

Kinder und Jugendliche

Jahrbuch Menschenrechte 2010

Herausgegeben von

Heiner Bielefeldt, Volkmar Deile, Brigitte Hamm,
Franz-Josef Hutter, Sabine Kurtenbach und Hannes Tretter

in Zusammenarbeit mit

Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (Wien)
Deutsche Sektion von Amnesty International
Deutsches Institut für Menschenrechte (Berlin)
Institut für Entwicklung und Frieden (Duisburg)

Böhlau Verlag Wien · Köln · Weimar

II. Fragen der wirksamen Umsetzung

- Barbara Dinnweller*: 20 Jahre Kinderrechtskonvention: Zeit für ein Individualbeschwerderecht! 113
- Igor Mischku*: Selbstorganisation von Kindern und Jugendlichen 125
- Mechtild Lauth*: Maßnahmen für ein effektiveres Vorgehen gegen Kinderhandel in Deutschland 134
- Susanne Lehr*: Strategien im Kampf gegen Kinderpornographie 143
- Timo Weinacht und Anna Rau*: Die Umsetzung von Kinder- und Jugendrechten in der Entwicklungszusammenarbeit 153

III. Exemplarische Probleme in unterschiedlichen Ländern und Religionen

- Albert Riedelsheimer*: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland 169
- Julia Planitzer*: Die Ausbeutung von Mädchen in der Prostitution als Form des Kinderhandels mit Fokus auf Südost- und Osteuropa 178
- Astrid Lipinsky*: Düstere Aussichten. Wie Chinas Kontrollsucht den Kindern mehr schadet als nutzt 189

IV. Aktuelle Kontroversen

- Margherita Zander*: Kinder haben Rechte – Kinderarmut als nicht eingelöste Kinderrechtskonvention 201
- Manfred Liebel*: Kinderarbeit zwischen Ausbeutung und Selbstbestimmung 215
- Oliver Tolmein*: Kinder mit Behinderungen im Sonderschulwesen: professionelle Förderung oder Segregation? 224

V. Serviceteil: Institutionelle Entwicklungen im Menschenrechtsschutz

- Herta Däubler-Gmelin*: Navathanarem „Navi“ Pillay – eine bemerkenswerte Frau! Die neue UN-Hochkommissarin für Menschenrechte 237
- Theodor Rathgeber*: Ambivalenz als Eigenschaft. Der Menschenrechtsrat im dritten Jahr 248
- Petra Follmar-Otto*: Die *Durban Review Conference* – laute Tumulte und leiser Erfolg 267
- Frank Höpfel und Madalena Pampalk*: Internationale Strafgerichte: Aktuelle Entwicklungen 277
- Gabriel N. Toggenburg*: Grundrechteagentur der Europäischen Union (EU): die Dynamik der Starphase 289
- Margit Ammer*: Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Europa 300
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 315

- J. Ennew: Exploitation of Children in Prostitution, A contribution of ECPAT International to the World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents, 25–28 November 2008, <http://www.iiicongressomundial.net/congresso/arquivos/thematic_paper_prostitution_eng.pdf>; *Internationale Arbeitsorganisation (ILO)*: IPEC International Programme on the Elimination of Child Labour, Rapid Assessment of Trafficking in Children for Labour and Sexual Exploitation in Moldova, Project of Technical assistance against the Labour and Sexual Exploitation of Children, including Trafficking, in countries of Central and Eastern Europe, Geneva 2003;
- Internationale Arbeitsorganisation (ILO)*: Das Ende der Kinderarbeit – Zum Greifen nah, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 95. Tagung, Bericht I (B), Genf 2006;
- J. Kooijmans: Prostitution, Pornography and Pornographic Performances as Worst Forms of Child Labour: A Comment on Article 3 (b) of ILO Convention 182, in G. Nesi/L. Nogler/M. Pertile (eds.): Child Labour in a Globalized World. A Legal Analysis of ILO Action, Geneva 2008;
- La Strada Moldova*: Trafficking in Persons in Moldova, Comments, Trends, Recommendations, 2005, <http://www.lastrada.md/publicatii/ebook/Traffic_persoane_eng.pdf>;
- UNICEF Innocenti Research Centre*: Child Trafficking in Europe, A broad Vision to put Children first, Paris 2007;

