

An den Thüringer Landtag

15. Oktober 2020

Stellungnahme zum fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Drs. 7/897) zu dem Themenkomplex Kinderrechte

Das Deutsche Kinderhilfswerk dankt für die Gelegenheit, zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen Stellung nehmen zu können. Aufgrund der kurzen Frist hat sich das Deutsche Kinderhilfswerk vorbehalten, einige Fragen jeweils zusammenfassend zu beantworten.

Das Deutsche Kinderhilfswerk weist vorab darauf hin, dass die nachfolgenden Antworten und Anmerkungen zum Gesetzesentwurf auf der Prämisse beruhen, dass in Art. 19 VerfTH-E vornehmlich Änderungen enthalten sind, die nicht als bloße Staatszielbestimmungen sondern eindeutig als subjektive Rechte qualifiziert werden können. Dies gilt vor allem für das Kindeswohlprinzip (Art. 19 Abs. 1 S. 4 VerfTH-E) sowie für das Beteiligungsrecht (Art. 19 Abs. 1 S. 5 VerfTH-E). Die Betitelung „Aufnahme von Staatszielen“ ist mithin irreführend.

A. Beantwortung der Fragen

Vorbemerkung und Fragen 3-5, 12, 13 und 14: Verlangt die wirksame Umsetzung der KRK eine Neufassung des Artikels 19 VerfTH? Welche Vorgaben macht die KRK? Inwiefern handelt es sich um eine Verbesserung (in Bezug auf die rechtliche Wirkung)?

Von den Gegner*innen der expliziten Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz bzw. in die Landesverfassungen wird argumentiert, dass sich die Rechte aus der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) bereits in den Grundrechten aller Menschen befinden. Kinder haben jedoch spezielle Grundrechte, die sich gerade auf ihr Kindsein beziehen.¹

¹ BVerfGE 24, 119, 144; 121, 69, 93.

Deutsches Kinderhilfswerk e.V.
Leipziger Straße 116-118
10117 Berlin

Fon: +49 30 308693-0
Fax: +49 30 30869393
E-Mail: dkhw@dkhw.de
www.dkhw.de

Bankverbindungen:
Konto IBAN:
DE29100205000003331100
Spendenkonto IBAN:
DE23100205000003331111
Bank für Sozialwirtschaft
BIC: BFSWDE33BER

Vereinsregister-Nummer:
AG Charlottenburg 15507 B
USt-ID: DE167064766

Anerkannter Träger der freien
Jugendhilfe (§ 75 KJHG)

Mitglied im PARITÄTISCHEN
Wohlfahrtsverband

Mitglied im
Deutschen Spendenrat

Die Verankerung spezifischer Kinderrechte und des Vorrangs kindlicher Interessen ist angezeigt, da Kinder nicht einfach nur eine gesellschaftliche Teilgruppe von vielen sind. Alle Menschen durchlaufen das Stadium der Kindheit und benötigen in dieser Altersphase besondere Rechte auf Schutz, Beteiligung und Förderung, damit ihre spezifischen Bedürfnisse und Anliegen Beachtung finden und sie ihre Rechte überhaupt ausüben können. Mit wachsender Autonomie und Reife nimmt die Bedeutung dieser spezifischen Bedürfnisse ab und sie gleichen sich denen der Erwachsenen an. Daher wurden sie in der KRK festgeschrieben, obwohl zuvor bereits allgemeingültige Konventionen für Menschenrechte existierten.

Alle Staatsgewalt ist gemäß Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte gebunden und damit auch verpflichtet, Kindergrundrechte zu berücksichtigen. Diese können durch die völkerrechtsfreundliche Auslegung² einer Kombination von Verfassungsnormen hergeleitet werden. Da die Grundrechte zur Auslegung des gesamten deutschen Rechts heranzuziehen sind, kann diese Herleitung bei der Auslegung offen formulierter Normen angewandt werden, um den Anforderungen der KRK und der ihrer Grundprinzipien gerecht zu werden.

Diese komplizierte Herangehensweise – unter erhöhten Anforderungen an die Kenntnisse der Rechtsprechung des BVerfG – durch Normanwendende führt im Ergebnis jedoch zu einem erheblichen Umsetzungsdefizit bei der Gesetzesauslegung: Die bisher mangelhafte Sichtbarkeit der Kindergrundrechte und die verbreitete Nichtbeachtung der Grundprinzipien der KRK lassen sich in der Rechtsanwendung insbesondere an Entscheidungen von Gerichten und der Verwaltung³ erkennen, doch sind auch in der Gesetzgebung⁴ kinderrechtliche Defizite festzustellen.

Insbesondere hinsichtlich der Beteiligungsrechte zeigen sich in Thüringen – trotz positiver Entwicklungen in den vergangenen Jahren – noch erhebliche Defizite, so beispielsweise anhand der nicht vorhandenen Verankerung von Beteiligungsrechten in der Kommunalordnung, einer weiterhin bei 18 Jahren liegenden Wahlaltersgrenze bei Landtagswahlen sowie der Tatsache, dass auf Landesebene keine Interessensvertretung für Kinder und Jugendliche in Form eines/einer Landeskinderbeauftragten existiert. Eine im Rahmen des vom

² Zur Heranziehung der KRK: BVerfG, Beschluss vom 5. Juli 2013, 2 BvR 708/12, Rn. 21, juris.

³ R. Hofmann/P. B. Donath, Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, https://kinderrechte-ins-grundgesetz.de/wp-content/uploads/2018/02/DKHW_Gutachten_KRiGG_Hofmann_Donath.pdf (zuletzt abgerufen am 15. Oktober 2020).

⁴ F. Wapler, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, abrufbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/120474/a14378149aa3a881242c5b1a6a2aa941/2017-gutachten-umsetzung-kinderrechtskonvention-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 15. Oktober 2020).

Deutsches Kinderhilfswerk veröffentlichten „Kinderrechte-Index“ durchgeführte Umfrage hat zudem ergeben, dass die wahrgenommene Mitbestimmung auf politischen Ebenen von Kindern in Thüringen im Bundesvergleich besonders niedrig ausfällt.⁵

Auch zeigte eine bundesweite Analyse von Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen, dass die Kinderrechte nach der KRK in der Vielzahl der gerichtlich entschiedenen Fälle weder angewandt, noch zur Auslegung der einschlägigen deutschen Gesetze herangezogen wurden. Bei der Untersuchung konnte ferner festgestellt werden, dass Gerichte und Verwaltungsmitarbeitende Kinderrechte besonders dann berücksichtigen, wenn es eine explizite deutsche Norm dazu gibt – wie es in Bereichen des Familienrechts oder Kinder- und Jugendhilferechts bereits der Fall ist. Dabei wird die Situation der Kinder in den Blick genommen, wenn auch nicht immer im Sinne der Vorgaben der KRK. Wie in anderen Bundesländern fallen auch in der thüringischen Rechtsprechung Entscheidungen auf, die die Regelungsweite und die Bedeutung der KRK für die Auslegung nationaler Rechtsnormen verkennen.⁶

Man kann daher eine Klarstellungsfunktion explizit formulierter Kindergrundrechte im Sinne der Rechtssicherheit bejahen. Auch in den Landesverfassungen würden diese die Rechts- und Subjektstellung des Kindes verdeutlichen und klarstellen, dass die in ihm enthaltenen Verbürgungen bei Kollisionen mit anderen Rechtsgütern in allen Rechtsbereichen angemessen zu berücksichtigen sind. Die Normierung der Grundprinzipien der KRK als rechtsstaatlich hinreichend bestimmter Bestandteil der Werteordnung der Verfassung kann die Anwendung und Ausgestaltung einfachgesetzlicher Normen in Thüringen prägen und den Defiziten bei der Umsetzung der Kinderrechte entgegenwirken. Dies wird sich bei der Planung und Gestaltung in allen Politikfeldern sowie auf die Auslegung der Kinderrechte durch Gerichte positiv auswirken.

