

# **Eine schier unendliche Geschichte**

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

Dokumentation der rechtspolitischen Kontroverse um eine  
Rücknahme der deutschen Ratifikationserklärung

von

Dr. Erich Peter

Rechtsanwalt in Bremen

im Auftrag

der Kindernothilfe e.V. und des Fördervereins PRO ASYL e.V.



## **Impressum**

Dr. Erich Peter

Eine schier unendliche Geschichte. Die deutsche Ratifikationserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention im Diskurs – Dokumentation der rechtspolitischen Kontroverse um eine Rücknahme der deutschen Ratifikationserklärung

Frankfurt am Main, November 2009

## **Herausgeber**

Kindernothilfe e.V.

Düsseldorfer Landstraße 180

47249 Duisburg

Tel.: 0203.7789-0

Fax: 0203.7789-118

Email: [info@kindernothilfe.de](mailto:info@kindernothilfe.de)

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

Spenderservice: 0203.7789-111

Förderverein PRO ASYL e. V.

Postfach 160624

60069 Frankfurt/M.

Telefon: 069/23 06 88

Telefax: 069/23 06 50

internet: <http://www.proasyl.de>

e-mail: [proasyl@proasyl.de](mailto:proasyl@proasyl.de)

Spendenkonto-Nr. 8047300

Bank für Sozialwirtschaft Köln, BLZ 370 205 00

## I. Vorwort

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit dem 5. April 1992 Vertragsstaat der UN-Kinderrechtskonvention (KRK).<sup>1</sup> Bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde hat sie eine fünf Abschnitte umfassende Ratifikationserklärung<sup>2</sup> 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 siebzehn Jahren seit der Ratifizierung hat sich der Diskurs verschärft. Der zunächst im Zentrum der Kontroverse stehende Abschnitt II der Erklärung, der die Konventionsvorgaben zur sorgerechtlichen Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Kinder zu relativen sucht, hat sich im Anschluss an die deutsche Kindschaftsrechtsreform von 1998<sup>3</sup>, deren Kernstück die Neuregelung des elterliche Sorgrechts für das nichteheliche Kind war, weit gehend entspannt.

Eine Kontroverse wird unterdessen weiterhin um den Abschnitt IV der Erklärung geführt, der die Bedeutung der Konventionsvorgaben für die Rechte ausländischer Kinder in Deutschland betrifft.<sup>4</sup> Wörtlich hat die BR Deutschland darin erklärt:

**„Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der 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 BR Deutschland nimmt demnach interpretierend für sich in Anspruch, folgende Regelungsbereiche ihres nationalen Rechts an etwaige Vorgaben der Konvention nicht anzupassen zu müssen:

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

Rechtsdogmatisch umstritten ist, ob der Abschnitt IV der deutschen Ratifikationserklärung als eine völkerrechtlich unverbindliche Interpretationserklärung oder als ein einseitig rechtsändernder (unzulässiger)

---

<sup>1</sup> BGBl. 1992 II, S. 990.

<sup>2</sup> Siehe den Wortlaut: Ebd.

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

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

Vorbehalt anzusehen ist.<sup>5</sup> Ungeachtet dieses dogmatischen Diskurses, der in der deutschen Rechtsprechungspraxis eine Relevanz hat<sup>6</sup>, steht die Ratifikationserklärung insbesondere aus menschenrechtspolitischen Gründen in der Kritik zahlreicher Organisationen der Zivilgesellschaft, die die **Rücknahme** der Erklärung fordern.

Im Folgenden werden Dokumente politisch bedeutsamer nationaler und internationaler Institutionen chronologisch aufgelistet, die die Forderung nach einer Rücknahme der deutschen Ratifikationserklärung in Bezug nehmen („II. Übersicht der erläuterten Dokumente“). Die Dokumente werden sodann je inhaltlich sowie zum Teil hinsichtlich ihres rechtspolitischen Zusammenhangs erläutert („III. Dokumentation“). In überwiegender Zahl dokumentieren sie parlamentarische Vorgänge des Deutschen Bundestages.

Um dem Leser eine historische Gesamtbewertung zu ermöglichen, steht die während des Gesetzgebungsverfahrens zum Vertragsgesetz zur Konvention zunächst geführte Kontroverse um die **Abgabe** der Ratifikationserklärung im Jahre 1991 am Beginn der Darstellung.

Diese Dokumentation wurde erstmals im Jahre 2004 erstellt und im Jahre 2006 aktualisiert. Wenige Tage vor der Fertigstellung der vorliegenden zweiten Aktualisierung hat sich der 17. Deutsche Bundestag konstituiert. So endet die Darstellung mit der Positionierung der neuen schwarz-gelben Regierungskoalition in dem vorliegenden Diskurs, der unter den wechselnden Bundesregierungen seit nunmehr achtzehn Jahren anhält.

Bremen, November 2009

Dr. Erich Peter

---

<sup>5</sup> Zur Erläuterung:

Die Feststellung, ob es sich bei der Ratifikationserklärung einer Vertragspartei um einen Vorbehalt handelt, hängt nicht von der Bezeichnung der Erklärung, sondern von deren Inhalt ab. Ergibt die Auslegung der Erklärung, dass mit ihr eine Rechtsänderung oder ein Ausschluss einzelner Vertragsbestimmungen bezweckt ist, handelt es sich um einen Vorbehalt (vgl. auch Art. 2 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge [WÜV]). Ein Vorbehalt modifiziert mit reziproker Wirkung das Vertragsverhältnis in bilateraler Beziehung zwischen dem „Vorbehaltsstaat“ und allen anderen Staaten, die dem Vorbehalt nicht widersprochen haben (Art. 21 I, II WÜV). Der Völkervertrag bindet den Vorbehaltsstaat also nach Maßgabe seiner (einschränkenden) Vorbehaltserklärung nicht vollumfänglich. Diese Beschränkung tritt aber nur ein, wenn der Vorbehalt dem Ziel und dem Zweck der Konvention nicht zuwiderläuft. Andernfalls wäre er völkerrechtlich unzulässig (vgl. Art. 19 lit. c WÜV).

