



## **Stärkung der Kinderrechte: Anträge BT-Drs. 18/5103 und 18/6042**

Stellungnahme für den Familienausschuss des Bundestages  
im Rahmen der Öffentlichen Anhörung am 25.01.2016

### **1 Einleitung**

Gegenstand der Anhörung sind zwei Anträge, die eine Vielzahl von Maßnahmen zur Stärkung der Kinderrechte vorsehen. Der Begriff der Kinderrechte steht dabei für die fundamentalen Rechtspositionen Minderjähriger,<sup>1</sup> also für ihre Grund- und Menschenrechte. Gemeinsames Oberthema der Anträge ist die Frage, wie die Grund- und Menschenrechte von Kindern verwirklicht bzw. *mobilisiert* werden können. Rechtsmobilisierung beschreibt den Prozess, in dem bestehende Rechte von ihren Trägern – hier Kindern und Jugendlichen – tatsächlich in Anspruch genommen, eingefordert und durchgesetzt werden bzw. von Dritten für sie nutzbar gemacht werden können.<sup>2</sup>

#### *1.1 Die Ziele der Anträge: Stärkung der Kinder oder Stärkung der Kinderpolitik?*

Die vorgeschlagenen Maßnahmen können in zwei Kategorien eingeteilt werden: Zum einen sollen Kinder selbst in die Lage versetzt werden, ihre Rechte zu nutzen, indem ihre Möglichkeiten zur Beteiligung gestärkt werden. Zum anderen geht es darum, kinderpolitischen Anliegen allgemein in politischen Diskussionen und Entscheidungsprozessen größeres Gewicht zu verleihen.

---

<sup>1</sup> Nach dem Sprachgebrauch der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 1 Abs. 1) steht der Begriff des Kindes für alle Minderjährigen. In anderen Rechtsbereichen wird zwischen Kindern (0-13) und Jugendlichen (14-17) unterschieden. Im Folgenden richtet sich der Sprachgebrauch nach dem jeweiligen Kontext. Zwischen Kindern und Jugendlichen wird insbesondere dann unterschieden, wenn die unterschiedlichen Altersphasen sachlich von Bedeutung sind.

<sup>2</sup> Vgl. Susanne Baer, Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 2. Aufl. 2011, S. 209.

## 1.2 Stärkung von Kinderrechten: Besonderheiten und Fallstricke

Die Aufgabe, die Grund- und Menschenrechte von Kindern zu verwirklichen, stellt die Rechtspolitik vor einige Schwierigkeiten, die bei anderen Personengruppen in dieser Weise nicht bestehen:

### (1) Schutzbedürftigkeit und Autonomiestreben

Kindheit und Jugend sind die Lebensalter, in denen die Individuen ihre Persönlichkeit entwickeln und nach und nach die Kompetenz erwerben, über ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu bestimmen. Kindheit und Jugend sind geprägt von einem Spannungsfeld aus Autonomiestreben und dem Bedürfnis nach Geborgenheit, Schutz und Fürsorge. Demzufolge sind Kinder und Jugendliche keine Personengruppen, die aus paternalistischer Bevormundung befreit werden müssen, wie dies in der Geschichte etwa für Sklaven und Frauen eingefordert wurde. Statt dessen besteht die Herausforderung darin, Kinder und Jugendliche in dem spannungsreichen Prozess der Persönlichkeitsentwicklung ernst zu nehmen. Aus diesem Grund gewährleistet die Kinderrechtskonvention Rechte auf Schutz, Förderung und Beteiligung, die je nach Lebenssituation des Kindes individuell zu gewichten sind. Im Grundgesetz kommt die Dynamik aus Schutzbedürfnis und Autonomiestreben in der Vorstellung eines Rechts auf Persönlichkeitsentwicklung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) zum Ausdruck, das ebenfalls Schutz, Förderung, Beteiligung und altersangemessene Berücksichtigung verlangt.<sup>3</sup>

### (2) Achtung des Privatlebens und Schutz vor Gefährdungen

Zwischen dem Staat und den Kindern stehen nach der Ordnung des Grundgesetzes die Eltern und insgesamt die Familie, in die das Kind hineingeboren wird und in der es aufwächst. Solange die Bedürfnisse, Wünsche und Ziele des Kindes in der Familie gewahrt werden, gibt es keinen Anlass für staatliche Maßnahmen, es sei denn, sie betreffen den Bildungsauftrag der Schule (Art. 7 Abs. 1 GG) oder finden mit Zustimmung der Personensorgeberechtigten statt (etwa durch Angebote der Jugendarbeit, Jugendfreizeiten, kulturelle Projekte, Sportveranstaltungen etc.). Dieser Primat der elterlichen Erziehung (Art. 6 Abs. 2 GG) dient weniger der Selbstentfaltung von Eltern, denn der Persönlichkeitsentwicklung von Kindern.<sup>4</sup> Kinderpolitik und das Recht der Kindheit und Jugend stehen vor der Aufgabe, einerseits das Bedürfnis des Kindes nach stabilen und kontinuierlichen sozialen Bindungen zu achten und andererseits seinen Anspruch auf staatlichen Schutz vor Vernachlässigung und Misshandlung im privaten Lebensbereich zu verwirklichen. Auch dieses Spannungsfeld wird im Verfassungsrecht abgebildet: Kinder haben einerseits ein Recht auf staatliche Gewährleistung der elterlichen Erziehung und damit auf Achtung ihrer primären sozialen Bindungen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG)<sup>5</sup> und andererseits einen Anspruch auf staatlichen Schutz vor Gefährdungen (Wächteramt, Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG).<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Vgl. Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im Öffentlichen Recht, 2015, S. 99 ff.

<sup>4</sup> St. Rspr. d. BVerfG seit BVerfGE 24, 119 (144).

<sup>5</sup> Vgl. BVerfG NJW 2013, 874, Ziff. 40 ff. und ausf. Britz, Das Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung – jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2014, S. 1069-1074; Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl (Anm. 2), S. 169 ff.

<sup>6</sup> Vgl. BVerfGE 24, 119 (144); BVerfGE 55, 171 (179); BVerfGE 60, 79 (88); BVerfGE 72, 122 (134); BVerfGE 103, 89 (107); BVerfGE 107, 104 (117); siehe auch Roth, Die Grundrechte Minderjähriger im Spannungsfeld selbständiger Grundrechtsausübung, elterlichen Erziehungsrechts und staatlicher Grundrechtsbindung, 2003, S. 93 f.

Kinderpolitik muss damit leben, dass Kindheit und Jugend nicht in einfache Kategorien zu pressen sind. Bei der Gestaltung von Rechtsvorschriften muss darauf geachtet werden, weder die Schutzbedürftigkeit noch das Autonomiestreben, weder die elterliche Erziehung noch staatliche Angebote und Leistungen absolut zu setzen. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die wesentlichen Inhalte der beiden vorliegenden Anträge verfassungsrechtlich und rechtspolitisch gewürdigt.

## 2. Die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz

Die Grundrechte von Kindern im Grundgesetz deutlicher zu benennen, ist keine neue Forderung.<sup>7</sup> Sie geht mit einer Vielzahl von Regelungszielen und –inhalten einher. Bei der Bewertung sind daher unterschiedliche Argumentationsebenen zu unterscheiden:

### 2.1 Kinder sind Grundrechtsträger

Auf der Ebene der **Rechtsträgerschaft** ist eine Verfassungsänderung nicht notwendig: Kinder sind Träger aller Grundrechte von Geburt an.<sup>8</sup> Hierzu gehören die Achtung der Würde des Kindes (Art. 1 Abs. 1 GG), das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG).<sup>9</sup> Kinder haben wie Erwachsene ein Recht auf Nichtdiskriminierung (Art. 3 GG). Aber auch die speziellen Freiheitsrechte wie die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) stehen Kindern zu, sobald sie sie wahrnehmen können. Die im Antrag 18/6042 geäußerte Ansicht, Kinder würden „nicht als Träger eigenständiger Rechte wahrgenommen“ ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive unzutreffend. Die Verfassung enthält im Hinblick auf die Grundrechte von Kindern keine Lücken, die mit einer Verfassungsänderung geschlossen werden müssten.

### 2.2 Das Grundgesetz kennt kinderspezifische Rechte

Die Grundrechte des Grundgesetzes werden bereits jetzt **kinderspezifisch ausgelegt**. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Kindes ist als *Recht des Kindes auf Entwicklung zu einer selbstbestimmten Persönlichkeit* zu lesen.<sup>10</sup> Daraus ergeben sich Rechte Schutz und Förderung<sup>11</sup> sowie auf Beteiligung und Berücksichtigung.<sup>12</sup>

### 2.3 Die Kinderrechtskonvention muss nicht ins Grundgesetz inkorporiert werden

Eine Verfassungsänderung ist auch nicht erforderlich, um die **UN-Kinderrechtskonvention** umzusetzen. Die Kinderrechtskonvention ist Bestandteil des deutschen Rechts im Rang eines Bundesgesetzes und bei der

<sup>7</sup> Siehe nur die Gesetzentwürfe BT-Drs. 17/10118, 17/11650 und 17/13223 aus der vergangenen Legislaturperiode sowie die Stellungnahmen der dazu durchgeführten Anhörung am 26.06.2013, abrufbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2930&id=1223>.

<sup>8</sup> St. Rspr. d. BVerfG, vgl. BVerfGE 24, 119; BVerfGE 47, 46; BVerfGE 121, 69.

<sup>9</sup> Vgl. nur die Grundsatzentscheidung BVerfGE 24, 199 (144): „Das Kind ist ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG.“

<sup>10</sup> Vgl. ausf. Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl (Anm. 2), S. 99 ff.

<sup>11</sup> BVerfGE 24, 119 (144).

<sup>12</sup> Vgl. z.B. BVerfGE 55, 171 (181, 182 f.); BVerfG FamRZ 2009, 1472 (1475); BVerfG FamRZ 2007, 1797 (1798); von Coelln, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 6 GG Rn. 70; Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl (Anm. 2), S. 530 ff.; Rossa, Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes im internationalen und nationalen Kontext, 2014, S. 121.

Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes besonders zu berücksichtigen. Wichtige Normen der Kinderrechtskonvention wie das Kindeswohlprinzip (Art. 3 Abs. 1 KRK) oder die Beteiligungsrechte (Art. 12 KRK) sind in unserer Rechtsordnung unmittelbar anzuwendendes Recht.<sup>13</sup>

#### *2.4 Chancen und Risiken einer symbolischen Verfassungsänderung*

Eine Verfassungsänderung kann demnach allenfalls **symbolischen Gehalt** haben. Ob man das Grundgesetz mit symbolischer Intention ändern möchte, ist eine politische Entscheidung, bei der die Vor- und Nachteile symbolischer Verfassungsgebung sorgfältig abgewogen werden sollten. Im Hinblick auf Kinderrechte wird von der symbolischen Verfassungsänderung erhofft, das allgemeine Bewusstsein für die Bedeutung der Kinderrechte in Gesellschaft, Politik und Rechtsanwendung zu stärken. Rechtsbewusstsein ist ein wichtiger Faktor für die Mobilisierung von Rechten. Gleichzeitig aber suggeriert die symbolische Verfassungsänderung eine Verbesserung der Rechtsstellung von Kindern, die tatsächlich nicht stattfindet, sondern nur auf der Ebene des einfachen Rechts und der Praxis erreicht werden kann. Sie droht damit von den eigentlichen rechtlichen, politischen und finanziellen Hürden abzulenken, die einer Verwirklichung der Kinderrechte faktisch entgegenstehen.

Betrachtet man die **konkreten Vorschläge** für eine Grundgesetzänderung, so sind zusätzlich folgende Bedenken anzumelden: Ein Bewusstsein für die Schutzbedürftigkeit von Kindern ist in der gegenwärtigen Debatte durchaus vorhanden. Kaum ein Rechtsbereich hat sich in den vergangenen Jahren so rasant verändert wie der Kinderschutz, und bis heute dominiert er die kinder- und jugendpolitische Diskussion. Ausgerechnet diesen Aspekt in einer Grundgesetzänderung symbolisch aufzuwerten, verstärkt ein gesellschaftliches Bild von Kindheit als einem prekären und potentiell gefährdeten Lebensalter<sup>14</sup> und macht andere wichtige Aspekte von Kindheit und Jugend – etwa das Streben nach Autonomie, Neugier und Eigensinn, den Wunsch nach Selbstwirksamkeit und die Kompetenz, die eigene Sozialisation selbst zu beeinflussen – unsichtbar. Wollte man die Verfassung zugunsten von Kindern ändern, sollte man sich daher auf Regelungen konzentrieren, mit denen die Rechte von Kindern auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit und auf Beteiligung zum Ausdruck gebracht werden.<sup>15</sup>

### **3. Stärkung der Beteiligungsrechte von Kindern**

Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungen über ihre eigenen Angelegenheiten und auf alters- und reifeangemessene Berücksichtigung ihres Willens und ihrer Meinung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 12 KRK). Staatliche Stellen haben die Pflicht, das Kind als eigenständiges Individuum mit einem eigenen Blick auf die Welt und eigenen Vorstellungen über sein Leben ernst zu nehmen.

<sup>13</sup> Vgl. aus der Rechtsprechung BVerwG, 10.02.2011, Az. 1 B 22/10; BVerwG InfAuslR 2013, 364; BVerwG InfAuslR 2013, 388; BayVGh, 24.02.2014, Az. 10 ZB 11/2268, Ziff. 17; aus der Literatur Lorz, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, 2003, S. 16 ff.; Schmah, UN-Kinderrechtskonvention. Kommentar. 2. Aufl. 2013, Art. 3 KRK Rn. 5.

<sup>14</sup> Vgl. Bühler-Niederberger, Kindheit und die Ordnung der Verhältnisse. Von der gesellschaftlichen Macht der Unschuld und dem kreativen Individuum, 2005, S. 176.

<sup>15</sup> Siehe hierzu ausführlich und mit Nachweisen meine Stellungnahme bei der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses vom 26.06.2013, abrufbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2930&id=1223>.

### *3.1 Beteiligung an Entscheidungen über eigene Angelegenheiten*

Die aktive Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Entscheidungen über ihre eigenen Belange ist mittlerweile in den wichtigsten Rechtsbereichen im Wege gesetzlicher Verfahrensvorschriften vorgesehen, insbesondere in den Beteiligungsvorschriften des Kinder- und Jugendhilferechts (§§ 8 Abs. 1, 36 Abs. 1 SGB VIII) und den Anhörungspflichten in familiengerichtlichen Verfahren (vgl. für kindschaftsrechtliche Verfahren § 159 FamFG). Regelungsdefizite bestehen hingegen bei der Beteiligung von Kindern in medizinischen Angelegenheiten. Hier ist seit Jahren eine erhebliche rechtliche Unsicherheit zu beobachten, die bislang weder durch die Rechtsprechung noch durch ärztliches Berufsrecht beseitigt werden konnte.<sup>16</sup>

### *3.2 Beschwerdemöglichkeiten außerhalb rechtlicher Verfahren*

Die beiden Anträge befassen sich mit einem anderen Problem: der realen Möglichkeit von Kindern und Jugendlichen, sich mit Bitten und Beschwerden an staatliche Instanzen zu wenden und auf diese Weise Zugang zum Recht zu erfahren. Derartige Beschwerdemöglichkeiten können auf unterschiedliche Weise organisiert werden. Aus verfassungs- und kinderrechtlicher Sicht sollten sie jedenfalls folgenden Kriterien genügen:

#### *(1) Lebensweltorientierung*

Kinder benötigen Ansprechpartner in ihrem sozialen Nahraum. Je niedrigschwelliger die Angebote sind, umso besser. Wünschenswert ist daher eine Vielzahl von Begegnungsmöglichkeiten innerhalb der Lebenswelten von Kindern: in der Schule, in Jugendzentren und anderen Einrichtungen der Kinderbetreuung und Jugendarbeit, auf Jugendfreizeiten sowie in örtlichen Beratungsstellen. Sinnvoll ist zudem ein Beratungs- und Betreuungsangebot, das unterschiedlichen Zielgruppen mit besonderen Problemlagen gerecht wird, etwa Mädchen, Flüchtlingen und allgemein Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Ein wichtiger Faktor der Mobilisierung von Kinderrechten ist folglich eine gut ausgestattete und vielfältige Trägerstruktur der Jugendhilfe, des Schulsystems, der kommunalen Kultur- und Sportpolitik etc. Bekenntnisse zu den Rechten von Kindern und Jugendlichen lassen sich mit Sparmaßnahmen in diesen Bereichen schwerlich vereinbaren.

#### *(2) Vermeidung unnötiger Parallelstrukturen*

Nach § 8 Abs. 2 SGB VIII haben Kinder und Jugendliche bereits jetzt den Anspruch, sich mit allen Belangen der Erziehung und Entwicklung – also im Grunde mit allen kinder- und jugendspezifischen Angelegenheiten – an die Jugendhilfe zu wenden. Ob eine unabhängige Beschwerdestelle besser geeignet ist, die Rechte von Kindern zu verwirklichen als die in das System der Jugendhilfe eingebetteten Einrichtungen, kann derzeit nicht mit gesichertem Wissen bejaht werden. Seit Einrichtungen der Kinder- und Jugendlichenbetreuung im Jahr 2013 verpflichtet wurden, interne und externe Beschwerdemöglichkeiten vorzuhalten, werden in den Kommunen vielfältige Strukturen und Projekte etabliert, deren Erfahrungen bislang nicht systematisch aus-

---

<sup>16</sup> Vgl. Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl (Anm. 2), S. 534 ff.

gewertet wurden.<sup>17</sup> Eine derartige wissenschaftliche Evaluation sollte der Etablierung neuer gesetzlicher Regelungen unbedingt vorausgehen. Die Vorstellung in Antrag 18/5103, zunächst ein Modellprojekt zu entwickeln, kommt diesem Anliegen entgegen, sollte aber eine gründliche wissenschaftliche Bestandsaufnahme, Begleitung und Auswertung voraussetzen.

### *(3) Transparente Kompetenzen und Verfahren*

Damit Beschwerdestellen sich für die Rechte von Kindern im Einzelfall wirksam einsetzen können, benötigen sie entsprechende Kompetenzen. Beide Anträge bleiben unklar darin, welche Art von Behandlung die Beschwerde eines Kindes oder Jugendlichen erfahren soll. Soll die Beschwerdestelle Eingaben lediglich sammeln und die Betroffenen an andere Stellen verweisen? Geht es darum, die Belange von Kindern gegenüber staatlichen Behörden oder privaten Einrichtungen geltend zu machen und auf Lösungen hinzuwirken? Gehört es zu den Aufgaben der Beschwerdestelle, Kinder hinsichtlich unterschiedlicher Rechtsmittel und Rechtswege zu beraten? Ohne eine klare Aussage zu den weiterführenden Zielen von Beschwerden und konkreten Verfahrensgestaltungen ist eine fundierte rechtliche wie rechtspolitische Bewertung der vorgeschlagenen Beschwerdestellen nicht möglich.

## **4. Einrichtung eines Bundeskinderbeauftragten**

Ähnlich schwierig gestaltet sich die Bewertung der in beiden Anträgen vorgesehenen, aber deutlich unterschiedlich ausgestalteten Kinderbeauftragten auf Bundesebene. Mit diesem neu einzurichtenden Amt verbinden sich unterschiedliche Ziele und Hoffnungen: Einerseits wird er als eine zentrale Beschwerdeinstanz konzipiert, die in Einzelfällen nach – mutmaßlich außergerichtlichen – Lösungen sucht. Andererseits wird er als Institution verstanden, die kinder- und jugendrelevante Anliegen und/oder Wissensbestände bündelt und diese aktiv in politische Prozesse einbringt.

### *4.1 Beschwerdestelle für Kinder und Jugendliche*

Die Vorstellung, ein Bundeskinderbeauftragter könne ein Ansprechpartner sein, an den sich Kinder und Jugendliche in nennenswerter Zahl mit Anregungen und Beschwerden wenden, ist lebensfremd. Für die meisten ihrer Probleme suchen sich Kinder und Jugendliche Hilfe in ihrem näheren sozialen Umfeld oder über niedrigschwellige überörtliche Einrichtungen wie Notruftelefone oder Beratungsangebote im Internet. Eine Beschwerdestelle auf Bundesebene dürfte überwiegend von Erwachsenen genutzt werden, die Rechte für sich und/oder ihre Kinder geltend machen. Ob hierfür neben den vorhandenen Beratungsstellen, Rechtsmitteln und Rechtswegen überhaupt eine Notwendigkeit besteht, ist vollkommen unklar. Sinnvoll erscheint eine Beschwerdestelle auf Bundesebene allenfalls in Fällen, in denen die innerstaatlichen Verfahren und

---

<sup>17</sup> Mittlerweile liegen immerhin Erfahrungsberichte aus unterschiedlich gestalteten Projekten vor, vgl. Frädlich, Wenn man alleine nicht mehr weiter weiß. Beschwerdemanagement und Ombudschaft für Kinder im Jugendamt, Frühe Kindheit 2013, S. 36-41; Schruth, Der Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. Ein ombudschaftliches Beratungsangebot in der Jugendhilfe, Frühe Kindheit 2013, S. 58-62; Triska, Die Initiative Habakuk. Ombuds- und Beschwerdestelle in der Jugendhilfe, Frühe Kindheit 2013, S. 54-57; Urban-Stahl, Partizipation, Beschwerde und Ombudschaft. Neue Anforderungen an die Transparenz fachlichen Handelns, Jugendhilfe 2012, S. 12-15. Zu ersten übergreifenden Forschungsergebnissen vgl. Urban-Stahl/Jann, Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014.

Rechtsbehelfe versagen. Für diese Situation könnte die Monitoringstelle zur UN-Kinderrechtskonvention mit der Befugnis ausgestattet werden, Beschwerden entgegenzunehmen, am Maßstab der Kinderrechtskonvention zu prüfen und die Betroffenen ggf. über das bisher wenig bekannte und kaum genutzte Instrument der Individualbeschwerde aufzuklären.<sup>18</sup>

#### 4.2 Stärkung kinderpoltischer Anliegen

Ähnlich wie der Wehrbeauftragte, die Behindertenbeauftragte oder der Beauftragte für Fragen des sexuellen Missbrauchs kann ein auf Bundesebene angesiedelter unabhängige Kinderbeauftragter dem Zweck dienen, die Belange von Kindern zu erforschen, zu bündeln und in den politischen Prozess einzubringen. Eine solche Stelle neu einzurichten ist jedoch nur sinnvoll, wenn andere Akteure diese Aufgabe nicht adäquat erfüllen können und der Beauftragte selbst mit realen Kompetenzen und den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet wird. Auch hier sollten also parallele Strukturen und symbolische Akte vermieden werden. Für den Bereich der Kinder- und Jugendpolitik ist einerseits zu berücksichtigen, dass zivilgesellschaftliches Engagement in privaten Einrichtungen, Vereinen und Verbänden in Deutschland in diesem Bereich eine lange Tradition hat, die durchaus auch politisch wirkmächtig ist. Diese Vielfalt garantiert eine breite und lebendige politische Debatte und sollte deswegen nicht unterbewertet werden. Hinzu kommt, dass mit der Kinderkommission des Bundestages und der Monitoringstelle zur UN-Kinderrechtskonvention bereits zwei Institutionen auf Bundesebene vorhanden sind, zu deren Kernaufgaben die Stärkung der Kinderrechte in der politischen Debatte und im Prozess der Rechtsetzung gehört. Insbesondere der Aufgabenzuschnitt der Monitoringstelle überschneidet sich in weiten Bereichen mit den Erwartungen an einen zukünftigen Bundeskinderbeauftragten: Sie soll u.a. Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Kinderrechte identifizieren, Kinderrechte bei Kindern und den zuständigen Institutionen bekannter machen, politische Vorhaben aus kinderrechtlicher Perspektive beurteilen sowie Gesetzgebung und Politik beraten. Die Monitoringstelle befindet sich in einer zweijährigen Aufbauphase. Bevor diese nicht abgeschlossen und ausgewertet wurde, scheint die Einrichtung einer weiteren Instanz „Bundeskinderbeauftragter“ nicht sinnvoll.

### 5. Rechtsverwirklichung durch subjektive Rechtsansprüche

In dem Antrag 18/5103 wird die zusätzliche Forderung erhoben, die Ansprüche auf Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII, die derzeit den Personensorgeberechtigten zustehen, den betroffenen Kindern und Jugendlichen selbst zuzuordnen. In der Tat sind subjektive Rechtsansprüche ein wichtiges Instrument der Rechtsmobilisierung, da sie Individuen in die Lage versetzt, Leistungen vor Gericht einzuklagen.

Kinder befinden sich allerdings in der Situation, dass sie von ihren Personensorgeberechtigten rechtlich vertreten werden (§ 1629 BGB). Auch wenn ein Rechtsanspruch ihnen persönlich zusteht, kann er daher in der Regel nur durch ihre Eltern erhoben werden. Die Ansprüche auf Kindertagesbetreuung für die Ein- bis Sechsjährigen sind beispielsweise den Kindern selbst zugeordnet. Die Kinder im Krippen- oder Kindergartenalter

<sup>18</sup> Das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention vom 19.11.2011 (UN-Doc. A/RES/66/138) sieht die Möglichkeit vor, eine Verletzung der Rechte aus der Konvention vor dem UN-Kinderrechtekomitee geltend zu machen.

stellen den Antrag jedoch nicht selbst, sondern werden dabei durch ihre Eltern vertreten. Der bloße Umstand, Inhaber eines Anspruchs zu sein, stärkt Kinder folglich weder in ihrer eigenständigen Rechtswahrnehmung noch verleiht er ihnen Unabhängigkeit von ihren Eltern.

### 5.1 Wirkungen einer Verlagerung der Anspruchsinhaberschaft

Verlagerte man die Ansprüche auf Hilfe zur Erziehung auf die Kinder, würde sich für diese kaum etwas ändern:

(1) Ansprüche auf Hilfe zur Erziehung können Kinder bereits heute einfordern, indem sie die Jugendhilfe im Rahmen ihres **Initiativrechts** aus § 8 Abs. 2 SGB VIII auf ihren Bedarf aufmerksam machen. Die Jugendhilfe kann dann den Eltern Leistungen der Hilfe zur Erziehung anbieten, die diese jedoch ablehnen dürfen. Wären die Kinder selbst Anspruchsinhaber, behielten sie das Initiativrecht. Gerichtlich einklagen könnten sie eine bestimmte Leistung jedoch nur vertreten durch ihre Eltern – diese müssten also ebenfalls einverstanden sein.

(2) Gegen den Willen der Eltern kann Hilfe zur Erziehung derzeit nur von dem Familiengericht angeordnet werden (§ 1666 Abs. 3 Nr. 1 BGB). Voraussetzung ist eine Gefährdung des Kindeswohls, denn nur dann darf der Staat im Rahmen seines **Wächteramts** in die elterliche Erziehung eingreifen. Auch in dieser Hinsicht bliebe alles beim Alten: Zwar können Jugendliche ab 15 Jahren Leistungen nach dem SGB selbst beantragen, dies jedoch nur, solange die Eltern nicht widersprechen (§ 36 SGB I). Dieses elterliche Vetorecht entspricht dem verfassungsrechtlichen Verhältnis von Eltern, Kindern und Staat: Ein Rechtsanspruch des Kindes auf staatliche Einmischung in die elterliche Erziehung wäre unterhalb der Schwelle der Kindeswohlgefährdung mit Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG nicht zu vereinbaren.

(3) Unabhängig von dem Einfluss ihrer Eltern werden Kinder erst dann, wenn sie rechtlich **teilmündig** sind, wie es etwa in religiösen Angelegenheiten ab dem Alter von 14 Jahren der Fall ist (§ 5 RKEG). Ab diesem Alter sind Jugendliche befugt, über ihr religiöses Bekenntnis allein zu bestimmen; ein elterliches Mitspracherecht ist nicht vorgesehen. Teilmündig können Kinder und Jugendliche jedoch nur in Lebensbereichen sein, in denen sie typischerweise keiner erzieherischen Einwirkung mehr bedürfen. Das elterliche Erziehungsrecht endet dann, weil es nicht mehr benötigt wird. Die Hilfen zur Erziehung aber setzen eine erzieherischen Bedarf bei dem betroffenen Kind voraus.<sup>19</sup> Solange ein solcher besteht, kann das Recht das Kind nicht widerspruchsfrei als teilmündig behandeln.

### 5.2 Ziele einer Verlagerung der Anspruchsinhaberschaft

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird trotz dieser Umstände gefordert, die Kinder selbst zu Anspruchsinhabern der Hilfen zur Erziehung zu machen. Man verspricht sich davon eine stärkere **Anerkennung**

<sup>19</sup> Vgl. Schmidt-Obkirchner, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, 54. Aufl. 2015, § 27 Rn. 17 ff.

**ihres Subjektstatus.**<sup>20</sup> Doch auch diese Annahme erscheint fraglich: Die Verteilung von Krippen- und Kitaplätzen findet meist statt, ohne dass die betroffenen Anspruchsinhaber – die Kinder – nach ihrer Meinung gefragt werden. Demgegenüber wird über Hilfen zur Erziehung in aller Regel nicht entschieden, ohne die betroffenen Kinder und Jugendlichen gem. §§ 8 Abs. 1, 36 Abs. 1 SGB VIII in die Entscheidung einzubeziehen. Auch der Grad der Beteiligung hängt folglich nicht an der Anspruchsinhaberschaft.

Letztlich geht es auch hier wesentlich um die **symbolische Bedeutung** der Zuordnung. Zu dieser ist anzumerken, dass die Hilfe zur Erziehung nicht ohne Grund als Anspruch der Personensorgeberechtigten geregelt ist: Diesen Leistungen liegt der Gedanke zugrunde, dass die Förderung der elterlichen Erziehung letztlich den Kindern selbst zugute kommt.<sup>21</sup> Darum sind nicht die Wünsche der Eltern ausschlaggebend für die Ausgestaltung der Hilfe, sondern der erzieherische Bedarf des Kindes. Leistungen der Hilfe zur Erziehung sind daher schon von ihrer Konzeption her Leistungen an Erziehende, nicht an die Kinder selbst. Eltern sind nach der Konzeption des Grundgesetzes und des Kinder- und Jugendhilferecht zwar ihren Kindern verpflichtet (vgl. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die ihnen zuvörderst obliegende *Pflicht*.“). Sie sind jedoch keine vom Staat eingesetzte Dienstleister am Kind, sondern Menschen, die ihr Leben mit ihren Kindern eigenverantwortlich gestalten und dabei einen Anspruch auf Unterstützung haben.<sup>22</sup>

### 5.3 Stärkung der Kinderrechte im Bereich der Hilfe zur Erziehung

Möchte man die Rechte von Kindern im Bereich der Hilfen zur Erziehung erweitern, sollte man sich auf die **Beteiligungs- und Mitentscheidungsrechte** konzentrieren. Das Recht des Kindes auf Beteiligung und Berücksichtigung verlangt, den Willen und die Meinung des Kindes mit zunehmender Reife stärker zu gewichten, bis dahin, dass die Entscheidungen des Kindes die Wünsche der Eltern überwiegen können. Diese wachsende Bedeutung der Meinung und des Willens der betroffenen Kinder könnte im Wortlaut des Gesetzes klarer zum Ausdruck gebracht und in der Praxis konsequenter umgesetzt werden. Gerade Leistungen, die auf eine Unterbringung außerhalb der Familie gerichtet sind, könnten stärker als bisher vom Einverständnis nicht nur der Eltern, sondern auch der Kinder abhängig gemacht werden.<sup>23</sup> Insbesondere Jugendliche würden auf diese Weise deutlich mehr Einfluss auf tiefgreifende Entscheidungen über ihre Lebensführung erhalten. Eine pauschale Zuweisung von Rechtsansprüchen stärkt sie demgegenüber allenfalls symbolisch, nicht aber in ihrem Lebensalltag.

<sup>20</sup> Tammen/Trenczeck, in: Münder/Meysen/Trenczeck (Hrsg.), FK-SGB VIII, 7. Aufl. 2013, Vor §§ 27-41 Rn. 7, 41; siehe auch Münder, ebd., § 1 Rn.13; Kunkel, in: ders. (Hrsg.), LPK-SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 2 Rn. 9.

<sup>21</sup> Schmidt-Obkirchner (Anm. 18), Vor § 27 Rn. 21.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Wapler, Dreiecksverhältnisse. Über die Rechte der Kinder, Jugendlichen und ihrer Eltern im SGB VIII, ZKJ 2015, 336 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Wapler, Dreiecksverhältnisse (Anm. 22), S. 338.