

National Coalition

für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland

Geschäftsstelle: Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe - AGJ • Mühlendamm 3 • 10178 Berlin
Tel. 030/400 40 -216, Fax 030/400 40 232, E-Mail: info@national-coalition.de
Rechtsträger der National Coalition: Vorstand der AGJ. e.V. • V.i.S.d.P.: Peter Klausch

Expertenhearing

„Die Verantwortung der Staaten zur Umsetzung von Artikel 4 UN-KRK – Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Kinder“

am 04. April 2008 in Berlin von 09.30 Uhr bis 15.00 Uhr

Thesen / Leitsätze der Expertinnen und Experten:

Finanzielle Ressourcen zur Umsetzung von Artikel 4 UN-KRK

Dr. Antje Richter, Landesvereinigung für Gesundheit Niedersachsen e.V.

Zu Frage 1: "Welche Ressourcen stehen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien in Deutschland zur Verfügung?(...)"

1. Soziale Ungleichheit führt über Unterschiede in gesundheitsrelevanten Faktoren zu gesundheitlicher Ungleichheit und damit zu Unterschieden in der Morbidität (und Mortalität).
2. Armut ist ein Entwicklungsrisiko: Trotz der prinzipiell kostenlosen Gesundheitsversorgung für Kinder und der kostenfreien Früherkennungsuntersuchungen werden insbesondere sozial benachteiligte Mädchen und Jungen von diesen Angeboten nicht erreicht.
3. Es werden Strategien benötigt, über die Zugangsbarrieren abgebaut und die Inanspruchnahme erhöht werden kann. Diese Strategien sollten bevorzugt settingorientiert eingesetzt werden; d.h. sie sollten sich sowohl auf die Rahmenbedingungen der alltäglichen Lebensgestaltung, wie auch auf das individuelle Gesundheitsverhalten richten, entsprechend den Empfehlungen der WHO, aber auch zahlreiche anderer hiesiger Akteure (BMG, BZgA, GKV).
4. Diese Empfehlungen zur settingorientierten Gesundheitsförderung sind kompatibel zu den Erkenntnissen zur Bewältigung von Armut aus Armuts- bzw. Resilienzforschung. Ein besonderer Zusammenhang besteht zwischen den beiden Lebenslagedimensionen Gesundheit und Bildung.

Prof. Dr. Dr. h. c. Christian Tomuschat, Humboldt-Universität zu Berlin

Die rechtliche Bedeutung von Art. 4 des VN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes

1) Art. 4 des VN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (RKÜ) erläutert und konkretisiert die völkerrechtliche Grundregel, dass alle Staaten die von ihnen vertraglich

übernommenen Verpflichtungen nach besten Kräften zu erfüllen haben (*pacta sunt servanda*).

2) Ähnliche Vorschriften finden sich in Art. 2 Abs. 1 und 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte wie auch in Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Art. 4 RKÜ orientiert sich mit wörtlich übereinstimmenden Wendungen vor allem an dieser letzteren Klausel.

3) Im Grunde sind solche Klauseln nicht notwendig. Aber sie besitzen eine wichtige Appellfunktion, indem die Vertragsparteien daran erinnert werden, dass die ihren Bürgern eingeräumten Rechte sich nicht von selbst vollziehen, sondern zu ihrer vollen Realisierung tatkräftiger Anstrengungen bedürfen.

4) Art. 4 RKÜ ändert Inhalt und Tragweite der in den nachfolgenden Artikeln enthaltenen Rechtsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht. Es muss jeweils anhand der in Rede stehenden Einzelbestimmung geprüft werden, welche Art von Verpflichtung vertraglich festgelegt worden ist. Art. 4 RKÜ unterstreicht lediglich, dass es eines gezielten und koordinierten Einsatzes aller verfügbaren Mittel bedarf.

5) Die Behauptung, Art. 4 RKÜ stelle lediglich „soft law“ dar, liegt neben der Sache und wird der Zielsetzung dieser Bestimmung nicht gerecht.

6) Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat sich in Allgemeinen Bemerkungen zur Verwirklichung der Rechte aus dem RKÜ (vom 3. Oktober 2003, UN-Dok. CRC/GC/2003/5, 27. November 2003) ausführlich zu der Frage geäußert, welche Maßnahmen seiner Auffassung nach von den Vertragsparteien ergriffen werden müssen.

7) Der stärkste Anstoß zur Verwirklichung der Rechte aus dem RKÜ würde wohl von der Bereitschaft der Gerichte ausgehen, dem RKÜ die unmittelbare Anwendbarkeit zuzuerkennen. Die Bundesregierung hat zwar bei der Ratifikation des RKÜ in einer Erklärung festgehalten, dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung finden könne und lediglich in traditioneller Manier Staatenverpflichtungen begründe. Aber die Entscheidung über die unmittelbare Anwendbarkeit trifft der Gesetzgeber, der in sein Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG keinen solchen Vorbehalt aufgenommen hat. Demzufolge ist nach ständiger Staatspraxis davon auszugehen, dass das RKÜ in der Bundesrepublik die Qualität unmittelbar anwendbaren Rechts erlangt hat.

8) Wie immer diese Frage zu entscheiden sein mag, der Ausschuss für die Rechte des Kindes verlangt jedenfalls in seinen Allgemeinen Bemerkungen, dass echte Rechte auch justiziabel sein müssen (Nr. 24-25). Hierbei kommt es darauf an, ob tatsächlich ein Artikel des RKÜ solche Rechte statuiert oder lediglich eine allgemeine Bemühenspflicht des Staates festlegt.

Dr. Martin Werding, Institut für Wirtschaftsforschung, München (IFO)

1. Ein Zuwenig oder Zuviel an staatlichen Leistungen für Kinder und Familien lässt sich aus ökonomischer Sicht nicht klar bestimmen. Welche Mittel ein Staat dafür verfügbar hat bzw. verfügbar macht, hängt auch an politischen Abwägungen mit Ausgaben für andere Zwecke staatlichen Handelns und an politischen Abwägungen über Grenzen der Belastungen der Bürger bei der Finanzierung des Staatshaushalts.
2. Offizielle Angaben über die Höhe der Ausgaben für alle „familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates“ – für 2006 belaufen sich diese auf rd. 189 Mrd. Euro – zeichnen allerdings ein irreführendes Bild. Erfasst werden dabei u.a. Maßnahmen ohne

materiellen Bezug zu Kindern (Ehegattensplitting, Hinterbliebenenrenten, Bundesmittel für Kindererziehungszeiten in der GRV), familienstandsbezogene Elemente der Vergütung öffentlich Bediensteter sowie Maßnahmen, die überwiegend als kreditmäßige Vorleistungen an Kinder im Rahmen einer Umschichtung von Lebenseinkommen einzustufen sind (Mitversicherung in der GKV und SPV) und Familien und Kinder letztlich eher belasten.

3. Neben den verbleibenden finanziellen Leistungen für Kinder und Familien – 2006 im Umfang von ca. 75 Mrd. Euro – betreibt der Staat auch in erheblichem Umfang „Familienpolitik mit negativem Vorzeichen“. Durch massive Eingriffe in der intergenerationelle Verteilung, speziell durch die umlagefinanzierten Systeme der GRV, GKV und SPV sowie durch die Staatsverschuldung, erlegt er Familien und Kindern enorme Lasten auf. Nach Berechnungen des ifo Instituts von 2005 zahlt ein durchschnittliches, im Jahre 2000 geborenes Kind durch Sozialabgaben und Steuern unter dem heutigen deutschen Steuer- und Sozialsystem im Laufe seines Lebens knapp 80.000 Euro (Barwert für 2000) mehr an den Staat als es zeitlebens an familienpolitischen Leistungen, öffentlichen Bildungsausgaben, Leistungen der Sozialversicherungen und Teilhabe an allen sonstigen staatlichen Ausgaben erhält.
4. Staatliche Ausgaben für Kinder sind so gesehen eine enorm lohnende „Investition“. Für die Kinder und Familien erzeugt der Staat umgekehrt hingegen eine finanzielle Belastung, die zu einer Benachteiligung gegenüber Kinderlosen und Kinderarmen führt und langfristig sogar zum Rückgang von gewünschten und realisierten Kinderzahlen beigetragen haben dürfte. Auf Dauer destabilisiert sich die gegenwärtige deutsche Finanzpolitik in diesem Sinne selbst.

Prof. Dr. Lothar Krappmann, Mitglied des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes

1. Der Artikel 4 hat dieselbe Verbindlichkeit wie alle anderen Artikel der Konvention. Er ist ein Artikel, der ein *umbrella right* konstituiert, und ist daher vergleichbar mit den Artikeln 2, 3, 6 und 12 CRC. Es ist sinnvoll, ihn zu den Prinzipien der Konvention zu zählen.
2. Artikel 4 deklariert ein prozedurales Recht. Jeder Staat hat regelmäßig in einem transparenten Verfahren zu prüfen, ob alle geeigneten Maßnahmen eingesetzt wurden, um die Artikel der Konvention zu implementieren.
3. Zu den geeigneten Maßnahmen gehört nicht nur die Bereitstellung von finanziellen Mitteln, wie der Artikel 4 deutlich macht.
4. Die Unterscheidung von bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ist zumeist schwer zu vollziehen; die Unterscheidung kann keinen Unterschied in der Mittelbereitstellung begründen (CRC GC 5, para. 6).
5. Voraussetzung eines solchen Verfahrens, in dem die volle Ausschöpfung der Mittel geprüft wird, ist eine vollständige Zusammenstellung aller öffentlichen Ausgaben zur Umsetzung der Kinderrechte, aber auch der weiteren Maßnahmen zu diesem Ziel (CRC GC 5, para. 51).
6. Da der Staat auf die Mitwirkung der Zivilgesellschaft insbesondere bei der Umsetzung der sozialen Rechte angewiesen ist, sind NGOs in diesem Verfahren zu beteiligen (CRC GC 5, para. 27).
7. Kinder und/oder ihre Vertreter sind in diesem Verfahren zu beteiligen, weil es in ihm um Entscheidungen geht, die ihre Angelegenheiten berühren (Art. 12).

8. Falls zentrale Verpflichtungen aus den Kinderrechten nicht voll verwirklicht wurden, ist eine Begründung erforderlich, dass alle Anstrengungen ("every effort") und Einsatz der Mittel "to the maximum extent" unternommen wurden, um diese Verpflichtungen einzulösen (ICESCR GC 3, para. 10).
9. Falls Kinderrechte nicht voll verwirklicht wurden, ist ein Plan erforderlich, wie in einem absehbaren Zeitrahmen die volle Verwirklichung erreicht werden kann ("to achieving progressively the full realization", ICESCR Art. 2, 1; Art. 14).
10. Falls zentrale Verpflichtungen nicht eingehalten werden, ist die internationale Gemeinschaft verpflichtet, für die Verwirklichung zu sorgen, wenn der Staat nachweist, dass er alle Anstrengungen ("every effort") unternommen hat, aber diese nicht ausreichen.
11. Eine Rücknahme erreichter Implementation ist unzulässig (ICESCR GC 13, para. 45: "strong presumption of impermissibility of any retrogressive measures").

Dr. Rudolf Martens, Paritätische Forschungsstelle Berlin Kinderarmut und Regelsatz

Der Paritätische vertritt die Auffassung, Regelsatzverordnung und SGB II und SGB XII müssten dringend reformiert werden, um armutsfest für Familien mit Kindern zu sein.

Das Sozialgesetzbuch XII (Sozialhilfe) regelt in § 28 Abs.1, dass der notwendige Bedarf für den Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen mit Ausnahme der Wohnkosten und einiger Sonderbedarfe nach Regelsätzen befriedigt wird. Die Ausgestaltung der Regelsätze ist von herausgehobener Bedeutung, insofern die Sozialhilfe damit ihre Aufgabe gem. § 1 SGB XII erfüllt, „den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“. Der Paritätische ist mit drei wesentlichen Kritikpunkten und Forderungen an die Öffentlichkeit getreten:

Regelsatzhöhe unzureichend. Der Paritätische hatte bereits im Dezember 2004 die Verabschiedung der damaligen Regelsatzverordnung massiv kritisiert. In einer Expertise konnte er nachweisen, dass die einzelnen Ausgabepositionen zu niedrig angesetzt wurden. Unter uneingeschränkter Offenlegung seiner Berechnungsgrundlagen kam der Paritätische zu dem Ergebnis, dass der Regelsatz – der Methodik des vom Gesetzgeber vorgesehenen Statistikmodells folgend – am 1. Juli 2006 um 20 Prozent von 345 auf 415 Euro angehoben werden müsste, um bedarfsdeckend zu sein.

Regelsatzfortschreibung unangemessen. Neben der Höhe und Struktur des Regelsatzes wurde vor allem auch seine *Fortschreibung* kritisiert. Der Regelsatz wird nämlich *nicht* entsprechend eines an ihn angepassten Preisindex fortgeschrieben, vielmehr ist er an den Rentenwert gebunden. Zu erwarten ist, dass der Rentenwert künftig – wenn überhaupt – kaum noch steigen wird. In Folge davon wird der Realwert des Regelsatzes sinken, wenn die Kopplung an den Rentenwert nicht aufgehoben wird.

Bedarfsermittlung für Kinder fehlt. Die Regelsatzverordnung und das SGB XII sehen keine Bedarfsmessung für Kinder vor. Die Regelsatzhöhe bei Kindern und Heranwachsenden wird nicht – wie der Erwachsenenregelsatz – in der Regelsatzverordnung, sondern in § 28 Abs. 1 SGB II bestimmt. Die Regelleistung beträgt bis

zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60 Prozent und vom 15. bis zur Vollendung des 17. Lebensjahres 80 Prozent des nach § 20 Abs. 2 SGB II maßgebenden Regelsatzes. Somit werden die Regelsätze für Kinder und Heranwachsende normativ vom Erwachsenenregelsatz abgeleitet. Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber überprüft mit diesem Verfahren ausdrücklich nicht das Verbrauchsverhalten bzw. die spezifischen Bedürfnisse von Kindern, vielmehr verlässt er sich darauf, dass die normativ abgeleiteten Regelsatzhöhen bedarfsdeckend sind. Wenn der Regelsatz für Erwachsene nicht bedarfsdeckend ist, so ist auch nicht zu erwarten, dass es die davon normativ abgeleiteten Regelsatzhöhen für Kinder und Heranwachsende sind. Der Paritätische fordert eine eigenständige Untersuchung der Kinderbedarfe zur Ermittlung des Existenzminimums von Kindern und Heranwachsenden.