

Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention messbar machen: Anforderungen der Vereinten Nationen an Kinderrechte-Indikatoren

Bär, Dominik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bär, D. (2018). *Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention messbar machen: Anforderungen der Vereinten Nationen an Kinderrechte-Indikatoren*. (Information / Deutsches Institut für Menschenrechte, Nr. 17). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57822-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention messbar machen

Anforderungen der Vereinten Nationen an Kinderrechte-Indikatoren

Information

Es ist Aufgabe der Bundesregierung, die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in und durch Deutschland sicherzustellen und gegenüber dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes Fort- und Rückschritte darzulegen. Bislang ist es kaum möglich, statistisch fundierte Aussagen über die Umsetzung der Rechte von Kindern in Deutschland zu treffen, da kinderrechtliche Indikatoren fehlen, die bestimmen, welche Informationen fehlen und welche Daten erhoben werden müssten. Die vorliegende Publikation überträgt die Vorgaben des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte zur Entwicklung von Menschenrechts-Indikatoren auf die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention und ihren normativen Gehalt.

Kinderrechte-Indikatoren helfen, die Interaktion zwischen Kindern, dem Staat und der Gesellschaft zu Themen, die Kinder berühren, abzubilden. Sie bestehen aus einem Set präziser Informationen, die auf Basis der normativen Grundlagen der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) eine Messung der Umsetzung der Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention ermöglichen.¹

Die Bedeutung von Indikatoren als Mittel für die Realisierung von Menschenrechten ist mittlerweile weitgehend anerkannt. In der UN-Behindertenrechtskonvention sind sie bereits in Artikel 31 verankert.² Allerdings werden Indikatoren von Staaten längst noch nicht systematisch für die Überwachung aller UN-Konventionen genutzt.³ Staaten sind gehalten, sie entsprechend zu entwickeln und einzusetzen.

Um Menschenrechts-Indikatoren zu entwickeln, empfiehlt das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen vier Schritte: Das jeweilige Recht soll auf seinen normativen Gehalt gelesen und zentrale Attribute des Rechts festgehalten werden (1), diese Attribute sind in kontext-relevante Indikatoren zu übersetzen (2), die Indikatoren gliedern sich für jedes Attribut in Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren (3) und schließlich werden die Indikatoren auf Relevanz und das Vorhandensein von Daten geprüft (4).⁴ Diese Vorgaben werden im Folgenden auf die Umsetzung der UN-KRK und ihren normativen Gehalt übertragen.

Was sind Menschenrechts-Indikatoren?

Menschenrechts-Indikatoren sind laut UN-Hochkommissariat spezifische Informationen über einen Zustand oder eine Lage, eine Absicht, ein Ereignis, eine Aktivität oder ein Ergebnis, das mit einer Menschenrechtsnorm oder einem Menschenrechtsstandard verbunden ist. Sie sprechen Menschenrechtsprinzipien und -probleme an und reflektieren sie; und sie dienen dazu, die Umsetzung und Förderung von Menschenrechten zu überwachen und zu beurteilen.⁵ Ihnen liegen folgende Prinzipien zugrunde:

- Sie gehen von der Gleichwertigkeit aller Menschenrechte aus und betonen die Unteilbarkeit und Verwobenheit von bürgerlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rechten.
- Sie fokussieren darauf, den Einsatz des Pflichtenträgers, also des Staates, zu

messen, das heißt die Anstrengungen, die er unternimmt, um seine Pflichten zu erfüllen.

- Sie messen die Ergebnisse der Anstrengungen des Pflichtenträgers, in dem die Realisierung der Menschenrechte bei den Rechtsträger_innen geprüft wird.
- Sie erkennen und reflektieren die übergreifenden Menschenrechtsnormen wie Nicht-Diskriminierung, Gleichheit, Partizipation, Zugang zu Abhilfe, Rechenschaft etc. bei der und durch die Auswahl der Indikatoren.⁶

Indikatoren bieten, zusammen mit anderen Mitteln, ein konkretes und praktisches Werkzeug, um die Umsetzung der Menschenrechte anzuleiten und zu messen.⁷

Warum Kinderrechte-Indikatoren?

Kinderrechte-Indikatoren dienen der Analyse und Bewertung von Fortschritten bei der Umsetzung bestimmter Maßnahmen, die dazu dienen, die UN-KRK umzusetzen. Sie sind ein Werkzeug, um Standards für die effektive Umsetzung bestimmter Vorgaben zu setzen. Anhand dieser Standards können politische Maßnahmen entwickelt und anschließend evaluiert werden.⁸ Indikatoren dienen also dazu, Maßnahmen messbar zu machen und damit bewerten zu können, ob mit diesen Maßnahmen auch die gewünschten Ziele erreicht werden oder Fortschritte erzielt werden konnten.

