

Einführung in das vom Deutschen Kinderhilfswerk in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zur Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz

(vgl. ausführliches Rechtsgutachten: Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann / Dr. Philipp B. Donath, 2017)

Kontext

2017 steht die Aufnahme der Kinderrechte in das deutsche Grundgesetz noch immer aus. Bei Entscheidungen in Politik, Verwaltung und Rechtsprechung wird das Kindeswohl bis heute nicht ausreichend berücksichtigt. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass die UN-Kinderrechtskonvention zunehmend als Maßstab für staatliches und zivilgesellschaftliches Handeln Anerkennung findet. Auch das große Bekenntnis der Parteien im Wahlkampf zur Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz, von der CDU und CSU, über die SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/Die Grünen, haben das Deutsche Kinderhilfswerk ermutigt, ein verfassungsrechtliches Gutachten in Auftrag zu geben, welches sich der Fragestellung annimmt, ob eine Änderung des Grundgesetzes möglich bzw. sinnvoll ist. Zudem wurde darin untersucht, wie sich eine Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz auf die Rechtsprechung und Gesetzgebung auswirken würde. Im Zusammenwirken mit seinen Partnern im Aktionsbündnis „Kinderrechte ins Grundgesetz“ erhofft sich das Deutsche Kinderhilfswerk somit nicht nur die Aufnahme der Kinderrechte zu befördern, sondern auch für das „Wie“ maßgebliche Impulse geben zu können. Durch das Gutachten sehen sich die Verbände darin bestärkt, dass eine maßgebliche Berücksichtigung des Kindeswohls, das Recht auf Beteiligung, auf kindgerechte Entwicklung, Förderung und Schutz die Eckpfeiler für die weitere Diskussion im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention bilden.

1. Umsetzungsverpflichtung

Die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) und die in ihr enthaltenen Grundprinzipien gelten seit der Rücknahme der Vorbehaltserklärung 2010 vollumfänglich in Deutschland. Mit der Ratifizierung gehen die Vertragsstaaten der KRK die Verpflichtung ein, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ zu treffen, Art 4 KRK.

Um zu garantieren, dass sowohl das Gesetz als auch die Rechtsanwendung stets und vollumfänglich in Einklang mit der KRK stehen, legt der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (KRA) den Vertragsstaaten die Aufnahme der Kinderrechte in die nationale Verfassung nahe. Der KRA stellt ausdrücklich die Ansicht einiger Staaten in Frage, dass die Gewährung von Rechten, die für alle Menschen gelten – wie in Deutschland das Allgemeine Persönlichkeitsrecht – genügt, um die Beachtung von Kinderrechten sicherzustellen, und befürwortet die ausdrückliche Aufnahme der Kernprinzipien – Diskriminierungsschutz (Art. 2 KRK); Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6 KRK); Kindeswohlvorrang (Art. 3 KRK); Recht auf Gehör und Beteiligung (Art. 12 KRK) – in die jeweilige nationale Verfassung. Bisher finden diese Prinzipien im Grundgesetz (GG) jedoch keine Entsprechung abgesehen vom Schutz vor Diskriminierung wegen bestimmter Merkmale in Artikel 3 Abs. 3 GG. So forderte der KRA die Bundesregierung in seinen abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht 2004 auf, die Aufnahme der Rechte des Kindes nach der UN-KRK in das Grundgesetz zu überdenken.

2. Umsetzungsdefizit

Von den Gegnern der expliziten Aufnahme der Kinderrechte ins GG wird argumentiert, dass sich die Rechte aus der KRK bereits in den Grundrechten des GG befinden. So erlangen die Normen der KRK über das Prinzip der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes einen Einfluss auf die Auslegung der Grundrechte. Zwar könnten die deutschen Normen des GG, insbesondere das Allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 6 Abs. 2 GG, sowie des einfachen Rechts aufgrund ihrer Offenheit weitgehend ausreichen, den Anforderungen der KRK und der Grundprinzipien gerecht zu werden. **Die Kompliziertheit der notwendigen Herangehensweise führt im Ergebnis jedoch zu einem erheblichen Umsetzungsdefizit bei der Gesetzesauslegung.** Eine Auslegung i.S.d KRK wird erheblich erschwert, da das Kindergrundrecht selbst erst durch eine komplizierte Auslegung in einer Kombination anderer Verfassungsnormen gewonnen werden muss. **Ein explizites Kindergrundrecht würde die Rechts- und Subjektstellung des Kindes verdeutlichen und klarstellen, dass die in ihm enthaltenen Verbürgungen bei Kollisionen mit anderen Rechtsgütern angemessen zu berücksichtigen sind.**

