

Stellungnahme

Dr. Sebastian Sedlmayr
Abteilungsleiter Advocacy und Politik
Deutsches Komitee für UNICEF e.V.
sebastian.sedlmayr@unicef.de



Anhörung im Ausschuss des Bundestags für Recht Justiz und Verbraucherschutz

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte

Berlin, 17. Mai 2021

Kinderrechte im deutschen Grundgesetz

Vorbemerkung

Das Deutsche Komitee für UNICEF e.V. (im folgenden UNICEF Deutschland) vertritt das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) in Deutschland. Aufgabe des Komitees ist unter anderem die Begleitung der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention, UN-KRK) in Deutschland. In dieser Funktion beteiligt sich UNICEF Deutschland an den Berichtsverfahren des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, berät Bundesregierung, Landesregierungen und den Bundestag und nimmt öffentlich Stellung zu kinderrechtsrelevanten Themen.

Seit 1994 setzt sich UNICEF Deutschland im Rahmen des Aktionsbündnis Kinderrechte (mit dem Deutschen Kinderschutzbund, Deutschen Kinderhilfswerk und der Deutschen Liga für das Kind), unterstützt von den ehrenamtlichen UNICEF-Gruppen sowie einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen ein für die Aufnahme der Kinderrechte in das deutsche Grundgesetz.¹

Vor diesem Hintergrund begrüßt UNICEF Deutschland ausdrücklich das Vorhaben der Bundesregierung, die Rechte des Kindes im deutschen Grundgesetz festzuschreiben. Die Würdigung der in der UN-KRK völkerrechtlich vereinbarten Rechte jedes einzelnen Kindes in einer Verfassung entspricht dem die Vereinten Nationen leitenden Gedanken und der in der Konvention getroffenen Vereinbarung, diese Rechte bekannt zu machen, zu achten und durchzusetzen.²

¹ Mehr Informationen unter www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de

² Vgl. insbesondere Art. 3 und 4 UN-KRK. Siehe für den deutschen Wortlaut der UN-KRK www.bmfsfj.de/re-source/blob/93140/78b9572c1bffdda3345d8d393acbbfe8/uebereinkommen-ueber-die-rechte-des-kindes-

Eine ausdrückliche Aufnahme der Kinderrechte im deutschen Grundgesetz kann auch im internationalen Rahmen Wirkung entfalten und weitere Nachahmer finden, vor allem aber würde damit klargestellt, dass die Rechte des Kindes in Deutschland umfassend und verbindlich gelten.

Wie aus der Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung vom 14. April 2021 zum vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung für Kinderrechte im Grundgesetz hervorgeht, weist das Vorhaben auch einen unmittelbaren Bezug zu Leitprinzip 5 der nachhaltigen Entwicklung und zu dem *Sustainable Development Goal* (SDG) 17 der Vereinten Nationen auf. Aus der Sicht von UNICEF Deutschland können sich aus einer Stärkung der nationalen Kinderrechte in Deutschland darüber hinaus positive Effekte für die SDGs 1-6, 8, 10-15 und 16 ergeben. Eine detaillierte Ausführung würde den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen. Jedoch empfiehlt UNICEF Deutschland eine eingehende Befassung des Bundestags mit der Verbindung zwischen den Kinderrechten und den nachhaltigen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen bei der weiteren Umsetzung von UN-KRK und SDGs.

Hintergrund

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes ist mit der Ratifizierung von 1992 geltendes Recht in Deutschland und seit der Rücknahme der Vorbehaltserklärungen (*reservations*) vollständig gültig und bindend. Aufgrund der gebotenen völkerrechtsfreundlichen Auslegung steht die Konvention ranghöher als ein einfaches Bundesgesetz.

Allerdings wird die UN-KRK nur äußerst selten als Grundlage für behördliche, politische oder gerichtliche Entscheidungen herangezogen. Es besteht zwar prinzipiell die Möglichkeit, auf Basis der UN-KRK den Klageweg zu wählen. Diese wird jedoch kaum beschritten und führt noch seltener zum Erfolg.³

Die Rechtsposition von Kindern allgemein zu stärken, steht vor diesem Hintergrund als allgemeine Zielformulierung und Erwartung hinter der im Gesetzentwurf der Bundesregierung.

[data.pdf](#) [zuletzt abgerufen am 14. Mai 2021], für den Originaltext <https://ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> [zuletzt abgerufen am 14. Mai 2021]

³ Vgl. u.a. Hofmann/Donath (2017), www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de/wp-content/uploads/2018/02/DKHW_Gutachten_KRiGG_Hofmann_Donath.pdf [zuletzt abgerufen 12. Mai 2021]

Aufgrund der bundesdeutschen rechtsstaatlichen Systematik und Ordnung entfalten internationale menschenrechtliche Vereinbarungen wie die UN-KRK ohne eine gesonderte Spezifizierung, wie etwa im Rahmen eines Kinder- und Jugendhilfegesetzes, eines Behindertengleichstellungsgesetzes und ähnlicher gesetzlicher Maßnahmen keine durchschlagende Wirkung. Stattdessen sind für die menschenrechtlichen Vereinbarungen wie die UN-KRK Staatendialogprozess mit den zuständigen Ausschüssen der Vereinten Nationen vorgesehen.⁴

Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in innerstaatliches Recht über die Ratifizierung hinaus wird dennoch erwartet. Dies schreibt Artikel 4 UN-KRK vor.

Wie kann dies sichergestellt werden, in Verbindung mit der Maßgabe, dass der Vertragsstaat alle Rechte eines jeden seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Kindes in jedem Fall achtet und gewährleistet, wie in Artikel 2 UN-KRK vereinbart?

Aus der Sicht von UNICEF sowie des UN-Kinderrechtsausschusses sind Verfassungen für Vertragsstaaten besonders geeignet, diese Absicherung einer tatsächlichen Umsetzung der Kinderrechte zu befördern.

Das deutsche Grundgesetz eignet sich hierfür in besonderer Weise, da die Grundrechte unmittelbar für jeden Einzelnen gelten und einklagbar sind.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018 heißt es:

„Wir werden Kinderrechte im Grundgesetz ausdrücklich verankern. Kinder sind Grundrechtsträger, ihre Rechte haben für uns Verfassungsrang. Wir werden ein Kindergrundrecht schaffen. Über die genaue Ausgestaltung sollen Bund und Länder in einer neuen gemeinsamen Arbeitsgruppe beraten und bis spätestens Ende 2019 einen Vorschlag vorlegen.“

Somit ist also die Auffassung mehrheitsfähig geworden, dass eine ausdrückliche Erwähnung der Kinderrechte im Grundgesetz mehr wäre als nur Symbolpolitik.⁵ Stattdessen geht es um eine allgemeine Klarstellung und das Sichtbarmachen der existierenden Rechte des Kindes,

⁴ Zum Berichtsverfahren der UN-KRK siehe <https://ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx> [zuletzt abgerufen am 12. Mai 2021]

⁵ Siehe dazu neben dem vorliegenden Gesetzentwurf den Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, abrufbar unter www.bmjv.de/kinderrechteGG [zuletzt abgerufen am 10. Mai 2021]

damit sie nicht nachrangig behandelt oder ganz übersehen werden. Denn offenbar bestehen noch Kenntnis-, Anerkennungs- und Vollzugsdefizite in verschiedenen Bereichen.⁶

An dieser Stelle sei betont, dass die Verschriftlichung der Kinderrechte im Grundgesetz allein eine Verwirklichung der Kinderrechte nicht bewirken kann. Dazu sind weitere Schritte und langfristig ausgerichtete Maßnahmen zur Bekanntmachung, Institutionalisierung und Gewährleistung notwendig.⁷ Das Grundgesetz kann jedoch als feste Basis und Bezugspunkt für eine weitere Ausgestaltung und Umsetzung dienen.

Intention

Worin besteht nun die im Gesetzentwurf beschriebene Intention? Hier heißt es:

„Die vorgeschlagene Grundgesetzänderung soll die Grundrechte von Kindern im Text des Grundgesetzes besser sichtbar machen. Kinderspezifische Aspekte wie das Kindeswohlprinzip und das Anhörungsrecht des Kindes sollen im Verfassungstext betont und dadurch die Rechtstellung von Kindern und Familien unterstrichen werden. Eine ausdrückliche Regelung verdeutlicht allen Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern, welche hohe Bedeutung Kindern und ihren Rechten in unserer Gesellschaft zukommt.“⁸

Es soll folglich bezweckt werden, dass alle Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender in Deutschland die Kinderrechte tatsächlich anwenden.

Darüber hinaus formuliert die Bundesregierung aber auch ein gesellschaftliches Ziel:

„Um zu verdeutlichen, welche hohe Bedeutung Kindern und ihren Rechten in unserer Gesellschaft zukommt, müssen ihre Rechte als wesentliche staatliche Wertentscheidung ausdrücklich in der Verfassung verankert werden.“⁹

⁶ Vgl. Hofmann/Donath (2017), www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de/wp-content/uploads/2018/02/DKHW_Gutachten_KRiGG_Hofmann_Donath.pdf [zuletzt abgerufen am 12. Mai 2021]

⁷ Vgl. General Comment No. 5 (2003), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en [zuletzt abgerufen am 12. Mai 2021] sowie für UNICEF Deutschland: „Eine Politik für Kinder: Empfehlungen von UNICEF Deutschland zur Legislaturperiode 2017 bis 2021“; www.unicef.de/blob/183934/c473fff9febb310595f6d40f88964635/unicef-appell-legislaturperiode-2017-2021-data.pdf [zuletzt abgerufen am 12. Mai 2021]

⁸ BT-Drs. 19/28138, S. 2

⁹ Ebd., S. 7

Daraus darf geschlossen werden, dass auch Kinder selbst sowie die Menschen, die beruflich oder privat in Kontakt mit Kindern stehen, neben den Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern primäre Adressatinnen und Adressaten dieser Grundgesetzänderung sind.

Um dem Ziel der Rechtsanwendung und besseren Sichtbarkeit gerecht zu werden, braucht es eine unmissverständliche und prägnante Formulierung, welche sich in die Systematik des Grundgesetzes einfügt und trotzdem die „hohe Bedeutung“ der Kinderrechte zum Ausdruck bringt.

Die menschliche Entwicklungsphase der Kindheit rechtfertigt den besonderen Schutz und die besondere Unterstützung des Kindes:

„Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass Kinder sich noch in der Persönlichkeitsentwicklung befinden und deshalb auch ein spezifisches Schutzbedürfnis haben. Auch benötigen Kinder regelmäßig Unterstützung und Schutz, wenn sie ihre Rechte in Anspruch nehmen [...].“

Dies beschreibt den Wesenskern der Kinderrechte. Ihr Schutz fußt auf der Anerkennung der Unterlegenheit des Kindes im Sinne seiner gegenüber dem erwachsenen Menschen eingeschränkten Handlungsfähigkeit und leitet daraus die Anforderung an den an die Kinderrechte gebundenen Staat ab, die Rechte und Interessen des Kindes zuallererst (*primarily*) in den Blick zu nehmen, um diese Unterlegenheit tendenziell auszugleichen.

Mit fortschreitendem Alter und wachsender Reife nimmt die Schutzbedürftigkeit ab und die Eigenständigkeit des Kindes bildet sich heraus. Im gleichen Maße gewinnen die Beteiligungsrechte des Kindes an Gewicht.

Dies wird durch die in der UN-KRK zum Teil detailliert ausformulierten Rechte des Kindes auf besonderen *Schutz (protection)*, besondere *Förderung (provision)* und die alters- und reife-gradgerechte *Beteiligung (participation)* garantiert. *Protection*, *provision* und *participation* sind in der UN-KRK unauflöslich miteinander verbunden.

Damit sind die wesentlichen Regelungsbereiche benannt, welche aus der UN-Kinderrechtskonvention hervorgehen und welche mit den Prinzipien der UN-KRK korrespondieren:

- Nicht-Diskriminierung (Artikel 2)
- Vorrang des Kindeswohls (*best interests*)¹⁰ (Artikel 3)
- Recht auf Leben und Entwicklung (Artikel 6)
- Beteiligung (Artikel 12)

Kinderrechte im Grundgesetz

Selbstverständlich konnte das 1949 beschlossene Grundgesetz diese Aspekte nicht unmittelbar aufnehmen, enthält jedoch bereits eindeutige Formulierungen zum Recht auf Nicht-Diskriminierung (Art. 3 GG) und zum Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 2 GG).

Der Schutz des Kindes ist ausführlich in Art. 6 GG geregelt, in Verbindung mit Art. 1 und 2 (2) GG.

Darüber hinaus hat die Anwendung des Grundgesetzes eine Verfassungswirklichkeit entstehen lassen, in der neben den Schutzrechten auch gewisse Förderrechte einen hohen Rang erhalten haben.

So urteilte das Bundesverfassungsgericht 2010: „Das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“¹¹

In diesem wegweisenden Urteil hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Bedarfssätze für Kinder gesondert ermittelt werden müssen anhand ihrer tatsächlichen der kindlichen Lebenswirklichkeit entsprechenden Bedarfe.

¹⁰ Vgl. zum „best interest“ insbesondere General Comment No. 14 des UN-Kinderrechtsausschusses, www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf [zuletzt abgerufen am 10. Mai 2021]

¹¹ BVerfG 125, 175

Dies korrespondiert unmittelbar mit Artikel 26 UN-KRK, welcher das Recht des Kindes auf einen angemessenen Lebensstandard formuliert.

Das Beispiel zeigt, dass auch Förderrechte für Kinder im Grundgesetz angelegt sind.

Es kann aber auch die These erhärten, dass der Gesetzgeber ein Gesetz, das die Perspektive von Kindern so offensichtlich ausblendet, gar nicht erst verabschiedet hätte, wäre er durch eine sichtbare Formulierung der Grundrechte des Kindes bereits ausreichend über seine Pflicht, diese Rechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, aufgeklärt gewesen.¹²

Zum Recht auf Bildung schrieb der damalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle 2019:

„Ein Schlüssel zum *status activus* des Staatsbürgers ist Bildung. Bildung nicht im klassischen, die Ungebildeten ausschließenden Sinne, sondern Bildung verstanden als ‚Empowerment‘.“¹³

Obwohl im Grundgesetz das Recht auf Bildung nicht geschrieben steht, seien doch

„Teilhabe und Zugang zu öffentlichen Bildungsinstitutionen [...] grundrechtlich vermittelt, wenn gleich nur als derivate Leistungsrechte. Das allgemeine Gleichheitsrecht (Art. 3 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) oder das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 und 28 GG) sind Hebel, die dem Bildungsauftrag des Grundgesetzes zur Wirksamkeit verhelfen.“

Hier gilt, wie bei dem zuvor erwähnten Recht auf einen angemessenen Lebensstandard für Kinder, dass die Sichtbarkeit des Rechts auf Bildung seiner Verwirklichung dient.

Sollte von einer Ausformulierung aus Gründen der gebotenen Kürze des Verfassungstextes dennoch abgesehen werden ist Vorkehr zu treffen, dass eine Nichterwähnung nicht den expliziten Ausschluss der Förderrechte zur Folge hat.

¹² Die bisherige Prüfung aller Gesetze auf Verfassungskonformität trägt dann nicht weit genug, wenn die Kinderrechte in der Verfassung nicht ausbuchstabiert sind und deshalb regelmäßig nicht in die Abwägung einbezogen werden. Was bei den Hartz-IV-Gesetzen passiert ist, kann sich in einem anderen Fall jederzeit wiederholen.

¹³ Voßkuhle, Andreas, Der Bildungsauftrag des Grundgesetzes, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 16-17/2019, S. 49-54, hier S. 49

In diesem Kontext scheint es wert hervorzuheben, dass das Bildungsziel in Artikel 29 UN-KRK mit dem Wertebild des Grundgesetzes in geradezu vollkommener Übereinstimmung steht und auch für künftige Generationen die Verpflichtung aus Artikel 1 (2) GG sichern helfen kann:

„Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss,

- a) die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen;**
- b) dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten und den in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsätzen zu vermitteln;**
- c) dem Kind Achtung vor seinen Eltern, seiner kulturellen Identität, seiner Sprache und seinen kulturellen Werten, den nationalen Werten des Landes, in dem es lebt, und gegebenenfalls des Landes, aus dem es stammt, sowie vor anderen Kulturen als der eigenen zu vermitteln;**
- d) das Kind auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft im Geist der Verständigung, des Friedens, der Toleranz, der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Freundschaft zwischen allen Völkern und ethnischen, nationalen und religiösen Gruppen sowie zu Ureinwohnern vorzubereiten;**
- e) dem Kind Achtung vor der natürlichen Umwelt zu vermitteln.“**

Am Recht auf Beteiligung zeigt sich das Defizit in der Umsetzung der Kinderrechte vergleichsweise deutlich. Beständig wird darauf hingewiesen, dass Kindern bereits alle Grundrechte zustünden. Dies trifft jedoch nicht vollständig zu. Bekanntlich haben Kinder kein Wahlrecht. Das Wahlrecht zählt zu den politischen Grundrechten.

Andere mit Beteiligung und Teilhabe verbundene Grundrechte wie die Berufswahl, Versammlungsfreiheit, das Petitionsrecht oder die Freizügigkeit erlangen Kinder erst nach und nach mit fortschreitendem Alter. Für jüngere Kinder bestehen diese Rechte faktisch nicht.

Unstrittig haben Kinder auch weniger Möglichkeiten als Erwachsene, sich Gehör zu verschaffen. Sie benötigen dafür die Unterstützung und Aufmerksamkeit der Erwachsenen um sie herum.

Artikel 12 UN-KRK schreibt fest:

„Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in den sie betreffenden Angelegenheiten ist ein vergleichsweise junger Gedanke und bedarf noch weiterer Verbreitung und Einübung.¹⁴

Beispiele, die den Eingang von Kinderbeteiligungsrechten in Gesetze und Anwendung zeigen, sind das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII, §45) oder die Etablierung von Verfahrensbeiständen für Kinder (§ 158 FamFG).¹⁵ Jüngstes Beispiel ist die geplante Einrichtung eines Kinder- und Jugendbeirats im Rahmen der zum 1. Mai 2021 in Kraft getretenen Reform des Kinder- und Jugendmedienschutzes.¹⁶

Dennoch darf festgehalten werden, dass eine umfassende Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in den sie betreffenden Angelegenheiten bisher weder auf Bundes-, noch auf Länder- oder kommunaler Ebene erreicht worden ist.¹⁷

Mit Ausnahme des Kindeswohlvorrangs sind die in der UN-Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte des Kindes in den Grundrechtsartikeln des deutschen Grundgesetzes bereits angelegt. Das Recht auf besondere Förderung und das Recht auf kindgerechte Beteiligung bedürfen bislang einer besonders langen Herleitungskette.

¹⁴ Siehe zur Auslegung General Comment No. 12 (2009), https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=en [zuletzt abgerufen am 12. Mai 2021]

¹⁵ Vgl. 5. und 6. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, www.bmfsfj.de/re-source/blob/133732/43637e35068c28ae63a0e8db30dc5cff/20190212-fuenfter-und-sechster-staatenbericht-data.pdf [zuletzt abgerufen 12. Mai 2021]

¹⁶ Vgl. www.gesetze-im-internet.de/juschg/ [zuletzt abgerufen am 12. Mai 2021]

¹⁷ Vgl. u.a. www.netzwerk-kinderrechte.de/wp-content/uploads/2021/01/NC_ErgaenzenderBericht_DEU_Web.pdf, S. 27-29 oder www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Parallelbericht_UN-KRK_Oktober_2019.pdf [zuletzt abgerufen am 12. Mai 2021]; zur Beteiligung auf kommunaler Ebene vgl. aktuell Schiller, Sebastian, Beteiligungsrechte in den Kommunalverfassungen im Vergleich, in: Bär, Dominik/Roth, Roland/Csaki, Frederike (Hg.), Handbuch Kinderfreundliche Kommunen, Debus Pädagogik Verlag, Frankfurt/Main 2021., S. 82-99.

Ohne explizit auf den in der UN-KRK sowie in der EU-Grundrechtecharta¹⁸ festgelegten Kindeswohlvorrang Bezug zu nehmen, stellt die Bundesregierung in der Einleitung des Gesetzesentwurfs fest:

„Dabei ist aber stets zu beachten, dass Kinder nicht die einzigen Grundrechtsträger sind. Wenn ihre Grundrechte nunmehr ausdrücklich im Verfassungstext Erwähnung finden, sollen dadurch die grundrechtlichen Interessen anderer Personen nicht geringer veranschlagt werden.“

Dieser Passus überrascht angesichts der besonderen Schutzbedürftigkeit des Kindes gegenüber erwachsenen Personen, der Gesellschaft und dem Staat. Er rührt offenbar aus einer allgemeinen Skepsis gegenüber dem Kindeswohlvorrang. Daher erfolgt an dieser Stelle eine kurze Erläuterung zum Kindeswohlvorrang:

Die UN-KRK formuliert im Originaltext wie folgt:

“In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.”

Die deutsche amtliche Übersetzung lautet:

„Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“

Der so genannte Kindeswohlvorrang stellt sich beim genauen Lesen als das Gebot heraus, beim Umgang mit einem Kind in der Abwägung unterschiedlicher Handlungsoptionen darauf zu achten, dass die als „beste“ (zum Vorteil reichende) charakterisierten „Interessen“ des Kindes vorgezogen werden sollen.

Die Ermittlung dieser Interessen kann nur in Verbindung mit Artikel 12 UN-KRK, also unter Beteiligung der Perspektive des Kindes, sofern Alter und Reife es zulassen durch unmittelbare persönliche Beteiligung des Kindes, erfolgen. Die Berücksichtigung (*consideration*) weist hin auf eine Dokumentationspflicht für die getroffene Entscheidung.

¹⁸ https://www.europarl.europa.eu/germany/resource/static/files/europa_grundrechtecharta/30.03.2010.pdf
[zuletzt abgerufen am 14. Mai 2021]

Angesichts der Systematik des Grundgesetzes ist eine Skepsis gegenüber einer Vorrangformulierung zwar nachvollziehbar, sollte jedoch vor dem Hintergrund der bereits beschriebenen strukturellen Benachteiligung von Menschen im Kindesalter zurückweichen. Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass das Wohl des Kindes (*best interests*) in allen sie betreffenden Angelegenheit dokumentiert und berücksichtigt wird.

Dabei sind alternative Formulierungen anstelle von „vorrangig“, welche die „*primary consideration*“ erfassen, auch in anderen Verfassungen üblich, damit sie sich in den jeweiligen landessprachlichen und verfassungsspezifischen Kontext einbetten lassen.

Elternrecht und Elternverantwortung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung widmet in seiner Begründung einen längeren Passus dem „Elternrecht“ und der „Elternverantwortung“, welche durch eine Änderung des Grundgesetzes nicht begrenzt werden sollen.

Vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen in Deutschland ist bei einer Änderung des Grundgesetzes sicherzustellen, dass ein staatlicher Eingriff in Familien auszuschließen ist, solange das Wohl eines Kindes nicht akut oder fortdauernd gefährdet ist. Auch eine „Staats-erziehung“ oder ähnliche unmittelbare Einwirkungen staatlicher Stellen auf Kinder sind unerwünscht.

Dass ein unbedingter Ausschluss staatlicher Eingriffe in die Familie über das bestehende Maß des aktuellen Grundgesetzes hinaus im geeinten Willen der überwältigenden Mehrheit der beteiligten Akteure liegt, davon ist auf Basis des Berichts der Bund-Länder-AG (2019) sowie der vorliegenden Gesetzentwürfe von Bundesregierung, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke fest auszugehen.

Dennoch wird die Positionierung der Kinderrechte gerade in Artikel 6 GG in allen vorliegenden Gesetzentwürfen favorisiert. Dies erscheint vor dem Hintergrund des gewünschten Ausschlusses einer Änderung der Elternverantwortung zumindest kritikwürdig, denn die Verortung der Rechte des Kindes innerhalb des Grundrechtskatalogs ist von entscheidender Bedeutung für den Bezug zu Eltern und Familie. Wiederholt ist vorgetragen worden, das „Dreieck“ aus Staat, Erziehungsberechtigten und Kind solle nicht verändert werden.

Abgesehen von den elterlichen Rechten, die das Bundesverfassungsgericht als Pflicht zur Erfüllung der Rechte des Kindes auf Erziehung und Pflege bezeichnet hat,¹⁹ gibt es auch ein „Elternschicksal“ und damit verbunden das Schicksal des Kindes, in ein bestimmtes Elternhaus geboren zu sein. Je nach Schicksal und Vermögen brauchen Eltern mehr oder weniger Unterstützung bei der Erfüllung ihres Pflichtenrechts. Nicht immer ist dabei die sozio-ökonomische Lage entscheidend. Als ein Beispiel für eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung mag der Schutz von Kindern vor nicht altersgemäßem Medienkonsum dienen.

Für das Verständnis der Kinderrechte ist zudem essentiell zu beachten, dass Kinder nicht nur die Kinder ihrer Eltern sind, sondern auch die Kinder einer Gesellschaft. Auch als solche sollten für sie bestimmte, spezifische Rechte gelten. Kinder bewegen sich im Straßenverkehr, im Internet, auf Sportplätzen und in Schwimmhallen, in der Kindertagesstätte, der Schule, gehen zu Ärzten und in Krankenhäuser.

Darüber hinaus leben auch in Deutschland Kinder ohne Eltern, beispielsweise in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, oder haben Eltern, die ihrem Erziehungsauftrag nicht nachkommen (können). Dazu zählen unter anderem Kinder suchtkranker Eltern, aber auch Kinder von geflüchteten Eltern, wenn diese sich in neuer Umgebung und ohne Sprachkenntnisse erst zurechtfinden müssen. Gerade diese Kinder dürfen nicht aus dem Blick geraten, wenn es um ihr Wohl und ihre Rechte geht.

Dass eine Engführung der Kinderrechte auf das Verhältnis zu den Eltern dem kinderrechtlichen Rahmen nicht gerecht wird, ist also offensichtlich.

Daher sollte die Verortung der Kinderrechte in den Grundrechtsartikeln des Grundgesetzes nochmals eingehend geprüft werden.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 01. April 2008

Zum Wortlaut des Gesetzentwurfs der Bundesregierung

Satz 1

„Die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder einschließlich ihres Rechts auf Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten sind zu achten und zu schützen.“

Mit der Eingrenzung auf die „verfassungsmäßigen“ Rechte scheint die Bundesregierung sicherstellen zu wollen, dass keine weiteren, dem einfachen Recht zuzuordnenden Rechte gemeint sind. Die Formulierung erscheint jedoch in mehrfacher Hinsicht unglücklich gewählt. Zum einen könnte der Eindruck entstehen, dass andere Rechte nicht „zu achten und zu schützen“ seien. Wenn dieser Eindruck – was mit einiger Sicherheit anzunehmen ist – falsch ist, erschließt sich die Betonung der „verfassungsmäßigen“ Rechte nicht, vor allem dann nicht, wenn diese Rechte – abgesehen vom Recht auf Entwicklung – nicht benannt werden.

Außerdem fällt auf, dass von den Rechten „der Kinder“ gesprochen wird, abweichend von den Rechten „des Kindes“. Die Hervorhebung der Grundrechte von Kindern sollte aber im Singular stehen, damit die subjektive Grundrechtsträgerschaft deutlich wird.

Um der Unklarheit von „verfassungsmäßigen“ Rechten sowie der Anwendbarkeit auf das einzelne Kind zu entgehen, wäre eine aktive Formulierung möglicherweise besser passend („*Jedes Kind hat das Recht auf...*“).

Mit der Betonung des „Rechts auf Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten“ verbindet der Gesetzentwurf die Rechte des Kindes an dieser Stelle mit Artikel 2 GG und greift den besonderen Charakter der kindlichen Entwicklungsphase des Menschen auf.

Weiter stellt Satz 1 fest, die Rechte der Kinder seien „zu achten und zu schützen“. Im Duktus eines Verfassungstextes kann damit zwar auch gemeint sein, dass diese Rechte aktiv zu fördern sind, jedoch wäre eine Erweiterung („*zu achten, zu schützen und zu gewährleisten*“ oder „*zu achten, zu schützen und zu fördern*“) erwägenswert, damit die wichtige Rolle des Staates bei der Unterstützung von Kindern und Familien deutlicher wird.

Satz 2

„Das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen.“

Die Formulierung weicht offenbar ab von der Idee, dass das Kindeswohl (*best interests*, s.o.) zuallererst berücksichtigt werden sollte und erscheint vor dem Gebot der praktischen Konkordanz zudem redundant. Denn es ist unstreitig anzunehmen, dass jede Anwendung, Abwägung und Auslegung der Grundrechte im Rechtsstaat angemessen zu erfolgen hat.

Sofern die Formulierung der UN-KRK als dem Grundgesetz wesensfremd aufgefasst wird, sollte hier eine alternative Beschreibung gefunden werden, welche die Pflicht zur dokumentierten Berücksichtigung sichert und die mit den Kinderrechten verbundene Anerkennung der besonderen Bedeutung des Kindeswohls zum Ausdruck bringt.

Die Formulierung sollte nicht hinter den Anspruch der UN-KRK zurückfallen.

Satz 3

„Der verfassungsrechtliche Anspruch von Kindern auf rechtliches Gehör ist zu wahren.“

Zunächst verwundert erneut der Plural, in diesem Fall unspezifisch („von Kindern“) und lässt Interpretationsspielraum. „Des Kindes“ wäre unmissverständlich in der Zuordnung des Grundrechts auf das Individuum.

Ähnlich wie in Satz 1 ergibt sich die Frage, warum eine Eingrenzung auf den „verfassungsrechtlichen“ Anspruch hier notwendig ist.

Eine Hervorhebung des ohnehin nach Artikel 103 GG bestehenden Anhörungsrechts in Artikel 6 lässt den Schluss zu, dass eine besondere Erinnerung an diesen Anspruch intendiert ist. Dies wäre im Sinne der Zielsetzung unschädlich, aber redundant.

Allerdings könnte der Satz vor dem Hintergrund der wesentlich breiter gefassten Quelle der Anhörungs- und Beteiligungsrechte in der UN-KRK auch so aufgefasst werden, dass eine breitere Beteiligung nicht erwünscht ist. Damit würde der Gesetzgeber jedoch sich selbst gegebenenfalls zu sehr einschränken, wenn etwa die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in neuen Rechtsbereichen und auch im Sinne allgemeiner politischer Teilhabe oder im Wahlrecht gewährleistet werden soll. Um einen solchen Eindruck zu verhindern, könnte Satz 3 beispielsweise durch einen Hinweis auf die Berücksichtigung der Meinung des Kindes in allen es betreffenden Angelegenheiten ergänzt werden.

Satz 4

„Die Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt.“

Satz 4 wiederholt die in Satz 1 und 2 des Artikels 6 (2) GG bereits deutlich ausformulierte und durch die 70-jährige Verfassungstradition ausdifferenzierte Normierung von Elternrecht und Elternpflicht mit dem neuen Terminus „Erstverantwortung“. Die Begründung hierfür lautet, dass sich an dem Grundsatz der „primäre[n] Gewährleistungszuständigkeit für die Entwicklung“ des Kindes nichts ändern solle: „Es bleibt dabei, dass das Wächteramt des Staates nach Artikel 6 Absatz 2 GG erst und nur dann eingreift, wenn die Eltern das Wohl des Kindes gefährden.“

Aus Sicht des unvoreingenommenen Betrachters erscheint der Satz weder notwendig noch besonders problematisch, schließt jedoch an die erwähnte Engführung des Verständnisses von Kinderrechten auf das innerfamiliäre Verhältnis an, welches das Wesen der Kinderrechte nicht gesamt erfassen kann.

Eine andere Verortung könnte dieses Problem lösen und den Satz vollständig überflüssig machen.

Zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen FDP, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen

Die Entwürfe von FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen verfolgen ähnliche Zielsetzungen wie der Gesetzentwurf der Bundesregierung, nämlich eine Aufnahme der aus der UN-KRK abgeleiteten Kinderrechte ins Grundgesetz ohne eine Herabstufung oder Beschneidung der Elternrechte gegenüber dem Status Quo.

Diese Zielsetzung einer breiten Mehrheit des Deutschen Bundestags wird von UNICEF Deutschland ausdrücklich begrüßt.

Eine Verknüpfung einzelner Aspekte aus den jeweiligen Gesetzentwürfen der genannten Oppositionsfraktionen mit dem Entwurf der Bundesregierung ist denkbar und kann den Gesetzentwurf der Bundesregierung sowohl noch prägnanter als auch vollständiger im Sinne einer Verbindung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen werden lassen.

So fügt der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Kinder“ bereits in Art. 6 (1) GG ein, um den allgemeinen Anspruch der Kinderrechte und ihren Schutz durch die staatliche Ordnung zu betonen.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linke-Fraktion erwähnen Förderrechte explizit.

Die FDP-Fraktion sowie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen machen mit „besonders“ (FDP) bzw. „maßgeblich“ (Bündnis 90/Die Grünen) alternative Vorschläge zur Lösung des Abwägungsgebots.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Eine Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz sollte die Entwicklung einer stärkeren Anerkennung und Beachtung der Kinderrechte in Deutschland seit 1992 mit einem Ausrufezeichen versehen, also deutlich sichtbar machen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist dazu in seinen Grundzügen geeignet, sollte aber insgesamt prägnanter und ggf. kompakter die Rechte des Kindes hervorheben.

Unverzichtbar ist eine Formulierung zum Kindeswohl bzw. den Interessen des Kindes, welche nicht hinter die Maßgaben und den Geist der UN-KRK zurückfällt.

Neben den Schutzrechten sollten die Förderrechte und Beteiligungsrechte verständlich und sichtbar werden.

Wünschenswert wäre darüber hinaus, dass auch Kinder selbst den Wortlaut im Grundgesetz, der ihnen gilt, bereits früh erfassen und nachvollziehen können. Eine einfache Formulierung ist aus diesem Grund im Zweifel vorzuziehen. In jedem Fall sollte die Änderung in kindgerechter Sprache ausgeführt, erläutert und allgemein, jedoch bei Kindern und Jugendlichen sowie bei Eltern und den mit Kindern und Jugendlichen beruflich befassten Menschen gezielt bekannt gemacht werden.