

II.

Anhang Denkschrift Gesetz Bekanntmachung

Denkschrift zu dem Übereinkommen (Bundestags-Drucksache 12/42 (vom 24.01.1991, S. 29–53))

A. Allgemeines

I. Entstehungsgeschichte des Übereinkommens

1. Die „Genfer Erklärung“

In dem von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. November 1989 verabschiedeten Übereinkommen über die Rechte des Kindes treffen sich zwei Entwicklungslinien:

a) Das Übereinkommen ist zunächst Ausdruck des Bestrebens, den Schutz der Menschenrechte in völkerrechtlichen Verträgen zu kodifizieren und damit auf Dauer in einem Normengeflecht internationaler Bindungen immer fester zu verankern. Dieses seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 beherrschende Thema der internationalen Menschenrechtspolitik hat mittlerweile dazu geführt, dass eine Vielzahl von Menschenrechtsverträgen in Kraft

treten konnte, unter denen die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1966, nämlich der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II S. 1533) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl. II S. 1569) neben den allgemeinen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II S. 685), nachfolgend als „Europäische Menschenrechtskonvention“ oder „EMRK“ bezeichnet, besondere Erwähnung verdienen.

Schon frühzeitig sind diese Verträge, die einen Katalog allgemeiner Menschenrechte garantieren, um andere Übereinkommen ergänzt worden, denen es um die Regelung spezifischer Menschenrechtsprobleme geht (z. B. um die Bekämpfung der Rassendiskriminierung) oder die sich der Menschenrechte bestimmter, besonders schutzbedürftiger Gruppen annehmen, z. B. der Flüchtlinge, der Inhaftierten oder von Frauen. In diesen Rahmen fügt sich das vorliegende Übereinkommen ein, weil es der besonderen Lage von

Kindern und Jugendlichen und ihrer sich daraus ergebenden Schutzbedürftigkeit Rechnung trägt.

b) Das Übereinkommen steht ferner in der Tradition der internationalen Kinderschutzbewegung, die sich im „Jahrhundert des Kindes“ (so der Titel des 1902 erschienenen Buches der schwedischen Pädagogin Ellen Key) dazu aufgerufen fühlte, die Probleme der Jugendhilfe einem Erfahrungsaustausch und Lösungsansätzen über die nationalen Grenzen hinweg zuzuführen. Schon der Erste Internationale Kinderschutz-Kongress, der 1913 in Brüssel durchgeführt wurde, diskutierte über internationale Verträge zum Schutz des Kindes, so über die Ausarbeitung einer Konvention zur Durchsetzung von Unterhaltstiteln im Ausland. Diese Aufgaben wurden nach dem Ersten Weltkrieg vom Völkerbund übernommen. Die Fünfte Versammlung des Völkerbundes verabschiedete – gleichzeitig mit der Beschlussfassung zur Übernahme der Aufgaben des internationalen Kinderschutzes – am 26. September 1924 eine Erklärung (sog. „Genfer Erklärung“), die als Leitlinie dienen sollte und mit der die Belange der Kinder- und Jugendhilfe erstmals als Anliegen der internationalen Gemeinschaft anerkannt wurden. Die Erklärung lautet:

„Genfer Erklärung“

I. Das Kind soll in der Lage sein, sich sowohl in materieller wie in geistiger Hinsicht in natürlicher Weise zu entwickeln.

II. Das hungernde Kind soll genährt werden; das kranke Kind soll gepflegt werden; das zurückgebliebene Kind soll ermuntert werden; das verirrte Kind soll auf den guten Weg geführt werden; das verwaiste und verlassene Kind soll aufgenommen und unterstützt werden.

III. Dem Kind soll in Zeiten der Not zuerst Hilfe zuteil werden.

IV. Das Kind soll in die Lage versetzt werden, seinen Lebensunterhalt zu verdienen, und soll gegen jede Ausbeutung geschützt werden.

V. Das Kind soll in dem Gedanken erzogen werden, seine besten Kräfte in den Dienst seiner Mitmenschen zu stellen.“

2. Erklärung der Rechte des Kindes vom 20. November 1959

Das internationale Interesse an Fragen der Rechte des Kindes und der Jugendlichen hat dazu geführt, dass schon früh völkerrechtliche Verträge zustande kamen, die dem Schutz des Kindes und der Wahrnehmung seiner Rechte dienen sollten, so bereits das Haager Abkommen vom 12. Juni 1902 zur Regelung der Vormundschaft über Minderjährige (RGBl. 1904 S. 240) oder das internationale Übereinkommen vom 4. Mai 1910 zur Bekämpfung des Mädchenhandels (RGBl. 1913 S. 31). Nach dem Zweiten Weltkrieg sind eine Vielzahl internationaler Verträge oder internationalrechtlicher Regelungen hinzugekommen, denen es ebenfalls um einzelne Belange junger Menschen geht; beispielhaft anzuführen sind etwa das für die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen von Kindern bedeutsame VN-Übereinkommen

vom 20. Juni 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland (BGBl. 1959 II S. 149) und das Haager Übereinkommen vom 5. Oktober 1961 über die Zuständigkeit der Behörden und das anzuwendende Recht auf dem Gebiet des Schutzes von Minderjährigen (BGBl. 1971 II S. 217).

Kinder wurden als eine besonders schutzbedürftige Gruppe von Menschen zunehmend auch in den internationalen Kodifikationen der Menschenrechte berücksichtigt. Schon Artikel 25 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamierte: „Mutter und Kind haben Anspruch auf besondere Hilfe und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche und uneheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.“

Auch die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen, die ausgehend von den Programmsätzen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte den internationalen Menschenrechtsschutz im Vertragsvölkerrecht verankert haben, haben die besondere Lage des Kindes berücksichtigt. So räumt Artikel 24 Abs. 1 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II S. 1533) jedem Kind ohne Diskriminierung „das Recht auf diejenigen Schutzmaßnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat (ein), die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert“.

Über diese internationalrechtlichen Einzelregelungen zum Schutz des Kindes hinaus entstand alsbald auch das Bedürfnis, die Leitgedanken für

den dem Kinde gebührenden rechtlichen Schutz nach dem Vorbild der Genfer Erklärung von 1924 in einer allgemeinen Erklärung zusammenzufassen. Eine solche Erklärung ist zwar nicht wie ein internationales Übereinkommen völkerrechtlich verbindlich. Sie bietet aber den Vorteil, dass sie sich als Empfehlung an sämtliche Staaten richtet. Nach jahrelangen Beratungen hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. November 1959 als Resolution 1386 (IV) folgenden Beschluss gefasst:

„Erklärung der Rechte des Kindes

Präambel

Da die Völker der Vereinten Nationen in der Charta ihren Glauben an die Grundrechte des Menschen und an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern;

da die Vereinten Nationen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verkündet haben, dass jeder Mensch Anspruch auf die darin verkündeten Rechte und Freiheiten hat, ohne irgendeine Unterscheidung wie etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer und sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen;

da das Kind wegen seiner mangelnden körperlichen und geistigen Reife besonderen Schutz und besonderer Fürsorge, einschließlich eines ange-

messenen rechtlichen Schutzes vor und nach der Geburt bedarf; da die Notwendigkeit solcher besonderen Schutzmaßnahmen in der Genfer Erklärung der Rechte des Kindes von 1924 ausgesprochen und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in den Satzungen der mit dem Wohl des Kindes befassten Sonderorganisationen und anderen internationalen Organisationen anerkannt worden ist;

da die Menschheit dem Kind das Beste schuldet, das sie zu geben hat,

verkündet die Generalversammlung die vorliegende Erklärung der Rechte des Kindes mit dem Ziel, dass es eine glückliche Kindheit haben und zu seinem eigenen Nutzen und zum Nutzen der Gesellschaft die hierin aufgeführten Rechte und Freiheiten genießen möge, und fordert Eltern, Männer und Frauen als Einzelpersonen sowie Wohlfahrtsverbände, Kommunalbehörden und nationale Regierungen auf, diese Rechte anzuerkennen und sich durch im Einklang mit den nachstehenden Grundsätzen schrittweise zu treffen- de gesetzgeberische und andere Maßnahmen für die Einhaltung dieser Rechte einzusetzen:

Artikel 1

Das Kind genießt alle in dieser Erklärung aufgeführten Rechte. Alle Kinder ohne jede Ausnahme haben ohne Unterschied oder Diskriminierung auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sozialen Herkunft, des Eigentums, der Geburt oder der sonstigen Umstände,

die in der eigenen Person oder in der Familie begründet sind, Anspruch auf diese Rechte.

Artikel 2

Das Kind genießt besonderen Schutz und erhält kraft Gesetzes oder durch andere Mittel Chancen und Erleichterungen, so dass es sich körperlich, geistig, moralisch, seelisch und gesellschaftlich gesund und normal in Freiheit und Würde entwickeln kann. Bei der Einführung von Gesetzen zu diesem Zweck sind die Interessen des Kindes ausschlaggebend.

Artikel 3

Das Kind hat von Geburt an Anspruch auf einen Namen und eine Staatsangehörigkeit.

Artikel 4

Das Kind genießt die Leistungen der sozialen Sicherheit. Es hat einen Anspruch darauf, gesund aufzuwachsen und sich zu entwickeln; zu diesem Zweck erhalten sowohl das Kind als auch seine Mutter besondere Fürsorge und besonderen Schutz einschließlich einer angemessenen Betreuung vor und nach der Geburt. Das Kind hat ein Recht auf angemessene Ernährung, Unterbringung, Erholung und ärztliche Betreuung.

Artikel 5

Das Kind, das körperlich, geistig oder sozial behindert ist, erhält die besondere Behandlung, Erziehung und Fürsorge, die seine besondere Lage erfordert.

Artikel 6

Das Kind braucht zur vollen und harmonischen Entfaltung seiner Persönlichkeit Liebe und Verständnis. Es wächst, soweit irgendwie möglich, in der Obhut und unter der Verantwortung seiner Eltern, auf jeden Fall aber in einem Klima der Zuneigung und der moralischen und materiellen Sicherheit auf; ein Kleinkind darf – außer in außergewöhnlichen Umständen – nicht von seiner Mutter getrennt werden. Die Gesellschaft und die öffentlichen Stellen haben die Pflicht, Kindern, die keine Familie haben, und Kindern ohne ausreichenden Lebensunterhalt besondere Fürsorge zuzuwenden. Staatliche Geldleistungen und andere Unterhaltshilfen für Kinder aus kinderreichen Familien sind wünschenswert.

Artikel 7

Das Kind hat Anspruch auf unentgeltliche Pflichtunterrichtung, zumindest in der Elementarstufe. Ihm wird eine Erziehung zuteil, die seine allgemeine Bildung fördert und es auf der Grundlage der Chancengleichheit in die Lage versetzt, seine Fähigkeiten, sein persönliches Urteilsvermögen, seinen Sinn für moralische und soziale Verantwortung zu entwickeln und ein nützliches Glied der Gesellschaft zu werden.

Die Interessen des Kindes sind die Richtschnur für alle, die für seine Erziehung und Anleitung verantwortlich sind; diese Verantwortung liegt in erster Linie bei den Eltern. Das Kind hat volle Gelegenheit zu Spiel und Erholung, die den gleichen Zielen wie die Erziehung dienen sollen;

die Gesellschaft und die öffentlichen Stellen bemühen sich, die Durchsetzung dieses Rechts zu fördern.

Artikel 8

Das Kind gehört in jeder Lage zu denen, die zuerst Schutz und Hilfe erhalten.

Artikel 9

Das Kind wird vor allen Formen der Vernachlässigung, Grausamkeit und Ausbeutung geschützt. Es darf nicht Handelsgegenstand in irgendeiner Form sein.

Das Kind wird vor Erreichung eines angemessenen Mindestalters nicht zur Arbeit zugelassen; in keinem Fall wird es veranlasst oder wird ihm erlaubt, einen Beruf oder eine Tätigkeit auszuüben, die seine Gesundheit oder Erziehung beeinträchtigen oder seine körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung hemmen würden.

Artikel 10

Das Kind wird vor Praktiken geschützt, die eine rassische, religiöse oder andere Form der Diskriminierung fördern können. Es wird erzogen im Geist der Verständigung, der Toleranz, der Freundschaft zwischen den Völkern, des Friedens und der weltweiten Brüderlichkeit sowie im vollen Bewusstsein, dass es seine Kraft und seine Fähigkeiten in den Dienst an seinen Mitmenschen stellen soll.“

3. Ausarbeitung des Übereinkommens

Im Zusammenhang mit dem 20. Jahrestag der Verkündung der „Er-

klärung der Rechte des Kindes“ führten die Vereinten Nationen das „Jahr des Kindes“ 1979 durch, nachdem diese Aktion, wie sich in der Vorbereitungsphase gezeigt hatte, von einer großen Zahl internationaler und nationaler Jugendwohlfahrtsverbände gefordert oder begrüßt worden war. Auch die Regierungen der VN-Mitgliedstaaten hatten ihre Bereitschaft erklärt, an den Veranstaltungen im „Jahr des Kindes“ mitzuwirken. In diesem Zusammenhang hatte die polnische Regierung vorgeschlagen, die 1959 verabschiedete „Erklärung der Rechte des Kindes“, ergänzt um einige vertragstechnische Artikel, als „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ in einen völkerrechtlichen Vertrag umzuwandeln, der im „Jahr des Kindes“ zur Unterzeichnung aufgelegt werden sollte (VN-Dokument E/CN/.4/L. 1366 vom 7. Februar 1978). Andere Regierungen, darunter auch die Bundesregierung, hatten allerdings Bedenken dagegen, der Konvention den – vielfach als unbefriedigend, zumindest unvollständig angesehenen – Wortlaut der Erklärung von 1959 zugrunde zu legen. Auch bei der im Januar 1979 durchgeführten „Warschauer Konferenz über den gesetzlichen Schutz des Kindes“, die außer von der Polnischen Juristenvereinigung von der Internationalen Vereinigung Demokratischer Juristen und von der Internationalen Juristenkommission durchgeführt wurde, zeigt sich, dass das Spektrum der Probleme, die in einer Kinderkonvention aufzugreifen wären, im Vergleich zur Erklärung von 1959 wesentlich umfangreicher sein würde. Zum selben Ergebnis kam auch die Arbeitsgruppe, die von der Menschenrechtskommission des

Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen mit der Ausarbeitung des Übereinkommensentwurfs beauftragt worden war und die erstmals im Februar 1979 in Genf zusammentrat. Die Beratungen der Arbeitsgruppe wurden sodann in den folgenden Jahren fortgesetzt, und zwar in der Weise, dass die Arbeitsgruppe vor dem Beginn der jeweiligen Frühjahrstagung der Menschenrechtskommission anfangs nur für jeweils eine Woche, später bis zu zwei Wochen in Genf zusammentrat, um die einzelnen Entwurfsartikel zu beraten. Die Tagungen wurden unter dem Vorsitz des jeweils zum Vorsitzenden wieder gewählten Professors Lopatka aus Warschau durchgeführt. Dieser Beraterrhythmus hatte zur Folge, dass der Entwurf des Übereinkommens über die Rechte des Kindes von der Arbeitsgruppe erst am 9. Dezember 1988 im Konsens einstimmig angenommen werden konnte.

Trotz des erreichten Konsenses wurden in der Folgezeit vereinzelt Forderungen nach Wiederaufnahme der Sachdiskussion zu einigen Artikeln laut. Dies galt vor allem für den weiterhin als misslungen empfundenen Artikel 38 Abs. 2 des Übereinkommens, der die Teilnahme von Personen an Feindseligkeiten davon abhängig macht, dass diese das 15. Lebensjahr vollendet haben. Forderungen nach Nachbesserung des Artikels 38 (und weiterer Übereinkommensbestimmungen) haben sich aber nicht durchsetzen können, weil der Eindruck vorherrschte, dass eine Wiederaufnahme der Sachdiskussion eine Verbesserung des Entwurfs insgesamt nicht erwarten ließ. Die Menschenrechtskommission des

Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen hat darum den von der Arbeitsgruppe vorgelegten Entwurf am 9. März 1989 ohne jede Änderung gebilligt. Auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat sich darauf beschränkt, die von der Arbeitsgruppe in Form eines Alternativvorschlags offen gelassene Frage der Finanzierung des nach dem Übereinkommen zu errichtenden Ausschusses für die Rechte der Kinder zu entscheiden, indem sie in Artikel 43 Abs. 11 und 12 des Übereinkommens bestimmt hat, dass die Kosten insoweit aus den allgemeinen Haushaltsmitteln der Vereinten Nationen getragen werden. Im Übrigen hat die Generalversammlung den von der Arbeitsgruppe vorgelegten Übereinkommensentwurf am 20. November 1989 – dem 30. Jahrestag der Erklärung der Rechte des Kindes – ohne jede Änderung einstimmig angenommen.

Das Übereinkommen wurde am 25. Januar 1990 in New York zur Zeichnung aufgelegt und bei dieser Gelegenheit von der Bundesrepublik Deutschland und weiteren 58 Staaten gezeichnet.

II. Verhältnis zu anderen Übereinkommen

Das vorliegende Übereinkommen steht der Sache nach in engem Zusammenhang mit Artikel 24 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Nach dieser Bestimmung, die auch für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich ist, hat jedes Kind ohne Diskriminierung (nach näher bezeichneten Merkmalen) ein Recht auf diejenigen Schutzmaßnahmen, die seine Rechts-

stellung als Minderjähriger erfordert. Angesichts der Unbestimmtheit dieser Garantie steht den Paktstaaten bei der Umsetzung des Artikels 24 Abs. 1 ein weiter Ermessensspielraum zu, den das vorliegende Übereinkommen erheblich einengt, indem es die konkreten Maßnahmen, auf die Kinder zu ihrem Schutz ein Recht haben sollen, spezifiziert und im einzelnen regelt. Das Übereinkommen ist insofern ein Spezialübereinkommen zu Artikel 24 Abs. 1 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte. An die Schutzgarantien für das Kind in anderen internationalen Vertragswerken lehnt sich das vorliegende Übereinkommen dabei vielfach an. Doppelregelungen nimmt es in Kauf; im Übrigen ist es aber bestrebt, Normkonflikte und -widersprüche zu vermeiden, indem es über anderenorts verbrieft Garantien, die den Schutz des Kindes betreffen, nicht hinausgeht. Im Übrigen bestimmt Artikel 41 des Übereinkommens, dass zur Verwirklichung der Rechte des Kindes besser geeignete Bestimmungen unberührt bleiben, gleichviel ob sie im innerstaatlichen Recht oder in dem für den betreffenden Vertragsstaat geltenden Völkerrecht enthalten sind.

III. Würdigung des Übereinkommens

Das Übereinkommen verankert erstmals in der Geschichte des Völkerrechts die Rechte des Kindes umfassend in einem internationalen Vertragswerk mit weltweitem Geltungsanspruch. Es leistet dadurch einen für die rechtliche und gesellschaftliche Stellung junger Menschen wichtigen Beitrag. Es will der Jugendhilfe in aller Welt neue Impulse ver-

mitteln und ist geeignet, die Lage des Kindes vor allem auch in den Drittweltländern zu verbessern, indem es Maßstäbe mit universalem Geltungsanspruch setzt. Die Bundesregierung hat an dem Zustandekommen des Übereinkommens in der Genfer Arbeitsgruppe, in der sie von Anfang an Mitglied war, aktiv mitgewirkt. Die mit der Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland befassten Institutionen und Verbände begrüßen das Übereinkommen und fordern, dass es möglichst rasch auch von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wird. Eine ebenso positive Haltung hat die Kinderkommission des Deutschen Bundestages eingenommen, in der sämtliche Fraktionen vertreten sind.

Das Übereinkommen setzt Standards, die in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht sind, und bietet keinen Anlass, grundlegende Änderungen oder Reformen des innerstaatlichen Rechts zu betreiben. Allerdings hat sich bei näherer Prüfung der einzelnen Bestimmungen ergeben, dass einige Übereinkommensartikel die Grundlage für Fehlinterpretationen bieten könnten, die zum Teil weit reichende Konsequenzen für die innerstaatliche Rechtsordnung hätten. Die Länder haben deshalb der Zeichnung des Übereinkommens nur unter der Voraussetzung zugestimmt, dass die Bundesregierung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eine völkerrechtliche Erklärung abgibt, durch welche die aufgetretenen Zweifelsfragen ausgeräumt werden und durch die klargestellt wird, inwieweit das Übereinkommen völkerrechtlich bindet. Die Ständige Vertragskommis-

sion der Länder hat dementsprechend den Landesregierungen die Zustimmung zur Zeichnung des Übereinkommens unter der Voraussetzung empfohlen, dass folgende Erklärung abgegeben wird:

„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.“

Dem hat auch der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages 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.“

Die Bundesregierung hat die vorerwähnte völkerrechtliche Erklärung im Zusammenhang mit der Zeichnung des Übereinkommens dem Generalsekretär der Vereinten Nationen notifiziert. Sie beabsichtigt zudem, bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde die sich aus der Anlage zur Denkschrift ergebende und mit den Bundesländern abgestimmte völkerrechtliche Erklärung abzugeben.

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist bereits am 2. September 1990 völkerrechtlich in Kraft getreten. Vertragsstaaten sind derzeit

(Stand: 21. August 1990) Ägypten, Bangladesch, Belize, Benin, Bhutan, Bolivien, Ekuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Kenia, Mauritius, Mongolei, St. Kitts und Nevis, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Schweden, Togo, Vatikan, Vietnam.

Mit der von der Bundesregierung nunmehr vorgeschlagenen Ratifizierung des Übereinkommens durch die Bundesrepublik Deutschland wird unterstrichen, dass sie die mit dem Übereinkommen verfolgten Ziele mit Nachdruck unterstützt.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Vorbemerkung

Zum allgemeinen Verständnis des Übereinkommens ist auf folgendes hinzuweisen:

I. Begründung von Staatenverpflichtungen

Nach Artikel 4 Satz 1 sind die Vertragsstaaten gehalten, zur Verwirklichung der in dem Übereinkommen anerkannten Rechte „alle geeigneten Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen“. Einer solchen allgemeinen Verpflichtung bedarf es, weil das Übereinkommen sich durch die Ratifizierung in dem betreffenden Vertragsstaat nicht von selbst verwirklicht. Das Übereinkommen begründet lediglich Staatenverpflichtungen, wonach die Vertragsstaaten das Übereinkommen und die in ihm anerkannten Kindesrechte in ihrem innerstaatlichen Recht umsetzen müssen. Das Übereinkommen bietet aber keine Grundlage für die rechtli-

che Geltendmachung unmittelbar auf einzelne Übereinkommensartikel gestützter individueller Rechtsansprüche. Solche Ansprüche können vielmehr nur geltend gemacht werden, soweit das innerstaatliche Recht – das freilich im Einklang mit dem Übereinkommen stehen muss – dies vorsieht. Die Bundesregierung wird bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eine Erklärung abgeben, die das klarstellt. Mit ihr soll auch verdeutlicht werden, dass das innerstaatliche Recht im Einklang mit dem Übereinkommen steht. Auf die im Anhang zur Denkschrift wiedergegebene Erklärung wird dazu verwiesen.

II. Zum Begriff der „Rechte des Kindes“

Wenn das Übereinkommen von den „Rechten des Kindes“ spricht, so will es damit nicht sagen, dass das Kind über dieses „Recht“ in jedem Fall aus eigenem autonomen Willen eine Verfügung treffen oder dass es dieses Recht durch einen Vertreter stets einklagen könnte. Dem stünde bereits der Umstand entgegen, dass sich zahlreiche der im Übereinkommen verankerten Kindesrechte ihrer Unbestimmtheit wegen als klageweise durchsetzbare Individualansprüche nicht eignen und darum auch nicht so verstanden werden können. Der Sprachgebrauch des Übereinkommens folgt insoweit demjenigen des Artikels 24 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Nach dieser Bestimmung – auf die das Übereinkommen in Absatz 8 der Präambel ausdrücklich Bezug nimmt – hat jedes Kindes ein „Recht auf diejenigen

Schutzmaßnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat, die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert“. Das vorliegende Übereinkommen präzisiert zu einem wesentlichen Teil, was unter den gebotenen Schutzmaßnahmen zu verstehen ist. Pauschal als „Recht“ wird das Verhältnis des Kindes zu diesen Schutzmaßnahmen umschrieben, weil sie dem Wohl des Kindes dienen und weil sie ihm darum gebühren. Es ist Sache des Vertragsstaates und des innerstaatlichen Rechts, zu bestimmen, inwieweit Schutzmaßnahmen, die nach dem Übereinkommen zum Wohle des Kindes zu treffen sind, von dem Kind oder seinem gesetzlichen Vertreter durch gerichtliche Klage erzwungen werden können.

III. Verhältnis zum Elternrecht

Das Übereinkommen verfolgt – obgleich manche Bestimmungen auf den ersten Blick diesen Eindruck vermitteln könnten – nicht das Anliegen, Kinder und Jugendliche, die unter der Obhut ihrer Eltern oder anderer personensorgeberechtigter Personen stehen, zu emanzipieren und für den vom Übereinkommen erfassten Regelungsbereich Erwachsenen gleichzustellen. Wäre dies der Fall, würden sich ernsthafte Zweifel ergeben, ob das Übereinkommen mit dem in Artikel 6 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich als Grundrecht verbürgten Elternrecht vereinbar wäre. Indessen ist auch das elterliche Sorgerecht – und das damit verbundene Recht, das minderjährige Kind zu erziehen – eine durch Artikel 24 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte legiti-

mierte Schutzmaßnahme der staatlichen Gesetzgebung, auf die das Kind ein Recht hat und die durch das vorliegende Übereinkommen nicht in Frage gestellt werden soll. Vielmehr ergibt sich aus Artikel 5 des Übereinkommens deutlich, dass das Übereinkommen es als selbstverständlich voraussetzt, dass Kinder und Jugendliche bei der Wahrnehmung ihrer Rechte Beschränkungen unterliegen, die sich aus dem Erziehungsrecht ihrer Eltern oder anderer personensorgeberechtigter Personen ergeben. Allerdings haben die Entwurfsverfasser von einer umfassenden Beschreibung der Rechte erziehungsberechtigter Personen im vorliegenden Übereinkommen abgesehen. Dies beruht indessen nicht auf der Absicht, das elterliche Erziehungsrecht zu verkürzen, sondern lediglich auf der Erwägung, dass ein Übereinkommen über die Rechte des Kindes nicht der geeignete Rahmen ist, um Recht der Eltern zu garantieren. Die Bundesregierung wird, um dies klarzustellen, in der Erklärung, die sie bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde abgeben wird, darauf hinweisen, dass die innerstaatlichen Vorschriften über die gesetzliche Vertretung des Kindes bei der Wahrnehmung seiner Rechte unberührt bleiben. Auf die Anlage zur Denkschrift wird Bezug genommen.

IV. Vereinbarkeit des Übereinkommens mit dem innerstaatlichen Recht

Bei der zu den einzelnen Übereinkommensbestimmungen nachfolgend zu erörternden Fragen nach ihrer Vereinbarkeit mit dem innerstaatlichen Recht wird vom

Recht der Bundesrepublik Deutschland ausgegangen, weil dieses nach Artikel 8 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889) seit dem 3. Oktober 1990 grundsätzlich auch im Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik gilt. Soweit ausnahmsweise nach dem Einigungsvertrag, insbesondere nach dessen Anlage II, das DDR-Recht fortgilt, wird darauf eingegangen, soweit dazu Veranlassung besteht.

Zu Artikel 1

1. Die Bestimmung sagt, welche Personen das Übereinkommen schützt, indem es näher umschreibt, wer im Sinne des Übereinkommens als „Kind“ angesehen wird. Kinder sind danach grundsätzlich alle Menschen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, vgl. § 2 BGB. Die nach dem Übereinkommen zu treffenden Maßnahmen brauchen in keinem Fall für Personen getroffen zu werden, die älter sind als 18 Jahre. Artikel 1 enthält eine Einschränkung für solche Personen, deren Volljährigkeit „nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht“ früher eintritt. Dabei ist an die Fälle zu denken, in denen ein Minderjähriger vorzeitig durch gerichtliche Entscheidung für volljährig erklärt wird, aber auch an junge Menschen, die nach ihrem Heimatrecht früher als in § 2 BGB vorgesehen, volljährig geworden sind (Artikel 7 EGBGB). Jedoch haben diese Ausnahmen gegenüber dem vorgesehenen Regelfall, wonach als „Kind“ im Sinne des Übereinkommens gilt, wer das

achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, für die Bundesrepublik Deutschland kaum praktische Bedeutung. Denn die Möglichkeit, einen Minderjährigen für volljährig zu erklären, ist im innerstaatlichen Recht nicht mehr vorgesehen. Im Übrigen können innerstaatliche Maßnahmen zugunsten junger Menschen ohne Rücksicht auf deren Alter getroffen werden, ohne dass das Übereinkommen insoweit ein Hindernis bildet.

2. Eingehend diskutiert wurde bei den Beratungen in der Arbeitsgruppe, ob die vom Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere soweit sie das „angeborene“ Recht des Kindes auf Leben („inherent right to life“) betreffen (Artikel 6 Abs. 1), auch zugunsten des noch nicht geborenen Kindes ergriffen werden müssen.

3. Viele der in der Arbeitsgruppe vertretenen Staaten haben sich gegen die Einbeziehung des ungeborenen Lebens in den Schutz der Konvention erklärt, weil es ihnen nicht möglich erschien, in der schwierigen, meist auch innerstaatlich stark umstrittenen Frage nach der Freigabe des Schwangerschaftsabbruchs oder nach den Grenzen seiner Strafbarkeit eine Einigung herbeizuführen. Zwar hatte die Erklärung über die Rechte des Kindes vom 20. November 1959 die Notwendigkeit „eines angemessenen rechtlichen Schutzes vor und nach der Geburt“ anerkannt. Über eine entsprechende Rege-

lung im Übereinkommenstext war indessen kein Konsens zu erzielen. Ein früherer Entwurf des Übereinkommens ging sogar so weit, in einem Präambelabsatz den wesentlichen Inhalt der Erklärung von 1959 wiederzugeben und dabei den vorzitierten Hinweis auszuspähen, so dass der Eindruck entstehen konnte, das Übereinkommen wolle dem vorgeburtlichen Schutz des Kindes eine Absage erteilen.

4. Diese für viele Staaten unbefriedigende Entwurfslage hat dazu geführt, dass die Frage des Schutzes des ungeborenen Lebens aus Anlass eines von der Delegation der Bundesrepublik Deutschland gestellten Änderungsantrags in der Zweiten Lesung des Entwurfs durch die Arbeitsgruppe nochmals eingehend beraten worden ist, und zwar mit folgendem Ergebnis: Einerseits wurde in das Übereinkommen der Präambelabsatz 9 aufgenommen, in dem der Hinweis der Erklärung von 1959 auf die Notwendigkeit eines angemessenen Schutzes „vor und nach der Geburt“ ausdrücklich wörtlich wiedergegeben wird. Andererseits hat der Vorsitzende der Arbeitsgruppe auf Vorschlag des Redaktionskomitees und im Konsens mit der Arbeitsgruppe folgende Erklärung zu Protokoll gegeben (Übersetzung):

„Mit der Annahme dieses Präambelabsatzes verfolgt die Arbeitsgruppe nicht die Absicht, der Auslegung des Artikels 1 oder einer anderen Übereinkommensbe-

stimmung durch die Vertragsstaaten vorzugreifen.“

Vgl. UNO-Dokument E/CN.4/1989/48 vom 2. März 1989, S. 11.

Vor diesem Hintergrund kann nicht angenommen werden, dass das Übereinkommen bindende Verpflichtungen zum Schutz des ungeborenen Lebens begründet.

5. In der Bundesrepublik Deutschland genießt das ungeborene Kind Schutz nach Maßgabe verschiedener gesetzlicher Vorschriften. Zwar wird ein Mensch grundsätzlich erst mit der Vollendung seiner Geburt rechtsfähig (§ 1 BGB). Das noch nicht geborene Kind ist jedoch bereits erbfähig (§ 1923 Abs. 2 BGB), es wird als „anderer“ im Sinne des § 823 Abs. 1 BGB gegen vorgeburtliche Schädigungen geschützt, hat im Falle der Tötung des Unterhaltspflichtigen Ersatzansprüche nach § 844 Abs. 2 BGB und kann außerdem durch Verträge zugunsten Dritter oder mit Schutzwirkung zugunsten Dritter begünstigt werden. Ihm kann zur Wahrung seiner künftigen Rechte bereits vor der Geburt ein Pfleger bestellt werden (§ 1912 BGB). In der Bundesrepublik Deutschland ist somit die Notwendigkeit „eines angemessenen rechtlichen Schutzes vor ... der Geburt“ (Präambelabsatz 9) anerkannt.

Zu Artikel 2

1. Die Nichtdiskriminierungsklausel des Artikels 2 gehört zu den übli-

chen Bestandteilen internationaler Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte. Artikel 2 entspricht darum ähnlichen Bestimmungen in anderen Verträgen, insbesondere dem Artikel 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und dem Artikel 2 Abs. 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Artikel 2 Abs. 1 des vorliegenden Übereinkommens entspricht überdies dem innerstaatlich als Grundrecht garantierten Gebot der Gleichbehandlung in Artikel 3 des Grundgesetzes. Dieses Grundrecht stellt zugleich auch sicher, dass die von den Vertragsstaaten nach Absatz 2 zu treffenden Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland den Anforderungen des Absatzes 1 entsprechen.

2. Eine unterschiedliche Behandlung zwischen Kindern deutscher und fremder Staatsangehörigkeit, die bei ausländerrechtlichen Maßnahmen (z. B. Erteilung der Einreise- oder Aufenthaltserlaubnis) unvermeidlich ist, wird durch Artikel 2 Abs. 1 nicht ausgeschlossen. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Nichtdiskriminierungsklausel selbst, in dem zwar die „nationale Herkunft“ („national origin“) als eines der Merkmale angeführt wird, die eine unterschiedliche Behandlung als diskriminierend erscheinen lassen, nicht aber auch die „Staatsangehörigkeit“ („nationality“) als solche. In diesem Zusammenhang ist auch das Internationale Übereinkommen

zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (BGBl. 1969 II S. 961) anzuführen, das nach seinem Artikel 1 Abs. 2 keine Anwendung findet auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt. Nach seinem Artikel 1 Abs. 3 ist das Rassendiskriminierungsübereinkommen überdies nicht so auszulegen, „als berühre es die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung, sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren“. Diese Ausformungen der Nichtdiskriminierungsklausel gelten auch für das vorliegende Übereinkommen: Die Entstehungsgeschichte des Übereinkommens bietet keinen Anhaltspunkt dafür, dass die mit seiner Ausarbeitung befasste Arbeitsgruppe von dem Rahmen hätte abweichen wollen, der in den geltenden Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte gezogen ist. Die Arbeitsgruppe hat im Gegenteil Bedacht darauf genommen, den Artikel 2 den bestehenden Diskriminierungsklauseln anzupassen, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/L.1560/Add. 14 vom 11. März 1981, S. 10 TZ 41. Das Diskriminierungsverbot gebietet im Übrigen dann keine Gleichbehandlung, wenn für eine unterschiedliche Behandlung sachliche Gründe vorliegen, die die differenzierende Regelung nicht als willkürlich erscheinen lassen. Es steht darum z. B. nicht im Wider-

spruch zu Artikel 2, wenn Kinder, die sich nur vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten (z. B. Kinder von Asylbewerbern), hier der Schulpflicht nicht unterliegen.

3. Ob und inwieweit das Übereinkommen ohne Unterschied für eheliche und nichteheliche Kinder gilt, ist bei Ausarbeitung des Textes mehrfach erörtert worden: Der ursprüngliche polnische Entwurf hatte eine Nichtdiskriminierungsklausel vorgesehen, die bei dem Merkmal „Geburt“ ausdrücklich einen Zusatz „ehelich oder nichtehelich“ („birth in lawful wedlock or out of wedlock“) enthielt. Nachdem dieser Zusatz durch die Anpassung des Artikels 2 Abs. 1 an die bestehenden Nichtdiskriminierungsklauseln entfallen war, blieb zweifelhaft, ob das Merkmal der „Geburt“ auch den Statusunterschied erfasst, der zwischen ehelicher und nichtehelicher Geburt gemacht wird. Bei der Arbeitsgruppentagung im Jahr 1986 hatten unabhängig voneinander die chinesische und die österreichische Delegation die Einfügung eines besonderen Artikels (nach damaliger Zählung: Artikel 4 bis) beantragt, mit dem ausdrücklich gesagt werden sollte, dass nichteheliche Kinder dieselben Rechte genießen wie eheliche, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/1986/39 vom 13. März 1986, S. 4/5. Diese Vorschläge erwiesen sich jedoch als nicht konsensfähig. Verschiedene Delegationen erklärten sich gegen die vorgesehene Gleichstellung der nichtehelichen Kinder, weil diese mit dem innerstaatli-

chen Erbrecht der von ihnen vertretenen Staaten nicht vereinbar sei. Die Frage ist sodann im Jahr 1988 bei der Erörterung eines von der Delegation der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten und nach dem Vorbild des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung nichtehelicher Kinder differenzierenden Vorschlags zur Einfügung eines nichteheliche Kinder betreffenden besonderen Artikels nochmals beraten worden, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/1988/28 vom 6. April 1988, S. 47. Auch dieser Vorschlag musste zurückgenommen werden, weil sich kein Konsens erzielen ließ. Es wurde zum Teil geltend gemacht, dass schon die 1986 in der Arbeitsgruppe geführte Diskussion gezeigt habe, dass über eine Schutzbestimmung für nichteheliche Kinder kein Einvernehmen zu erzielen sei. Zum Teil wurde aber auch darauf hingewiesen, dass die von der Arbeitsgruppe angenommene Nichtdiskriminierungsklausel bereits den Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Geburt vorsehe.

4. Vor dem Hintergrund dieser Entstehungsgeschichte geht die Bundesregierung davon aus, dass die von den Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen zu ergreifenden Maßnahmen zwar grundsätzlich, insbesondere im Bereich des öffentlichen Rechts, keinen diskriminierenden Unterschied danach machen dürfen, ob sie einem ehelich oder nichtehelich geborenen Kind zugute kommen. Andererseits kann

indessen nach dem Willen der Entwurfsverfasser nicht angenommen werden, dass die Vertragsstaaten nach Artikel 2 verpflichtet wären, die familien- und erbrechtlichen Verhältnisse eines nicht-ehelichen Kindes so auszugestalten, dass sie denen eines ehelichen Kindes entsprechen. Die Bundesregierung wird diese Auslegung, die Bedeutung vor allem für Artikel 9 und 18 des Übereinkommens hat, durch Abgabe einer Erklärung klarstellen. Auf die der Denkschrift beigefügte Anlage wird insoweit verwiesen.

5. Absatz 2 verbietet eine Diskriminierung und Bestrafung des Kindes wegen bestimmter Handlungen seiner Eltern oder anderer Dritter. Diesen Anforderungen entspricht das innerstaatliche Recht.

Zu Artikel 3

1. Absatz 1 bestimmt das Kindeswohl zur Leitlinie der Auslegung und Umsetzung des Übereinkommens. Die Bestimmung richtet sich an die Stellen, die durch (allgemein-wirkende) „Maßnahmen, die Kinder betreffen“, dazu berufen sind, die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die der Vertragsstaat mit der Ratifizierung des Übereinkommens übernimmt, zu erfüllen. Außer den Gerichten, Verwaltungsbehörden und Gesetzgebungsorganen rechnet Absatz 1 hierzu auch die öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge. Eltern und Vormund werden dagegen nicht genannt. Dies hängt damit

zusammen, dass dieser Personenkreis der besonderen Bestimmung des Artikels 18 Abs. 1 Satz 3 unterliegt. Für Eltern und Vormund ist das Wohl des Kindes nicht nur ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt unter anderen, sondern ein „Grundanliegen“.

2. Das Wohl des Kindes ist dagegen nach Artikel 3 Abs. 1 „ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist“. Absoluter Vorrang gegenüber allen anderen Belangen sollte dem Wohl des Kindes nicht eingeräumt sein. Im ursprünglichen polnischen Entwurf war allerdings ein weitergehender Vorschlag enthalten („... the best interests of the child shall be the paramount consideration“), angenommen wurde indessen ein Formulierungsvorschlag der Vereinigten Staaten („... the best interests of the child shall be a primary consideration“), nachdem in der Diskussion geltend gemacht worden war, dass es Fälle geben könne, in denen die Interessen anderer Beteiligter gleichgewichtig oder sogar als vorrangig zu bewerten sind, so z. B. die Belange der Mutter bei einem während der Geburt eintretenden Notfall, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/L.1560/Add. 14 vom 11. März 1981, Seite 5-7. Durch Artikel 3 Abs. 1 ist darum ein Vertragsstaat nicht gehindert, bei der Regelung der Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs die Belange der Mutter in einem von ihm zu bestimmenden Rahmen als schutzwürdig mitzubersichti-

gen. Dies folgt auch daraus, dass das Übereinkommen eine völkerrechtlich bindende Verpflichtung zum Schutz des ungeborenen Lebens nicht vorsieht, vgl. Nummer 4 der Bemerkungen zu Artikel 1.

3. Absatz 2 geht auf einen australischen Vorschlag zurück. Die Bestimmung verleiht dem Gedanken Ausdruck, dass die Rechte des Kindes durch Unterstützung seiner Familie gesichert werden, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/L.1560/Add. 14 vom 11. März 1981, S. 8 TZ 32. Ähnlich werden die besondere Verantwortung der Eltern und anderer für die Betreuung des Kindes berufener Personen in Artikel 5 und 18 betont. Die Subsidiarität des staatlichen Handelns in diesem Bereich ergibt sich in der Bundesrepublik Deutschland aus der Verfassungsgarantie des Elternrechts (Artikel 5 Abs. 2 Satz 1 GG). Aus ihr folgt nicht nur, dass staatliche Schutz- und Fürsorgemaßnahmen, die dem Kind dienen sollen, die Rechte und Pflichten seiner Eltern „berücksichtigen“ müssen, wie dies in Artikel 3 Abs. 2 des Übereinkommens vorausgesetzt wird. Vielmehr ist darüber hinausgehend innerstaatlich anerkannt, dass die Pflege und Erziehung der Kinder ein natürliches Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht ist, über deren Betätigung allerdings die staatliche Gemeinschaft wacht. Diese innerstaatliche Schutzgarantie entspricht dem Sinn und Zweck des Artikels 3 Abs. 2 des Übereinkommens.

4. Nach Absatz 3 müssen die Vertragsstaaten dafür Sorge tragen, dass die dem Schutz des Kindes dienenden innerstaatlichen Normen von den zu ihrer Anwendung berufenen Institutionen, Diensten und Einrichtungen tatsächlich auch angewendet werden. Insbesondere sollen solche Normen, die Auswirkungen auf die Sicherheit und Gesundheit der Kinder haben oder die die Zahl und fachliche Eignung des Personals betreffen, eingehalten werden, was die Vertragsstaaten insbesondere durch die Einrichtung einer „ausreichenden Aufsicht“ (z. B. Dienstaufsicht) sicherstellen sollen. Dies sind Anforderungen, denen die rechtsstaatliche Ordnung im Rahmen des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland genügt.

Zu Artikel 4

1. Satz 1 verdeutlicht, dass das Übereinkommen selbst keine Grundlage für individuelle Rechte ist. Es verpflichtet vielmehr die Vertragsstaaten, die im Übereinkommen anerkannten Rechte durch „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen“ innerstaatlich zu verwirklichen. Solange dies nicht geschehen ist, hat der betreffende Vertragsstaat das Übereinkommen nicht erfüllt und die Rechte, zu deren Verwirklichung er völkerrechtlich verpflichtet ist, können, soweit das Übereinkommen noch nicht umgesetzt ist, innerstaatlich nicht in Anspruch genommen werden. Insbesondere können sich bei dieser Rechtslage

das Kind oder sein gesetzlicher Vertreter nicht unmittelbar auf das Übereinkommen berufen. Als Anspruchsgrundlage dient allein das innerstaatliche Recht, das in der Bundesrepublik Deutschland, wie die Bundesregierung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde klarzustellen beabsichtigt (vgl. Anlage zur Denkschrift unter Ziffer I), den Anforderungen des Übereinkommens entspricht. Eine Änderung oder Anpassung innerstaatlicher Rechtsvorschriften erübrigt sich damit.

2. Aus Satz 2 ergibt sich eine Unterscheidung danach, ob die vom Übereinkommen vorgesehenen Rechte ihrer Art nach bürgerliche oder politische Rechte sind oder solche, die als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anzusprechen sind. Da die letztgenannten Rechte regelmäßig nur mit einem mehr oder weniger großen Kostenaufwand zu verwirklichen sind, brauchen diese Rechte nur nach Ausschöpfung (und damit nach Maßgabe) der dem Vertragsstaat verfügbaren Mittel „und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit“ innerstaatlich verwirklicht zu werden. Diese Klausel hat ein Vorbild in Artikel 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Zu Artikel 5

1. Artikel 5 stellt klar, dass das Übereinkommen eine Herauslösung des Kindes (oder Jugendlichen) aus der Erziehungsverantwortung

seiner Eltern oder sonstiger Personensorgeberechtigter anstrebt. Im Präambelabsatz 5 wird im Gegenteil die Familie als elementare gesellschaftliche Gruppe gewürdigt, die das natürliche Umfeld für das Wachsen und Gedeihen insbesondere der Kinder darstellt und die darum im erforderlichen Maße geschützt und unterstützt werden soll. Präambelabsatz 6 betont, dass das Kind in einer familiären Umgebung aufwachsen sollte, und Präambelabsatz 7 gibt dazu Hinweise auf die Erziehungsbedürftigkeit des Kindes. Trotzdem bereitete die Einfügung einer Bestimmung über das Erziehungsrecht der Eltern während der Entwurfsberatungen erhebliche Schwierigkeiten. Es wurde insbesondere geltend gemacht, dass ein „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ nicht geeignet sei, Rechte der Eltern zu regeln.

2. Vor diesem Hintergrund hat der Wortlaut des Artikels 5 Kompromisscharakter. Die Bestimmung besagt nicht etwa, dass sich die Erziehungsverantwortlichkeit und elterliche Sorge darauf beschränken, dem Kind bei Ausübung seiner Rechte Anweisungen und Anleitungen zu geben. Vielmehr können die Eltern oder ein anderer Personensorgeberechtigter in Angelegenheiten des Kindes selbst entscheiden, weil sich dies aus der Natur des Sorgerechts ergibt. Ferner ist vorausgesetzt, dass die Eltern auch in Vertretung und anstelle des Kindes handeln können, zumal sich da die Frage einer eigenständigen

Rechtsausübung durch das Kind bei jüngeren Kindern mangels Altersreife vernünftigerweise gar nicht stellen kann. Ist das Kind in einem Alter, in dem es als Jugendlicher über die Wahrnehmung seiner Rechte eine Entscheidung bereits selbst treffen könnte, so sollen ihm nach Artikel 5 Anweisungen und Anleitungen durch die Eltern oder sonst personensorgeberechtigte Personen „in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise“ zu erteilen sein. Dies entspricht sinngemäß § 1626 Abs. 2 BGB, wonach die Eltern bei der Pflege und Erziehung die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen haben: Fragen der elterlichen Sorge sollen sie, soweit es nach dem Entwicklungsstand des Kindes angezeigt ist, mit diesem besprechen, und dabei sollen sie Einvernehmen mit ihm anstreben. Die in Artikel 5 gesetzten Maßstäbe entsprechen somit dem innerstaatlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland.

3. Artikel 5 betrifft die Ausübung der Konventionsrechte durch das „Kind“ schlechthin, so dass unter Berücksichtigung des Artikels 1 des Übereinkommens das Anleitungs- und Anweisungsrecht der Eltern für alle Geschäfte und Handlungen des Minderjährigen gilt. Das Übereinkommen geht auf innerstaatliche Regelungen der Vertragsstaaten, wonach ein Minderjähriger unter bestimmten Voraussetzungen – meist nach Er-

reichung eines unterhalb der Volljährigkeit liegenden Alters – bestimmte Rechtsgeschäfte selbstständig und rechtswirksam ohne vorherige oder nachfolgende elterliche Zustimmung vornehmen kann, nicht ein. Derartige „Teilmündigkeiten“ stehen indessen nicht im Widerspruch zum Übereinkommen, da dieses die Vertragsstaaten hinsichtlich des Alters, das ein Minderjähriger zur Erreichung seiner Volljährigkeit erreicht haben muss, nicht festlegt (Artikel 1). Den Vertragsstaaten ist es somit auch freigestellt, den Minderjährigen für den Abschluss bestimmter Rechtsgeschäfte einem Volljährigen gleichzustellen. Eine Änderung der entsprechenden Regelungen des innerstaatlichen Rechts, die z. B. im Gesetz über die religiöse Kindererziehung vom 15. Juli 1921 (RGBl. S. 939) oder in den §§ 113, 2229 BGB enthalten sind, ist darum nicht veranlasst.

Zu Artikel 6

1. Die durch Absatz 1 begründete Verpflichtung der Vertragsstaaten, anzuerkennen, „dass jedes Kind ein angeborenes Recht auf Leben hat“ („the inherent right to life“), ergibt sich bereits aus dem in Artikel 6 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte anerkannten allgemeinen Menschenrechts auf Leben. Das Übereinkommen lässt es auch bei Zugrundelegung der authentischen fremdsprachigen Texte offen, ob das Lebensrecht des Kindes schon vor seiner Geburt besteht; eine für alle Ver-

- tragsstaaten verbindliche Auslegung des Präambelsatzes 9 war nicht zu erreichen, vgl. die Bemerkungen zu Artikel 1 oben. In der Bundesrepublik Deutschland ist das Recht auf Leben als Grundrecht in Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes geschützt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genießt auch das ungeborene Kind diesen Schutz, BVerfGE 39, 1 (S. 36 ff.).
2. Welche Folgerungen aus dem Präambelhinweis zu ziehen sind, stellt Artikel 6 Abs. 2 in das Ermessen der Vertragsstaaten. Diese haben nach Absatz 2 „das Überleben und die (gesundheitliche) Entwicklung des Kindes in größtmöglichem Umfang“ sicherzustellen. Diese Zielvorgabe sagt nicht, welche Maßnahmen im Einzelnen zur Erreichung des gesteckten Zieles ergriffen werden müssen. Allerdings wird Artikel 6 Abs. 2 durch die mit Artikel 24 übernommenen Verpflichtungen konkretisiert. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang vor allem die Verpflichtung, Maßnahmen zur Verringerung der Säuglings- und Kindersterblichkeit zu treffen sowie Vorkehrungen, die der Erhaltung der Gesundheit sowie der Bekämpfung und Heilung von Kinderkrankheiten dienen, vgl. Artikel 24 Abs. 2 Buchstabe a sowie Buchstabe b bis e des Übereinkommens.
 3. Da das Übereinkommen das ungeborene Leben in seinen Schutz nicht explizit einbezieht, sind die Vertragsstaaten nicht verpflich-

tet, die Schwangerschaftsunterbrechung unter Strafe zu stellen. Überdies bedürfte eine solche Pönalisierungsverpflichtung einer besonderen Vertragsgrundlage, wie etwa das Beispiel des Artikels 4 des VN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (BGBl. 1990 II S. 246) zeigt. Die den Schwangerschaftsabbruch betreffenden Strafvorschriften der §§ 218 ff. StGB stehen darum ebenso im Einklang mit Artikel 6 des Übereinkommens wie das DDR-Recht über die Unterbrechung der Schwangerschaft, das nach Anlage II Kapitel III Sachgebiet C Abschnitt I Nr. 4 und 5 des Einigungsvertrags für das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zunächst in Kraft geblieben ist. Da sich aus Artikel 6 Abs. 1 des vorliegenden Übereinkommens keine Verpflichtung ergibt, den Abbruch der Schwangerschaft unter Strafe zu stellen, liegt es im Ermessen der Vertragsstaaten, über die innerstaatliche Voraussetzung der Strafbarkeit zu bestimmen.

Zu Artikel 7

1. Absatz 1 gewährt dem Kind bestimmte im Zusammenhang mit seiner Geburt besonders wichtige Rechte. So ist das Kind, wie dies schon in Artikel 24 Abs. 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vorgesehen ist, unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen. Diese Aufgabe obliegt in der Bundesrepublik Deutsch-

land den Standesämtern nach Maßgabe des Personenstandsgesetzes (PStG). Die Geburt eines Kindes muss dem Standesbeamten, in dessen Bezirk es geboren ist, binnen einer Woche angezeigt werden, § 16 PStG. Bei einer Geburt in einem öffentlichen Krankenhaus, einem öffentlichen Entbindungsheim oder in ähnlichen öffentlichen Einrichtungen obliegt die Anzeige der Geburt ausschließlich dem Leiter der Anstalt oder aber dem dazu besonders ermächtigten Beamten oder Angestellten, § 18 Abs. 1 PStG. Die in anderen Fällen zur Anzeige verpflichteten Personen werden in den §§ 17 ff. PStG genannt. Die Verletzung der Anzeigepflicht kann mit der Verhängung eines Bußgeldes geahndet werden, § 68 PStG.

2. Das in Absatz 1 weiterhin vorgesehene Recht des Kindes auf einen Namen „von Geburt an“ wird im Allgemeinen dadurch verwirklicht, dass bei der Anzeige der Geburt eines Kindes auch dessen Vorname und Familienname angegeben werden müssen, § 21 Nr. 4 PStG. Kann der Anzeigende die Vornamen des Kindes nicht angeben, so müssen sie binnen Monatsfrist angezeigt werden, § 22 PStG. Notfalls – bei Findelkindern und bei Kindern mit nicht feststellbarem Personenstand – werden Vor- und Familiennamen des Kindes behördlich von Amts wegen festgesetzt, §§ 25, 26 PStG. Der Familienname des Kindes ergibt sich im Übrigen aus dem Gesetz (§§ 1616, 1617 BGB).

3. Absatz 1 gibt dem Kind ferner das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland kann dies nur als ein Recht auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgelegt werden, weil die Vertragsstaaten des vorliegenden Übereinkommens nach den Grundsätzen des Völkerrechts Regelungen nur für den Erwerb ihrer eigenen Staatsangehörigkeit treffen können. Die deutsche Staatsangehörigkeit wird von einem Kind mit der Geburt erworben, wenn ein Elternteil oder – bei einem nichtehelichen Kind – seine Mutter zur Zeit der Geburt des Kindes deutsche Staatsangehörige sind.
4. Ein Kind nichtdeutscher Eltern oder – bei einem nichtehelichen Kind – einer nichtdeutschen Mutter, das in der Bundesrepublik Deutschland geboren wird, ist staatenlos, wenn es nicht nach ausländischen Rechtsnormen eine fremde Staatsangehörigkeit mit der Geburt erwirbt. Dasselbe gilt, wenn ein solches Kind an Bord eines Schiffes oder Flugzeuges geboren wird, das die Bundesflagge zu führen berechtigt ist bzw. das Staatszugehörigkeitszeichen der Bundesrepublik Deutschland führt. Um auch in solchen Fällen den Anspruch des Kindes auf Erwerb einer Staatsangehörigkeit zu gewährleisten, ist dieses nach Artikel 2 des Gesetzes zur Verminderung der Staatenlosigkeit vom 29. Juni 1977 (BGBl. I S. 1101) auf seinen Antrag einzubürgerern. Dies gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass das

Kind seit fünf Jahren rechtmäßig seinen dauernden Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland gehabt hat und den Einbürgerungsantrag vor Vollendung des 21. Lebensjahres stellt. Außerdem ist der Einbürgerungsanspruch ausgeschlossen, wenn der Antragsteller rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von fünf Jahren oder mehr verurteilt worden ist. Diese Einschränkungen sind in dem von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit (BGBl. 1977 II S. 597) vorgesehen und stehen darum nach Absatz 2 „im Einklang“ mit diesem. Den Vertragsstaaten des Übereinkommens vom 30. August 1961 sollten weitergehende Verpflichtungen durch das vorliegende Übereinkommen nicht auferlegt werden. Bei den Beratungen in der Genfer Arbeitsgruppe bestand vielmehr Einvernehmen darüber, dass kein Staat, der das vorliegende Übereinkommen ratifiziert, verpflichtet sein soll, den Rechtssatz zu übernehmen, wonach mit der Geburt die Staatsangehörigkeit des Staates erwirbt, wer in dessen Hoheitsgebiet geboren wird („ius soli“), vgl. UNO-Dokument E/CN.4/1989/48 vom 2. März 1989, S. 19/20. Aus diesem Grund ist in Artikel 7 Abs. 2 bestimmt worden, dass die Vertragsstaaten die Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Rechte im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht und mit ihren Verpflichtungen aufgrund der einschlägigen internationalen Übereinkünfte in diesem Be-

reich sicherstellen sollen. Der Fall, „dass das Kind sonst staatenlos wäre“, ist in Anspielung auf das Übereinkommen vom 30. August 1961 dabei besonders hervorgehoben worden.

5. Absatz 1 gibt dem Kind schließlich „soweit möglich“ das Recht, „seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden“. Wächst das Kind bei seinen Eltern auf und damit innerhalb seiner Familie, wie dies wünschenswert ist (vgl. Präambelabsatz 5 und 6), verwirklicht sich dieses Recht des Kindes von selbst und es bedarf innerstaatlich keiner besonderen gesetzlichen oder administrativen Maßnahmen. Die Betreuung des Kindes in der Familie ist verfassungsrechtlich durch die Garantie des Elternrechts (Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 GG) gewährleistet. Die Verwirklichung des Rechts, von den eigenen Eltern betreut zu werden, kann an tatsächlichen Gegebenheiten scheitern (z. B. weil ein Elternteil oder beide gestorben sind). Sie kann auch aus rechtlichen Gründen nicht möglich sein, etwa wenn dem Kind der Verbleib in seiner familiären Umgebung im eigenen Interesse nicht gestattet werden kann (Artikel 20 Abs. 1) und wenn es einer „anderen Form der Betreuung“ zugeführt werden muss (Artikel 20 Abs. 2), worunter das Übereinkommen neben der Aufnahme in einer Pflegefamilie auch die Adoption oder die Heimunterbringung versteht (Artikel 20 Abs. 3). Der Anspruch auf Betreuung durch die eigenen Eltern entfällt

in solchen Fällen nach Absatz 1 ohne weiteres. Ein Kind von sechzehn Jahren kann im Übrigen nach Maßgabe des § 61 PStG selbst Einsicht in die Personenstandsbücher nehmen und sich damit über die Person seiner Eltern Gewissheit verschaffen.

6. Absatz 2 gibt den Vertragsstaaten bei der Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Rechte einen betont weiten Ermessensspielraum, der dazu führt, dass Absatz 1 in den einzelnen Vertragsstaaten je nach innerstaatlicher Rechts- und internationaler Vertragssituation unterschiedlich wirkt, wie sich zum Beispiel bei der Umsetzung des Rechts auf Erwerb einer Staatsangehörigkeit zeigt. Im Übrigen stellt Absatz 2 klar, dass Absatz 1 keine rechtliche Grundlage für auf diese Bestimmung zu stützende individuelle Ansprüche ist, sondern dass (auch) Artikel 7 lediglich Staatenverpflichtungen zur Konventionskonformität des innerstaatlichen Rechts begründet.

Zu Artikel 8

1. Artikel 8 verpflichtet die Vertragsstaaten, das Recht des Kindes auf den Schutz seiner „Identität“ zu achten. Die beispielhafte Aufzählung der die Identität konstituierenden Merkmale wie Staatsangehörigkeit, Name und gesetzlich anerkannte Familienbeziehungen verdeutlicht, dass Artikel 8 in erster Linie den Schutz des rechtlichen Status des Kindes meint. Die Anerkennung der Familienangehörigkeit eines

Kindes hängt nach Artikel 8 darum nicht davon ab, dass der Nachweis der biologischen Abstammung geführt ist. Den Vertragsstaaten steht es vielmehr frei, die verwandtschaftlichen Beziehungen des Kindes auf eine Beiwohnungsvermutung – wie im Fall des § 1591 Abs. 2 Satz 1 BGB – sowie auf eine Anerkennungserklärung oder eine gerichtliche Feststellung – vgl. § 1600 a BGB – zu gründen. Inwieweit die so begründete „Identität“ im Anfechtungswege beseitigt werden kann, liegt ebenfalls im rechtspolitischen Ermessen der Vertragsstaaten. Dies gilt auch hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen für gentechnische Eingriffe oder eine künstliche Befruchtung.

2. Identitätsschutz ist nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts zu gewähren; denn nur bei Zugrundelegung des innerstaatlichen Rechts der Vertragsstaaten lässt sich beurteilen, ob ein „rechtswidriger“ Eingriff vorliegt, vor dem das Kind geschützt werden muss. Dabei sind die Vertragsstaaten an Artikel 3 des Übereinkommens gebunden: Eingriffe in den Rechtsstatus werden darum darauf zu überprüfen sein, ob sie dem Kindeswohl entsprechen. Ein Beispiel dafür bietet die Annahme als Kind, die, wenn ein Minderjähriger durch Ehegatten angenommen wird, nach Maßgabe der §§ 1751 bis 1757 BGB dazu führt, dass die Rechtsbeziehungen des Kindes, die sich aus seinen bisherigen Verwandtschaftsverhältnissen ergeben, erlöschen,

dass das angenommene Kind die rechtliche Stellung eines ehelichen Kindes der Annehmenden erwirbt, dass ihm unter Umständen durch das Vormundschaftsgericht ein anderer Vorname erteilt wird und dass es nach den Vorschriften des Staatsangehörigkeitsrechts bei einer Annahme durch einen Deutschen die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt. Diese und andere familienrechtliche Regelungen, die zum Wohle des Kindes dessen Rechtsstatus verändern, werden durch Artikel 8 des Übereinkommens nicht ausgeschlossen.

3. Das Recht der Bundesrepublik Deutschland entspricht den Anforderungen des Artikels 8 des Übereinkommens vor allem durch § 169 des Strafgesetzbuches (StGB), wonach mit Strafe bedroht wird, wer ein Kind unterschleibt oder dessen Personenstand gegenüber der zur Führung von Personenstandsbüchern oder zur Feststellung des Personenstands zuständigen Behörde falsch angibt oder unterdrückt. In solchen Fällen trifft das deutsche Recht auch angemessene Vorkehrungen, dass der unterdrückte Personenstand („die Identität des Kindes“) schnell wiederhergestellt wird, wozu die Vertragsstaaten nach Artikel 8 Abs. 2 in Fällen einer rechtswidrigen Personenstandsunterdrückung oder -verfälschung verpflichtet sind. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang besonders auf die Vorschriften des Personenstandsgesetzes über die Berichti-

gung von Eintragungen (§§ 46 a, 46 b, 47 PStG).

Zu Artikel 9

1. Das Übereinkommen geht davon aus, „dass das Kind zur vollen und harmonischen Entfaltung seiner Persönlichkeit in einer Familie und umgeben von Glück, Liebe und Verständnis aufwachsen soll“ (Präambelabsatz 6); es hat darum ein Recht, „seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden“ (Artikel 7 Abs. 1). In diesem Zusammenhang steht es, wenn Absatz 1 die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, sicherzustellen, „dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird“. Dabei kann das Übereinkommen nicht ignorieren, dass nicht alle Familien die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen und dass es im Einzelfall notwendig sein kann – „etwa wenn das Kind durch die Eltern misshandelt oder vernachlässigt wird“ (Satz 2) – das Kind von seinen Eltern zu trennen, um es einer anderen Form der Betreuung zuzuführen (Artikel 20 Abs. 2 und 3): Eine solche Maßnahme muss den in Absatz 1 Satz 1 gestellten Anforderungen entsprechen: sie muss von der (innerstaatlich) zuständigen Behörde in einer gerichtlich nachprüfaren Entscheidung getroffen werden und sie darf nur ergehen, wenn „diese Trennung zum Wohl des Kindes notwendig ist“. Dieser Gewichtung entspricht die innerstaatliche Grundrechtslage, die das in Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 GG verbrieft Eltern-

recht unter das Wächteramt des Staates stellt (Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 GG).

2. Mit der „Trennung“ meint Absatz 1 Satz 1 behördliche Eingriffe, die darauf abzielen, das Kind aus seiner familiären Umgebung zu lösen, weil der Verbleib des Kindes in dieser Umgebung seinem Wohl zuwiderliefe. Andere Maßnahmen, die lediglich eine Trennung von Eltern (Elternteil) und Kind zur Folge haben (Freiheitsentziehung, Freiheitsstrafe, Landesverweisung oder Abschiebung) begründen nur Ansprüche auf Auskunft über den Verbleib nach Artikel 9 Abs. 4. Außer den genannten, in Absatz 4 Satz 1 angeführten Beispielen gehört dazu auch der Fall, dass ein Elternteil oder das Kind zum Wehrdienst eingezogen wird. Auch dies wäre kein Anwendungsfall des Artikels 9 Abs. 1 Satz 1. Auf die Frage, ob die „Trennung“ bewirkende Maßnahme zum Wohl des Kindes notwendig ist, kommt es mithin soweit nicht an.
3. Den Anforderungen des Artikels 9 Abs. 1. des vorliegenden Übereinkommens wird im innerstaatlichen Recht vor allem durch die in den §§ 1666, 1666 a BGB eröffnete Möglichkeit des Vormundschaftsgerichts entsprochen, die zum Schutz des Kindes erforderlichen Maßnahmen zu treffen einschließlich solcher, „mit denen eine Trennung des Kindes von der elterlichen Familie verbunden ist“. Die Voraussetzungen, unter denen dies geschehen darf, sind freilich innerstaatlich erheb-

lich enger gefasst als in Artikel 9 Abs. 1 Satz 1 des vorliegenden Übereinkommens umschrieben. Für die Anwendung der §§ 1666, 1666 a BGB reicht es insbesondere nicht aus, dass die Trennung des Kindes von seiner familiären Umgebung „zum Wohl des Kindes notwendig ist“. Nach § 1666 Abs. 1 BGB ist vielmehr vorausgesetzt, dass das körperliche, geistige oder seelische Wohl des Kindes durch missbräuchliche Ausübung der elterlichen Sorge, durch Vernachlässigung des Kindes, durch unverschuldetes Versagen der Eltern oder durch das Verhalten eines Dritten gefährdet ist und dass außerdem die Eltern nicht gewillt oder nicht in der Lage sind, die zur Abwendung der Gefahr erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Selbst bei Vorliegen dieser Voraussetzungen darf überdies eine Trennung des Kindes von seiner Familie nur durchgeführt werden, „wenn der Gefahr nicht auf andere Weise, auch nicht durch öffentliche Hilfen, begegnet werden kann“. Damit wird im innerstaatlichen Recht deutlicher als im Übereinkommen zum Ausdruck gebracht, dass die Trennung des Kindes von der Familie ihres besonders einschneidenden Charakters wegen nur als allerletztes Mittel in Betracht kommt. Die §§ 1666, 1666 a BGB gehen damit über die Anforderungen des Artikels 9 Abs. 1 des Übereinkommens hinaus. Die vergleichsweise strengen Eingriffsvoraussetzungen dienen dem Schutz des Kindes und seinem Interesse, nicht von seiner Familie getrennt zu werden, so-

lange dafür keine wirklich zwingenden Gründe bestehen; diese innerstaatliche Rechtslage bleibt darum nach Artikel 41 Buchstabe a des Übereinkommens unberührt. Absatz 1 Satz 1 räumt den Vertragsstaaten für die Umsetzung der mit dieser Bestimmung übernommenen völkervertraglichen Verpflichtung einen besonders weiten Ermessensspielraum ein mit der Bezugnahme auf die (innerstaatlich) „anzuwendenden Rechtsvorschriften und Verfahren“. Das innerstaatliche Recht erfüllt auch die Anforderung, dass die Entscheidung „gerichtlich nachprüfbar“ sein muss. Sie wird gemäß §§ 1666, 1666 a BGB vom Vormundschaftsgericht getroffen; gegen einen solchen Beschluss kann nach Maßgabe der §§ 19 ff. FGG Beschwerde eingelegt werden, über die das Landgericht entscheidet.

4. Zu den von Absatz 1 erfassten Anwendungsfällen gehört nach ausdrücklicher Bestimmung des Absatzes 1 Satz 3 auch der Fall, dass „bei getrennt lebenden Eltern eine Entscheidung über den Aufenthaltsort des Kindes zu treffen ist“. Daraus ist zu folgern, dass der in Artikel 18 Abs. 1 Satz 1 hervorgehobene „Grundsatz“, „dass beide Elternteile gemeinsam für die Erziehung und Entwicklung des Kindes verantwortlich sind“, dann nicht gilt, wenn keine intakte Familiengemeinschaft vorliegt, sondern wenn die Eltern getrennt leben und darum eine Entscheidung über den Aufenthaltsort des Kindes zu treffen ist oder, um einen gleich liegen-

den Beispielsfall anzuführen, eine Entscheidung über sonstige das Kindeswohl berührende Fragen. Innerstaatlich sind diese Fälle durch die §§ 1671, 1672 BGB geregelt. Nach § 1671 bestimmt, wenn die Ehe der Eltern geschieden wird, das Familiengericht, welchem Elternteil die elterliche Sorge für das gemeinschaftliche Kind zustehen soll; nach der Nichtigerklärung des § 1671 Abs. 4 Satz 1 BGB durch das Bundesverfassungsgericht (BGBl. 1982 I S. 1596) können dies unter Umständen auch beide Eltern sein, wobei das Gericht in jedem Fall die Regelung treffen soll, die dem Wohle des Kindes am besten entspricht (§ 1671 Abs. 2 BGB). Leben die Eltern nicht nur vorübergehend getrennt, ohne geschieden zu sein, so kann auf Antrag eines Ehegatten ebenfalls bestimmt werden, dass das elterliche Sorgerecht nur einem Ehegatten zusteht, § 1672 in Verbindung mit § 1671 BGB. In beiden Fällen bedeutet die Entscheidung, dass der Elternteil, dem die elterliche Sorge für das gemeinschaftliche Kind allein zusteht, auch das Recht hat, den Aufenthaltsort des Minderjährigen zu bestimmen (§ 1631 Abs. 1 BGB).

5. Absatz 2 verpflichtet die Vertragsstaaten, in den Verfahren nach Absatz 1 „allen Beteiligten Gelegenheit zu geben, am Verfahren teilzunehmen und ihre Meinung zu äußern“. Das hier konkretisierte Recht auf Gehör ist bereits in Artikel 6 Abs. 1 EMRK, ferner innerstaatlich als grundrechtsglei-

ches Recht durch Artikel 103 Abs. 1 GG gewährleistet. Für Verfahren, die die Personensorge für das Kind betreffen, ist dieses Recht überdies im Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG) in einer den Anforderungen des Übereinkommens entsprechenden Weise näher bestimmt; in solchen Verfahren hat das Gericht die Eltern anzuhören, und zwar in der Regel persönlich; in den Fällen der §§ 1666 und 1666 a BGB sind überdies die Eltern stets persönlich zu hören, um mit ihnen zu klären, wie die Gefährdung des Kindeswohls abgewendet werden kann, § 50 a Abs. 1 FGG. Kinder, die das vierzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, werden persönlich angehört, „wenn die Neigungen, Bindungen oder der Wille des Kindes für die Entscheidung von Bedeutung sind oder wenn es zur Feststellung des Sachverhalts angezeigt erscheint, dass sich das Gericht von dem Kind einen unmittelbaren Eindruck verschafft“; ein Kind, das das vierzehnte Lebensjahr vollendet hat und nicht geschäftsunfähig ist, ist in solchen Verfahren stets anzuhören, § 50b Abs. 1 und 2 FGG.

6. Nach Absatz 3 müssen die Vertragsstaaten das Recht des Kindes achten, regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu unterhalten. Innerstaatlich wird dieser Anforderung durch § 1634 BGB entsprochen; nach dieser Vorschrift behält ein Elternteil, dem die Personensorge

nicht zusteht (z. B. weil sie ihm nach den §§ 1666, 1666 a, 1671, 1672 BGB entzogen worden ist), „die Befugnis zum persönlichen Umgang mit dem Kind“, wobei das Familiengericht über den Umfang der Befugnis entscheiden und ihre Ausübung auch gegenüber Dritten näher regeln kann.

7. Absatz 3 verpflichtet nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland die Vertragsstaaten nicht, den Umfang des nichtsorgeberechtigten Elternteils mit dem Kind ohne jede Rücksicht auf die familienrechtliche Lage als grundsätzlich im Interesse des Kindes liegend anzuerkennen mit der Folge, dass eine Unterbindung des Umgangs nur ausnahmsweise in Betracht kommt, wenn positiv dargetan ist, dass der Umgang im Einzelfall dem Wohl des Kindes widerspricht. Eine am Kindeswohl orientierte typisierende Interessenwertung durch den innerstaatlichen Gesetzgeber wird durch Absatz 3 nicht ausgeschlossen.
8. Absatz 3 gilt nicht für das Umgangsrecht des nichtehelichen Kindes zu seinem Vater. Insoweit wird auf die Ausführungen oben bei Nummern 3 und 4 zu Artikel 2 hingewiesen. Die Bundesregierung wird, wie dort erwähnt, bei der Niederlegung der Ratifikationsurkunde durch Abgabe der in der Anlage zur Denkschrift wiedergegebenen Erklärung klarstellen, dass die Vorschriften des innerstaatlichen Rechts über die familien- und erbrechtlichen Ver-

hältnisse des Kindes unberührt bleiben.

9. Absatz 4 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Erteilung von Auskünften über den Verbleib von Familienangehörigen, deren „Trennung“ von der Familie Folge einer staatlich eingeleiteten Maßnahme ist. Die Bestimmung ist ein Reflex auf das in einigen Ländern in den letzten Jahren aufgetretene Problem der „verschwundenen“ (d. h. illegal verschleppten und getöteten) Personen. Derartige Probleme gibt es in der Bundesrepublik Deutschland nicht. Nach Artikel 104 Abs. 4 GG ist von jeder richterlichen Entscheidung über die Anordnung oder Fortdauer einer Freiheitsentziehung ein Angehöriger des Festgehaltenen oder eine Person seines Vertrauens zu benachrichtigen. Dementsprechend schreibt § 114 b Abs. 1 der Strafprozessordnung (StPO) vor, dass von der Verhaftung und jeder weiteren Entscheidung über die Fortdauer der Haft ein Angehöriger des Verhafteten oder eine Person seines Vertrauens unverzüglich benachrichtigt wird, und zwar auf Anordnung des dafür zuständigen Richters. Außerdem ist dem Verhafteten selbst Gelegenheit zu geben, einen Angehörigen oder eine Person seines Vertrauens von der Verhaftung zu benachrichtigen, sofern der Zweck der Untersuchung dadurch nicht gefährdet wird (§ 114 b Abs. 2 StPO). Diese Regelung gewährleistet, dass die in Artikel 9 Abs. 4 des Übereinkommens vorgeschriebenen Auskünfte erteilt werden,

soweit die Umsetzung dieser Übereinkommensbestimmung für die Bundesrepublik Deutschland praktisch ins Gewicht fällt. Sollte darüber hinaus in einem Einzelfall einmal ein Bedürfnis für die Erteilung einer in Absatz 4 vorgesehenen Auskunft bestehen, kann davon ausgegangen werden, dass die betroffenen innerstaatlichen Behörden die Auskunft erteilen, ohne dass ihnen dies durch innerstaatliche Rechtsnormen förmlich vorgeschrieben sein müsste.

Zu Artikel 10

1. Für eine Regelung der Familienzusammenführung über die Staatsgrenzen hinweg besteht ein besonderes Bedürfnis. Denn dieses Problem stellt sich in der ausländerbehördlichen Praxis sehr häufig – etwa dann, wenn Ausländer, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, darauf dringen, dass Kinder in das Gastland nachziehen. Bei der Behandlung des die Familienzusammenführung über die Staatsgrenzen hinweg regelnden Artikels 10 in der Arbeitsgruppe hat sich herausgestellt, dass konsensfähig nur solche Garantien sind, die über die bereits bestehenden einschlägigen Garantien nicht hinausgehen. Artikel 12 Abs. 2 und 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantiert das Recht jedes Menschen, jedes Land, auch wenn er dessen Staatsangehöriger ist, zu verlassen und außerdem in das Land einzureisen, dem er als Staatsangehöriger angehört. Ein Recht auf Freizügig-

keit in dem Sinne, dass jeder Mann nach eigenem Belieben in ein fremdes Land einreisen darf, ist nicht anerkannt und nicht möglich. Jeder Staat muss darüber entscheiden, ob und inwieweit er fremde Staatsangehörige einreisen lässt und ihnen den Aufenthalt erlaubt.

2. Vor diesem Hintergrund gibt Absatz 1 dem Kind oder seinen Eltern keinen Anspruch auf Einreise in die oder auf Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland. Die Vertragsstaaten übernehmen vielmehr nur die Verpflichtung, Anträge, die dem Zweck der Familienzusammenführung dienen, „aufgeschlossen, human und beschleunigt“ zu bearbeiten. Dies besagt nicht, dass dem Antrag auf Familienzusammenführung stattgegeben werden müsste. Er ist vielmehr nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts unter Berücksichtigung auch des Aspekts der wünschenswerten Familienzusammenführung zu entscheiden.
3. Nach Absatz 1 Satz 2 sollen die Vertragsstaaten ferner sicherstellen, dass allein die Stellung eines Antrags auf Familienzusammenführung für den oder die Betroffenen keine Nachteile hat. Diese Anforderungen sind innerstaatlich erfüllt. Abgesehen davon, dass ein solcher Antrag der Ablehnung verfallen kann, sind irgendwelche nachteiligen Folgen im innerstaatlichen Recht mit der Antragstellung als solcher nicht verbunden.
4. Absatz 2 sieht für Kinder, deren Eltern in verschiedenen Staaten ihren Aufenthalt haben, das Recht vor, persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen. Im Unterschied zu dem in Absatz 1 behandelten Fall der Familienzusammenführung reicht es zur Verwirklichung des Absatzes 2 aus, dass sich Kinder und (oder) Eltern regelmäßig als Touristen im anderen Land besuchen. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für derartige Besuche ist dessen ungeachtet Sache der Vertragsstaaten. Bei ihren Entscheidungen unterliegen sie den Beschränkungen, die – implizit – auch für die nach Absatz 1 zu treffende Entscheidung gelten; sie müssen das in Artikel 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verankerte Recht des Kindes und seiner Eltern achten, aus jedem Land, einschließlich ihres eigenen, auszureisen und in ihr eigenes Land einzureisen.
5. Im Zusammenhang mit der Diskussion der Artikel 9 und 10 in der Arbeitsgruppe ist die Besorgnis geäußert worden, dass das Übereinkommen die Freiheit der Vertragsstaaten, über den Zuzug von Ausländern zu entscheiden, einengen könnte. Zwar folgt eine solche Einengung nicht aus dem Wortlaut des Artikels. Aber die Verweisung auf Artikel 9 Abs. 1, die sowohl in Artikel 10 Abs. 1 als auch in Artikel 10 Abs. 2 enthalten ist, könnte Zweifel entstehen lassen. Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland hatte darum

bei der Zweiten Lesung beantragt, dem Artikel 9 folgenden Absatz anzufügen (Rückübersetzung): „Die gesetzlichen Vorschriften der Vertragsstaaten über die Einwanderung und den Aufenthalt fremder Staatsangehöriger werden durch dieses Übereinkommen nicht berührt.“ (Vgl. UNO-Dokument E/CN.4/1989/48 vom 2. März 1989, S. 33 TZ 191). Die zur Prüfung u. a. dieses Antrags eingesetzte Redaktionsgruppe hat den Vorschlag nicht übernommen, jedoch veranlasst, dass der Vorsitzende der Arbeitsgruppe die nachfolgende, vom allgemeinen Konsens getragene Erklärung zu Protokoll gab (Rückübersetzung): „Nach dem Verständnis der Arbeitsgruppe soll Artikel 6 (entspricht Artikel 9 neuer Zählung) auf Trennungsfälle Anwendung finden, die auf innerstaatlichen Vorgängen beruhen, wohingegen Artikel 6 (entspricht Artikel 10 neuer Zählung) auf Trennungsfälle Anwendung finden soll, die verschiedene Länder und Fälle der Familienzusammenführung betreffen. Artikel 6 (entspricht Artikel 10 neuer Zählung) soll nicht das allgemeine Recht von Staaten antasten, ihre jeweiligen Einwanderungsgesetze im Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen zu erlassen und auszugestalten.“ (Vgl. UNO-Dokument E/CN.4/1989/48 vom 2. März 1989, S. 36 TZ 203.) Später hat der britische Delegierte bei der Verabschiedung des Übereinkommens durch die Arbeitsgruppe eine Erklärung zu Protokoll gegeben,

mit der festgestellt wurde, dass die Einwanderungs- und Staatsangehörigkeitsgesetzgebung im Vereinigten Königreich von dem Übereinkommen unberührt bleibt, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/1989/48 vom 2. März 1989, S. 7 TZ 21. Um vor dem Hintergrund dieser Erklärung über die Haltung der Bundesregierung zu dieser Frage keinen Zweifel aufkommen zu lassen, hat der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland daraufhin bei der Annahme des Berichts über die Zweite Lesung des Übereinkommensentwurfs in der Arbeitsgruppe am 23. Februar 1989 folgende Erklärung zu Protokoll gegeben (Rückübersetzung), vgl. UNO-Dokument E/CN.4/1989/48 vom 2. März 1989, S. 139 TZ 721: „Nichts in dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen wiederrechtlicher 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 Bundesregierung beabsichtigt, die Erklärung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu wiederholen, vgl. Anhang zur Denkschrift.

Zu Artikel 11

1. Nach Absatz 1 übernehmen die Vertragsstaaten die Verpflichtung, die unerlaubte Verbringung von Kindern ins Ausland und ihre Nichtrückgabe zu bekämpfen. Innerstaatlich genügt diesen Anforderungen vor allem der § 235 StGB. Nach dieser Vorschrift wird bestraft, „wer eine Person unter achtzehn Jahren durch List, Drohung oder Gewalt ihren Eltern, ihrem Vormund oder ihrem Pfleger entzieht“. Diese Strafandrohung gilt für jede Art von Kindesentziehung, gleichviel ob das betroffene Kind ins Ausland verbracht wird oder ob es im Inland verbleibt. Zivilrechtlich kann überdies der personensorgeberechtigte Elternteil die Herausgabe des Kindes von jedem verlangen, der es ihm widerrechtlich vorenthält, § 1632 Abs. 1 BGB (§ 1705 Satz 2 BGB).
2. Eine Bekämpfung der Kindesentführung ins Ausland setzt freilich eine enge Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Staaten voraus. Die Vertragsstaaten sollen daher nach Absatz 2 den Abschluss einschlägiger zwei- oder mehrseitiger Übereinkünfte fördern oder solchen Übereinkünften beitreten. Solche Übereinkünfte sind das Europäische Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgeverhältnisses sowie das Haager Übereinkommen vom

25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung. Die Bundesrepublik Deutschland hat beide Übereinkommen ratifiziert. Auf das Vertragsgesetz vom 5. April 1990 (BGBl. II S. 206) sowie auf das Sorgerechtsübereinkommens-Ausführungsgesetz – Artikel 1 des Gesetzes vom 5. April 1990 (BGBl. I S. 701) – wird hingewiesen.

Zu Artikel 12

1. Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten, dem Kind das Recht auf freie Meinungsäußerung zuzusichern. Dieses soll in zweierlei Hinsicht beschränkt sein: Es soll nur solchen Kindern zugesichert sein, die fähig sind, sich eine eigene Meinung zu bilden. Außerdem soll dieses Recht nur gelten „in allen das Kind berührenden Angelegenheiten“. Demgegenüber sichert der nachfolgende Artikel 13 Abs. 1 dem Kind das Recht auf freie Meinungsäußerung in allen Angelegenheiten und unabhängig davon zu, ob es schon fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden.
2. Das Schwergewicht der in Artikel 12 Abs. 1 verankerten Garantie liegt darum nicht in der Gewähr der bereits in Artikel 13 Abs. 1 umfassend garantierten Meinungsfreiheit, sondern im Recht des Kindes auf eine angemessene und seinem Alter und seiner Reife entsprechenden Berücksichtigung seiner Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten – vorausgesetzt, dass das Kind zur Meinungsbil-

derung fähig ist. Mit diesen Formulierungen ist den Vertragsstaaten ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt, in welchen Fällen und inwieweit sie der Meinung des Kindes Rechnung tragen. Innerstaatlich ist besonders auf das Beispiel des § 1671 BGB zu verweisen, der die Maßstäbe setzt, nach denen im Scheidungsfall (bei nicht nur vorübergehendem Getrenntleben der Eltern gilt nach § 1672 Satz 1 BGB Entsprechendes) darüber zu bestimmen ist, welchem Elternteil die elterliche Sorge für ein gemeinschaftliches Kind zustehen solle. Grundsätzlich ist das Gericht dabei an einen übereinstimmenden Vorschlag der Eltern gebunden; von ihm darf es nur abweichen, „wenn dieses zum Wohl des Kindes erforderlich ist“, § 1671 Abs. 3 Satz 1. Handelt es sich jedoch um ein Kind, welches das vierzehnte Lebensjahr vollendet hat, und macht dieses einen abweichenden Vorschlag, dann trifft das Gericht ohne Bindung an den Vorschlag der Eltern die Regelung, die dem Wohle des Kindes, insbesondere auch unter Berücksichtigung seiner Bindungen an einen bestimmten Elternteil, am besten entspricht, § 1671 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB.

3. Es hätte in der Logik des Absatzes 1 gelegen, wenn Absatz 2 ein Recht des Kindes postuliert hätte, in allen das Kind berührenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren persönlich gehört zu werden. Der in diese Richtung zielende ursprüngliche Vorschlag war aber – offensichtlich wegen

der in den verschiedenen Staaten sehr unterschiedlichen Rechtslage – nicht konsensfähig, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/L.1560/Add.14 vom 11. März 1981, S. 6/7 TZ 18, 28. Die Entscheidung der Frage, ob in den genannten Verfahren das Kind persönlich oder durch einen Vertreter gehört werden soll, bleibt damit, wie in Absatz 2 ausdrücklich gesagt, den „Verfahrensvorschriften des innerstaatlichen Rechts“ vorbehalten. Nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland ist die persönliche Anhörung des Kindes z. B. in § 50 b FGG vorgesehen. Ist das Kind Partei oder Beteiligter eines Gerichts- oder Verwaltungsverfahrens, kann es sich durch seinen gesetzlichen Vertreter äußern (vgl. z. B. § 51 ZPO). Nach § 8 Abs. 1 des Sozialgesetzbuchs Achtes Buch (SGB VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – (BGBl. 1989 I S. 1163) sind Kinder und Jugendliche entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen. Sie sind in geeigneter Weise auf ihre Rechte im Verwaltungsverfahren sowie im Verfahren vor dem Vormundschaftsgericht hinzuweisen.

Zu Artikel 13

1. Das in Artikel 14 garantierte Recht auf freie Meinungsäußerung steht nicht nur dem Kind, sondern nach Artikel 19 Abs. 2 und 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte „jedermann“ zu und damit auch Kindern. Artikel 13 hat damit eigenständige Bedeutung

nur für die Staaten, die Vertragsstaaten des vorliegenden Übereinkommens sind oder werden, ohne zugleich Vertragsstaaten des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte zu sein. Eine Einschränkung des Sorge- und Erziehungsrechts der Eltern ist mit Artikel 13 nicht verbunden. Die Verpflichtung der Eltern, das Kind in der seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen (Artikel 5), bleibt ebenfalls unberührt.

2. Innerstaatlich ist die Meinungsfreiheit in einer den Anforderungen des Artikels 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte – und damit auch des Artikel 13 des vorliegenden Übereinkommens – entsprechenden Weise durch das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung in Artikel 5 GG geschützt.

Zu Artikel 14

1. Das in Artikel 14 verankerte Recht des Kindes auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit wiederholt im Wesentlichen das in Artikel 18 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verbürgte allgemeine Menschenrecht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Insoweit ist auf die Bemerkungen zu Nummer 1 bei Artikel 13 zu verweisen.
2. Beim Vergleich der im vorliegenden Übereinkommen mit den im Pakt gegebenen Parallelgarantien

ergibt sich ein bedeutender Unterschied. Artikel 14 enthält keine dem Artikel 18 Abs. 4 des Paktes entsprechende Bestimmung, wonach die Paktstaaten verpflichtet sind, die Freiheit der Eltern zu achten, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen. Dies hängt mit der im Übereinkommen über die Rechte des Kindes insgesamt verfolgten Linie zusammen, Rechte der Eltern in einer die Rechte des Kindes betreffenden Konvention nicht zu regeln. Anstatt dessen erlegt Artikel 14 Abs. 2 des vorliegenden Übereinkommens den Eltern eine dem Artikel 5 dieses Übereinkommens entsprechende Verpflichtungen auf. Beide Regelungen sind nebeneinander sinnvoll und anwendbar: Solange das Kind sich in Fragen der Religion keine eigene Meinung bilden kann, entscheiden die Eltern (oder sonstigen personensorgeberechtigten Personen) über die religiöse Erziehung des Kindes nach ihren Vorstellungen (Artikel 18 Abs. 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte). Bei älteren Kindern, die sich eine eigene religiöse Meinung bilden, müssen Eltern und sonstige Personensorgeberechtigte diese Meinung berücksichtigen (Artikel 14 Abs. 2 des vorliegenden Übereinkommens).

3. Innerstaatlich ist das Problem durch das Gesetz über die religiöse Kindererziehung vom 15. Juli 1921 (RGBl. S. 939) wie folgt gelöst: Nach Vollendung seines

zwölften Lebensjahres kann ein Kind gegen seinen Willen nicht mehr in einem anderen Bekenntnis als bisher erzogen werden; nach Vollendung des vierzehnten Lebensjahres steht ihm selbst die Entscheidung darüber zu, welchem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis es sich anschließen will. Im Übrigen ist innerstaatlich die Glaubens- und Gewissensfreiheit durch Artikel 4 GG als Grundrecht gewährleistet. Dies entspricht den von Artikel 14 gestellten Anforderungen. Das Gesetz über die religiöse Kindererziehung ist darum auch künftig uneingeschränkt anzuwenden.

Zu Artikel 15

1. Das in Artikel 15 verankerte Recht des Kindes auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit wiederholt für Kinder das in Artikel 21 und 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte jedermann verbürgte entsprechende Recht auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Auf die Bemerkungen zu Nummer 1 bei Artikel 13 wird insoweit verwiesen.
2. Innerstaatlich wird den Anforderungen des Artikels 15 vor allem durch die – für Deutsche geltenden – Grundrechte auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 8, 9 GG) entsprochen. Ausländern stehen entsprechende Rechte nach Maßgabe der Vorschriften des Versammlungsgesetzes sowie des Vereinsgesetzes zu.

Zu Artikel 16

1. Das in Artikel 16 vorgesehene Recht des Kindes auf Privatleben entspricht dem jedermann als allgemeines Menschenrecht gewährleisteten entsprechenden Recht nach Artikel 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Da das Kind bereits nach der letztgenannten Bestimmung in seinem Privatleben geschützt wird, kommt dem Artikel 16 des vorliegenden Übereinkommens jedenfalls für die Bundesrepublik Deutschland als Paktstaat keine eigenständige Bedeutung zu. Auf die Bemerkungen zu Nummer 1 des Artikel 13 wird im Übrigen verwiesen.
2. Innerstaatlich wird den Anforderungen des Artikels 16 des vorliegenden Übereinkommens – wie schon denjenigen des Artikels 17 des Paktes – durch verschiedene Verfassungsgarantien entsprochen. So ist aus Artikel 1 i. V. m. Artikel 2 Abs. 1 GG abzuleiten, dass jedem Menschen ein autonomer Bereich privater Lebensgestaltung zusteht (BVerfGE 35, 220). Die Familie genießt besonderen Schutz nach Artikel 6 Abs. 1 GG. Für den Schutz der Wohnung, des Schriftverkehrs und der Ehre ist insbesondere auf die Artikel 13, 10 Abs. 1 GG sowie auf die §§ 201 bis 203, 354, 123, 124, 185 ff. StGB hinzuweisen.

Zu Artikel 17

1. Der überarbeitete politische Entwurf, der den Ausgangspunkt der Beratungen der Genfer Arbeits-

gruppe bildete, hatte (in seinem Artikel 9) eine elterliche, aber auch staatliche Verpflichtung begründen wollen, das Kind vor schädlichen Einflüssen der Massenmedien zu schützen. Artikel 17 in der vorliegenden Fassung ist von der Überzeugung getragen, dass der positive Einfluss der Massenmedien auf Kinder größer ist als der schädliche und dass darum eine positive Fassung der Bestimmung vorzuziehen sei, vgl. UNO-Dokument E/BCN.4/L.1560/Add.14 vom 11. März 1981, S. 21.

2. Artikel 17 erlegt darum den Vertragsstaaten die Verpflichtung auf, auf die Ausstrahlung von Kindersendungen und auf die Verbreitung von Kinderbüchern hinzuwirken, insbesondere in der Form, dass die Massenmedien zur Verbreitung geeigneter Sendungen „ermutigt“ oder dass die Verbreitung von Kinderbüchern „gefördert“ werden soll. Ob ein Bedürfnis besteht, in der in den Buchstaben a bis d im Einzelnen genannten Weise „ermutigend“ oder „fördernd“ tätig zu werden, liegt im Beurteilungsermessens des Vertragsstaates.
3. In der Bundesrepublik Deutschland werden eine Vielzahl von Kinder- und Jugendsendungen verbreitet und eine Vielzahl von Kinder- und Jugendbüchern sowie entsprechende Zeitschriften angeboten. Das Kind hat hier im Sinne des Artikels 17 „Zugang“ zu diesem Material. Ein Recht des Kindes auf Fernsehempfang oder auf die Lektüre von Schriften er-

gibt sich dagegen aus Artikel 13 Abs. 1 des Übereinkommens, wobei gleichzeitig aus Artikel 5 zu schließen ist, dass Kinder von diesem Recht nur insoweit Gebrauch machen können und dürfen, als ihnen dies von ihren Eltern in Wahrnehmung ihres Erziehungsauftrags gestattet wird.

4. Das ursprünglich verfolgte Anliegen, das Kind vor schädlichen Einflüssen zu schützen, die von den Medien ausgehen können, hat seinen Niederschlag lediglich in Artikel 17 Buchstabe e gefunden. Innerstaatlich wird dem durch das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften Rechnung getragen. § 14 SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, jungen Menschen und Erziehungsberechtigten Angebote des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes zu machen.

Zu Artikel 18

1. Mit dem in Absatz 1 bekräftigten Grundsatz der Verantwortlichkeit beider Elternteile für die Erziehung und Entwicklung des Kindes übernimmt das Übereinkommen einen Standard, der bereits in anderen Vertragswerken zum Schutz der Menschenrechte verankert ist. Insoweit ist z. B. auf Artikel 23 Abs. 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte zu verweisen, wonach die Ehegatten „während“ und „bei Auflösung der Ehe“ gleiche Rechte und Pflichten haben müssen. Bei den Beratungen

wurde im Zusammenhang mit Absatz 1 vor allem auf das Vorbild des Artikels 5 Buchstabe b des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. 1985 II. S. 647) verwiesen, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/L.1560/Add.14 vom 11. März 1981, TZ 85. Danach treffen die Vertragsstaaten jenes Übereinkommens alle geeigneten Maßnahmen, „um sicherzustellen, dass die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als einer sozialen Aufgabe und zur Anerkennung der gemeinsamen Verantwortung von Mann und Frau für die Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder beiträgt, wobei davon ausgegangen wird, dass das Interesse der Kinder in allen Fällen vorrangig zu berücksichtigen ist.“

2. Absatz 1 Satz 1 soll, wie bei den Beratungen in der Genfer Arbeitsgruppe betonte wurde, die Eltern gegen den ausufernden Eingriff des Staates schützen und auch zum Ausdruck bringen, dass die Eltern nicht auf einen staatlichen Eingriff warten dürfen, weil die Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder vorrangig in ihre Verantwortung fällt, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/L.1560/Add.14 vom 11. März 1981, TZ 89. Innerstaatlich entspricht dem die Garantie des Elternrechts in Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 GG: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“

3. In der innerstaatlichen Diskussion ist die Befürchtung laut geworden, dass Absatz 1 eine völkerrechtliche Verpflichtung begründete, den Grundsatz gleicher Elternverantwortlichkeit für die Erziehung und Entwicklung des Kindes auch für nichteheliche Kinder einzuführen sowie für solche, deren Eltern dauernd getrennt leben oder geschieden sind. Die Auslegung trifft indes nicht zu. Aus der Entstehungsgeschichte und aus dem Zusammenhang der Bestimmung mit den Parallelgarantien in Artikel 23 Abs. 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 5 Buchstabe b des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ergibt sich vielmehr, dass der „Grundsatz“ der gemeinsamen Elternverantwortung uneingeschränkt nur für die intakte Ehe verwirklicht werden kann. Für alle anderen Fälle – z. B. im Scheidungsfall, bei dauerndem Getrenntleben der Ehegatten und bei nichtehelichen Kindern – sind die Vertragsstaaten nicht daran gehindert, insbesondere für das Sorge- und Umgangsrecht die Regelungen zu treffen, die durch das Interesse des Kindes geboten erscheinen (Artikel 3 Abs. 1 des Übereinkommens). Die Bundesregierung wird die insoweit aufgetretenen Zweifel zum Anlass nehmen, um in der bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde von ihr abzugebenden Erklärung eine entsprechende Klarstellung vorzunehmen; auf die Anlage zu dieser Denkschrift wird insoweit Bezug genommen.

4. Die in Absatz 2 genannten Verpflichtungen sind allgemein gefasst. Die Vertragsstaaten, die für den Ausbau von „Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern“ sorgen sollen, haben ein weites Ermessen, wie sie dabei vorgehen. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es zahlreiche „Institutionen, Einrichtungen und Dienste“, die sich mit den Angelegenheiten von Kindern und Jugendlichen befassen, zum Teil auf privater, zum Teil auf Verbands- und zum Teil auf staatlicher Ebene. Für den staatlichen Bereich ist insbesondere auf die Organe der öffentlichen Jugendhilfe wie z. B. die Jugendämter hinzuweisen. Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Jugendämter, aber auch für die Förderung freier Träger in diesem Bereich, ist das Achte Buch SGB (Kinder- und Jugendhilfe), das ein weites Spektrum allgemeiner Förderungsleistungen und individueller Erziehungshilfen vorsieht.
5. Dass berufstätige Eltern das Recht haben, die für sie in Betracht kommenden Kinderbetriebsdienste und -einrichtungen (so weit vorhanden) zu benutzen – wozu Absatz 3 die Vertragsstaaten verpflichtet – ist selbstverständlich und wirft kein Problem auf. Probleme rühren vielmehr daher, dass in der Bundesrepublik Deutschland eine ausreichende Zahl von Kindergartenplätzen bisher noch fehlt. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten nicht dazu, derartige Einrichtungen für alle Kinder zu schaffen. Dabei ist zu berücksich-

tigen, dass die Berufstätigkeit der Eltern und insbesondere der Mutter nicht das einzige Kriterium für die fortschreitende Verwirklichung des in Absatz 3 umschriebenen Rechts ist. Denn die Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern, insbesondere Kindergärten, tragen der veränderten Lebenswirklichkeit von Kindern Rechnung, die sich in der immer häufiger fehlenden Geschwistererfahrung, fehlenden Spiel- und Begegnungsräumen auf Straßen und Plätzen für gleichaltrige Kindergruppen und einer starken Erziehungskonzentriertheit der Alltagssituation von Kindern zeigt. Die Bereitstellung solcher Einrichtungen ist aber eine der Voraussetzungen, um Erwerbstätigkeit und Familienerziehung besser miteinander verbinden zu können. Für allein erziehende Elternteile ist eine kindgerechte Betreuungsform die Voraussetzung dafür, weiterhin selbst den Lebensunterhalt erwirtschaften zu können. Die Erwerbstätigkeit der Eltern ist daher ein, jedoch nicht der ausschließliche Grund für die Verpflichtung von Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften zum bedarfsgerechten Aufbau der verschiedenen Formen der Tagesbetreuung für Kinder nach § 24 des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe. Die Darstellung der Versorgungssituation in der Bundesrepublik Deutschland in den verschiedenen Formen der Tagesbetreuung kann im Einzelnen dem Bericht nach Artikel 44 überlassen bleiben.

Zu Artikel 19

1. Die Vertragsstaaten müssen nach Absatz 1 Schutzmaßnahmen zugunsten von Kindern treffen, die sich in der Obhut von Eltern oder anderen Sorgeberechtigten befinden. Den in Absatz 1 genannten Zielen dienen insbesondere die vielfältigen Hilfen im Rahmen des Achten Buches des Sozialgesetzbuchs – Kinder- und Jugendhilfe. Schutzmaßnahmen werden in der Bundesrepublik Deutschland im Übrigen vor allem aufgrund des Gesetzes zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit sowie des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften getroffen. Zudem genießen Kinder und Jugendliche gegenüber den Gefahren, die ihnen durch die Familie drohen, einen besonderen Schutz durch das Strafrecht. Zu nennen sind hier als einschlägige Strafvorschriften besonders § 223 b (Misshandlung Schutzbefohlenen), § 170 d (Verletzung der Fürsorge- und Erziehungspflicht), § 174 (Sexueller Missbrauch von Schutzbefohlenen), § 177 (Vergewaltigung), § 178 (Sexuelle Nötigung), § 179 (Sexueller Missbrauch Widerstandsunfähiger) und § 180 a Abs. 4 StGB (Förderung der Prostitution bei Personen unter 21 Jahren).
2. Absatz 1 verlangt Maßnahmen gegen „jede Form körperlicher Gewaltanwendung“. Dies bedeutet nicht, dass die Vertragsstaaten gehalten wären, jede auch maßvolle körperliche Züchtigung als Erziehungsmittel zu verbieten. Ein so weitgehendes Verbot hat

bei den Beratungen des Artikels in der Genfer Arbeitsgruppe nicht zur Diskussion gestanden. Es ergibt sich auch nicht aus dem Wortlaut, weil der im authentischen englischen Text verwendete Begriff „violence“ so viel bedeutet wie „unlawful use of force“, also rechtswidrige Gewaltanwendung (Oxford Dictionary of Current English). Letztlich obliegt es damit den Vertragsstaaten, den Inhalt des Gewaltbegriffs näher zu bestimmen.

3. Absatz 2 gibt eine Aufzählung der in Betracht kommenden Schutzmaßnahmen. Hierbei geht es vor allem auch um vorbeugende Maßnahmen, die ergriffen werden sollen, um die in Absatz 1 beschriebene schlechte Behandlung von Kindern möglichst zu verhindern. Das neue Achte Buch des Sozialgesetzbuchs – Kinder- und Jugendhilfe – enthält eine Vielzahl von allgemeinen Förderungsleistungen und individuellen Erziehungshilfen mit dem Ziel, Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung zu beraten und zu unterstützen und Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen. Einen Schwerpunkt bilden dabei ambulante Hilfen zur Erziehung (wie z. B. die sozialpädagogische Familienhilfe). Sozialpädagogische Familienhilfe soll durch intensive Betreuung und Begleitung Familien in ihren Erziehungsaufgaben, bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, der Lösung von Konflikten und Krisen, in Kontakt mit Ämtern und Institutionen unter-

stützen und Hilfe zur Selbsthilfe geben (§ 31 SGB VIII). Für akute Konflikte sieht das Gesetz auch die Möglichkeit der Beratung von Kindern und Jugendlichen ohne Kenntnis des Personensorgeberechtigten vor (§ 8 Abs. 3) sowie die Verpflichtung des Jugendamts, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen (§ 42 Abs. 2 und 3). Ist die Beschränkung bzw. der Entzug der Personensorge notwendig, so ist das Vormundschaftsgericht anzurufen, das die notwendigen Maßnahmen nach § 1666 BGB zu treffen hat.

Zu Artikel 20

1. Das Übereinkommen geht davon aus, dass grundsätzlich die Familie die natürliche Umgebung „für das Wachsen und Gedeihen ihrer Mitglieder, insbesondere der Kinder“, ist; dort soll den Kindern „der erforderliche Schutz und Beistand gewährt werden“, vgl. Präambelabsatz 5. Ein Kind, das nicht – oder nicht mehr – in seiner Familie aufwachsen kann, ist darum besonders schutzbedürftig. Nach Absatz 1 soll das Kind dann „Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates“ haben. Praktisch wird dieser Schutz vor allem dadurch verwirklicht, dass staatliche Behörden wie z. B. die Jugendämter und Vormundschaftsgerichte eingreifen, wenn die besondere Schutzbedürftigkeit des aus seiner familiären Umgebung herausgelösten Kindes dies erfordert. Dies soll vor allem zu dem Zweck geschehen, das schutzbedürftige

Kind einer anderen Form der Betreuung zuzuführen, Absatz 2.

2. Welche „andere Form der Betreuung“ vorgesehen wird, bleibt dem Vertragsstaat überlassen. Absatz 3 führt vier Beispiele besonderer Formen anderer Betreuung an. Abgesehen von der Kafala nach islamischem Recht sind sämtliche der genannten Betreuungsformen dem Recht der Bundesrepublik Deutschland geläufig. Dies gilt für die Unterbringung in einer Pflegefamilie (vgl. § 33 SGB VIII), für die Heimunterbringung (§ 34 SGB VIII) und für die Adoption (vgl. §§ 1741 ff. BGB).

Zu Artikel 21

1. Artikel 21 stellt Mindestanforderungen an die von den Vertragsstaaten bei der Adoption von Kindern zu beobachtende Praxis. Dabei wird vorausgesetzt, dass es sich um Vertragsstaaten handelt, „die das System der Adoption anerkennen oder zulassen“. Zu diesen Staaten gehört die Bundesrepublik Deutschland. Nach § 1741 Abs. 1 BGB ist die Adoption („Annahme als Kind“) zulässig, „wenn sie dem Wohl des Kindes dient und zu erwarten ist, dass zwischen dem Annehmenden und dem Kind ein Eltern-Kind-Verhältnis entsteht“. Damit ist zugleich gewährleistet, dass im innerstaatlichen Recht, wie in Artikel 21 Halbsatz 1 des vorliegenden Übereinkommens vorgesehen, „dem Wohl des Kindes bei der Adoption die höchste Bedeutung zugemessen wird“. Zu den einzel-

- nen Buchstaben des Halbsatzes 2 ist Folgendes zu bemerken:
2. Buchstabe a verlangt, dass die Adoption eines Kindes nur durch die zuständigen Behörden auf der Grundlage eines gesetzlichen Verfahrens über die Zulässigkeit der Adoption entschieden wird, nachdem insbesondere auch die nach innerstaatlichem Recht betroffenen Personen der Adoption „auf der Grundlage einer gegebenenfalls erforderlichen Beratung“ zugestimmt haben. Diesen Anforderungen wird durch § 1752 BGB Rechnung getragen, wonach die Adoption („Annahme als Kind“) auf Antrag des Annehmenden vom Vormundschaftsgericht ausgesprochen wird. Das Vormundschaftsgericht muss zunächst prüfen, ob die Voraussetzungen für die Adoption vorliegen. Dazu gehört auch, ob die erforderlichen Einwilligungen in die Adoption erteilt sind; einwilligen müssen außer dem Kind (§ 1746 BGB) nach Maßgabe der §§ 1747 bis 1749 BGB auch die Eltern des Kindes sowie der Ehegatte des Annehmenden. Die Einwilligungserklärung ist notariell zu beurkunden; § 1750 Abs. 1 Satz 2 BGB. Damit ist gewährleistet, dass die einwilligenden Personen über die rechtliche Tragweite ihrer Erklärung belehrt werden, wie dies in § 17 Abs. 1 des Beurkundungsgesetzes vom 28. August 1969 (BGBl I. S. 1513) vorgesehen ist.
 3. Buchstabe b will dem Handel mit Kindern zu Adoptionszwecken entgegenwirken. Eine internationale Adoption soll darum mög-

lichst nur dann vorgenommen werden, „wenn das Kind nicht in seinem Heimatland in einer Pflege- oder Adoptionsfamilie untergebracht oder wenn es dort nicht in geeigneter Weise betreut werden kann“. Dies bedeutet indessen nicht, dass die Vertragsstaaten nach Buchstabe b verpflichtet wären, die Zulässigkeit der Adoption eines Kindes mit fremdem Heimatland an das Vorliegen der genannten Voraussetzungen zu knüpfen. Denn dem Wortlaut des Buchstabe b lässt sich ein zwingendes Adoptionshindernis nicht entnehmen. Die Bestimmung spricht lediglich davon, dass bei fehlender anderweitiger Unterbringungsmöglichkeit des Kindes die internationale Adoption „als andere Form der Betreuung“ angesehen werden kann (vgl. auch Artikel 20 Abs. 3). Dies besagt noch nicht, dass sie als eine solche Betreuungsform nicht angesehen werden darf, wenn eine andere Unterbringungsmöglichkeit im Heimatland bestanden hätte. Diese Auslegung steht mit dem Zweck der Bestimmung im Einklang. Denn das in Buchstabe b angesprochene Ziel kann nur verwirklicht werden, wenn der Heimatstaat des Kindes mitwirkt, indem er sich um eine anderweitige Unterbringung bemüht oder jedenfalls bescheinigt, dass die Unterbringung im Heimatland nicht möglich ist. Dies aber lässt sich nur im Rahmen internationaler Übereinkünfte erreichen, zu deren Abschluss die Vertragsstaaten in Buchstabe e angehalten werden.

4. Buchstabe c will sicherstellen, dass bei internationalen Adoptionen gleichwertige Schutzvorschriften eingehalten werden, wie sie für innerstaatliche Adoptionen gelten. Dem ist dadurch genügt, dass das dem Schutz des anzunehmenden Kindes besonders förderliche Verfahren mit Prüfung der Adoptionsvoraussetzungen von Amts wegen durch das Vormundschaftsgericht einheitlich auch für internationale Adoptionen in der Bundesrepublik Deutschland gilt, vgl. insbesondere Artikel 23 EGBGB einschließlich seines Satzes 2 in Verbindung mit § 1746 Abs. 1 Satz 4 BGB und Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages in Bundestags-Drucksache 10/5632, S. 44.
5. Buchstabe d hält im Interesse der Bekämpfung von Missbräuchen dazu an, die Entstehung unstatthafter Vermögensvorteile für die Beteiligten zu unterbinden. Dem wird insbesondere durch § 14 a des Adoptionsvermittlungsgesetzes in der Neufassung vom 27. November 1989 (BGBl. I S. 2016) Rechnung getragen.
6. Buchstabe e verpflichtet die Vertragsstaaten, zur Förderung der Ziele des Artikels 21 internationale Übereinkünfte abzuschließen. Dem steht die Bundesrepublik Deutschland aufgeschlossen gegenüber. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf das von ihr ratifizierte Europäische Übereinkommen vom 24. April 1967 über die Adoption von Kindern (BGBl. 1980 II S. 1093) sowie auf

die unter Beteiligung der Bundesregierung durchgeführten Vorarbeiten für ein Übereinkommen über die Adoption von Kindern aus dem Ausland, das auf der Siebzehnten Tagung der Haager Konferenz für internationales Privatrecht 1993 zeichnungsreif ausgehandelt werden soll.

Zu Artikel 22

1. Die Rechte des vorliegenden Übereinkommens stehen jedem Kind innerhalb der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates zu (Artikel 1, 2 Abs.1); sie können somit ohne weiteres auch von einem in das Bundesgebiet eingereisten Kind in Anspruch genommen werden, „das die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt oder nach Maßgabe der anzuwendenden Regeln und Verfahren des Völkerrechts oder des innerstaatlichen Rechts als Flüchtling angesehen wird“. Flüchtlingskinder sind besonders schutzbedürftig. Damit sie ihre Rechte effektiv wahrnehmen können, sollen ihnen die Vertragsstaaten nach Absatz 1 „angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe“ zuwenden. Dies soll die Flüchtlingskinder auch zur Wahrnehmung der Rechte befähigen, die in anderen internationalen Übereinkünften über Menschenrechte oder über humanitäre Fragen festgelegt sind, soweit sie für den Vertragsstaat völkerrechtlich bindend sind.
2. Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragsstaat des Genfer Ab-

kommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) sowie des dazu vereinbarten Protokolls vom 31. Januar 1967 (BGBl. 1969 II S. 1293). Flüchtlingskinder genießen darum hier alle Rechte, die sich durch die Anwendung des Genfer Abkommens ergeben. Sie sind z. B. nach Artikel 23 des Genfer Abkommens in die öffentliche Fürsorge einbezogen; sie genießen insoweit wie auch beim Empfang sonstiger Hilfeleistungen grundsätzlich die gleiche Behandlung wie Staatsangehörige des Aufnahmestaates. Die Rechte nach dem Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge decken sich im Übrigen weithin mit den Parallelgarantien des vorliegenden Übereinkommens bzw. gehen jenen als die spezielleren vor.

3. Hilfe zur Rechtswahrnehmung kann insbesondere notwendig sein, wenn ein Flüchtlingskind unbegleitet eingereist ist oder wenn es aus anderen Gründen durch keinen Elternteil oder sonst Sorgeberechtigten betreut wird. In solchen Fällen ist es Aufgabe der Jugendbehörde und des Vormundschaftsgerichts, die zur Abwendung von Gefahren für das Kind gebotenen Maßnahmen zu treffen. Diese können z. B. darin bestehen, dass das Kind in einer Familie oder in einem Heim untergebracht wird. Zu diesem Zweck kann ihm nach § 1666 BGB ein Vormund bestellt werden. Eine internationale Zuständigkeit für eine solche Maßnahme ergibt sich aus Artikel 9 des

Haager Minderjährigenschutzübereinkommens (BGBl. 1971 II S. 217).

4. Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten nicht, Kindern, die unbegleitet in einen Vertragsstaat einreisen wollen, um dort die Rechtsstellung eines Flüchtlings zu begehren, die Einreise zu erleichtern oder zu ermöglichen. Artikel 22 Abs. 1 des Übereinkommens wirkt sich auf die innerstaatlichen Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern nicht aus; er hindert insbesondere die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat des vorliegenden Übereinkommens nicht daran, einen Sichtvermerkzwang für Kinder vorzusehen (vgl. auch Nummer 5 zu Artikel 10). Um jeden denkbaren Zweifel darüber auszuschließen, wird die Bundesregierung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in der von ihr abzugebenden Erklärung eine entsprechende Klarstellung vornehmen; auf die Erklärung im Anhang dieser Denkschrift wird dazu Bezug genommen.
5. Die Bundesregierung ist bereit, bei der Lösung von Flüchtlingsfragen international zu kooperieren. Absatz 2, der die Vertragsstaaten dazu anhält, wirft darum für die Ratifizierung keine Probleme auf.

Zu Artikel 23

1. Eine körperliche, geistige oder seelische Behinderung wirkt sich für denjenigen, der von ihr betroffen ist, als eine besondere Be-

lastung aus, die besondere Hilfen erfordert. Der Gedanke, dass gerade dem behinderten Kind solche Hilfen zugewendet werden müssen, findet sich darum andeutungsweise schon in der Genfer Erklärung von 1924 (Nr. II) und vor allem in Artikel 5 der Erklärung der Rechte des Kindes von 1959, wo gesagt wird, dass das körperlich, geistig oder sozial behinderte Kind „die besondere Behandlung, Erziehung und Fürsorge (erhält), die seine besondere Lage erfordert“.

2. Mit dem durch Artikel 23 anerkannten Recht des behinderten Kindes auf besondere Hilfe zieht das Übereinkommen eine sich aus Artikel 5 der Erklärung der Rechte des Kindes ergebende Konsequenz und konkretisiert insoweit ein Recht, das als allgemeines Menschenrecht in gewisser Weise bereits Anerkennung in Artikel 12 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gefunden hat. Denn auf das dort verankerte „Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ kann sich auch das behinderte Kind berufen.
3. Innerstaatlich wird ein dem Artikel 23 entsprechendes soziales Recht durch § 10 des Sozialgesetzbuches – Allgemeiner Teil – (BGBl. 1975 I S. 3015) anerkannt. Die Anwendung dieser Vorschrift ist allerdings nicht auf behinderte Kinder beschränkt, sondern sie räumt jedem, der körperlich, geistig oder seelisch behindert

ist, „ein Recht auf diejenige Hilfe (ein), die notwendig ist, um

1. die Behinderung abzuwenden, zu beseitigen, zu bessern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern,
2. ihm einen seinen eigenen Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Platz in der Gemeinschaft, insbesondere im Arbeitsleben, zu sichern“.

Darin liegt kein Widerspruch zu Artikel 23 des vorliegenden Übereinkommens. Denn soweit das Übereinkommen international anerkannte allgemeine Menschenrechte, darunter die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, als „Recht des Kindes“ verbürgt, will es diese Rechte nicht dem Kind vorbehalten wissen, sondern lediglich unterstreichen, dass sie auch dem Kind zustehen. Im Übrigen sollen die im Sozialgesetzbuch gewährten sozialen Rechte nach § 1 des Sozialgesetzbuches – Allgemeiner Teil – dazu beitragen, „gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen“.

4. Das Recht auf Behindertenhilfe ist ein soziales Recht. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 des Sozialgesetzbuches – Allgemeiner Teil – können aus den dort genannten sozialen Rechten (klagbare) Ansprüche nur insoweit hergeleitet werden, als deren Voraussetzungen und Inhalt durch besondere gesetzliche Vorschriften bestimmt sind. Dies gilt auch für die Verpflichtung

tung nach Artikel 23 des vorliegenden Übereinkommens, die die Vertragsstaaten durch innerstaatliche Maßnahmen zu erfüllen haben; sie haben dabei einen Ermessensspielraum. In der Bundesrepublik Deutschland wird den Maßnahmen zur Hilfe der Behinderten besondere öffentliche Aufmerksamkeit gewidmet. Dies zeigt sich auch darin, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag seit 1982 einmal in der Legislaturperiode einen Bericht über die Lage der Behinderten vorlegt. Auf die Berichte in Bundestagsdrucksachen 10/1233 und 11/4455 wird dazu verwiesen.

Zu Artikel 24

1. Das in Absatz 1 genannte Recht des Kindes „auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit“ wird für jeden Menschen bereits in Artikel 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte garantiert. Artikel 24 bekräftigt, dass dieses allgemeine soziale Menschenrecht auf Gesundheit auch Kindern zusteht und führt in Absatz 2 und 3 eine Vielzahl weiterer Beispielfälle für Maßnahmen an, die die Vertragsstaaten ergreifen sollen, um das Recht des Kindes auf Gesundheit zu verwirklichen.
2. Maßnahmen, wie sie Artikel 24 vorschreibt oder empfiehlt, um das Recht des Kindes auf Gesundheit zu verwirklichen, sind in der Bundesrepublik Deutschland Teil der auf allen staatlichen Ebenen und in den Gemeinden verfolg-

ten Gesundheitspolitik, über die im Einzelnen nach Artikel 44 berichtet werden wird. Dies gilt auch für die in Absatz 4 angesprochene internationale Zusammenarbeit mit besonderer Berücksichtigung der Hilfsaktionen für Entwicklungsländer.

Zu Artikel 25

Die Bestimmung legt fest, dass ein behördlich untergebrachtes Kind Anspruch darauf hat, dass die ihm gewährte Behandlung sowie alle anderen für seine Unterbringung belangvollen Umstände regelmäßig überprüft werden; dem wird innerstaatlich insbesondere durch die nach dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches vorgesehene Überprüfung der Pflegeperson (§ 37 Abs. 3 SGB VIII), bei privat vereinbarten Pflegeverhältnissen durch die Pflegekinderaufsicht (§ 44 SGB VIII) und bei Heimen und anderen Einrichtungen durch die örtliche Prüfung (§ 46 SGB VIII) entsprochen.

Zu Artikel 26

1. Das soziale Menschenrecht auf Zugang zur Sozialversicherung ist bereits in Artikel 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert und von der Bundesrepublik Deutschland als Paktstaat anerkannt. Als ein jedermann zustehendes soziales Recht wird es innerstaatlich in § 4 des Sozialgesetzbuches – Allgemeiner Teil – gewährleistet. Absatz 1 bekräftigt, dass das Recht „auf Leistungen der sozialen Sicherheit einschließlich der Sozialversiche-

rung“ auch Kindern zusteht. Ob und inwieweit die Vertragsstaaten Leistungen aus der Sozialversicherung oder ob sie andere „Leistungen der sozialen Sicherheit“ gewähren, wird in Absatz 1 nicht präzisiert und ist darum dem Ermessen der Vertragsstaaten anheimgestellt.

2. In der Bundesrepublik Deutschland sind Kinder in vielfältiger Weise in das System der sozialen Leistungen und insbesondere auch in das Sozialversicherungssystem einbezogen, selbst wenn sie dort – insbesondere in Ermangelung eines Beschäftigungsverhältnisses – keinen eigenständigen Versicherungsschutz genießen. In solchen Fällen haben sie regelmäßig einen aus der Versicherung der Eltern oder eines Elternteils abgeleiteten Leistungsanspruch. So erhalten Kinder z. B. in der gesetzlichen Rentenversicherung beim Tod der Eltern oder eines Elternteils eine Waisenrente. Die nähere Darstellung bleibt dem Bericht nach Artikel 44 des vorliegenden Übereinkommens vorbehalten. Dies gilt auch für die in Absatz 2 angesprochenen Modalitäten der Leistungsbemessung.

Zu Artikel 27

1. Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ist als ein allgemeines, jedermann zustehendes soziales Menschenrecht bereits in Artikel 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anerkannt und für die Bundesre-

publik Deutschland als Paktstaat verbindlich. Artikel 27 des vorliegenden Übereinkommens bekräftigt, dass dieses Recht auch und insbesondere Kindern zusteht; diese Bestimmung konkretisiert überdies das allgemeine Recht auf angemessenen Lebensstandard unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des Kindes. Dies ergibt sich daraus, dass Absatz 1 auf den Lebensstandard abstellt, der nach der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung des Kindes angemessen ist.

2. Da ein Kind in der Regel in seiner Familie aufwachsen soll (Präambelabsatz 5, 6), ist es nach Absatz 2 in erster Linie Aufgabe der Eltern, für den Unterhalt des Kindes aufzukommen. Innerstaatlich trägt diesem Erfordernis Artikel 6 Abs. 2 GG Rechnung; außerdem ist auf die Regelung der Unterhaltspflicht der Eltern gegenüber ihren Kindern zu verweisen (§§ 1601 ff. BGB und – für nichteheliche Kinder – §§ 1615 a ff. BGB).
3. Sind die Eltern nicht in der Lage, für den Unterhalt des Kindes zu sorgen, und erfüllen sie die ihnen obliegenden Unterhaltspflichten nur teilweise oder gar nicht, so soll nach Absatz 3 die Bedürftigkeit des Kindes durch die von den Vertragsstaaten ergriffenen Maßnahmen behoben werden. Für die Bundesrepublik Deutschland ist hier vor allem auf die nach dem Bundessozialhilfegesetz zu gewährende Sozialhilfe zu verweisen, die eingreift, wenn anders der Bedarf des Kindes nicht ge-

deckt werden kann. Das Bundessozialhilfegesetz will jedem, der in der Bundesrepublik Deutschland lebt, die Möglichkeit geben, ein der Würde des Menschen entsprechendes Leben zu führen. Das Kind hat hiernach, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, auf die meisten der vorgesehenen Leistungen einen klagbaren Rechtsanspruch.

4. Dem Kind muss nach Absatz 4 die Geltendmachung und gerichtliche Durchsetzung seiner Unterhaltsansprüche von den Vertragsstaaten erleichtert werden. In der Bundesrepublik Deutschland geschieht dies z. B. in der Weise, dass dem auf Unterhalt klagenden Kind Prozesskostenhilfe gewährt wird und dass Unterhaltsansprüche in bestimmten Abständen den veränderten Lebenshaltungskosten angepasst werden, insbesondere durch die Regelunterhalts-Verordnung vom 27. Juni 1970 (BGBl. I S. 1010). Ferner ist besonders auf das Unterhaltsvorschussgesetz vom 23. Juli 1979 (BGBl. I S. 1184) hinzuweisen, durch das der Unterhalt von Kindern allein stehender Mütter oder Väter sichergestellt wird. Der Eingehung internationaler Verpflichtungen zu den in Absatz 4 genannten Zwecken steht die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen gegenüber, wie sich z. B. daraus ergibt, dass sie Vertragsstaat des New Yorker Übereinkommens vom 20. Juni 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland (BGBl. 1959 II S. 149) ist.

Zu Artikel 28

1. Das Recht auf Bildung ist als allgemeines kulturelles Menschenrecht bereits in Artikel 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert und von der Bundesrepublik Deutschland als Paktstaat anerkannt. Dieses Recht, das nach Artikel 13 des Paktes für jedermann gilt, seiner Natur nach aber für Kinder von besonderer Bedeutung ist, ist in Artikel 28 des vorliegenden Übereinkommens bekräftigt und zum Teil konkretisiert worden. Zu Absatz 1 Buchstabe a bis e ist auf Folgendes hinzuweisen:
 - zu Buchstabe a: Alle Kinder werden mit der Vollendung des 6. Lebensjahres schulpflichtig. Es besteht Schulgeldfreiheit.
 - zu Buchstabe b: Auf der für alle Kinder gemeinsamen Grundschule bauen die allgemein bildenden Sekundarschulen auf, so die Hauptschule, die Realschule, das Gymnasium. Daneben gibt es in allen Bundesländern Gesamtschulen. Schüler der Sekundarschulen im allgemein bildenden und berufsbildenden Bereich haben ab Jahrgangsstufe 10 einen Anspruch auf staatliche finanzielle Unterstützung in Form eines Zuschusses, wenn dringende Gründe einen auswärtigen Schulbesuch erfordern.
 - zu Buchstabe c: Das Zeugnis der allgemeinen oder fachgebundenen Hochschulreife für ein Studium in einem Universitätsstudiengang wird nach 13 aufsteigenden Schuljahren am

Ende der Oberstufe des Gymnasiums oder der berufsbezogenen Bildungsgänge der Sekundarstufe II, die auch zur allgemeinen Hochschulreife führen, erworben. Abendgymnasien für Berufstätige, Einstufungsprüfungen sowie Kollegs und besondere Prüfungen für den Hochschulzugang besonders befähigter Berufstätiger sind weitere Möglichkeiten, die allgemeine Hochschulreife zu erwerben. Ein Zeugnis mit Fachhochschulreife, das zu einem Studium in einem Fachhochschulstudiengang berechtigt, wird grundsätzlich nach einer zwölfjährigen schulischen Ausbildung (u. a. durch den Abschluss an einer Fachoberschule) erworben. Diese Berechtigung kann auch auf besonderen Wegen (u. a. aufgrund einer Prüfung für besonders befähigte Berufstätige) erworben werden.

- zu Buchstabe d: In der Bundesrepublik Deutschland wird den Anforderungen des Buchstaben d durch Beratungsdienste entsprochen, die sowohl von den Bildungsverwaltungen (Kultusministerien und Wissenschaftsministerien der Bundesländer) als auch von der Arbeitsverwaltung (Bundesanstalt für Arbeit) eingerichtet sind.
- zu Buchstabe e: Verstöße gegen die bestehende Schulpflicht kommen nur vereinzelt vor. Zur Förderung schwächerer Schüler besteht in den Schulen eine Vielzahl von Förderungsmaßnahmen.

Die Darstellung weiterer Einzelheiten bleibt dem Bericht nach Artikel 44 des vorliegenden Übereinkommens vorbehalten.

2. Die nach Absatz 2 vorgeschriebene Einhaltung der Schuldisziplin unter Wahrung der Menschenwürde des Kindes wird innerstaatlich dadurch verwirklicht, dass bei einem Verstoß des Schülers gegen Pflichten, die ihm innerhalb des Schulverhältnisses obliegen, Erziehungsmaßnahmen Vorrang vor Ordnungsmaßnahmen haben. Reichen Erziehungsmaßnahmen (Gespräch mit dem Schüler, Ermahnung, Beauftragung mit zusätzlichen Aufgaben, Nachholen versäumten Unterrichts usw.) nicht aus, kommen als Ordnungsmaßnahmen in Betracht: schriftlicher Verweis, Umsetzung in eine Parallelklasse, zeitweiser Ausschluss vom Unterricht oder Verweisung von der Schule. Körperliche Züchtigung ist ausdrücklich untersagt.
3. Der in Absatz 3 geforderten internationalen Zusammenarbeit im Bildungswesen misst die Bundesrepublik Deutschland große Bedeutung bei. Als Mitglied weltweiter, überregionaler und regionaler Organisationen (z. B. UNESCO, OECD, EG und Europarat) ist sie aktiv an allen Maßnahmen beteiligt, die im Rahmen dieser Organisationen zur Förderung der Kooperation, des Austausches, des Wissenschaftstransfers und des gleichen Zugangs zu wissenschaftlichen und technischen Kenntnissen unternommen werden.

Zu Artikel 29

1. Absatz 1 erklärt eine Reihe von Erziehungszielen als für die Schulerziehung verbindlich, die – wenngleich nicht in derselben Weise spezifiziert – bereits in Artikel 26 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte postuliert und in Artikel 13 Abs. 1 Satz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, verbindlich auch für die Bundesrepublik Deutschland als Paktstaat, verankert sind. Die in den Buchstaben a bis e im Einzelnen genannten Ziele sind darum für die Bundesrepublik Deutschland nicht neu und durch eine Reihe von Beschlüssen der Kultusministerkonferenz innerstaatlich verbindlich festgelegt worden. Die Darstellung der Einzelheiten kann dem Bericht nach Artikel 44 dieses Übereinkommens vorbehalten bleiben.
2. Aus Absatz 1 Buchstabe c, wonach die Erziehung des Kindes u. a. auf die Achtung vor „seiner kulturellen Identität, seiner Sprache und seinen kulturellen Werten“ sowie die Achtung „gegebenfalls des Landes, aus dem es stammt“, gerichtet sein soll, kann nicht gefolgert werden, dass Kinder von Gastarbeiterfamilien oder Kinder sonst fremder Herkunft einen Anspruch darauf hätten, im Aufenthaltsland in ihrer Muttersprache unterrichtet zu werden. Ein von Jugoslawien eingebrachter Antrag, mit dem eine Verpflichtung der Vertragsstaaten begründet werden sollte, Kin-

der aus Gastarbeiterfamilien mit staatlichen Maßnahmen zu helfen, sich in ihrer Muttersprache zu üben und kulturelle Bindungen mit ihrem Heimatland zu pflegen, fand keinen Konsens, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/1989/48 vom 2. März 1989, S. 138/139. Die dafür ausschlaggebenden Bedenken dürften letztlich in der Überzeugung gelegen haben, dass den Vertragsstaaten die Entscheidung über diese für die künftige Struktur der Nation wesentliche Frage im Rahmen und nach Maßgabe ihrer jeweiligen Integrationspolitik vorbehalten bleiben muss. Aus denselben Gründen ist auch eine Erstreckung der Schulpflicht auf nicht anerkannte Asylbewerber vom Übereinkommen nicht gefordert. Dies wird mit Ziffer II Nr. 2 der von der Bundesregierung bei Niederlegung der Ratifikationsurkunde abzugebenden Erklärung (Anlage zur Denkschrift) klargestellt.

3. Das Recht zur Errichtung von Privatschulen, das in Absatz 2 in Anlehnung an Artikel 13 Abs. 4 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte angesprochen wird, ist innerstaatlich durch das Grundrecht nach Artikel 7 Abs. 4 GG garantiert.

Zu Artikel 30

Die Minderheitenrechte, die Artikel 30 für die Kinder ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten garantiert, entsprechen den Minderheitenrechten nach

Artikel 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Für Artikel 30 des vorliegenden Übereinkommens ist daher vorauszusetzen, dass eine Minderheit im Sinne des Artikel 27 des Paktes vorliegt. Diese Voraussetzungen werden in der Bundesrepublik Deutschland allein von der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein und von der sorbischen Minderheit in der Lausitz erfüllt. Diese Minderheiten verfügen über eigene Schulen, die die Kinder dieser Minderheiten ungehindert besuchen dürfen. Auch sonst sind die Angehörigen dieser Minderheiten frei, ihre in Artikel 30 angeführten Rechte auszuüben. Die Bundesrepublik Deutschland geht mit den von ihr zusammen mit Dänemark getroffenen Regelungen der Rechte der dänischen Minderheit über die Anforderungen des Artikel 30 dieses Übereinkommens überdies erheblich hinaus.

Zu Artikel 31

1. Das in Absatz 1 anerkannte Recht des Kindes auf Ruhe und Freizeit sowie auf Spiel und altersgemäße Freizeitbeschäftigung hat in den Garantien der geltenden internationalen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte kein unmittelbares Vorbild. Es steht jedoch in innerer Beziehung zu dem in Artikel 7 Buchstabe d des Internationalen Paktes über wirtschaftliche und soziale Rechte verankerten Anspruch auf Arbeitspausen, Freizeit, eine angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, regelmäßigen bezahlten Urlaub sowie Vergütung gesetzlicher Feiertage, indem es den diesem Recht zugrunde liegenden

Gedanken für die besondere Lage eines Kindes, das noch nicht in einem Arbeitsverhältnis steht, nutzbar macht. Das in Absatz 1 weiterhin garantierte Recht auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben bekräftigt dagegen für das Kind im Wesentlichen ein schon in Artikel 15 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anerkanntes kulturelles Menschenrecht, das jedem Mann zusteht.

2. Absatz 2 verpflichtet die Vertragsstaaten, das in Absatz 1 genannte Recht zu fördern. Wie alle im vorliegenden Übereinkommen garantierten Rechte können auch die Rechte nach Artikel 31 vom Kind nur nach Maßgabe der den Eltern oder sonstigen erziehungsberechtigten Personen vorbehaltenen Befugnisse ausgeübt werden (vgl. Artikel 5 des Übereinkommens). In der Bundesrepublik Deutschland wird daher zwar das Recht des Kindes auf Ruhe und Erholung, auf Spiel und altersgemäße Freizeitbeschäftigung sowie auf freie Teilnahme am Kulturleben durch staatliche oder staatlich geförderte Maßnahmen freier Träger (Jugendverbände, Jugendwohlfahrtsverbände) gefördert, seine Verwirklichung fällt überwiegend aber in den Tätigkeits- und Verantwortungsbereich des Elternhauses. Als staatliche Maßnahme sind die Ferienregelungen besonders zu erwähnen, die für Kinder von Bedeutung sind, die die Schule besuchen, sowie die Durchführung und Förderung

von Klassenfahrten. Außerschulische Maßnahmen der Jugendbildung und der Kinder- und Jugendberufshilfe sieht insbesondere § 11 des Achten Buches des Sozialgesetzbuches vor.

Zu Artikel 32

1. Artikel 32 konkretisiert Artikel 10 Nr. 3 Satz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche und soziale Rechte („Kinder und Jugendliche sollen vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung geschützt werden.“). Dementsprechend erkennen die Vertragsstaaten in Absatz 1 das Recht des Kindes auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung und vor seiner Heranziehung zu einer seiner Entwicklung schädlichen Arbeit an. Dies bedeutet, wie sich aus Absatz 2 der Bestimmung ergibt, praktisch vor allem, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen auf dem Gebiete des Jugendarbeitsschutzes ergreifen müssen, und zwar auch „unter Berücksichtigung internationaler Übereinkünfte“. Diese Formulierung meint, wie dies auch sonst im Übereinkommen der Fall ist, nur solche internationalen Verträge, denen die Vertragsstaaten des vorliegenden Übereinkommens beigetreten sind. Um jedes Missverständnis über die Tragweite des Artikel 32 Abs. 2 unter diesem Aspekt auszuschließen, hat die Delegation der Bundesrepublik Deutschland nach Abschluss der Beratungen des vorliegenden Übereinkommens eine entsprechende Interpretationserklärung zu Protokoll gegeben, vgl. UNO-

Dokument E/CN.4/1989/48 vom 2. März 1989, S. 139 TZ 721.

2. Den Anforderungen des Absatzes 2 trägt innerstaatlich vor allem das Jugendarbeitsschutzgesetz vom 12. April 1976 (BGBl. I S. 965) Rechnung. Absatz 2 Buchstabe a verlangt nicht, dass für die Zulassung zur Beschäftigung ein einheitliches, ausnahmslos für alle Minderjährigen und für alle Beschäftigungen geltendes Mindestalter festzulegen wäre. Die „Feststellung eines Mindestalters“ liegt auch vor, wenn je nach Art der Beschäftigung für Jugendliche über vierzehn Jahren und für Kinder unterhalb dieses Alters unterschiedliche Mindestalter festgesetzt werden. Auch insoweit hat die Delegation der Bundesrepublik Deutschland nach Abschluss der Beratungen eine Interpretationserklärung zu Protokoll gegeben, vgl. wie bei Nummer 1 angegeben.

Zu Artikel 33

Der Missbrauch von Betäubungsmitteln und Rauschgiften ist kein Problem, das allein Kinder betrifft. Andererseits ist anerkannt, dass Kinder bei der Bekämpfung des Betäubungsmittelmissbrauchs eines besonderen Schutzes bedürfen, zumal da die Abgabe von Rauschgift an Kinder oder deren Einbeziehung in die Drogenkriminalität als besonders verwerflich zu beurteilen ist. Nach § 29 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 Nr. 3 des Betäubungsmittelgesetzes vom 28. Juli 1981 (BGBl. I S. 681) ist es daher in der Regel als ein mit Frei-

heitsstrafe von nicht unter einem Jahr bis zu 15 Jahren bedrohter besonders schwerer Fall anzusehen, wenn der Täter „als Person über 21 Jahre Betäubungsmittel an eine Person unter 18 Jahren abgibt, verabreicht oder zum unmittelbaren Verbrauch überlässt“. Die Bestimmung verlangt Maßnahmen auch des Sozialwesens und der Erziehung. Sie werden in der Bundesrepublik Deutschland in vielfältiger Weise getroffen, etwa im Rahmen der Schule, durch Aufklärung der Öffentlichkeit, durch besondere Hilfsangebote für junge Süchtige oder durch Angebote des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes nach § 14 SGB VIII.

Zu Artikel 34

Nach dieser Bestimmung sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um Kinder vor allen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu schützen. Für die Bundesrepublik Deutschland sind insbesondere die Strafvorschriften der §§ 174, 176, 180, 180 a, 182 und 184 StGB zu erwähnen. Aus Satz 2 Buchstabe a kann nicht gefolgert werden, dass der durch § 182 Abs. 1 StGB vorgesehene Schutz eines Mädchens unter sechzehn Jahren vor Verführung entsprechend der Begriffsbestimmung des Kindes in Artikel 1 des vorliegenden Übereinkommens auf achtzehn Jahre und unter Einbeziehung auch männlicher Jugendlicher (vgl. Artikel 2 Abs. 1 „ohne Unterschied des Geschlechts“) erweitert werden müsste. Denn nach Satz 2 Buchstabe a sollen Kinder nur davor geschützt werden, zur Beteiligung an „rechtswidrigen“ sexuellen Handlungen überredet zu werden.

Den Vertragsstaaten bleibt damit die Ausübung eines kriminalpolitischen Ermessens bei der Bestimmung der Strafbarkeit solcher Handlungen vorbehalten, wenngleich dieses Ermessen unter Berücksichtigung der Grundsätze des Artikels 3 Abs. 1 des Übereinkommens auszuüben ist. In diesem Zusammenhang versteht es sich von selbst, dass das Problem des sexuellen Missbrauchs von Kindern vielfältige Aspekte bietet, die über den Einsatz des Strafrechts hinausgehen. In Betracht kommen auch die Angebote des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes sowie die Hilfen zur Erziehung nach dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches.

Zu Artikel 35

Nach Artikel 35 haben die Vertragsstaaten Maßnahmen zu ergreifen, um die Entführung und den Handel mit Kindern zu verhindern. Dem wird innerstaatlich insbesondere durch die §§ 234 ff. StGB sowie durch § 14 des Adoptionsvermittlungsgesetzes Rechnung getragen, im Einzelfall bietet auch § 181 StGB (Menschenhandel) Schutz. Zur Verhinderung des Handels mit Kindern, insbesondere Mädchen, ist die Bundesrepublik Deutschland auch internationale Bindungen eingegangen. Auf das Protokoll vom 4. Mai 1949 (BGBl. 1972 II S. 1074) wird in diesem Zusammenhang besonders verwiesen.

Zu Artikel 36

Die durch Artikel 36 begründete Verpflichtung der Vertragsstaaten, das Kind vor allen „sonstigen“, das Wohl des Kindes in irgendeiner Weise einträchtigen Formen der „Aus-

beutung“ zu schützen, hat in das Übereinkommen Eingang gefunden, um es gegenüber anderen internationalrechtlichen Garantien des Kindeschutzes nicht zu verkürzen. Zwar verlangt Artikel 32 den Schutz vor „wirtschaftlicher“ und Artikel 34 den Schutz des Kindes vor „sexueller“ Ausbeutung. Daraus soll aber nicht gefolgert werden, dass andere denkbare Formen der Ausbeutung des Kindes von dem Übereinkommen nicht erfasst werden. Dies wurde bei den Verhandlungen insbesondere für den in Artikel 10 Nr. 3 Satz 2 des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte genannten Fall der „sozialen Ausbeutung“ betont, vgl. UNO-Dokument E/CN.4/1987/25 vom 9. März 1987, S. 22 TZ 91. Wegen des unbestimmten Inhalts dieses Begriffs ist davon auszugehen, dass den Vertragsstaaten durch die Bestimmung ein weitgespannter Regelungsspielraum eingeräumt ist. Eine konkret-aktuelle Bedeutung wird ihr derzeit für die Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vielzahl sonst vorgesehener Schutzmaßnahmen kaum zukommen.

Zu Artikel 37

1. Artikel 37 bekräftigt, dass die allgemeinen Menschenrechtsgarantien, die für das Strafverfahren von Bedeutung sind, auch im Strafverfahren gegen Kinder zu beachten sind. Dies geschieht in der Weise, dass die für das Straf- und Strafverfahrensrecht wesentlichen Menschenrechtsgarantien des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte in Artikel 37 mit der Maßgabe

wiederholt werden, dass als Rechtsinhaber das Kind genannt wird. Ein Rechtsangleichungsbedarf ergibt sich darum nicht, weil zu den Vertragsstaaten des genannten Paktes auch die Bundesrepublik Deutschland gehört. Über die Erfüllung der mit dem Pakt übernommenen Verpflichtung hat die Bundesregierung dem Ausschuss für Menschenrechte nach Artikel 40 des zitierten Paktes mehrfach berichtet. Die Bundesregierung geht darum davon aus, dass die Bundesrepublik Deutschland mit Artikel 37 des vorliegenden Übereinkommens keine weiter gehenden Verpflichtungen übernimmt, als sie diese mit der Ratifizierung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte übernommen hat.

2. Das in Buchstabe a Satz 1 aufgestellte Verbot, das Kind zu foltern oder es grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu unterwerfen, ist als allgemeines Menschenrecht in Artikel 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verankert. Satz 2 wiederholt das Verbot der Verhängung der Todesstrafe für Straftaten, die von Personen unter achtzehn Jahren begangen worden sind; dieses ergibt sich bereits aus Artikel 6 Abs. 5 des Paktes. Über die Paktgarantien hinaus geht das in Nummer 1 ebenfalls vorgesehene Verbot, für derartige Taten eine lebenslange Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit vorzeitiger Entlassung zu verhängen. Für die

Bundesrepublik Deutschland spielt dies keine Rolle, weil nach § 18 Abs. 1 des Jugendgerichtsgesetzes das Höchstmaß der Jugendstrafe zehn Jahre beträgt.

3. Buchstabe b Satz 1 wiederholt die sich bereits aus Artikel 6 Abs. 1 des Paktes ergebenden Garantien. Satz 2 geht über Artikel 6 Abs. 3 des Paktes hinaus und gibt dem Kind Anspruch auf Straftat „als letztes Mittel und für die kürzeste Zeit“. Diese Bestimmung ist nicht so zu verstehen, dass Jugendstrafen nur von möglichst kurzer absoluter Dauer verhängt werden dürften. Dagegen spräche nicht nur die durch Buchstabe a Satz 2 eröffnete Möglichkeit, auch gegen einen Jugendlichen eine lebenslange Freiheitsstrafe zu verhängen. Eine solche Auslegung stünde vor allem mit dem – auch durch Artikel 40 Abs. 1 des vorliegenden Übereinkommens anerkannten – erzieherischen Zweck der Jugendstrafe nicht in Einklang, der es erforderlich machen kann, die Dauer der Jugendstrafe nicht möglichst kurz zu bemessen, sondern so, dass der mit ihr verfolgte erzieherische Zweck möglichst umfassend erreicht wird. § 18 des Jugendgerichtsgesetzes entspricht diesen Anforderungen.
4. Buchstabe c Satz 1 bekräftigt Menschenrechtsgarantien, die sich für jedermann bereits aus Artikel 10 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 2 des Paktes ergeben. Das in Artikel 10 Abs. 3 Satz 2 des Paktes aufgestellte Gebot, jugendliche Straffällige beim Strafvollzug

von Erwachsenen zu trennen, wird in Satz 2 mit der Maßgabe bekräftigt, dass von der Trennung abgesehen werden kann, wenn dies als dem Wohl des Kindes dienlich angesehen wird. In Halbsatz 2 wird ein Anspruch des Kindes auf Aufrechterhaltung des Kontakts mit seiner Familie begründet, soweit nicht außergewöhnliche Umstände vorliegen.

5. Die in Buchstabe d anerkannten Rechte des Kindes ergeben sich zum Teil bereits aus Artikel 9 Abs. 4 des Paktes. Das Recht auf umgehenden Zugang zu einem geeigneten Beistand ergibt sich im Wesentlichen schon aus Artikel 14 Abs. 3 des Paktes, der die Gelegenheit zum Verkehr mit einem Verteidiger (Buchstabe b) sowie auf freie Verteidigerwahl (Buchstabe d) garantiert. Artikel 37 Buchstabe d des vorliegenden Übereinkommens schreibt nicht vor, dass dem Kind in jedem Strafverfahren ein Pflichtverteidiger beigeordnet werden müsste. Es ist Sache des Vertragsstaats, darüber zu entscheiden, ob dem jugendlichen Straftäter ein Pflichtverteidiger oder „ein anderer geeigneter Beistand“ beigeordnet wird; das „Recht auf umgehenden Zugang zu einem rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand“ ist im Übrigen dadurch erfüllt, dass das Kind – oder seine Eltern oder sonstigen Personensorgeberechtigten – einen Anwalt eigener Wahl mit der Verteidigung beauftragen können.

Zu Artikel 38

1. Die Bestimmung bekräftigt Garantien, die das Kind im Falle kriegerischer Auseinandersetzungen schützen sollen. Wegen der Schwierigkeit dieser Materie beschränken sich die Absätze 1 und 4 darauf, die Vertragsstaaten auf die Einhaltung der sie bindenden Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts zu verpflichten. Artikel 38 des vorliegenden Übereinkommens hat insofern deklaratorischen Charakter.
2. Im Einklang mit den bestehenden humanitären Regeln des Kriegsvölkerrechts, insbesondere mit Artikel 77 Abs. 2 des Zusatzprotokolls vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) bestimmt Absatz 2, dass Kinder unter fünfzehn Jahren nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen dürfen. Die Übernahme dieser Altersgrenze ist gegen Bedenken zustande gekommen, die mehrere Delegationen in den Schlussberatungen der Genfer Arbeitsgruppe vorgetragen haben. Auch die Delegation der Bundesrepublik Deutschland hat nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Altersgrenze von fünfzehn Jahren unangemessen niedrig liegt. Die der Annahme des Absatzes 2 widersprechenden Staaten haben sich gleichwohl nicht durchsetzen können. Die von der Arbeitsgruppe getroffene Entscheidung, die sich – um nicht das Übereinkommen als

Ganzes zu gefährden – in der Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrats sowie im 3. Ausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen nicht mehr hat revidieren lassen, bildet zwar für die Bundesrepublik Deutschland kein Ratifizierungshindernis; denn die insoweit unzureichende Mindestgarantie hindert nicht daran, innerstaatliche weiter gehende Schutzvorschriften zu erlassen. Die Bundesregierung bedauert aber, dass es nicht gelungen ist, in dem Übereinkommen eine höhere Altersgrenze festzulegen. Sie befindet sich dabei in Übereinstimmung mit der Kinderkommission des Deutschen Bundestages, die die Bundesregierung aufgefordert hat, dieses Bedauern auch nach außen zum Ausdruck zu bringen. Dies wird die Bundesregierung im Zusammenhang mit der von ihr bei Niederlegung der Ratifikationsurkunde abzugebenden Erklärung tun; auf den Anhang zu dieser Denkschrift wird insoweit Bezug genommen.

3. Nach Absatz 3 darf nicht zu den Streitkräften eingezogen werden, wer nicht das Alter von 15 Jahren erreicht hat. Auch insoweit bietet das innerstaatliche Recht weitergehenden Schutz. In die Bundeswehr kann frühestens eingestellt werden, wer das 17. Lebensjahr vollendet hat, vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 1, § 11 Abs. 1 Nr. 1, § 18 Abs. 1 Nr. 1 der Soldatenlaufbahnverordnung i. d. F. vom 4. Juli 1988 (BGBl. I S. 996). Der Wehrpflicht unterliegenden Männer vom vollendeten

achtzehnten Lebensjahr an, Artikel 12 a Abs. 1 GG.

Zu Artikel 39

Die Bestimmung verpflichtet die Vertragsstaaten zu Maßnahmen, die der Therapie und Rehabilitation von Kindern dienen, die als Opfer von Vernachlässigung, Ausbeutung, Misshandlung, Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe oder bei bewaffneten Konflikten Schaden an ihrer seelischen oder körperlichen Gesundheit erlitten haben. Innerstaatlich entspricht diesen Anforderungen insbesondere § 5 des Sozialgesetzbuches – Allgemeiner Teil. Auch auf die Hilfen zur Erziehung nach dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen.

Zu Artikel 40

1. Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten, das Verfahren gegen straffällig gewordene Jugendliche mit besonderer Betonung der erzieherischen und resozialisierenden Aspekte durchzuführen. Dies entspricht der Zielsetzung, die auch die Bundesrepublik Deutschland innerstaatlich mit dem Jugendgerichtsgesetz verfolgt.
2. Im Zusammenhang mit der in Absatz 1 genannten Zielsetzung legt Absatz 2 besonderen Nachdruck darauf, dass die allgemeinen Menschenrechte, die jedem Beschuldigten vor Gericht zustehen, auch respektiert werden, wenn sich ein Kind strafrechtlich verantworten muss. So gilt auch für das Kind nach Buchstabe a

der Grundsatz „nulla poena sine lege“, der als allgemeines Menschenrecht bereits durch Artikel 15 Abs. 1 Satz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie durch Artikel 7 Abs. 1 EMRK und innerstaatlich durch Artikel 103 Abs. 2 GG garantiert ist.

3. Buchstabe b listet sodann die speziellen Rechte des Kindes weitgehend im Einklang mit den speziellen Rechten auf, die dem Beschuldigten nach dem Pakt und im Wesentlichen auch nach der Europäischen Menschenrechtskonvention zustehen.
4. Ziffer I bekräftigt, dass die Unschuldsvermutung (Artikel 14 Abs. 2 des Paktes, Artikel 6 Abs. 2 EMRK) auch für das beschuldigte Kind gilt.
5. Ziffer II wiederholt Garantien des Artikels 14 Abs. 3 Buchstabe a und b des Paktes (vgl. auch Artikel 6 Abs. 3 Buchstabe a und c EMRK). Aus Ziffer II lässt sich nicht zwingend herleiten, dass die Vertragsstaaten verpflichtet wären, einem Jugendlichen im Jugendgerichtsverfahren in ausnahmslos allen Fällen einen Verteidiger oder Beistand beizuordnen; denn ein Pflichtverteidiger muss nach dem Pakt nur bestellt werden, „wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist“. Um jeden Zweifel insoweit auszuschalten, wird die Bundesregierung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde erklären, dass Artikel 40 Abs. 2 Buchstabe b des vorliegenden Übereinkommens

- derart angewandt wird, dass bei Straftaten von geringer Schwere nicht in allen Fällen ein Anspruch darauf besteht, einen Beistand zur Wahrnehmung und Vorbereitung der Verteidigung zu erhalten. In derartigen Fällen reicht es aus, dass die Eltern oder sonstigen Erziehungsberechtigten an der Hauptverhandlung teilnehmen, so wie dies innerstaatlich vorgesehen ist (§ 50 Abs. 2, §§ 67 und 69 JGG).
6. Der in Ziffer III anerkannte Anspruch des Kindes auf mündliche Verhandlung vor einem zuständigen unabhängigen Gericht ergibt sich bereits aus Artikel 14 Abs. 1 des Paktes und Artikel 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK, jedoch ist abweichend davon eine öffentliche Verhandlung hier nicht vorgesehen, was sich aus der besonderen Lage des jungen Straftäters im Jugendgerichtsverfahren und durch den Gesichtspunkt des Kindeswohls erklärt. Dass ein Strafverfahren anstatt vor einem Gericht nach Ziffer III auch vor einer zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Behörde (Verwaltungsbehörde) durchgeführt werden dürfte, hat für die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf Artikel 19 Abs. 4 GG keine Bedeutung.
7. Ziffer IV wiederholt Garantien, die sich für alle Beschuldigten bereits aus Artikel 14 Abs. 3 Buchstabe e und g des Paktes sowie zum Teil aus Artikel 6 Abs. 3 Buchstabe d EMRK ergeben.
8. Ziffer V entspricht im Wesentlichen Artikel 14 Abs. 5 des Paktes, jedoch hat die Bundesrepublik Deutschland den dort vorgesehenen Anspruch des wegen einer Straftat Verurteilten, „das Urteil entsprechend dem Gesetz durch ein Gericht höherer Instanz nachprüfen lassen“, nicht uneingeschränkt akzeptiert. Bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte hat sie vielmehr zur Artikel 14 Abs. 5 des Paktes einen Vorbehalt angebracht, wonach „bei Straftaten von geringer Schwere die Überprüfung eines nicht auf Freiheitsstrafe lautenden Urteils durch ein Gericht höherer Instanz nicht in allen Fällen ermöglicht werden muss“, vgl. Ziffer I Nr. 3 Buchstabe b der Bekanntmachung vom 14. Juni 1976 (BGBl. II S. 1068). Die Bundesregierung wird darum bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zum vorliegenden Übereinkommen klarstellen, dass der Paktvorbehalt sinngemäß auch für Artikel 40 Abs. 2 Buchstabe b Ziffer V gilt (vgl. Anlage zur Denkschrift).
9. Wegen Ziffer VI wird auf die Parallelgarantien in Artikel 14 Abs. 3 Buchstabe f des Paktes sowie in Artikel 6 Abs. 3 Buchstabe e EMRK verwiesen.
10. Der Anspruch auf Achtung der Privatsphäre in Ziffer VII ist für das gerichtliche Verfahren auch in Artikel 14 Abs. 1 Satz 3 des Paktes, Artikel 6 Abs. 1 Satz 2 EMRK verankert; nach dieser Bestimmung kann im Interesse der Achtung des Privatlebens die Öffentlichkeit von der Verhandlung

ausgeschlossen werden. Allgemein ist auf Artikel 17 des Paktes sowie auf Artikel 8 Abs. 1 EMRK hinzuweisen. Das innerstaatliche Recht trägt dem Schutz der Privatsphäre im Strafverfahren insbesondere dadurch Rechnung, dass nach § 48 des Jugendgerichtsgesetzes die Hauptverhandlung gegen den angeklagten Jugendlichen nicht öffentlich ist. Dies gilt nicht, wenn gleichzeitig auch Erwachsene oder Heranwachsende angeklagt sind, jedoch kann in solchen Fällen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden, „wenn dies im Interesse der Erziehung jugendlicher Angeklagter geboten ist“ (§ 48 Abs. 3 Satz 2 JGG).

11. Nach Absatz 3 müssen die Vertragsstaaten ein Mindestalter festlegen, das die Vermutung der Strafmündigkeit begründet. Den Anforderungen des Absatzes 3 wird innerstaatlich durch das Jugendgerichtsgesetz entsprochen, aus dessen § 1 sich ergibt, dass ein Kind unter vierzehn Jahren nicht strafmündig ist.
12. Im Einklang mit Absatz 4 sieht das Jugendgerichtsgesetz eine Vielfalt von Maßnahmen vor, die dazu dienen, die besonderen erzieherischen und auf Wiedereingliederung gerichteten Zwecke des Jugendgerichtsverfahrens zu erfüllen.

Zu Artikel 41

Artikel 41 ist dem Artikel 23 des Übereinkommens vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von

Diskriminierung der Frau (BGBl. 1985 II S. 647) nachgebildet. Die Bestimmung verfolgt, indem sie alle dem Kind noch günstigeren Regelungen im innerstaatlichen Recht und in internationalen Verträgen unberührt lässt, eine Tendenz, die sich in internationalen Verträgen zum Schutz der Menschenrechte auch sonst – z. B. in Artikel 60 EMRK – findet: der Schutzstandard soll angehoben und nicht vermindert werden.

Zu Artikel 42

Wie die sich aus Artikel 42 ergebende Verpflichtung zur Bekanntmachung des Übereinkommens erfüllt wird, wird zu gegebener Zeit zu entscheiden sein. Der Text des Übereinkommens ist schon vor Einbringung des Entwurfs des Vertragsgesetzes der interessierten Öffentlichkeit in einer mit der früheren DDR, mit Österreich und der Schweiz abgestimmten deutschen Übersetzung zugänglich gemacht worden.

Zu den Artikel 43 bis 54

1. Diese Bestimmungen des Übereinkommens betreffen vor allem die Frage der internationalen Kontrolle, die ausgeübt wird, um die Fortschritte bei der Verwirklichung der von den Vertragsstaaten übernommenen Verpflichtungen zu prüfen. Zu diesem Zweck wird ein „Ausschuss für die Rechte des Kindes“ gebildet, der nach dem Vorbild ähnlicher Gremien nach anderen internationalen Menschenrechtsverträgen (vgl. z. B. Artikel 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte) die von den

Vertragsstaaten nach Artikel 44 vorzulegenden Berichte prüft. Einzelheiten des Prüfungsverfahrens regelt Artikel 45. Die Artikel 46 ff. haben als Schlussbestimmungen vertragstechnischen Charakter. Nach dem Vorbild anderer Übereinkommen werden Einzelheiten insbesondere des Beitritts zu dem Übereinkommen, der Änderung des Übereinkommens und der Kündigung geregelt. Vorbehalte gegen einzelne Artikel können nur eingeschränkt eingelegt werden (Artikel 51).

2. Die Kosten des Ausschusses für die Rechte des Kindes werden nach einer Entscheidung, die erst von der Generalversammlung getroffen wurde, aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Vereinten Nationen getragen, Artikel 43 Abs. 11 und 12. Eine Belastung für den Bundeshaushalt tritt dadurch ein, dass die von den Vereinten Nationen nach dem Übereinkommen zu erbringenden Mehraufwendungen über erhöhte Beiträge letztlich von den Mitgliedstaaten getragen werden müssen. Die sich daraus für den Bundeshaushalt ergebende Mehrbelastung ist voraussichtlich geringfügig; sie kann derzeit nicht beziffert werden.

**Gesetz
zu dem Übereinkommen vom
20. November 1989
über die Rechte des Kindes
Ratifikationsgesetz
vom 17. Februar 1992
(BGBl. II S. 121)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in New York am 26. Januar 1990 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes wird zugestimmt. Das Übereinkommen wird nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.

Artikel 2

- (1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.
- (2) Der Tag, an dem das Übereinkommen nach seinem Artikel 49 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und wird im Bundesgesetzblatt verkündet.

Bonn, den 17. Februar 1992

**Bekanntmachung
über das Inkrafttreten des
Übereinkommens
über die Rechte des Kindes
Vom 10. Juli 1992
(BGBl. II S. 990)**

Nach Artikel 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 17. Februar 1992 zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (BGBl. II S. 121) wird bekannt gegeben, dass das Übereinkommen nach seinem Artikel 49 Abs. 2 für Deutschland

am 5. April 1992 in Kraft getreten ist; die Ratifikationsurkunde ist am 6. März 1992 bei dem Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt worden.*

Bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde hat Deutschland folgendes erklärt.

„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, die 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 bei 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, die 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 gemeinsa-

*) Am 2. Oktober 1990 hatte die ehemalige Deutsche Demokratische Republik ihre Ratifikationsurkunde zu diesem Übereinkommen hinterlegt; infolge des am 3. Oktober 1990 wirksam gewordenen Beitritts der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland kam die Bestimmung des Artikels 49 Abs. 2 des Übereinkommens, nach welcher das Übereinkommen für die ehemalige Deutsche Demokratische Republik am 1. November 1990 in Kraft getreten wäre, nicht mehr zum Zuge.

me 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 Ziffer 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 ein zustän-

diges 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.“

VI.

(Auflistung der Staaten, für die das Übereinkommen zum Zeitpunkt der Bekanntmachung in Kraft getreten ist.)