Mit Aufnahme von expliziten Grundrechten für Kinder in das GG wird der KRK in Deutschland ein höherer Rang als der eines einfachen Bundesgesetzes eingeräumt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das durch völkerrechtsfreundliche Auslegung zu einer Subjektstellung des Kindes gelangt, sollte auch durch einen entsprechenden Wortlaut im GG abgebildet werden. Klarstellungen und eindeutige Formulierungen im GG können zum Verständnis beitragen und helfen, dass bereits frühzeitig eine angemessene Berücksichtigung von Kinderrechten im Normanwendungsprozess erfolgt, der nicht nur Gerichte, sondern auch die Verwaltung und den Gesetzgeber betrifft. Dies wird zu mehr Rechtssicherheit führen.

Ein ausdrückliches verfassungsrechtliches Kindergrundrecht wäre zudem ein deutlicher und rechtsstaatlich hinreichend bestimmter Bestandteil der **Werteordnung des GG** und kann damit die Anwendung sämtlichen Rechts prägen. Dies wird sich bei der Planung und Gestaltung in allen Politikfeldern sowie auf die Auslegung der Kinderrechte durch Gerichte positiv auswirken. **Es geht bei den Kinderrechten somit nicht nur um die symbolische Funktion einer Verfassungsänderung, sondern um eine solche mit prozessualen und materiell-rechtlichen Auswirkungen.**

Die explizite Normierung von Kinderrechten im Grundgesetz wird also die Realisierung ihrer Rechte quer durch die Rechtsgebiete stärken. Es geht darum bei allem staatlichen Handeln einen kinderrechtsbasierten Ansatz zu haben und die Konsequenzen für Kinder bei allen Maßnahmen vorrangig zu beachten und Kinder bei sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen. Dies gilt bereichsübergreifend vom Jugendhilferecht, über das Straßenverkehrsrecht bis hin zum Baurecht sowie im Bildungsbereich und der Haushaltsgesetzgebung.

3. Verhältnis Elternrechte

Ein Kindergrundrecht i.S.d. KRK kann in das GG harmonisch in den Abschnitt zu den Grundrechten eingefügt werden, ohne das grundsätzliche Verhältnis von Kindern, Eltern und Staat anzutasten. Es geht nicht darum, die Elternrechte zu schwächen, sondern es geht darum, die Kinderrechte zu stärken. Laut KRK sind beide Elternteile für die Erziehung und Entwicklung des Kindes verantwortlich und der Staat hat die Pflicht, sie bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zur Gewährleistung der in der Konvention enthaltenen Rechte zu unterstützen. Das Bundesverfassungsgericht hat in vielen Entscheidungen immer wieder ausgesprochen, dass das

Elternrecht aus Art. 6 GG kein Recht am Kind ist, sondern ein Pflicht-Recht der Eltern zum Wohle des Kindes. Eltern erhalten dadurch also bessere Möglichkeiten, die Rechte ihrer Kinder gegenüber staatlichen Einrichtungen durchzusetzen, was nicht im Widerspruch zu den Interessen der Eltern stehen dürfte.

4. Kernprinzipien und spezifische Auswirkungen ihrer Verankerung

Ein Kindergrundrecht sollte folgende Elemente enthalten: Kindeswohlprinzip, Beteiligungsrecht für Kinder und Jugendliche, Entwicklungs- bzw. Entfaltungsrecht der kindlichen Persönlichkeit.

4.1 Kindeswohlvorrang

Gemäß Art. 3 Abs. 1 KRK ist das Kindeswohl „ein“ vorrangig zu berücksichtigender Aspekt. Das Kindeswohl wirkt nicht absolut, sondern kann im Einzelfall auch hinter andere Gesichtspunkte zurücktreten. **Das Kindeswohl soll damit nicht eine Entscheidung vorgeben, sondern als eine wesentliche Leitlinie fungieren.** Beschränkungen auf bestimmte inhaltliche Bereiche oder Rechtsgebiete gibt es dabei aber nicht. Zwar finden sich Kindeswohlaspekte in den Verfassungen nahezu aller deutschen Bundesländer sowie in mehreren Gebieten des Bundesrechts (im Kinder- und Jugendhilfe- und Familienrecht), doch ist das Kindeswohl bundesrechtlich **als übergreifender Maßstab für alle Rechtsgebiete außerhalb der KRK weder im einfachen Recht, noch im Verfassungsrecht ausdrücklich niedergelegt worden.** Wenn es Kinderrechte mit einem Bezug zum Kindeswohlprinzip ausdrücklich im Grundgesetz gäbe, würde den Entscheidungsträgern bereits aus dem Verfassungstext deutlich, dass es eine Pflicht zur Ermittlung kinderspezifischer Belange bei jeglicher Entscheidung gibt und dass diese nachvollziehbar mit anderen betroffenen Interessen zum Ausgleich gebracht werden müssen. Der KRA führt, leider zu Recht, aus, dass Normanwender dazu tendieren, das Kindeswohl zu übersehen, wenn dieses nicht besonders hervorgehoben wird. Dies bestätigt die Praxis der Normanwender der letzten Jahrzehnte in Deutschland.

4.2 Beteiligungsrecht

Art. 12 KRK normiert das Beteiligungsrecht von Kindern, deren Meinung in allen Angelegenheiten die sie betreffen ihrer Reife entsprechend zu berücksichtigen ist. **Das Beteiligungsrecht ist eng mit dem Kindeswohl verbunden, da es der Feststellung der kindlichen Interessen dient.** Es geht bei der Beteiligung von Kindern darum, gerade die besonderen Ansichten von Kindern bei der Normanwendung zu berücksichtigen, die sich von denen der Erwachsenen unterscheiden. Eine ausdrückliche Normierung im GG kann eine solche kinderspezifische Auslegung des einfachen Rechts besser voranbringen. Zudem könnte sich der Gesetzgeber veranlasst sehen, wegen der entsprechenden grundgesetzlichen Bestimmung in verschiedenen Gebieten konkrete Beteiligungsrechte im einfachen Recht zu erlassen.

4.3 Recht auf Entwicklung

Art. 6 Abs. 2 KRK normiert ein von den Vertragsstaaten zu achtendes besonderes, kinderspezifisches Recht auf Entwicklung, das sowohl die äußeren kindgerechten Lebensverhältnisse sowie innere Merkmale betrifft. Ein solches Recht ist zwar im Allgemeinen Persönlichkeitsrecht eines jeden Menschen und mithin auch eines Kindes aus Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG enthalten, sollte aber kinderspezifisch im GG ausgeformt werden. Denn hierbei unterscheiden sich Kinder grundlegend von Erwachsenen. **Inbesondere ist die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu fördern, was bei Erwachsenen nicht mehr nötig ist, da es ihnen im Rahmen der freien Entfaltung als bereits entwickelte Persönlichkeiten offen steht, sich weiter zu**

entwickeln oder nicht. Zwar ist es bereits über die Auslegung der Grundrechte im Sinne der KRK möglich, entsprechende Ansprüche hineinzulesen, jedoch erscheint eine deutliche Klarstellung geboten, da sich Kinder spezifisch anders entwickeln als Erwachsene. Eine solche Bestimmung würde auf verfassungsrechtlicher Ebene normhierarchisch die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts in sämtlichen Rechtsgebieten prägen.

5. Förderauftrag

Neben dem Schutzauftrag ist die Normierung eines Förderauftrags hinsichtlich dieser Rechte zu begrüßen, **um die Normanwender aller Staatsgewalten auf den Verfassungsauftrag zu proaktivem Handeln im Sinne der KRK hinzuweisen**, der sich aus einem entsprechenden Kindergrundrecht ergäbe. Die Formulierung „**achtet, schützt und fördert**“ greift die üblichen Maßgaben für staatliches Handeln in Menschenrechtsverträgen auf und geht über ein bloßes Staatsziel hinaus. Sie beinhaltet eine klare Aufforderung an alle Staatsgewalten, kinderfördernd im Sinne proaktiver Maßnahmen tätig zu werden. Es ist auch der Appell an den jeweiligen Normgeber enthalten, kinderförderndes Recht zu erlassen.