

Prof. Dr. Matthias Jestaedt, Universität Freiburg, D-79085 Freiburg i. Brsg.

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss
Platz der Republik 1

11011 Berlin

**Schriftliche Stellungnahme
zu den Gesetzentwürfen zur Verankerung
von Kindesrechten im Grundgesetz,
BT-Drs. 17/10118, BT-Drs. 17/11650 und BT-Drs. 17/13223**

– Anlässlich der Anhörung des Rechtsausschusses
des Deutschen Bundestages am 26. Juni 2013 –

I. Verfassungsänderungsbedarf und Verfassungsänderungserfolg

Alle drei zur Debatte stehenden Gesetzentwürfe zielen auf eine Verankerung von Kindesrechten im Grundgesetz. Das provoziert eine für die Beurteilung der vorliegenden Anträge in puncto Änderungsbedarf und Änderungserfolg wichtige Vorbemerkung.

Eine Verankerung von Kindesrechten im Grundgesetz kann nur im Wege einer Verfassungsänderung gemäß Art. 79 GG ins Werk gesetzt werden. Unbeschadet der besonderen Änderungsquoren in Bundestag und Bundesrat nach Art. 79 Abs. 2 GG und der Beachtung des änderungsfesten Verfassungskerns gemäß Art. 79 Abs. 3 GG bedeutet dies vor allem, dass eine Änderung des Grundgesetz sich entsprechend Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG nur durch eine Änderung des Textes des Grundgesetzes vollziehen kann.

Gleichwohl bedeutet dies nicht, dass Verfassungstext und Verfassungsnorm kurzerhand identifiziert werden dürften. Jener ist nicht mehr und nicht weniger als der sprachliche Platzhalter für diese. Dies wird besonders deutlich unter dem Grundgesetz, welches mit dem Bundesverfassungsgericht ein besonderes Organ installiert hat, welche zur autoritativen – d.h. für alle weitere Staatsorgane verbindlichen – Auslegung des Verfassungstextes, sprich: zur autoritativen Feststellung des Verfassungsinhaltes berufen ist. Aus diesen besonderen grundgesetzlichen Weichenstellungen ergeben sich für eine Änderung der Bundesverfassung zwei wichtige verfassungspolitische Folgerungen:



Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Rechtswissenschaftliche Fakultät

Prof. Dr. Matthias Jestaedt
Direktor
Institut für Staatswissenschaft
& Rechtsphilosophie
– Abt. 3: Rechtstheorie –

Dienstsitz Lehrstuhl & Forschungsstelle
für Kirchenrecht und Staatskirchenrecht:
Hebelstraße 25 (Hinterhaus)
79104 Freiburg i. Brsg.

Dienstsitz Hans-Kelsen-Forschungsstelle:
Erbprinzenstraße 17a (2. OG)
79098 Freiburg i. Brsg.

Postanschrift:
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Universität Freiburg
79085 Freiburg i. Brsg.

Tel. +49 761 203-97800
Fax +49 761 203-97802
rechtstheorie@jura.uni-freiburg.de

Freiburg, 23. Juni 2013

(1) *Soweit es darum geht, in Bezug auf die geltende Verfassungslage den Änderungsbedarf festzustellen, darf der Verfassungstext in seiner Bedeutung nicht überschätzt werden.* Mit Rücksicht auf Stellung und Rolle des Bundesverfassungsgerichts als autoritativer Interpret des Grundgesetzes ist der Verfassungstext im Lichte der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur zu lesen und zu verstehen. Das heißt, dass ein Änderungsbedarf nicht schon dann zu bejahen ist, wenn der aktuelle Verfassungstext das politisch gewünschte Regelungsvorhaben nicht in einer auch für einen juristischen Laien erkennbaren Weise enthält. Umgekehrt bedeutet dies auch, dass ein Änderungsbedarf nicht schon dann zu verneinen ist, wenn der Verfassungstext eine Formulierung enthält, die den Anschein erweckt, dem gewünschten Regelungsvorhaben Rechnung zu tragen. Vielmehr ist in beiden Fällen allein ausschlaggebend, wie das Bundesverfassungsgericht den entsprechenden Verfassungstext auslegt, welche Regelungsinhalte es also der durch den Text markierten Verfassungsnorm zuschreibt. Das lässt sich am nachdrücklichsten und spektakulärsten am sogenannten Datenschutzgrundrecht („Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“) einerseits und an der Sicherung des öffentlichrechtlichen Rundfunks andererseits belegen: beide Grundrechtspositionen lassen sich nicht einfach dem Verfassungstext – in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 GG auf der einen und in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. GG auf der anderen Seite – entnehmen.

(2) *Soweit es hingegen um die Änderung des Verfassungstextes geht, darf dessen Wirkung auf die bestehende Verfassungslage nicht unterschätzt werden.* Greift der Verfassungsgesetzgeber im Wege einer Verfassungstextänderung in das bestehende Verfassungsgefüge, welches aus grundgesetzlichem Verfassungstext und bundesverfassungsgerichtlichem Verfassungsverständnis besteht, ein, so ist damit für das zur autoritativen Auslegung berufene Verfassungsgerichts ein starkes Indiz gesetzt, dass damit auch eine Änderung des Verfassungsinhaltes herbeigeführt worden ist. Dies gilt umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht dem Regelungswillen des (historisch-realen) Verfassungsgesetzgebers keine allzu große, mit Abstand zum Änderungszeitpunkt sich sogar noch weiter ausdünnende Bedeutung für die Feststellung (respektive Festsetzung) des Verfassungsinhaltes beimisst. Welche Normgehalte das Bundesverfassungsgericht dem – geänderten – Verfassungstext in seiner künftigen Judikatur beilegen wird, ist für den Verfassungsgesetzgeber zum Zeitpunkt der Änderung des Textes nicht mit Sicherheit vorhersehbar.

II. Maßstäbe der verfassungspolitischen Ermittlung des Änderungsbedarfes

Wer die geltende Rechtslage zu ändern beabsichtigt, muss – in einem rationalen Diskurs – angeben können, weshalb er eine Änderung für angezeigt erachtet. Wenn sich die Änderung auf das Grundgesetz bezieht, gilt dies wegen dessen außerordentlicher Steuerungskraft und des besonderen Verfahrens zu dessen Inhaltsfeststellung sogar in gesteigertem Maße.

Im Kern stützen die drei Gesetzesänderungsvorhaben den Änderungsbedarf gleichsinnig auf zwei Aspekte, nämlich zum einen auf die Anpassung des Grundgesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und zum anderen auf die Anpassung des Grundgesetzes an die Regelungsvorgaben der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (Convention on the Rights of the Child – CRC) aus dem Jahre 1989.

1. Anpassung an die Judikatur des BVerfG

Vorab sei vermerkt, dass keiner der drei Gesetzentwürfe in Bezug auf die verfassungsrechtliche Stellung des Kindes substanzielle Schutzlücken in der geltenden, durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts formulierten

(Bundes-)Verfassungslage in Deutschland behauptet. Ganz im Gegenteil wird die Karlsruher Judikatur in allen drei Entwürfen als vorbildlich und maßstabbildend herausgestellt, wird das Gros der vorgeschlagenen Änderungen mit Aussagen und Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts untermauert und als deren Ausfluss wie Ausdruck dargestellt.

Das Schutzdefizit wird vielmehr darin erblickt, dass das Grundgesetz in seiner geltenden Fassung sei es der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts inhaltlich nicht hinreichend Rechnung trage, sei es diese verfassungstextlich nicht adäquat zum Ausdruck bringe. Damit verkehren alle drei Entwürfe indes die Maßstabsbeziehungen: Nicht das Grundgesetz (in seiner textlichen Gestalt) ist an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu messen, sondern diese muss sich auf jenen zurückführen lassen. Und umgekehrt kann der geltende Verfassungsinhalt nicht gegen die Verfassungsjudikatur zu Lasten des Ersteren ausgespielt werden. Mag auch das Bundesverfassungsgericht den Inhalt des Grundgesetzes autoritativ feststellen, so können dessen Feststellungen doch höchste normhierarchische Autorität nur beanspruchen, weil und wenn sie den Anspruch erheben, Inhalte der Verfassung wiederzugeben. – Dementsprechend laufen Aussagen wie jene, dass das GG keine Kindesgrundrechte kenne oder dass es Kinder nicht als Subjekte, sondern nur als Objekte behandle, ins Leere. Sie sind Ausdruck eines – im Übrigen ja (wohlweislich) auch nicht gepflegten, das Bundesverfassungsgericht ausblendenden – Verfassungstextualismus, der Inhalt und Text der Verfassung kurzschließt.

