



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG

INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE

Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Stellungnahme

zu den Gesetzesentwürfen zur Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz

– BT-Drucks. 17/10118, 17/11650 und 17/13223 –

- Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am 26. 6. 2013 -

A. Inhaltliche Grundzüge der vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen

Die Gesetzesentwürfe der drei Fraktionen ähneln sich trotz unterschiedlicher Formulierungen in der Sache in wesentlichen Punkten: Art. 6 GG soll um spezifische Kinderrechte ergänzt werden. Ziel der Grundgesetzänderung ist eine Stärkung der Rechte der Kinder. Diese soll erreicht werden, ohne das differenzierte Verhältnis zwischen Elternrecht und Elternverantwortung einerseits und dem staatlichen Wächteramt über das Kindeswohl andererseits zu verschieben.

Unterschiede zeigen sich allerdings insbesondere an den folgenden Punkten. Sowohl der Entwurf der SPD als auch derjenige der Linken enthalten die Formulierung, Kinder haben ein Recht „auf gewaltfreie Erziehung“. Damit bringen die Entwürfe ausdrücklich das Verhältnis Eltern-Kind in den Regelungsbereich. Der Entwurf der Grünen verzichtet darauf.

Der Entwurf der SPD sieht ein Recht des Kindes auf Beteiligung „in allen Angelegenheiten, die es betreffen“ vor, ergänzt durch die Pflicht die Meinung des Kindes „in angemessener Weise zu berücksichtigen“. Ausweislich der Begründung richtet sich dieses Recht sowohl gegen die Eltern als auch gegen den Staat. Der Entwurf der Grünen enthält zwar eine ähnliche Formulierung, will diese aber ausschließlich an den staatlichen Rechtsanwender gerichtet wissen.

Die Entwürfe von SPD und Linke enthalten den Schutz des Kindes hinsichtlich der *Entfaltung* der Persönlichkeit. Der Entwurf der Grünen hingegen sieht das Kindesrecht auf Förderung der *Entwicklung* seiner Persönlichkeit vor; zudem wird die Entwicklung auf das Ziel einer *eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit* bezogen.

B. Bewertung der vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen

I. Frage nach Schutzlücken im Grundgesetz

Als Grund für die Gesetzesentwürfe wird angeführt, dass der Schutz des Grundgesetzes hinsichtlich der Kinderrechte unvollständig sei. Das zeige sich insbesondere bei Art. 2 Abs. 1 GG, der eine „fertige“ Persönlichkeit voraussetze, die sich dann entfalten könne; das Persönlichkeit-Werden, die Entwicklung einer Persönlichkeit also, erscheine aber mindestens genauso schützenswert.

Diese Begründung vermag aber nicht zu überzeugen. Dass die Entfaltung die Entwicklung nicht mit umfasst sei, ist eine eher fernliegende Auslegung, da jede Entfaltung auch eine Entwicklung enthält; das wird im verfassungsrechtlichen Schrifttum und vom BVerfG auch bereits so gehandhabt. Deutlich wird dies, wenn die einschlägigen Passagen in der Rechtsprechung des BVerfG betrachtet werden; dazu zentral BVerfGE 83, 130, 140: „Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit im Sinne dieser Grundrechtsnormen. Sie bedürfen des Schutzes und der Hilfe,

um sich zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln“; in diese Richtung auch bereits BVerfGE 45, 400, 417: „Das einzelne Kind hat aufgrund des Art. 2 Abs. 1 GG ein Recht auf eine möglichst ungehinderte Entfaltung seiner Persönlichkeit und damit seiner Anlagen und Befähigungen“.

Sofern die Verfechter von Kinderrechten die Einführung eines Rechts des Kindes auf Entfaltung seiner Persönlichkeit vorsehen, führt dies deshalb materiell-rechtlich zu Redundanzen mit Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art 2 Abs. 1 GG. Die von den Gesetzesinitiatoren behauptete Korrektur ist daher in der Sache nicht erforderlich, weil der angestrebte Zustand bereits geltendes Recht ist; die Änderung hätte insoweit höchstens „ästhetischen“ Wert. Sofern das Recht auf gewaltfreie Erziehung normiert wird, doppelt es schlicht die gesetzliche Regelung in § 1631 Abs. 1 S. 1 BGB.