Selbst wenn es zu einer Verankerung der Kinderrechte auf Bundesebene im Grundgesetz käme, würde eine Verankerung in der Landesverfassung Rechtsunsicherheiten in Bezug auf die Geltung der KRK für das Land und die Kommunen ausräumen. Es wäre eindeutig aus der Verfassung zu erkennen, dass sie bei jeglichen Maßnahmen den Kindeswohlvorrang zu beachten hätten. Auch könnte der Verfassungsgerichtshof Landesgesetze in Bezug auf die Vereinbarkeit

⁵ Stegemann, Tim / Ohlmeier, Nina, Kinderrechte-Index. Die Umsetzung von Kinderrechten in den deutschen Bundesländern - eine Bestandsanalyse, Deutsches Kinderhilfswerk e.V., Berlin. Mehr Infos und die gesamte Studie unter: www.dkhw.de/kinderrechte-index.

⁶ Siehe *Thüringer Landessozialgericht*, Urteil vom 12. März 2014, L 8 AY 678/13, Rn. 38, in dem Art. 3 und 4 der KRK als „Staatszielbestimmungen“ bezeichnet werden, um dann knapp und ohne jeglichen Begründungsaufwand festzustellen, dass sie „unmittelbar kein Leistungsrecht“ aus sich ableiten lassen.

mit der in die Landesverfassung aufgenommenen Gewährleistungen der KRK prüfen.

Die wirksame Umsetzung der KRK durch die Verankerung ihrer Grundprinzipien

Bisher beschränkt sich die Formulierung der Kinderrechte in der Verfassung Thüringens auf das Entwicklungsrecht und den Schutz vor Gewalt. Dies genügt den Anforderungen an die KRK jedoch nicht.

Zu den Grundprinzipien der KRK hat sich Deutschland mit ihrer Ratifizierung unstreitig bekannt. Artikel 4 KRK verpflichtet die Vertragsstaaten, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ zu treffen. Dabei ist sicherzustellen, dass sämtliche innerstaatlichen Gesetze vollumfänglich mit dem Übereinkommen in Einklang stehen und dass die Grundsätze und Vorschriften des Übereinkommens unmittelbare Anwendung finden und effektive Durchsetzung erfahren. Nicht nur die Bundesregierung, auch die Bundesländer und die Kommunen sind mit der Ratifizierung der KRK Pflichtenträger*innen bei der Gewährleistung der Kinderrechte.

Für die effektive Umsetzung der Konvention empfiehlt der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (KRA) den Vertragsstaaten, die Grundprinzipien in ihre Verfassungen aufzunehmen. Laut Empfehlung des KRA sowie der Argumentation des verfassungsrechtlichen Gutachtens von Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann und Dr. Philipp B. Donath für die Bundesebene⁷ sind folgende Elemente in Verfassungen aufzunehmen: zum einen die Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, der Kindeswohlvorrang (Art. 3 KRK), das Entwicklungsrecht bzw. das Recht auf kindgerechte Lebensbedingungen (Art. 6 KRK) und das Recht auf Beteiligung (Art. 12 KRK). Die KRK verankert Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte.

Der Ausschuss 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. Es zeigt sich wie bereits ausgeführt auch in Deutschland, dass Normanwender*innen dazu tendieren, die Kindesinteressen zu übersehen bzw. keine kinderrechtliche Perspektive einzunehmen, wenn diese gesetzlich nicht explizit geregelt sind.

Das Deutsche Kinderhilfswerk begrüßt daher grundsätzlich, dass im aktuellen Vorschlag die Grundprinzipien der KRK explizit enthalten sind und neben dem Schutz- auch der Förderaspekt der Konventionsrechte abgebildet ist (zu einzelnen Empfehlungen in Bezug auf den Gesetzeswortlaut und die Gesetzesbegründung s. Teil B.). Dabei möchten wir insbesondere darauf hinweisen, dass **die explizite Verankerung des Kindeswohlvorrangs sowie des**

⁷ Abrufbar unter https://kinderrechte-ins-grundgesetz.de/wp-content/uploads/2018/02/DKHW_Gutachten_KRiGG_Hofmann_Donath.pdf (zuletzt abgerufen am 14. Oktober 2020), 13 f.

Beteiligungsrechts dem Ringen um einen Kompromiss zur Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung nicht zum Opfer fallen darf. Nur mit der Verankerung dieser beiden sich ergänzenden Prinzipien kann dem Anspruch einer völkerrechtlich gebotenen vollständigen und effektiven Umsetzung der KRK entsprochen werden.

Durch den im deutschen Recht auf Bundes- und Landesebene bestehenden „Flickenteppich“ verschiedener Beteiligungsregelungen in unterschiedlichen Rechtsgebieten ergibt sich das Risiko einer Fehlinterpretation durch Normanwendende, Kinder seien nicht zu beteiligen, wenn es keine ausdrückliche Vorschrift gibt. Anhand beispielhafter Gerichtsentscheidungen kann belegt werden, dass Kinder häufig nicht als Subjekt ihrer Willensbildung wahrgenommen werden und in Urteilen pauschalierende Aussagen bezüglich des Kindeswillens erfolgen.⁸ Daher ist zum Zwecke der Rechtssicherheit neben dem Kindeswohlvorrang auch eine ausdrückliche Verankerung des Beteiligungsrechts im Sinne des Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 KRK notwendig. In der Folge würde die rechtsgebietsübergreifende Regelung auf alle anderen Gesetze ausstrahlen.

Durch ausdrückliche Kindergrundrechte würden **keine neuen Rechte geschaffen, sondern die bestehenden Rechte** – bisher über die völkerrechtsfreundliche Auslegung gewonnene Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. der KRK – **würden sichtbar gemacht und dadurch besser anwendbar.** In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass es aufgrund **der bereits bestehenden Rechtspflicht** für die Umsetzung der KRK auch auf Länderebene keinen Sinn macht von „**Mehrkosten**“ in Bezug auf die Umsetzung von Kinderrechten zu sprechen. Diese **können nur dadurch entstehen, dass der Umsetzungspflicht bisher nicht nachgekommen wird.**

Frage 1 und 2: Was würde sich konkret ändern und braucht es (auch) Maßnahmen?

