# EUROPÄISCHES PARLAMENT

*2004* *2009*

*Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres*

14.6.2007

# ARBEITSPAPIER

Im Hinblick auf eine europäische Kinderrechtsstrategie

**Teil 2: Schwerpunkte**

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Roberta Angelilli

## III. VORRANGIGE BEREICHE, AUF DIE DIE STRATEGIE ANZUWENDEN WÄRE

### l. Bekämpfung jeder Form von Gewalt

Gewalt gegen Kinder, in welcher Form auch immer, ist unentschuldbar. Dies ist der Hauptgedanke des bei der Anhörung am 17. April vorgelegten Berichts von Professor Pinheiro, der auch im vorliegenden Bericht uneingeschränkt unterstützt wird[1].
Aus diesem Grund gilt es nicht nur, Verursacher von Gewalt zu bestrafen, sondern auch eine Strategie zur Verhütung von Gewalt gegen Kinder auszuarbeiten.

Die Europäische Union hat im Kampf gegen die Gewalt, deren Opfer Kinder sind, bereits mehrere Instrumente bereitgestellt: die Programme DAPHNE und AGIS [2]; den Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels[3]; den Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels[4]; den Beschluss des Rates vom 29. Mai 2000 zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet[5]; den Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie [6] sowie verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch.

Zu dem letztgenannten Aspekt hat Kommissionsmitglied Frattini in der Anhörung am 17. April angekündigt, dass die Kommission darauf hinarbeite, in Zusammenarbeit mit den Reiseveranstaltern die Maßnahmen zur Eindämmung des Stroms von Sextouristen aus den Mitgliedstaaten zu verstärken, was von der Berichterstatterin begrüßt wird, die im Übrigen hofft, dass Verfahren zur besseren Koordinierung der extraterritorialen Strafverfolgung eingeführt werden. Kommissionsmitglied Frattini hat im Übrigen eine Mitteilung über die Internetkriminalität angekündigt, die am 22. Mai 2007 angenommen wurde.

Hinsichtlich der sexuellen Ausbeutung von Kindern sei daran erinnert, dass im Europarat die Verabschiedung einer Konvention zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch bevorsteht, zu der die Mitgliedstaaten der EU ihre Haltung im Rahmen des Ausschusses „Artikel 36“ abgestimmt haben. In diesem Zusammenhang wurde der Beitritt der Gemeinschaft und/oder der EU zu dieser Konvention ins Spiel gebracht. Die Berichterstatterin kann einen solchen Beitritt nur befürworten und würde sich wünschen, dass in dieser Angelegenheit eine Grundsatzentscheidung getroffen würde, um der EU in Zukunft die Möglichkeit zu geben, an den Verhandlungen über künftige Konventionen zu Aspekten des Strafrechts teilzunehmen, insbesondere der Konventionen zum Schutz der Kinder, und sie

---

[1] Sérgio Paulo Pinheiro war Leiter der UN-Studie „Gewalt gegen Kinder“. Das Dokument ist auf mehreren Webseiten einzusehen, darunter auf http://www.unicef.org..

[2] Zweck dieses Programms ist es, die Angehörigen der Rechtsberufe, die Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden sowie Vertreter von Organisationen für Opferhilfe aus den EU-Mitgliedstaaten und den Bewerberländern beim Aufbau europaweiter Netzwerke zu unterstützen sowie Informationen und bewährte Vorgehensweisen auszutauschen.

[3] EU-Aktionsplan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels, ABl. C 311 vom 9.12.2005.

[4] ABl. L 203 vom 8.2002.

[5] ABl. L 138 vom 9.6.2000.

[6] ABl. L 13 vom 20.1.2004, S.44.

zu ratifizieren.

Im Übrigen muss dringend ein System zum Schutz der Kinder vor sexuellem Missbrauch geschaffen werden, das wirksame und abgestimmte Kontrollmechanismen vorsieht, damit Personen, die nach einer Verurteilung als für die Arbeit mit Kindern ungeeignet angesehen werden, der Zugang zu bestimmten Berufen auch wirklich verwehrt werden kann. Daher hofft die Berichterstatterin, dass der Rat die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Fällen sexueller Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie verstärkt, indem er die Kooperation beim Informationsaustausch über Vorstrafen auf EU-Ebene verbessert und den Mitgliedstaaten einige Mindestpflichten auferlegt. Dies ist erforderlich, um zu gewährleisten, dass das Verbot der Ausübung von Tätigkeiten in Verbindung mit Kindern, das in einem Mitgliedstaat gegen einen verurteilten Sexualstraftäter verhängt wird, auch in den anderen Mitgliedstaaten rechtliche Wirkungen hat.

Im Bereich der Internet-Kinderpornografie prüft die Kommission derzeit nach Rücksprache mit einigen Banken und den wichtigsten Kreditkartenunternehmen die Möglichkeit, Websites, über die kinderpornografisches Material vertrieben wird, vom Online-Zahlungsverkehr auszuschließen. Das ist eine lobenswerte Initiative, die unsere uneingeschränkte Aufmerksamkeit verdient und mit der wir uns eingehender befassen sollten.
Im konkreten Fall sähe das folgendermaßen aus: Falls eine Bank – oft nach Meldung des Kreditkarteninstituts, das die Kontrolle durchgeführt hat – den Vertrag mit einem Online-Händler von kinderpornografischem Material kündigt, sollte sie berechtigt sein, die Information im Interesse des „Wohls des Kindes“ an andere Kreditinstitute weiterzugeben. Zu diesem Zweck müsste eine Datenbank eingerichtet werden, die ein – ständig zu aktualisierendes – Verzeichnis der Kinderpornografie-Händler enthält. Die Informationen über derartige Händler sollten außerdem sofort der Polizei des betreffenden Mitgliedstaats, Europol und Interpol übermittelt werden. Ferner sind im Bereich der Online-Kinderpornografie an die Öffentlichkeit gerichtete Informations- und Sensibilisierungskampagnen wünschenswert, um die Kinder zu schützen und die Täter zu verurteilen.

Im Bereich der über das Netz verbreiteten Gewalt ist außerdem ein seriöses Selbstregulierungssystem von Websites erstrebenswert, die Kindermobbing-Bilder oder -videos verbreiten. Die Netzbetreiber sollten über die Inhalte wachen, die auf ihren Websites kursieren, und das so genannte „Cybermobbing“, das Gewalt unter Kindern sowie die Demütigung von Schülern und Lehrer fördert, unterbinden.
In diesem Zusammenhang begrüßt die Berichterstatterin das Gemeinschaftsprogramm „Safer Internet Plus (2005-2008)“ zur Förderung einer sichereren Nutzung des Internet und neuer Online-Technologien, in dessen Rahmen entsprechende Telefonnummern und Hotlines eingerichtet wurden, um mit illegalen und schädlichen Inhalten in Berührung kommenden Kindern zu helfen.
Ebensolche Aufmerksamkeit muss den anderen Kommunikationsmitteln, insbesondere dem Fernsehen, gelten, um die Übertragung von Gewalt verherrlichenden oder zumindest nicht für Kinder geeigneten Bildern und Inhalten zu überwachen und einzuschränken.
Eine andere schlimme Form der Gewalt gegen Kinder, der entgegengewirkt werden muss, sind Genitalverstümmelungen. Im Zuge einer anschwellenden Einwanderung, die nicht immer durch eine wirkliche Integration ergänzt wird, ist auch in der Europäischen Union ein

schwindelerregender Anstieg dieses Phänomens festzustellen. Oft führen erbötige Ärzte derartige Operationen illegal durch, doch noch häufiger werden die Kinder, die diesem Ritual unterzogen werden sollen, in ihre Herkunftsländer gebracht und dort verstümmelt, ohne Informationen oder spezielle medizinische Betreuung. Zurück bleibt ein dauerhafter Schaden mit schweren Folgen für die physische und psychische Gesundheit des Opfers.
Es wäre angebracht, in Bezug auf dieses Problem eine Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern ins Auge zu fassen.

Im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels[7] legt die Berichterstatterin Wert darauf, den zusätzlichen Nutzen hervorzuheben, der sich durch die Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust ergeben kann, und vertritt die Auffassung, dass alle Mittel eingesetzt werden müssen, um deren Handeln zum Schutz der Kinder vor dieser Geißel sowie vor allen anderen Formen von Gewalt und Ausbeutung, nicht nur der sexuellen, zu stärken. Die Ausbeutung eines Kindes kann nämlich die unterschiedlichsten Formen annehmen, so der Einsatz von Kindern zum Betteln, der ganz eindeutig die Würde des Kindes verletzt und schwerwiegende psychische Schäden verursacht und deshalb in allen Mitgliedstaaten verboten werden müsste. Die Berichterstatterin wünscht daher, dass die Mitgliedstaaten Europol und Eurojust alle zweckdienlichen Informationen übermitteln, durch die sich ihre Wirksamkeit verbessern ließe, und dass Europol seine Zusammenarbeit mit Interpol, aber auch mit Frontex verstärkt.

Kommissionsmitglied Frattini hatte bei der Anhörung vom 17. April den Willen bekräftigt, in enger Zusammenarbeit mit der Industrie die Videogewaltspiele zu bekämpfen, was von der Berichterstatterin uneingeschränkt befürwortet wird.

## 2. Bekämpfung von Armut und Diskriminierung und das Recht auf Bildung

Diese Strategie versteht sich als Maßnahme zur Unterstützung und praktischen Verwirklichung der Millenniumsziele, die globale Prioritäten für alle Bewohner unseres Planeten, in erster Linie jedoch für die Kinder festlegen. Zu den Zielen gehören die Bekämpfung extremer Armut, Primarschulbildung für alle, Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter, Senkung der Kindersterblichkeit, Kampagnen zur HIV/AIDS-Prävention und Impfkampagnen.
Darüber hinaus müssen die Kinder vor den schlimmsten Formen der Ausbeutung geschützt werden, wie Kinderarbeit, Beteiligung von Kindern an Konflikten (Kindersoldaten) und Haussklaverei.

Armut führt oft zu sozialer Ausgrenzung und zu Diskriminierung.
In ihrer Mitteilung kündigt die Kommission an, dass sie die Absicht habe, von 2007 an die Bündelung der Aktionen in der EU zur Bekämpfung der Kinderarmut anzustreben.

In der Tat ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sich die EU dieser Probleme annimmt und sich damit ganz auf der Linie des Übereinkommens über die Rechte des Kindes bewegt, in dessen Artikeln 27 und 28 das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard sowie das

[7] Zu diesem Thema hat Kommissionsmitglied Frattini angekündigt, dass der 17. Oktober zu einem entsprechenden Gedenktag erklärt werden solle.

Recht des Kindes auf Bildung bekräftigt werden. Das Recht auf Bildung ist im Übrigen auch in Artikel 14 der Grundrechtecharta enthalten.

Die EU muss außerdem dafür sorgen, dass keine Diskriminierung auf dem Gebiet des Zugangs zur Bildung geduldet wird. Gegenwärtig verpflichtet jedoch nur die Richtlinie des Rates 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft die Mitgliedstaaten dazu, jede Form von unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung im Bildungsbereich zu verbieten. Konkret bedeutet dies, dass beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nur die ethnischen Minderheiten in den Genuss des Schutzes vor Diskriminierung im Bildungsbereich kommen, nicht aber die religiösen und sprachlichen Minderheiten. Nach Auffassung der Berichterstatterin müssten daher neue Vorschriften erlassen werden, um den Anwendungsbereich der Schutzmaßnahmen gegen die Diskriminierung beim Zugang zur Bildung zu erweitern[8].
2007 ist das Jahr der Chancengleichheit für alle. Die Berichterstatterin regt an, dass sich die Kommission eingehend mit der Ausarbeitung einer neuen Richtlinie befasst, deren Anwendungsbereich sämtliche Bereiche der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Artikel 3) abdeckt, und ihre Anwendbarkeit auf alle Diskriminierungsgründe gewährleistet, die in Artikel 13 EG-Vertrag aufgeführt sind: Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion, Weltanschauung, sexuelle Orientierung und Behinderung.

Gerade Kinder mit Behinderungen müssen eine der Hauptzielgruppen zukünftiger Aktionen der Europäischen Union im Bereich der Förderung von Kinderrechten bilden.
Hierzu sei hervorgehoben, dass behinderte Kinder eher „anders befähigte“ Kinder sind, weshalb es sehr wichtig ist, dazu beizutragen, dass sie sich vollständig entwickeln können und geachtet werden.

Die Berichterstatterin ist darüber hinaus der Ansicht, dass in bestimmten Fällen, und zwar vor allem bei Roma-Kindern, positive Aktionen zur Bekämpfung der Diskriminierung unternommen werden müssten. Dies scheint die einzige Möglichkeit zu sein, der Segregation entgegenzuwirken, der sie gelegentlich ausgesetzt sind[9].

Insbesondere sollten sowohl Einschulungskampagnen zur Bekämpfung der niedrigen Alphabetisierungsrate als auch konkrete Aktionen gegen die hohe Schulabbruchquote bei Roma-Kindern gefördert werden.
Gleichzeitig müssten Impf- und angemessene Gesundheitsbetreuungsprogramme der medizinischen Einrichtungen für Roma-Neugeborene und -Kinder unterstützt werden, da diese Bevölkerungsgruppe ein hohes Krankheitsrisiko aufweist.

Außerdem sollten gezielte Anstrengungen zugunsten der Straßenkinder unternommen werden, über die mehr als unvollständige Daten vorliegen, während ihre Notlage zielgerechte Maßnahmen rechtfertigen würde.

[8] Vgl. zu diesem Punkt den themenspezifischen Bericht Nr. 4 des Netzes der Sachverständigen für Grundrechte vom 25. Mai 2006, S. 45.
[9] Beispiele für bewährte Vorgehensweisen finden sich im oben genannten Bericht, S. 46 ff.

## 3. Rechte der Kinder mit Migrationshintergrund

In ihrer Mitteilung unterstreicht die Kommission: „Eine weitere wichtige Aufgabe ist es, dafür zu sorgen, dass die Rechte der Kinder, die als Zuwanderer, Asylsuchende oder Flüchtlinge zu uns kommen, vollständig geachtet werden – nach dem Recht der EU und der Mitgliedstaaten ebenso wie in der Politik.“[10] Die Berichterstatterin kann sie nur dazu ermuntern, sich dieser wichtigen Aufgabe zu stellen.

Im Bereich des Asylrechts müssten dem Europäischen Parlament und dem Rat von der Kommission in den kommenden Monaten neue Instrumente im Hinblick auf eine gemeinsame Asylregelung unterbreitet werden. Die Berichterstatterin macht schon jetzt auf die Tatsache aufmerksam, dass die besondere Lage der Kinder bei allen Maßnahmen in diesem Bereich stärker berücksichtigt werden muss. Obwohl die derzeit vorhandenen Instrumente bereits Bestimmungen zum Schutz der Kinder enthalten, reichen sie noch immer nicht aus, und bei ihrer Anwendung gibt es nach wie vor Probleme[11]. So ist beispielsweise dafür Sorge zu tragen, dass die mit der Bearbeitung dieser Thematik betrauten Beamten eine besondere Ausbildung erhalten und dass das Kind unter Bedingungen angehört wird, die seinem so genau wie möglich festzustellenden Alter angemessen sind, und dass Alternativen zur Festnahme, die das vom Kind erlittene Trauma nur noch verschärfen würde, gefunden werden können. Dem Begriff des „Wohls des Kindes“ dient es ebenfalls, wenn er in enger Abstimmung insbesondere mit dem HCR, der ein formales Verfahren – das „BID“ (Best Interests Determination)[12] – zur Bestimmung dessen entwickelt hat, was unter dem Begriff des Wohls zu verstehen ist, genau definiert wird.

Diesem Begriff kommt eine besondere Bedeutung bei unbegleiteten Minderjährigen zu, deren Schutzbedürftigkeit nicht erst noch nachgewiesen werden muss[13]. Selbstverständlich müssen diese Kinder in gebührender Weise über ihre Rechte und darüber belehrt werden, wie sie sie verteidigen können. Überdies kommt es darauf an, ihnen so rasch wie möglich die Hilfe eines gesetzlichen Vertreters zuteil werden zu lassen.
Hinzu kommt, dass viele Kinder bei der Geburt nicht registriert werden. Somit haben sie kein Recht auf eine Identität, einen Namen, eine Staatsangehörigkeit, Bildung oder Gesundheitsversorgung. Angesichts der „Unsichtbarkeit“ von Kindern besteht konkreter Handlungsbedarf, denn ein nicht registriertes Kind genießt keinen eigenen Rechtsstatus, was die Kontrolle, die Verhütung und das Eingreifen im Falle der Verletzung seiner Rechte

[10] KOM(2006)0367, S. 7.
[11] Vgl. zu diesem Punkt die Ausführungen der Vertreterin des Hohen Flüchtlingskommissars in der Anhörung am 17. April http://www.europarl.europa.eu/hearings/default_de.htm.
[12] Bei der formalen Bestimmung des Wohls (BID) handelt es sich um ein formales Verfahren, das sich aus speziellen Sicherheitsverfahren und Dokumentationserfordernissen zusammensetzt und bei bestimmten Kindern angewendet wird, für die der HCR zuständig ist. Vom Entscheidungsträger wird verlangt, dass er in jedem Einzelfall alle relevanten Faktoren abwägt und zueinander ins Verhältnis setzt und dass er den im Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie den anderen Menschenrechtsinstrumenten anerkannten Rechten und Pflichten ein angemessenes Gewicht einräumt, damit eine umfassend abgeklärte Entscheidung getroffen werden kann, die die Rechte des Kindes in der bestmöglichen Weise gewährleistet.
[13] Schätzungen des HCR zufolge handelt es sich bei 4 % bis 5 % der Asylbewerber, die auf dem Gebiet der Union ankommen, um unbegleitete Minderjährige, was für 2006 auf 8 000 bis 10 000 Minderjährige hinauslaufen würde.

erschwert. So werden nicht registrierte Kinder oft Opfer von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung, Sklaverei und Kinderarbeit.

## IV. SCHLUSSFOLGERUNG

Die oben genannten Bereiche, in denen die Rechte des Kindes besondere Beachtung verlangen, stellen nur einige der Fragen dar, die berücksichtigt werden müssen, um zu einem wirklichen „Mainstreaming“ zu gelangen. Andere Problembereiche wie etwa insbesondere das Thema Ernährungserziehung, Alkoholmissbrauch und Verbreitung von Drogen, die laut einer Untersuchung von „Save the Children“ einige der großen Probleme bilden, von denen die Kinder selbst wollen, dass sie angegangen werden, müssen selbstverständlich ebenfalls Anlass zu konkreten Maßnahmen geben.
Es werden noch viele weitere Kinderrechte verletzt oder zumindest nicht gebührend geachtet und gesichert. Es gibt zahlreiche andere Notsituationen in Verbindung mit Kindern, darunter, um nur einige Beispiele zu nennen, der exponentielle Anstieg von Fällen internationaler Kindesentziehung; der Bürokratismus, der internationale Adoptionen erschwert; das Drama der Zwangsheiraten; die erschreckende Zahl von verschwundenen Kindern, von denen man keine Nachricht mehr erhält.
Wie die Berichterstatterin einleitend erklärt hat, werden die vorrangigen Bereiche der von der Kommission vorgeschlagenen Strategie zu einem späteren Zeitpunkt und in verschiedenen Gremien, darunter im Forum, das zum ersten in Berlin zusammentrat, Gegenstand einer gründlichen Erörterung sein.

Darüber hinaus wird es darauf ankommen, die Empfehlungen der zukünftigen europäischen Strategie zur Förderung von Familie und Geburtenhäufigkeit zu prüfen, um nicht zuletzt die Rechte von Kleinkindern zu gewährleisten.