Indikatoren helfen vor allem den Staaten, präzise und relevante Informationen und Daten über Umsetzungsprobleme und Missstände zu erheben und damit die eigene Kenntnis zu verbessern. In der Arbeit der UN-Vertragsorgane dienen Indikatoren dazu, den Staaten zu helfen, im Staatenberichtsverfahren relevante und präzise Informationen an die jeweiligen UN-Ausschüsse zu liefern. Damit wird deren Arbeit deutlich erleichtert.⁹ Sie bieten auch eine Methode, um die Umsetzung der Empfehlungen der Vertragsorgane selbst auszuwerten.¹⁰ Was das UN-Hochkommissariat mit Menschenrechts-Indikatoren explizit nicht erreichen möchte, ist ein Ranking von Staaten untereinander, da sich Menschenrechtsprobleme grundsätzlich der Vergleichbarkeit entziehen.¹¹

Wie Menschenrechts-Indikatoren entwickeln?

Das UN-Hochkommissariat gibt sehr detaillierte Empfehlungen für die Entwicklung von Menschenrechts-Indikatoren, die sich auch auf die Erarbeitung von Kinderrechte-Indikatoren übertragen lassen.

Kinderrechte sind Menschenrechte

Da die UN-Kinderrechtskonvention ein Teil des Menschenrechtsschutzsystems ist, braucht es für die Diskussion über Menschenrechts-Indikatoren, ein Verständnis darüber, was Menschenrechte sind. Menschenrechte sind universelle rechtliche Garantien, die Individuen und Gruppen vor Handlungen, die sich gegen ihre fundamentalen Freiheiten, Ansprüche und ihre Menschenwürde richten, schützen und sicherstellen, dass der Staat selbst solche Handlungen unterlässt. Sie sind allen Menschen inhärent und gründen in dem Respekt vor dem Wert und der Würde jedes Einzelnen.¹² Sie sind universal, unveräußerlich, in sich zusammenhängend, ineinandergreifend und unteilbar. Bei der Analyse von Menschenrechten muss man berücksichtigen, dass es Rechtsträger_innen gibt, also jeden einzelnen Menschen, und Pflichtenträger, dies sind die Staaten, die rechtlich gebunden sind, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten.¹³

Der Staat hat die Verpflichtung, die normativen Standards der Rechte umzusetzen und seine sich daraus ergebenden Staatenpflichten, in Maßnahmen und Projekte zu übersetzen, die die Umsetzung von Menschenrechten ermöglichen. Allerdings müssen die vielfach abstrakten rechtlichen Standards in praktische Maßnahmen übersetzt werden.¹⁴ Menschenrechtliche Standards und Prinzipien müssen für die Politikformulierung und Umsetzung operationalisiert und zugänglich gemacht werden.¹⁵ Indikatoren können dabei helfen, den Inhalt von Menschenrechtsnormen und -standards zu verdeutlichen und zu beschreiben. Indikatoren machen gleichzeitig Menschenrechte überprüfbar.¹⁶ Sie können die Umsetzung in nationale Gesetze unterstützen, und sie ermöglichen einen Blick auf konkrete Ergebnisse rechtlicher Vorgaben und politischer Prozesse.¹⁷

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat diese Erkenntnisse in seiner Allgemeinen Bemerkung (General Comment) Nr. 5 zur Entwicklung von Indikatoren und zur Datensammlung als grundlegende Voraussetzungen für die effektive Umsetzung der UN-KRK beschrieben.¹⁸ Entsprechend dieser Vorgabe soll und kann die UN-KRK als normativer Rahmen für die Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren herangezogen werden.

Kinderrechte-Indikatoren sind demnach Indikatoren, die es ermöglichen, für jedes der Kinderrechte zu messen, ob geeignete Strukturen zur Umsetzung der Kinderrechte vorhanden sind, ob diese Rechte im Rahmen menschenrechtlicher Prozesse umgesetzt werden und die Umsetzung der Kinderrechte auch im Ergebnis vorankommt. Startpunkt für die Entwicklung von Indikatoren sind präzise Informationen darüber, was jedes einzelne Kinderrecht inhaltlich ausmacht. Die Auslegung der UN-Kinderrechtskonvention auf Grundlage der Allgemeinen Bemerkungen sowie der Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) des UN-Kinderrechtsausschusses und der Erfahrungen, die aus den Staatenberichtsverfahren gewonnen werden können, stellen eine wichtige Basis für die Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren dar.

Wie sind Kinderrechte-Indikatoren aufgebaut?

Kinderrechte-Indikatoren beziehen sich auf den normativen Gehalt des Rechts, das sie messen sollen, der aus den relevanten Artikeln der UN-KRK und den Allgemeinen Bemerkungen ermittelt werden kann.¹⁹ Die Überführung von in der Regel eher allgemeinen kinderrechtlichen Normen, die sich zudem stellenweise überlappen, in Indikatoren muss sorgfältig geschehen, um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu kommen. Das

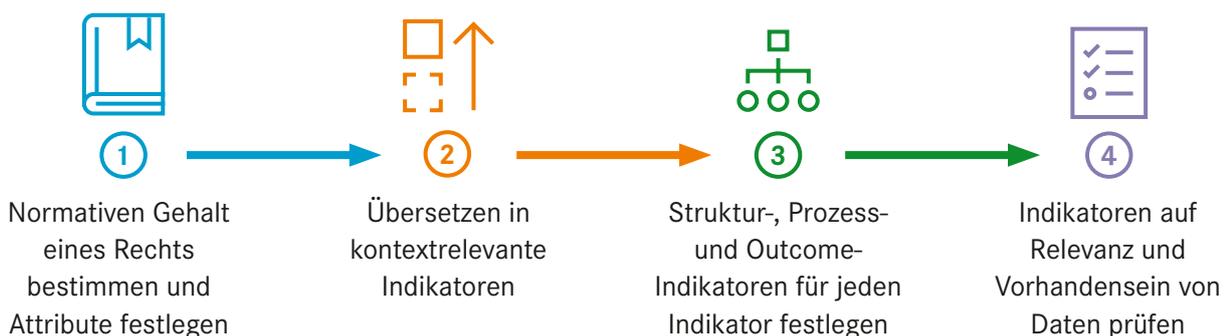
UN-Hochkommissariat beschreibt ein mehrstufiges Vorgehen für die Entwicklung von geeigneten menschenrechtsbasierten Indikatoren in vier Schritten.

Schritt 1: Normativen Gehalt eines Rechts bestimmen und Attribute festlegen

Am Anfang muss der normative Gehalt eines Menschenrechts in verschiedene Charakteristika oder Attribute übertragen werden. Für Kinderrechte-Indikatoren geschieht dies auf der Basis der einzelnen Artikel der UN-KRK. Der ausgewählte Artikel wird daraufhin „gelesen“, um die relevanten Staatenpflichten zu identifizieren. Die UN-Konvention und andere relevante Dokumente (General Comments, Concluding Observations, Views) des zuständigen Ausschusses werden dabei miteinbezogen.²⁰ Außerdem wird die Lesart benachbarter Ausschüsse und anderer Gremien des Menschenrechts-Systems betrachtet und so die allgemeine Rechtsmeinung bestimmt.

Aus dem normativen Gehalt und dem Bezug auf die Staatenpflichten bestimmt sich, was gemessen werden muss. Für die Rechte, für die das UN-Hochkommissariat bereits Indikatoren entwickelt hat, hat es sich forschungspragmatisch als sinnvoll erwiesen, die Zahl der zu messenden Attribute zu begrenzen. Das UN-Hochkommissariat hat im Durchschnitt vier Attribute pro Recht identifiziert, da dadurch eine gute Detailliertheit in der Messung der Umsetzung der Rechte erreicht werden kann.²¹ Für das Recht auf Bildung nach Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hat das UN-Hochkommissariat beispielsweise die folgenden vier Attribute bestimmt: (1) Die generelle Grundschulbildung²², (2) der Zugang zu Sekundar- und höherer Bildung, (3) die Curricula

Grafik 1: Vier Schritte für die Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren



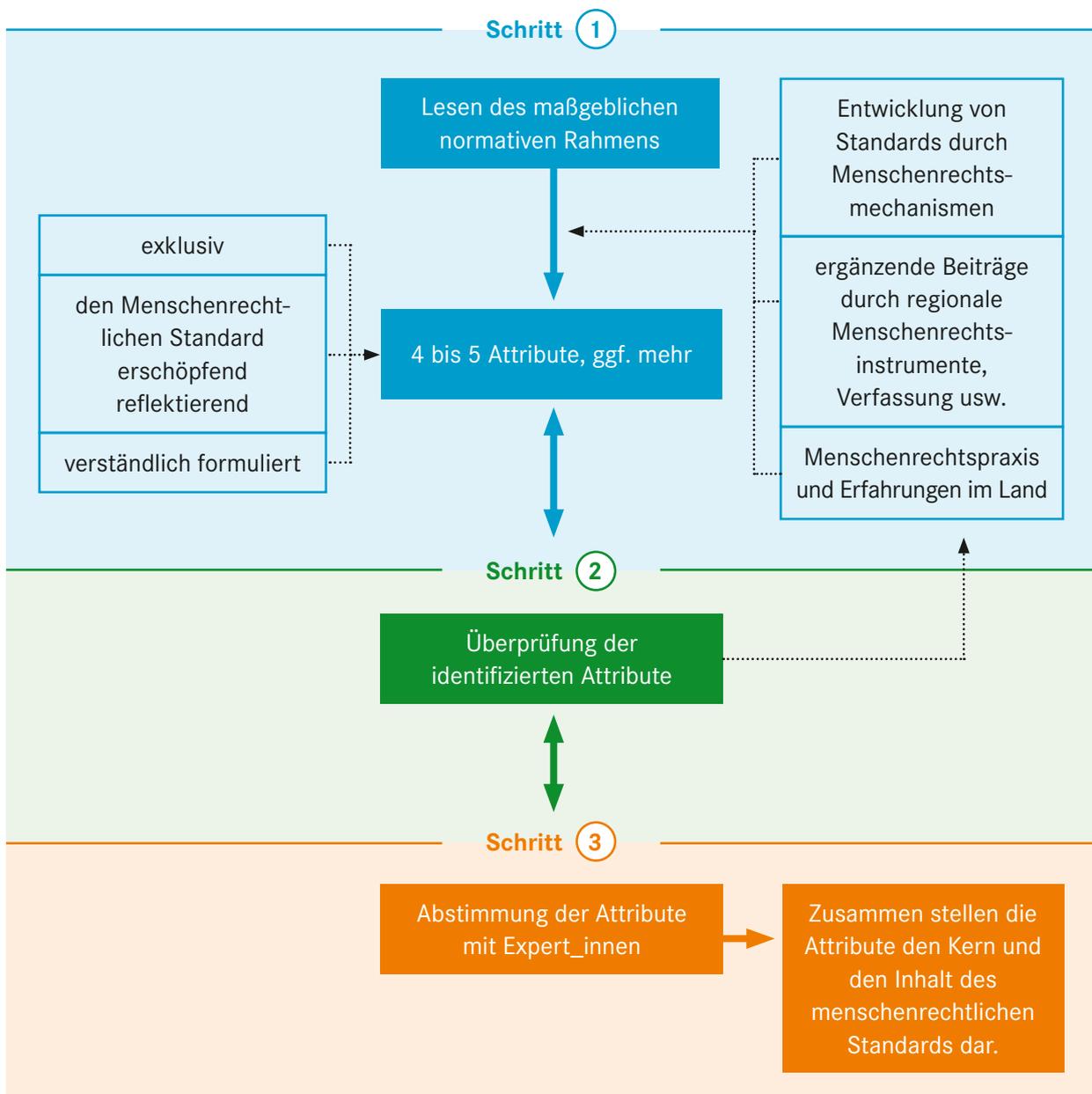
und Ressourcen für Bildung, (4) die Bildungsmöglichkeiten und Freiheit der Bildung.²³

Indem Attribute – im Grund Kernelemente beziehungsweise Kernverpflichtungen – eines Rechts identifiziert werden, wird der Prozess der Auswahl und die Entwicklung von passenden Indikatoren oder Clustern von Indikatoren einfacher. Die Idee von Attributen eines Rechts hilft, den Inhalt eines Rechts konkret zu machen und stellt eine Verbindung zwischen dem normativen

Standard eines Rechts und dem Indikator eines Rechts her. Dabei sind für die Identifizierung der Attribute eines Rechtes drei Schritte notwendig:

- erschöpfendes Lesen des Menschenrechtsstandards, beginnend in den Kernmensenrechtsverträgen
- reflektieren der Essenz des normativen Gehalts
- festhalten möglichst exklusiver Attribute, die sich nicht mit denen anderer Rechte überlappen²⁴

Grafik 2: Identifizierung von Attributen



Quelle: UN, OHCHR (2012b): Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation, S. 76, eigene Übersetzung

Schritt 2: Übersetzen in kontextrelevante Indikatoren

Im nächsten Schritt werden dann Cluster verschiedener Typen von Indikatoren für jedes der Attribute ausgewählt.²⁵

Es gibt verschiedene Arten von Indikatoren, je nachdem, welche Datenbasis sie verwenden. Sie können qualitativ oder quantitativ sein. Erstere decken Informationen ab, die als schriftlicher oder mündlicher Bericht oder in einer kategorischen Form vorliegen. Letztere sind Statistiken, also Daten, die als Zahlen erhoben worden sind. Beide Ansätze sollten in der Regel nicht für sich allein stehen, sondern einander ergänzen. Das UN-Hochkommissariat empfiehlt, auf beide Arten von Daten

zurückzugreifen, um ein möglichst breites Bild der Situation zu bekommen. Quantitative Indikatoren können die qualitative Evaluation fördern, indem die Stärke bestimmter Ereignisse prozentual oder als Index gemessen wird. Qualitative Informationen können die Interpretation quantitativer Indikatoren unterstützen.²⁶

Außerdem lassen sich Kinderrechte-Indikatoren als faktenbasiert oder urteilsbasiert kategorisieren – oder anders ausgedrückt: als objektiv und subjektiv. Subjektive Indikatoren, die auf einem Urteil beruhen, hängen von persönlichen Bewertungen ab, daher sind sie nicht einfach überprüfbar. Objektive Indikatoren sind verifizierbar und können einfacher interpretiert und zum Vergleich über die

Grafik 3: Kategorien von Indikatoren, die für die Messung von Menschenrechten genutzt werden

	objektiv oder faktenbasiert	subjektiv oder bewertend
quantitativ	<p>Indikator in quantitativer Form auf Informationen zu Merkmalen, Fakten oder Ereignissen basierend, die im Prinzip direkt beobachtbar und verifizierbar sind</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beispiel 1: Verbreitung von Untergewicht bei Kindern im Alter von unter fünf Jahren ▪ Beispiel 2: Anzahl von dokumentierten willkürlichen Hinrichtungen 	<p>Indikator in quantitativer Form auf Informationen beruhend, die eine Annahme, eine Meinung, eine Einschätzung oder eine Beurteilung sind, die eine Rangordnung nutzt</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beispiel 1: Anteil der Menschen, die sich sicher fühlen, wenn sie nachts allein unterwegs sind ▪ Beispiel 2: Beurteilung des Grades der Meinungsfreiheit durch eine Experten-gruppe
qualitativ	<p>Indikator als Bericht in einer festgelegten Form, der auf Informationen über Merkmale, Fakten oder Ereignissen beruht, die im Prinzip direkt beobachtbar und verifizierbar sind</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beispiel 1: Status der Ratifizierung eines Menschenrechtsvertrags ▪ Beispiel 2: faktische Beschreibung eines Ereignisses, bei dem es zu physischer Gewalt gegen ein Opfer gekommen ist 	<p>Indikator als Bericht nicht in einer festgelegten Form, beruhend auf einer Information, die eine Annahme, eine Meinung, eine Einschätzung oder Bewertung ist</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beispiel 1: Einschätzung als Bericht, wie unabhängig und fair die Justiz ist ▪ Beispiel 2: Ist das Recht auf Nahrung voll garantiert durch Gesetze und in der Praxis?

Zeit oder zwischen Bevölkerungsgruppen genutzt werden.²⁷ Beide Kategorien sind miteinander verschränkt, so dass es objektive und quantitative, subjektive und quantitative, subjektive und qualitative sowie objektive und qualitative Indikatoren gibt (siehe dazu die Grafik Nr. 3).

Schritt 3: Auswahl von Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren

Um die verschiedenen Dimensionen – respektieren, schützen und gewährleisten – der Staatenpflichten für die Umsetzung der Menschenrechte abbilden zu können, empfehlen die Vereinten Nationen zur Messung der Umsetzung der Attribute jeweils ein Set verschiedener Arten von Indikatoren festzulegen und zu nutzen. Zu jedem Attribut braucht es Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren, die nacheinander bestimmt werden müssen.²⁸

Struktur-Indikatoren (Verpflichtungen) machen die Akzeptanz, die Absicht oder den Einsatz für Menschenrechtsstandards sichtbar. Sie messen Erfüllungsabsichten, indem die Ratifizierung von Menschenrechtsübereinkommen, die Übernahme von rechtlichen Instrumenten sowie die Existenz und die Einrichtung von grundlegenden institutionellen Mechanismen geprüft wird, die für die Einhaltung der Menschenrechte notwendig sind. Beispiele für Struktur-Indikatoren sind die Anzahl ratifizierter Menschenrechtsverträge und Zusatzprotokolle, die Verabschiedung von Rechtsvorschriften, der Zeitrahmen und Umfang von politischen Maßnahmen und Aktionsplänen oder das Inkrafttreten und der Umfang von formalen Verfahren wie der Inspektion von Polizeieinheiten oder Haftanstalten durch unabhängige Aufsichtsbehörden.²⁹

Prozess-Indikatoren (Bemühungen) dienen dazu, kontinuierlich die Maßnahmen zu bewerten, die der Pflichtenträger unternimmt, um seine Pflichten zu erfüllen. Sie messen die Bemühungen des

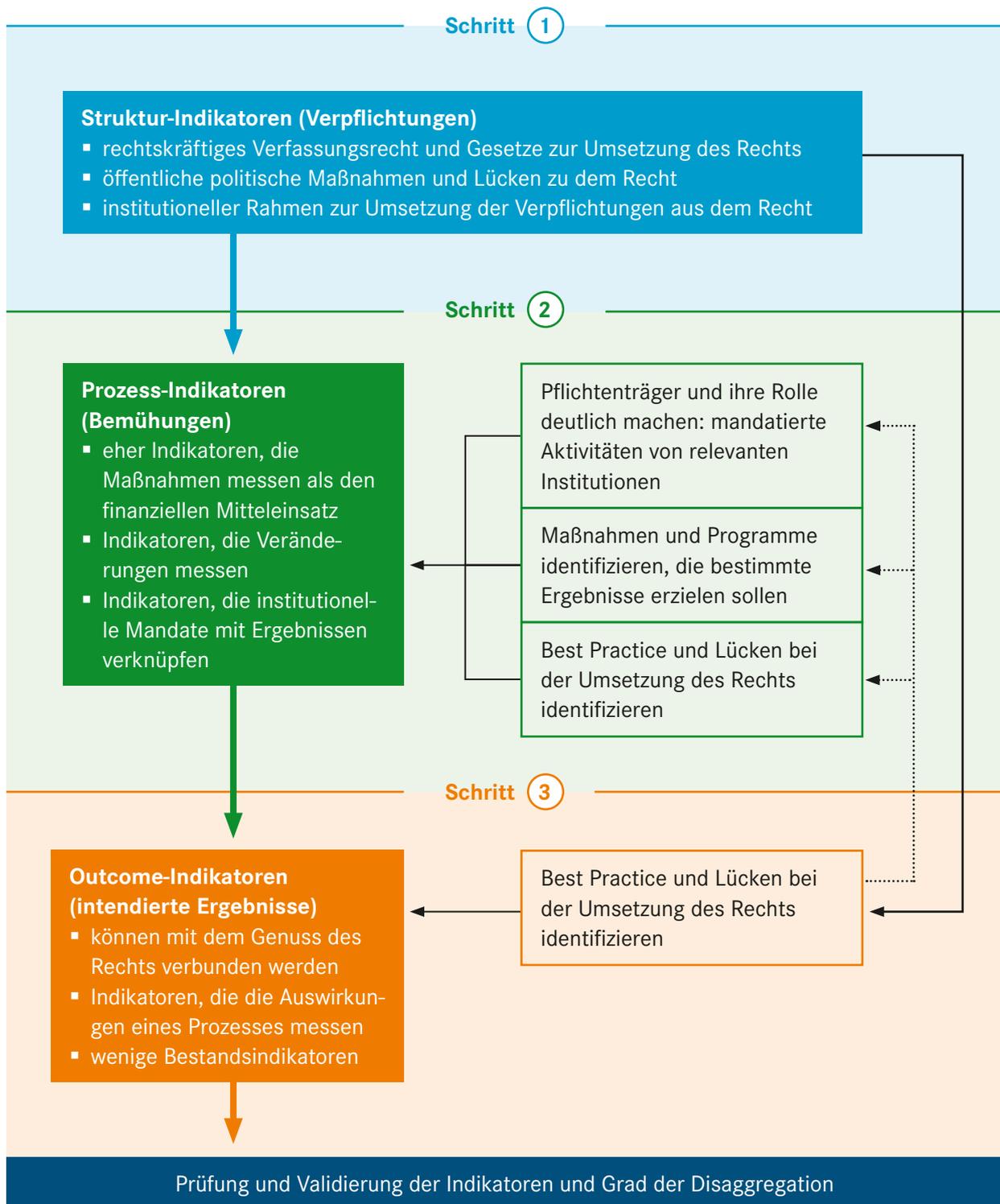
Pflichtenträgers, seine menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Beispiele für Prozess-Indikatoren sind die Überprüfung der Mittelverwendung oder die Anreize, die der Staat setzt, und das Bewusstsein, mit dem er menschenrechtliche Themen behandelt.³³

Outcome-Indikatoren (intendierte Ergebnisse) richten den Blick auf die Ergebnisse dieser Bemühungen für Individuen oder Gruppen. Sie führen die Auswirkungen verschiedener Prozesse zusammen. Beispiele für Outcome-Indikatoren sind der Anteil der Arbeitskräfte, die sozial abgesichert sind, die Anzahl der Entschädigungen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder Falschurteilen sowie Bildungsabschlüsse einer bestimmten Bevölkerungsgruppe.³¹

Für die Identifizierung von relevanten Struktur-, Prozess- oder Outcome-Indikatoren können sehr gut die Allgemeinen Bemerkungen und die Abschließenden Bemerkungen von Staatenberichtsverfahren der Vertragsorgane – hier besonders des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes – als wichtige Grundlage genommen werden. Entsprechend können die Indikatoren anschließend für den Follow up-Prozess zum Staatenberichtsverfahren und die Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen genutzt werden.³²

Für die Überprüfung einiger übergreifender Menschenrechtsnormen wiederum müssen zudem aufgeschlüsselte Daten herangezogen werden können – auch für die Überprüfung des Diskriminierungsverbotes. So können für verschiedene Gruppen Rückschlüsse auf die Umsetzung des jeweiligen Menschenrechts gezogen werden. Wenn beispielsweise der Indikator für den Zugang zu kostenlosem Grundschulbesuch für eine Gruppe deutlich nach unten ausschlägt, weist dies auf mögliche Ungleichheiten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen hin.³³

Grafik 4: Auswahl von Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren



Quelle: UN, OHCHR (2012b): Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation, S. 78, eigene Übersetzung

Schritt 4: Prüfung der Kinderrechte-Indikatoren auf Relevanz und Vorhandensein von Daten

Wurden für die verschiedenen Attribute eines Rechts jeweils ausreichend Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren bestimmt, muss abschließend geprüft werden, ob sie bestimmte Kriterien erfüllen. Ein Kinderrechte-Indikator ist nutzbar, wenn er:

- im normativen Gehalt des Rechts verankert ist,
- jedes Menschenrecht als gleichwertig anerkennt,
- auf die Verantwortung der Pflichtenträger fokussiert,
- die überschneidenden Menschenrechtsnormen erkennt und reflektiert,
- relevant und zuverlässig ist,
- unabhängig ist bei der Datenerhebung vom untersuchten Gegenstand,
- global bedeutsam ist, aber auch kontextualisierbar und disaggregierbar,
- transparent in den Methoden und zeitgebunden ist und
- spezifisch, aber einfach ist.³⁴

Warum braucht es für Deutschland spezifische Indikatoren?

Der konzeptionelle Rahmen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte möchte und kann keine Liste mit Indikatoren vorgeben, die für alle Länder, unabhängig von deren sozialer, politischer oder wirtschaftlicher Entwicklung, gilt. Genauso wenig möchte es ein Werkzeug für einen globalen Vergleich zwischen Ländern zu deren Verwirklichung der Menschenrechte schaffen.³⁵ Aus Sicht des UN-Hochkommissariats braucht es für jedes Land Indikatoren, die eine Einschätzung der nationalen Situation zulassen und die im nationalen Kontext akzeptiert werden. Daher fordert das UN-Hochkommissariat die Vertragsstaaten dazu auf, Indikatoren für ihre spezifische Situation zu entwickeln.³⁶

Aus diesem Grund hat auch der für die UN-KRK zuständige UN-Ausschuss Deutschland im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens 2014 aufgefordert, spezifische Kinderrechte-Indikatoren zu entwickeln.³⁷

Warum ist staatliches Monitoring mit Kinderrechte-Indikatoren sinnvoll?

Das Bundesjugendkuratorium weist darauf hin, dass bei politischen Entscheidungen im Politikfeld

„Kinder und Jugendpolitik“ in Deutschland bisher selten eine kinderrechtsbasierte Indikation verwendet wird. Es existierten keine explizit kinderrechtsbasierten Datenerhebungen zur Lebenssituation von Kindern in Deutschland. Wie auch andere kritische Stimmen spricht es deshalb davon, dass – oft von „gefühlten Realitäten“ ausgehend – politische Entscheidungen getroffen werden.³⁸ Politische Entscheidungen in diesem Politikfeld könnten durch die Verwendung von kinderrechtsbasierten Indikatoren für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention stärker evidenzbasiert getroffen werden.

Solche auf Deutschland zugeschnittenen Kinderrechte-Indikatoren würden sichtbar machen, wie die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland insgesamt vorankommt und wo besondere Probleme liegen. Die Verwendung von Kinderrechte-Indikatoren erleichtert es zudem, Entwicklungstrends über die Jahre abzubilden und die Wirkungen einzelner politischer Maßnahmen sichtbar zu machen. Die Konzentration auf die Kinderrechte könnte dazu beitragen, die gesellschaftliche Akzeptanz von entsprechenden politischen Entscheidungen zu stärken und über grundsätzliche Fragen einer Kinderpolitik hinaus verbessertes Wissen zu erhalten.

Kinderrechte-Indikatoren zu entwickeln und zu etablieren, ist ein längerfristiger Prozess. Hier spielen zahlreiche Interessen eine Rolle. Da Indikatoren nicht grundsätzlich neutral sind, sondern schon die Themenwahl und die Indexentwicklung einen Ausgleich zwischen verschiedenen Positionen nötig macht³⁹, ist es empfehlenswert, Kinderrechte-Indikatoren in einem partizipativen Multistakeholder-Prozess zu erarbeiten, beziehungsweise Stakeholder regelmäßig mit einzubeziehen.⁴⁰

Kinderrechte-Indikatoren müssen dabei von Indikatoren für das kindliche Wohlbefinden (Well-Being-Indikatoren) unterschieden werden. Letztere sind Outcome-Indikatoren und können deshalb als Teil einer Kinderrechte-Architektur verwendet werden.⁴¹ Sie beschreiben die Lage von Kindern, während die ergänzenden Kinderrechte-Indikatoren (Struktur- und Prozess-Indikatoren) die Interaktion zwischen Kindern, dem Staat und der Gesellschaft zu Themen, die Kinder berühren, ins Auge fassen.⁴²

- 1 European Union Agency for Fundamental Rights (2010): Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union. Wien, S. 14.
- 2 Siehe dazu auch: Hirschberg, Marianne (2012): Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- 3 UN, OHCHR (2012b): Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation. Summary. Genf, S. III.
- 4 UN, OHCHR (2012a), a.a.O. UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR): (2012a): Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation. New York und Genf.
- 5 Ebd., S. 16.
- 6 UN, OHCHR (2012b), a.a.O., S. 5.
- 7 Ebd., S. I.
- 8 Ebd., S. III.
- 9 UN, OHCHR (2012a), a.a.O., S. 2.
- 10 UN, OHCHR (2012b), a.a.O., S. I.
- 11 Ebd., S. IV.
- 12 Ebd., S. 2.
- 13 UN, OHCHR (2012a), a.a.O., S. 10.
- 14 Ebd., S. 14.
- 15 Ebd., S. 2.
- 16 Ebd., S. 14.
- 17 Ebd., S. 2.
- 18 UN, Committee on the Rights of the Child (2003): General Comment No. 5, 27 November 2003, UN Doc. CRC/GC/2003/5, Ziffer 48.
- 19 UN, OHCHR (2012b), a.a.O., S. 5.
- 20 UN, OHCHR (2012a), a.a.O., S. 32.
- 21 Ebd., S. 31.
- 22 Im englischen Original: „Universal primary Education“. UN, OHCHR (2012a), a.a.O., S. 93.
- 23 Ebd.
- 24 Ebd., S. 31.
- 25 Ebd., S. 32.
- 26 Ebd., S. 16.
- 27 Ebd., S. 17.
- 28 Ebd., S. 34.
- 29 Ebd., S. 34.
- 30 Ebd., S. 36.
- 31 Ebd., S. 37.
- 32 UN, OHCHR (2012b), a.a.O., S. 7.
- 33 Ebd., S. 8.
- 34 UN, OHCHR (2012a), a.a.O., S. 50.
- 35 UN, OHCHR (2012b), a.a.O., S. 5.
- 36 UN, OHCHR (2012a), a.a.O., S. 44.
- 37 UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding Observations, UN-Doc. CRC/DEU/CO/3-4, Ziffer 16.
- 38 Vgl. Bundesjugendkuratorium (2013): Von gefühlten zu gelebten Realitäten. Plädoyer für einen Datenbericht zur Entwicklung der Kinderrechte in Deutschland: https://www.bundesjugendkuratorium.de/assets/pdf/press/BJK_Plaedoyer_Kinderrechte_030913.pdf (abgerufen am 25.09.2017). Und Schutter, Sabina (2016): Von gefühlten zu empirischen Realitäten: Überlegungen zu einem indikatorenbasierten Datenbericht zur Entwicklung der Kinderrechte in Deutschland. In: Mennen, Gerald / Schraper, Christian (Hg.): Kinderrechte als Fixstern moderner Pädagogik – Grundlagen, Praxis, Perspektiven. Weinheim und Basel. S. 290–299.
- 39 UN, OHCHR (2012b), a.a.O., S. IV.
- 40 Beispielhafte partizipative Prozesse zur Indikatorenentwicklung führte das Dänische Institut für Menschenrechte und die Grundrechteagentur der Europäischen Union durch. Vgl.: European Union Agency for Fundamental Rights (2010), a.a.O. und The Danish Institute for Human Rights (2015): Gold Indicators. Measuring the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Kopenhagen.
- 41 European Union Agency for Fundamental Rights (2010): a.a.O., S. 20.
- 42 Lundy, Laura (2014): United Nations Convention on the Rights of the Child and Child Wellbeing. In: Ben-Arieh, Asher et al. (Hg): Handbook of Child Well-Being, Dordrecht, S. 2435–2462.

Impressum

Information Nr. 17 | April 2018 | ISSN 2509-9493 (online)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

AUTOR: Dominik Bär

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet