

STELLUNGNAHME DES BUNDESJUGENDKURATORIUMS

11.05.2021

ZUM REGIERUNGSENTWURF VOM 20.01.2021 EINES GESETZES ZUR AUSDRÜCKLICHEN VERANKERUNG DER KINDERRECHTE IM GRUNDGESETZ

Die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz (GG) wird bereits seit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) durch die BRD im Jahr 1992 kontrovers diskutiert.¹ Fast 30 Jahre später liegt nun ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz vom 20.01.2021 vor.² Ob der Gesetzentwurf die für eine Grundgesetzänderung benötigte Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat bekommt, ist fraglich. Aus Sicht des Bundesjugendkuratoriums (BJK) ist der Entwurf verbesserungswürdig.

Der Gesetzentwurf sieht vor, in Art. 6 Abs. 2 GG im Anschluss an Satz 2 folgende Sätze 3 bis 6 anzufügen:

„Die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder einschließlich ihres Rechts auf Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten sind zu achten und zu schützen. Das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen. Der verfassungsrechtliche Anspruch von Kindern auf rechtliches Gehör ist zu wahren. Die Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt.“

Die KRK und die europäische Grundrechtecharta sind auch jetzt schon Bestandteil des in Deutschland geltenden Rechts.³ Das Bundesverfassungsgericht hat erstmals im

Jahr 1968 ausdrücklich betont, dass Kinder selbst Grundrechtsträger*innen sind und Anspruch auf den Schutz des Staates haben. Durch die Entscheidung vom 01.04.2008 hat das Bundesverfassungsgericht erneut verdeutlicht, dass Kinder nicht, wie Art. 6 Abs. 2 suggerieren kann, allein als Objekte der Rechtsausübung der Eltern verstanden werden dürfen, sondern dass sie – wie jeder Mensch – Grundrechtsträger*innen sind, ihre Freiheits- und Gleichheitsrechte gegenüber dem Staat zu verwirklichen sind sowie ihr Wohl zu berücksichtigen ist.

Doch die Praxis zeigt, dass diese gesetzlichen Regelungen immer noch nicht ausreichend umgesetzt werden. Ein vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten zur Untersuchung der Umsetzung und Anwendung der KRK in Deutschland kam zu dem Ergebnis, dass trotz positiver Entwicklungen in einzelnen Rechtsgebieten erhebliche Anwendungs- und Umsetzungsdefizite insbesondere hinsichtlich Art. 3 Abs. 1 KRK (Kindeswohlprinzip) und Art. 12 KRK (Recht auf Beteiligung) in Gesetzgebung und Rechtsprechung bestehen (Wapler/Akarkach/Zorob 2017).

Nach Ansicht des BJK ist es daher ein notwendiger und überfälliger Schritt, die Subjektstellung des Kindes und

1 Erste Vorschläge für eine Grundgesetzänderung wurden 1992 von der Jugendministerkonferenz und 1993 von der Gemeinsamen Verfassungskommission erarbeitet, konnten sich jedoch nicht durchsetzen.

2 Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12.03.2018 sieht die ausdrückliche Aufnahme eines Kindergrundrechts in das Grundgesetz vor.

3 Für die internationalen Menschenrechtsverträge, die gemäß Art. 25 GG im Rang eines einfachen Bundesgesetzes stehen, ist in der Rechtsprechung weitgehend anerkannt, dass sie ungeachtet ihres niedrigeren Ranges bei der Auslegung der Grundrechte zu berücksichtigen sind. Dieser Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung erhöht das Gewicht der internationalen Menschenrechtsgarantien gegenüber anderem Bundesrecht.

wesentliche Prinzipien der KRK ausdrücklich im Grundgesetz zu verankern. Um die Position von Kindern und Jugendlichen als Grundrechtsträger*innen zu stärken, sollte eine Änderung des Grundgesetzes das bestehende Verfassungsrecht für Kinder und Jugendliche weder schmälern noch sich dazu in Widerspruch setzen. Sie sollte ihre eigenen Ziele nicht durch unpräzise Formulierungen unterlaufen und sie sollte nicht mehr Auslegungsprobleme aufwerfen als sie auflösen möchte (Wapler 2017).

