematisiert wurde, dass die öffentliche Wahrnehmung des Themas entscheidend für dessen Rezeption in der Gesellschaft sei. Auf vielfältige Rückfragen legte Frau Holz dar, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut in einer bestimmten Schrittfolge erfolgen sollten. übereinstimmend forderten viele Teilnehmer/innen eine Kombination aus Maßnahmen zur finanziellen, institutionellen und strukturellen Förderung von Kindern und Erziehungsberechtigten und diskutierten kontrovers die diesbezüglichen Defizite in der Bundesrepublik, vor allem im Bildungsbereich. Darüber hinaus gab es einige Stimmen, die für ein Kinderrechtsmainstreaming, namentlich bei Gesetzesvorhaben, nach Maßgabe der Kinderrechtskonvention plädierten.

#### Dialogrunde II: Die Rechte von Flüchtlingskindern stärken

Impulsvortrag – Herr Albert Riedelsheimer,  
Bundesfachverband Unbegleitete  
Minderjährige Flüchtlinge e.V.

Der Impulsvortrag zur Dialogrunde II von Herrn Riedelsheimer befasste sich mit der Situation von Flüchtlingskindern, die ohne Begleitung und ohne einen familiären Bezugspunkt in Deutschland in die Bundesrepublik einreisen. Dargestellt wurden in diesem Rahmen insbesondere die Probleme, die sich im Spannungsfeld zwischen den auf Flüchtlingskinder anwendbaren aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen und den Schutzmaßnahmen gemäß dem Kinder- und Jugendhilfegesetz unter dem Eindruck der von der Bundesrepublik zur Kinderrechtskonvention angebrachten Vorbehalte ergeben.

Riedelsheimer führte aus, dass besonders den über 16-jährigen, aber noch unter 18-jährigen Flüchtlingen, die nach dem AsylVfG eine partielle Handlungsfähigkeit für das Asylantragsverfahren besitzen, die Schutzmechanismen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes faktisch nicht zugute kommen, weil sich die Jugendämter für diese Flüchtlingsgruppe nicht oder nur bedingt zuständig fühlten. Des Weiteren wurden die Defizite des Verfahrens zur Altersfestsetzung proble-

matisiert und im Zuge dessen gefordert, dass dieses in Zukunft vom Vormundschafts- oder Familiengericht nach rechtsstaatlichen Grundsätzen durchgeführt werden müsse.

Als weiteren wichtigen Problemkomplex stellte Herr Riedelsheimer das Asylantragsverfahren aus der Sicht der Flüchtlingskinder dar. Er betonte, dass das Verfahren nicht kindgerecht ausgestaltet sei und für die Betroffenen extrem anstrengend. Besonders benachteiligt seien in diesem Verfahren wiederum die 16- und 17-Jährigen, weil ihnen vom Jugendamt regelmäßig kein Vormund zur Seite gestellt werde und sie das Verfahren ohne fremde Hilfe durchstehen müssten. In diesem Zusammenhang knüpfte Herr Riedelsheimer an den Vortrag von Frau Holz an und wies darauf hin, dass die in der Bundesrepublik mit einer Duldung lebenden Flüchtlingskinder durch die faktisch häufige Verhinderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Armut besonders gefährdet seien. Seine diesbezüglichen Ausführungen verband Herr Riedelsheimer mit der Forderung nach einem kindgerechten Asylantragsverfahren, das weniger ordnungspolitischen Gesichtspunkten folge, als sich vielmehr am Kindeswohl orientiere. Angesichts der relativ kleinen Gruppe von Flüchtlingskindern solle die deutsche Gesellschaft die Chance ergreifen, diese Kinder in der Bundesrepublik zu integrieren.

In einer kurzen und kontrovers geführten Diskussion zum Thema Flüchtlingskinder wurde von Seiten der anwesenden Vertreter der Bundesministerien zunächst angemerkt, dass sich die Rücknahme der Vorbehalte zur Kinderrechtskonvention nicht unmittelbar rechtlich auswirken würde. Dies stieß auf heftigen Widerspruch von Vertreter/innen aus der Zivilgesellschaft, die darauf verwiesen, dass die deutschen Vorbehalte verfassungswidrig seien und ein falsches Signal an die deutsche Gesellschaft aussendeten. Für Flüchtlingskinder könne die Kinderrechtskonvention aufgrund der Vorbehalte noch nicht einmal moralischen Schutz bieten.

Einigkeit verband die Teilnehmer/innen hingegen in dem Vorschlag, die negativen Auswirkungen der Vorbehalte durch Gegenmaßnahmen aufzufangen. Die Vertreter der Ministerien wiesen in diesem Zusammenhang auf bereits bestehende Schutzmechanismen für Flüchtlingskinder und Verbesserungen durch das Zuwanderungsgesetz oder das Tagesbetreuungs-ausbaugesetz hin.



### Dialogrunde III: Bildungsrechte von Kindern und Jugendlichen stärken

#### Impulsvortrag 1 – Frau Petra Wagner, Projekt Kinderwelten: Förderung der Kinderbetreuungsdienste

Im ersten Impulsvortrag zur dritten Dialogrunde problematisierte Frau Wagner die institutionellen und personellen Defizite bei der vorschulischen Kinderbetreuung und benannte grundlegende Mängel des deutschen Schulsystems.

Zunächst hob sie die zum Teil dramatische Unterversorgung mit Plätzen in Kinderbetreuungseinrichtungen hervor und bemängelte, dass die vorhandenen Angebote häufig nicht auf die Bedürfnisse von berufstätigen Eltern zugeschnitten seien. Eingegangen wurde in diesem Rahmen auch auf die Qualität der Betreuungsangebote und die Qualifizierung des Betreuungspersonals, die dem Bedarf an vorschulischer Bildung nicht gerecht werde. Frau Wagner verband die diesbezüglichen Ausführungen mit der Forderung, die Finanzierungspyramide zugunsten der Kostenfreiheit von qualifizierter vorschulischer Kinderbetreuung umzudrehen und damit auch Kindern aus sozial schwachen Haushalten oder aus Migrantenfamilien den Zugang zu vorschulischer Betreuung zu ermöglichen. Unter Hinweis auf die Ergebnisse der PISA-Studie unterstrich die Referentin die Wichtigkeit von Bildung im Elementarbereich und kritisierte, dass fehlende finanzielle Ressourcen, die Kultushoheit der Länder und die Deregulierung der sozialen Dienste es unmöglich machten, einheitliche Standards in Bezug auf Qualität und Ausstattung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen zu etablieren.

Frau Wagner betonte, dass das deutsche Schulsystem diskriminierende Wirkungen entfalte, indem es nicht flexibel auf Unterschiede zwischen den Schüler/innen reagieren könne. Dem hoch selektiven deutschen Bildungssystem seien Benachteiligung und institutionalisierte Diskriminierung immanent. Diskriminierung, verstanden als Scheitern an Hürden, sei auch bei den Kitas in der Anlage vorhanden. Deshalb sollte es heißen „Gleichheit in der Differenz“, was bedeute, dass allen Kindern die gleiche Bildung trotz vorhandener

Differenzen (Lebensumfeld, Sozialisation) zuteil wird, denn Bildung spielt für die Integration eine zentrale Rolle. Gleichheit in der Differenz ist aber auch ein Prüfstein für Kindertagesstätten, denn um diesem Ziel näher zu kommen, brauche es qualifiziertes pädagogisches Personal, pädagogische Konzepte und breitere Ansätze mit Respekt für Vielfalt. Dazu gehöre außerdem die Reflexion der tatsächlichen Situation in Kinderbetreuungseinrichtungen und die Reflexion der Situation in der Gesellschaft. Zudem sollte nicht vergessen werden, dass Männer gerade in Betreuungsberufen absolut unterrepräsentiert seien und so ein bestimmtes Rollenbild erzeugt werde, dem es entgegenzuwirken gelte.

In der sich anschließenden Diskussion waren sich die Teilnehmer/innen trotz unterschiedlicher Begründungsansätze einig, dass das Recht der Kinder auf Bildung frei von Diskriminierung entschieden zur Geltung gebracht werden müsse, was bedeute, dass die Qualität und Quantität von Bildungs- und Betreuungsangeboten verbessert werden müsse, um diskriminierungsfreie Angebote sicherzustellen. Es konnte jedoch kein gemeinsamer Standpunkt zu der Frage erzielt werden, ob die frühkindliche und vorschulische Erziehung in der Betreuung oder im Bildungsbereich anzusiedeln sei. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Herr Karl Herrmann Haack, wies hierbei auf die Vielzahl der Zuständigkeiten hin, die bei der Betreuung von Kindern eher hemmend wirke. Eine stärkere Kooperation der Bildungs- und Jugendbehörden wurde in diesem Rahmen angemahnt. Gefordert wurde schließlich, dass das Kind als Subjekt im Mittelpunkt der Bildungsdiskussion stehen müsse.

#### Impulsvortrag 2 – Herr Prof. Dr. Hans Eberwein, Freie Universität Berlin: Kinder und Jugendliche mit Lernschwächen und Lernschwierigkeiten

Unter Bezugnahme auf die vom Kinderrechtsausschuss verwendete Begrifflichkeit „Kinder mit Lernschwierigkeiten“ leitete Herr Prof. Eberwein seinen Vortrag ein, und machte anhand der Probleme, einen einheitlichen und passenden Begriff zu finden deutlich, dass es eine allgemeingültige Definition dessen, was mit dem Begriff „Lernbehinderung“ beschrieben wird, nicht existiere.

Herr Eberwein griff dabei die Feststellung seiner Vordnerin Frau Wagner auf, dass der/die „Normal-schüler/in“, an denen sich das deutsche Schulsystem orientiere, nicht existiere. Diese Feststellung vertiefend forderte er veränderte Schul- und Lernkonzepte, welche die Lernvielfalt der Schüler berücksichtigten. Lernbehinderung sei eine Frage der schulischen Möglichkeiten, wobei diesbezügliche Probleme vor allem bei Kindern aus sozial benachteiligten Familien festzustellen seien, bei denen die Lebensprobleme die Lernprobleme überwältigten. Solche Probleme würden, verstärkt durch das bestehende Schulsystem, den weiteren beruflichen Werdegang dieser Schüler/innen vorzeichnen.

Des Weiteren vertrat Herr Eberwein die Ansicht, dass Sonderschulen zugunsten einer integrativen Beschulung aufgegeben werden müssten, weil sie die Schüler/innen nicht ganzheitlich förderten, ihnen nicht die gleichen Perspektiven eröffneten wie Regelschulen und damit gegen das Diskriminierungsverbot verstießen. Zentrale Forderung sei daher, dass die integrative Beschulung im deutschen Schulsystem etabliert wird, weil die Förderung in Sonderschulen einseitig und damit unhaltbar sei. Integrative Beschulung fördere dagegen die ganzheitliche Ausbildung der Kinder. Der Erfolg sei in der PISA-Studie nachzulesen: dort schneiden andere europäische Länder mit integrativem Ansatz besser ab als Deutschland. In diesem Zusammenhang wies Herr Eberwein auch auf die Position der Kultusministerkonferenz hin, welche die Sonderschulen für unverzichtbar hielte und diesen europaweiten Sonderweg entgegen der Salamanca-Erklärung<sup>7</sup> und den Forderungen der National Coalition verteidige. Er forderte daher, das Wohl des Kindes zu einem festen Bestandteil staatlicher Entscheidungsprozesse aufzuwerten.

Herr Krappmann stellte in der anschließenden Diskussionsrunde u.a. klar, dass der Ausschuss kein Plädoyer für Sonderschulen habe halten wollen. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Karl Herrmann Haack, verwies auf die PISA-Studie, die gezeigt hätte, dass die Studien- und Bildungsreformen der 1960er und 1970er Jahre ohne Erfolg geblieben seien. Vielmehr stelle die Politik heute dieselben Forderungen wie vor dreißig Jahren. Die weitere Diskussion ließ erkennen, dass

die Teilnehmer/innen die im Vortrag geforderte Integration, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, unterstützten und das Recht auf Bildung vor Schüler/innen mit Defiziten nicht halt machen dürfe. Es wurde daher mehrfach gefordert, bildungspolitische Entscheidungen wieder mehr an den Interessen und Bedürfnissen von Kindern auszurichten.

#### Dialogrunde IV: Monitoring für Kinderrechte

Impulsvortrag – Herr Dr. Klaus Roggenthin,  
Bundesministerium für Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend

Zu Beginn seines Inputs betonte Herr Dr. Roggenthin die Wichtigkeit des Fachgesprächs für den Dialog über die Rechte des Kindes. Anschließend skizzierte er anhand des Nationalen Aktionsplans (NAP) „Für ein kindergerechtes Deutschland“ mögliche Monitoringmechanismen. Zunächst aber unterstrich Herr Roggenthin, dass der NAP für die Bundesregierung ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention sei. Entstanden sei er durch das Zusammenwirken von staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren (insbesondere auch Kindern). Die Entstehung des NAP beschrieb Herr Roggenthin insgesamt als einen Lernprozess, der bei den Beteiligten zum einen hohe Erwartungen hinsichtlich der Umsetzung weckte und zum anderen auch das Spannungsverhältnis zwischen hoher Zielsetzung und politischer Machbarkeit nicht außer Acht ließ.

Geplant sei, die Überwachung der Umsetzung des NAP nicht einem neuen zentralen Gremium zu übertragen, sondern bereits bestehenden Gremien, wie der Jugendministerkonferenz und der Arbeitsgemeinschaft oberster Landesjugendbehörden. Eine erste Prüfung der Umsetzungsmaßnahmen sei für 2007 geplant, eine umfassende und endgültige Beurteilung im dritten Staatenbericht zur Kinderrechtskonvention im Jahre 2009. Die Prüfung im Jahre 2007 soll im Rahmen einer Konferenz unter Beteiligung von NGOs erfolgen.

Die Schaffung des NAP traf bei nahezu allen Teilnehmer/innen auf Anerkennung, wengleich die konkrete Ausgestaltung des Monitoringprozesses und der Zeit-

<sup>7</sup> Die Salamanca-Erklärung und der Aktionsrahmen zur Pädagogik für besondere Bedürfnisse, angenommen von der Weltkonferenz „Pädagogik für besondere Bedürfnisse: Zugang und Qualität“, Salamanca, Spanien, 7. - 10. Juni 1994; siehe: <http://www.unesco.ch/biblio-d/salamanca.htm>

punkt einer ersten Bewertung der Umsetzung des NAP kritisch hinterfragt wurden. So wurde von verschiedener Seite vorgeschlagen, neben staatlichen Akteuren auch solche aus der Zivilgesellschaft in den Monitoringprozess einzubinden und insoweit auch kommunale Strukturen vor Ort zu nutzen. Insbesondere von Seiten der Vertreter/innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft wurde der Wunsch geäußert, das weitere Verfahren zur Umsetzung des NAP transparent zu gestalten, und die Akteure, die sich an der Erstellung des Entwurfs beteiligt hatten, auch weiterhin informiert zu halten. Auch für die beteiligten Kinder und Jugendlichen sei es wichtig, weiterhin informiert zu werden. Insgesamt waren sich die Teilnehmer/innen einig, das

der NAP die Chance biete, eine Öffentlichkeit für Kinderrechte zu schaffen und die Thematik Normalität werden zu lassen. Insbesondere das BMFSFJ wurde aufgefordert, die Chancen, die der NAP in Bezug auf die Umsetzung der Kinderrechtskonvention biete, zu nutzen.

In seinem Schlusswort griff Herr Bielefeldt die im Rahmen des Fachgesprächs mehrfach geforderte Fokussierung auf das Kindeswohl auf. Er wies darauf hin, dass die Rechte von sich entwickelnden Menschen keine zukünftige Perspektive oder Versprechen beschreiben, sondern in der Gegenwart, hier und jetzt, einzulösende Menschenrechte seien.

## 9

## Die Autorinnen und Autoren

**Prof. Dr. Hans Eberwein**

Erziehungswissenschaftler, emeritierter Professor der Freien Universität Berlin, Fachbereich Erziehungswissenschaft und Psychologie, Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Sonder- und Integrationspädagogik; zahlreiche wissenschaftliche Veröffentlichungen, u.a. zusammen mit Sabine Knaur (Hrsg.): Integrationspädagogik. Kinder mit und ohne Beeinträchtigungen lernen gemeinsam. Ein Handbuch. 6. Auflage. Weinheim 2002.

**Gerda Holz**

Sozialarbeiterin grad, Dipl. Politikwissenschaftlerin, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik Frankfurt am Main, Arbeitsschwerpunkte „Armut und soziale Ausgrenzung“ sowie „Soziale Infrastrukturentwicklung“. Leitung der Langzeitstudie „Armut bei Kindern“ seit 1997. Zahlreiche wissenschaftliche Veröffentlichungen, zuletzt Holz, Gerda / Richter, Antje / Wüstendörfer, Werner / Giering, Dietrich: Zukunftschancen von Kindern!? Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit, Berlin/Bonn 2005 sowie Holz, Gerda: Frühe Armutserfahrungen und ihre Folgen, in: Zander, Margherita (Hg.): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis, Wiesbaden 2005.

**Prof. Dr. Lothar Krappmann**

Seit 2003 Mitglied des Ausschusses für die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen, Genf (Schweiz). Honorarprofessor für Soziologie der Erziehung an der Freien Universität Berlin. Bis 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, Berlin. Forschungsschwerpunkte: Sozialisation und Entwicklung in Kindheit und Jugend, Einrichtungen der Kindheit wie Kindergarten, Tagesstätte und Schule, Kindheit und Familie.

**Dr. Claudia Lohrenscheit**

Diplompädagogin/Interkulturelle Beratung und Kommunikation, arbeitet am Deutschen Institut für Menschenrechte mit dem Schwerpunkt Menschenrechtsbildung, aktuelle Veröffentlichung: C. Lohrenscheit: Das Recht auf Menschenrechtsbildung. Grundlagen

und Ansätze einer Pädagogik der Menschenrechte (mit einer Studie über aktuelle Entwicklungslinien der Human Rights Education in Südafrika). Frankfurt am Main 2004.

**Albert Riedelsheimer**

Diplom-Sozialpädagoge (FH), langjährige Tätigkeit als Vormund für Kinderflüchtlinge, beschäftigt als Sprecher und Projektreferent beim Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V., Veröffentlichung: Der Erste Augenblick entscheidet Clearingverfahren für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland, Karlsruhe 2004.

**Dr. Klaus Roggenthin**

Soziologe, ehemaliger Referent im BMFSFJ, Arbeitsschwerpunkte: Kinderrechte, Kindertagesbetreuung, seit 2005 Mitarbeiter im Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V (ISS); derzeitiger Arbeitsschwerpunkt Europäische Jugendpolitik insbesondere: Offene Methode der Koordinierung (OMK) im Jugendbereich Bonn, Mitarbeiter des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V..

**Sebastian Schulz**

Volljurist mit Spezialisierung Staats- und Verwaltungsrecht, tätig als Rechtsanwalt in Berlin. Zuvor freier Mitarbeiter am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, dort u.a. Veröffentlichungen im MenschenRechtsMagazin zu den Themen UN-Menschenrechtsausschuss und zum Menschenrechtskommissar des Europarats.

**Petra Wagner**

Diplom-Pädagogin. Langjährige Tätigkeit in bilingualen türkisch-deutschen Projekten im Elementar- und Grundschulbereich in Berlin. 1993 bis 1998 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Grundschulpädagogik der Freien Universität Berlin. Freiberuflich tätig in der Fortbildung und Beratung zu interkultureller Pädagogik und Mehrsprachigkeit. Expertin für Qualität im Situationsansatz. Seit 2000 Koordinatorin und Leiterin des Projekts KINDERWELTEN im Institut für den Situationsansatz.

Deutsches Institut für Menschenrechte  
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27  
D-10969 Berlin

Phone: +49 (0)30 - 25 93 59-0

Fax: +49 (0)30 - 25 93 59-59

[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)