

Beschlußempfehlung und Bericht **des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)**

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
— Drucksache 12/42 —

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989
über die Rechte des Kindes

A. Problem

Kinder werden in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen und in der „Erklärung der Rechte des Kindes“ der Generalversammlung der Vereinten Nationen von 1959 als eine besonders schutzwürdige Gruppe von Menschen anerkannt. Trotzdem ist der Schutz der Kinder, vor allem in der Dritten Welt, noch immer unzureichend. In vielen Ländern der Welt werden jungen Menschen die elementarsten Menschenrechte vorenthalten, müssen sie gebührende Hilfe entbehren und in Not und Elend leben. Das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes sucht diesen Mißstand zu beheben, indem es weltweit verbindliche Maßstäbe für die Gestaltung der rechtlichen und sozialen Verhältnisse junger Menschen kodifiziert.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf dient der Ratifikation des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes.

Der Rechtsausschuß empfiehlt einstimmig, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Der Bundeshaushalt wird mit geringfügigen, nicht bezifferbaren Mehrkosten belastet. Länder und Gemeinden werden durch die Ausführung des Gesetzes nicht mit Kosten belastet.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle in Kenntnis der aus der Anlage beigefügten Erklärung, die die Bundesregierung bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde abzugeben beabsichtigt, beschließen, den Gesetzentwurf — Drucksache 12/42 — unverändert anzunehmen.

Bonn, den 12. November 1991

Der Rechtsausschuß

Herbert Helmrich

Vorsitzender

Heinrich Seesing

Berichterstatter

Dr. Eckhart Pick

Anlage zur Beschlußempfehlung

I.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erklärt, daß sie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes als einen Meilenstein der Entwicklung des internationalen Rechts begrüßt und die Ratifizierung des Übereinkommens zum Anlaß nehmen wird, Reformen des innerstaatlichen Rechts in die Wege zu leiten, die dem Geist des Übereinkommens entsprechen und die sie nach Artikel 3 Abs. 2 des Übereinkommens für geeignet hält, dem Wohlergehen des Kindes zu dienen. Zu den geplanten Maßnahmen gehört insbesondere eine Neuordnung des Rechts der elterlichen Sorge für Kinder, deren Eltern keine Ehe eingegangen sind, als verheiratete Eltern dauernd getrennt leben oder geschieden sind. Hierbei wird es insbesondere darum gehen, auch in solchen Fällen die Voraussetzungen für die Ausübung der elterlichen Sorge durch beide Eltern zu verbessern. Die Bundesrepublik Deutschland erklärt zugleich, daß das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet. Es begründet völkerrechtliche Staatenverpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt.

II.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist der Auffassung, daß aus Artikel 18 Abs. 1 des Übereinkommens nicht abgeleitet werden kann, mit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung stehe das elterliche Sorgerecht auch bei Kindern, deren Eltern keine Ehe eingegangen sind, als verheiratete Eltern dauernd getrennt leben oder geschieden sind, automatisch und ohne Berücksichtigung des Kindeswohls im Einzelfall beiden Eltern zu. Eine derartige Auslegung wäre unvereinbar mit Artikel 3 Abs. 1 des Übereinkommens. Besonders im Hinblick auf die Fälle, in denen die Eltern über die gemeinsame Ausübung des Sorgerechts nicht einig sind, sind Einzelfallprüfungen notwendig.

Die Bundesrepublik Deutschland erklärt darum, daß die Bestimmungen des Übereinkommens auch die Vorschriften des innerstaatlichen Rechts

- a) über die gesetzliche Vertretung Minderjähriger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte,
- b) über das Sorge- und Umgangsrecht bei ehelichen Kindern und
- c) über die familien- und erbrechtlichen Verhältnisse nichtehelicher Kinder

nicht berühren; dies gilt ungeachtet der geplanten Neuordnung des Rechts der elterlichen Sorge, deren

Ausgestaltung in das Ermessen des innerstaatlichen Gesetzgebers gestellt bleibt.

