

Zusammenfassung der Pilotstudie „Kinderrechte-Index“

Im Jahr 1989 hat die internationale Staatengemeinschaft mit der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-KRK) der Erkenntnis Rechnung getragen, dass die Rechte von Kindern besonders gefährdet sind und Kinder ihre Rechte nicht in derselben Weise durchsetzen können wie Erwachsene: Kinder sind in hohem Maße schutzwürdig und benötigen daher verschiedene Formen der individuellen Förderung und Unterstützung. Die Kinderrechte stehen auch den rund 13,6 Millionen Kindern, d. h. im Sinne der UN-KRK: Menschen unter 18 Jahren, die derzeit in der Bundesrepublik Deutschland leben, zu.

Hintergrund

Inwiefern die Rechte der Kinder hierzulande vollumfänglich oder zumindest teilweise verwirklicht sind, ist von verschiedenen Faktoren abhängig, auf die Kinder häufig selbst keinen Einfluss haben. Zu diesen Faktoren zählen Merkmale wie beispielsweise ihr Geschlecht, ihre Herkunft oder der Erwerbsstatus der Eltern. Ebenso haben – neben dem unmittelbaren familiären und sozialen Umfeld – der Ort, an dem sie leben, sowie die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die dort gelten, einen entscheidenden Einfluss auf ihr Aufwachsen. Auch wenn das Grundgesetz die Maßgabe gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgibt, werden die vielfältigen Lebensbedingungen, in denen Kinder in Deutschland aufwachsen, im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland entscheidend durch die Bundesländer geprägt: Auf Landesebene werden Gesetze verabschiedet, Programme entwickelt und Rahmenbedingungen gesetzt, die Kinder und ihre Lebenssituation oft unmittelbar betreffen. Dementsprechend liegt auch die Gewährleistung der Kinderrechte zu einem nicht unerheblichen Teil in den Händen der Länder. Dennoch fällt eine fundierte Einschät-

zung zum Umsetzungsstand auf der Landesebene schwer, da bisher kein kinderrechtliches Datenerfassungssystem oder eine entsprechende systematische Datensammlung existiert. Kurz gesagt: Ohne kinderrechtlich relevante Daten und Informationen ist es schwierig, die Verwirklichung der in der UN-KRK festgelegten Kinderrechte für alle Kinder zu überprüfen und letztlich nachhaltig zu garantieren.

Ziele der Pilotstudie

Vor diesem Hintergrund hat sich das Deutsche Kinderhilfswerk im Frühjahr 2017 mit der Pilotstudie „Kinderrechte-Index“ ein Projekt auf die Agenda gesetzt, welches an der Analyse und Systematisierung von Daten zur Umsetzung der UN-KRK ansetzt. Die Ziele sind es, eine empirische, vergleichbare Grundlage zur Beurteilung der Umsetzung der UN-KRK in den Bundesländern zu schaffen, Kinderrechte-Indikatoren und erstmals einen „Kinderrechte-Index“ zu entwickeln, der die Umsetzungsstände von Kinderrechten in den Bundesländern systematisch miteinander vergleicht. Durch eine transparente und öffentlichkeitswirksame Darstellung der Umsetzung von Kinderrechten sollen politische Entscheidungsträger/innen erreicht werden, die für Maßnahmen, Programme und Strategien zur Umsetzung von Kinderrechten verantwortlich sind. Gleichzeitig versteht sich die Pilotstudie auch als Impulsgeberin an staatliche Akteurinnen und Akteure, die Sammlung von kinderrechtlich relevanten Daten zu prüfen, Lücken zu schließen oder bereits vorhandene Daten öffentlich zugänglich zu machen.

Allzu häufig wird die UN-KRK als unkonkret oder für Deutschland irrelevant abgetan. Die vorliegende Pilotstudie möchte daher auch konkrete und konstruktive Ansatzpunkte bieten, um die

dringend benötigte Debatte über die mangelhafte Umsetzung der UN-KRK in Deutschland anzustoßen und den Kinderrechten zu einer verbesserten Umsetzung zu verhelfen. Denn Kinderrechte sind mehr als ein internationaler Bezugsrahmen: Aus ihnen erwachsen Ansprüche für ein gutes Aufwachsen von Kindern und dementsprechend auch gesellschaftliche und politische Handlungsanforderungen. Bei regelmäßigen Neuauflagen des „Kinderrechte-Index“ könnten auch Veränderungen im Laufe der Zeit und damit Wirkungen politischer Strategien sichtbar gemacht werden. Es ist folglich das langfristige Ziel, die bestehenden Diskrepanzen zwischen den in der UN-KRK normierten Rechten auf der einen und konkreten Lebenswirklichkeiten auf der anderen Seite abzubauen, um die Lebensbedingungen von Kindern in Deutschland zu verbessern.

Herangehensweise

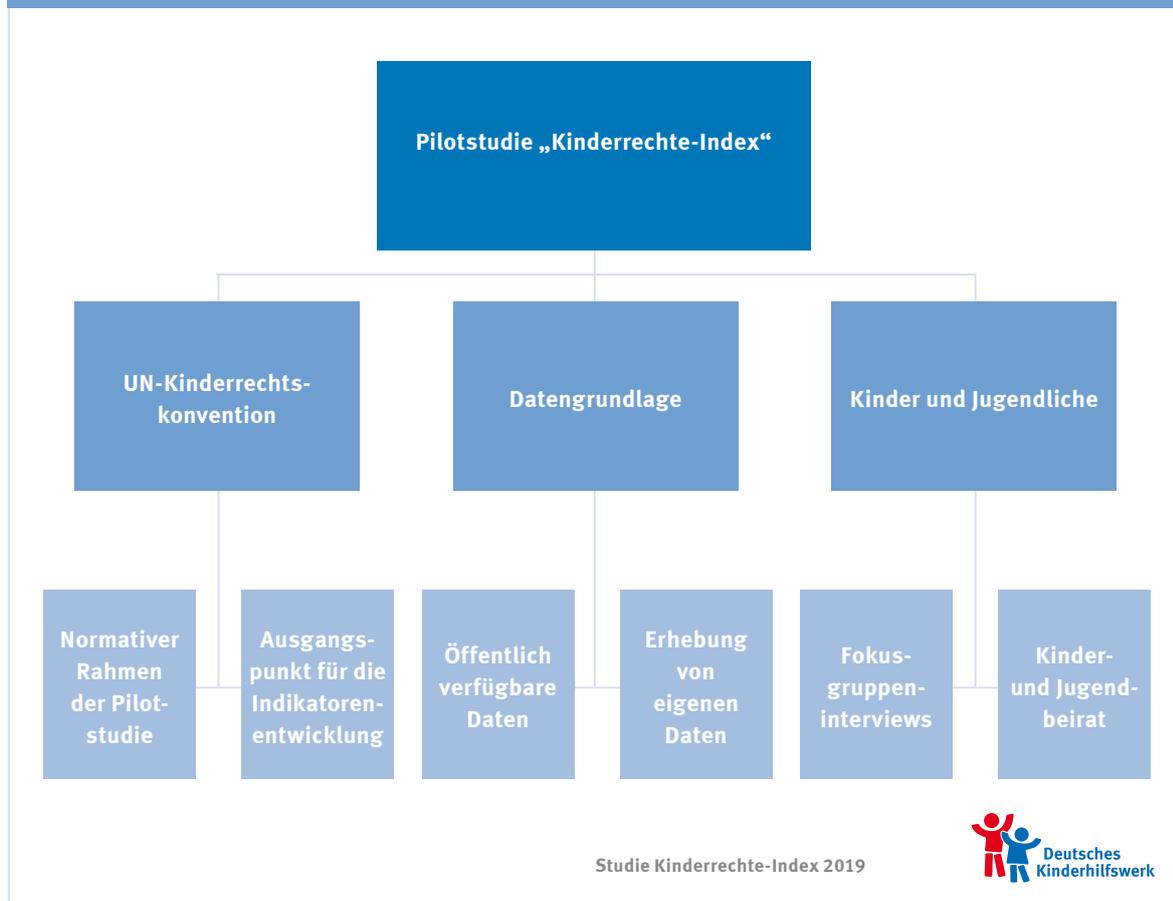
Der Pilotstudie liegt ein breiter kinderrechtlicher Forschungsansatz zugrunde, der basierend auf der UN-KRK gemeinsam mit dem interdisziplinär zusammengesetzten Wissenschaftlichen Beirat entwickelt wurde (vgl. Abbildung 1). Ausgangspunkt für die Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren ist eine umfassende Bestandsaufnahme und rechtliche Analyse der Umsetzung der Kinderrechte in den Bundesländern. Es wird darin aufgezeigt, welche Umsetzungserfordernisse sich aus der UN-KRK für die Bundesländer ergeben und welche Indikatoren idealerweise vorhanden sein müssten, um die Umsetzung vollumfänglich messen und bewerten zu können. Dabei werden zudem Lücken in der Datenverfügbarkeit aufgezeigt und kommentiert. Für die Entwicklung einer Folgestudie und des Kinderrechte-Monitorings allgemein ist dies von zentraler Bedeutung, da ohne entsprechende Daten kein effektives Monitoring der Kinderrechte möglich ist. Im „Kinderrechte-Index“ wurden schließlich auf dieser Grundlage die folgenden fünf Rechte ausgewertet: Recht auf Beteiligung, Recht auf Gesundheit, Recht auf angemessenen Lebensstandard, Recht auf Bildung sowie Recht auf Ruhe und Freizeit, Spiel und Erholung. Auch zum Recht auf Schutz wurde eine Bestandsaufnahme und rechtliche Analyse durchgeführt, allerdings konnte dieses aufgrund der einseitigen Datenlage

und bestehender Ambivalenzen im Kinderschutz nicht im Rahmen der Indexbildung bewertet werden.

Auf Grundlage von bereits verfügbaren öffentlichen Daten und eigenen Datenerhebungen konnten im Ergebnis 64 Kinderrechte-Indikatoren gebildet werden. Als Quellen dienen öffentlich verfügbare Daten, wie die der amtlichen Statistik, und verschiedene Sonderauswertungen von externen Datenhaltern, wie etwa dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin/ Goebel et al. 2019). Ergänzend wurden seitens des Deutschen Kinderhilfswerkes eigene Analysen zu Rahmenbedingungen wie Gesetzen, Institutionen, Netzwerken und Programmen durchgeführt (letzter Stand: Juni 2019) sowie Daten durch repräsentative Umfragen unter Kindern und Eltern in den Bundesländern erhoben (2018). Alle Kinderrechte-Indikatoren werden im Rahmen der Bestandsaufnahme ausführlich beschrieben und bilden die Berechnungsgrundlage für den „Kinderrechte-Index“. In schriftlichen Befragungen verschiedener Landesministerien aller Bundesländer und in den weitergehenden Recherchen zur Pilotstudie wurde eine Reihe von Beispielen guter Praxis für die Umsetzung von Kinderrechten aufgezeigt, welche ebenfalls in der Bestandsaufnahme dargestellt sind, allerdings nicht in die Index-Auswertungen mit einfließen.

Die Ergebnisse des „Kinderrechte-Index“ werden durch Kinderperspektiven zum Recht auf Beteiligung ergänzt, welche durch qualitative Befragungen im Rahmen von vier Fokusgruppensitzungen mit Kindern in den Kontexten „Inklusion und Exklusion in der Schule“ sowie „Armutserfahrungen“ erhoben wurden. Diese zeigen im Sinne des Pilotcharakters der Studie auf, dass qualitative Erkenntnisse eine sinnvolle Ergänzung quantitativer Forschungsansätze darstellen, um die spezifischen Lebenssituationen von Kindern zu erfassen. Schließlich hat der Kinder- und Jugendbeirat des Deutschen Kinderhilfswerkes auf Grundlage der Ergebnisse der Pilotstudie „Kinderrechte-Index“ Forderungen zum Recht auf Beteiligung formuliert, welche am Ende der Pilotstudie festgehalten sind.

Herangehensweise Pilotstudie „Kinderrechte-Index“



Ergebnisse

Die Ergebnisse des „Kinderrechte-Index“ stellen eine Übersicht und einen Vergleich der Umsetzung von Kinderrechten in den Bundesländern dar: Für jedes ausgewertete Kinderrecht werden die zur Verfügung stehenden Daten der Bundesländer zueinander in Beziehung gesetzt. Es werden drei Ländergruppen ausgegeben, welche aufzeigen, ob ein Bundesland bei der Umsetzung im Vergleich überdurchschnittlich, durchschnittlich oder unterdurchschnittlich abschneidet.

Dabei wird deutlich, dass alle Bundesländer Verbesserungsbedarf bei der Umsetzung von Kinderrechten haben – wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen und Bereichen. In Ländersteckbriefen werden die einbezogenen Daten übersichtlich dargestellt. Beispiele guter

Umsetzung und Entwicklungsbedarfe sind darin differenziert zusammengefasst. Auf dieser Grundlage können die Bundesländer ihre Arbeit überprüfen und finden zudem vielfältige gute Umsetzungsbeispiele aus anderen Bundesländern vor.

Im **Gesamtergebnis** schneiden Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein überdurchschnittlich ab. Dies bedeutet, dass in diesen Bundesländern die Kinderrechte vergleichsweise am besten umgesetzt werden. Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen liegen im Durchschnitt. Hamburg, Hessen, Saarland und Sachsen-Anhalt sind insgesamt unterdurchschnittlich eingeordnet.

Bei der Umsetzung des **Rechts auf Beteiligung** (14 Indikatoren) in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten schneiden Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein überdurchschnittlich ab. Bremen, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt liegen im Durchschnitt. Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen schneiden hier unterdurchschnittlich ab.

Das **Recht auf Gesundheit** (9 Indikatoren), welches den Zugang zum Gesundheitssystem, Prävention und Gesundheitsförderung umfasst, setzen Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz vergleichsweise am besten um. Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein sind durchschnittlich. Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen liegen bei der Umsetzung im Vergleich unter dem Durchschnitt.

In Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein ist das **Recht auf angemessenen Lebensstandard** (9 Indikatoren) für eine körperliche, geistige, seelische, sittliche und soziale Entwicklung des Kindes vergleichsweise am besten umgesetzt. Hier sind neun Bundesländer durchschnittlich: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen. Unter dem Durchschnitt liegen Hamburg, Hessen, Saarland und Sachsen-Anhalt.

Beim **Recht auf Bildung** (24 Indikatoren), welches die Verwirklichung von Chancengleichheit sowie Bildungsinhalte und -ziele umfasst, schneiden

Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen überdurchschnittlich ab. Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt sind durchschnittlich. Unter dem Durchschnitt liegen hier Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen und Saarland.

Das **Recht auf Ruhe und Freizeit, Spiel und aktive Erholung** (8 Indikatoren) ist entscheidend für die Qualität der Kindheit, für das Recht des Kindes auf eine optimale Entwicklung und für die Förderung der Widerstandsfähigkeit. Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein liegen bei der Umsetzung über dem Durchschnitt. Durchschnittlich sind Baden-Württemberg, Berlin, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen sind unterdurchschnittlich.

Alle Ergebnisse des „Kinderrechte-Index“ stellen zunächst eine Momentaufnahme dar. In diesem Sinne ist auch der Titel „Pilotstudie“ zu verstehen: Die Entwicklung einer praktikablen und robusten Methode für die Erstellung und Auswertung von Kinderrechte-Indikatoren durch eine Indexbildung ist ein langfristiger Prozess. Entsprechend sind die in der Pilotstudie entwickelten Kinderrechte-Indikatoren als Ausgangspunkt für weitere Diskussion und Forschung und weniger als abschließend festgelegt zu verstehen. Ziel ist es, die Indikatoren in Zukunft mit Blick auf weitere Datenquellen sowie rechtliche und politische Entwicklungen weiter zu verbessern und auszuweiten. Der „Kinderrechte-Index“ ist dementsprechend ein erster Schritt auf dem Weg zu einem umfassenderen und dauerhaft angelegten Monitoringinstrument.

ZUSAMMENSETZUNG DES „KINDERRECHTE-INDEX“



GESAMTERGEBNIS „KINDERRECHTE-INDEX“