Die explizite Verankerung von Kinderrechten in (Landes-) Verfassungen stellt einerseits eine Wertentscheidung dar, andererseits formuliert sie einen konkreten Verfassungsauftrag an alle Staatsgewalten. Verfassungen repräsentieren eine Werteordnung. Dies gilt besonders für die Grundrechte, die für alle Rechtsbereiche Ausstrahlungswirkung entfalten und damit maßgebliche Leitlinien darstellen.

Verfassungen sind zwar in erster Linie auf *normative* Wirkungen angelegt; da sie neben der Konstituierung der öffentlichen Gewalt aber zeitgleich auch unter dem natürlichen Anspruch stehen, eine „gute“ beziehungsweise „gerechte“ Ordnung zu etablieren, kann ihre Wirkung nicht auf die normative Ebene begrenzt werden:

⁸ R. Hofmann/P. B. Donath, Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, 33 ff.

Verfassungen wirken integrativ auf die *Rechts-* beziehungsweise *Lebenswirklichkeit* ein.⁹ Werden Kinder in der Landesverfassung als vollwertige und gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft sowie ihre (Grund-) Rechte ausdrücklich anerkannt, dem Staat konkrete Schutz- und Förderungspflichten auferlegt, so hat bereits dies eine integrative, spezifisch Kinderrechte bewerbende Ausstrahlung auf die gesamte Gesellschaft. Das öffentliche Bewusstsein für die Belange von Kindern wird auf diese Weise gestärkt.¹⁰

Die verfassungsrechtliche Normierung von Rechten und konkreten Schutz- und Förderungspflichten ist darüber hinaus geeignet, einer Bandbreite konkreter Regelungszwecke zu dienen: der ausdrücklichen Anerkennung der Subjektstellung des Kindes, der Anerkennung der Besonderheiten der kindlichen Entwicklung, der Klarstellung der staatlichen Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern, der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls im Sinne des Art. 3 Abs. 1 UN-KRK sowie der verfassungsprozessrechtlichen Stärkung von Kindern.¹¹

Der für alle Rechtsanwendenden verständliche Wortlaut würde dazu führen, dass bei jeglichen Entscheidungen der drei Staatsgewalten, die Kinder betreffen, eine Kinderrechtsperspektive eingenommen würde. Das heißt, ihre Interessen würden ermittelt und in der Abwägung mit anderen Interessen vorrangig berücksichtigt. Das wirkte sich auf alle Rechtsgebiete aus – auch über das Familien- sowie Kinder- und Jugendhilferecht hinaus: beispielsweise auf Beteiligungsprozesse auf kommunaler Ebene, der Beachtung von Kinderrechten in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, die vorrangige Berücksichtigung kinderrechtliche Belange bei Bauvorhaben, kindgerechte Haushaltsplanungen und auch die juristische Ausbildung, die bisher kaum Kinderrechte im Rahmen der Vermittlung von Verfassungsrecht enthält.

Werden ein spezifisches Kindergrundrecht bzw. Schutz- und Förderungspflichten des Staates Bestandteil der Werteordnung einer (Landes-) Verfassung, wird es dem **Gesetzgeber** verboten, Gesetze zu verabschieden, die gegen das Kindergrundrecht oder die in ihm enthaltenen grundlegenden Werte verstoßen.¹²

⁹ Vgl. dazu *D. Grimm*, Integration durch Verfassung: Absichten und Aussichten im europäischen Konstitutionalisierungsprozess, *Leviathan* 32 (2004), 448, 449.

¹⁰ So auch schon der 10. Kinder- und Jugendbericht der *Bundesregierung* von 1998, BT-Drs. 13/11368, 161.

¹¹ *F. Wapler*, Kinderrechte ins Grundgesetz? (Sachverständigenkommission 15. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Materialien zum 15. Kinder- und Jugendbericht), 17 ff.

(abrufbar unter

https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2017/15_KJB_Wapler_b.pdf, zuletzt abgerufen am 14. Oktober 2020) m.w.N.

¹² *R. Hofmann/P. Donath*, Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, 28.

Für die **Exekutive** bedeutet die verfassungsrechtliche Verankerung von Kinderrechten, dass Gesetze mit offenen und auslegungsbedürftigen Formulierungen kindgerecht ausgelegt werden, also die Wertungen der KRK angemessen berücksichtigt werden müssen.¹³

Die **Gerichte** werden – die bisherige mangelnde Erkennbarkeit eines etwaigen Kindergrundrechts und die verbreitete Nichtbeachtung der Kernprinzipien der UN-KRK in der Vergangenheit lassend – ebenfalls an etwaige verfassungsrechtliche Gewährleistungen gebunden sein und wären verpflichtet, beispielsweise ein Kindergrundrecht zu berücksichtigen.¹⁴

Es ist allgemein bekannt, dass Gesetzesänderungen, um in der Praxis Wirkung zu entfalten, flankierenden Umsetzungsmaßnahmen benötigen. Die Verfassungsänderung ist damit ein wichtiger Schritt in einer langen Folge von politischen und juristischen Entscheidungen zur tatsächlichen Umsetzung der Kinderrechte im Einzelfall.

Um für ein gesellschaftliches Anliegen durch politisches Handeln die notwendigen Bedingungen zur Realisierung bereitzustellen, ist neben der verbindlichen Verankerung durch ein Gesetz die Arbeit auf zwei weiteren Ebenen notwendig: zum einen durch die Produktion und die Bereitstellung von Wissen, bspw. durch Qualifizierungsmaßnahmen, Fachberatung oder die Durchführung von Modellprojekten und der flächendeckenden Bekanntmachung der Ergebnisse und Praxisempfehlungen aus den Modellprojekten, sowie zum anderen durch die Bereitstellung der benötigten Ressourcen zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben.

Es ist nicht allein ausreichend, wenn bspw. die kommunalen Verwaltungen gesetzlich verpflichtet werden, das Kindeswohl als einen Gesichtspunkt vorrangig in ihrem Tätigwerden zu berücksichtigen und die Kinderrechte zu beachten; sie müssen auch wissen, wie das Kindeswohl ermittelt wird – die praktische Beteiligung der betroffenen Kinder und Jugendlichen ist hier ein zentraler Aspekt – oder wie die Kinder- und insbesondere die Beteiligungsrechte Wirkung entfalten, ohne bei einer lediglich Pseudobeteiligung stehen zu bleiben. Und auch wenn bekannt ist, wie Qualität in der Umsetzung der Kinderrechte zu erzielen ist, benötigen die umsetzenden Institutionen und Fachkräfte Ressourcen, seien sie personeller oder finanzieller Art, denn Kinderrechte und deren Umsetzung sind nicht nebenbei zu erledigen, sondern benötigen im Verwaltungshandeln und in der Arbeit der Fachkräfte dafür eingeplante Zeit.

Nicht zuletzt kommt es neben der gesetzlichen Absicherung und den Ressourcen und Programmen von Seiten der Landesebene auch auf integrierte Umsetzungsstrategien für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf der kommunalen Ebene an. Hier setzt etwa das Programm „Kinderfreundliche

¹³ Ebd., 30.

¹⁴ Ebd., 31.

Kommunen“ an, dessen Ziel es ist, Kommunen bundesweit zu unterstützen, ihre kommunalen Angebote, Planungen und Strukturen im Sinne der Kinderrechte zu verbessern und die UN-Kinderrechtskonvention bekannter zu machen. In „Kinderfreundlichen Kommunen“ machen sich Politik und Verwaltung im Schulterschluss mit Kindern und Jugendlichen auf den Weg, Kinderrechte in sämtlichen kommunalen Ebenen zu verankern. Die Schwerpunkte liegen dabei auf dem Vorrang des Kindeswohls, der Schaffung von Rahmenbedingungen, der Bereitstellung von Informationen und der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Diese zu einer Querschnittsaufgabe aller Bereiche zu machen, setzt Entwicklungen in Gang, von denen alle profitieren.¹⁵

Fragen 7 und 9 zur Einschränkung der Elternrechte

Bei der Formulierung der Kinderrechte darf es keine Widersprüche zur KRK und ihren Grundprinzipien sowie zu anderen Verfassungsgütern und Verfassungsrechten geben. Darunter fallen auch die in der KRK sowie im Grundgesetz verankerten Elternrechte. Bei Regelungen der Kinderrechte in Landesverfassungen ist zu bedenken, dass der Regelungsgehalt beziehungsweise Schutzbereich der Elternrechte des Grundgesetzes nicht beschnitten werden kann.

In Bezug auf die Diskussion um die explizite Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz war eine wichtige Prämisse, die allen Vorschlägen für eine Grundgesetzänderung der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft zugrunde gelegt wurde, dass es keine Veränderungen im Rahmen des austarierten Dreiecksverhältnisses zwischen Kind, Eltern und Staat geben soll: Art. 6 Abs. 2 GG garantiert das Elternrecht im Interesse des Kindeswohls (als oberster Richtschnur ihres Erziehungsrechts). Es handelt sich dabei nicht nur um ein Recht, sondern auch um eine Pflicht – also eine „anvertraute treuhänderische Freiheit“, ein *dem Kind* „dienendes Grundrecht“ der Eltern.¹⁶ Erst wenn die Erziehungsberechtigten dieser Pflicht zur Wahrung des Kindeswohls nicht allein nachkommen können und es staatlicher Unterstützung bedarf, greift das staatliche Wächteramt.

An dieser hohen Eingriffsschwelle würde eine Grundgesetzänderung, aus der die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klar herauslesbar wäre, nichts ändern. Eine solche Klärung des Pflichtrechts der Eltern steht keinesfalls im Widerspruch mit der KRK, denn auch nach der KRK ist die Förderung der Kinderrechte zunächst Aufgabe der Eltern (siehe Art. 5, 18 KRK). Der Staat hat sie dabei zu unterstützen.

¹⁵ Kinderfreundliche Kommunen e.V., Gute Praxis in Kinderfreundlichen Kommunen, (abrufbar unter http://www.kinderfreundliche-kommunen.de/fileadmin/kfkfiles/DOKUMENTE/1._KFK_Verein/Bilanzbroschuere-2019-DE_FINAL-komprimiert.pdf, zuletzt abgerufen am 15. Oktober 2020).

¹⁶ BVerfGE 59, 360, 376 f.

Es geht bei einer Verankerung der Kinderrechte nicht darum, die Elternrechte zu schwächen. Im Gegenteil erhalten Eltern durch die Einführung der Kindergrundrechte bessere Möglichkeiten, die Rechte (Anspruchs- und Abwehrrechte) ihrer Kinder gegenüber staatlichen Einrichtungen durchzusetzen. Die bisher nur implizit aus Art. 2 Abs. 1 GG herleitbaren Kindergrundrechte betreffen nur ausdrückliche Pflichten des Staates gegenüber dem Kind und regeln keine neuen Rechte für den Staat. In der Konsequenz würden also durch Regelungen wie der hier vorgeschlagenen die Ansprüche von Eltern und Kindern gegenüber dem Staat gestärkt, die Eingriffsrechte des Staates jedoch keinesfalls ausgeweitet. Die Freiheitsrechte der Eltern gegen staatliche Eingriffe bleiben wie bisher bestehen und sind nur durch das Wächteramt beschränkt. Im Verhältnis zwischen Eltern und Kind würde ein solches Grundrecht zu keinerlei rechtlichen Verschiebungen führen.

Frage 10 – Irritation dadurch, dass nur bestimmte völkerrechtliche Verträge im Verfassungstext genannt werden?

Die Bundesrepublik Deutschland hat eine Vielzahl völkerrechtlicher Verträge geschlossen, die sich jeweils auf bestimmte Themenkomplexe beziehen. So garantiert bspw. das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) die Stellung Behinderter als gleichberechtigte Menschen. Mit Übernahme eines völkerrechtlichen Vertrages in die nationale Rechtsordnung durch Verabschiedung eines sogenannten Zustimmungsgesetzes gilt es im Rang einfachen Bundesrechts.

Dem Verfassungsgesetzgeber steht hingegen die Entscheidung frei, welche Inhalte er auf den Rang des Verfassungsrechts an die Spitze der Normenpyramide hebt. Dass bestimmte völkerrechtliche Verträge in dem Verfassungstext genannt werden, um Verstöße gegen ihre Wertungen zugleich als Verstöße gegen die (Landes-) Verfassung zu verstehen, verändert nicht die Stellung anderer Verträge im Range einfachen Bundesrechts. Diese kann durch die Landesverfassungen schon aus bundesstaatlichen Gesichtspunkten ohnehin nicht angetastet werden.

Dass die Nennung beispielsweise der UN-Kinderechtskonvention Leser*innen der Landesverfassung zu dem Schluss kommen lässt, dass andere völkerrechtliche Verträge nicht durch die Rechtsordnung beachtet und umgesetzt werden müssen, erachtet das Deutsche Kinderhilfswerk als fernliegend. Eine „Irritation“ ist nicht zu erwarten.

Fragen 6, 8 und 11 – Bestimmtheit des Bezugs auf die KRK und andere völkerrechtliche Verträge; Rangunterschied zwischen Völker- und Verfassungsrecht; Frage, ob es sich um eine dynamische Verweisung handelt, die gegen Art. 83 Abs. 1 verstößt

Die Verfassung des Freistaats Thüringen kann nach dem in Art. 83 Abs. 1 zum Ausdruck kommenden Gebot der Textänderung „nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt“.¹⁷ Verfassungen müsse im Lichte ihres Höchststranges im Stufenbau staatlicher Rechtsordnungen aus sich selbst heraus bestehen¹⁸ und es muss sich aus dem Verfassungstext heraus unproblematisch ergeben können, welches Recht gilt (Gebot der Verfassungsklarheit)¹⁹.

Die vorgeschlagene Neufassung des Art. 19 der Verfassung des Freistaats Thüringen weist in dem dritten Satz seines ersten Absatzes „alle staatlichen Stellen“ an, „das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und andere völkerrechtliche Verpflichtungen umfassend umzusetzen“. Verweisungen sind durch die Bezugnahme einer Norm (Verweisungsnorm, hier die Verfassung des Freistaats Thüringen) auf einen anderen Inhalt (Verweisungsobjekt, hier die KRK sowie „andere völkerrechtliche Verpflichtungen“) gekennzeichnet.²⁰ Um eine *deklaratorische* Verweisung handelt es sich, wenn auf eine Regelung aufmerksam gemacht wird, die bereits ohnehin gilt.²¹ Erzeugt eine Bezugnahme allerdings eine bisher nicht vorhandene normative Wirkung, liegt eine *konstitutive* Verweisung vor.²²

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die KRK mit Zustimmungsgesetz vom 17. Februar 1992²³ bereits in das nationale Recht überführt worden ist und insoweit im Range eines Bundesgesetzes (vgl. Art. 59 Abs. 2 GG) gilt, welches den Landesgesetzen (auch –Verfassungen) vorgeht. Ob es sich hier um eine konstitutive oder nur deklaratorische Verweisung handelt, kann letztlich dahinstehen, wenn die höheren Anforderungen an eine konstitutive Verweisung erfüllt sind:

Die Verweisung führt dazu, dass eine Missachtung des Regelungsgehaltes der UN-KRK, die bereits als Bundesrecht umzusetzen ist, zwangsläufig auch einen Verstoß gegen die Landesverfassung darstellen wird. Es handelt sich um eine dynamische Verweisung, weil mit jeder Änderung des Verweisungsobjektes (KRK) zugleich der

¹⁷ Dies entspricht fast deckungsgleich dem Wortlaut des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes, weshalb die Nutzung von Literatur zum Textänderungsgebot des Grundgesetzes unproblematisch ist.

¹⁸ J. Isensee, Der Selbststand der Verfassung in ihren Verweisungen und Öffnungen, AöR 138 (2013), 325, 326.

¹⁹ Vgl. J. Ipsen, Staatsrecht I, 2018, Rn. 1032; Maunz/Dürig/Herdegen, GG, 90. EL (Februar 2020), Art. 79 Rn. 24. J. Isensee, Der Selbststand der Verfassung in ihren Verweisungen und Öffnungen, AöR 138 (2013), 325, 327.

²⁰ A. G. Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen, 35.

²¹ Ebd., 39.

²² Ebd., 40 f.

²³ BGBl. II 1992, 121 f.

Inhalt der Verweisungsregelung (Art. 19 Verf TH) angepasst wird.²⁴ Somit kann der Verfassungstext nicht mehr vollständig festgestellt werden, ohne einen externen Text heranzuziehen. Die vollständige Einsehbarkeit des Verfassungsrechts im Verfassungstext ist aber vor allem aufgrund der Komplexität und Vielseitigkeit der verfassungsrechtlichen Regelungsbereiche auch für das Gebot der Textänderung des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG beziehungsweise Art. 83 Abs. 1 Verf TH lediglich ein Idealziel; Verweisungen sind damit nicht per se unzulässig.²⁵

Der mit einer Verweisung versehene Verfassungstext muss allerdings dem Gebot der Verfassungsklarheit in dem Sinne entsprechen, dass er stets verlässlichen Aufschluss über den Inhalt der Verfassung gibt.²⁶ Dynamische Verweisungen müssen so „die Tragweite einer Verfassungsänderung und das Ausmaß hierauf gestützter Ermächtigungen oder Verhaltensoptionen“ in wesentlichen Umrissen verlässlich erkennen lassen²⁷; sie dürfen ferner nicht zu einer massiven Verschiebung von Gesetzgebungskompetenzen führen²⁸. Jede Verweisung, egal welcher Art, muss in hinreichendem Maße erkennen lassen, auf welche Vorschriften sie im Einzelnen Bezug nimmt.²⁹

Die Unbestimmtheit und sich aufgrund der Fülle von zumindest in Teilen auch Kinder betreffenden völkerrechtlichen Verträgen aufdrängende Unbestimmbarkeit der in Art. 19 Abs. 1 S. 3 Verf TH n.F. genannten „andere[n] völkerrechtliche[n] Verpflichtungen“ lässt die vorgeschlagene Norm jedenfalls in diesem konkreten Punkt verfassungswidrig erscheinen. Denn Ausmaß und Tragweite der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der „staatlichen Stellen“ lässt sich mit Hinblick auf „andere völkerrechtliche Verpflichtungen“ nicht mehr ausreichend bestimmen. Auch ist dieser Teil der Verweisung problematisch, da aufgrund der Unübersichtlichkeit der unter diese Formulierung potentiell fallenden völkerrechtlichen Normen nicht gewährleistet ist, dass der thüringische Verfassungsgesetzgeber tatsächlich die Kontrolle über die thüringischen Verfassungsinhalte behält. Zudem lässt sich eine nicht intendierte negative

²⁴ Zur Unterscheidung vgl. A. G. *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen, 59 ff. (Wie mit Verweisungen umzugehen ist, deren Wortlaut – wie hier – weder auf eine dynamische noch statische hinweisen, ist allerdings umstritten.)

²⁵ T. *Clemens*, Die Verweisung von einer Rechtsnorm auf andere Vorschriften: insbesondere ihre Verfassungsmäßigkeit, AÖR 111 (1986), 63, 82 f.; *Maunz/Dürig/Herdegen*, GG, 90. EL (Februar 2020), Art. 79 Rn. 25; J. *Isensee*, Der Selbststand der Verfassung in ihren Verweisungen und Öffnungen, AÖR 138 (2013), 325, 333.

²⁶ *Maunz/Dürig/Herdegen*, GG, 90. EL (Februar 2020), Art. 79 Rn. 25 (freilich für das Grundgesetz, s.o.).

²⁷ Ebd.

²⁸ BVerfGE 47, 285, 312 f.

²⁹ T. *Clemens*, Die Verweisung von einer Rechtsnorm auf andere Vorschriften: insbesondere ihre Verfassungsmäßigkeit, AÖR 111 (1986), 63, 83 f.

Wirkung auf Kinderrechte oder andere Verfassungsgüter bei einzelnen Regelungen völkerrechtlicher Verträge nicht ausschließen.

Im Ergebnis verstößt die Verweisung auf die Inhalte der UN-Kinderrechtskonvention nicht gegen das Gebot der Textänderung des Art. 83 Abs. 1 Verf TH.

1. Wird eine Vorschrift – wie hier – als dynamische (zumal Fremd-) Verweisung verstanden, gebieten es Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip zwar, dass der Inhalt der in Bezug genommenen Vorschrift in hinreichendem Maße vom Willen des verweisenden Normgebers mitumfasst wird und die Ausgestaltung des Norminhalts nicht in unzulässigem Maße anderen Stellen überlassen wird.³⁰ Besonderheit bei einer Verweisung auf die UN-Kinderrechtskonvention ist indes, dass der Konventionstext dem thüringischen Verfassungsgesetzgeber vollständig bekannt ist und er, wie für völkerrechtliche Verträge typisch, aufgrund der sonst umständlichen Prozesse mittelfristig, wie auch bisher, keine Änderungen am Vertragstext zu erwarten lässt.
2. Aus diesem Grund ist ebenso wenig eine Verschiebung von Verfassungsgesetzgebungskompetenzen zugunsten der internationalen Staatengemeinschaft beziehungsweise des Bundes³¹ zu erwarten.
3. Dass sich die Verweisung des vorgeschlagenen Art. 19 Abs. 1 S. 3 Verf TH-E nicht auf ausgewählte Normen, sondern die gesamte KRK bezieht, ist als unschädlich anzusehen, da sie als Ganzes ein im Übrigen feststehendes Normengefüge inhaltlich konkretisiert:³² Die von Art. 19 Verf TH-E postulierten Rechte von Kindern werden durch die jeweiligen Gewährleistungsumfänge in der KRK konkretisiert. Der Verfassungsgesetzgeber definiert also, welche Rechte, Schutzpflichten und Staatsziele durch die Verfassung gewährleistet werden, weist aber in Bezug auf den konkreten Umfang auf den Gewährleistungsgehalt der KRK hin.

B. Kommentierung anhand des konkreten Gesetzesentwurfs Artikel 19 VerfTH-E

Artikel 19 Abs. 1 S. 1 und S. 2 VerfTH-E

Die Rechte auf Entwicklung und Schutz vor Gewalt sind bereits in Artikel 19 VerfTH a.F. enthalten. Das Recht auf psychische und körperliche Entwicklung setzt das Grundprinzip des Artikel 6 Abs. 2 KRK um, dem eine holistische Sichtweise

³⁰ T. Clemens, Die Verweisung von einer Rechtsnorm auf andere Vorschriften: insbesondere ihre Verfassungsmäßigkeit, AöR 111 (1986), 63, 100.

³¹ Vgl. dazu auch die Beteiligung der Länder am Vertragsschließungsrecht des Bundes nach dem Lindauer Abkommen: C. Calliess, Staatsrecht III, 2014, 88 f.

³² Vgl. Maunz/Dürig/Herdegen, GG, 90. EL (Februar 2020), Art. 79 Rn. 25.

zugrunde liegt. Die Entwicklung des Kindes schließt die physische, mentale, spirituelle, moralische, psychische und soziale Entwicklung des Kindes ein. In der Gesetzesbegründung sollte auf die Umsetzung der Grundprinzipien der KRK Bezug genommen werden. Um zu verdeutlichen, dass alle Gruppen von Kindern gemeint sind, könnte Artikel 19 Absatz 1 Satz 1 VerfTH dahingehend eindeutiger formuliert werden, dass das Recht aller Kinder auf Förderung der geistigen, körperlichen und psychischen Entwicklung geschützt wird.

„Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Grundrechte und das Wohl der Kinder und Jugendlichen“ Artikel 19 Abs. 1 S. 3 HS. 1 VerfTH-E

Der Begriff **„staatliche Gemeinschaft“** knüpft an die Formulierung des Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG an, der das staatliche Wächteramt betrifft. Hierbei wird nicht vom „Staat“, sondern von der staatlichen Gemeinschaft gesprochen, bei der Staat und Gesellschaft in einem umfassenderen Sinne angesprochen sind. Das heißt, dass bezüglich der „Pflege und Erziehung der Kinder“ alle in der Gesellschaft aufgerufen sind, Aufmerksamkeit für Kinder auszuüben (während die Ausübung des Wächteramtes den staatlichen Institutionen obliegt).

„Achten, schützen und fördern“ entspricht der in menschenrechtlichen Verträgen üblichen Formulierung für staatliches Handeln.

„Achten“ stellt auf das Verbot ab, Maßnahmen zu treffen, die gewährte Rechte einschränken, „schützen“ bezieht sich auf die Verpflichtung, sich verteidigend vor Einzelpersonen oder Gruppen zu stellen, deren Rechte bedroht werden, und „fördern“ zeigt auf, dass der Staat positive Maßnahmen ergreifen muss, um die Inanspruchnahme der eingeräumten Rechte zu erleichtern.

Um das Kind als Rechtssubjekt mit Anspruch auf Achtung, Schutz und Förderung hervorzuheben, könnte der Satz auch umformuliert werden in *„Kinder genießen in besonderer Weise den Schutz, die Achtung und die Förderung von Staat und Gesellschaft“*.³³

In dem Satz ist eine klare Aufforderung sowohl an staatliche Akteure aller Staatsgewalten als auch an die Zivilgesellschaft enthalten, proaktiv zur Förderung von Kindern tätig zu werden. Die Norm geht damit über ein bloßes Staatsziel hinaus. Es ist auch der Appell an den jeweiligen Normgeber enthalten, kinderförderndes Recht zu erlassen.

Um die Grundrechtsausübung zu gewährleisten, geben die Grundrechte auch jetzt schon im Einzelfall einen Anspruch auf ein positives Tun des Staates. Nur wenige Grundrechte sind als Leistungs- oder Teilhaberechte formuliert (z.B. Art. 6 Abs. 4 GG). Aus Grundrechten, die als Abwehrrechte konstruiert sind, können aber unter strengen Voraussetzungen Ansprüche gegen den Staat erwachsen (z.B. Art. 1 Abs.

³³ Der Wortlaut nimmt Anleihen bei Artikel 27 Abs. 3 S. 1 VerfBbg (*„Kinder genießen in besonderer Weise den Schutz von Staat und Gesellschaft“*) und erweitert diesen um aus internationalen Menschenrechtsverträgen bekannte Aspekte.

1 GG i. V. m. Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG: Anspruch auf Erhaltung des Existenzminimums).

Die Formulierung „und das Wohl der Kinder und Jugendlichen“ führt angesichts der späteren Formulierung zum Kindeswohlvorrang zu einer gewissen Doppelung. Es könnte daher erwogen werden, statt „und“ besser „besonders“ zu formulieren.

Artikel 19 Abs. 1 S. 3 HS. 2 VerfTH-E „insbesondere haben alle staatlichen Stellen das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und andere völkerrechtliche Verpflichtungen umfassend umzusetzen.“

Der explizite Bezug auf die UN-Kinderrechtskonvention im unmittelbaren Verfassungstext selbst wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings wirft die Formulierung auch einige Fragen auf.

Zum einen wird im Gegensatz zur Formulierung in Art. 19 Abs. 3 und 4 VerfTH-E „das Land und seine Gebietskörperschaften“ nicht klar, ob die Kommunen auch verpflichtet werden sollen. **Die Verpflichtung aller staatlichen Ebenen** zur effektiven Umsetzung der KRK sollte sich jedoch klar aus dem Wortlaut ergeben.

Zum anderen ist auch nicht eindeutig, was „**umfassend umzusetzen**“ genau bedeutet. Es ergibt sich die Frage, ob noch weitere Schritte erforderlich sind oder eine unmittelbare Geltung beabsichtigt ist. **Daher wird folgende Formulierung angeregt: „Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes gilt auf landesverfassungsrechtlicher Ebene unmittelbar.“**

Schwierig ist, wie bereits oben zu Frage 11 erläutert, die generelle Verweisung auf „**andere völkerrechtliche Verpflichtungen**“, da diese Verweisung nicht hinreichend bestimmt ist und auch nicht ausgeschlossen werden kann, dass im Einzelfall eine für Kinderrechte negative Verpflichtung damit ebenfalls Landesverfassungsrang erhält. Zumindest sollte eine Beschränkung auf bzw. Nennung spezifischer internationaler menschenrechtlicher Verträge erfolgen.

Artikel 19 Abs. 1 S. 4 VerfTH-E „Bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, ist das Wohl des Kindes wesentlich zu berücksichtigen.“

Das Deutsche Kinderhilfswerk hält die Verankerung des Kindeswohlvorrangs im Sinne des Art. 3 Abs. 1 KRK (und Art. 24 EU-GrCH) als den zentralen Gedanken der KRK für elementar und begrüßt dieses Ansinnen ausdrücklich.

Es 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 Bundesrecht, noch im Verfassungsrecht ausdrücklich niedergelegt worden mit Ausnahme der Hessischen Verfassung.

Mit einer ausdrücklichen Formulierung des Kindeswohlvorrangs in der Landesverfassung (und im Grundgesetz), würde den Entscheidungsträger*innen

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.

Ähnlich wie in der Hessischer Verfassung („ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt“) wurde in Artikel 19 Abs. 1 S. 4 VerfTH-E das Adjektiv **„wesentlich“** und nicht „vorrangig“ (Art. 3 Abs. 1 KRK) gewählt. **Das Deutsche Kinderhilfswerk favorisiert die Formulierung „vorrangig“ im Sinne der Konvention (und der EU-Grundrechtecharta). Hilfsweise kann jedoch das Adjektiv „wesentlich“ gewählt werden, um die besondere Gewichtung des Kindeswohls deutlich zu machen.** Voraussichtlich dient diese Formulierung Vorbehalten entgegen zu kommen, die das Risiko einer Interpretation als absoluten Vorrang sehen. Dem könnte jedoch auch durch Klarstellungen in der Gesetzesbegründung begegnet werden.

Aus dieser muss deutlich hervorgehen, dass Art. 19 Abs. 1 S. 4 VerfTH-E der Umsetzung der vorrangigen Berücksichtigung der kindlichen Interessen gem. Art. 3 Abs. 1 UN-KRK dient. Da die Regelung eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Kinderrechte einnimmt und der Interpretation aller anderen Kinderrechte zugrunde liegt, **regt das Deutsche Kinderhilfswerk an, wichtige Klarstellungen zur Interpretation des Art. 3 Abs. 1 KRK (gemäß General Comment No. 14 des KRA) in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.** Insbesondere ist der Kindeswohlbegriff im Sinne der KRK zu erläutern, der umfassend die Interessen und Rechte des Kindes meint („best interests of the child“) und nicht auf den Kindeswohlbegriff im Sinne des BGB oder SGB VIII beschränkt ist.

Dabei sind außerdem folgende Aspekte zu beachten:

Zweck dieser Vorschrift ist es, bei allen Entscheidungen, die sich (auch) auf Kinder beziehen, ein Bewusstsein für die Rechtsstellung des Kindes dahingehend zu schaffen, dass das Kindeswohl nicht nur zu berücksichtigen ist, sondern im Rahmen des Entscheidungsprozesses eine **wesentliche Leitlinie** darstellt.

Der Kindeswohlvorrang ist auch in der Formulierung der KRK **nicht absolut** und kann im Einzelfall in der Abwägung mit anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang zurücktreten, sofern dies verhältnismäßig ist. Denn das Kindeswohl ist nur „ein“ vorrangiger Gesichtspunkt, nicht aber „der“ vorrangig zu berücksichtigende Gesichtspunkt (im Gegensatz zur Regelung in Art. 21 KRK). Wenn das Kindeswohl im Einzelfall in der Abwägung mit anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang zurücktritt, verlangt Art. 3 Abs. 1 KRK nach der Interpretation des KRA, dass dies nachvollziehbar begründet wird.³⁴ Das Kindeswohl ist zudem nicht nur bei

³⁴ KRA, General Comment No. 14, 2013, Rn. 97 (abrufbar unter https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf, zuletzt abgerufen am 15. Oktober 2020).

denjenigen Maßnahmen zu berücksichtigen, die ausschließlich mit Kindern zu tun haben, sondern auch bei allen, die wesentliche Belange von Kindern betreffen.³⁵

Es handelt sich beim Kindeswohlvorrang um ein subjektives Recht der Kinder, ein Prinzip zur Interpretation von Gesetzen und eine Verfahrensregel (in Bezug auf die zwingende Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls im Einzelfall einschließlich der Dokumentation der relevanten Aspekte und Gewichtungen).³⁶

„Bei staatlichem Handeln“

„Öffentliche und private Stellen und Einrichtungen“ werden im Gegensatz zu Artikel 3 Abs. 1 KRK nicht als Adressaten genannt (in der hessischen Verfassung: „bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen...“).

Die Begrenzung auf „staatliches“ Handeln steht zwar in Einklang damit, dass die Grundrechte alle Staatsgewalt bindet (Art. 1 Abs. 3 GG), doch ist gerade aufgrund dieses Normanwendungsbefehls eine explizite Beschränkung auf die staatliche Verpflichtung entbehrlich. Bei Maßnahmen von Einrichtungen in privater Trägerschaft wirken die Grundrechte über die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte. **Um Missverständnissen vorzubeugen, sollte daher zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass das Kindeswohlprinzip auch bei Maßnahmen von Einrichtungen in privater Trägerschaft greift.**

„das Kinder betrifft“

An allen anderen Stellen im Artikel 19 steht „Kinder und Jugendliche“. **Im Sinne der Einheitlichkeit wären hier dann auch „Jugendliche“ aufzunehmen, damit nicht der Eindruck entsteht, Jugendliche seien ausgenommen.**

Artikel 19 Abs. 1 S. 5 VerfTH-E „Bei staatlichen Entscheidungen, die ein Kind oder eine jugendliche Person betreffen, haben diese einen Anspruch auf wirksame Beteiligung und auf Berücksichtigung ihrer Meinung entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife.“

Dieser Satz setzt grundsätzlich das Grundprinzip des sogenannten Beteiligungsrechts gem. Art. 12 KRK um. Positiv ist insbesondere, dass dabei auch die *Berücksichtigung* der Ansichten des Kindes aufgenommen wurde. Art. 12 Abs. 1 KRK formuliert für **alle das Kind berührende Angelegenheiten** das Recht auf Meinungsäußerung und **angemessene** Berücksichtigung der Meinung nach Alter und Reife des Kindes.

"Das Kind berührende Angelegenheiten" ist nach Interpretation des KRA weit auszulegen, weil dies dazu beiträgt, Kinder in die sozialen Prozesse ihrer Gemeinde

³⁵ KRA, General Comment No. 14, 2013, Rn. 19 f.

³⁶ KRA, General Comment No. 14, 2013, Rn. 6: "a substantive right", "a fundamental, interpretative legal principle" and "a rule of procedure".

und Gesellschaft einzubeziehen. In allen Lebensbereichen, die Kinder betreffen, sollte entsprechend gewährleistet sein, dass Erfahrungen und Wahrnehmungen von ihnen eingebracht werden können, da diese einen eigenen Wert haben.³⁷

Es wird daher im Sinne der KRK empfohlen, die Formulierung „bei staatlichen Entscheidungen“ mit „das Kind berührende Angelegenheiten“ zu ersetzen oder das Adjektiv „staatliche“ zu streichen. Wie bereits beim Kindeswohlvorrang erläutert, ist eine explizite Beschränkung auf staatliche Maßnahmen/Entscheidungen aufgrund der Grundrechtsbindung nach Art. 1 Abs. 3 GG nicht erforderlich und birgt Gefahren einer Fehlinterpretation dahingehend mit sich, dass private Träger Kinder nicht beteiligen müssen. **Zudem empfiehlt das Deutsche Kinderhilfswerk, das Wort „angemessene“ vor „Berücksichtigung“ einzufügen,** um dem Verständnis der KRK gerecht zu werden.

Es stellt sich die Frage, **was genau mit einer „wirksame[n] Beteiligung“ gemeint ist. Auch dies ist in der Gesetzesbegründung mit Verweis auf die Interpretation des KRA in General Comment No. 12 klarzustellen und auf die dort dargestellten Anforderungen an kindgerechte Beteiligungsprozesse zu verweisen.**³⁸ Dabei muss auch zwingend zum Ausdruck kommen, dass **das Kindeswohl nie ohne die Beteiligung des Kindes ermittelt werden kann,** auch wenn die Entscheidung letztlich im Ergebnis nicht immer ihrem Willen aber ihrem Wohl entsprechen muss.

Bisher wird in der Formulierung einmal der **Singular „die ein Kind oder eine jugendliche Person betrifft“** verwendet und im zweiten Halbsatz der **Plural „haben diese einen Anspruch“.** **Hier müsste einheitlich formuliert und zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass Art. 12 KRK sowohl das individuelle Kind als auch eine Gruppe von Kindern betrifft,**³⁹ **solange sie von einer Maßnahme betroffen ist.** Dies kann etwa bei Planungsverfahren in einer Kommune oder einem Stadtviertel der Fall sein, die in die Grundrechte der Kinder in diesem Wohngebiet eingreifen können.⁴⁰ Es handelt sich somit auch bei einer betroffenen Gruppe von Kindern um das individuelle Recht eines jeden betroffenen Kindes. Die Gesetzesbegründung sollte daher deutlich machen, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung und Berücksichtigung der Meinung eines Kindes aus Art. 12 Abs. 1 UN-KRK nicht darauf beschränkt werden kann, dass einzelne Kinder stellvertretend für mehrere betroffene Kinder an Entscheidungsprozessen beteiligt werden.

³⁷ KRA, General Comment No. 12, Rn. 89 (abrufbar unter <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf>, zuletzt abgerufen am 15. Oktober 2020): „different settings and situations“.

³⁸ KRA, General Comment No 12, Rn. 134.

³⁹ Vgl. KRA, General Comment No. 12, Rn. 9: Schulkinder, Kinder in einem Wohnbezirk, Kinder mit Einschränkungen oder Mädchen.

⁴⁰ KRA, General Comment No. 12, Rn. 9 ff.: “the right to be heard: a right of the individual child and a right of groups of children”.

Die Vorschrift des Art. 12 KRK enthält **eine eindeutige und strikte Verpflichtung an den Staat**, die geeigneten Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung des Beteiligungsrechts für alle Kinder zu treffen. Dabei gibt es laut Interpretation durch den KRK-Ausschuss keinen weiten Ermessensspielraum.⁴¹ **Die Meinungsbildung und -äußerung des Kindes muss gefördert und zum anderen muss der Meinung bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen, angemessenes Gewicht verliehen werden.**⁴² Um die Wahrnehmung des Beteiligungsrechts zu ermöglichen, ist es also auch notwendig, dass das Kind entsprechend seinem Alter und seiner Reife **alle für die Meinungsbildung erforderlichen Informationen und Hilfestellungen** erhält.⁴³ Es wird für die Meinungsbildungsfähigkeit **keine starre Altersgrenze** festgelegt, sondern vielmehr auf den individuellen Entwicklungsgrad abgestellt.⁴⁴ Es handelt sich bei Artikel 12 KRK um ein Recht und nicht um eine Pflicht, vom Beteiligungsrecht Gebrauch zu machen:⁴⁵ Dem Kind dürfen durch die Meinungsäußerung keine negativen Folgen entstehen, es muss sich frei äußern können (ohne Manipulation) und **es muss ihm danach auch erklärt werden, inwiefern die Meinung berücksichtigt wurde.**⁴⁶

Fazit

Mit der weitgehenden Verankerung von Kinderrechten in der Verfassung im Sinne der KRK einschließlich der Verankerung des Kindeswohlvorwangs und des Beteiligungsrechts für Kinder würde der Freistaat Thüringen – gemeinsam mit Hessen – **eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung der KRK einnehmen**. Das Deutsche Kinderhilfswerk hofft, dass der Freistaat Thüringen diese Gelegenheit wahrnimmt, **das Bundesland mit der modernsten Landesverfassung Deutschlands in Bezug auf Kinderrechte** zu werden.

Ein ausdrückliches verfassungsrechtliches Kindergrundrecht wäre ein deutlicher und rechtsstaatlich hinreichend bestimmter Bestandteil der Werteordnung der Verfassung und könnte damit die Anwendung sämtlichen Rechts prägen. Es geht bei der Aufnahme von Kinderrechten **nicht nur um die symbolische Funktion einer Verfassungsänderung, sondern um eine solche mit prozessualen und materiell-rechtlichen Auswirkungen**, die die Realisierung von Rechten von Kindern quer durch alle Rechtsgebiete stärken wird. Es dient schlussendlich dazu, einen kinderrechtsbasierten Ansatz bei allem staatlichen Handeln zu Grunde zu legen, die Konsequenzen für Kinder bei allen Maßnahmen vorrangig zu beachten und Kinder bei sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen. Dies gilt bereichsübergreifend für alle Rechtsgebiete.

⁴¹ KRA, General Comment Nr. 12, 2009, Rn. 19.

⁴² KRA, General Comment Nr. 12, 2009, Rn. 11 f.

⁴³ KRA, General Comment Nr. 12, 2009, Rn. 82, 25, 41.

⁴⁴ Vgl. KRA, General Comment Nr. 12, 2009, Rn. 28 ff.

⁴⁵ KRA, General Comment Nr. 12, 2009, Rn. 16.

⁴⁶ KRA, General Comment Nr. 12, 2009, Rn. 45.

Die verfassungsrechtliche Verankerung und die damit einhergehende bessere Umsetzung von Kinderrechten wird sich positiv auf die konkrete Lebenssituation von Kindern in Thüringen auswirken. Und noch viel mehr: Eine Gesellschaft, die sich stärker an den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen ausrichtet, ist in gleichem Maße lebenswerter für die Erwachsenen. Sei es durch die damit einhergehende Stärkung der Demokratie und der Zivilgesellschaft, die Verbesserung der Chancengleichheit sowie Bildungsgerechtigkeit und das verstärkte Augenmerk auf Zukunftsfragen, wie etwa der Umweltschutz, die sich aus einer stärkeren Beachtung der Perspektiven und Interessen von Kindern und Jugendlichen ergeben.



Linda Zaiane

(Leiterin Koordinierungsstelle Kinderrechte)