III.

Entsprechend den Vorbehalten, welche die Bundesrepublik Deutschland zu den Parallelgarantien des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte angebracht hat, erklärt sie zu Artikel 40 Abs. 2 Buchstabe b Ziffern ii und v des Übereinkommens, daß diese Bestimmungen derart angewandt werden, daß bei Straftaten von geringer Schwere nicht in allen Fällen

- a) ein Anspruch darauf besteht, „einen rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand“ zur Vorbereitung und Wahrnehmung der Verteidigung zu erhalten,
- b) die Überprüfung eines nicht auf Freiheitsstrafe lautenden Urteils durch eine „zuständige übergeordnete Behörde oder durch ein zuständiges höheres Gericht“ ermöglicht werden muß.

IV.

Die Bundesrepublik Deutschland bekräftigt ferner ihre am 23. Februar 1989 in Genf abgegebene Erklärung:

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.

V.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bedauert, daß nach Artikel 38 Abs. 2 des Übereinkommens bereits Fünfzehnjährige als Soldaten an Feindseligkeiten teilnehmen dürfen, weil diese Altersgrenze mit dem Gesichtspunkt des Kindeswohls (Artikel 3 Abs. 1 des Übereinkommens) unvereinbar ist. Sie erklärt, daß sie von der durch das Übereinkommen eröffneten Möglichkeit, diese Altersgrenze auf fünfzehn Jahre festzusetzen, keinen Gebrauch machen wird.

Bericht der Abgeordneten Heinrich Seesing und Dr. Eckhart Pick

I.

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes in seiner 9. Sitzung vom 21. Februar 1990 in erster Lesung beraten. Der Gesetzentwurf wurde zur federführenden Beratung an den Rechtsausschuß, zur Mitberatung an den Ausschuß für Frauen und Jugend, den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung und den Ausschuß für Familie und Senioren überwiesen.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat in seiner Sitzung vom 27. Februar 1991 einstimmig bei Abwesenheit der Mitglieder der Gruppe der PDS/Linke Liste und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Der Ausschuß für Familie und Senioren hat in seiner Sitzung vom 20. März 1991 ebenfalls einstimmig bei Abwesenheit eines Mitglieds der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfes empfohlen. Er hat sich in seiner Sitzung vom 24. April 1991 noch einmal mit dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes befaßt. Ergänzend zu seiner Stellungnahme vom 20. März 1991 hat der Ausschuß einstimmig folgenden Beschluß gefaßt:

„Der Ausschuß für Familie und Senioren bittet den Rechtsausschuß, vor Abschluß seiner Beratungen zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes — Drucksache 12/42 — noch einmal rechtsförmlich zu überprüfen, ob die Erklärung, die die Bundesregierung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde abzugeben beabsichtigt, völkerrechtlich unbedenklich ist.“

Der Ausschuß für Frauen und Jugend hat in seiner Sitzung vom 17. April 1991 folgende Stellungnahme abgegeben:

Der Ausschuß hat den Gesetzentwurf ohne die Regierungserklärung der Bundesregierung (Drucksache 12/42, S. 54) einstimmig bei Abwesenheit der Gruppe der PDS/Linke Liste und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Der Regierungserklärung (Drucksache 12/42, S. 54) hat der Ausschuß mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Abwesenheit der Gruppe der PDS/Linke Liste und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zugestimmt.

Punkt 2 des Beschlußvorschlages der Fraktion der SPD, der wie folgt lautet:

2. Der Bundestag ist bereit, auf der Grundlage der Konventions-Bestimmungen eine umfassende Überprüfung deutscher Rechtsnormen vorzunehmen. Dabei wird der Vorrang des „Kindeswohls“

im weitestgehenden Maße gewährleistet. Ohne eine endgültige Festlegung zu treffen, werden in jedem Fall Vorschriften aus nachstehenden Rechtsgebieten überprüft und ggf. an den Standard der UNO-Kinderrechts-Konvention angepaßt:

- Sorge- und Umgangsrecht
- gesetzliche Vertretung Minderjähriger
- Familien- und Erbrecht (spez. für Kinder aus nichtehel. Lebensgemeinschaften)
- Ausländerrecht (Familienzusammenführung, Abschiebungsmöglichkeiten, Zuzug unbegleiteter Flüchtlingskinder)
- Rechtsstellung des Kindes im Verhältnis zu den Eltern als Träger eigener Rechte
- Rechtsvorschriften zum Abbau von Gewalt und Drogengefahren,

wurde mit den Stimmen der Fraktion der CDU/CSU, gegen die Stimmen der Fraktion der SPD, bei Enthaltung der Fraktion der FDP und Abwesenheit der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS/Linke Liste abgelehnt.

Der Rechtsausschuß hat den Gesetzentwurf in seiner 19. Sitzung vom 25. September 1991 und seiner 21. Sitzung vom 16. Oktober 1991 beraten. Grundlage der Beratung war der Entwurf, wie er sich aus der Drucksache 12/42 ergibt, sowie die (gegenüber Drucksache 12/42, S. 54) revidierte Erklärung, welche die Bundesregierung bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde abzugeben beabsichtigt. Diese, in der Anlage zur Beschlußempfehlung abgedruckte, Erklärung hat die Bundesregierung in der Rechtsausschußsitzung vom 25. September 1991 übergeben.

Der Rechtsausschuß empfiehlt einstimmig die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes.

II.

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der Ratifikation des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes. Das Übereinkommen, das die Bundesregierung am 26. Januar 1990 gezeichnet hat, verankert erstmals in der Geschichte des Völkerrechts die Rechte des Kindes umfassend in einem internationalen Vertragswerk mit weltweitem Geltungsanspruch. Ziel der Konvention ist es, in 54 Artikeln die Lage der Kinder vor allem auch in den Ländern der Dritten Welt zu verbessern, indem sie Maßstäbe mit universellem Geltungsanspruch setzt und zum Schutz der Kinder die wichtigsten Menschenrechte garantiert. So hat jedes Kind das Recht auf freie Meinungsäußerung, einen Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, ein Recht auf das erreich-

bare Höchstmaß an Gesundheit, ein Recht auf Bildung sowie ein Recht auf Ruhe, Freizeit und Spiel. Weiter sollen alle Kinder vor Gewalt geschützt werden, nicht nur im Sinne körperlicher Gewalt, sondern auch seelischer Gewalt, Ausbeutung, Verwahrlosung, Vernachlässigung und sexuellen Mißbrauchs. Der Kriegeinsatz von unter 15jährigen Kindern wird verboten und alle Vertragsstaaten sollen sicherstellen, daß kein Kind der Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen wird.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Konvention und die Denkschrift zu dem Übereinkommen (abgedruckt in Drucksache 12/42) verwiesen.

III.

Sowohl der Ratifikationsentwurf als auch das Übereinkommen als solches wurden von allen Fraktionen und Gruppen einmütig begrüßt. Die Konvention trage dazu bei, den Schutz der Kinder weiter zu verbessern und das Denken der Menschen mehr auf die Belange der Kinder zu richten. Das Bewußtsein der Allgemeinheit für Kinder, deren Rechte und besondere Schutzbedürfnisse werde gestärkt.

Meinungsverschiedenheiten bestanden jedoch hinsichtlich der völkerrechtlichen Erklärung, welche die Bundesregierung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde abzugeben gedenkt. Eine solche Erklärung ist nach Ansicht der Fraktionen der CDU/CSU und FDP aber auch der Bundesregierung nötig, um Fehlinterpretationen vorzubeugen, die die Konvention wegen ihrer, mit Rücksicht auf die unterschiedlichen kulturellen und rechtlichen Gegebenheiten der Vertragsstaaten, allgemeinen Formulierungen biete. Außerdem stelle die Erklärung klar, daß unmittelbar aus der Konvention keine Ansprüche herzuleiten seien, sondern nur mittelbar aus nationalem Recht, das allerdings mit der Konvention übereinstimmen müsse.

Die Erklärung geht auf den nachdrücklichen Wunsch der Länder zurück. Die Bundesregierung führte dazu aus, das Übereinkommen setze Standards, die in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht seien, und deshalb keinen Anlaß böten, grundlegende Änderungen oder Reformen des innerstaatlichen Rechts zu betreiben. Allerdings habe sich bei näherer Prüfung einzelner Bestimmungen ergeben, daß einige Artikel des Übereinkommens die Grundlage für Fehlinterpretationen hätten bieten können, die zum Teil weitreichende Konsequenzen für die innerstaatliche Rechtsordnung gehabt hätten. Die Länder hätten deshalb der Zeichnung des Übereinkommens nur unter der Voraussetzung zugestimmt, daß die Bundesregierung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eine völkerrechtliche Erklärung abgebe, durch welche die aufgetretenen Zweifelsfragen ausgeräumt würden und durch die klargestellt werde, inwieweit das Übereinkommen völkerrechtlich binde. Die ständige Vertragskommission der Länder habe dementsprechend den Landesregierungen die Zustimmung zur Zeichnung des Übereinkommens unter der Voraussetzung empfohlen, daß folgende Erklärung abgegeben werde:

„Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland behält sich das Recht vor, bei der Ratifizierung diejenigen Erklärungen mitzuteilen, die sie — insbesondere im Hinblick auf die Auslegung der Artikel 9, 10, 18 und 22 — für erforderlich hält.“

Dieser Erklärung hat der Rechtsausschuß in der 11. Wahlperiode in seiner 62. Sitzung am 17. November 1989 einstimmig mit folgender Stellungnahme zugestimmt:

„Der Rechtsausschuß erhebt keine verfassungsrechtlichen oder sonstigen rechtlichen Bedenken gegen die Zeichnung der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes durch die Bundesregierung. Dabei geht er von der Erwartung aus, daß die vorgesehene völkerrechtliche Erklärung zum Auslegungsvorbehalt abgegeben wird.“

Dementsprechend hat die Bundesregierung die vorerwähnte völkerrechtliche Erklärung im Zusammenhang mit der Zeichnung des Übereinkommens dem Generalsekretär der Vereinten Nationen notifiziert. Sie beabsichtigte zunächst, bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde die sich aus der Anlage zur Denkschrift (Drucksache 12/42, S. 54) ergebende und mit den Bundesländern abgestimmte völkerrechtliche Erklärung abzugeben.

Diese völkerrechtliche Erklärung ist jedoch bei den Fraktionen des Deutschen Bundestages, den Mitgliedern der Kinderkommission des Deutschen Bundestages und in der interessierten Öffentlichkeit unter anderem deshalb auf Bedenken gestoßen, da sie so verstanden werden konnte, als wolle die Bundesregierung das derzeit geltende Recht, insbesondere das Recht der elterlichen Sorge, fixieren und unter keinen Umständen ändern. Die Bundesregierung hat daher die in der Beschlußempfehlung abgedruckte Neufassung der Erklärung vorgelegt. Die revidierte Fassung der abzugebenden völkerrechtlichen Erklärung, der die Bundesländer ebenfalls zugestimmt haben, unterscheidet sich nach Darstellung der Bundesregierung von der ursprünglichen im wesentlichen in zweierlei Hinsicht:

Zum einen werde verdeutlicht, daß die Bundesregierung die Ratifizierung des Übereinkommens zum Anlaß nehmen werde, umfassende Reformen des innerstaatlichen Rechts in die Wege zu leiten. Dazu gehöre insbesondere eine Neuordnung des Rechts der elterlichen Sorge für Kinder, deren Eltern keine Ehe eingegangen seien, als verheiratete Eltern dauernd getrennt lebten oder geschieden seien. Zum anderen werde klargestellt, daß aus dem Übereinkommen nicht abgeleitet werden könne, daß das elterliche Sorgerecht in den vorgenannten Fällen automatisch beiden Elternteilen zustehe. Es müsse vielmehr möglich sein, im Einzelfall eine Entscheidung zu treffen, bei der, wie die Konvention auch vorsehe, das Wohl des Kindes Berücksichtigung finde. Der übrige Inhalt der Erklärung bleibe der Substanz nach unverändert.