In Hinsicht auf den Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist die Lage insoweit anders, als die Entwicklung auf das Ziel einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit bezogen wird. Die ausdrückliche Ergänzung um die Gemeinschaftsfähigkeit findet in den anderen Gesetzesentwürfen keine Entsprechung. Unklar ist, ob sie so bereits Gegenstand der derzeitigen Rechtslage ist. Das BVerfG bezieht die nach derzeitiger Verfassungsrechtlage geschützte Entwicklung des Kindes darauf, dass das Kind sich „zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft“ entwickelt, „wie sie dem Menschenbild des Grundgesetzes entspricht“ (jeweils BVerfGE 24, 119, 144). Da der Gesetzesentwurf zur Gemeinschaftsfähigkeit keine ausdrücklichen Erklärungen enthält, ist fraglich, ob die vorgeschlagene Änderung nur eine andere Bezeichnung der bereits bestehenden Verfassungsrechtlage enthält und damit überflüssig bis verwirrend ist, oder ob die bestehende Verfassungsrechtlage verändert werden soll in Richtung eines Erziehungszieles, dass die Eigenverantwortlichkeit zu Gunsten des Einfügens in die Gemeinschaft zurückdrängen möchte, und dass deshalb verfassungsrechtlich und rechtspolitisch höchst problematisch wäre.

II. Gewicht der Kinderrechte in Abwägungssituationen

Die Verfechter der Einführung von Kinderrechten in die Verfassung berufen sich weiter darauf, dass nur durch die Einführung eigener Kinderrechten das „optische Ungleichgewicht zwischen Eltern- und Kinderrechten“ im Text des Grundgesetzes beseitigt werden könne, und dass so das Gewicht der Rechtspositionen der Kinder in Abwägungssituationen gestärkt würde.

Allerdings ist sehr zweifelhaft, ob eine solche Stärkung erforderlich ist, denn bereits jetzt bildet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Wohl des Kindes „die oberste Richtschnur der Ausübung des Elternrechts“.

Zwar kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass die Stärkung des Gewichts der Kinderrechte in einzelnen Kollisionslagen bedeutsam sein kann. Allerdings zeigt dies ein weiteres Problem der Gesetzesentwürfe: Indem sie auf der Ebene der Verfassung ansetzen, können sie vielfältige und zum jetzigen Zeitpunkt nicht hinreichend klar dargelegte Wirkungen im Recht entbinden. Da die Position des Kindes, wie oben gezeigt, bereits grundrechtlich geschützt ist, ist deshalb statt einer recht pauschalen und in ihren Wirkungen nicht hinreichend klaren Grundgesetzänderung vorzugswürdig, einzelne Regelungen des einfachen Rechts zu ändern, soweit dies als nötig erachtet wird. Durch Einwirkungen auf die einfachgesetzliche Ausdifferenzierung kann zugleich vermieden werden, dass im Verhältnis zwischen Kindern, Eltern und Staat größere Verschiebungen im oben genannten Sinne bewirkt werden, also entgegen der ausgesprochenen Intention das differenzierte Verhältnis zwischen Elternrecht und Elternverantwortung einerseits und dem staatlichen Wächteramt über das Kindeswohl andererseits erheblich verändert wird.

Schließlich: Selbst falls bzw. soweit die Einführung von Kinderrechten in die Verfassung die Rechtsstellung von Kindern im Ergebnis aufwertet, ist zweifelhaft, ob damit das Ziel – die Stärkung des Schutzes des Kindeswohls – verwirklicht wird, denn zusätzliche Kinderrechte, die den Kindern gegenüber ihren Eltern zustehen, müssen im Streitfall von den staatlichen Organen geltend gemacht werden, und würden daher im Fall ihres Wirkens die Kinder in Distanz zu ihren Eltern bringen. Eben deshalb erklären ja auch die Gesetzesentwürfe explizit, dass das differenzierte Verhältnis zwischen Elternrecht und Elternverantwortung einerseits und dem staatlichen Wächteramt über das Kindeswohl andererseits nicht verschoben werden soll. Dahinter steht die grundsätzliche Konzeption des deutschen Verfassungsrechts in Art. 6 GG, die vom BVerfG wie folgt beschrieben wird: „Das Grundgesetz überläßt die Entscheidung über das Leitbild der Erziehung den Eltern, die über die Art und Weise der Betreuung des Kindes, seine Begegnungs- und Erlebnismöglichkeiten [...] bestimmten. Diese primäre Entscheidungsverantwortlichkeit der Eltern beruht auf der Erwägung, daß die Interessen des Kindes in aller Regel am besten von den Eltern wahrgenommen werden“ (BVerfGE 99, 216, 232). Werden diese Grundsätze ernst genommen – wofür gute Gründe sprechen –, ist die verfassungsrechtliche Einführung von weiteren Rechtspositionen der Kinder gegenüber den Eltern problematisch.

III. Systematik des grundrechtlichen Schutzes

Das Recht eines Kindes auf Beteiligung „in allen Angelegenheiten, die es betreffen“ kann weitere rechtsdogmatische Probleme auslösen, denn eine entsprechende Berücksichtigungspflicht kann möglicherweise Implikationen für die Beteiligung von Kindern an staatlichen Entscheidungsprozessen haben, insbesondere in Bezug auf Abstimmungen und Wahlen. Eine inhaltlich klare Verhältnisbestimmung der vorliegenden Gesetzesentwürfe zum Fragenkomplex des Kinder- bzw. Elternwahlrechts fehlt aber in der Gesetzesbegründung, und ist bei den in den Gesetzesvorschlägen verwendeten Formulierungen auch nicht ohne weiteres möglich.

Die Einführung von Kinderrechten im Grundgesetz ist darüber hinaus auch grundrechtspolitisch problematisch, denn sie spaltet den einheitlich konzipierten Grundrechtsschutz, gefährdet damit dessen System und provoziert die Frage nach eigenen Grundrechten für weitere Personengruppen, denen eine besondere Schutzbedürftigkeit konstatiert werden kann, z.B. Kranke, Alte, Behinderte, Ausländer, Mitglieder religiöser Minderheiten etc.

IV. Kinderrechtskonvention

Schließlich wird für die vorgeschlagenen Änderungen die Kinderrechtskonvention angeführt. Art. 3 Kinderrechtskonvention verpflichtet die Bundesrepublik sicherzustellen, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt ist, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Dies könne nur über eine entsprechende Grundgesetzänderung erreicht werden, da eine einfachgesetzliche Regelung den Gesetzgeber nicht verpflichte.

Diese Argumentation vermag aber gleichfalls nicht zu überzeugen. Der eingeforderte Zustand ist bereits erreicht, denn bereits jetzt bildet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Wohl des Kindes „die oberste Richtschnur der Ausübung des Elternrechts“ (BVerfGE 59, 360, 376; 60, 79, 88); aus diesem Grund stellt die derzeitige Rechtslage auch keinen Verstoß gegen das Völkerrecht dar. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nach Art. 4 der Kinderrechtskonvention die Mitgliedstaaten nur dazu verpflichtet sind, die Konvention durch geeignete Maßnahmen der Gesetzgebung, Verwaltung und sonstiger Bereiche umzusetzen, weshalb auch unter der – nicht gegebenen – Voraussetzung eines materiell-rechtlichen Defizites keine zwingende Pflicht zu einer Änderung der Verfassung besteht. Angesichts der auch im Übrigen zurückgenommenen normativen Dichte der Kinderrechtskonvention hat diese nur begrenzte normative Steuerungskraft, und ist auch deshalb kein Grund für eine Verfassungsänderung.

C. Zusammenfassende Bewertung der Gesetzesentwürfe

Schutz und Förderung von Kindern sind zentrale Anliegen des Rechts. Das deutsche Recht hat diese Anliegen auf der Ebene der Verfassung differenziert und effektiv aufgenommen, wie die Rechtsprechung des BVerfG zeigt. Auf der Ebene der Verfassung bestehen deshalb keine grundsätzlichen Schutzlücken; eine Verfassungsänderung ist nicht geboten.

Soweit eine Verstärkung der Stellung von Kindern angestrebt wird, sollten die entsprechenden Regelungen auf der Ebene des einfachen Rechts eingefügt werden. So ist zum einen sichergestellt,

dass keine ungewollten oder gar kontraproduktiven Nebenwirkungen ausgelöst werden; zum anderen kann vermieden werden, dass im Verhältnis zwischen Kindern, Eltern und Staat größere Verschiebungen bewirkt werden, also das differenzierte Verhältnis zwischen Elternrecht und Elternverantwortung einerseits und dem staatlichen Wächteramt über das Kindeswohl andererseits erheblich verändert wird zugunsten staatlicher Intervention und zu Lasten gesellschaftlicher Autonomie und Selbstorganisation.

Aus den vorstehenden Gründen lautet daher die Empfehlung, die vorgeschlagenen Änderungen des Grundgesetzes abzulehnen.

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.