Davon zu unterscheiden sind Erklärungen eines Vertragsstaates, mit denen er den Inhalt des Völkervertrages nicht einseitig zu ändern beabsichtigt. Hier kann unterschieden werden zwischen Erklärungen, die rein politischen Inhalts sind oder bloße Absichtsbekundungen darstellen, und solchen, die den materiellen Inhalt der Konvention betreffen (Interpretationserklärungen). Interpretationserklärungen bezwecken nicht kategorisch den Ausschluss oder die Änderung einer Vertragsbestimmung. Mit ihnen teilt der erklärende Vertragsstaat lediglich *seine* Auffassung über Inhalt und Umfang der sich aus dem Vertrag ergebenden Vertragspflichten mit, ohne zugleich die Möglichkeit einer abweichenden Auslegung (etwa des Kontrollgremiums des Vertrags oder eines nationales Gerichts) ausschließen zu wollen.

<sup>6</sup> Siehe dazu *Peter*, ZAR 2002, 145, 147 (dort Fn. 30 und 31 mit Nachweisen einschlägiger Gerichtsentscheidungen).

## II. Übersicht über die erläuterten Dokumente

<b>1</b>	<b>Diskurs während des Gesetzgebungsverfahrens zum Vertragsgesetz.....</b>	<b>6</b>
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 .....	6
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 .....	7
1.3	Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 12/1535 v. 12.11.1991 .....	7
1.4	Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, BT-Drs. 12/1547 v. 13.11.1991.....	7
<b>2</b>	<b>Rechtspolitischer Diskurs seit der Ratifizierung der Konvention .....</b>	<b>7</b>
2.1	„Kohl-Regierung“ unter CDU/CSU und FDP - 12. u. 13. Wahlperiode (20.12.1990 – 26.10.1998) .....	8
2.1.1	Deklaration der United Nations World Conference on Human Rights, Wien - 14. bis 25. Juni 1993, Dok. A/CONF. 157/23 .....	8
2.1.2	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, 13/1873 v. 29.06.1995 .....	8
2.1.3	Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany – Document CRC/C/15/Add. 43, 27.11.1995 .....	8
2.1.4	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 89/Die Grünen, BT-Drs. 13/7222 vom 13.03.1997 .....	9
2.1.5	Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Dorle Marx (SPD), BT-Drs. 13/8097 vom 27.06.1997 .....	9
2.1.6	Beschluss der Jugendministerkonferenz v. 26. Juni 1998.....	10
2.1.7	Zehnter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung – Empfehlung der Sachverständigenkommission, BT-Drs. 13/11368 v. 25.08.1998.....	10
2.1.8	Beschluss des Bundesrates, BR-Drs. 771/98 (Beschluss) v. 25.09.1998.....	10
2.2	<b>Rot-grüne Bundesregierung – 14. und 15. Wahlperiode (26.10.1998 – 18.10.2005).....</b>	<b>10</b>
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 .....	10
2.2.2	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS, BT-Drs. 14/3359 v. 16.05.2000 .....	11
2.2.3	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS, BT-Drs. 14/5036 v. 28.12.2000 .....	11
2.2.4	Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Document A/RES/55/79, v. 22.02.2001 .....	11
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 .....	11
2.2.6 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS, BT-Drs. 14/6024 v. 11.05.2001 .....	12
2.2.7 Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, Pet 1-14-06-26-027123 v. 26.09.2001 .....	13
2.2.8 Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gem. Art. 44 Abs. 1 Bst. b KRK.....	13
2.2.9 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6415 v. 22.06.2001 .....	13
2.2.10 Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (»Süßmuth-Kommission«), Juli 2001 .....	14
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 .....	14
2.2.12 Vierte Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6169 v. 30.05.2001 .....	15
2.2.13 Parteitagbeschluss der SPD, November 2001 .....	15
2.2.14 Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Thomas Strobl (CDU/CSU), BT-Drs. 14/8714 vom 28.03.2002.....	15
2.2.15 Abschlusserklärung des Weltkindergipfels, New York City - 08. bis 10. Mai 2002, Dok. A/S-27/19/Rev.1 .....	16
2.2.16 Entschließungsantrag der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Bundesrat, BR-Drs. 605/02 v. 27.06.2002 .....	16
2.2.17 Antrag des Landes Bayern im Unterausschuss Recht des Bundesrates zum Entschließungsantrag der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, September 2002 .....	16
2.2.18 Koalitionsvertrag zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16.10.2002.....	17
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 .....	17
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 General Comment No. 5 (2003) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes - Document CRC/GC/2003/5, 3. Oktober 2003 .....	18
2.2.22 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/1819 v. 23.10.2003 .....	18
2.2.23 Beschluss der Kinderkommission des Deutschen Bundestages v. 14.01.2004.....	19
2.2.24 Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/2419 v. 28.01.2004 .....	19
2.2.25 Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany – Document CRC/C/15/Add. 226, 26. Februar 2004.....	20
2.2.26 Sechste Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 15/4724 v. 26.01.2005 .....	20
2.2.27 Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/5868 v. 29.06.2005 .....	21
2.2.28 General Comment No. 6 (2005) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes - Document CRC/GC/2005/6, 1. September 2005 .....	22

---

<b>2.3 Bundesregierung unter der großen Koalition – 16. Wahlperiode (18.10.2005 – 27.10.2009) .....</b>	<b>22</b>
2.3.1 Entschließungsantrag der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/827 v. 08.03.2006.....	22
2.3.2 Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/1064 v. 28.03.2006 .....	23
2.3.3 Beschluss der Kinderkommission des Deutschen Bundestages, Kommissionsdrucksache 16/12 v. 08.11.2006 .....	24
2.3.4 Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 16/4082 v. 17.01.2007 .....	24
2.3.5 Antrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 16/4735 v. 20.03.2007 .....	25
2.3.6 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/6076 v. 13.07.2007 .....	25
2.3.7 Antrag der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/8885 v. 23.04.2008 .....	26
2.3.8 Entschließungsantrag der Länder Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz im Bundesrat, BR-Drs. 405/8 v. 04.06.2008 .....	27
2.3.9 Entschließungsantrag der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/13001 v. 13.05.2009.....	28
<b>2.4 Schwarz-gelbe Bundesregierung – 17. Wahlperiode (seit 27.10.2009) .....</b>	<b>28</b>
2.4.1 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Oktober 2009 .....	28

---

### 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 (sog. Vertragsgesetz) 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 Denkschrift<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

Unter Bezug auf dieses Ansinnen der Länder hat die Bundesregierung den Wortlaut<sup>9</sup> einer Ratifikationserklärung formuliert, die Hauptgegenstand des Diskurses im Gesetzgebungsverfahren war.

---

<sup>7</sup> Siehe BT-Drs. 12/42, S. 29 ff.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Siehe Anlage zur Denkschrift, BT-Drs. 12/42, S. 54.



---

### 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 völkerrechtliche 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 Vertragsgesetz wird im Bundestag am 14.11.1991 verabschiedet. Es tritt am 18.02.1992 in Kraft.<sup>10</sup>

### 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 soll die Bundesregierung aufgefordert werden, nicht die von ihr beabsichtigte Ratifikationserklärung abzugeben. Der Entschließungsantrag wird abgelehnt.<sup>11</sup>

## 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 werden zunächst der Diskurs unter

---

<sup>10</sup> BGBl. 1992 II, S. 121.

<sup>11</sup> Parlamentsprotokoll 12/57, S. 4776.

---

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) kursorisch dokumentiert. Die Darstellung endet mit dem am Beginn der 17. Wahlperiode vereinbarten Koalitionsvertrag der neuen schwarz-gelben Regierung.

## 2.1 „Kohl-Regierung“ unter CDU/CSU und FDP - 12. u. 13. Wahlperiode (20.12.1990 – 26.10.1998)

### 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.<sup>12</sup>

### 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 Ausländerrecht betreffenden Vorschriften hin (Abschnitt IV der Ratifikationserklärung).<sup>13</sup>

### 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.<sup>14</sup> In seinen Empfehlungen äußert der Ausschuss zudem Zweifel an der Vereinbarkeit der „Erklärungen“ mit der

---

<sup>12</sup> Siehe Ausführungen der Deklaration zur der UN-Kinderrechtskonvention unter Nr. II.46.

<sup>13</sup> Antwort auf Frage Nr. 1.

<sup>14</sup> Anmerkung 19 der concluding observations.

Konvention und ersucht die deutsche Regierung, die Rücknahme ihrer Erklärungen zu prüfen.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

#### 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 der Kinder 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.<sup>17</sup>

Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf Abschnitt IV der deutschen Ratifikationserklärung und stellt klar, dass sie nicht beabsichtige, diese Erklärung zurückzunehmen.<sup>18</sup>

#### 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.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Anmerkung 22 der concluding observations.

<sup>16</sup> Anmerkung 35 der concluding observations.

<sup>17</sup> Antwort auf Frage Nr. 15.

<sup>18</sup> Antwort auf Frage Nr. 16.

<sup>19</sup> Antwort auf Frage Nr. 7.

### 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*“.<sup>20</sup>

### 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*“.<sup>21</sup>

### 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 Vorbehalte bezüglich der UN-Kinderrechtskonvention und der Verankerung des Rechtes auf Achtung und Förderung der Entwicklung aufzugeben*“.<sup>22</sup>

## 2.2 Rot-grüne Bundesregierung – 14. und 15. Wahlperiode (26.10.1998 – 18.10.2005)

### 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

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*“.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Punkt I/1.6 des Beschlusses.

<sup>21</sup> BT-Drs. 13/11368, S. 174.

<sup>22</sup> BR-Drs. 771/98 (Beschluss), S. 3.

<sup>23</sup> Punkt I.4. der Beschlussempfehlung.

---

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.<sup>24</sup>

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 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, Document 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.<sup>25</sup>

2.2.5 Zweite EntschlieÙung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/4884 v. 05.12.2000; Beschlussempfehlung und Be-

---

<sup>24</sup> Parlamentsprotokoll 14/58, S. 5155.

<sup>25</sup> Erklärung I.3 der Resolution.

---

richt 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)*“.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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 Entschließungen<sup>28</sup> des Deutschen Bundestages zur Rücknahme der Erklärung und die diesbezüglich ablehnende Haltung der Bundesregierung Bezug und möchte in ihrer Anfrage mit dem Titel „*Vorbehalte gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention II*“ wissen, welche Gesichtspunkte bei der Prüfung einer Rücknahme bedeutsam gewesen seien, insbesondere in welcher Weise die Bundesregierung tätig geworden sei, um den Entschließungen zu entsprechen.