Astrid Lipinsky

Düstere Aussichten. Wie Chinas Kontrollsucht den Kindern mehr schadet als nutzt

Wer Chinas Rechtsstaatsaufbau begutachtet, und wer sich für den von der chinesischen Führung proklamierten politischen Grundsatz (*jiben gaoce*) der „Öffnung nach außen“ interessiert, kommt nicht an den Kindern* vorbei, und wird von chinesischen Gesprächspartnern mit Sicherheit und einigem Stolz darauf verwiesen: China hat die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN) von 1989 noch vor ihrem Inkrafttreten am 29. August 1990 unterzeichnet und am 2. März 1992 ratifiziert. Der formelle Beitritt zur Konvention lag am 1. April 1992 übrigens vier Tage vor dem deutschen Beitritt! China hat beide Zusatzprotokolle (*optional protocols*) zur Kinderrechtskonvention gezeichnet und das für China wichtigere zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie vom Mai 2000, das im Januar 2002 in Kraft trat, nur ein Jahr später am 3. Januar 2003 ratifiziert.

China hat die bisher geforderten beiden Staatenberichte 1995 und 2004 fristgerecht beim UN-Kinderrechtsausschuss eingereicht. Der erste Bericht umfasst bereits 60 Seiten, der zweite in zwei Teilen insgesamt 240 Seiten. Der Ausschuss lobte denn auch die Ausführlichkeit der zur Verfügung gestellten Informationen ausdrücklich. Er legt jedoch schon im ersten Absatz seiner abschließenden Bemerkung (*concluding observation*) den Finger auf

* Dieser Text versteht unter „Kindern“ und „Minderjährigen“ den chinesischen Gesetzen entsprechend Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 2 chinesisches Minderjährigenschutzgesetz). Zur begrenzten Geschäftsfähigkeit ab 16 Jahren vgl. Chinesische Allgemeine Grundsätze des Zivilrechts von 1986, § 11.

den enormen chinesischen Unterschied – nicht nur im Bereich der Kinderrechte – zwischen einer Flut von Gesetzestexten und der Rechtswirklichkeit. China gibt sich, beispielsweise auch im Weißbuch „*China's Efforts and Achievements in Promoting the Rule of Law*“ von 2008, mit selbst belobigender Auflistung der aktuell geltenden 229 (nationalen) Gesetze zufrieden, ohne ihren mangelhaften Bekanntheitsgrad, die mangelhafte Umsetzung und die negativen Folgen, die das für die Akzeptanz der Rechtsordnung in der Bevölkerung haben dürfte zu thematisieren.

Regelmäßig entstaubte Papierstapel: chinesische nationale Kinderrechtsgesetze

Chinas Kinderrechtsschutz beschränkt sich allerdings nicht auf die internationale Ebene. Artikel 46 Absatz 2 der geltenden Verfassung von 1982 bestimmt: „Der Staat sorgt für die allseitige Entwicklung – moralisch, intellektuell und körperlich – der Jugendlichen und Kinder.“ Die Verfassungen von 1954 und 1978 enthalten eine ähnliche Formel, und alle bisherigen Verfassungen, selbst die kulturrevolutionäre von 1975, proklamieren, dass der Staat die Familie, Mutter und Kind schützt.

Genauso wie die Gleichberechtigungsklausel war also offensichtlich die staatliche Selbstverpflichtung zur Fürsorge für die Kinder zu keiner Zeit politisch umstritten, noch nicht einmal der Wortlaut musste geändert werden. Das bedeutet auf der anderen Seite aber auch, dass erstens der *politische* Stellenwert des Kinderrechts niedrig ist und zweitens die Kinderrechte der Verfassung nicht vom Fortschritt des Rechtsstaatsaufbaus erfasst wurden.

Neben der Verfassung verfügt China zusätzlich über eine nationale Kindercharta, das Gesetz zum Schutz der Rechte und Interessen von Minderjährigen von 1991, zuletzt revidiert 2006. Diese Art von Rechtsschutzgesetzen wird als der Verfassung unter-, aber

als nationalen Fachgesetzen wie etwa dem Ehegesetz übergeordnet verstanden. So sehr der hohe Rechtsrang zu begrüßen ist, so sehr lässt ein Blick auf den Kontext eben daran zweifeln: Rechtsschutzgesetze gibt es für Frauen, Behinderte, Alte, nationale Minderheiten und eben Minderjährige, also für die als „schwach“ definierten benachteiligten Gruppen, die immer weitergehender geschützt werden müssen, weil sich offensichtlich auch in mehr als einem Jahrzehnt an ihrer Diskriminierung nichts geändert hat. Das heißt, China hat entschieden, Minderjährige (wie die Frauen u. a.) nicht als gleichberechtigte Rechtsträger wahrzunehmen, sondern als schutzbedürftige Gruppe. Dabei hat China die Norwendigkeit Minderjährige zu beteiligen und ihre Mitsprache- und Anhörungsrechte gesetzlich zu garantieren in der am Internationalen Kindertag, dem 1. Juni in Kraft getretenen Neufassung des Minderjährigenschutzgesetzes zumindest in Ansätzen zu verwirklichen versucht. Allein das Datum des Inkrafttretens weist allerdings auf den im Wesentlichen deklaratorischen Charakter des Gesetzes hin: Direkt zur Verantwortung gezogen werden ausschließlich die Familien/Eltern. Selbst ein offizieller chinesischer Kommentar (Ju Qing 2007) moniert, dass die Partizipationsrechte von Kindern nirgendwo institutionell angebunden und abgesichert werden. Dazu kommt, dass die gerichtliche Einklagbarkeit von Rechtsschutzgesetzen generell unklar ist.

Kinderrechte konkret

Selbst Gesetze, die nur auf dem Papier stehen, begründen staatliche Selbstverpflichtungen. Das chinesische Rechtsverständnis ist jedoch das Gegenteil des europäischen: Die Gesetze verleihen nicht dem Bürger (natürlich sind Frauen gleichermaßen gemeint) Schutzansprüche und Freiheiten, die er gegen den Staat durchsetzen kann, sondern formulieren, worüber der Staat alles Allein-

autorität beansprucht. Positiv betrachtet, erweitert der Staat den beispielsweise über den Kindern ausgespannten Schutzschild. Tatsächlich werden aber allein die Kontrollbefugnisse des Staates erweitert, während der konkrete Rechtsgewinn der Kinder Papier bleibt.

- *Das Recht auf Leben*

Trotz mehrfacher Aufforderung durch den UN-Kinderrechtsausschuss besteht China auf der Beibehaltung des Vorbehalts zu Artikel 6 der Konvention: Das Recht auf Leben für jedes Kind wird in China der Bedingung unterworfen, dass es den Geburtenplannungsvorschriften entspricht.

Die chinesische Regierung zeigt sich jedoch in der Rolle des traditionellen chinesischen elterlich-wohlwollenden Beamten (*fu-muyuan*) verständnisvoll und flexibel. Solche politische Modifizierung (oder Aushebelung) gesetzlicher Bestimmungen, die damit ihre Allgemeingültigkeit verlieren, gibt es nicht nur bei den Kinderrechten.

Eltern, die in einer eingestürzten Schule beim Erdbeben vom 12. Mai 2008 in Sichuan ihr einziges Kind verloren haben, dürfen jetzt ein weiteres, „neues“ haben. Das klingt positiver als es ist: Das Kind wird zur Sache (kaputt, also Neukauf), die Mutter zur Produktionsmaschine, die Trauer der Eltern käuflich. Der mitfühlende Staat entpuppt sich als unmenschlich: Geht es denn Eltern, die ihr Kind 15, 16 Jahre lang großgezogen und mühsam die Mittelschulgebühren zusammengekratzt haben, um eine „Neuaufgabe“? Was ist mit den Müttern, die dem Regierungsbeehl (oder/und einer endlosen Reihe von Abtreibungen) gefolgt sind und sich sterilisieren ließen? Dürfen ihre Männer sich scheiden lassen, weil ihre Frau nicht mehr „gebärfähig“ ist, sprich funktionsuntüchtig, sprich nicht mehr „Frau“ im offiziellen Jargon?

- *Staatsplan Mutter – Kind – Rente*

„Mutter“ hat eine Funktion, „Kind“ auch. Wie zentral diese sind, erkennt man am „Gesetz zum Schutz der Gesundheit von Mutter und Baby“ von 1995, an der Koppelung von Mutter- und Kinderschutz in Artikel 49 der chinesischen Verfassung, und an den „Frau-und-Kind“-Ausschüssen, die sich auf allen Verwaltungsbebenen vom Kreis aufwärts als interministerielle Gremien zusammenfinden müssen und die Umsetzung der „Frauenentwicklungspläne“ (*funü fazhan gangyao* von 1995 bis 2000 und von 2001 bis 2010) und der „Kinderentwicklungspläne“ (*ertong fazhan gangyao*, 2001–2010) beaufsichtigen sollen. Die Mutter-Kind-Koppelung von zwei schwachen Teilen bedeutet im Ergebnis nicht Stärke, sondern doppelte Schwäche. Dem UN-Komitee ist die überbordende Institutionalisierung negativ aufgefallen. Es kritisiert, dass die Regionalisierung der Institutionen kein national gleichwertiges Produkt mehr sicherstellt.

Aus chinesischer Staatsperspektive ist der Grund für die breite Institutionalisierung aber auch nicht ein verbreiteter Rechtsschutz, sondern die engmaschigere Knüpfung des Kontrollnetzes eines allmächtigen sozialistischen Staatsapparates und gleichzeitig Alleineigentümers aller, auch der menschlichen, Ressourcen. Der Staat beschränkt die Geburten und verpflichtet sich im Gegenzug zum besonderen Schutz der soeben in die Pflicht genommenen Bevölkerungsgruppen (Eltern–Mütter–Kinder). Weil der Staat das Wohlergehen der geplanten Einzelkinder nicht umfassend zu garantieren in der Lage ist, kommt ein extremes Ausmaß an Ungerechtigkeit heraus. Die Mütter toter Erdbebenopfer können ja grundsätzlich ein Ersatzkind haben. Wollen sie nicht, oder können sie nicht, übernimmt der Staat hierfür keine Verantwortung.

Wo ist der Staat im Falle der durch gepanschtes Milchpulver lebenslänglich nierengeschädigten, d. h. dauerhaft medizinischer Hilfe bedürftigen Kleinkinder? Hier erkennt man, wie die staatli-

che Statistik ihre Kinder führt: Sie leben doch noch, was geht alles Übrige den Staat an? Denselben Staat, der das gesunde Kind ganz abgesehen von der Fortsetzung der Familienlinie, die aus seiner Sicht nichts ist als Aberglaube, ganz pragmatisch zur innerfamiliären Altersversorgung der Eltern einkalkuliert? Der nämlich die staatliche Rente nur für eine großstädtische Minderheit garantieren kann, und darüber hinaus deshalb die Kinder/das Kind bei Strafe zur Versorgung der Eltern verpflichtet.

Bei der bisher geltenden Arbeitnehmer-Krankenversicherung sind die Kinder ganz vergessen worden: In der staatlichen Planwirtschaft des Vorreformchina waren Kinder bei ihren Eltern auf 50 Prozent ihrer medizinischen Aufwendungen mitversichert. In der 1998 vorläufig für städtische Angestellte beschlossenen Krankenversicherung waren Kinder gar nicht vorgesehen (Zhang 2007, 64). Auch in den Anmerkungen zu den seit 2006 veröffentlichten und beratenen Entwürfen für ein umfassendes Versicherungssystem kommen sie nicht vor. Man sollte meinen, das liege an der strikt begrenzten und deshalb nicht besonders relevanten, geringen Zahl von einem einzigen Kind pro Paar. Jedoch verhindert dieses potenziell einzige Kind die Einstellung von jungen Frauen.

Wenn, dann werden sie nur kurz befristet eingestellt oder aber mit einer Vertragsklausel, die ihre freiwillige Kündigung bei Schwangerschaft zwingend vorsieht. Ebenso kann die Geburt dieses einzigen Kindes die Frau ihren nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplatz kosten: Kommt sie aus dem Mutterschutz wieder, ist ihre Arbeit verschwunden, die Firma weggezogen, oder längst mit dem Nachbarn fusioniert und für Mütter des Vorgängerunternehmens nicht mehr verantwortlich.

- *Schule fürs Leben*

In allen Bereichen des Kinderlebens setzt sich die derzeit massivste Diskriminierung in China fort, nämlich die Diskriminierung der Land- gegenüber der städtischen Bevölkerung. Sie trifft die Kinder,

deren Eltern auf Arbeitssuche aus den Dörfern in die Städte migrieren, egal, ob sie im Dorf zurückbleiben bei Großeltern oder entfernten Verwandten, oder ob sie mit in die Stadt ziehen. 58 Millionen Kinder unter 18 Jahren, also 21 Prozent, ein gutes Fünftel aller chinesischen Kinder, leben ohne Eltern im Herkunftsdorf; 19,8 Millionen als Auswärtige mit Wanderarbeitern in den Städten. In beiden Fällen ist ihre Schulbildung und Gesundheitsversorgung, wenn überhaupt vorhanden, schlechter als diejenige einheimischer bzw. von den Eltern beaufsichtigter Kinder.

Die Frauenknappheit im ländlichen China, wo 118 Jungen je 100 Mädchen geboren werden, hat nach der Zunahme der Gewalt Risiken für im Dorf gebliebene Frauen von in die Städte migrierten Männern zum neuen Phänomen der Gewalt vor allem von älteren Männern gegen minderjährige Töchter abwesender Eltern geführt, einschließlich der Zunahme von Minderjährigenschwangerschaften und des Mädchenraubes und -handels (China Labour Bulletin 2008).

Kinder in China haben laut Pflichtschulgesetz von 1986, revidiert 2006, das Recht auf eine neunjährige Pflichtschulbildung, für die es weder Zugangskosten noch Gebühren geben sollte. 1998 hat die Regierung mit Blick auf die OECD-Staaten, in denen durchschnittlich 45 Prozent eines Jahrgangs studieren, die Universitätsaufnahmezahlen erheblich ausgeweitet. 2006 war China mit 23 Millionen Studierenden das Land mit der weltweit höchsten Studierendenzahl. 2009 werden 6,1 Millionen von ihnen die Universität abschließen. Das sind 520 000 mehr als 2008. Von den Absolventen der vorangegangenen Jahre hatten bis März 2009 nur 35,9 Prozent eine Stelle gefunden. Ende 2008 zählte die Chinesische Akademie für Sozialwissenschaften 1,5 Millionen arbeitslose Hochschulabgänger. Mit zwölf Prozent lag ihr Anteil noch über der allgemeinen städtischen Arbeitslosenquote von 9,4 Prozent.

Die chinesische Verfassung garantiert nicht nur das Recht auf Bildung, sondern auch das Recht auf Arbeit. Zudem hat die Regie-

rung kein Interesse an einer hohen Zahl arbeitsloser Studenten in den Städten. Es ist nicht vergessen, dass Massenproteste für mehr Demokratie sowohl 1919 als auch 1989 von den Studenten ausgingen. Es greift jetzt wieder der Staatsplan der zwangsweisen Landverschickung, der mit solchen Menschenrechten wie Freizügigkeit oder dem Recht auf freie Arbeitsplatzwahl nicht kompatibel ist, und auch nicht damit, dass sich Familien, ja ganze Dörfer, für das Studium eines Einzigen hoch verschuldet haben und nicht akzeptieren, dass ihr Student die Stadt wieder verlassen soll. Die Regierung versüßt das Arbeitsangebot im ländlichen, vorzugsweise im besonders armen nordwestlichen, China mit der Zusage für einen Schuldenerlass.

Da wäre eine Lebensstellung im Staatsdienst vorzuziehen. Statistiken des Erziehungsministeriums zufolge wurden in diesem Jahr 1,05 Millionen Bewerber für die Prüfung zum öffentlichen Dienst zugelassen. Im Schnitt kamen 78 Bewerber auf eine offene Planstelle. Lediglich 1,2 Prozent der Bewerber werden mit einer Übernahme in den Staatsdienst rechnen können; und die städtischen Stellen sind zu 80 Prozent für die Einheimischen reserviert, d. h. gebürtige Dorfbewohner-Studenten haben so gut wie keine Chance.

Staatsreaktion ist neben der Landverschickung die Senkung der Unizulassungsquoten ab sofort. Auch bei den Aufnahmeprüfungen werden die einheimischen Kandidaten bevorzugt. Der Wunsch nichtstädtischer Eltern, ihren Kindern über ein Studium den Weg aus dem Dorf zu ebnen, bleibt unerfüllt.

Haben Chinas Kinder Rechte?

China definiert seine Kinder als besonders schützenswerte Gruppe. Einklagbar sind diese Rechte aber nur gegenüber der Familie, beispielsweise als Klage auf elterlichen Unterhalt. Der Staat dagegen

kommt seinen Selbstverpflichtungen nicht nach, vielmehr sind, wie gezeigt, Staatspolitiken Eingriffe in die Menschenrechte von Kindern.

Literaturhinweise

- Amnesty International*: Justice Denied. Harassment of Sichuan Earthquake Survivors and Activists. Bericht vom 1. Mai 2009, <<http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA17/018/2009/en>>;
- China Labour Bulletin*: The Children of Migrant Workers in China. Bericht vom 26. November 2008, <<http://www.china-labour.org.hk/en/node/100316>>;
- F. Koch: Die Wirtschaftskrise trifft China hart, in: *Jungle World* 17 von 23. April 2009, <<http://jungle-world.com/artikel/2009/17/34158.html>>;
- Ju Qing: Revised Law Provides Better Protection for Minor Citizens, in: *China Human Rights Net* vom 11. September 2007, <http://www.humanrights.cn/en/CSHRS/Magazine/Text/t20070911_289155.htm>;
- A. Lipinsky: Menschenrechte und Bevölkerungspolitik: Chinas erstes nationales Bevölkerungs- und Geburtenplanungsgesetz, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2005, S. 169–178;
- State Council Information Office*: China's Efforts and Achievements in Promoting the Rule of Law. White Paper, <http://www.china.org.cn/government/news/2008-02/28/content_11025486_12.htm>;
- United Nations Committee on the Rights of the Child*: Concluding observations – China. CRC/C/15/Add.56 vom 7. Juni 1996;
- L. Zhang: China. Children's Rights. Library of Congress, Washington, August 2007. <<http://www.loc.gov/law/help/child-rights/china.php>>;
- Zhao Guoqing: The recent development of juvenile justice in China, in: Liu Jianhong/St. F. Messner/Zhang Lening (eds.): *Crime and social control in a changing China*, Westport, CT 2001, S. 177–188.