Aus Sicht des BJK ist der vorliegende Gesetzentwurf noch unzureichend, um die Position von Kindern und Jugendlichen als Grundrechtsträger*innen ausdrücklich zu stärken. Im Folgenden werden zentrale Punkte benannt, die aus Sicht des BJK nachgebessert werden sollten.

PLATZIERUNG IN ART. 6 ABS. 2 GG (NEU)

In dem Gesetzentwurf werden die Kinderrechte im gleichen Absatz wie die Elternrechte und -pflichten geregelt und von diesen ummantelt. Eine solche systematische Verortung der Kinderrechte kann zu dem Missverständnis führen, dass es zwischen Eltern- und Kinderrechten ein Spannungsverhältnis gibt. Kinderrechte richten sich jedoch wie alle Grundrechte in erster Linie an den Staat. Sie sollten daher ebenso wie die Elternrechte in einem eigenen Absatz platziert sein. Auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kinderrechte ins Grundgesetz“ (2019) hatte einen eigenen Absatz vorgeschlagen, nämlich einen Abs. 1a in Art. 6 GG. Somit würden die Kindergrundrechte am Anfang (Abs. 1a) stehen und die Ziele von Elternverantwortung und Wächteramt prägen. Diese Präzisierung der Ziele von Elternverantwortung und Wächteramt würde die Zuständigkeitsverteilung von Eltern und Staat in Abs. 2 nicht verschieben.

ACHTEN, SCHÜTZEN, FÖRDERN – ART. 6 ABS. 2 SATZ 3 GG (NEU)

Die Formulierung sollte um den Aspekt des Förderns der Rechte des Kindes ergänzt werden: „Die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder einschließlich ihres Rechts auf Ent-

wicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten sind zu achten, zu schützen und zu fördern“.

Die Formulierung der Kinderrechte im Grundgesetz sollte nicht lediglich auf Abwehr- und Schutzrechte eingeeengt werden, sondern ebenso eine Verwirklichungsverpflichtung beinhalten, die den Staat dazu verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die Inanspruchnahme der eingeräumten Rechte zu ermöglichen. Dies würde auch dem in zahlreichen menschenrechtlichen Vereinbarungen enthaltenen Dreiklang des „Achtens, Schützens und Förderns“ entsprechen. Im Entwurf der Bundesjustizministerin von 2019 war dieser Dreiklang noch enthalten.

KINDESWOHL – ART. 6 ABS. 2 SATZ 4 GG (NEU)

Einer der kontroversesten Punkte in der Debatte um die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz dürfte die Formulierung sein, das Kindeswohl sei angemessen zu berücksichtigen. Einerseits wird argumentiert, die Formulierung zum Kindeswohl dürfe nicht hinter die geltenden völker- und europarechtlichen Regelungen zurückfallen, in denen das Kindeswohl als ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt enthalten ist.⁴

Dem wird andererseits entgegengesetzt, die Formulierung „vorrangig“ könnte zu Friktionen mit dem verfassungsrechtlichen Auslegungsprinzip der praktischen Konkordanz (möglichst schonender Ausgleich widerstreitender Interessen) führen und erhebliche Auslegungsfragen aufwerfen, da im Verhältnis der Grundrechte zueinander keine Rangordnung angenommen werden könne. Auch in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurde der Begriff „vorrangig“ als zu missverständlich angesehen.

Das BJK empfiehlt daher eine der KRK inhaltlich gleichwertige, aber eindeutige Formulierung zu finden. Der Begriff „angemessen“ reicht aus Sicht des BJK nicht aus, um entsprechend Art. 3 Abs. 1 KRK zu verdeutlichen, dass das Kindeswohl als ein bedeutsamer Gesichtspunkt und nicht nur als einer unter vielen zu verstehen ist. Diese Interessen zu-

⁴ Die KRK sieht in Art. 3 Abs. 1 keinen absoluten Vorrang vor. Das Kindeswohl ist „eine“ vorrangige Erwägung, eventuell unter mehreren. In jedem Fall wäre es aber begründungspflichtig, wenn man die Kindesbelange für nachrangig erachtet (DAV 2021).

gunsten anderer zurückzustellen, erfordert einen höheren Begründungsaufwand als umgekehrt.

Infrage käme eine Formulierung, der zufolge das Kindeswohl „maßgeblich“ oder – wie es die Hessische Landesverfassung (Art. 4 Abs. 2) vorsieht – „wesentlich“ berücksichtigt werden muss. Dies kommt dem Originalwortlaut des Art. 3 KRK („primary consideration“, was auch mit besonderer oder tragender Erwägung übersetzt werden kann) nah. Ein solches Berücksichtigungsgebot gefährdet nicht das Prinzip der praktischen Konkordanz, es ist vielmehr ihr Gegenstand (Bund-Länder-AG 2019, S. 72).⁵

BETEILIGUNGSRECHT – ART. 6 ABS. 2 SATZ 5 GG (NEU)

Der neue Art. 6 Abs. 2 Satz 5 GG soll den Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf rechtliches Gehör normieren. Bei dieser geplanten Formulierung handelt es sich um die Wiederholung des bereits in Art. 103 Abs. 1 GG verankerten Grundrechts auf rechtliches Gehör. Das BJK sieht in der rein bestätigenden Wiedergabe einer ohnehin bestehenden Rechtsposition keinen Mehrwert. Über die Sichtbarmachung sollte gezielt eine Stärkung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen angestrebt werden, indem eine umfassende Beteiligung von Kindern und Jugendlichen als Norm verankert wird, denn gerade hier herrscht ein erhebliches Umsetzungsdefizit (BJK 2019). Auch die Lage der jungen Menschen in der aktuellen Covid-19-Pandemie macht noch einmal mehr deutlich, dass junge Menschen selbst kaum zu Wort kommen und ihre Sichtweisen nicht angemessen berücksichtigt werden.

„ERSTVERANTWORTUNG DER ELTERN“ – ART. 6 ABS. 2 SATZ 6 GG (NEU)

Der Satz „Die Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt“ sollte entfallen, da die Vorrangstellung der Eltern-

verantwortung gegenüber der staatlichen Verantwortung bereits in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 ausreichend verankert ist. Eine Wiederholung dieses Prinzips am Ende des Absatzes kann aus Sicht des BJK im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 6 GG zu Unklarheiten führen. Denn das Bundesverfassungsgericht geht nicht von einer „Erstverantwortung“ in dem Sinne aus, dass das Elternrecht eine absolute Vorrangstellung einnimmt. Vielmehr stehen Kindergrundrechte, Elternrechte und staatliches Wächteramt in einem austarierten Dreiecksverhältnis zueinander. Im Verhältnis zum Kindeswohl ist dem Elternrecht kein Vorrang einzuräumen, sondern es hat entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine dienende und damit untergeordnete Funktion.

RECHT AUF FÖRDERUNG

Es sollte ein ausdrückliches Recht auf Förderung ergänzt werden. Da alle Kinder und Jugendlichen in unserer Gesellschaft darauf angewiesen sind, dass sie einen Anspruch auf diskriminierungsfreie Förderung zur gesellschaftlichen Teilhabe gegenüber dem Staat haben, hält es das BJK auch hier für notwendig, ein Recht auf Förderung zu verankern. Es verweist auf das Recht gegenüber dem Staat, dass Kindern und Jugendlichen diskriminierungsfrei Zugänge zu sozialen, materiellen, kulturellen und wissensbasierten Gütern und Teilhabe eröffnet werden müssen. Die KRK sieht – wie bereits ausgeführt – Schutz, Beteiligung und Förderung in einem Dreiklang, in dem die einzelnen Rechte aufeinander verwiesen sind.

■ Das BJK fordert alle Fraktionen im Bundestag sowie die Regierungen in den Bundesländern auf, sich für eine deutliche Verbesserung des Gesetzentwurfs einzusetzen. Zudem müssen in der Debatte und im weiteren parlamentarischen Verfahren außer den Kinder- und Jugend- sowie Familienverbänden auch Kinder und Jugendliche selbst beteiligt werden.⁶ ■

⁵ Im Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe (2019) heißt es entsprechend: „Da das Berücksichtigungsgebot eine Ermittlung des Kindeswohls im konkreten Entscheidungszusammenhang fordere, sei sichergestellt, dass zugleich betroffene Grundrechte Dritter ebenfalls angemessen in die Abwägung einbezogen und nicht von vornherein durch das Kindeswohl verdrängt werden“ (S. 73).

⁶ Siehe dazu auch die BJK-Stellungnahme *Junge Menschen in der Politikberatung. Empfehlungen für mehr Beteiligung der jungen Generation auf Bundesebene* (2019).

LITERATUR

- BJK/Bundesjugendkuratorium (2019): *Junge Menschen in der Politikberatung. Empfehlungen für mehr Beteiligung der jungen Generation auf Bundesebene*. Verfügbar über: <https://www.bundesjugendkuratorium.de/stellungnahmen>.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kinderrechte ins Grundgesetz“ (2019): *Abschlussbericht*. https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/102519_Abschlussbericht_Kinderrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (20.03.2021).
- DAV/Deutscher Anwaltverein (2021): *Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Verfassungsrechtsausschuss zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte*. Verfügbar über: <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-13-21-kinderrechte-ins-grundgesetz?file=files/anwaltverein.de/downloads/newsroom/stellungnahmen/2021/dav-sn-nr-13-2021-kinderrechte-ins-grundgesetz.pdf> (25.03.2021).
- Wapler, F. (2017): *Kinderrechte ins Grundgesetz? Expertise im Rahmen des 15. Kinder- und Jugendberichts der Bundesregierung*. Verfügbar über: www.dji.de/15_kjb.
- Wapler, F./Akarhach, N./Zorob, M. (2017): *Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/120474/2017-gutachten-umsetzung-kinderrechtskonvention-data.pdf> (17.02.2021).

DAS BUNDESJUGENDKURATORIUM

Das Bundesjugendkuratorium (BJK) ist ein von der Bundesregierung eingesetztes Sachverständigengremium. Es berät die Bundesregierung in grundsätzlichen Fragen der Kinder- und Jugendhilfe und in Querschnittsfragen der Kinder- und Jugendpolitik. Dem BJK gehören bis zu 15 Sachverständige aus Politik, Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft an. Die Mitglieder werden durch die Bundesministerin/den Bundesminister für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für die Dauer der laufenden Legislaturperiode berufen.

■ MITGLIEDER DES BJK

VORSTAND

Prof. Dr. Wolfgang Schröer
Lisi Maier
Reiner Prölß
Nora Schmidt

MITGLIEDER

Doris Beneke
Prof. Dr. Karin Böllert
Tom Braun
Marie-Luise Dreber
Oggi Enderlein
Norbert Hocke
Prof. Dr. Nadia Kutscher
Cornelia Lange
Uwe Lübking
Prof. Dr. Jörg Maywald
Kofi Ohene-Dokyi

STÄNDIGER GAST

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach

■ IMPRESSUM

PRESSERECHTLICH VERANTWORTLICH:

Prof. Dr. Wolfgang Schröer

Deutsches Jugendinstitut e.V.
Arbeitsstelle Kinder- und Jugendpolitik
Anna Schweda, Walburga Hirschbeck,
Juliane Dahlke, Ute Kratzlmeier
Nockherstraße 2 | 81541 München
E-Mail: bundesjugendkuratorium@dji.de

GESTALTUNG: Schlereth Design

SATZ: Heike Tiller

URN: urn:nbn:de:0168-ssoar-96840-6

GEFÖRDERT VOM:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend