

Digitaler Fachtag: Kinderrechte in Kommunen umsetzen
11.05.2023



Die UN-Kinderrechtskonvention und ihre (rechtliche) Bedeutung für die kommunale Verwaltung

Prof. Dr. jur. Philipp B. Donath

- University of Labour -

Europäische Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main

1

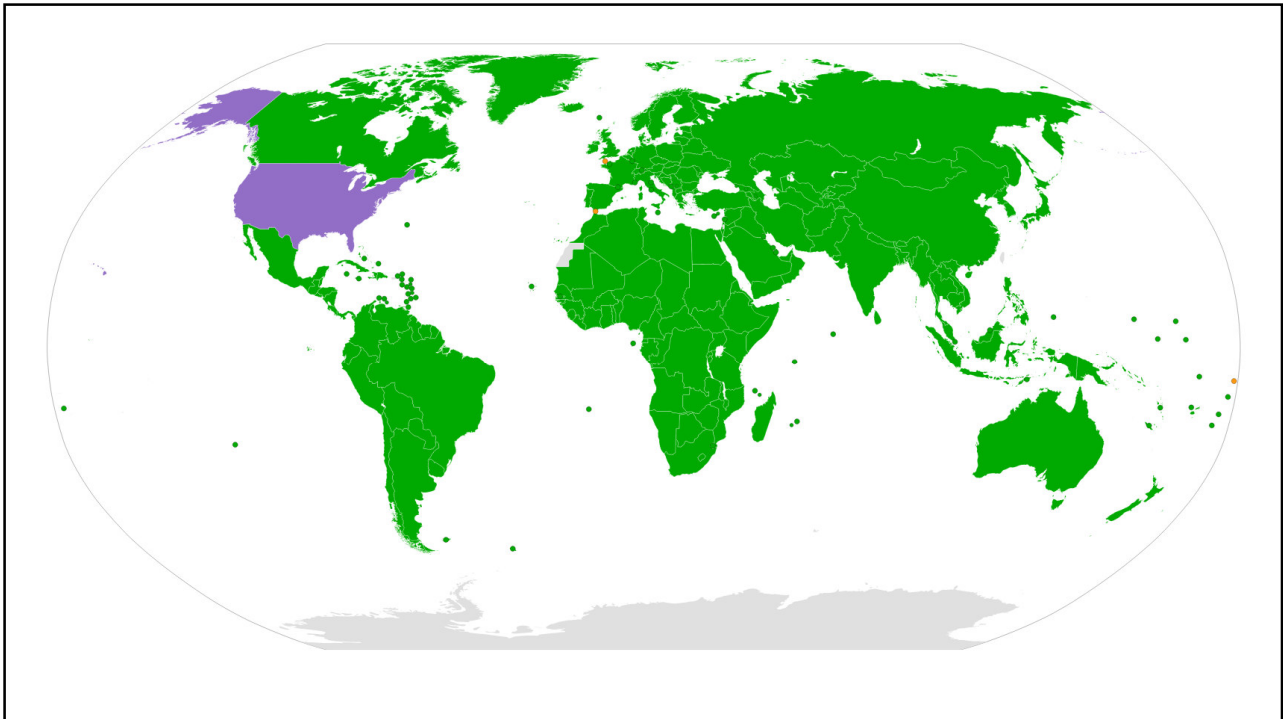
1



UN-Konvention für die Rechte der Kinder (1990):
196 Unterzeichner und 196 Ratifikationen.

2

2



3

- Allein dadurch Ausdruck einer grundlegenden Rechtsüberzeugung
- Kinderrechte grundlegendes Prinzip der Völker der Erde

4

4

20 Oberbürgermeisterinnen, Oberbürgermeister, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der „**Kinderfreundlichen Kommunen**“:

- *„Wir haben erkannt, dass die Einbeziehung junger Menschen in die Gemeindeentwicklung Schlüsselfaktor für eine kinderfreundliche Entwicklung und damit ein **attraktiver Standortfaktor** geworden ist.“*

https://www.kinderfreundliche-kommunen.de/fileadmin/kfkfiles/DOKUMENTE/1._KFK_Verein/Aufruf_KfK_KiGG_KFK.pdf

5

5

- Aber nicht nur das, denn:

Einhaltung der Kinderrechte ist Rechtspflicht in der Kommune!

6

6

Unterschied für die Kommune: freiwillige Aufgaben vs. Pflichtaufgaben



Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben: z. B. Einrichtung eines Schwimmbads, kommunale Wirtschaftsförderung

Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (z. B. Bauleitplanung)

Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (z. B. Gefahrenabwehr)

Auftragsangelegenheiten als unterste Ebene der (Landes-)Verwaltung (Pass-, Meldewesen)

ABER: Stets verpflichtend: Einhaltung der geltenden Gesetze

Ganz wesentlich: Grundrechte!

7

7

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie

- Zwar steht **Städten und Gemeinden** die **Selbstverwaltungsgarantie** aus Art. 28 Abs. 2 GG zu, jedoch entledigt dies nicht von der **Bindung an Recht und Gesetz**,
- Art. 20 Abs. 3 GG (Art. 28 Abs. 2 GG: „**im Rahmen der Gesetze**“)

Artikel 137 Hessische Verfassung

(3) ¹Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Staat gewährleistet. ²Die Aufsicht des Staates beschränkt sich darauf, dass ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird.

8

8

- Grundrechte einzuhalten ist IMMER (!) „Pflichtaufgabe“ in den Kommunen
- Was sind die Grundrechte? Stehen in Art. 1-19 GG sowie in den Landesverfassungen

9

9

- Beispiele: Kommunale Stadthalle – „Grundrechte“ der Parteien (**Art. 21, Art. 3 GG**) – vgl. Stadthalle Wetzlar
- Durchführung von Sozialgesetzen – Grundrechte von Privatpersonen (**z. B. Art. 1 iVm. Art. 2 GG**) – vgl. Existenzminimum
- Freiwillig: z. B. Schwimmbad – es gibt kein Gesetz, das die Einrichtung verlangt, aber: wenn eines eingerichtet wird, sind die **Grundrechte** der Betroffenen zu Beachten (**z. B. Nicht-Diskriminierung beim Einlass, Art. 3, 4, 5 GG; Nachbarrechte, Art. 2 GG**)

10

10

- Einwand:

Im Grundgesetz sehe ich ja gar keine Kinderrechte...

11

11

Problem: Kinderrechte sind Grundrechte! 
Aber: Sie stehen nicht ausdrücklich im GG.

- Pflichtaufgabe wäre unumstritten, wenn Kinderrechte ausdrücklich im Grundgesetz stünden.
- **Aber: Alle sind sich einig, dass es die Kinderrechte bereits ungeschrieben im GG gibt!**
- Daher in Verfassungsreformdebatte 2021: Man wollte Kinderrechte ins GG schreiben, ohne neue Rechte zu schaffen.
- Also: **Es gibt Kinderrechte schon als Grundrechte im Grundgesetz!** Daher ist Einhaltung der Kinderrechte in jeder Kommune Pflicht (Art. 1 Abs. 3 GG – „Normanwendungsbefehl“).
- Problem: Man erkennt sie bisher nicht genug!

12

12

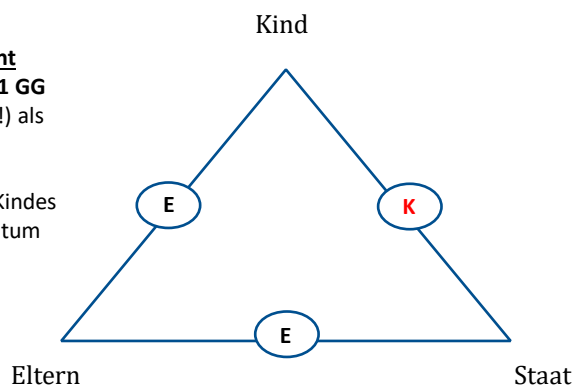
- Lösung: Kinderrechte **ausdrücklich** in die Landesverfassungen und in die Bundesverfassung (Grundgesetz).

13

13

Elterngrundrecht**Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG**

Wirkt hier nur (!) als „dienendes Grundrecht“ zugunsten des Kindes (Kind kein Eigentum o.ä. der Eltern, vgl. BVerfG)

**Elterngrundrecht****Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG**

Freiheitsrecht der Eltern auf Freiheit von staatlicher Einflussnahme, Eingriffe nur durch ausdrückliche Formulierung in der Verfassung möglich; heute durch Art. 6 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG (Wächteramt)

Kindergrundrecht**implizit: Art. 2 Abs. 1 GG**

Nur ausdrückliche Pflichten des Staates gegenüber dem Kind, Keine unmittelbare Wirkung zwischen Privaten (Eltern)! Bei Formulierung keine neuen Rechte für Staat ggüb. Eltern oder Kindern schaffen!

Hinweis: Eltern können auch Rechte des minderjährigen Kindes geltend machen, daher stärken Kinderrechte im Grundgesetz eher die Eltern.

14

- Zuletzt: Hessen (2018), Bremen (2021), Hamburg (2023) – jetzt: Kinderrechte in **allen** Landesverfassungen – bindend für die jeweiligen Kommunen im betreffenden Bundesland!
- Zudem vielfach Konkretisierung in den Gemeindeordnungen

15

15

Art. 4 Abs. 2 Hessische Verfassung

¹Jedes Kind hat das **Recht auf Schutz sowie auf Förderung seiner Entwicklung** zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.

²Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das **Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt**.

³Der **Wille des Kindes** ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen.

⁴Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern bleiben unberührt.

16

16

§ 47 f – Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein

(1) Die Gemeinde muss bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise **beteiligen**. Hierzu muss die Gemeinde über die Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner nach den §§ 16 a bis 16 f hinaus geeignete Verfahren entwickeln.

(2) Bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, muss die Gemeinde in geeigneter Weise darlegen, wie sie diese **Interessen berücksichtigt** und die Beteiligung nach Absatz 1 durchgeführt hat.

17

17

- Und im Bund? Was gilt also für alle?
- Was ist Inhalt dieser ungeschriebenen (aber geltenden!) Kinderrechte?

18

18

Kinder“grundrechte“

Beachtung der Grundrechte ist **Pflicht in Kommunen**.

Das Bundesverfassungsgericht hat ein **Kindergrundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG** (iVm. Art. 1 Abs. 1 GG) in Verbindung mit der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes entwickelt.

Art. 2 Abs. 1 GG:

- (1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

Art. 1 Abs. 1 GG

- (1) ¹Die Würde des Menschen ist unantastbar. ²Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

19

19

Zu den Wertungen der **UN-Kinderrechtskonvention (KRK)** zählen insbesondere die **Kernprinzipien** der UN-KRK:

1. **Kindeswohlvorrang** (Art. 3 Abs. 1 KRK),
2. Recht auf Schutz vor **Diskriminierung** (Art. 2 Abs. 1 u. 2 KRK),
3. Recht auf **Entwicklung** (Art. 6 Abs. 2 KRK) sowie
4. Recht auf **Beteiligung** (Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK).

Achtung: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19.11.2021 – Jetzt auch offiziell auf Bundesebene anerkannt: **Grundrecht auf Bildung** (Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 7 GG)

20

20

Normenhierarchie in Deutschland



Siehe: KRK steht **normhierarchisch** etwas höher als einfaches Bundesrecht (BGB, StGB, SGB VIII usw.)

21

21



Artikel 3 KRK [Garantie des Kindeswohls]

(1) 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.**

• [...]



*Hinweis: „Kinder“ im Sinne der KRK sind gemäß Art. 1 KRK in Deutschland **alle Personen unter 18 Jahren**. Dies gilt auch für das Verfassungsrecht.*

22

22

- Aber Achtung: Kindeswohl setzt sich nicht immer durch!
- Alle Grundrechte müssen mit anderen „abgewogen“ werden!



23

23

- Aber:
Kindeswohl ist bei Betroffenheit von Kindern **IMMER** als „*ein vorrangiger*“ Gesichtspunkt zu berücksichtigen!



- „Mit etwas Zusatzgewicht in der Waagschale“.
- Wir gleichen durch das Recht bestehende faktische und rechtliche Defizite von Kindern aus



Bildquellen: 1. Imago/IKON Images, Copyright: Eva Bee 12270116
2. Colourbox Stockfotos

24

24

„Kindeswohl“ im bisherigen Verständnis des deutschen Rechts

In vielen Normen im deutschen Recht, steht **Kindeswohl mit Kindeswohl“gefährdung“** in Verbindung.

(impliziert, dass Kindeswohl bereits vorliegen würde und nur *gefährdet* werden könne)

Vgl. § 1666 BGB:

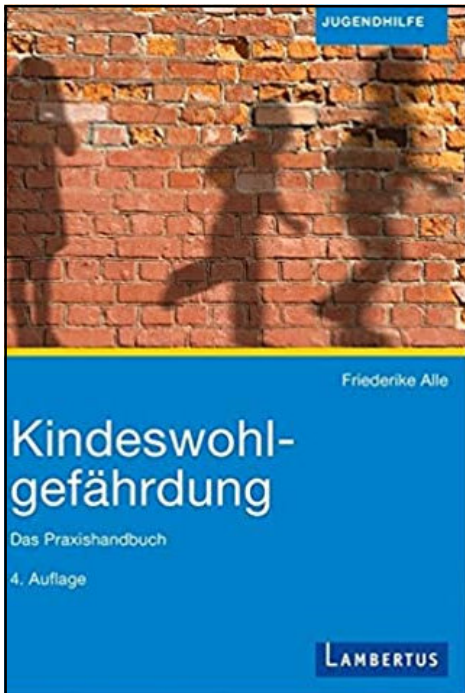
(1) Wird das körperliche, geistige oder seelische **Wohl des Kindes** oder sein Vermögen **gefährdet** und sind die Eltern nicht gewillt oder nicht in der Lage, die Gefahr abzuwenden, so hat das Familiengericht die Maßnahmen zu treffen, die zur Abwendung der Gefahr erforderlich sind.

Vgl. § 8a SGB VIII:

(1) Werden dem Jugendamt gewichtige Anhaltspunkte für die **Gefährdung des Wohls eines Kindes** oder Jugendlichen bekannt, so hat es das Gefährdungsrisiko im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte einzuschätzen.

25

25



Fallgruppen bzgl. § 1666 BGB, auf den sich auch § 8a SGB VIII bezieht:

Insbesondere:

- Misshandlung,
- sexueller Missbrauch und verwandte Konstellationen,
- Vernachlässigung.

26

26

Aber: Auch in vielen anderen Fällen muss das **Kindeswohl gerade erst hergestellt/geschaffen** werden.

Gerade dann, wenn Staat oder die Kommune durch ihr Handeln selbst auf Kinder einwirkt (z. B. wenn Eltern gar nicht beteiligt sind)

Das Kindeswohl ist dann nicht „gefährdet“, es ist nicht „gegeben“.

Erstes Fazit zur Auslegung der KRK:

Das Kindeswohl ist also **mehr als die Abwesenheit von Kindeswohlgefährdung**



Bildquelle: https://www.haller-kreisblatt.de/region/22247798_Kindeswohl-Immer-mehr-Kinder-im-Kreis-Gueterloh-sind-gefaehrdet.html, Holt/Pixabay

27

27

In der **KRK** ist Kindeswohl **weiter verstanden** als im genuin deutschen Recht.
-> **ganzheitlicher Ansatz**

In KRK in englisch wird auf die „**best interests of the child**“ abgestellt, also darauf, wie den **Interessen des jeweiligen Kindes** am besten entsprochen werden kann.

28

28

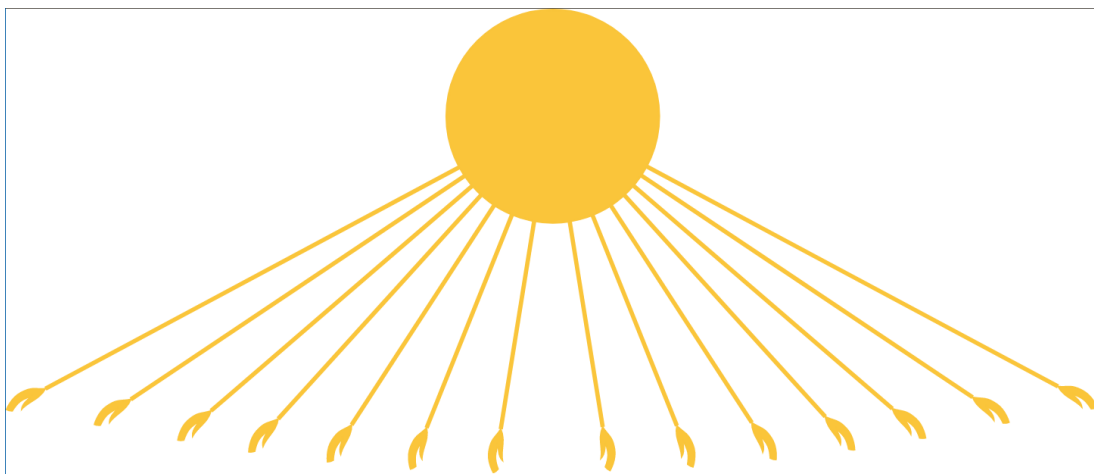
Grundrechtsdogmatik zu Art. 3 KRK

2 wesentliche Folgen von Art. 3 Abs. 1 KRK als Grundrecht:

1. **Individuelles Grundrecht** für individuelle betroffene Kinder bzw. Gruppen von individuell betroffenen Kindern
2. **Ausstrahlungswirkung** des Kindeswohls in das gesamte Recht (einschließlich Kommunalrecht) = Berücksichtigung der Interessen von Kindern bei allen kommunalen Maßnahmen und Entscheidungen

29

29



30

30

- Kinderrechte gelten gemäß der KRK **in allen Bereichen**, in denen der Staat – und damit auch die Kommune – aktiv ist:

- z. B.:
 - Kinder- und Jugendhilferecht
 - Familienrecht
 - Baurecht (Bauordnungs- und Bauplanungsrecht)
 - Schulrecht
 - Migrationsrecht
 - Steuerrecht
 - Kommunalrecht

31

31

Zu Art. 3 KRK in der Kommune:

- Fachtagung in Stuttgart 29./30.06.2023

Internet: **Kinderinteressen.de**

32

32

Kindeswohlermittlung: nicht ohne Beteiligung der Betroffenen!

- Zur Ermittlung der Interessen der Kinder ist eine **Beteiligung** durchzuführen (Art. 12 KRK, vgl. Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen der Bundesländer)

33

33

Kinder- und Jugendvertretungen / -parlamente / -beiräte

- **Kinder- und Jugendvertretungen** sind grundsätzlich dazu in der Lage, für andere Kinder zu sprechen und deren Ansichten in Entscheidungsfindungsprozesse in kommunalen Gremien einfließen zu lassen.
- Aber: **Sie können die Beteiligung der betroffenen Kinder nicht ersetzen!**

34

34

Haftungsfragen

- In einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren könnte eine bereits beschlossene und teilweise umgesetzte, kostenintensive Maßnahme einer kommunalen Gebietskörperschaft wegen Verstoßes gegen die KRK **rückwirkend aufgehoben** oder für **rechtswidrig** erklärt werden, z. B. auf Grundlage des öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruchs oder nach § 113 VwGO.

35

Schadensersatz

Da für den Bereich der Kinderrechte keine gesetzliche Ausnahme ersichtlich ist, führt ein **Verstoß gegen die Kinderrechte** (materiellrechtlich oder verfahrensrechtlich) zur **Rechtswidrigkeit der betreffenden Handlung oder des Unterlassens einer kommunalen Gebietskörperschaft**.

Folgen: **Schadensersatzansprüche** nach Art. 34 GG iVm.
§ 839 BGB,
verwaltungsgerichtliche Verfahren möglich

36

36

Kommunalaufsicht

- Im Bereich der **Auftragsangelegenheiten oder Weisungsaufgaben** muss der Staat nicht nur die **Rechtsaufsicht** wahrnehmen, also die Überprüfung, ob Recht und Gesetz eingehalten wurden, sondern kann **auch die Zweckmäßigkeit** des gemeindlichen Handelns überprüfen und dieses bei Bedarf ändern (sog. **Fachaufsicht**, in NRW und Brandenburg: „Sonderaufsicht“.)
- Auch bei den **Selbstverwaltungsangelegenheiten** hat der Staat (Bundesland) die Rechtsaufsicht inne.
- Da die Überprüfung der **Einhaltung der Kinderrechte eine reine Rechtsfrage** und keine Zweckmäßigkeitsfrage ist, ist die Kommunalaufsicht stets zuständig zur Überprüfung der Einhaltung der Kinderrechte.
- Daher kann und muss der Staat im Rahmen der Rechtsaufsicht (auch im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten) durch die **Kommunalaufsicht einschreiten**, wenn eine Beeinträchtigung von Kinderrechten stattfindet oder droht.

37

Tipps und empfehlenswerte Handlungen für Kommunen

1. Aufnahme der Kinderrechtsbeachtung in die **Hauptsatzung**
2. Ggf. interne **Verwaltungsvorschrift** schaffen, um Kindeswohlprüfung vorzunehmen.
3. **Unterstützung der Kommunalaufsicht** einfordern, interkommunaler Austausch.

Ggf.: Personelle und finanzielle Ressourcen freisetzen, ggf. bzgl. Ausstattung der Kinderbeauftragten nötig, um z. B. Checkliste erstellen und prüfen zu können

Durch Übergang einer **Checkliste** in die allgemeine Verwaltungspraxis könnte bereits mittelfristig kein höherer personeller (und ggf. finanzieller) Aufwand nötig sein, da alle Verwaltungsmitarbeitenden die Umsetzung der Kinderrechte bei der täglichen Arbeit übernehmen.

38

38

Checkliste Kindeswohl DKHW

- Zu den konkreten Rechten und Interessen siehe die

Impulsfragen in der Anlage zur DKHW-Checkliste.

abrufbar unter:

[https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1 Unsere Arbeit/1 Schwerpunkte/2 Kinderrechte/2.14 Koordinierungsstelle Kinderrechte/Checkliste Kindeswohl beschreibbar.pdf](https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/2_Kinderrechte/2.14_Koordinierungsstelle_Kinderrechte/Checkliste_Kindeswohl_beschreibbar.pdf)

39

39

Kommentare des UN-Kinderrechtsausschusses

Zum **Kindeswohl**: Vereinte Nationen CRC/C/GC/14

Auf Deutsch abrufbar unter:

- https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/GC_14_barrierefrei_2019-04-26.pdf

Zur **Beteiligung**: Vereinte Nationen CRC/C/GC/12

Auf Deutsch abrufbar unter:

- https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_GC12_barrierefrei_geschuetzt.pdf

- Alle Kommentare auf deutsch: **Kinderrechtekommentare.de**

40

40

Übergeordnet:

Gesellschaftlich muss **Kinderbewusstsein** gestärkt bzw. geschaffen werden.

Somit auch: frühestmögliches Erlernen der **Prinzipien der Demokratie**.

Damit das gelingt, müssen Kinder **Beteiligung und Berücksichtigung ihrer Interessen gerade auch in den Kommunen erleben**.

41

41

Vielen Dank!

**Infos zu Studiengängen, Weiterbildung und
Forschung unter www.university-of-labour.de**

42