Erwägenswert erscheint infolgedessen allein eine, wie es im Schweizer Verfassungsrecht heißt, „Verfassungsnachführung“, d.h. ein sprachliches „aggiornamento“ des Verfassungstextes ohne Änderung seines durch das Verfassungsgericht festgestellten Inhaltes. Mit Rücksicht auf das oben unter I. – zur Überschätzung des Verfassungswortlauts – Ausgeführte ist davon in Bezug auf das Grundgesetz indes, wenn überhaupt, nur sehr zurückhaltend Gebrauch zu machen. Sieht man GG-Text und Verfassungsjudikatur in ihrem Zusammenspiel – und misst der „Optik“ des Verfassungstextes den ihm gebührenden Platz zu, so erheischt der in anderen Kontexten beherzigte Grundsatz „never change a winning team“ auch hier Beachtung. Dies gilt umso mehr, als sich eine „Verfassungsnachführung“ dann einer besonderen Schwierigkeit gegenüberstellt, wenn die Verfassung – wie das beim Grundgesetz just der Fall ist – durch ein zupackendes Verfassungsgericht extensiv, systematisch und detailliert in seinen Inhalten und Wirkungen entfaltet wird: Denn mit einigen wenigen Worten und Sätzen in der Verfassungsurkunde lässt sich ein ebenso weitverzweigtes wie komplexes, ebenso ausdifferenziertes wie austariertes grundrechtsdogmatisches System verfassungstextlich nicht adäquat und schon gar nicht verlustfrei einfangen. – Die Thematik „Kindesgrundrechte“, die neben der Verfassungsjudikatur zu Art. 1 Abs. 1 GG sowie Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG insbesondere jene zu Art. 6 Abs. 2 (und 3) GG betrifft, bietet insoweit reiches Anschauungsmaterial für die Schwierigkeiten, denen sich die nachträgliche verfassungstextliche „Kurzfassung“ oder auch Abbildung einer über Jahrzehnte gewachsenen, komplexen Verfassungsjudikatur konfrontiert sieht. Die Gefahr, dass eine „Nachführung“ unter diesen Umständen zu einer nicht beabsichtigten Inhaltsänderung gerät (d.h.: als solche interpretiert wird), liegt auf der Hand.

2. Anpassung an die CRC

Mehrfach beziehen sich alle drei Gesetzentwürfe zur Plausibilisierung eines Verfassungsänderungsbedarfs auf die CRC im Allgemeinen und auf einzelne ihrer Bestimmungen im Besonderen. In keinem Fall freilich wird die Behauptung aufgestellt, dass das Grundgesetz in seiner geltenden Fassung den Regelungsvorgaben der CRC widerspräche.

Dagegen, dass sich mit der CRC ein Bedarf nach Änderung des Grundgesetzes begründen lässt, lassen sich denn auch (hier nur stichpunktartig dargestellte) Argumente anführen, die in ihrer Zusammenschau durchgreifende Zweifel an einem Änderungsbedarf erwecken:

- Die CRC stellt eine zahlreiche widerstreitende Regelungsvorstellungen und -kulturen überwölbenden Kompromiss dar, den sich 193 – und damit so viele wie die Satzung der Vereinten Nationen! – in ihrer Rechtsstaatlichkeit und ihrem Menschenrechtsverständnis höchst unterschiedliche Staaten zu eigen gemacht haben. Darüber hinaus besitzt sie kein dem Rechtsschutzregime des Bundesverfassungsgerichts (oder auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte oder des Gerichtshofs der Europäischen Union) auch nur ansatzweise vergleichbares Verifikations-, Kontroll- und Sanktionierungssystem. Sie weckt daher ob ihrer vollmundigen und assoziationsreichen Formulierung gerade bei Nicht-Jurist(inn)en Hoffnungen (oder ggf. auch Befürchtungen), die sie ob ihrer im Vergleich zum Grundgesetz weitaus niedrigeren normativen Steuerungskraft nicht erfüllen kann.
- Die Verpflichtungen der CRC zur Umsetzung der in ihr enthaltenen Rechte in das Recht der Vertragsstaaten beziehen sich ausweislich Art. 4 Satz 1 CRC auf „Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen“; Verfassungsänderungen gehören nicht zum obligatorischen Umsetzungsinstrumentarium der CRC. Es ist denn auch unstrittig, dass Vertragsstaaten nicht durch die CRC verpflichtet werden, ihre Verfassungen zu ändern.
- Art und Dichte der Formulierung von (Kindes-)Rechten ist in Abhängigkeit zum Regelungszugriff und Schutzregime der betreffenden (Kinder-)Rechtsordnung zu betrachten: Eine wortreiche Verbürgung in der CRC vermittelt auf der Grundlage des Mitteilungsverfahrens vor dem Ausschuss für die Rechte des Kindes (vgl. Art. 43 CRC und Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren) daher keineswegs automatisch einen höheren Schutz als eine vergleichsweise wortkarge Textierung eines Kindesrechts im Grundgesetz, dem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine alle übrigen (kindesrelevanten) Rechtsverhältnisse beeinflussende Ausstrahlungswirkung sichert.
- Innerstaatlich, d.h. in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland steht die CRC im Range des sie in das nationale Recht rezipierenden Bundesgesetzes (Zustimmungsgesetz) und damit unterhalb des Grundgesetzes. Dieses ist Geltungs-Maßstab für jenes, nicht umgekehrt.
- Ob mit Rücksicht auf den vom Bundesverfassungsgericht postulierten Verfassungsgrundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit (Bundes-)Gesetze völkerrechtskonform, insbesondere menschenrechtskonform auszulegen sind, mag dahinstehen; eine – interpretationsleitende – Höherrangigkeit einer Menschenrechtskonvention im Verhältnis zum Grundgesetz selbst und dessen Grundrechtsverbürgungen lässt sich innerstaatlich nicht begründen. Dass das Bundesverfassungsgericht erwägt, die Grundrechte EMRK-konform auszulegen und anzuwenden, hat ersichtlich mit dem der Europäischen Menschenrechtskonvention beigegebenen obligatorischen Rechtsschutzregime in der Hand des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu tun. Entsprechendes lässt sich für keine weitere Menschenrechtskonvention – und schon gar nicht für die CRC – sagen.
- Die CRC enthält in ihren 41 Kindeschutz- und Kindesrechtsbestimmungen in ihrem Teil I keineswegs exklusiv Verbürgungen des Kindes selbst, sondern insbesondere mit Art. 3 Abs. 2, Art. 5, Art. 9, Art. 14 Abs. 2 und Art. 18 CRC auch weitreichende Vorschriften zur Rechtsposition von Eltern, wie sie auch dem grundgesetzlichen System entsprechen. Dies ist bei einem Rekurs auf die CRC zu berücksichtigen. Legt man die Deutung der einschlägigen Grundgesetzbestimmungen – namentlich Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit

Art. 1 Abs. 1 GG sowie Art. 6 Abs. 2 (und 3) GG – durch das Bundesverfassungsgericht zugrunde, so ist nicht erkennbar, welche Regelungen der CRC (jenseits jener Verbürgungen der CRC, die als soziale Grundrechte keinen Standort im geltenden Grundgesetz besitzen) ein höheres Kindesschutzniveau gewährleisten als die Grundrechte des Grundgesetzes.

- Dass das Grundgesetz in puncto Kindesschutzniveau nicht hinter der CRC zurückbleibt, war auch die Auffassung im seinerzeitigen Ratifikationsprozess: Der damalige Bundesjustizminister gab der Hoffnung Ausdruck, dass „durch die Konvention in den Ländern der Dritten Welt die Rechtsstellung der Kinder entscheidend verbessert werden“ könne (BT, Sten. Prot., 12. WP, S. 444A). Und die „Denkschrift“ zur CRC führt aus, dass diese Standards setze, „die in der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht sind“ und daher keinerlei Anlass zu „grundlegende[n] Änderungen oder Reformen des innerstaatlichen Rechts“ böten (BT-Drs. 12/42, S. 32); vielmehr wird bereits darauf hingewiesen, dass „einige Übereinkommensartikel die Grundlage für Fehlauslegungen bieten könnten, die zum Teil weitreichende Konsequenzen für die innerstaatliche Rechtsordnung hätten“ (ebd.).

3. Bekräftigung des GG angesichts der CRC

Aus den beiden ausdrücklich in den Gesetzentwürfen angeführten Gesichtspunkten (oben 1. und 2.) lässt sich ein dritter, freilich in keinem der Anträge hinreichend klar aufscheinender Grund für eine Ergänzung des Grundgesetz(text)es extrapolieren: Mit Rücksicht darauf, dass auf der einen Seite die kindbezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als derzeitiges Optimum des Kindesrechtsschutzes (im Verfassungsrang) betrachtet wird und dass auf der anderen Seite immer wieder Unklarheiten zutage treten, mit welchem Inhalt und in welcher Weise die CRC in Deutschland Beachtung erheischt – Unklarheiten, die sogar bis in den für die hier einschlägigen Grundrechte primär zuständigen Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts hineinreichen –, kann es sinnvoll erscheinen, dass der Verfassungsgesetzgeber tätig wird, und zwar mit dem Ziel, dem Grundgesetz eine authentische Interpretation angesichts der nunmehr vorbehaltlos für und in Deutschland in Geltung stehenden CRC zu geben.

Ziel und Ergebnis einer derartigen Bekräftigung der Grundgesetzeinhalte wäre es, die Unklarheiten und Unsicherheiten im innerstaatlichen Verhältnis von GG und CRC durch eine Regelung zu beseitigen, die verdeutlichte, dass und wie die deutsche Verfassung die CRC-Verpflichtungen umsetzt. Angesichts des Umstandes, dass der grundgesetzliche Kindesschutz nicht hinter jenem der CRC zurückbleibt, käme eine (dynamische) Öffnungsklausel zur CRC nicht in Betracht. Vielmehr zöge die im Lichte der CRC vollzogene verfassungsgesetzgeberische Bekräftigung des GG nach sich, dass ein Rückgriff unmittelbar auf die CRC bei Auslegung und Anwendung des GG ausgeschlossen (aber auch überflüssig) wäre.

III. Zu den vorgeschlagenen Verfassungstextänderungen im Einzelnen

Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Veränderungen des Textes des Grundgesetzes getrennt nach Textierung und Positionierung einer kurzen Bewertung unterzogen:

1. BT-Drs. 17/10118 (Fraktion DIE LINKE)

a) Textierung

- Die Ergänzung von „Kindern“ um „Jugendliche“ weicht ohne Not vom Sprachgebrauch des Grundgesetzes in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GG ab, wo er sämtliche Personen bis zur Volljährigkeit umfasst.
- Art. 6 Abs. 2 Satz 1 n.F. ist, was den Halbsatz ab „auf gewaltfreie Erziehung“ betrifft, teilweise redundant, soweit es den Schutz vor Gewalt betrifft, im Übrigen aber auch zu eng, da und soweit „Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung“ nicht sämtliche Kindeswohlgefährdungen erfassen. Ein Hinweis auf das Kindeswohl wäre weitaus wirksamer.
- Mit Art. 6 Abs. 2 Satz 2 n.F. würde eine dem Wortlaut nach weitreichende, in ihren konkreten Auswirkungen im Zweifel sehr reduzierte, freilich zu Fehlinterpretationen einladende Staatszielbestimmung in den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes eingefügt. Die Formulierung „Die staatliche Gemeinschaft achtet und schützt ...“ erinnert an Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG und gehört nicht in ein Einzelgrundrecht; dass ein Verfassungsstaat bestehende Rechte (nota bene: in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG geht es um die Menschenwürde!) „achtet und schützt“, sollte sich von selbst verstehen. Das Versprechen, die „bestmögliche Förderung“ sicherzustellen, könnte zu dem (Miss-)Verständnis Anlass geben, dass hier dem Staat die Gewährleistungspflicht zur bestmöglichen Kindesförderung auch zulasten der Elternverantwortung gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG zugewiesen würde. Nach geltender Verfassungslage, die ja ausweislich der Regelungsabsicht insoweit nicht geändert werden soll, fungiert das Kindeswohl als Eingriffstitel zulasten der Eltern – jenseits des schulischen Erziehungs-, Bildungs- und Integrationsmandates gemäß Art. 7 Abs. 1 GG – für den Staat nur als „negativer Standard“ (*Michael Coester*): mit imperativen Mitteln darf der Staat nicht das Kindeswohl optimum fest- und durchsetzen, er darf (und muss) lediglich die Kindeswohlgefährdung abwehren. Welche Rechtsfolgen sich schließlich aus dem Schlussdrittel („und schafft Rahmenbedingungen ...“) ergeben sollen, bleibt auch unter Hinzuziehung der Begründung unklar.
- Art. 6 Abs. 2 Satz 3 n.F. bringt gegenüber der bestehenden Verfassungslage nicht Neues; die verselbständigte Textierung erweckt aber einen gegenteiligen Eindruck. Mit Rücksicht auf den sonstigen Duktus und Stil der Grundrechtsverbürgungen sollte der Satz daher nicht in den Verfassungstext aufgenommen werden.
- Insgesamt umfasst die Ergänzung von Art. 6 um einen neuen Absatz 2 63 Wörter mit 498 Zeichen und ist damit sogar länger als die ersten drei Absätze von Art. 6 in der geltenden Fassung, die es in der Summe (sic) auf 66 Wörter mit 470 Zeichen bringen; die derzeitige Vorschrift zur Elternverantwortung (Art. 6 Abs. 2 Sätze 1 und 2) besteht gar nur aus 24 Wörtern mit 169 Zeichen.

b) Positionierung

Art. 6 Abs. 2 n.F. soll als neue „wertentscheidende Grundsatznorm“ zwischen den jetzigen Absatz 1 (Ehe und Familie) und den jetzigen Absatz 2 (Elternverantwortung) eingefügt werden und läse sich folglich als eine Art „allgemeiner Teil“ für alle übrigen kindbezogenen Verfassungsbestimmungen, insbesondere jene des Art. 6 GG selbst. Sowohl die Vorordnung der neuen Absatzes vor Absatz 2 geltender Fassung als auch die im Vergleich zu Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG geltender Fassung umfassendere staatliche Gewährleistungspflicht in Art. 6 Abs. 2 Satz 2 n.F. sprechen eindeutig für eine Relativierung und Abschwächung der Elternverantwortung zugunsten der staatlichen Kindeswohlverantwortung – ein

Effekt, der angeblich gerade nicht erzielt werden soll. Darüber hinaus ist unklar, wie das in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 n.F. formulierte Recht, welches ja im wesentlichen Gewährleistungsaspekte aufnimmt, die bislang über das Allgemeine Persönlichkeitsrecht als geschützt gelten, sich zu Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verhält. Die Positionierung in dem „Familienartikel“ des Art. 6 (Abs. 2) verliert darüber hinaus aus dem Blick, dass dem Staat just in der Schule eine ganz gewichtige eigene, elternunabhängige Kindeswohlverantwortung zufällt.

2. BT-Drs. 17/11650 (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

a) Textierung

- Konsequenter als die beiden anderen Gesetzentwürfe verwirklicht dieser Entwurf das Ziel, die Grundgesetzänderung so ausgestalten, „dass sie nicht zu einer materiellen Verschiebung des in Artikel 6 Abs. 2 und 3 GG angelegten komplexen Verhältnisses zwischen Elternrecht und Elternverantwortung einerseits und dem staatlichen Wächteramt andererseits führt.“ (S. 4) Umso stärker freilich stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit der Grundgesetzänderung.
- Die vorgesehene Ergänzung des Textes von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 um den Zusatz „unter Achtung ihrer Persönlichkeit und ihrer wachsenden Selbständigkeit“ ist bereits jetzt geltendes Verfassungsrecht und bringt daher nichts substantielle Neues; auf sie könnte verlustfrei verzichtet werden. Auf der anderen Seite verdeutlicht sie textlich die Subjektstellung des Kindes und birgt auch nicht die Gefahren von – das bisherige Regelungsgefüge verändernden – Fehldeutungen. Unter sprachlich-stilistischen Auspizien stört die Ergänzung den bisherigen Duktus von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG: Der Satz „Pflege und Erziehung der Kinder *unter Achtung ihrer Persönlichkeit und ihrer wachsenden Selbständigkeit* sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“ „klingt“ nicht mehr; gegebenenfalls wäre der Satz umzudrehen („Das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht sind Pflege und Erziehung der Kinder *unter Achtung ihrer Persönlichkeit und ihrer wachsenden Selbständigkeit*.“); bei dem zweifachen „ihrer“ ist überdies grammatisch der Bezug nicht eindeutig.
- Art. 6 Abs. 5 Satz 1 n.F. greift ausweislich der Begründung das vom Bundesverfassungsgericht der Verbindung von Art. 2 Abs. 1 mit Art. 1 Abs. 1 GG entnommene Recht des Kindes auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit auf, fokussiert dieses Recht aber – ohne es zu erweitern – in der neuen Bestimmung auf die Sondersituation des Kindes, indem (1) der Entwicklungs- und Reifungsprozess besonders herausgestrichen, (2) mit der „Förderung“ dieses Prozesses der leistungsrechtliche Charakter der Bestimmung betont, (3) mit der Nennung des Entwicklungszieles der „eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ das am sogenannten Menschenbild des Grundgesetzes abgelesene wichtigste staatliche Erziehungsziel erwähnt und (4) mit dem Kindeswohlschutz das kindesspezifische Gefährdungspotenzial benannt wird.
- Zu gefallen weiß hier, dass mit dem Kindeswohl – in den Sätzen 1 und 2 von Art. 6 Abs. 5 n.F. – der Zentralbegriff des (verfassungsrechtlichen) Kindes-schutzes erstmals im Verfassungstext aufscheint und mit der im ersten Halbsatz von Satz 1 anzutreffenden Formulierung „Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ so etwas wie eine Legaldefinition des Kindeswohls gegeben wird.
- Dass es sich bei Art. 6 Abs. 5 Satz 1 n.F., wie die Begründung behauptet, lediglich „um einen Verfassungsauftrag an den Staat [handelt], der keine

subjektiven Rechtsansprüche begründet, sondern ihn zu Schutzmaßnahmen verpflichtet“ (S. 6), vermag nicht zu überzeugen; deutlicher als mit der Wendung „Jedes Kind hat das Recht auf ...“ lässt sich ein subjektives Recht nicht formulieren. Sollen – anders als nach geltender Verfassungslage – keine subjektiven Rechte begründet werden, wäre eine andere Fassung zu wählen (bspw.: „Die staatliche Gemeinschaft hat dafür Sorge zu tragen, dass ...“).

- Zu erwägen wäre, ob in Art. 6 Abs. 5 Satz 1 n.F. statt von „Gefährdungen für sein Wohl“ von „Beeinträchtigungen seines Wohls“ gesprochen werden sollte, um deutlich zum Ausdruck zu bringen, dass bereits eingetretene Störungen mitumfasst sind.
- Art. 6 Abs. 5 Satz 2 n.F. ist mit Rücksicht auf die Kindeswohlausrichtung des staatlichen Schutz- und Förderauftrages in Art. 6 Abs. 5 Satz 1 n.F. überflüssig, aber auch unschädlich.
- Sollte Art. 6 Abs. 5 Satz 2 n.F. beibehalten werden, so empfiehlt es sich, den gestuften Zusammenhang von Kindeswohl (Art. 6 Abs. 5 Satz 2 n.F.) und Kindeswille (Art. 6 Abs. 5 Satz 3 n.F.) deutlicher herauszustellen; dies könnte dadurch bewerkstelligt werden, dass beide Sätze beispielsweise wie folgt verbunden (und gekürzt) würden: „Bei allem staatlichen Handeln ist das Wohl des Kindes besonders zu berücksichtigen; dabei ist sein Wille entsprechend seinem Alter und seinem Reifegrad [...] zu beachten.“

b) Positionierung

Die in Bezug auf die beiden anderen Entwürfe geäußerte Hauptkritik trifft den Entwurf BT-Drs. 17/11650 nicht. Mit der „Hintanstellung“ des neuen Absatzes wird die Regelungsabsicht verdeutlicht, das in Art. 6 Abs. 2 (und 3) GG geregelte Eltern-Kind-Verhältnis nicht zu tangieren. Unklarheiten können aber dadurch entstehen, dass nicht zweifelsfrei erkennbar ist, wie das in Art. 6 Abs. 5 Satz 1 n.F. formulierte Recht, welches ja die kinderspezifischen Momente des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts thematisiert, sich zu Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verhält. Dem könnte dadurch abgeholfen werden, dass die neue Bestimmung nicht als Art. 6 Abs. 5 n.F. GG eingefügt, ja überhaupt nicht in Art. 6, sondern, thematisch passend, in Art. 2, und zwar zwischen das Grundrecht auf Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG als neuer Art. 2 Abs. 1a GG platziert würde. Damit wäre unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass

- es sich um eine verdeutlichende lex specialis zu dem die Subjektstellung besonders prononzierenden Recht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG handelte und
- dass Art. 6 Abs. 2 (und 3) eine lex specialis in Bezug auf das Eltern-Kind- (und das Eltern-Staat-)Verhältnis bildete.

Bei einer Positionierung in Art. 2 Abs. 1a n.F. spräche freilich noch mehr dafür, die vorgesehenen Sätze 2 und 3 von Art. 6 Abs. 5 n.F. entfallen zu lassen. Art. 2 Abs. 1a GG würden dann wie folgt lauten:

„Jedes Kind hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf den Schutz vor Beeinträchtigungen seines Wohls.“

3. BT-Drs. 17/13223 (Fraktion der SPD)

a) Textierung

- Es bleibt unklar, wie das in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 n.F. formulierte Recht, welches ja ausweislich der Antragsbegründung Gewährleistungsaspekte aufnimmt, die bislang über das Allgemeine Persönlichkeitsrecht als geschützt gelten, sich als Grundrechtsverdoppelung zu Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verhält.
- Art. 6 Abs. 2 Satz 1 n.F. ist, was den Halbsatz ab „auf gewaltfreie Erziehung“ betrifft, teilweise redundant, soweit es den Schutz vor Gewalt betrifft, im Übrigen aber auch zu eng, da und soweit „Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung“ nicht sämtliche Kindeswohlgefährdungen erfassen. Ein Hinweis auf das Kindeswohl wäre weitaus wirksamer. Irritierend ist auch, als ausweislich der Begründung „mit der gewaltfreien Erziehung sowie dem Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung wesentliche Elemente einer am Kindeswohl orientierten Pflege und Erziehung der Kinder durch die Eltern verfassungsrechtlich festgelegt“ (S. 4) werden sollen; offenbar geht es hier nur um die Kindeswohlbeeinträchtigungen, die elternteilig herbeigeführt werden – just dafür hätte es angesichts von Art. 6 Abs. 2 Sätze 1 und 2 geltender Fassung aber nicht bedurft; wenn überhaupt, wäre eine Regelung sinnvoll, die Kindeswohlgefährdungen jenseits (schwindender) elterlicher Wirkungsmöglichkeiten in Bezug etwa auf Medien oder sonstige Umwelteinflüsse in den Blick nähme. Im Übrigen oszilliert die vorgeschlagene Fassung ausweislich der Begründung zwischen Nichtantastung des durch Art. 6 Abs. 2 GG geltender Fassung geregelten Eltern-Kind-Verhältnisses und einer Stärkung des Gewichts der Kinderrechte „in der Abwägung zwischen Kinder- und Elternrechten“ (S. 3); beides gleichzeitig geht nicht. Überdies ist nicht näher ausgeführt, in welcher Weise und in welchem Umfang das Gewicht der Kinderrechte zulasten der Elternverantwortung eine Stärkung erfahren soll.
- Art. 6 Abs. 2 Satz 2 n.F. ist mit „Jedes Kind“ zu undifferenziert formuliert, gilt es in der vorgeschlagenen Textierung doch auch für Neugeborene und Kleinstkinder „in allen Angelegenheiten ...“; der in der Begründung in Bezug genommene Art. 12 CRC ist viel differenzierter formuliert.
- Art. 6 Abs. 2 Satz 3 n.F. entspricht bereits geltender Verfassungslage; da es (insbesondere) gesetzgeberischer Konkretisierung bedarf, ist damit im Verfassungstext nichts gewonnen.
- Art. 6 Abs. 2 Satz 4 n.F. erscheint in mehrfacher Weise missglückt: Zunächst gilt hier das zu dem teilweise wortidentischen Art. 6 Abs. 2 Satz 2 (und 3) n.F. des Entwurfes BT-Drs. 17/10118 Gesagte entsprechend (oben unter III.1.a). Hier stellt sich aber zusätzlich die Frage, was man sich unter einer „Förderung“ der „Rechte des Kindes“ vorzustellen hat; der Staat kann die das Wohlergehen, die Entwicklung, die Bildung, die Erziehung, die Integration des Kindes fördern – aber wie gestaltet sich die Förderung seiner Rechte?
- Insgesamt umfasst die Einfügung des neuen Absatzes 2 in Art. 6 67 Wörter mit 499 Zeichen und ist damit sogar länger als die ersten drei Absätze von Art. 6 in der geltenden Fassung, die es in der Summe (sic) auf 66 Wörter mit 470 Zeichen bringen; die derzeitige Vorschrift zur Elternverantwortung (Art. 6 Abs. 2 Sätze 1 und 2) besteht gar nur aus 24 Wörtern mit 169 Zeichen.
- Die vorgeschlagene Auswechslung des Begriffs „unehelich“ durch den auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein verwendeten Begriff „nichtehelich“ erscheint eine sinnvolle, völlig nebenwirkungsfreie und überfällige „Nachführung“ des Textes von Art. 6 Abs. 5 GG.