Die Fraktionen der Regierungskoalition sahen ihre Bedenken durch die Neufassung der Erklärung im wesentlichen ausgeräumt. Die Fraktion der SPD und die Gruppe der PDS/Linke Liste und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beurteilten allerdings auch die geänderte Erklärung weiterhin kritisch. Ins-

besondere die Fraktion der SPD gab zu bedenken, daß es zweifelhaft sei, ob die Erklärung in der vorgesehenen Form Einfluß auf das innerstaatliche Rechtssystem und die Interpretation durch die unabhängigen Gerichte habe. Aus der Konvention erwüchsen, wegen des vermutlich rein deklaratorischen Charakters der Erklärung, für den einzelnen Bürger subjektive Rechte, die gerichtlich einklagbar seien. Außerdem erfordere die Konvention eine baldige Reform auf zahlreichen Rechtsgebieten. Um ihren Bedenken Nachdruck zu verleihen, hat die Fraktion der SPD nachstehenden Entschließungsantrag zur Abstimmung gestellt:

1. Der Bundestag begrüßt die nach jahrelangen Vorarbeiten zustande gekommene VN-Konvention über die Rechte des Kindes und wertet sie als ein besonders wichtiges Zeichen neuer internationaler politischer und gesellschaftlicher Aktivitäten für Kinder.
2. Die Bundesregierung wird aufgefordert, binnen 6 Monaten auf der Grundlage der Konventions-Bestimmungen eine umfassende Überprüfung deutscher Rechtsnormen vorzunehmen. Dabei wird der Vorrang des „Kindeswohls“ im weitestgehenden Maße gewährleistet. Ohne eine endgültige Festlegung zu treffen, werden in jedem Fall Vorschriften aus nachstehenden Rechtsgebieten einer Überprüfung und ggf. einer Anpassung an den Standard der VN-Kinderrechtskonvention unterzogen:

— Das Sorge- und Umgangsrecht

- die gesetzliche Vertretung Minderjähriger
- das Familien- und Erbrecht (speziell für nicht-eheleiche Kinder)
- das Ausländerrecht (die Familienzusammenführung, die Abschiebungsmöglichkeiten und der Zuzug unbegleiteter Flüchtlingskinder)
- die Rechtsstellung des Kindes im Verhältnis zu den Eltern als Träger eigener Rechte.

3. Die Bundesregierung wird aufgefordert, bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde keine Erklärung oder völkerrechtlichen Vorbehalt abzugeben.

Der Ausschuß lehnte mit Mehrheit den Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zur Drucksache 12/42 ab. Nach Auffassung der Koalitionsfraktionen ist eine Überprüfung deutscher Rechtsnormen binnen sechs Monaten, wie es unter Nummer 2 des Entschließungsantrages gefordert ist, nicht möglich. Zum anderen könne dem Verzicht auf einen völkerrechtlichen Vorbehalt nicht zugestimmt werden, um mögliche Fehlinterpretationen zu vermeiden und klarzustellen, daß dem Bürger keine subjektiven Rechte aus der Konvention erwüchsen. Im übrigen fand der Gesetzentwurf einhellige Zustimmung. Auch die Fraktion der SPD und die beiden Gruppen stellten ihre Bedenken wegen der völkerrechtlichen Erklärung insoweit zurück, als sie dem Gesetzentwurf insgesamt zustimmten.

Bonn, den 12. November 1991

Heinrich Seesing

Dr. Eckhart Pick

Berichterstatter

