

**Die deutsche Ratifikationserklärung
zur UN-Kinderrechtskonvention im Diskurs**

Dokumentation der rechtspolitischen Kontroverse um eine Rücknahme
der deutschen Ratifikationserklärung

von

Dr. jur. Erich Peter

im Auftrag der Kindernothilfe e.V.

Bremen, September 2006

I. Vorbemerkung

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit dem 5. April 1992 Vertragsstaat der UN-Kinderrechtskonvention (KRRK).¹ Bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde hat sie eine fünf Abschnitte umfassende Ratifikationserklärung² abgegeben, die sich auf die Bindungswirkung und den Schutzbereich der Konvention im nationalen deutschen Rechtsraum bezieht.

Bereits im Vorfeld der Ratifizierung war diese Erklärung rechtspolitisch umstritten. In den vierzehn Jahren seit der Ratifizierung hat sich der Diskurs verschärft. Der zunächst im Zentrum der Kontroverse stehende Abschnitt II der Erklärung, der die Konventionsvorgaben zum elterlichen Sorgerecht in Bezug nimmt, hat sich im Verlaufe der vierzehn Jahre angesichts der deutschen Kindschaftsrechtsreform von 1998³ weit gehend entspannt. Eine Kontroverse wird unterdessen weiterhin insbesondere um den Abschnitt IV der Erklärung geführt, der die Bedeutung der Konventionsvorgaben für die Rechte ausländischer Kinder in Deutschland betrifft.⁴ Nach seinem Wortlaut sollen folgende Regelungsbereiche in Deutschland von der Konvention unberührt bleiben:

- das Recht der *Einreise* und des *Aufenthalts* sowie
- die Regelung der *Aufenthaltsbedingungen* ausländischer Kinder und
- die *Ungleichbehandlung* ausländischer Kinder gegenüber deutschen Kindern.

Im Folgenden werden Dokumente politisch bedeutsamer Institutionen chronologisch aufgelistet, die die Forderung nach einer Rücknahme der deutschen Ratifikationserklärung in Bezug nehmen. Die Dokumente werden sodann je inhaltlich sowie zum Teil hinsichtlich ihres rechtspolitischen Zusammenhangs erläutert. Diese Darstellung dokumentiert den rechtspolitischen Diskurs der vergangenen vierzehn Jahre.

Um dem Leser eine Gesamtbewertung zu ermöglichen, steht die während des Gesetzgebungsverfahrens zum Vertragsgesetz zur Konvention zunächst geführte Kontroverse um die *Abgabe* der Ratifikationserklärung am Beginn der Dokumentation.

¹ BGBl. 1992 II, S. 990.

² Siehe den Wortlaut: Ebd.

³ Kindschaftsrechtsreformgesetz vom 16.12.1997, in Kraft getreten am 01.07.1998 - BGBl. I, S. 2942.

⁴ Siehe dazu auch die Darstellung von *Peter*, Die Rücknahme des deutschen Ausländervorbehalts zur UN-Kinderrechtskonvention im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Kompetenzzuweisung, ZAR 2002, 144-151.

II. Übersicht der erläuterten Dokumente

1	Diskurs während des Gesetzgebungsverfahrens zum Vertragsgesetz.....	4
1.1	Regierungsentwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, BT-Drs. 12/42 vom 24.01.1991.....	4
1.2	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Konrad Weiß (Berlin) und der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 12/966 vom 18.07.1991	5
1.3	Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 12/1535 v. 12.11.1991	5
1.4	Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, BT-Drs. 12/1547 v. 13.11.1991	5
2	Rechtspolitischer Diskurs seit der Ratifizierung der Konvention	6
2.1	Kohl-Regierung - 12. und 13. Wahlperiode	6
2.1.1	Deklaration der United Nations World Conference on Human Rights, Wien - 14. bis 25. Juni 1993, Dok. A/CONF. 157/23	6
2.1.2	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, 13/1873 v. 29.06.1995	6
2.1.3	Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany – Document CRC/C/15/Add. 43, 27.11.1995	7
2.1.4	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 89/Die Grünen, BT-Drs. 13/7222 vom 13.03.1997	7
2.1.5	Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Dorle Marx (SPD), BT-Drs. 13/8097 vom 27.06.1997	8
2.1.6	Beschluss der Jugendministerkonferenz v. 26. Juni 1998.....	8
2.1.7	Zehnter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung – Empfehlung der Sachverständigenkommission, BT-Drs. 13/11368 v. 25.08.1998.....	8
2.1.8	Beschluss des Bundesrates, BR-Drs. 771/98 (Beschluss) v. 25.09.1998.....	8
2.2	Rot-grüne Bundesregierung – 14. und 15. Wahlperiode	9
2.2.1	Erste Entschließung des Deutschen Bundestages auf Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 14/1681 v. 29.09.1999	9
2.2.2	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS, BT-Drs. 14/3359 v. 16.05.2000	9
2.2.3	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS, BT-Drs. 14/5036 v. 28.12.2000	9
2.2.4	Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Dok. A/RES/55/79, v. 22.02.2001	10
2.2.5	Zweite Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/4884 v. 05.12.2000; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, BT-Drs. 14/5462 v. 07.03.2001	10

2.2.6	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS, BT-Drs. 14/6024 v. 11.05.2001	11
2.2.7	Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, Pet 1-14-06-26-027123 v. 26.09.2001	11
2.2.8	Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gem. Art. 44 Abs. 1 Bst. b KRK.....	12
2.2.9	Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6415 v. 22.06.2001	12
2.2.10	Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (»Süßmuth-Kommission«), Juli 2001	13
2.2.11	Dritte Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/7330 v. 07.11.2001	13
2.2.12	Vierte Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6169 v. 30.05.2001	14
2.2.13	Parteitagsbeschluss der SPD, November 2001	14
2.2.14	Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Thomas Strobl (CDU/CSU), BT-Drs. 14/8714 vom 28.03.2002.....	14
2.2.15	Abschlussklärung des Weltkindergipfels, New York City - 08. bis 10. Mai 2002, Dok. A/S-27/19/Rev.1	15
2.2.16	Entschließungsantrag der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Bundesrat, BR-Drs. 605/02 v. 27.06.2002	15
2.2.17	Antrag des Landes Bayern im Unterausschuss Recht des Bundesrates zum Entschließungsantrag der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, September 2002	15
2.2.18	Koalitionsvertrag zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16.10.2002.....	16
2.2.19	Fünfte Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 15/136 v. 03.12.02	16
2.2.20	Antwort auf eine Frage der Abgeordneten Petra Pau in der Fragestunde der 55. Sitzung des Deutschen Bundestages, Parlamentsprotokoll 15/55 v. 02.07.2003	17
2.2.21	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/1819 v. 23.10.2003	17
2.2.22	Beschluss der Kinderkommission des Deutschen Bundestages v. 14.01.2004.....	18
2.2.23	Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/2419 v. 28.01.2004	18
2.2.24	Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany – Document CRC/C/15/Add. 226, 26. Februar 2004.....	19
2.2.25	Sechste Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 15/4724 v. 26.01.2005; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BT-Drs. 15/5806 v. 22.06.2005	20
2.2.26	Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/5868 v. 29.06.2005	20
2.2.27	General Comment No. 6 (2005) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes - CRC/GC/2005/6, 1. September 2006.....	21
2.3	Bundesregierung unter der großen Koalition – 16. Wahlperiode	22
2.3.1	Entschließungsantrag der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/827	22
2.3.2	Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/1064 v. 28.03.2006	22