b) Positionierung

Hier gilt, bezogen auf Art. 6 Abs. 2 n.F., mutatis mutandis dasselbe wie das zum Entwurf BT-Drs. 17/10118 Ausgeführte.

IV. Authentische Klarstellung des Verhältnisses zur CRC

Die gegenständlichen Vorschläge zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz tun sich, wenn auch in unterschiedlichem Maße, schwer damit,

- aufzuzeigen, welches nach geltendem Verfassungsrecht nicht oder nicht adäquat gelöste Regelungsproblem durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung besser in den Griff zu bekommen ist, und
- gleichzeitig sicherzustellen, dass die beabsichtigte Textergänzung nicht zu einer inhaltlichen Verschiebung des austarierten Eltern-Kind-Verhältnisses, wie es sich aus der verfassungsgerichtlichen Interpretation der einschlägigen Grundgesetz-Bestimmungen ergibt, führt.

Das hat neben der Wahl des Änderungsobjektes (Art. 6 GG in seinem Ensemble) namentlich damit zu tun, dass die Begründung für einen Regelungsbedarf – Anpassung des GG an die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts bzw. an die CRC (oben II.1. und 2.) – nicht tragfähig ist. Ein valides Regelungsbedürfnis – im Sinne eines Klarstellungsbedarfes – ist hingegen darin zu erblicken, das Verhältnis des Grundgesetzes zur VN-Kinderrechtskonvention durch eine Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers auf eine klare grundgesetzliche Basis zu stellen (dazu oben II.3.). Diese könnte aus vier Bauelementen bestehen:

- (1) Aus der Bekräftigung – nicht: Änderung –, dass Art. 6 Abs. 2 GG die ebenso zentrale wie wohlaustarierte Bestimmung im Dreiecksverhältnis von Staat–Eltern–Kind ist;
- (2) aus der Bekräftigung – nicht: Änderung –, dass das Grundgesetz selbstverständlich Kindern sämtliche Grundrechte einschließlich der Menschenwürde zuerkennt;
- (3) aus der die Sondersituation des Kindes und dessen Subjektstellung eigens reflektierenden, klarstellenden Ergänzung von Art. 2 um einen Absatz 1a (beispielsweise des Wortlauts: „Jedes Kind hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf den Schutz vor Beeinträchtigungen seines Wohls.“ – s.o. III.2.b) sowie
- (4) aus der Konsequenz, dass die CRC fortan nicht als innerstaatlicher (Auslegungs-)Maßstab für das Grundgesetz fungierte, sondern ihrerseits im Geltungsbereich des Grundgesetzes im Lichte des sich aus (1) bis (3) ergebenden Verwirklichungsrahmens auszulegen und zu implementieren wäre.



(Professor Dr. Matthias Jestaedt)