EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für Entwicklung

15.10.2008

ARBEITSDOKUMENT

zu „Außenmaßnahmen der EU: Ein besonderer Platz für Kinder“

Ausschuss für Entwicklung

Berichterstatterin: Glenys Kinnock

„Es gibt keine heiligere Verpflichtung als die der Welt gegenüber ihren Kindern. Nichts kann wichtiger sein, als dafür zu sorgen, dass ihre Rechte respektiert werden, ihr Leben frei von Angst und Mangel ist und sie in Frieden aufwachsen können." (Kofi Annan[1])

Einführung

Die im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen verabschiedete Millenniums-Erklärung ist unser Plan für den Wandel, der unsere gemeinsamen Werte und unsere gemeinsamen Bestrebungen herausstellt. Dennoch wissen wir, dass die Realität für die Hälfte der zwei Milliarden Kinder der Welt[2] ganz anders aussieht, ebenso wie wir uns bewusst sind, dass die Ziele des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, das 1989 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde, nach wie vor unerfüllt sind.

Im globalen Maßstab herrschen eklatante Diskrepanzen, wie die Tatsache verdeutlicht, dass trotz einer weltweit rückläufigen Sterberate von Kindern nahezu 75 % der 62 Länder, die im Hinblick auf das Millenniums-Entwicklungsziel 4 (MDG 4 – Senkung der Kindersterblichkeit) keine oder nur geringe Fortschritte verzeichnen, afrikanische Länder sind. Tagtäglich sterben 30 000 Kinder noch vor ihrem fünften Geburtstag, obwohl schon simple und bezahlbare Maßnahmen ausgereicht hätten, ihr Leben zu retten. Hält die gegenwärtige Tendenz weiter an, wird das Millenniums-Entwicklungsziel der Senkung der Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel nicht vor 2045 erfüllt werden.

In vielen Ländern hat HIV eine zuvor rückläufige Entwicklung der Kindersterblichkeit wieder ins Gegenteil verkehrt und wird die derzeitige Lebensmittelkrise diesen Trend weiter verstärken, obgleich ohnehin schon ein Drittel aller Todesfälle bei Kindern auf Unterernährung zurückzuführen ist. Wenn unterentwickelte Mädchen heranwachsen, werden sie anfälliger für Krankheiten und erleiden Komplikationen beim Gebären von Kindern. Das Verhindern solcher Defizite durch bessere Überlebenschancen und Bildung kann einen bedeutenden Beitrag zu wirtschaftlichem Wachstum und Fortschritten bei der Gleichstellung leisten.

Die Sicht von Kindern verdient und bedarf Aufmerksamkeit. Sie selbst erzählen uns, dass sie gefragt werden möchten, dass sie ihre Ansichten und Blickwinkel, ihre Hoffnungen und Träume als Teil der Anstrengungen zum Aufbau einer für Kinder geeigneten Welt verstanden wissen möchten. In unserem auf die Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele gerichteten Wirken müssen wir bei all unseren Strategien, Initiativen und Finanzierungsschwerpunkten den Prioritäten stärkere Aufmerksamkeit widmen, die von Kindern **für** Kinder gesetzt werden.

Auf der UN-Sondersitzung für Kinder sprach der 17-jährige Khairul Azri genau dieses Thema an: „Erwachsene begreifen nicht das Wesentliche. Wann gilt ein Kind als ausreichend versiert, um sich aktiv zu beteiligen und einzubringen? Wenn man Kindern nicht die Chance zur Teilhabe gibt, werden sie die notwendigen Fähigkeiten auch nicht erwerben. Gebt uns diese Chance früh und schaut, wie wir fliegen."

---

[1] State of the World's Children, 2000.

[2] Als Kind gilt laut Artikel 1 des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes jede Person unter 18 Jahren: „Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt."

Eine entscheidende Komponente unserer Bemühungen um die Rechte der Kinder ist es, das politische Engagement für Kinder auf der höchsten Ebene zu sichern. In ihren Partnerbeziehungen mit Entwicklungsländern muss die EU Einfluss auf die staatliche Politik nehmen, um durch die Ermutigung zu Investitionen in sauberes Wasser, sanitäre Einrichtungen, die Bildung von Frauen und Mädchen, Gesundheitsfürsorge und Ernährung für Mutter und Kind das Leben von Kindern zu retten.

Sämtliche Institutionen der EU haben in anerkennenswerter Weise dem Bedürfnis, die Rechte von Kindern anzuerkennen und in maßgebliche Strategien und Programme einzubringen, zunehmend Bedeutung gewidmet. Der in Lissabon unterzeichnete Reformvertrag enthält eine Reihe von Verweisen auf die Notwendigkeit, im besten Interesse von Kindern[1] in Übereinstimmung mit dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu handeln. Die Leitlinien des Rates für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes, die Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie und die Leitlinien der EU zum Thema Kinder und bewaffnete Konflikte sowie deren Nachträge sind wichtige Bausteine der umfassenden EU-Strategie, die sich zurzeit in Erarbeitung befindet. Die Kommissionsmitteilung „Außenmaßnahmen der EU: Ein besonderer Platz für Kinder“ und die Schlussfolgerungen des Rates zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes im außenpolitischen Handeln der Europäischen Union – Entwicklungsdimension und humanitäre Dimension sind willkommene Schritte in Richtung einer wirksamen und umfassenden Politik für Kinder in Drittstaaten.

Wir verzeichnen einen breiten und ermutigenden Konsens darüber, wie Fortschritte zu erzielen sind. Die Herausforderung für die EU wird nunmehr darin bestehen, diese Bekenntnisse zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Kindern in die Praxis umzusetzen. Der Schwerpunkt muss dabei auf der Umsetzung liegen wie auch auf der Frage, welche Institutionen, Prozesse und Investitionen wir benötigen, um diesen besonderen Platz für Kinder zu bestimmen.

Kinder als Rechteinhaber

Die grundlegenden Leitsätze, die im Aktionsplan der Kommission für die Rechte des Kindes im außenpolitischen Handeln vorgeschlagen werden, sind ermutigend und umfassen einen ganzheitlichen und kohärenten Ansatz zu den Rechten des Kindes, Respekt für die Ansichten von Kindern und Heranwachsenden, Gleichstellung der Geschlechter und lokale Eigenverantwortung. Während wir jedoch die Verweise auf Kinderarbeit, Kinderhandel, Kinder und bewaffnete Konflikte sowie auf jede Form von Gewalt gegen Kinder, darunter sexuelle Ausbeutung und verletzende traditionelle Praktiken, begrüßen, sollten wir auch mit Bedauern zur Kenntnis nehmen, dass diese Prioritäten nicht über einen wirklich auf den Rechten von Kindern basierenden Ansatz bestimmt wurden.

Die EU muss eine gründliche Analyse der Rechte des Kindes einleiten, auf deren Grundlage wir vorrangige Handlungsschwerpunkte auswählen können. Zudem sollte dies in einem Atemzug mit der Annahme bzw. Überprüfung von länderbezogenen, regionalen und thematischen Strategiepapieren geschehen. Ein auf Rechten gestützter Ansatz muss außerdem zu einer veränderten Herangehensweise an die vorrangigen Maßnahmen führen. So sollte die Kommission bei der Erstellung von Bildungsprogrammen die Voraussetzungen für das Recht

[1] Artikel 3 und 24 des Vertrags von Lissabon.

auf Bildung ebenso berücksichtigen wie bei den Gesundheitsprogrammen das Recht auf Gesundheit, um auf diese Weise sicherzustellen, dass selbst die am stärksten marginalisierten Kinder – darunter Waisen und Kinder mit Behinderungen – gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsfürsorge, Bildung, Sozialfürsorge und Leistungen des Rechtssystems erhalten. Von Bedeutung ist, dass in den Menschenrechtsleitlinien des Rates tatsächlich die Empfehlung formuliert wird, die Rechte der Kinder in den politischen Dialog sowie in die Strategie- und Fachdiskussionen einzubeziehen.

In den Kommissions- und Ratsdokumenten wird zwar das Recht der Kindes auf Berücksichtigung seiner Meinung anerkannt[1], doch um diese Formulierung mit Leben zu erfüllen und sicherzustellen, dass die erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen und Maßnahmen ergriffen werden, benötigen wir neue Initiativen in Partnerländern wie auf EU-Ebene. Mitarbeiter der EU bedürfen einer weiteren und verbesserten Ausbildung insbesondere in Bezug darauf, wie sich eine wirksame und sichere Teilhabe von Kindern bewerkstelligen lässt. Diese Teilhabe sollte auf lokaler Ebene beginnen, weshalb die Kommission bei ihren Finanzierungsentscheidungen vorrangig solche Projekte der Einbeziehung von Kindern bedenken sollte, die Netzwerke aufbauen bzw. bereits bestehende Netzwerke unterstützen. In Frage zu stellen ist, ob groß angelegte Treffen „außer der Reihe“ einem werthaltigen Zweck dienen. Kindernetzwerke und Kinderorganisationen sollten systematische Beiträge zu den Länderstrategiepapieren und zu nationalen Planungsinstrumenten wie Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung leisten.

Die Unterstützung von Kinderorganisationen wird insbesondere in schwierigen Situationen benötigt, in denen jungen Menschen eine entscheidende Bedeutung für Versöhnung und Wiederaufbau zukommt. Darüber hinaus sollten Lehrer, Gesundheitshelfer und andere Berufsgruppen, die in Partnerländern tagtäglich mit Kindern arbeiten, unterstützt werden.

Ursachen und Prävention

Um nachhaltige Verbesserungen für Kinder zu bewirken, müssen wir uns auf die tieferen Ursachen der Verletzung der Rechte des Kindes konzentrieren. Dazu zählt, die Armut zu bekämpfen, Bildung von hoher Qualität anzubieten und gegen Diskriminierung vorzugehen. Fortschritte im Hinblick auf die Millenniums-Entwicklungsziele sind ein Schlüsselelement bei all unseren Anstrengungen, um Benachteiligungen, denen Kinder ausgesetzt sind, zu erkennen. Wir sollten uns über die wiederholten Zusagen der EU zur Finanzierung der Millenniums-Entwicklungsziele freuen, dürfen zugleich jedoch nicht übersehen, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten derzeit die nötigen Mittelbindungen im Rahmen des Zeitplans für die Zuschüsse aus Haushaltsmitteln zur Erfüllung der Vorgaben für 2010 nicht vorgenommen hat. Angesichts der gegenwärtigen Finanzkrise mag mancher einwenden, dass die Erfüllung der Ziele jetzt womöglich schwieriger sei als je zuvor. Sicher ist jedoch, dass wir auf keinen Fall untätig bleiben dürfen, wenn wir wissen, dass alle 3 Sekunden ein Kind stirbt bzw. jede Minute eine Frau die Niederkunft nicht überlebt.

Die Erfüllung des Millennium-Entwicklungsziels 2 - allgemeinen Primarschulbildung für alle Kinder - steht im Mittelpunkt aller Anstrengungen zur Wahrung der Rechte von Kindern. Bildung hilft, Armut und Ungleichheit zu überwinden. Jedes Jahr Schulbildung erhöht die von Frauen und Männern bezogenen Löhne um durchschnittlich 10 Prozent.

[1] Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Art. 12

Die Gleichstellung der Geschlechter auf allen Ausbildungsstufen ist ein Schlüsselziel des Millennium-Entwicklungsziels 3. Zwei Drittel der 800 Analphabeten auf der Welt sind Frauen und Mädchen, denen die Investitionen in die Schulbildung ganz einfach nicht zugute kommen oder die sich mit Knochenarbeit wie Feuerholzsammeln oder Wassertragen abmühen müssen. Gerade die Ausbildung von Frauen gilt heute als die lohnenswerteste soziale Investition der Welt. Mit der Schulbildung erhalten Mädchen eine weitaus bessere Chance, ihren Lebensunterhalt in Zukunft selbst zu verdienen. Ein Mädchen mit abgeschlossener Primarschulbildung wird mit geringerer Wahrscheinlichkeit an HIV/AIDS erkranken und wird weniger Kinder zur Welt bringen, von denen wiederum etwa die doppelte Zahl immunisiert sein und das Erwachsenenalter erreichen dürfte.

Einer guten Schulbildung muss in konfliktgeladenen und problemanfälligen Situationen Vorrang gebühren: Von den 72 Millionen Kindern der Welt, die keine Schule besuchen, lebt über die Hälfte (37 Millionen) in einem von Fragilität und Konflikten gebeutelten Staat. In diesen Ländern kommt der Schulbildung eine besondere Bedeutung zu, da sie dem Leben dieser Kinder ein Element der Normalität verleiht. Auch ist sie eine wichtige Komponente zur Überwindung von Konflikten und zur Erleichterung der Versöhnung in durch Krieg entzweiten Gesellschaften. Die Hilfsverpflichtungen sind indes noch immer nicht ausreichend, da nur 5 % der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) in von Konflikten betroffenen Staaten der Schulbildung zugute kommt.

Das Vorhaben der Kommission, bei ihren humanitären Hilfeleistungen auch das Thema Bildung zu berücksichtigen, ist eine Entwicklung, die zu begrüßen ist. Es kommt nunmehr darauf an, die Mitarbeiter für dieses Thema zu sensibilisieren und innerhalb der ECHO-Gemeinschaft operative Leitlinien zu entwickeln, die die EU verpflichten, die Bildung zum Bestandteil jeder humanitären Hilfsaktion zu machen und dabei die Mindeststandards für Bildung in komplexen Notsituationen, langanhaltenden Krisen und der frühen Wiederaufbauphase (MSEE) des Inter Agency Network for Education in Emergencies (INEE) zu berücksichtigen.

Neben den im Aktionsplan der Kommission aufgezählten vorrangigen Maßnahmen, die schwerpunktmäßig auf „Endeffekte“ abzielen, müssen verstärkt vorbeugende Maßnahmen vorgenommen werden. Auf nationaler Ebene kommt dabei der Förderung von Strategien und Systemen zum Schutz des Kindes, die Gesetze, Politiken und Dienstleistungen einschließen, höchste Bedeutung zu. Sozial- und Justizministerien sollten ebenso unterstützt werden wie Kinder- und Jugendschutz-Netzwerke, um diese in die Lage zu versetzen, gefährdete Kinder und Familien auszumachen und ihnen Unterstützung zuteilwerden zu lassen, **bevor** Kinder zu Schaden kommen. Kinderfreundliche Haushaltsmethoden, Monitoring- und Berichtsmechanismen für Kinder, Koordinierungsstellen und unabhängige Einrichtungen, zum Beispiel auf nationaler Ebene Ombudsleute für Kinder, sollten unterstützt und gestärkt werden.

Der Förderung der allgemeinen Eintragung von Geburten sollte Priorität haben. Einem nicht registrierten Neugeborenen wird das Recht auf eine amtliche Identität, einen anerkannten Namen, eine Familiengeschichte und eine Nationalität verwehrt. Die Geburtseintragung verleiht jedem Kind eine eigene, juristische Identität. Kinder ohne diesen Schutz sind stärker der Gefahr von Kinderarbeit, Wehrdiensteinberufung, Frühehe usw. ausgesetzt. Die große Mehrzahl der nicht eingetragenen Kinder lebt in Entwicklungsländern. In einem Drittel dieser

Länder liegt die Registrierungsrate von Geburten unter 50 %.

Institutionen

Geeignete Institutionen sind eine notwendige, jedoch nicht ausreichende Voraussetzung, um die Umsetzung der Menschenrechts- und Kinderpolitik der EU im breiteren Sinne zu gewährleisten. Die jüngsten Entwicklungen auf EU-Ebene sind ermutigend,[1] doch ist die institutionelle Architektur nach wie vor unangemessen. Die Verantwortung für die Umsetzung der EU-Strategie für die Rechte des Kindes muss eindeutig festgelegt werden, und es gilt Strukturen für eine bessere Abstimmung der Maßnahmen zu entwickeln.

Die vorgeschlagene informelle Experten-Arbeitsgruppe der EU-Mitgliedstaaten für die Rechte von Kindern sollte ihre Arbeit so bald wie möglich aufnehmen. Sie sollte zugleich die Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates verfolgen und über spezielle Maßnahmen in den Pilotländern berichten. Es sollte eine routinemäßige und periodische Abstimmung sowohl zwischen den verschiedenen Arbeitsgruppen des Rates zu Kinderproblemen als auch innerhalb einer gestärkten Interinstitutionellen Gruppe für die Rechte von Kindern geben. Mapping und Umsetzung in Pilotländern sollten – wie in den Schlussfolgerungen des Rates verkündet – so früh wie möglich beginnen, um die bestehenden Einrichtungen überprüfen und Lehren für das weitere Vorgehen ziehen zu können.

Der Umstand, dass in der GD RELEX in Brüssel nur eine halbe Mitarbeiterstelle für die Kinderproblematik vorgesehen ist, sollte angesprochen werden. Tatsächlich müsste es auch in jeder EU-Delegation ein für die Rechte des Kindes zuständiges Mitglied geben. Auf Ratsebene könnte ein EU-Sondervertreter für die Rechte des Kindes, der über Erfahrungen und Kenntnisse auf diesem Gebiet verfügt, eine stärkere Beachtung des Themas bewirken und Richtungen vorgeben. Neben Spezialisten sollte das gesamte Personal der Kommission zu relevanten Problemen der Rechte von Kindern sowie den potenziellen Auswirkungen verschiedener Programmarten auf diese Rechte geschult und mit Handlungsempfehlungen ausgestattet werden.

Instrumente und Verfahren

Mainstreaming ist schön und gut, doch werden die erklärten Ziele nicht erreicht, solange es keine klaren Verfahrensregelungen gibt. Zu den Programmdiskussionen sollten Vertreter von Kinderschutz-Netzwerken eingeladen werden, und zivilgesellschaftliche Beratungsgruppen wie auch UN-Dienststellen sollten ihr Fachwissen einbringen. In den Länderpapieren und thematischen Strategiepapieren sollten für jeden Schwerpunktbereich der Rechte von Kindern Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden, die Möglichkeiten zur Popularisierung des Themas sowie die maßgeblichen Datenquellen und Indikatoren beschreiben. In Budgethilfen, darunter Verträge im Zusammenhang mit den Millenniums-Entwicklungszielen, sollten spezielle Zielsetzungen und Indikatoren zu Kindern eingearbeitet werden. In diesem Sinne ist die Absicht der Kommission zu begrüßen, Partnerländer zur Erstellung Nationaler Aktionspläne für Kinder zu ermutigen, die eindeutige Richtgrößen, messbare Zielen, Fristen und Überprüfungsmechanismen enthalten.

[1] Das EU-Forum für die Rechte des Kindes, die Inter-Service-Gruppe für die Rechte von Kindern mit einer Untergruppe für Außenbeziehungen, der Koordinator für die Rechte der Kinder in der Kommission, die Entwicklung des UNICEF-Toolkits und der Beginn des Schulungsprozesses zu den Rechten des Kindes.

Die Halbzeitbewertung der Länderstrategiepapiere im Rahmen des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) und der AKP-Länderstrategiepapiere sollte als Gelegenheit nicht nur für eine tiefgreifende Sachstandsuntersuchung zur Rechte von Kindern, sondern auch für eine systematische Auswertung des bisher Erreichten genutzt werden. Gegebenenfalls sollten Länderstrategiepapiere und thematische Strategiepapiere dem Grundsatz der lokalen Eigenverantwortung entsprechend angepasst werden und die Teilhabe von Kindern und zivilgesellschaftlichen Organisationen sicherstellen.

Investitionen

Von wesentlicher Bedeutung ist, dass die Kommission eine klare Vorstellung davon hat, wie die zugesagten Beträge in planbare und langfristige Programme sowie Finanzierungsverpflichtungen umzusetzen sind. Es könnte sich als notwendig erweisen, im Rahmen der länderspezifischen DCI-Programme, möglicherweise in Nicht-Schwerpunktbereichen, sowie des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) spezielle Programme für Kinder aufzulegen. Die Kommission sollte eine Übersicht veröffentlichen, wo und wie Mittel zur Unterstützung speziell auf Kinder gerichteter Millenniums-Entwicklungsziele eingesetzt wurden, und zwar auf die gleiche Weise, wie dies im Geberatlas 2008 für die Gleichstellungsfrage geschieht. Die Finanzierungswerkzeuge und -verfahren sollten „flexibler“ gestaltet werden, um rasche und dennoch nachhaltige Maßnahmen im Rahmen auf die Rechte und Bedürfnisse der Kinder gerichteter Programme zu ermöglichen.

Kohärenz der Politik für Kinder

Es gibt Bereiche der EU-Politik, die unmittelbare Auswirkungen auf Kinder haben, in der Mitteilung jedoch nicht erwähnt sind – zum Beispiel die Reform des Migrations- und Sicherheitssektors. Wir benötigen nicht nur eine politische Kohärenz der verschiedenen Sektoren (die allesamt dieselben Ziele verfolgen), sondern müssen zugleich sicherstellen, dass ein Politikbereich dem anderen „keinen Schaden zufügt“.

Bei Folgenabschätzungen – zum Beispiel im Hinblick auf den Handel – sollten Kinder nicht so betrachtet werden, als wären sie Erwachsene.

Aufgaben des Parlaments

Das Parlament muss bei der Kontrolle der EU-Mittelbindungen für Kinder eine besser abgestimmte, systematischere Rolle spielen. Der Jahresbericht des Europäischen Parlaments zu den Menschenrechten sollte einen eigenen Abschnitt zur Analyse des Engagements für die Rechte der Kinder beinhalten. Jeder Parlamentsausschuss sollte ein Mitglied benennen, das sich mit den Rechten von Kindern befasst und Ansprechpartner wäre. Es könnten Schulungsveranstaltungen für Parlamentarier organisiert werden, um das nötige Fachwissen zu vermitteln.

Die Abgeordneten der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung, die die AKP-Staaten und das Europäische Parlament vertreten, sollten auf bereits existierenden Initiativen für die Teilhabe und Einbeziehung von Kindern aufbauen, indem sie Kinderorganisationen des Gastgeberlandes einladen. Ähnliche Maßnahmen sollten durch die EuroLat ergriffen werden. Eine weitere Möglichkeit wäre die Bildung einer Jugendplattform EU-Afrika, die zu den gemeinsamen EU-Afrika-Aktionsplänen beitragen könnte, sowie einer Jugendplattform in der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung.

Das Europäische Parlament spielt mittels seines Rechts auf demokratische Kontrolle eine zunehmende Rolle bei der Gestaltung von Strategien und Programmen. Die Ausschüsse sollten gemeinsame Leitlinien für die Prüfung von Kommissionsvorschlägen erarbeiten, um zu gewährleisten, dass in den Kommentaren und Schlussfolgerungen des Parlaments die Belange der Kinderrechte Berücksichtigung finden.

Die nationalen Parlamente in Entwicklungsländern sollten stärker einbezogen und unterstützt werden. Ihre Kontrolle der Programme (und im Fall der AKP-Länder über die Länderstrategiepapiere und regionalen Strategiepapiere) ist ein wesentlicher Bestandteil der Anstrengungen, mit denen ihre Regierungen veranlasst werden sollen, den Rechten und Interessen von Kindern angemessenen Vorrang einräumen.