III. Dokumentation

1 Diskurs während des Gesetzgebungsverfahrens zum Vertragsgesetz

Die Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, setzte gem. Art. 59 Abs. 2 i.V.m. Art. 84 Abs. 1 GG die Zustimmung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in Form eines Bundesgesetzes voraus. In dem Gesetzgebungsverfahren war die bekundete Absicht der damaligen Bundesregierung, eine Ratifikationserklärung abzugeben, umstritten. Dies wird anhand folgender Materialien offenbar:

1.1 Regierungsentwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, BT-Drs. 12/42 vom 24.01.1991

In ihrer Denkschrift⁵ zu dem Abkommen vertrat die damalige Bundesregierung die bis heute umstrittene Ansicht, dass die UN-Kinderrechtskonvention Standards setze, die in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht seien. Die Konvention biete keinen Anlass, grundlegende Änderungen oder Reformen des innerstaatlichen Rechts zu betreiben. Unter Hinweis auf ein Ansinnen der Bundesländer begründete die Bundesregierung ihre Absicht, eine Erklärung anlässlich der Ratifizierung des Abkommens abzugeben: Da einige Konventionsbestimmungen Anlass für eine anderslautende Auslegung böten, die weit reichende Konsequenzen für die innerstaatliche Rechtsordnung nach sich zögen, hätten die Länder deshalb der Zeichnung der Konvention nur unter der Voraussetzung zugestimmt, dass die Bundesregierung bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eine völkerrechtliche Erklärung abgebe, durch welche die aufgetretenen Zweifelsfragen ausgeräumt würden und durch die klargestellt würde, inwieweit das Übereinkommen völkerrechtlich binde. Die Ständige Vertragskommission der Länder habe dementsprechend den Landesregierungen die Zustimmung zur Zeichnung der Konvention unter der Voraussetzung empfohlen, dass sich die Bundesregierung anlässlich der Zeichnung vorbehalte, bei der Ratifizierung eine aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland erforderliche Erklärung zur Auslegung der Artikel 9, 10, 18 und 22 KRK abzugeben.⁶

⁵ Siehe BT-Drs. 12/42, S. 29 ff.

⁶ Zur Erläuterung: Eine frühzeitige Beteiligung der Länder an Völkervertragsabschlüssen wurde zwischen dem Bund und den Ländern im Jahre 1957 in dem so genannten Lindauer Abkommen vereinbart, das u.a. Mitwirkungsrechte der Länder im Vorfeld eines vom Bund beabsichtigten Völkervertragsschlusses regelt, um den Länderinteressen Rechnung zu tragen.

Unter Bezug auf dieses Ansinnen der Länder hat die Bundesregierung den Wortlaut⁷ einer Ratifikationserklärung formuliert, die Hauptgegenstand des Diskurses im Gesetzgebungsfahren war.

1.2 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Konrad Weiß (Berlin) und der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 12/966 vom 18.07.1991

Während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens fordern die Fragesteller Auskunft über die Auffassung der Bundesregierung bezüglich der Folgen der beabsichtigten Ratifikationserklärung für ausländische Kinder.

In der einleitenden Erläuterung ihrer Antwort vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass die UN-Kinderrechtskonvention bei nach ihrer Ansicht zutreffender Auslegung im Einklang mit den Vorschriften des deutschen Ausländerrechts stehe. Zur Vermeidung von Unklarheiten – und um die volle und ungestörte Anwendung der ausländerrechtlichen Vorschriften sicherzustellen – sei es geboten, diese Auslegung durch eine völkerrechtlichen Erklärung festzuschreiben.

1.3 Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 12/1535 v. 12.11.1991

In dem Bericht des Rechtsausschusses wird deutlich, dass im Wesentlichen zwei Aspekte Gegenstand einer Kontroverse in den mitberatenden Ausschüssen waren: 1. Die Frage der Vereinbarkeit des nationalen Rechts (u.a. des Ausländerrechts sowie der familienrechtlichen Stellung nichtehelicher Kinder) mit der Konvention; 2. Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Ratifikationserklärung.

Der Rechtsausschuss geht unterdessen auf etwaige rechtliche Zweifel nicht näher ein und empfiehlt die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs.

Das Gesetz wird im Bundestag am 14.11.1991 verabschiedet. Es tritt am 18.02.1992 in Kraft.⁸

1.4 Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, BT-Drs. 12/1547 v. 13.11.1991

Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens bringt die SPD-Fraktion einen Entschließungsantrag in den Bundestag ein. Danach sollte die Bundesregierung

⁷ Siehe Anlage zur Denkschrift, BT-Drs. 12/42, S. 54.

⁸ BGBl. 1992 II, S. 121.

aufgefordert werden, nicht die von ihr beabsichtigte Ratifikationserklärung abzugeben. Der Entschließungsantrag wird abgelehnt.⁹

2 Rechtspolitischer Diskurs seit der Ratifizierung der Konvention

Die BR Deutschland hinterlegt die Ratifikationsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen unter gleichzeitiger Abgabe einer Ratifikationserklärung am 6. März 1992. Die Konvention tritt für die BR Deutschland am 5. April 1992 völkerrechtlich in Kraft.

Folgende Materialien dokumentieren den fortan auf nationaler und internationaler Ebene geführten Diskurs um die Rücknahme der Erklärung. In chronologischer Hinsicht wird aus Transparenzgründen zunächst der Diskurs unter der Kohl-Regierung (12. u. 13. Wahlperiode), sodann der Diskurs unter der rot-grünen Regierung (14. u. 15. Wahlperiode) und schließlich der Diskurs unter der großen Koalition (16. Wahlperiode) dokumentiert.

2.1 Kohl-Regierung - 12. und 13. Wahlperiode

2.1.1 Deklaration der United Nations World Conference on Human Rights, Wien - 14. bis 25. Juni 1993, Dok. A/CONF. 157/23

Die Menschenrechtskonferenz verabschiedet eine Deklaration mit dem Titel: "Vienna Declarations and Programme of Action". Darin werden die Staaten insbesondere zur Rücknahme ihrer Ratifikationserklärungen aufgefordert, die unvereinbar sind mit dem Ziel und dem Zweck der UN-Kinderrechtskonvention.¹⁰

2.1.2 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, 13/1873 v. 29.06.1995

In der Begründung zu ihrer Anfrage vertritt die SPD-Fraktion die Auffassung, dass das deutsche Asylrecht nicht dem Schutzbedürfnis unbegleiteter Flüchtlingskinder, die im ausländer- und asylrechtlichen Verfahren grundsätzlich wie Erwachsene behandelt würden, gerecht werde. Es bestehe daher ein Regelungsbedarf.

Auf die konkrete Frage nach der Vereinbarkeit des deutschen Asyl- und Ausländerrechts mit der UN-Kinderrechtskonvention vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass diese Rechtsmaterien konventionskonform seien und sie weist im Übrigen auf die deutsche Ratifikationserklärung zu den das

⁹ Plenarprotokoll 12/57, S. 4776.

¹⁰ Siehe Deklaration bezüglich der UN-Kinderrechtskonvention unter Nr. II.46.

Ausländerrecht betreffenden Vorschriften hin (Abschnitt IV der Ratifikationserklärung).¹¹

2.1.3 Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany – Document CRC/C/15/Add. 43, 27.11.1995

In seinen abschließenden Beobachtungen zum deutschen Erstbericht über getroffene Maßnahmen zur Verwirklichung der Konventionsrechte und dabei erzielte Fortschritte kritisiert der UN-Kinderrechteausschuss der Vereinten Nationen, dass die Rechtsstellung der Kinder im deutschen Asylverfahren Anlass zu großer Sorge gebe.¹² In seinen Empfehlungen äußert der Ausschuss zudem Zweifel an der Vereinbarkeit der „Erklärungen“ mit der Konvention und ersucht die deutsche Regierung, die Rücknahme ihrer Erklärungen zu prüfen.¹³

Des Weiteren regt der Ausschuss die Vorbereitung eines nationalen Aktionsplans zur vollen Umsetzung der Konvention sowie eine Belebung der innerpolitischen Diskussion im Zusammenhang mit dem anstehenden Zehnten Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung an.¹⁴

2.1.4 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 89/Die Grünen, BT-Drs. 13/7222 vom 13.03.1997

Unter Bezugnahme auf die abschließenden Beobachtungen des UN-Kinderrechteausschusses hinterfragt die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen den Standpunkt der Bundesregierung zur Vereinbarkeit der Einbeziehung unbegleiteter Flüchtlingskinder in das Flughafenverfahren mit der UN-Kinderrechtskonvention.

In ihrer Antwort erachtet die Bundesregierung die Unterbringung 16- und 17-jähriger Flüchtlingskinder im Flughafentransitbereich für vereinbar mit den Vorgaben der Konvention. Sie vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass nach der Konvention das Schutzbedürfnis dieser Altersgruppe ohnehin herabgesetzt sei. Diese Auffassung begründet sie damit, dass die Konvention in Art. 38 den Kriegsdienst von Kindern über 15 Jahren ausdrücklich zulasse.¹⁵

¹¹ Antwort auf Frage Nr. 1.

¹² Anmerkung 19 der concluding observations.

¹³ Anmerkung 22 der concluding observations.

¹⁴ Anmerkung 35 der concluding observations.

¹⁵ Antwort auf Frage Nr. 15.

Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf Abschnitt IV der deutschen Ratifikationserklärung und stellt klar, dass sie nicht beabsichtige, diese Erklärung zurückzunehmen.¹⁶

2.1.5 Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Dorle Marx (SPD), BT-Drs. 13/8097 vom 27.06.1997

Auf die Frage der Abgeordneten Marx nach dem Stand der vom Kinderrechteausschuss empfohlenen Prüfung einer Rücknahme des Abschnitts IV der Ratifikationserklärung erklärt die Bundesregierung, dass sie nach wie vor nicht beabsichtige, die abgegebene Erklärung zurückzunehmen.¹⁷

2.1.6 Beschluss der Jugendministerkonferenz v. 26. Juni 1998

Die Jugendministerkonferenz fasst einen Beschluss zur „*Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes*“. Darin begrüßt sie eine von der Bundesregierung in Aussicht gestellte Überprüfung der „*Vorbehaltserklärung*“. Zugleich betont sie, dass sie die inhaltliche Auseinandersetzung mit den von der Vorbehaltserklärung betroffenen Bestimmungen für „*weit wichtiger*“ erachte als eine „*erneute Ratifizierungsdiskussion*“.¹⁸

2.1.7 Zehnter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung – Empfehlung der Sachverständigenkommission, BT-Drs. 13/11368 v. 25.08.1998

Die Sachverständigenkommission, die den Zehnten Kinder- und Jugendbericht ausgearbeitet hat, hält es für geboten, ein Sonderflüchtlingsrecht für Kinder zu schaffen. Sie empfiehlt in ihrem Bericht zugleich, die Abschnitte II und IV der deutschen Ratifikationserklärung zurückzunehmen, „*und zwar aus inhaltlichen und rechtspolitischen Gründen sowie mit Blick auf das völkerrechtliche Ansehen der Bundesrepublik Deutschland*“.¹⁹

2.1.8 Beschluss des Bundesrates, BR-Drs. 771/98 (Beschluss) v. 25.09.1998

Der Bundesrat fasst im Rahmen einer Stellungnahme zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht einen Beschluss, in dem er die Bundesregierung auffordert, „*die*

¹⁶ Antwort auf Frage Nr. 16.

¹⁷ Antwort auf Frage Nr. 7.

¹⁸ Punkt I/1.6 des Beschlusses.

¹⁹ BT-Drs. 13/11368, S. 174.

Vorbehalte bezüglich der UN-Kinderrechtskonvention und der Verankerung des Rechtes auf Achtung und Förderung der Entwicklung aufzugeben“.²⁰

2.2 Rot-grüne Bundesregierung – 14. und 15. Wahlperiode

2.2.1 Erste EntschlieÙung des Deutschen Bundestages auf Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 14/1681 v. 29.09.1999

Die Debatte um den Zehnten Kinder- und Jugendbericht findet nach dem Regierungswechsel statt. Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend greift nun die Anregung der Sachverständigenkommission auf und empfiehlt dem Bundestag eine Beschlussfassung, nach der sich der Bundestag u.a. dafür ausspreche, die Rücknahme der „Vorbehalte“ der früheren Bundesregierung zu „unterstützen“.²¹

In seiner 58. Sitzung am 30. September 1999 berät der Deutsche Bundestag die Beschlussempfehlung. Sie wird mit den Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS gegen die Stimmen von CDU/CSU und FDP angenommen.²²

2.2.2 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS, BT-Drs. 14/3359 v. 16.05.2000

Die PDS-Fraktion greift die EntschlieÙung des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 14/1681) auf und fragt die neue Bundesregierung, ob und (wenn ja) wann sie die „Vorbehalte“ zur UN-Kinderrechtskonvention zurücknehme.

Die Bundesregierung erklärt in ihrer Antwort, dass sie die Rücknahme der „Erklärung“ prüfe. Diese Prüfung erfordere eine intensive Abstimmung. Sie sei noch nicht abgeschlossen.

2.2.3 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS, BT-Drs. 14/5036 v. 28.12.2000

Die PDS möchte in ihrer Anfrage mit dem Titel „Anwendung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes auf Flüchtlingskinder“ u.a. wissen, warum sich die

²⁰ BR-Drs. 771/98 (Beschluss), S. 3.

²¹ Punkt I.4. der Beschlussempfehlung.

²² Plenarprotokoll 14/58, S. 5155.

Bundesregierung trotz der scharfen Kritik in der Fachwelt weiterhin weigere, den Vorbehalt – zumindest in seinem Abschnitt IV – zurückzunehmen.

In ihrer Antwort erklärt die Bundesregierung, dass sie die Rücknahme geprüft habe. Da sich die Länder, deren Einverständnis bei der Abgabe der Erklärung erforderlich gewesen sei, nicht „*mehrheitlich*“ für die Rücknahme ausgesprochen hätten, könne eine Rücknahme nicht in Betracht kommen.

2.2.4 Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Dok. A/RES/55/79, v. 22.02.2001

Die Generalversammlung bringt in ihrer Resolution ihre Besorgnis über die zahlreichen Vorbehalte gegen die UN-Kinderrechtskonvention zum Ausdruck und legt den Vertragsstaaten eindringlich nahe, jene Vorbehalte zurückzuziehen, die mit dem Ziel und Zweck der Konvention nicht vereinbar sind und alle Vorbehalte regelmäßig zu überprüfen, mit dem Ziel, sie zurückzuziehen.²³

2.2.5 Zweite Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/4884 v. 05.12.2000; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, BT-Drs. 14/5462 v. 07.03.2001

Mit dem Entschließungsantrag „Flüchtlingsschutz ist Menschenrechtsschutz“ wird der Deutsche Bundestag veranlasst, sich u.a. dafür auszusprechen, „*dass der besonderen Schutzbedürftigkeit unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge weiterhin Rechnung getragen und die Vorbehalte gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention zurückgenommen werden sollen, wie dies vom Deutschen Bundestag bereits gefordert worden ist (Bundestagsdrucksache 14/1681).*“²⁴ Der Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe beschließt, dem Bundestag die Annahme dieser Vorlage zu empfehlen.

In seiner 155. Sitzung am 8. März 2001 berät der Deutsche Bundestag die Beschlussempfehlung. Sie wird mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der PDS gegen die Stimmen von CDU/CSU bei Enthaltung der FDP angenommen.²⁵

²³ Erklärung I.3 der Resolution.

²⁴ Siehe BT-Drs. 14/4884, S. 4.

²⁵ Plenarprotokoll 14/155, S. 15247.

2.2.6 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS, BT-Drs. 14/6024 v. 11.05.2001

Die Fraktion der PDS nimmt auf die zwei bisherigen Entschliefungen²⁶ des Deutschen Bundestages zur Rucknahme der Erklarung und die diesbezuglich ablehnende Haltung der Bundesregierung Bezug und mochte in ihrer Anfrage mit dem Titel „*Vorbehalte gegenuber der UN-Kinderrechtskonvention II*“ wissen, welche Gesichtspunkte bei der Prufung einer Rucknahme bedeutsam gewesen seien, insbesondere in welcher Weise die Bundesregierung tatig geworden sei, um den Entschliefungen zu entsprechen.

Die Bundesregierung erklart hierzu, dass sie sich bei den Landern fur eine Rucknahme der Erklarung eingesetzt habe. Insbesondere das Bundesministerium des Innern sei hier tatig geworden. Die Frage der Rucknahme sei u.a. auf der Innenministerkonferenz am 04./05.05.2000 erortert worden. Da sich die Landern nicht „*mehrheitlich*“ fur eine Rucknahme der Erklarung ausgesprochen hatten, komme eine Rucknahme derzeit nicht in Betracht. Bei der Frage der Rucknahme habe die Haltung der Landern fur die Willensbildung der Bundesregierung besondere Bedeutung, da die UN-Kinderrechtskonvention innerstaatlich auch den Bereich „*ausschließlicher Landeszuständigkeit*“ betreffe.

2.2.7 Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, Pet 1-14-06-26-027123 v. 26.09.2001

Nach einer Reihe von Eingaben mit verwandter Zielsetzung, namlich der Forderung nach der Rucknahme der deutschen Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention sowie nach der vollen Umsetzung ihrer Bestimmungen im deutschen Auslander- und Asylrecht, gibt der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages die Beschlussempfehlung ab, die Petition der Bundesregierung zur Berucksichtigung zu uberweisen und den Landesvolksvertretungen zuzuleiten. In seiner Begrundung vertritt der Ausschuss u.a. die Auffassung, dass die in Bezug auf auslandische Kinder abgegebene Ratifikationserklarung nicht mit Ziel und Zweck der Konvention vereinbar sei.

²⁶ BT-Drs. 14/1681 sowie 14/4884 (siehe dazu oben unter 2.2.1 und 2.2.5).

2.2.8 Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gem. Art. 44 Abs. 1 Bst. b KRK

In dem unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ausgearbeiteten Zweitbericht über getroffene Maßnahmen zur Verwirklichung der Konventionsrechte und dabei erzielte Fortschritte äußert sich die Bundesregierung u.a. zu der Kritik, die der UN-Kinderrechteausschuss anlässlich des deutschen Erstberichts bezüglich der asylverfahrensrechtlichen Stellung von Flüchtlingskindern in Deutschland geübt hat.²⁷ Die Bundesregierung erklärt hierzu, dass das Kindeswohl im Sinne des Artikel 3 der Konvention im deutschen Asylverfahrensrecht gewahrt sei.²⁸ Bezüglich der Frage der Rücknahme der Ratifikationserklärung teilt sie ihren bereits innerpolitisch vertretenen Standpunkt mit, dass mangels einer „mehrheitlichen“ Zustimmung der Bundesländer eine Rücknahme der Erklärung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in Betracht komme.²⁹

2.2.9 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6415 v. 22.06.2001

In ihrer Anfrage mit dem Titel „*Zukunft gestalten – Kinder und Jugendliche stärken*“ möchte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wissen, was sich aus den Entschließungen des Deutschen Bundestages bezüglich der Rücknahme der „*Vorbehaltserklärung*“ ergeben habe.

Die Bundesregierung teilt mit, dass sie sich aufgrund der Entschließungen des Bundestages sowie der Abschließenden Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zum deutschen Erstbericht über die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention veranlasst sehe, eine Rücknahme zu prüfen. Sie vertritt den Standpunkt, dass die Abgabe der Erklärung nicht notwendig gewesen sei. Die Erklärung enthalte „*im Wesentlichen Erläuterungen, die Fehl- bzw. Überinterpretationen, die im Zusammenhang mit der Konvention denkbar sind, vermeiden sollten. Diese Auslegungen der Konvention würden in gleichem Maße gelten, wenn die Erklärung nicht abgegeben worden wäre.*“³⁰

²⁷ Siehe unter 2.1.3. zu den abschließenden Beobachtungen UN-Kinderrechteausschusses zum deutschen Erstbericht.

²⁸ Absätze 790, 791 i.V.m. Absatz 205 des Berichts.

²⁹ Absatz 84 des Berichts.

³⁰ Antwort auf Frage Nr. 55.

Im Übrigen wiederholt die Bundesregierung ihren Standpunkt, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Rücknahme der Erklärung nicht in Betracht komme, da sich die Länder, deren Einverständnis bei der Abgabe der Erklärung erforderlich gewesen sei, nicht „*mehrheitlich*“ für die Rücknahme ausgesprochen hätten. Sie sei jedoch weiterhin bemüht, „*die mit der Rücknahme der Erklärung verbundene Problematik zu klären.*“³¹

2.2.10 Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (»Süßmuth-Kommission«), Juli 2001

Die Zuwanderungskommission betont in ihrem Bericht die besondere Schutzbedürftigkeit unbegleiteter ausländischer Minderjähriger und benennt zugleich Schutzdefizite im deutschen Recht. Resümierend schlägt sie „*der Bundesregierung und den Landesregierungen vor, die Rücknahme der Erklärungsvorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention erneut zu prüfen.*“³²

2.2.11 Dritte Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/7330 v. 07.11.2001

Die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen nehmen die Antwort³³ der Bundesregierung auf ihre Große Anfrage³⁴ zum Anlass, einen Entschließungsantrag unter dem Titel „*Zukunft gestalten – Kinder und Jugendliche stärken*“ in den Bundestag einzubringen. Danach solle der Bundestag die Bundesregierung u.a. dazu auffordern, „*die Rücknahme der deutschen Vorbehalte gegen die UN-Kinderrechtskonvention durchzusetzen, wie es der Deutsche Bundestag am 30. September 1999 beschlossen hat;...*“³⁵.

In seiner 198. Sitzung am 8. November 2001 nimmt der Deutsche Bundestag den Entschließungsantrag mit den Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen von CDU/CSU und FDP bei Enthaltung der PDS an.³⁶

³¹ Ebd.

³² Siehe Kapitel III.1.11. des Kommissionsberichts.

³³ BT-Drs. 14/6415 (siehe dazu oben unter 2.b.ii.).

³⁴ Siehe unter 2.2.9.

³⁵ BT-Drs. 14/7330, S. 6 (Forderung Nr. 8).

³⁶ Plenarprotokoll 14/198, S. 19327.

2.2.12 Vierte Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6169 v. 30.05.2001

Anlässlich des Sechsten Familienberichts der Bundesregierung (BT-Drs. 14/4357) bringen die Koalitionsfraktionen einen Entschließungsantrag in den Bundestag ein. Danach solle sich der Bundestag u.a. zu folgendem Standpunkt entschließen: *„Außerdem muss die Bundesrepublik Deutschland die gegen die UN-Kinderrechtskonvention geäußerten Vorbehalte gemäß dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30. September 1999 noch in dieser Legislaturperiode zurücknehmen;...“*³⁷

In seiner 222. Sitzung am 1. März 2002 nimmt der Deutsche Bundestag den Entschließungsantrag gegen die Stimmen von CDU/CSU und FDP an.³⁸

2.2.13 Parteitagsbeschluss der SPD, November 2001

Auf ihrem Parteitag in Nürnberg vom 19. bis 22.11.2001 fordert die SPD ihre Bundestagsfraktion auf, sich im Rahmen eines Entwurfs eines Zuwanderungsgesetzes *„für die Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention und im Zuge dessen für die Anhebung der Altersgrenze auf 18 Jahre im Asyl- und Ausländerrecht zum Schutz von Flüchtlingskindern einzusetzen“*.³⁹

2.2.14 Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Thomas Strobl (CDU/CSU), BT-Drs. 14/8714 vom 28.03.2002

Der Abgeordnete Strobl möchte wissen, ob und (wenn ja) mit welchem Ergebnis die Bundesregierung die Frage einer Rücknahme der zur UN-Kinderrechtskonvention abgegebenen deutschen *„Ratifikationserklärung“* auf der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder angesprochen hat.

Hierzu teilt die Parlamentarische Staatssekretärin Dr. Sonntag-Wolgast mit⁴⁰, dass das Bundesministerium des Innern die Frage der Rücknahme auf der 161. Innenministerkonferenz im Mai 2000 und auf der 169. Innenministerkonferenz im November 2001 zur Erörterung gestellt habe. Es habe sich auf keiner der

³⁷ Siehe Punkt III.3. des Entschließungsantrags.

³⁸ Plenarprotokoll 14/222, S. 22059.

³⁹ Siehe Beschluss auf Antrag 19.

⁴⁰ Antwort auf Fragen Nr. 16 und 17.

Konferenzen ein „*Einvernehmen*“ der Länder über die Rücknahme der Erklärungen ergeben. Die Bundesregierung sei bereit, das Thema zu gegebener Zeit im Rahmen der Innenministerkonferenz erneut zu behandeln. Voraussetzung hierfür sei allerdings eine veränderte Haltung der Länder zu dieser Thematik.

2.2.15 Abschlusserklärung des Weltkindergipfels, New York City - 08. bis 10. Mai 2002, Dok. A/S-27/19/Rev.1

In seiner Erklärung formuliert der Weltkindergipfel einen Aktionsplan. Dieser sieht u.a. vor, dass die Vertragsstaaten alle Vorbehalte zurückziehen, die mit dem Ziel und dem Zweck der UN-Kinderrechtskonvention unvereinbar sind, und erwägen, ihre Vorbehalte im Hinblick auf eine Rücknahme zu überprüfen.⁴¹

2.2.16 Entschließungsantrag der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Bundesrat, BR-Drs. 605/02 v. 27.06.2002

Das Land Mecklenburg-Vorpommern bringt einen Antrag in den Bundesrat ein, der auf eine Entschließung gerichtet ist, die Bundesregierung zur Rücknahme der Ratifikationserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention aufzufordern. Dem Antrag tritt das Land Schleswig-Holstein bei.⁴²

In der 778. Sitzung des Bundesrates zieht das Land Mecklenburg-Vorpommern seinen Antrag auf sofortige Sachentscheidung zurück; der Antrag wird an die zuständigen Ausschüsse zur Beratung verwiesen.⁴³

2.2.17 Antrag des Landes Bayern im Unterausschuss Recht des Bundesrates zum Entschließungsantrag der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, September 2002

Mit seinem Antrag im Unterausschuss Recht des Bundesrates spricht sich das Land Bayern für eine inhaltliche Änderung der in der Drucksache 605/02 (siehe vorstehend) vom Land Mecklenburg-Vorpommern beantragten Entschließung aus. Die vom Land Bayern vorgeschlagenen Wortlautänderungen sind darauf ausgerichtet, den Entschließungstext der Länder Mecklenburg-Vorpommern und

⁴¹ Siehe Nr. 29 der Erklärung.

⁴² Plenarprotokoll 778 vom 12.07.02, S. 412.

⁴³ Ebd.

Schleswig-Holstein inhaltlich ins Gegenteil zu verkehren. Nach dem Antrag Bayerns hätte der Tenor der EntschlieÙung nun folgenden Wortlaut:

„Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die von der Bundesregierung am 06. März 1992 bei dem Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegte Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes aufrecht zu erhalten.“

2.2.18 Koalitionsvertrag zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16.10.2002

In ihrem Koalitionsvertrag für die Wahlperiode 2002 bis 2006 vereinbarten die Regierungsparteien u.a., dass die Bundesregierung auf die Rücknahme bestehender „Vorbehalte“ im Menschenrechtsbereich hinwirken werde. Ausdrücklich bezieht sie die Koalitionsvereinbarung dabei auf die UN-Kinderrechtskonvention.⁴⁴

2.2.19 Fünfte EntschlieÙung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 15/136 v. 03.12.02

Die Koalitionsfraktionen bringen einen EntschlieÙungsantrag mit dem Titel „Menschenrechte als Leitlinie der deutschen Politik“ in den Bundestag ein. Danach solle der Bundestag die Bundesregierung im Rahmen der finanzpolitischen Leitlinien u.a. auffordern, *„umgehend auf die Rücknahme der Interpretationserklärungen zu Artikel 22 der VN-Kinderrechtskonvention auch gegenüber den Bundesländern hinzuwirken; ...“*⁴⁵

Zur Begründung wird in dem Antrag ausgeführt, dass die Bestimmung des Artikels 22 der UN-Kinderrechtskonvention die besondere Schutzbedürftigkeit von unbegleiteten ausländischen Kindern betone.⁴⁶ Die Bundesregierung wolle auf die Rücknahme der Interpretationserklärungen zu dieser Bestimmung hinwirken. Damit entspräche sie nicht nur der in der letzten Legislaturperiode mehrfach wiederholten Forderung des Deutschen Bundestages, sondern auch den dringenden Appellen zahlreicher Organisationen der Zivilgesellschaft. Zudem appelliere der Deutsche Bundestag appelliere an die Bundesländer, dieses Vorhaben konstruktiv mitzutragen.

⁴⁴ Siehe Abschnitt IX des Koalitionsvertrages mit dem Titel *„Gerechte Globalisierung – Deutschland in Europa und in der Welt“*.

⁴⁵ BT-Drs. 15/136, S. 10.

⁴⁶ BT-Drs. 15/136, S. 7.

In seiner 31. Sitzung am 13. März 2003 nimmt der Bundestag den Entschließungsantrag gegen die Stimmen von CDU/CSU und bei Enthaltung der FDP an.⁴⁷

2.2.20 Antwort auf eine Frage der Abgeordneten Petra Pau in der Fragestunde der 55. Sitzung des Deutschen Bundestages, Parlamentsprotokoll 15/55 v. 02.07.2003

Auf die Frage der Abgeordneten Pau, ob die Bundesregierung beabsichtige, den „Vorbehalt“ gegen Art. 22 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen zurückzunehmen, teilt der Parlamentarische Staatssekretär Körper die Auffassung der Bundesregierung mit, dass es sich bei dieser Erklärung nicht um einen Vorbehalt, sondern um eine „*erläuternde Erklärung*“ handle. Diese Erklärung betreffe lediglich die Tatsache, dass allein aufgrund der Minderjährigkeit weder ein Anspruch auf Einreise noch auf Aufenthalt bestehe. Die Erklärung bestätige damit lediglich, was durch die Konvention geregelt sei. Sie sei insofern unschädlich.⁴⁸

Des Weiteren erläutert der Staatssekretär den Standpunkt der Bundesregierung, dass bei der Frage der Rücknahme die Haltung der Länder für die Willensbildung der Bundesregierung besondere Bedeutung habe, da die UN-Kinderrechtskonvention innerstaatlich auch Bereiche betreffe, für die „*ausschließlich die Bundesländer zuständig*“ seien. Die Länder hätten sich bisher nicht für eine Rücknahme der Erklärung ausgesprochen.

2.2.21 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/1819 v. 23.10.2003

Auf eine umfassende Anfrage der FDP-Fraktion mit dem Titel „*Vorbehaltserklärungen Deutschlands zur Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen*“ vertritt die Bundesregierung in ihrer Antwort weit gehend ihre bereits bekannte Position zur Frage der Rücknahme. Folgende Ausführungen der Bundesregierung ergänzen ihre bisherige Position:

- Die Bundesregierung habe sich auch im Rahmen der Justizministerkonferenz bei der Beratung eines Antrags der Länder Berlin und Schleswig-Holstein für die Rücknahme der Erklärung eingesetzt.⁴⁹

⁴⁷ Parlamentsprotokoll 15/31, S. 2429.

⁴⁸ Parlamentsprotokoll 15/55, S. 4578.

⁴⁹ Siehe Antwort auf Frage 1.

- Sie setze sich weiterhin bei den Ländern für eine Rücknahme ein.⁵⁰
- Sie teile die Auffassung des Deutschen Bundestages, das die Erklärung zurückgenommen werden solle.⁵¹
- Das deutsche Recht stehe im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sich für die BR Deutschland aus der UN-Kinderrechtskonvention ergäben; eine Änderung des deutschen Rechts zur Anpassung an die Vorgaben der Konvention sei nicht erforderlich.⁵²
- Durch die Rücknahme einiger Teile der Erklärung könne der Eindruck erweckt werden, dass die Bundesregierung den bestehen bleibenden Teilen eine weitergehende rechtliche Bedeutung zumäße. Dies spreche gegen eine Teilrücknahme.⁵³

2.2.22 Beschluss der Kinderkommission des Deutschen Bundestages v. 14.01.2004

Die Kinderkommission lässt sich am 15.10.2003 von Vertretern verschiedener Ministerien über den aktuellen Sachstand und die Position der Bundesregierung zur Frage der Rücknahme der Ratifikationserklärung unterrichten. Am 22.10.2003 führt die Kommission zudem ein öffentliches Expertengespräch zu dem Thema durch.

Unter Bezug auf die gewonnenen Erkenntnisse fordert die Kommission in ihrem Beschluss vom 14.01.2004 die Bundesregierung auf, „*die Vorbehaltserklärungen zur UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen.*“

2.2.23 Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/2419 v. 28.01.2004

Die Fraktion der FDP bringt im Anschluss an die Antwort⁵⁴ der Bundesregierung auf ihre Kleine Anfrage einen Entschließungsantrag in den Bundestag ein. Danach wolle der Bundestag u.a. beschließen festzustellen, dass in Anbetracht der Antwort der Bundesregierung keine Notwendigkeit bestehe, länger an der Erklärung festzuhalten. Aufgrund der Völkerrechtskonformität der deutschen Rechtslage könne auf die Erklärung vielmehr verzichtet werden.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Siehe Antwort auf Frage 4.

⁵² Siehe Antworten auf die Fragen 6 und 13.

⁵³ Siehe Antwort auf Frage 2.

⁵⁴ BT-Drs. 15/1819 (siehe dazu oben unter 2.b.rr.).

Über den Entschließungsantrag hat der Bundestag bislang nicht entschieden.

2.2.24 Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany – Document CRC/C/15/Add. 226, 26. Februar 2004

In seinen abschließenden Beobachtungen zum deutschen Zweitbericht über getroffene Maßnahmen zur Verwirklichung der Konventionsrechte und dabei erzielte Fortschritte bestätigt der UN-Kinderrechteausschuss der Vereinten Nationen die im deutschen Staatenbericht dargelegte Information (Staatenbericht, Absätze 84 und 844 und Antwortschreiben, S. 46 und 47), dass die „*Vorbehalte und Erklärungen*“, die die BR Deutschland anlässlich der Ratifikation abgegeben habe, überflüssig geworden seien, u.a. im Hinblick auf die jüngsten Gesetzgebungsmaßnahmen⁵⁵. Jedoch bestehe weiterhin Anlass zur Sorge über die mangelnde Bereitschaft einer Mehrheit der Bundesländer, der Rücknahme der „*Vorbehalte und der Erklärungen*“ zuzustimmen.⁵⁶

Der Ausschuss empfiehlt vor dem Hintergrund der *Wiener Erklärung und dem Aktionsprogramm von 1993*⁵⁷, dass die BR Deutschland den Prozess der Rücknahme ihrer „*Vorbehalte und Erklärungen*“ vor der Vorlage ihres nächsten Staatenberichts intensiviert und insbesondere ihre Anstrengungen verstärkt, um die Bundesländer von der Notwendigkeit, sie zurück zu nehmen, zu überzeugen.⁵⁸ Diese Empfehlung spricht der Ausschuss unter dem Hinweis auf Anmerkung 22 seiner abschließenden Beobachtungen⁵⁹ zum deutschen Erstbericht aus, mit der er seinerzeit seine Zweifel an der Vereinbarkeit des deutschen Vorbehalts mit der UN-Kinderrechtskonvention zum Ausdruck gebracht hatte.

⁵⁵ Der Kinderrechteausschuss würdigt diesbezüglich die deutsche Kindschaftsrechtsreform sowie die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts; vgl. Anmerkung 3.b. der concluding observations.

⁵⁶ Anmerkung 7 der concluding observations.

⁵⁷ Siehe dazu oben unter 2.1.1.

⁵⁸ Anmerkung 8 der concluding observations.

⁵⁹ Siehe dazu oben unter 2.1.3.

2.2.25 Sechste Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 15/4724 v. 26.01.2005; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BT-Drs. 15/5806 v. 22.06.2005

Unter dem Titel „*Kinderrechte stärken – Erklärung der UN-Kinderrechtskonvention zurücknehmen*“ bringen die Koalitionsfraktionen einen Antrag ein, wonach der Bundestag die Bundesregierung auffordern wolle, „*an die Landesregierungen erneut heranzutreten, um ihre Zustimmung zur Rücknahme der Erklärung zur UN-Kinderrechtskonvention über die Rechte des Kindes zu erwirken. Dabei sollte über eine öffentliche Diskussion aufgezeigt werden, dass die kinderpolitische Glaubwürdigkeit Deutschlands insbesondere im internationalen Raum unter dem Festhalten an der Erklärung erheblich leidet; ...*“

In der Begründung führen die den Antrag stellenden Fraktionen aus⁶⁰, dass die Erklärung zwar in ihrem ausländerrechtlichen Teil (Abschnitt IV der Erklärung) als Interpretationserklärung ohne Rechtsfolgen angesehen werde. Dennoch leide unter dem Festhalten an der Erklärung, das auf die ablehnende Haltung der Bundesländer zurückzuführen sei, die kinderpolitische Glaubwürdigkeit der Bundesrepublik Deutschland. Die Erklärung zur UN-Kinderrechtskonvention sei 1992 in Abstimmung mit den Bundesländern abgegeben worden. Um die Rücknahme dieser Erklärung werde seit mehreren Jahren politisch gerungen. Sie sei aus der Sicht des Deutschen Bundestage längst überfällig.

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beschließt, dem Bundestag die Annahme des Antrags zu empfehlen.⁶¹

In seiner 184. Sitzung am 30. Juni 2005 nimmt der Bundestag den Entschließungsantrag gegen die Stimmen der FDP-Fraktion und bei Enthaltung der CDU/CSU-Fraktion an.⁶²

2.2.26 Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/5868 v. 29.06.2005

Die Fraktion der FDP bringt einen Entschließungsantrag unter dem Titel „*Nationaler Aktionsplan für ein kindgerechtes Deutschland 2005 bis 2010*“ in den Bundestag ein. Danach solle der Bundestag die Bundesregierung u.a. auffordern,

⁶⁰ BT-Drs. 14/4724, S. 2.

⁶¹ BT-Drs. 15/5806.

⁶² Parlamentsprotokoll 15/184, S. 17337.

„die Vorbehalte gegen die UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen (s. Antrag der Fraktion der FDP vom 28. Januar 2004, Bundestagsdrucksache 15/2419)“.

Zur Begründung ihres Antrags führt die FDP-Fraktion u.a. aus⁶³, dass sich die Debatte um die Rücknahme der „Vorbehaltserklärung“ zur UN-Kinderrechtskonvention als schier unendliche Geschichte durch die letzten Jahre ziehe und dies ein politisches Versagen sei. Die Erklärung sei sachlich obsolet und müsse endlich aufgehoben werden. Sie wirke wie ein Vorbehalt gegen Fortschritte in der Kinderrechtsdiskussion. Dies belaste den Dialog mit den Kinderrechtsorganisationen. Des Weiteren schade die Erklärung dem deutschen Ansehen im Ausland. Deutschland dürfe anderen Staaten keinen Vorwand liefern, selbst Vorbehalte gegen Kinderrechte aufzubauen.

In seiner 184. Sitzung am 30. Juni 2005 lehnt der Bundestag den Entschließungsantrag mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der CDU/CSU-Fraktion bei Zustimmung der FDP-Fraktion ab.⁶⁴

2.2.27 General Comment No. 6 (2005) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes - CRC/GC/2005/6, 1. September 2006

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat in seinem General Comment No. 6 allgemeine Anmerkungen zur konventionskonformen *Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes* verfasst. Er bringt damit u.a sein Rechtsverständnis über die Auslegung jener Konventionsbestimmungen zum Ausdruck, die die Rechtsstellung unbegleiteter Kinder betreffen.

Im Absatz 17 des General Comment No. 6 vertritt der Ausschuss die Auffassung, „dass Vorbehalte, die seitens der Vertragsstaaten gegen das Übereinkommen eingelegt wurden, in keiner Weise die Rechte unbegleiteter und von ihren Eltern/Sorgeberechtigten getrennter Kinder einschränken dürfen. Wie systematisch mit den Vertragsstaaten im Laufe ihrer Berichterstattung praktiziert, empfiehlt der Ausschuss im Lichte der auf der Weltkonferenz über Menschenrechte im Jahre 1993 in Wien verabschiedeten Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms, dass mit jedem Vorbehalt, der die Rechte unbegleiteter und von ihren

⁶³ BT-Drs. 15/5868, S. 2.

⁶⁴ Parlamentsprotokoll 15/184, S. 17337.

Eltern/Sorgeberechtigten getrennter Kinder einschränkt, mit dem Fernziel seiner Zurückweisung zu verfahren ist“.

2.3 Bundesregierung unter der großen Koalition – 16. Wahlperiode

2.3.1 Entschließungsantrag der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/827

Anlässlich des Zwölften Kinder- und Jugendberichts der Bundesregierung bringt die Fraktion Die Linke einen Entschließungsantrag in den Bundestag u.a. mit folgendem Wortlaut ein: *„UN-Kinderrechtskonvention ratifizieren! Die UN-Kinderrechtskonvention muss voll umgesetzt werden. Das Ausländer- und Asylrecht muss im Sinne des Schutzes und der Rechte von Flüchtlingskinder unter 18 Jahren überarbeitet werden. Die Vorbehaltserklärung zur Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention muss endlich zurückgenommen werden. Ein Staat, der sich für kinder- und menschenfreundlich hält, kann zur Kinderrechtskonvention keine Vorbehalte aufrechterhalten!“*⁶⁵

In seiner 22. Sitzung beschließt der Bundestag die Überweisung des Antrags zur Ausschussberatung.⁶⁶ Über den Antrag hat er bis heute nicht entschieden.

2.3.2 Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/1064 v. 28.03.2006

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bringt am 28.03.2006 einen Antrag mit dem Titel: *„Kinderrechte in Deutschland vorbehaltlos umsetzen – Erklärung zur UN-Kinderrechtskonvention zurücknehmen“* in den Bundestag ein. Danach solle der Bundestag die Bundesregierung auffordern, *„schnellstmöglich die von der von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP gebildeten früheren Bundesregierung am 6. März 1992 bei dem Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegte Vorbehalterklärung der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zurückzunehmen.“*

In der umfangreichen Begründung ihres Antrags bezeichnet die Fraktion den vierten Punkt der „Vorbehaltserklärung“ als besonders relevant.⁶⁷ Diese in Bezug auf ausländische Kinder abgegebene Erklärung sei nicht mit dem Ziel und dem Zweck

⁶⁵ BT-Drs. 16/827 S. 6.

⁶⁶ Parlamentsprotokoll 16/22, S. 1643.

⁶⁷ BT-Drs. 16/1064, S. 2.

der Konvention vereinbar. Kinderrechtsverbände und –organisationen forderten seit vielen Jahren vehement die Rücknahme. Auch habe der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes bereits im Jahre 1995 im Anschluss an den deutschen Erstbereich zur Umsetzung der Konvention die Rücknahme der Erklärung nahe gelegt und im Jahre 2004 in seinen „Abschließenden Beobachtungen“ anlässlich der Anhörung zum zweiten deutschen Staatenbericht die schnellstmögliche Rücknahme der Erklärung empfohlen.

Des Weiteren habe die Bundesregierung aus politischer Rücksichtnahme auf die Bundesländer, die sich mehrheitlich gegen eine Rücknahme ausgesprochen hätten, auf eine Rücknahme verzichtet. Formalrechtlich sei eine Befürwortung der Rücknahme der Erklärung durch die Länder jedoch nicht erforderlich.⁶⁸

Der Bundestag berät den Antrag in seiner 32. Sitzung und beschließt sodann dessen Überweisung zur Ausschussberatung.⁶⁹ Über den Antrag hat er bis heute nicht entschieden.

⁶⁸ BT-Drs. 16/1064, S. 3.

⁶⁹ Parlamentsprotokoll 16/32, S. 2738 ff.