Die Bundesregierung erklärt hierzu, dass sie sich bei den Ländern für eine Rücknahme der Erklärung eingesetzt habe. Insbesondere das Bundesministerium des Innern sei hier tätig geworden. Die Frage der Rücknahme sei u.a. auf der Innenministerkonferenz am 04./05.05.2000 erörtert worden. Da sich die Länder nicht „*mehrheitlich*“ für eine Rücknahme der Erklärung ausgesprochen hätten, komme eine Rücknahme derzeit nicht in Betracht. Bei der Frage der Rücknahme habe die Haltung der Länder für die Willensbildung der Bundesregierung besondere Bedeutung, da die UN-Kinderrechtskonvention innerstaatlich auch den Bereich „*ausschließlicher Landeszuständigkeit*“ betreffe.

---

<sup>26</sup> Siehe BT-Drs. 14/4884, S. 4.

<sup>27</sup> Parlamentsprotokoll 14/155, S. 15247.

<sup>28</sup> BT-Drs. 14/1681 sowie 14/4884 (siehe dazu oben unter 2.2.1 und 2.2.5).

---

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, nämlich der Forderung nach der Rücknahme der deutschen Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention sowie nach der vollen Umsetzung ihrer Bestimmungen im deutschen Ausländer- und Asylrecht, gibt der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages die Beschlussempfehlung ab, die Petition der Bundesregierung zur Berücksichtigung zu überweisen und den Landesvolksvertretungen zuzuleiten. In seiner Begründung vertritt der Ausschuss u.a. die Auffassung, dass die in Bezug auf ausländische Kinder abgegebene Ratifikationserklärung nicht mit Ziel und Zweck der Konvention vereinbar sei.

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.<sup>29</sup> Die Bundesregierung erklärt hierzu, dass das Kindeswohl im Sinne des Artikels 3 der Konvention im deutschen Asylverfahrensrecht gewahrt sei.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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 Entschlüssen des Deutschen Bundestages bezüglich der Rücknahme der „*Vorbehaltserklärung*“ ergeben habe.

Die Bundesregierung teilt mit, dass sie sich aufgrund der Entschlüssen des Bundestages sowie der Abschließenden Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zum deutschen Erstbericht über die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention

---

<sup>29</sup> Siehe unter 2.1.3. zu den abschließenden Beobachtungen des UN-Kinderrechteausschusses zum deutschen Erstbericht.

<sup>30</sup> Absätze 790, 791 i.V.m. Absatz 205 des Berichts.

<sup>31</sup> Absatz 84 des Berichts.

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.“*<sup>32</sup>

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.“*<sup>33</sup>

#### 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“*.<sup>34</sup>

#### 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 Antwort<sup>35</sup> der Bundesregierung auf ihre Große Anfrage 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;...“*<sup>36</sup>.

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.<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Antwort auf Frage Nr. 55.

<sup>33</sup> Ebd.

<sup>34</sup> Siehe Kapitel III.1.11. des Kommissionsberichts.

<sup>35</sup> BT-Drs. 14/6415 (siehe dazu oben unter 2.2.9).

<sup>36</sup> BT-Drs. 14/7330, S. 6 (Forderung Nr. 8).

<sup>37</sup> Parlamentsprotokoll 14/198, S. 19327.



### 2.2.12 Vierte Entschließung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen der 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; ...“*<sup>38</sup>

In seiner 222. Sitzung am 1. März 2002 nimmt der Deutsche Bundestag den Entschließungsantrag gegen die Stimmen von CDU/CSU und FDP an.<sup>39</sup>

### 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“*.<sup>40</sup>

### 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 mit<sup>41</sup>, 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 Konferenzen ein *„Einvernehmen“* der Länder über die Rücknahme der Erklärungen ergeben. Die Bundesregierung sei bereit, dass Thema zu gegebener Zeit im Rahmen der Innenministerkonferenz erneut zu behandeln. Voraussetzung hierfür sei allerdings eine veränderte Haltung der Länder zu dieser Thematik.

<sup>38</sup> Siehe Punkt III.3. des Entschließungsantrags.

<sup>39</sup> Parlamentsprotokoll 14/222, S. 22059.

<sup>40</sup> Siehe Beschluss auf Antrag 19.

<sup>41</sup> Antwort auf Fragen Nr. 16 und 17.

---

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. U.a. fordert er darin die Vertragsstaaten der UN-Kinderrechtskonvention *„nachdrücklich auf, ihren vertraglichen Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen und alle Vorbehalte zurückzuziehen, die mit dem Ziel und dem Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind, und zu erwägen, ihre Vorbehalte im Hinblick auf ihr Zurückziehung zu überprüfen“*.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup>

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.<sup>44</sup>

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 Schleswig-Holstein inhaltlich ins Gegenteil zu verkehren. Nach dem Antrag Bayerns hätte der Tenor der Entschließung 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.“*

---

<sup>42</sup> Siehe Absatz Nr. 29 der Erklärung.

<sup>43</sup> Plenarprotokoll 778 vom 12.07.02, S. 412.

<sup>44</sup> Ebd.

### 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 sich die Koalitionsvereinbarung dabei auf die UN-Kinderrechtskonvention.<sup>45</sup>

### 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

Die Koalitionsfraktionen bringen einen Entschließungsantrag 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;...*“<sup>46</sup>

Zur Begründung wird in dem Antrag ausgeführt, dass die Bestimmung des Artikels 22 der UN-Kinderrechtskonvention die besondere Schutzbedürftigkeit von unbegleiteten ausländischen Kindern betone.<sup>47</sup> 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 an die Bundesländer, dieses Vorhaben konstruktiv mitzutragen.

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.<sup>48</sup>

### 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

<sup>45</sup> Siehe Abschnitt IX des Koalitionsvertrages mit dem Titel „*Gerechte Globalisierung – Deutschland in Europa und in der Welt*“.

<sup>46</sup> BT-Drs. 15/136, S. 10.

<sup>47</sup> BT-Drs. 15/136, S. 7.

<sup>48</sup> Parlamentsprotokoll 15/31, S. 2429.

Erklärung bestätige damit lediglich, was durch die Konvention geregelt sei. Sie sei insofern unschädlich.<sup>49</sup>

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 General Comment No. 5 (2003) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes - Document CRC/GC/2003/5, 3. Oktober 2003

In seinem General Comment No. 5 veröffentlicht der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in seiner Funktion als Kontrollorgan der Konvention allgemeine Bemerkungen über die von den Vertragsstaaten zu treffenden allgemeinen Maßnahmen zur innerstaatlichen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention.<sup>50</sup>

Darin bringt er zum Ausdruck, dass er bestehende Vorbehalte fortwährend einer kritischen Überprüfung unterziehe. Unter Hinweis auf die auf der *Weltkonferenz über Menschenrechte im Jahre 1993 in Wien verabschiedeten Wiener Erklärung*<sup>51</sup> fordert er die Vertragsstaaten auf, zur UN-Kinderrechtskonvention abgegebene Vorbehalte zu überprüfen und zurückzuziehen.

#### 2.2.22 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 weitgehend 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.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Parlamentsprotokoll 15/55, S. 4578.

<sup>50</sup> Zur Erläuterung: Ein General Comment ist eine Handlungsform, mit der der UN-Kinderrechteausschuss den mit den Vertragsstaaten geführten Dialog schnell an die Kernfragen heranführen und den Blick auf fragwürdige Entwicklungen und Menschenrechtsverletzungen lenken kann, die mit Nachdruck bearbeitet werden müssen. Es handelt sich zugleich um Interpretationsaussagen, mit denen die Vertragsstaaten bei der Vorlage ihrer Staatenberichte konfrontiert werden und die diesen faktisch eine Argumentationslast bei einer abweichenden innerstaatlichen Umsetzungspraxis auferlegt.

<sup>51</sup> Siehe dazu oberhalb unter 2.1.1.

<sup>52</sup> Siehe Antwort auf Frage 1.

- Sie setze sich weiterhin bei den Ländern für eine Rücknahme ein.<sup>53</sup>
- Sie teile die Auffassung des Deutschen Bundestages, dass die Erklärung zurückgenommen werden solle.<sup>54</sup>
- 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.<sup>55</sup>
- 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.<sup>56</sup>

#### 2.2.23 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.*“

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

Die Fraktion der FDP bringt im Anschluss an die Antwort<sup>57</sup> 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.

Über den Entschließungsantrag hat der Bundestag bis heute nicht entschieden.

---

<sup>53</sup> Ebd.

<sup>54</sup> Siehe Antwort auf Frage 4.

<sup>55</sup> Siehe Antworten auf die Fragen 6 und 13.

<sup>56</sup> Siehe Antwort auf Frage 2.

<sup>57</sup> BT-Drs. 15/1819 (siehe dazu oben unter 2.2.22).

2.2.25 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 Gesetzgebungsmaßnahmen<sup>58</sup>. Jedoch bestehe weiterhin Anlass zur Sorge über die mangelnde Bereitschaft einer Mehrheit der Bundesländer, der Rücknahme der „Vorbehalte und der Erklärungen“ zuzustimmen.<sup>59</sup>

Der Ausschuss empfiehlt unter Bezugnahme auf die *Wiener Erklärung und dem Aktionsprogramm von 1993*<sup>60</sup>, dass die BR Deutschland den Prozess der Rücknahme ihrer „Vorbehalte und Erklärungen“ vor der Vorlage ihres nächsten Staatenberichts intensiviere und insbesondere ihre Anstrengungen verstärke, um die Bundesländer von der Notwendigkeit, sie zurück zu nehmen, zu überzeugen.<sup>61</sup> Diese Empfehlung spricht der Ausschuss unter dem Hinweis auf Anmerkung 22 seiner abschließenden Beobachtungen zum deutschen Erstbericht aus, mit der er seinerzeit seine Zweifel an der Vereinbarkeit des deutschen Vorbehalts mit der UN-Kinderrechtskonvention zum Ausdruck gebracht hatte.<sup>62</sup>

2.2.26 Sechste EntschlieÙung des Deutschen Bundestages auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 15/4724 v. 26.01.2005

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; ...*“

<sup>58</sup> Der Kinderrechteausschuss würdigt diesbezüglich die deutsche Kindschaftsrechtsreform sowie die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts; vgl. Anmerkung 3.b. der concluding observations.

<sup>59</sup> Anmerkung 7 der concluding observations.

<sup>60</sup> Siehe dazu oben unter 2.1.1.

<sup>61</sup> Anmerkung 8 der concluding observations.

<sup>62</sup> Siehe dazu oben unter 2.1.3.

In der Begründung führen die den Antrag stellenden Fraktionen aus<sup>63</sup>, 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.

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.<sup>64</sup>

#### 2.2.27 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, „*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. aus<sup>65</sup>, 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.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> BT-Drs. 14/4724, S. 2.

<sup>64</sup> Parlamentsprotokoll 15/184, S. 17337.

<sup>65</sup> BT-Drs. 15/5868, S. 2.

<sup>66</sup> Parlamentsprotokoll 15/184, S. 17337.

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

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes verfasst in seinem General Comment No. 6 allgemeine Anmerkungen zur konventionskonformen „*Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes*“. 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<sup>67</sup>, dass mit jedem Vorbehalt, der die Rechte unbegleiteter und von ihren Eltern/Sorgeberechtigten getrennter Kinder einschränkt, mit dem Fernziel seiner Zurückweisung zu verfahren ist“.

## 2.3 Bundesregierung unter der großen Koalition – 16. Wahlperiode (18.10.2005 – 27.10.2009)

### 2.3.1 Entschließungsantrag der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/827 v. 08.03.2006

Anlässlich des Zwölften Kinder- und Jugendberichts der Bundesregierung bringt die Fraktion Die Linke einen Entschließungsantrag in den Bundestag ein, wonach der Bundestag die Bundesregierung mit folgendem Wortlaut zur Rücknahme der „*Vorbehaltserklärung*“ auffordern möge: „*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!*“<sup>68</sup>

In seiner 77. Sitzung am 19. Januar 2007 lehnt der Bundestag den Entschließungsantrag auf Empfehlung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit den Stimmen der CDU/CSU-Fraktion, der SPD-Fraktion, der Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen, bei Gegenstimmen der Fraktion Die Linke und Enthaltung der FDP-Fraktion ab.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Siehe dazu oben unter 2.1.1.

<sup>68</sup> BT-Drs. 16/827 S. 6.

<sup>69</sup> Parlamentsprotokoll 16/77, S. 7702.



---

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 Deutschen 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 Abschnitt IV der „*Vorbehalterklärung*“ als besonders relevant.<sup>70</sup> Diese in Bezug auf ausländische Kinder abgegebene Erklärung sei nicht mit dem Ziel und dem Zweck 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 Erstbericht zur Umsetzung der Konvention die Rücknahme der Erklärung nahe gelegt und im Jahre 2004 in seinen „*Abschließenden Beobachtungen*“<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup>

Der Bundestag berät den Antrag am 6. April 2006 in seiner 32. Sitzung und beschließt sodann dessen Überweisung zur Ausschussberatung.<sup>73</sup> Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist bis zum Schluss der Legislaturperiode nicht mehr in der Lage, über die Vorlage zu beraten und zu entscheiden, da die terminierten Beratungen auf Antrag der Fraktion der CDU/CSU mit den Stimmen der Fraktion der SPD insgesamt *fünf Mal* vertagt werden.<sup>74</sup> Die Vertagungsanträge werden damit begründet, dass innerhalb der großen Koa-

---

<sup>70</sup> BT-Drs. 16/1064, S. 2.

<sup>71</sup> Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Germany – Document CRC/C/15/Add. 226, 26. Februar 2004; siehe dazu oben unter 2.2.25.

<sup>72</sup> BT-Drs. 16/1064, S. 3.

<sup>73</sup> Parlamentsprotokoll 16/32, S. 2738 ff.

<sup>74</sup> Siehe Ausschussbericht BT-Drs. 16/8700 v. 03.04.2008 sowie BT-Drs. 16/12266 v. 17.03.2009.

lition keine abgestimmte Meinung zur Frage der Rücknahme der Ratifikationserklärung vorhanden sei.<sup>75</sup>

### 2.3.3 Beschluss der Kinderkommission des Deutschen Bundestages, Kommissionsdrucksache 16/12 v. 08.11.2006

In Ihrem Beschluss vom 08.11.2006 richtet die Kinderkommission den Appell an die Bundesländer, einer Rücknahme „*der Vorbehalte*“ zuzustimmen. Zugleich fordert sie die Bundesregierung auf, die Rücknahme auch ohne eine etwaige Zustimmung der Länder umgehend zu veranlassen.

Zur Begründung führt die Kinderkommission aus, dass zwischenzeitlich vorgenommene Änderungen im nationalen Recht bewirkt hätten, dass nur der „*unter Punkt IV erklärte ausländerrechtliche Vorbehalt*“ Bestand habe. Die Rücknahme des Abschnittes IV der deutschen Ratifikationserklärung sei bereits wiederholt Gegenstand der parlamentarischen Beratungen gewesen. Auch die Kinderkommission habe sich in der 14. und 15. Wahlperiode damit befasst und die Bundesregierung mit Beschluss vom 14.01.2004<sup>76</sup> zur Rücknahme aufgefordert. Die Kinderkommission habe die Frage erneut aufgegriffen und beraten. Ihre Position bestehe unverändert.

### 2.3.4 Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 16/4082 v. 17.01.2007

Die Fraktion der FDP nimmt den 12. Kinder- und Jugendbericht zum Anlass, im deutschen Bundestag eine Entschließung zu beantragen, nach der der Bundestag zunächst feststellen möge, dass die Achtung der Kinderrechte, welche Bestandteil der Menschenrechte und insbesondere Gegenstand der UN- Kinderrechtskonvention seien, eine unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen hin zu einem selbstständigen Erwachsenen und für ein gesundes Aufwachsen in Geborgenheit und Sicherheit sei. Kinder müssten insbesondere vor Vernachlässigung, Verwahrlosung und Misshandlungen geschützt werden.

Weiterhin solle der Deutsche Bundestag den Beschluss fassen, dass er die Bundesregierung dazu auffordere, „*die Vorbehalte gegen die UN- Kinderrechtskonvention endlich zurückzunehmen*“.<sup>77</sup>

In seiner 77. Sitzung am 19. Januar 2007 lehnt der Bundestag den Entschließungsantrag mit den Stimmen aller Fraktionen bei Zustimmung der FDP-Fraktion ab.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Siehe Ausschussbericht BT-Drs. 16/12266 v. 17.03.2009.

<sup>76</sup> Siehe dazu unter 2.2.3.

<sup>77</sup> BT-Drs. 16/4082, Seite 8.

<sup>78</sup> Parlamentsprotokoll 16/77, Seite 7702.

### 2.3.5 Antrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 16/4735 v. 20.03.2007

Unter dem Titel *„Rücknahme der Vorbehaltserklärung der Bundesrepublik Deutschland zur Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen“* stellt die Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag einen Antrag, wonach der Bundestag u.a. feststellen möge, dass die Rücknahme der *„Vorbehaltserklärung“* nicht nur rechtlich möglich, sondern auch politisch geboten sei, da sie geeignet sei, national wie international bestehende Zweifel am Willen Deutschlands, die UN- Kinderrechtskonvention uneingeschränkt durchzusetzen, auszuräumen. Die Rücknahme der *„Vorbehaltserklärung“* stelle daher ein dringend notwendiges und überfälliges Signal für ein kinderfreundliches Deutschland dar. Sie werde die Position der Bundesrepublik Deutschland in der Frage des Internationalen Menschenrechtsschutzes stärken und helfen, innerhalb und außerhalb Deutschlands Irritationen zu vermeiden. Durch die Rücknahme der Erklärung werde sich zudem der Dialog mit den Kinderrechtsorganisationen, die die Rücknahme seit langem fordern, merklich entspannen.<sup>79</sup>

Weiterhin solle der Deutsche Bundestag beschließen, die Bundesregierung aufzufordern, *„unverzüglich die von der Bundesregierung am 06. März 1992 beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegte Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (VN-Kinderrechtskonvention) zurückzunehmen und auf die Länder hinzuwirken, die Voraussetzungen hierfür zu schaffen.“*<sup>80</sup>

In seiner 88. Sitzung am 22. März 2007 beschließt der Bundestag die Überweisung des Antrags in die Ausschussberatung.<sup>81</sup> Der Bundestag hat bis heute nicht über ihn entschieden.

### 2.3.6 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/6076 v. 13.07.2007

Auf eine Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 31.01.2007<sup>82</sup> mit dem Titel *„Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention“* teilt die Bundesregierung mit, dass sie sich außerstande sehe, die *„Erklärung zu der Kinderrechtskonvention“* zurückzunehmen, da die Länder mit einer Rücknahme der Erklärung nach wie vor nicht einverstanden seien. Wörtlich führt sie weiter aus: *„Eine Rücknahme der Erklärung gegen den Willen der Länder kommt für die Bundesregierung nicht in Betracht. Dies entspricht der kontinuierlichen Haltung der Bundesregierung auch in den letzten beiden Legislatur-*

<sup>79</sup> BT-Drs. 15/4735, Seite 2 f.

<sup>80</sup> BT-Drs. 16/4735, Seite 3.

<sup>81</sup> Parlamentsprotokoll 16/88, Seite 8974.

<sup>82</sup> BT-Drs. 16/4205.

*perioden. Aus grundsätzlichen Erwägungen ist die Bundesregierung daher nicht bereit, in dieser Frage gegen den ausdrücklichen Willen der Länder tätig zu werden.*<sup>83</sup>

Die Innenminister und –senatoren der Länder hätten auf eine Nachfrage des Bundesinnenministers vom 19.12.2006 mehrheitlich mitgeteilt, an ihrer bisherigen ablehnenden Haltung festzuhalten. Im Wesentlichen hätten die Länder zur Begründung angeführt, *„dass eine Rücknahme der Erklärung zu Fehlinterpretationen, zu falschen Erwartungen und zu einer erhöhten Belastung beim Gesetzesvollzug sowie insbesondere zu Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung des nationalen Aufenthalts- und Asylrechts führen würde“*.<sup>84</sup>

Im Weiteren vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass das deutsche Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht in vollem Umfang den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention entspreche.<sup>85</sup> Gleichwohl werde die Tatsache, dass Deutschland die Erklärung zur UN-Kinderrechtskonvention nicht zurücknehme, von nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen als Einschränkung der Glaubwürdigkeit der deutschen Politik gewertet.<sup>86</sup>

Die Bundesregierung gehe im Übrigen davon aus, dass die Rücknahme der *„abgegebenen Erklärungen“* migrationspolitisch bedenklich wäre, da sie zu einem Anstieg der Einreisen unbegleiteter minderjähriger Ausländer in das Bundesgebiet führen könne. Sie würde einen „Pull-Effekt“ auslösen, durch den Mehrkosten entstünden, deren Höhe sich nicht übersehen lasse und die daher nicht näher quantifiziert werden könnten.

### 2.3.7 Antrag der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/8885 v. 23.04.2008

Die Fraktion Die Linke bringt am 23.04.2008 einen Antrag mit dem Titel *„Für die Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention und eine – hiervon unabhängige – effektive Umsetzung der Kinderrecht im Asyl- und Aufenthaltsrecht“* in den Bundestag ein. Danach solle der Bundestag die Bundesregierung u.a. dazu auffordern, *„sich gegenüber den Bundesländern weiterhin für eine Zustimmung zur Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention einzusetzen“*.<sup>87</sup>

Ihren Antrag begründet die Fraktion u.a. damit, dass offenkundig sei, dass die Grundsätze der bundesdeutschen Asylpolitik, soweit sie die Kinder von Asylsuchenden oder minderjährige unbegleitete Flüchtlinge betreffen, nicht mit dem Grundanliegen oder auch einzelnen Bestimmungen der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar seien. Weiter wird in der Begründung wörtlich ausgeführt: *„Der jahrelange, festgefahrene politische Streit lenkt*

<sup>83</sup> Siehe Antwort auf Frage 1.

<sup>84</sup> Siehe Antworten auf Fragen 3 und 4.

<sup>85</sup> Siehe Antwort auf Frage 10.

<sup>86</sup> Vgl. Antwort auf Frage 19.

<sup>87</sup> BT-Drs. 16/8885, S. 2.

davon ab, dass – einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt – die notwendigen gesetzlichen Änderungen unabhängig von der Vorbehaltserklärung jederzeit vorgenommen werden könnten. Die aufenthaltsrechtliche Vorbehaltserklärung IV von 1992 hatte einen lediglich interpretatorischen Charakter und steht auch nicht im Widerspruch zur UN-Kinderrechtskonvention, sofern darin das grundsätzliche Recht der Nationalstaaten, über Einreise und Aufenthalt zu bestimmen, hingewiesen wird. Die Erklärung steht jedoch im Widerspruch zu Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, sofern sich die Bundesrepublik Deutschland damit vorbehalten wollte, Unterschiede bei der Anwendung der in der UN-Kinderrechtskonvention kodifizierten Rechte zwischen in- und ausländischen Kindern zu machen“

Der Bundestag behandelt den Antrag am 24. April 2008 in seiner 157. Sitzung ohne mündlichen Vortrag der Abgeordneten, die ihre Reden allesamt lediglich zu Protokoll geben. Es wird beschlossen, die Drucksache an die Ausschüsse zur Beratung zu überweisen.<sup>88</sup>

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist bis zum Schluss der Legislaturperiode nicht mehr in der Lage, über die Vorlage zu beraten und zu entscheiden, da die terminierten Beratungen im Ausschuss im Dezember 2008 und im März 2009 jeweils auf Anträge der Fraktionen der CDU/CSU mit den Stimmen der Fraktion der SPD vertagt werden.<sup>89</sup> Die Vertagungsanträge werden damit begründet, dass innerhalb der großen Koalition keine abgestimmte Meinung zur Frage der Rücknahme der Ratifikationserklärung vorhanden sei.<sup>90</sup>

### 2.3.8 Entschließungsantrag der Länder Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz im Bundesrat, BR-Drs. 405/8 v. 04.06.2008

Die Länder Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz stellen im Bundesrat einen Entschließungsantrag, wonach der Bundesrat die Bundesregierung zur „unverzöglichen“ Rücknahme der „von der Bundesregierung am 06. März 1992 bei dem Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegten Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ auffordere.

Zur Begründung führen die Antrag stellenden Länder u.a. aus, dass kein Bedürfnis an der Absicht des Jahres 1992 bestehe daran festzuhalten, durch die Erklärung Über- oder Fehlinterpretationen zu vermeiden. Aufgrund der Völkerrechtskonformität der deutschen Rechtslage sowie zwischenzeitlich eingetretener Rechtsänderungen, insbesondere durch die Kindschaftsrechtsreform und die Änderungen im Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht, könne auf die Erklärung verzichtet werden.

<sup>88</sup> Parlamentsprotokoll 16/157, S. 16605.

<sup>89</sup> Siehe Ausschussbericht, BT-Drs. 16/12266 v. 17.03.2009, S. 5.

<sup>90</sup> Ebd.

---

In seiner 845. Sitzung am 13. Juni 2008 lehnt der Bundesrat den Antrag ab.<sup>91</sup>

### 2.3.9 Entschließungsantrag der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/13001 v. 13.05.2009

Unter dem Titel „*Ursachen und Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen*“ beantragt die Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag eine Entschließung, nach der die Bundesregierung aufgefordert werden solle, ein Bündel von Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut in Deutschland zu ergreifen. U.a. solle sie aufgefordert werden, „*sich gegenüber den Bundesländern weiterhin für eine Zustimmung zur Rücknahme der Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention einzusetzen, davon unabhängig auf eine Anpassung der Landesgesetze an die Erfordernisse der Konvention zu drängen und mit den Bundesländern ein gemeinsames Vorgehen hinsichtlich der überwiegend in Landeskompetenz liegenden Themenbereiche anzusprechen sowie sofort alle notwendigen Initiativen der asyl-, asylbewerberleistungs- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen an die Erfordernisse der UN-Kinderrechtskonvention zu ergreifen; ...*“<sup>92</sup>

In seiner 222. Sitzung am 14. Mai 2009 lehnt der Bundestag den Entschließungsantrag gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke ab.<sup>93</sup>

## 2.4 Schwarz-gelbe Bundesregierung – 17. Wahlperiode (seit 27.10.2009)

### 2.4.1 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Oktober 2009

In ihrem Koalitionsvertrag vereinbart die neue Regierungskoalition, sich für eine Stärkung der Kinderrechte einsetzen zu wollen.<sup>94</sup> Zu diesem Themenkomplex vereinbaren die Parteien u.a. und ohne eine nähere Begründung, die Rücknahme der deutschen Ratifikationserklärung zu beabsichtigen, mit dem schlichten, aber prägnanten Satz: „*Wir wollen die Vorbehaltserklärung zur UN-Kinderrechtskonvention zurücknehmen.*“<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Plenarprotokoll 845, S. 177.

<sup>92</sup> BT-Drs. 16/13001, S. 5.

<sup>93</sup> Parlamentsprotokoll 16/222, S. 24388.

<sup>94</sup> Siehe Abschnitt III des Koalitionsvertrages „Sozialer Fortschritt – Durch Zusammenhalt und Solidarität“, Unterpunkt 1 „Ehe, Familie und Kinder“ (S. 67 ff.).

<sup>95</sup> Seite 70 des Koalitionsvertrages.