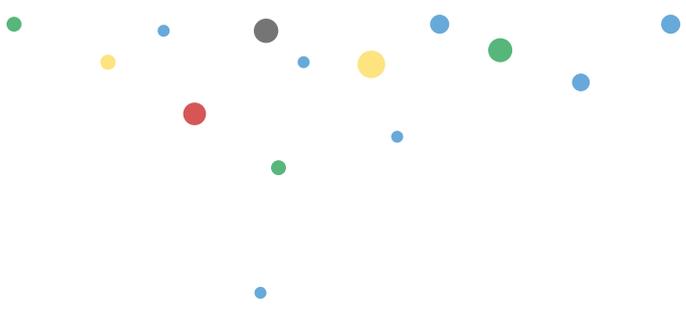


NATIONAL COALITION DEUTSCHLAND

HINTERGRUNDPAPIER ZUR VERANKERUNG DER KINDERRECHTE IM GRUNDGESETZ

NETZWERK ZUR UMSETZUNG DER UN-KINDERRECHTSKONVENTION



Die National Coalition Deutschland (NC) – ein Zusammenschluss auf Bundesebene von mehr als hundert Organisationen zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) – setzt sich seit langem nachdrücklich für die ausdrückliche Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz ein.¹ Die NC weiß sich in dieser Haltung in Übereinstimmung mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, der in seinen Concluding Observations (Abschließende Beobachtungen) anlässlich der Vorlage der deutschen Staatenberichte gemäß Artikel 44 Abs. 1 UN-KRK die Bundesregierung bereits drei Mal (1995,² 2004³ und 2014⁴) aufgefordert hat, die Kinderrechte in das Grundgesetz aufzunehmen.

Der 2010 vom Bundeskabinett verabschiedete „Dritte und Vierte Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes“ sagt demgegenüber hierzu aus: „Das deutsche Grundgesetz (GG) schützt Kinder und Jugendliche umfassend. Sie sind wie Erwachsene Grundrechtsträger. Kinder- und Jugendschutz ist nach geltender Rechtslage mit vollem Verfassungsrang ausgestattet.“ [...] Weiter heißt es: „Die Bundesregierung setzt sich für eine Stärkung der Kinderrechte ein. Diese Rechte müssen im Bewusstsein der Erwachsenen stärker verankert werden. Die Bundesregierung will in allen Bereichen, insbesondere bei den Schutz-, Förder- und Partizipationsrechten, kindergerechte Lebensverhältnisse schaffen. **Eine Verfassungsänderung ist dazu allerdings nicht notwendig** (Hervorhebung National Coalition).“⁵

In den vergangenen Jahren haben sich zahlreiche Abgeordnete des Deutschen Bundestages, politische Parteien, Verbände sowie Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft für eine

Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz eingesetzt. Auch die Berichtskommission des 14. Kinder- und Jugendberichts spricht sich „nach sorgfältiger Abwägung der Argumente für eine Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz aus“.⁶

Mit Blick auf die im Herbst 2017 anstehenden Wahlen zum nächsten Deutschen Bundestag, trägt die National Coalition erneut die Argumente zusammen, die belegen, warum sie eine Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz für dringlich geboten hält.

BEDARF ES ÜBERHAUPT BESONDERER KINDERRECHTE?

Bislang werden Kinder zwar im Grundgesetz in Art. 6 erwähnt. Sie sind dort jedoch nur „Regelungsgegenstand“ der Norm, also Objekte. Dort heißt es: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“⁷

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass das Kind „ein Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz (GG) ist“.⁸ Der Text des Grundgesetzes bringt die Subjektstellung des Kindes aber nicht unmittelbar und damit für jede und jeden erkennbar zum Ausdruck. Bei einer so zentralen Frage wie der der Rechtsstellung des Kindes reicht dies nicht aus. Aufgabe des Grundgesetzes ist es, die Grundüberzeugungen in der Gesellschaft für jede Bürgerin und jeden Bürger leicht verständlich zum Ausdruck zu bringen. Hierzu gehört auch, dass Kinder Grundrechtsträger sind und ihre besonderen Schutz-, Förder- und Beteiligungsbedürfnisse

in Form eigener Kinderrechte normativ angemessen berücksichtigt sind.

Selbst bei den verschiedenen Instanzen des Gerichtswesens besteht erkennbar eine Informationslücke zur Anwendung der UN-Kinderrechtskonvention. Obwohl sie gültige Rechtsnorm ist, findet sie bisher bei praktisch keinen Verfahren in Deutschland Berücksichtigung.

Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht bisher keinen bereichsübergreifenden Kindeswohlvorrang entsprechend Art. 3 Abs. 1 UN-KRK⁹ formuliert hat, der Auswirkungen hätte auf sämtliche Bereiche des einfachen Rechts und an den die Rechtsprechung umfassend gebunden wäre. Ein solches verpflichtendes Abwägungsgebot, nämlich bei allen Kinder betreffenden Entscheidungen das Kindeswohl als einen vorrangigen Gesichtspunkt zu berücksichtigen, ist jedoch im Interesse der Kinder in Deutschland und zur vollständigen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention dringend erforderlich.

Der immer wieder zu hörende Hinweis, dass die beiden ersten Artikel des Grundgesetzes auch die Kinder einbeziehen und daher kein Zweifel an ihrer Würde und an ihren unveräußerlichen Menschenrechten bestehen könnten, reicht auch nach Auffassung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes nicht aus. Vielmehr kommt es dem Ausschuss darauf an, die Kinderrechte – darunter besonders die in den Artikeln 2, 3, 6 und 12 niedergelegten Allgemeinen Prinzipien der Nichtdiskriminierung, des Vorrangs des Kindeswohls, des Rechts auf Leben und der Berücksichtigung des Kindeswillens – ausdrücklich in die Staatenverfassungen aufzunehmen. In seinem Allgemeinen

Kommentar Nr. 5 „Allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention“ (General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child) kommt der Ausschuss entsprechend zu folgender Empfehlung: „The Committee welcomes the inclusion of sections on the rights of the child in national constitutions, reflecting key principles in the Convention (...). The Committee emphasizes, in particular, the importance of ensuring that domestic law reflects the identified general principles in the Convention (arts. 2, 3, 6 and 12)“.¹⁰

WIE SOLLEN DIE KINDERRECHTE IM GRUNDGESETZ AUSGESTALTET WERDEN?

Entsprechend den Staatenverpflichtungen aus der UN-Kinderrechtskonvention und der EU-Grundrechte-Charta sollte die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz die folgenden Kernelemente umfassen:

- *Die Anerkennung des Kindes als Träger eigener Rechte;*
- *Das Recht des Kindes auf Entwicklung, Entfaltung und Bildung;*
- *Das Recht des Kindes auf Schutz vor Gewalt und anderen Gefährdungen;*
- *Das Recht des Kindes auf Beteiligung an allen es betreffenden Entscheidungen;*
- *Den Vorrang des Kindeswohls bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen;*
- *Die Verpflichtung des Staates, Chancengerechtigkeit und kindgerechte Lebensbedingungen für alle Kinder zu gewährleisten*

Kinder können die Verwirklichung ihrer Rechte sowohl von ihren Eltern als auch von staatlichen Instanzen verlangen. Eine

Ansiedlung der Kinderrechte in dem für den Lebensbereich der Familie grundlegenden Art. 6 Grundgesetz (Ehe und Familie; nicht eheliche Kinder) würde nahelegen, dass ausschließlich die Eltern in der Verantwortung für die Umsetzung der Kinderrechte stehen. Das reicht aber nicht aus. Ein förderliches Aufwachsen der Kinder erfordert ergänzend die Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung durch den Staat. Um der elterlichen wie auch der staatlichen Verantwortung Rechnung zu tragen, sollten die Kinderrechte daher in Art. 2 Grundgesetz (Allgemeine Handlungsfreiheit; Freiheit der Person; Recht auf Leben) platziert werden, zum Beispiel in einem neu zu schaffenden Art. 2 a.

WAS WÜRD SICH DURCH EINE GRUNDGESETZERGÄNZUNG ÄNDERN?

Eine Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz würde bewirken:

- Die Belange von Kindern bei allen gesetzgeberischen, politischen und gerichtlichen Entscheidungen werden stärker als bisher berücksichtigt.
- Das allgemeine Bewusstsein für die Rechte von Kindern wird gestärkt.
- Die Elternverantwortung wird deutlicher an den Rechten des Kindes orientiert.
- Die Leitbildfunktion der Rechte jedes Kindes in pädagogischen Einrichtungen wie Kitas und Schulen wird gefördert.
- Das Kindeswohl wird gestärkt, wenn es um die Wahrnehmung staatlicher Verantwortung für Chancengerechtigkeit und kindgerechte Lebensverhältnisse und um gleiche Entwicklungschancen für alle Kinder und Jugendlichen geht.
- Ähnlich wie bei anderen Verfassungsaufträgen, etwa dem Artikel 3 Grundgesetz, ist davon auszugehen, dass in Bund, Ländern und Kommunen Institutionen gezielter im Interesse des Kindes agieren.

· Angesichts aktueller Debatten über wachsende Kinderarmut, ungerecht verteilte Bildungschancen, ein Auseinanderdriften der Gesellschaft in Reich und Arm und häufige Fälle von Vernachlässigung und Gewalt ist die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz ein wichtiges verfassungsrechtliches Signal.

· Bei Kinder betreffenden Entscheidungen wird das Bundesverfassungsgericht verpflichtet, in Ergänzung zu den Elternrechten die Rechte der Kinder ausdrücklich in die Abwägung einzubeziehen, beispielsweise in Fragen der Gesundheitsversorgung oder der Sicherung des Existenzminimums.

· Die Generationengerechtigkeit wird in Hinblick auf die Interessen der nachwachsenden Generation gestärkt, zum Beispiel hinsichtlich der Staatsverschuldung oder der ökologischen Zukunftssicherung.

· Durch eine grundgesetzliche Verankerung des Rechts auf Beteiligung wird die Mitwirkung von Heranwachsenden bei allen Maßnahmen, von denen Kinder betroffen sind, etwa im Baurecht, bei der Gestaltung von Kindergärten, Schulen, Kinderkrankenhäusern, bei aufenthalts- und asylrechtlichen Fragen usw. nachhaltig unterstützt.

· Die bisher nur in einigen Gemeindeordnungen der Länder vorgesehene Beteiligung von Kindern erhält wesentliche Unterstützung.

· Kinder erhalten insgesamt eine stärkere Stellung bei behördlichen und gerichtlichen Angelegenheiten.

· Der Rechtsschutz durch Verfassungsbeschwerde wird auch mit Blick auf die Rechte von Kindern klargestellt.

· International wird der hohe Rang dokumentiert, den die Bundesrepublik Deutschland – auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht – den Rechten der Kinder beimisst.

· Eine Anpassung des Grundgesetzes an die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union wird vorgenommen.

· Kinder und Jugendliche können deutlicher als bisher wahrnehmen, dass sie vom Grundgesetz mitgemeint sind und dass ihren Rechten spezifische Wertschätzung entgegengebracht wird.

· Die Erfahrung von Kindern, über eigenständige Rechte zu verfügen, stärkt ihre Bereitschaft, auch die Rechte anderer zu achten.

MIT WELCHEN EINWÄNDEN IST ZU RECHNEN?

EINWAND *Die Rechte des Kindes werden durch das*

Grundgesetz bereits ausreichend geschützt.

Tatsächlich sind Kinder nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Träger eigener subjektiver Rechte. Klarzustellen ist aber, dass Kinder keine kleinen Erwachsenen sind. Zu ihrer Entwicklung benötigen sie besonderen Schutz und besondere, kindgerechte Förderung und Beteiligung. Deshalb hat auch die internationale Staatengemeinschaft ergänzend zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1989 die UN-Kinderrechtskonvention einstimmig verabschiedet. Entsprechend wurden auch in der EU-Grundrechtecharta in Art. 24 ausdrücklich eigene Kindrechte verankert. Da keine Länderverfassung in der Öffentlichkeit auch nur annähernd vergleichbare Anerkennung wie das Grundgesetz genießt, ist die Verantwortung des Verfassungsgebers auf Bundesebene gefordert.

EINWAND *Kinderrechte im Grundgesetz schmälern die*

Rechte von Eltern.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Elternrecht als an das Kindeswohl gebundene Elternverantwortung definiert. Eltern sind die natürlichen Sachwalter der Kinderrechte. Gemäß Art. 5 UN-KRK ist es ihre Aufgabe, „das Kind bei der Ausübung (seiner) anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen.“¹¹ Nach Art. 18 Abs. 1 UN-KRK sind für die Erziehung und Entwicklung des Kindes „in erster Linie die Eltern oder gegebenenfalls der Vormund verantwortlich. Dabei ist das Wohl des Kindes ihr Grundanliegen.“¹² Entsprechend bestimmt § 1627 des Bürgerli-

chen Gesetzbuches, dass die elterliche Sorge zum Wohle des Kindes auszuüben ist.¹³ Die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung stärkt die Eltern in ihrer Aufgabe, die Rechte ihrer Kinder zu verwirklichen und bindet die Elternverantwortung auch auf der Verfassungsebene an das Kindeswohl.

EINWAND *Kinderrechte im Grundgesetz setzen die*

Eingriffsschwelle des Staates in die Familie herab.

Staatliche Instanzen haben ihr Handeln vorrangig am Wohl des Kindes auszurichten. Für die Inhaltsbestimmung des Kindeswohls gilt aber das Primat der Elternverantwortung. Erst „wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwaarlosten drohen“¹⁴, hat der Staat das Recht und die Pflicht, in Elternrechte einzugreifen und die Kinder von der Familie zu trennen. An dieser hohen Eingriffsschwelle wird durch die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung nichts geändert.

EINWAND *Kinderrechte im Grundgesetz führen dazu, dass*

andere gesellschaftliche Gruppen ebenfalls Partikularinteressen in der Verfassung verankern wollen.

Kinderrechte sind kein Ausdruck von Partikularinteressen. Jeder Mensch durchläuft das Stadium der Kindheit und ist auf besonderen Schutz der Kinderrechte angewiesen. Zumal die nachwachsende Generation als Folge der gegenwärtigen Verhältnisse in Zukunft dramatische Herausforderungen zu bestehen hat, kann man deren Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, kaum erwarten, wenn der Eindruck entsteht, dass den Kindern heute ihre Rechte verweigert werden. Vor dem Hintergrund des besonderen Interesses am Wohlergehen der Kinder hat sich auch die internationale Staatengemein-

schaft entschieden, eine eigene auf die Situation von Kindern bezogene Menschenrechtskonvention (UN-Kinderrechtskonvention) als unverzichtbarer Bestandteil des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen zu verabschieden.

EINWAND *Der Vorrang des Kindeswohls führt dazu, dass andere berechtigte Interessen (beispielsweise diejenigen von älteren Menschen) zu kurz kommen.*

Das Kindeswohl muss gemäß Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention als ein vorrangiger Gesichtspunkt berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass es im Einzelfall und nach eingehender Abwägung gerechtfertigt sein kann, dass die Interessen anderer (z. B. älterer Menschen) die Oberhand behalten. Allerdings muss gewährleistet sein, dass die Interessen der Kinder in die Abwägung Eingang gefunden haben.

EINWAND *Kinderrechte im Grundgesetz bringen keine praktischen Verbesserungen für Kinder.*

Wie bei allen Grundrechten sind die Auswirkungen nicht immer unmittelbar und sofort im Alltag zu spüren. Die Wertentscheidungen des Grundgesetzes setzen aber Maßstäbe für alles einfache Recht und wirken auf diesem Wege auf die Rechtswirklichkeit ein.

HAMBURG, 13. SEPTEMBER 2016

NETZWERK ZUR UMSETZUNG DER UN-KINDERRECHTSKONVENTION
NATIONAL COALITION DEUTSCHLAND

Gefördert von:



Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

QUELLENANGABEN:

¹National Coalition Deutschland: Kinderrechte ins Grundgesetz! URL: <http://www.netzwerk-kinderrechte.de/themen/grundgesetz.html> (Stand 01.09.2016)

²Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child, Germany, U.N. Doc. CRC/C/15/Add.43 (1995), E.21, URL: <http://hrlibrary.umn.edu/crc/crc-germany95.htm> (Stand 01.09.2016)

³Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child, Germany, U.N. Doc. CRC/C/15/Add.226 (2004), Legislation 9, URL: <http://hrlibrary.umn.edu/crc/germany2004.html> (Stand 01.09.2016)

⁴Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child, Germany, U.N. Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4 (2014), 5 Legal status 9, URL: <http://hrlibrary.umn.edu/crc/germany2014.html> (Stand 01.09.2016)

⁵Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2010), S.19, URL: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=151198.html> (Stand 01.09.2016)

⁶14. Kinder- und Jugendbericht (2013), 13.1.3 Stärkung der Rechte der Kinder, S. 378, URL: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=151198.html> (Stand 01.09.2016)

⁷Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Art. 6 (2), URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_6.html (Stand 01.09.2016)

⁸Bundesverfassungsgericht, (BVerfGE 24, 119 (144)), URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/03/rk20100331_1bvr291009.html (Stand 01.09.2016)

⁹Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 3 - Wohl des Kindes, URL:

<http://www.kinderrechtskonvention.info/uebereinkommen-ueber-die-rechte-des-kindes-370/> (Stand 01.09.2016)

¹⁰Convention on the Rights of the Child, GENERAL COMMENT No. 5 (2003), section 21 & 22, URL: https://www.unicef-irc.org/portfolios/general_comments/GC5_en.doc.html (Stand 01.09.2016)

¹¹Vgl. auch National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (2010): Argumente der National Coalition zur Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz, S. 4, URL: http://nc.agj.de/pdf/stellungnahmen/Argumente_Kinderrechte_ins_Grundgesetz_2010.pdf (Stand 01.09.2016)

¹²UN-Kinderrechtskonvention, Erziehungsverantwortung der Eltern, Art. 5, URL: <http://www.kinderrechtskonvention.info/erziehungsverantwortung-der-eltern-3447/> (Stand 01.09.2016)

¹³Bürgerliches Gesetzbuch, Buch 4, Abschnitt 2, Titel 5, §1627 Ausübung der elterlichen Sorge, URL: <https://dejure.org/gesetze/BGB/1627.html> (Stand 01.09.2016)

¹⁴Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 6 Abs. 3 GG, URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_6.html (Stand 01.09.2016)