

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin



Fachhochschule
für öffentliche Verwaltung
NRW

Köln

Thürmchenswall 48-54
50668 Köln

**Gesetzentwürfe Bundestagsdrucksachen 17/10118, 17/11650
und 17/13223;**

Anhörung des Rechtsausschusses am 26. Juni 2013

Prof. Dr. Uta Hildebrandt

Stellungnahme

Tel: 0221 / 91 26 52-0

Fax: 0221 / 91 26 52-9

uta.hildebrandt@fhoev.nrw.de

zur Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz

19.06.2013

Öffentliche Verkehrsmittel

Erreichbar mit allen Bussen/Bahnen,

die den Ebertplatz bzw. den Breslauer

Platz anfahren

Fußweg vom Hbf ca. 10 Minuten

Die Diskussion um die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz ist nicht neu; besonderen Auftrieb in der jüngeren Vergangenheit hat sie erfahren zum einen durch die Ratifizierung der UN-Kinderrechts-Konvention im Jahre 1992¹ und die fast zeitgleich einsetzende Diskussion um Verfassungsreformen im Zuge der Deutschen Einheit², zum anderen durch die gehäufte Aufdeckung von bestürzenden Fällen von Vernachlässigung und Missbrauch in den letzten Jahren. Die Kinderkommission des Deutschen Bundestages verfolgt schon länger und sehr engagiert dieses Ziel, tatkräftig unterstützt vom „Aktionsbündnis Kinderrechte“³; der Bundesrat forderte im November 2011 die Bundesregierung mehrheitlich auf, Kinderrechte im Grundgesetz zu verankern⁴, und der jüngste „Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutsch-

¹ BGBI. 1992, II, S. 121, S. 990

² Vgl. dazu den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, Bundestags-Drucksache 12/6000

³ www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de

⁴ Bundesrats-Drucksache 386/11 (neu); vgl. dazu auch die Stellungnahme der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 431/12

land" (14. Kinder- und Jugendbericht) vom August des vergangenen Jahres an die Bundesregierung macht sich die Forderung ebenfalls zu eigen⁵.

„Es ist nicht einfach, Einwände gegen den Wunsch zu formulieren, das Grundgesetz um das zu ergänzen, was in Staat und Gesellschaft hohe Wertigkeit besitzt. Das gilt ganz besonders für den Wunsch nach einer Aufnahme des Schutzes der Kinderrechte in das Grundgesetz“, sagte der ehemalige Bundesverfassungsrichter Udo Steiner in seiner Hamburger Rede im Jahr 2008⁶. „Etwas für Kinder zu tun, ... hat zu Recht im privaten und öffentlichen Raum alle Sympathien für sich.“

Dem verfassungsändernden Gesetzgeber steht es natürlich frei, im Rahmen des Art. 79 GG das Grundgesetz zu ändern und zu ergänzen. Dennoch rate ich von der Aufnahme von expliziten Kinderrechten in die Verfassung ab, denn: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen“, schrieb bereits Charles Baron von Montesquieu. Diese Erkenntnis hat bis heute von ihrer Wahrheit nichts verloren, und sie gilt umso mehr mit Blick auf einen Gesetzestext, der in unserer Normenpyramide an der Spitze steht und der sich selbst durch besondere Sicherungssysteme (Art. 79 GG) leichtfertigen Änderungen vorsorglich entzieht.



Im folgenden werden die Argumente, die für eine Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung vorgetragen werden, näher betrachtet; dabei wird sich zeigen, dass die Rechtsstellung der Kinder durch eigene Grundrechte nicht verbessert wird. Außerdem besteht die Gefahr, dass die Verfassung Schaden nimmt durch Regelungen, die große Erwartungen wecken, rechtlich und tatsächlich aber keine Veränderungen nach sich ziehen.

1. Kinder sind bereits vollwertige Grundrechtsträger

Dem Anliegen der Gesetzesvorschläge, durch Ergänzungen im Rahmen von Art. 6 GG die Kinderrechte zu verdeutlichen und zu stärken⁷, ist zunächst entgegenzuhalten, dass das Bundesverfassungsgericht bereits 1968 klargestellt hat, dass das Kind (...) 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 GG⁸ ist.

Die einzige Differenzierung, die das Grundgesetz bei der Frage der Grundrechtsträgerschaft natürlicher Personen kennt, ist die zwischen „Jedermann“- und „Deutschen“-Grundrechten (vgl. z.B. Art. 2 Abs. 1 GG sowie Art. 12 GG); eine Differenzierung nach Alter oder Fähigkeiten ist dem Grundgesetz unbekannt. Grundlegend hierfür ist das Menschenbild des Grundgesetzes, das in Art. 1 Abs. 1 GG niedergelegt ist. Art 1 Abs. 1 GG schützt die Würde des „Menschen“; diese kommt jedem Menschen allein wegen

⁵ Bundestags-Drucksache 17/12200, S. 263 f., S. 378 ff.

⁶ Steiner, www.hamburger-tage.net/pdf/Hamburger_Rede_2008.pdf, S.4; (letzter Zugriff 10. Juni 2013)

⁷ Vgl. z.B. Bundestagsdrucksache 17/13223, S. 4

⁸ BVerfGE 24, 119, 144

seines „Menschseins“⁹, seines Personseins zu, „ohne Rücksicht auf seine Eigenschaften, seine Leistungen und seinen sozialen Status“¹⁰.

Von Geburt an¹¹ sind Kinder somit eigenständige Grundrechtsträger¹².

2. Kindern stehen alle Grundrechte zu

Die vorliegenden Gesetzesbegründungen suggerieren, dass aus der Tatsache, dass Kinder in der Verfassung bislang sprachlich „nur“ im Kontext mit Eltern und Familie (Art. 6, Art. 7 Abs. 2 GG) auftauchen, ihre Rechte einseitig vom Elternrecht aus betrachtet würden¹³, dass „Reichweite und Grenzen der (Kinder-)Grundrechte in der grundrechtlichen Dogmatik nur innerhalb der Grenzen des durch Art. 6 Absatz 2 Satz 1 GG garantierten Elternrechts inhaltlich bestimmt“ würden¹⁴.

Diese Annahme geht jedoch fehl. Art. 6 Abs. 2 GG in der bestehenden Form garantiert Eltern und Kindern je eigene Rechtspositionen, doch ist die Grundrechtsträgerschaft von Kindern nicht auf dieses Grundrecht beschränkt. Zwar bewegt sich das Kind typischerweise im Familienverbund, weshalb es folgerichtig ist, dass die meisten Konflikte um und mit Kindern im Zusammenhang mit dem elterlichen Erziehungsrecht entstehen. Entsprechend oft befassen sich auch die vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragenen Fälle mit der Dreieckskonstellation Kind-Eltern-Staat.

Ausgehend von diesem Lebenssachverhalt versteht das Bundesverfassungsgericht Art. 6 Abs. 2 GG nicht nur als Abwehrrecht der Eltern gegen staatliche Eingriffe in ihre Erziehungsverantwortung¹⁵, sondern ausdrücklich auch als Grundrecht des Kindes auf eine Erziehung, die sich an seinem individuellen Wohl orientiert. Grundrechtsverpflichtete sind hier auch – insofern eine dogmatische Besonderheit, geschuldet dem Charakter des Art. 6 Abs. 2 GG als dienendem, treuhänderischen Recht – die Eltern¹⁶; eingebürgert hat sich für die Rechtsposition der Eltern auch der Begriff der „Elternverantwortung“¹⁷.

⁹ BVerfGE 87, 209, 228

¹⁰ BVerfGE ebenda, 228

¹¹ Zum Grundrechtsschutz des ungeborenen Kindes vgl. BVerfGE 39, 1

¹² Von der Frage der Grundrechtsträgerschaft strikt zu trennen ist die Diskussion um die Grundrechtsmündigkeit, bei der nicht die Inhaberschaft, sondern die selbständige Geltendmachung des Rechts im Vordergrund steht – diese setzt eine je nach Kind und Grundrecht individuell zu bestimmende Einsichtsfähigkeit des Kindes voraus. Dabei steht aber gerade nicht die (materielle) Frage der Grundrechtsträgerschaft zur Diskussion, sondern nur die (prozessuale) Frage der verfahrensmäßigen Durchsetzung. Vgl. dazu nur Peschel-Gutzeit, FPR 2008, S. 471 ff., S. 472 sowie Schuler-Harms, Kritische Justiz 2009, S. 133 ff., S. 134

¹³ Bundestagsdrucksache 17/10118, S. 1

¹⁴ Bundestagsdrucksache 17/11650, S. 1

¹⁵ BVerfGE 24, 119, 138

¹⁶ BVerfGE 121, 69, 93

¹⁷ Vgl. dazu nur Schmitt-Kammler / von Coelln in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Auflage 2009, Art. 6 Rdnr. 47 m.w.N.

Doch auch dem Staat gegenüber vermittelt Art. 6 Abs. 2 GG den Kindern eigene Ansprüche: nämlich auf Schutz durch die staatliche Gemeinschaft. Der Elternverantwortung stellt Art. 6 Abs. 2 GG das staatliche Wächteramt an die Seite, wonach der Staat eingreifen darf und muss, wenn die Eltern bei der Erziehung versagen und eine Gefährdung des Kindeswohles zu befürchten ist. In diesen Fällen ist der Staat „nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die Pflege und Erziehung des Kindes sicherzustellen. Diese Verpflichtung des Staates folgt nicht allein aus dem legitimen Interesse der staatlichen Gemeinschaft an der Erziehung des Nachwuchses (vgl. § 1 JWG), aus sozialstaatlichen Erwägungen oder etwa aus allgemeinen Gesichtspunkten der öffentlichen Ordnung; sie ergibt sich in erster Linie daraus, daß das Kind als Grundrechtsträger selbst Anspruch auf den Schutz des Staates hat“¹⁸.



Doch damit ist die Grundrechtsstellung des Kindes keineswegs abschließend dargestellt. Selbstverständlich genießen nach geltender Rechtslage auch Kinder wie jeder Mann z.B. das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit¹⁹, auf Religions- und Meinungsfreiheit, auf Versammlungsfreiheit oder auf Schutz vor ungerechtfertigter Ungleichbehandlung, Art. 3 Abs. 1 GG.

Eine Reduzierung der Kindergrundrechte auf Art. 6 Abs. 2 GG lässt sich somit nicht behaupten.

3. Die kindliche Entwicklung ist über Art. 2 Abs. 1 GG vollumfänglich geschützt

Soweit als „Kinderrecht“ ein explizites Grundrecht der Kinder²⁰ bzw. der Kinder und der Jugendlichen²¹ auf freie Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit vorge schlagen wird, so besteht dafür nach geltender Verfassungslage kein Bedarf; es wäre schlicht redundant bzw. zöge mehr Probleme nach sich, als es Vorteile bietet²².

Hinter den Vorschlägen steckt die Idee, dass die Persönlichkeit eines Menschen sich erst „entfalten“ kann, nachdem sie sich zuvor „entwickelt“ hat; deshalb sei es mit Blick auf die Kinder erforderlich, den Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 GG auch sprachlich auf den Prozess des „Person-Werdens“ auszudehnen. Ansonsten drohe eine „Schutzlücke“ für die noch im Werden begriffene Persönlichkeit und ein eklatanter Wertungswiderspruch: Die „fertige“ Persönlichkeit genieße den Schutz des Art. 2 Abs. 1 GG, die noch wachsende und sich ausprägende Persönlichkeit des Kindes jedoch nicht, obwohl sie viel

¹⁸ BVerfGE 24, 119, 144

¹⁹ Vgl. hierzu unlängst die Debatte um die religiös motivierte Beschneidung von Jungen, die mit dem neuen § 1631 d BGB ihren Abschluss fand; dazu z.B. Rixen, NJW 2013, S. 257 ff.

²⁰ So der Vorschlag der SPD-Fraktion, Bundestagsdrucksache 17/13223, S.2

²¹ So der Vorschlag der Fraktion der Linken und einzelner Abgeordneter, Bundestagsdrucksache 17/10118, S. 3

²² Vgl. dazu unten Nr. 8

mehr als der Erwachsene auf Schutz und Unterstützung in ihrem Reifeprozess angewiesen sei²³.

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet diese Vorstellung von zwei zwar aufeinander folgenden, aber sachlich zu trennenden Zeit- und Entwicklungsabschnitten keinen Rückhalt. Das Gericht sieht sogar in Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG die verfassungsrechtliche Verankerung des Kinder- und Jugendschutzes (nicht vorrangig in Art. 6 GG!) und gewährt den Kindern aus diesen Normen heraus ein eigenes Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit. Es hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass Kinder „des Schutzes und der Hilfe“ bedürfen, „um sich zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln“²⁴. An anderer Stelle macht das Bundesverfassungsgericht deutlich, dass „das einzelne Kind (...) aufgrund des GG Art 2 Abs 1 ein Recht auf eine möglichst ungehinderte Entfaltung seiner Persönlichkeit (hat) und damit auch seiner Anlagen und Befähigungen“²⁵. Somit ist klar, dass auch die noch unfertige Persönlichkeit des Kindes von Art. 2 Abs. 1 GG vollumfänglich geschützt ist; das Bundesverfassungsgericht trennt nicht zwischen Person-Werden und Person-Sein.



In der Sache kann diesem einheitlichen Grundrechtsverständnis nur zugestimmt werden: Es erscheint sachfremd, den lebenslangen Prozess der Persönlichkeitsentwicklung, der in der Kindheit beginnt, mit dem Zeitpunkt der Volljährigkeit jedoch regelmäßig nicht beendet ist, durch ein eigenes „Entwicklungsgrundrecht“ in zwei Teile zu spalten. Mit Blick auf die „lebenslängliche“ Fortentwicklung und Ausprägung der Persönlichkeit und die Individualität von Kindern, deren Entwicklung nicht einheitlich oder parallel verläuft, erscheint der Zeitpunkt der Volljährigkeit für das „Ende“ des Entwicklungsgrundrechts auch recht willkürlich.

G. Kirchhof hat darauf hingewiesen, dass „in jeder Entfaltung der Persönlichkeit eine Entwicklung liegt (und) ohne Entwicklung eine Entfaltung nicht möglich ist“²⁶. Art. 2 Abs. 1 GG in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts trägt dieser Vorstellung angemessen Rechnung, indem er Kinder und Erwachsene gleichermaßen je nach ihren Bedürfnissen schützt. Für eine neue Grundrechtsnorm, die den lebenslangen Entwicklungsprozess in zwei Teile zerlegt, besteht aus Sicht der Kinder kein Bedarf.

4. Kinder sind auch vor dem Grundgesetz keine „Objekte“

Den vorliegenden Vorschlägen für die Einfügung von Kinderrechten in die Verfassung gemeinsam ist das Anliegen, die Subjektivität, eigene Rechtsstellung und eigene Rechtspersönlichkeit von Kindern hervorzuheben; die Verfassung sehe Kinder bislang überwiegend nur als „Objek-

²³ Vgl. hierzu Engels, AöR 122, S. 212 ff., S. 222 ff.

²⁴ BVerfGE 83, 130, 140 (Hervorhebung nicht im Original); vgl. auch BVerfGE 79, 51, 63 sowie BVerfGE 121, 69, 92

²⁵ BVerfGE 45, 400, 417

²⁶ Kirchhof, ZRP 2007, S. 149 ff., S. 150 f.

te" der elterlichen Pflege und Erziehung. Dem ist aber nicht so:

Es wurde bereits ausgeführt, dass Kinder nach dem Menschenbild des Grundgesetzes vollwertige und gleichberechtigte Grundrechtsträger sind; eine Differenzierung nach Alter oder Entwicklungsstand findet gerade nicht statt.

Mit Blick auf die Regelung in Art. 6 Abs. 2 GG, die den Eltern Pflege und Erziehung ihrer Kinder anvertraut, hat das Bundesverfassungsgericht zum einen hervorgehoben, dass dieses Recht seinen Ursprung im Wohl des Kindes hat: Das Elternrecht ist ein Recht im Interesse des Kindes und den Eltern nur um des Kindes willen verbürgt²⁷. Im Zentrum des elterlichen Erziehungsrechtes steht das Kind; sein Wohl muss maßgebliche Richtschnur für das elterliche Handeln sein²⁸. Werden diese dem verfassungsrechtlichen Anspruch nicht gerecht, übt die staatliche Gemeinschaft kontrollierend, notfalls intervenierend in Wahrnehmung ihres Wächteramtes ihre „treuhänderische Reserveverantwortung“²⁹ aus - ebenfalls ausschließlich dem Wohle des Kindes verpflichtet. In der verfassungsrechtlichen Dreieckskonstruktion, die Art. 6 Abs. 2 GG zugrunde liegt, stehen das Kind und sein Wohl an der Spitze; die anderen Beteiligten müssen ihre Rechte und Pflichten daran ausrichten.



Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Durchsetzung der Umgangspflicht die eigene (Grund-)Rechtsstellung des Kindes, seine Position als Anspruchsberechtigter auch und gerade im Kontext des elterlichen Erziehungsrechtes noch einmal ausdrücklich hervorgehoben: Das Kind „ist nicht Gegenstand elterlicher Rechtsausübung, es ist Rechtssubjekt und Grundrechtsträger, dem die Eltern schulden, ihr Handeln an seinem Wohl auszurichten“³⁰.

Mag auch sprachlich Art. 6 Abs. 2 GG, unverändert seit 1949, die Kinder „nur“ im Kontext und als Adressaten der elterlichen Pflege und Erziehung nennen, so haben doch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Gestaltungskraft des Gesetzgebers das verfassungsrechtliche „Kindeswohl“ als Bezugspunkt des Elternrechts in einem kontinuierlichen und unumkehrbaren Prozess zu Kinderrechten ausgestaltet³¹. Das elterliche Erziehungsrecht ist kein „Herrschaftsrecht“, da sein Ziel nicht die Fremdbestimmung, sondern die Hinführung zur Selbstbestimmung in verantworteter Freiheit ist³².

„Das Kind hat eigene Würde und eigene Rechte. Als Grundrechtsträger hat es Anspruch auf den Schutz des Staates und die Gewährleistung seiner grundrechtlich verbürgten Rechte.“³³ In eindringlicher Schärfe umreißt das Bundes-

²⁷ BVerfGE 121, 69, 92 f.

²⁸ BVerfG ebenda

²⁹ Kotzur in: Stern / Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 6 Rdnr. 91

³⁰ BVerfGE 121, 69, 93

³¹ Schuler-Harms, Kritische Justiz - Beiheft 1, 2009, S. 133 ff., S. 135

³² Kotzur in: Stern / Becker (Fn. 29), Art. 6 Rdnr. 44

³³ BVerfGE 121, 69, 92

verfassungsgericht die subjektive Rechtsposition des Kindes. Von Objektstellung kann also keine Rede sein.

5. Kinderrechte als soziale Grundrechte passen nicht in die Systematik des Grundgesetzes

Zu den Kinderrechten, die in das Grundgesetz neu aufgenommen werden sollen, gehören auch Ansprüche auf Förderung, Schutz sowie Partizipation bzw. Teilhabe.

So schlagen Abgeordnete und Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen vor, in einem neuen Art. 6 Abs. 2 GG jedem Kind „das Recht auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf den Schutz vor Gefährdungen für sein Wohl“ zu garantieren³⁴. Bei den Abgeordneten und der Fraktion der Linken findet sich eine ähnliche Formulierung, wonach die staatliche Gemeinschaft die Rechte von Kindern und Jugendlichen achtet und schützt, deren bestmögliche Förderung sicherstellt und Rahmenbedingungen schafft für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an gesellschaftlichen Prozessen³⁵.



Von der Aufnahme solcher Kinderrechte ist vor allem aus verfassungssystematischen Gründen abzuraten³⁶:

Die Aufnahme von auf staatliche Leistungen ausgerichteten subjektiven Rechten stellte einen Systembruch im Grundrechtsteil dar. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes verfolgten gerade bei den Grundrechten das Ziel, ausschließlich „hartes“, „einklagbares“ Recht in die Verfassung mit aufzunehmen³⁷; auf die Gestaltung von sozialen Ordnungen mit flankierenden leistungsorientierten Grundrechten wie einem Recht auf Arbeit, Wohnen, Bildung etc. wurde aus verschiedenen Gründen verzichtet. Insofern unterscheidet sich das Grundgesetz von den früher oder zeitgleich entstandenen Landesverfassungen, die in weitem Umfang Aussagen zu „Lebensordnungen“ enthalten – in Anlehnung an die Weimarer Verfassung, die solche ebenfalls vorgehalten hatte, allerdings gerade nicht als unmittelbar geltende, einklagbare Rechte, sondern im Sinne von (programmatischen) Umsetzungsaufträgen an den Gesetzgeber.

Gerade weil gemäß Art. 1 Abs. 3 GG die Grundrechte für Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung unmittelbare Bindungswirkung entfalten, und jeder Eingriff gemäß Art. 19 Abs. 4 GG voll justiziabel ist, liegen Rechte, die auf Leistungen des Staates gerichtet sind, außerhalb der grundrechtlichen Konzeption: Sowohl „Schutz“, „Förderung“, als auch „Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen“ sind als Ziele eines kindlichen Anspruchs viel zu vage, unbestimmt und unpräzise und damit eben gerade nicht unmittelbar einklagbar. Soweit das Bundesverfas-

³⁴ Bundestagsdrucksache 17/11650, S. 3

³⁵ Bundestagsdrucksache 17/10118, S. 1

³⁶ So auch Steiner, Hamburger Rede (Fn. 6), S. 6 sowie der Verfassungsausschuss des Deutschen Anwaltsvereins, AnwBl 2011, S. 170 ff., S. 172, S. 174

³⁷ Zacher in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 1989, § 134, Rdnr. 33

sungsgericht aus dem Grundrechtskatalog subjektive Rechte auf staatliche Leistungen anerkennt, wie z.B. den Anspruch auf das Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V. mit Art. 2 Abs. 1 GG, beschränkt es sich entsprechend auf die Kontrolle, ob die vorgehaltene staatliche Leistung sich noch im Rahmen dessen bewegt, was der Einzelne als Minimum verlangen kann - ob also das Untermaßgebot³⁸ eingehalten ist. Ansonsten hat es in ständiger Rechtsprechung sehr eindrücklich klargestellt, dass die Einräumung von subjektiven Rechten, also von konkreten Ansprüchen gegen den Staat, Sache des einfachen Gesetzgebers ist. Diesem kommt nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes in unserem Gemeinwesen die Aufgabe zu, unter Abwägung der verschiedenen Interessen und auch der finanziellen Möglichkeiten die Ansprüche der Bürger konkret festzulegen - und sie notfalls mit einfacher Mehrheit nachzujustieren, wenn die Verhältnisse sich ändern oder die Interessen sich verschieben³⁹.



Nähme man heute soziale Grundrechte in den Katalog der Artikel 1 bis 19 GG mit auf, entstünde - zu Recht! - der Eindruck, dass diese Verfassungsnormen genauso wirksam, weil vor dem Bundesverfassungsgericht einklagbar sind wie die bereits bestehenden Grundrechte. Diese Hoffnung kann sich jedoch wegen der Offenheit und Weite, der Ausfüllungsbedürftigkeit der grundrechtlichen Gewährleistung durch den Gesetzgeber nicht erfüllen; das Bundesverfassungsgericht wird in der Mehrheit der Fälle - solange das Untermaßgebot gewahrt ist - die Sache an den einfachen Gesetzgeber „zurückverweisen“, dem im übrigen bei der konkreten Umsetzung des Schutzauftrages ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt. Die Folge wäre ein starkes Gefühl der Enttäuschung bei den Betroffenen, in der Folge womöglich ein Ansehensverlust für unser Grundgesetz, dessen Stärke im Grundrechtsschutz gerade aus seiner unmittelbaren Justiziabilität herrührt.

6. Das Kindeswohl hat auch ohne Grundgesetzergänzung besonderes Gewicht bei staatlichen Entscheidungen

„Bei allem staatlichen Handeln ist das Wohl des Kindes besonders zu berücksichtigen“ - mit dieser Formulierung soll die Regelung des Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) aufgegriffen und als „Optimierungsgebot“ zugunsten von Kinderinteressen bei staatlichen Entscheidungen in das Grundgesetz integriert werden⁴⁰.

³⁸ Vgl. dazu nur Manssen, Staatsrecht II, 7. Auflage 2010, Rdnr. 52

³⁹ Vgl. dazu aus jüngerer Zeit BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012-1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Rdnr. 66 f. (juris): „Der Umfang des Leistungsanspruchs kann nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden. Der Gesetzgeber muss ihn vielmehr konkret nach den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation der Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten bestimmen.“ Ebendort heißt es auch: Dem Gesetzgeber „obliegt es, den Leistungsanspruch in Tatbestand und Rechtsfolge zu konkretisieren“ (Rdnr. 67).

⁴⁰ So der Vorschlag von Abgeordneten und Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen, Bundestagsdrucksache 17/11650, S. 3, S.6

Eine solche Übernahme der „Vorfahrtsregelung“ für Kinderinteressen aus der UN-Kinderrechtskonvention brächte jedoch für die Stellung der Kinder in staatlichen Entscheidungsprozessen keinen profunden Mehrwert, denn, wie der Gesetzesentwurf selbst zu Recht feststellt, entfaltet Art. 3 Abs. 1 UN-KRK bereits jetzt als unmittelbar geltendes und anwendbares Recht seine Rechtswirkung und verpflichtet Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zur vorrangigen Berücksichtigung von Kinderinteressen.

Die UN-KRK ist in Deutschland aufgrund des Zustimmungsgesetzes vom 17. Februar 1992 nach ihrer Ratifizierung am 6. März 1992 für Deutschland am 5. April 1992 in Kraft getreten; die bei der Ratifizierung von der Bundesregierung mit abgegebene Vorbehaltserklärung zu einer unmittelbaren innerstaatlichen Anwendung hat diese am 15. Juli 2010 zurückgenommen⁴¹. Damit stellt die UN-KRK heute unmittelbar geltendes Bundesrecht dar.

Umstritten geblieben ist jedoch auch nach der Rücknahme der Vorbehaltserklärung die Frage, welche der UN-KRK Normen im einzelnen nun unmittelbar Geltung beanspruchen können und Rechte und Pflichten begründen, und welche Normen der weiteren Ausgestaltung und Umsetzung durch den (zuständigen) Gesetzgeber bedürfen⁴². Für Art. 3 Abs. 1 UN-KRK stellt sich diese Frage jedoch nicht:



Art. 3 Abs. 1 UN-KRK, der die vorrangige Berücksichtigung von Kinderinteressen anordnet, gehört zu den wenigen Normen der UN-KRK, die „nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sind, wie innerstaatliche Vorschriften rechtliche Wirkung zu entfalten, also dafür keiner weiteren normativen Ausfüllung bedürfen“⁴³.

Damit resultiert die Verpflichtung aller drei staatlichen Gewalten, den Vorrang des Kindeswohls bei sämtlichen Maßnahmen, sei es Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung zu beachten, bereits jetzt aus der unmittelbar geltenden und anwendbaren Regelung des Art. 3 Abs. 1 UN-KRK.

Eine zusätzliche Verankerung des gleichen Rechtsbefehls im Grundgesetz brächte außer einer optischen Klarstellung wenig Gewinn, denn Verwaltung und Rechtsprechung sind bereits gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an „Gesetz und Recht“ gebunden; dazu gehört auch die Bundesrecht gewordene völkerrechtliche Norm, die nach dem Gebot des völkerrechtsfreundlichen Verhaltens auch bei Auslegung und Anwendung sonstiger Normen Beachtung finden muss.

Auch der Gesetzgeber ist gemäß Art. 25 GG gehalten, sich völkerrechtsfreundlich zu verhalten und die selbst eingegangene Verpflichtung im Rahmen seiner Gesetzgebungsaufgabe in Zukunft zu befolgen.

⁴¹ Zur Geschichte der UN-KRK, ihren völkerrechtlichen Implikationen und den Fragen ihrer Geltung und unmittelbaren Anwendbarkeit im einzelnen OVG Lüneburg, Beschluss vom 2.10. 2012, 8 LA 209/11, Rdnr. 12 ff. (juris); vgl. auch Cremer, AnwBl 2011, S. 159 ff.

⁴² Benassi, NDV 2012, S. 97 ff., S. 98

⁴³ OVG Lüneburg aaO, Rdnr. 16 ff.

Diese Verpflichtung ließe sich zwar möglicherweise verstärken, wenn man – wie gewünscht – die Abwägungsregel ins Grundgesetz integriert und damit zu einem Teil der „verfassungsmäßigen Ordnung“ macht, die auch den Gesetzgeber ausdrücklich bindet, Art. 20 Abs. 3 GG. Allerdings steht auch hier zu befürchten, dass mit der Aufnahme des „Optimierungsgebotes“ wiederum Erwartungen geweckt werden, die nicht immer erfüllt werden können – denn auch eine „vorrangige“ Berücksichtigung von Kinderinteressen kann im Einzelfall so aussehen, dass andere Rechtsgüter und Interessen sich ausnahmsweise durchsetzen⁴⁴. Wenn der Gesetzgeber in einem konkreten Gesetzesvorhaben aus guten Gründen trotz vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls im Abwägungsprozess dieses im Ergebnis hintanstellt, wäre ein solches Ergebnis zwar sach- und auch verfassungsgemäß, aber den Betroffenen wohl nur schwer zu vermitteln – was wiederum Enttäuschung über das Grundgesetz und damit eine Schwächung seiner Akzeptanz nach sich ziehen könnte.



Im übrigen ist daran zu erinnern, dass bereits nach geltender Verfassungslage das Kindeswohl für den Gesetzgeber Orientierungsmaßstab und Richtlinie ist⁴⁵. Das Kindeswohl ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die „zentrale Leitidee“⁴⁶ des Art. 6 Abs. 2 GG, die staatliches, auch gesetzgeberisches Handeln in Wahrnehmung von Wächteramt und Schutzverpflichtungen anleitet und bestimmt. Denn das Wächteramt des Staates resultiert letztlich aus dem Schutzbedürfnis des Kindes, das wiederum aus seiner Menschenwürde und seinem Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit fließt⁴⁷.

7. Eine bloße Staatszielbestimmung wird den Kindern als Grundrechtsträgern nicht gerecht

Die staatliche Gemeinschaft trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen, heißt es übereinstimmend in den Vorschlägen von SPD- und Linken-Fraktion und Abgeordneten (dort ergänzt um „jugendgerechte“ Lebensbedingungen); rechtstechnisch wird der Vorschlag als „objektiver Förderungs- und Ordnungsauftrag“ an alle staatlichen Entscheidungsträger in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung bezeichnet. In der verfassungsrechtlichen Terminologie ist auch der Begriff „Staatszielbestimmung“ für solche Regelungen gebräuchlich; neben den Strukturentscheidungen in Art. 20 GG findet sich eine Staatszielbestimmung namentlich in Art. 20 a GG zugunsten der natürlichen Lebensgrundlagen und des Tierschutzes.

Die Implementierung einer Staatszielbestimmung zugunsten von Kindern überzeugt nicht.

⁴⁴ So ausdrücklich BVerfG, Beschluss vom 10. Februar 2011, 1 B 22/10, Rdnr. 4 (juris): Art. 3 Abs. 1 UN-KRK gebiete nicht, dass das Kindeswohl „generell und ausnahmslos“ Vorrang vor sonstigen öffentlichen Interessen habe.

⁴⁵ Kotzur in: Stern / Becker (Fn. 29), Art. 6 Rdnr. 69 m.w.N.

⁴⁶ Schmitt-Kammeler / von Coelln in: Sachs (Fn. 17), Art. 6 Rdnr. 59 m.w.N.

⁴⁷ BVerfGE 24, 119, 144

Generell wird die Aufnahme von Staatszielbestimmungen ins Grundgesetz weitgehend kritisch gesehen, da eine gehäufte Festschreibung politischer Zielsetzungen den Gestaltungsspielraum des demokratischen Gesetzgebers nicht unerheblich einengt. Außerdem nimmt die Wertigkeit des einzelnen Staatsziels ab, umso mehr Ziele ins Grundgesetz hineinkommen und vom Gesetzgeber zu gewichten sind⁴⁸.

Von diesen allgemeinen Bedenken abgesehen ist ein Staatsziel „kindgerechte Lebensbedingungen“ weder nötig, noch trägt es der grundrechtlichen Stellung von Kindern und Jugendlichen ausreichend Rechnung⁴⁹.

Oben wurde bereits ausgeführt, dass der Staat gemäß Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG, die Kindern als selbständigen Individuen vollumfänglich zugutekommen, verpflichtet ist, ihren Schutz und ihre ungehinderte Entwicklung zu gewährleisten. „Der Gesetzgeber ist verpflichtet, Lebensbedingungen des Kindes zu sichern, die für sein gesundes Aufwachsen erforderlich sind“, hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, und ergänzt: „Dem Staat sind insofern eigene Pflichten gegenüber den Kindern auferlegt, die den elterlichen Pflege- und Erziehungsauftrag unterstützen und ergänzen“⁵⁰.



Resultiert somit der Verfassungsauftrag zum Kinder- und Jugendschutz bereits aus den kindlichen Grundrechten, so besteht für eine Staatszielbestimmung kein Bedarf mehr. Außerdem liefe eine den Kindern verpflichtete Staatszielbestimmung Gefahr, den bestehenden verfassungsrechtlichen Schutz zu relativieren – denn der grundrechtliche Schutz ist subjektiv-rechtlich verbürgt und damit voll justiziabel, ein nur objektiv-rechtlich wirkender Förder- und Ordnungsauftrag jedoch gerade nicht.

8. Die vorgeschlagenen Grundrechtsnormen werfen neue Fragen auf

Da ich die Aufnahme von Kinderrechten generell kritisch sehe, möchte ich auf die vorliegenden Vorschläge im einzelnen nicht näher eingehen, nur anhand von zwei Beispielen deutlich machen, dass hier auch im Detail Fallstricke lauern. Bei Änderungen im Verfassungstext ist Vorsicht geboten, und die verfassungsrechtlichen Auswirkungen der vorliegenden Vorschläge erscheinen mir noch nicht ganz absehbar.

Zwei Beispiele möchte ich herausgreifen:

8.1

Das oben unter Punkt 3. bereits erwähnte neue Kindergrundrecht auf „Entwicklung und Entfaltung“ einer eigenen Persönlichkeit – in Ergänzung zur „Entfaltung“ der eigenen Persönlichkeit, die Art. 2 Abs. 1 GG allen Menschen garantiert, ist zwar sprachlich eng an Art. 2 Abs.

⁴⁸ Hohmann-Dennhardt, FPR 2012, S. 185 ff.

⁴⁹ So auch G. Kirchhof, ZRP 2007, S. 149 ff., S. 151; skeptisch auch Wiesner, ZKJ 2008, S. 225 ff., S. 228

⁵⁰ So jüngst wieder BVerfG, Urteil vom 19. Februar 2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09, Rdnr. 42(juris)



1 GG angelehnt - jedoch mit einem ganz erheblichen Unterschied: Es weist keine Schrankenregelung auf. Während bei Art. 2 Abs. 1 GG die sogenannte Schrankentrias letztlich als „einfacher“ Gesetzesvorbehalt im Sinne der „verfassungsmäßigen Ordnung“ das Grundrecht unter Beachtung des Gebots der Verhältnismäßigkeit einschränkbar macht, verzichtet das Kindergrundrecht auf eine entsprechende Regelung. Beide Gesetzesentwürfe, die diese Fassung vorschlagen, äußern sich zu dieser Abweichung nicht, so dass offen ist, ob diese Differenzierung gewollt ist. Unterstellt, es handelt sich hier um einen absichtlichen Verzicht, so führte dieser dogmatisch dazu, dass ein Eingriff in die Entwicklung und Entfaltung der Kinderpersönlichkeit nur durch ein Gesetz gerechtfertigt werden kann, das seinerseits dem Schutz von Grundrechten oder anderen Gütern mit Verfassungsrang dient (kollidierendes Verfassungsrecht / verfassungsimmanente Schranken) - die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffs sind also deutlich höher als bei Erwachsenen, die sich „nur“ auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen können. Dies erscheint im Hinblick auf die sich in der Lebenswirklichkeit stellenden Konflikte und die Vielzahl von möglichen Kollisionssituationen, aber auch mit Blick auf die damit vorgenommene Ungleichbehandlung von Kindern und Erwachsenen in einem doch einheitlichen Lebenssachverhalt, der sich nur schwer voneinander abgrenzen lässt, zumindest problematisch⁵¹.

8.2

Heikel scheint mir auch der Vorschlag, in den Grundrechten zu verankern, dass die staatliche Gemeinschaft Kindern und Jugendlichen die „bestmögliche Förderung“ sicherstellen soll. Als an den Staat adressierte Norm (Art. 1 Abs. 3 GG) hätte eine solche Vorgabe zur Folge, dass der Staat, vornehmlich in Gestalt der öffentlichen Schul- und Kindergartenträger, objektiv verpflichtet wäre, allen Kindern die bestmögliche Förderung angedeihen zu lassen; spiegelbildlich hätten diese das Recht, die bestmögliche Förderung für sich selbst auch einzuklagen (Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG)

Es dürfte unbestritten sein, dass unser Schulsystem von der „bestmöglichen“ Förderung jedes einzelnen Kindes, sei es nun hochbegabt, oder sei es wegen individueller Schwächen besonders förderungsbedürftig, trotz vielfältiger Anstrengungen weit entfernt ist. Angesichts leerer Kassen, durchschnittlichen Klassenstärken von 30 Kindern und Schulgebäuden, teilweise auch Schulausstattung aus dem letzten Jahrhundert kann wohl auch nichts anderes erwartet werden. Gäbe man den Kindern aber nun ein einklagbares Grundrecht auf staatliche, „bestmögliche“ Förderung, so wäre der Staat wegen der Bindungskraft des Grundgesetzes sofort und unmittelbar verpflichtet, „bestmögliche Förderung“ zu gewährleisten - ohne Rücksicht auf die Kosten. Denn die Grundrechte binden gemäß Art. 1 Abs. 3 GG auch den (Haushalts-) Gesetzgeber; eine Berufung auf „leere Kassen“ könnte gegenüber dem Rechtsanwendungsbefehl des Art. 1 Abs. 3 GG nicht durchgreifen. Damit aber verpflichtete sich der Staat zu Leistungen und Anstrengungen, die einzulösen er nicht in der

⁵¹ So auch Herdegen, FamRZ 1993, S. 374 ff., S. 381

Lage sein dürfte. Die Folge wäre wiederum Enttäuschung bei Kindern und Eltern über ein „leeres“ Versprechen in der Verfassung – eine Bürde, die man dem Grundgesetz und seiner bislang hohen Akzeptanz nicht auferlegen sollte.

Wer Kindern „bestmögliche Förderung“ angedeihen lassen will, muss nicht das Grundgesetz ändern, sondern bei der Verteilung von Haushaltsmitteln und bei der Personalplanung die entsprechenden Prioritäten setzen. Das zu tun, steht den zuständigen Gesetzgebungsorganen offen – es fehlt nur die Entschlossenheit zum Handeln.

Würde die staatliche Gemeinschaft durch die Verfassung zur bestmöglichen Förderung verpflichtet, so hätte dies aber auch auf anderer Ebene noch Konsequenzen, die womöglich nicht ausreichend bedacht wurden: Denn durch eine solche Verpflichtung verschöbe sich das bislang sorgfältig austarierte Verhältnis zwischen Kindern, Eltern und Staat, und zwar in Richtung der staatlichen Eingriffsrechte und -pflichten. Kinder würden gegen ihre Eltern in Stellung gebracht, und das Primat der elterlichen Erziehungsverantwortung würde zugunsten des Staates in Frage gestellt. Das staatliche Wächteramt über die Erziehungsarbeit der Eltern erhielte eine andere Qualität, wenn der Staat nicht mehr nur die Abwehr von Kindeswohlgefährdungen gewährleisten soll, sondern darüber hinaus auch noch die „bestmögliche“ Förderung der Kinder. Die Schwelle des staatlichen Eingreifens würde sehr weit nach vorne geschoben; der Staat müsste bereits dann in das Eltern-Kind-Verhältnis intervenieren, wenn die Eltern dem Kind die „bestmögliche“ Förderung versagen – und Kinder könnten wegen der Justiziabilität der Grundrechte ein entsprechendes Tätigwerden staatlicher Stellen gegen ihre Eltern auch verlangen. Ein staatliches Eingreifen wäre dann schon zu befürchten, wenn Familien, in denen zu Hause nicht deutsch gesprochen wird, ihre Kinder nicht in die Kita schicken, oder wenn sich Eltern bei der Entscheidung über die weiterführende Schule nicht für die besser ausgestattete, aber teure Privatschule entscheiden – oder wenn Eltern, aus welchen Gründen auch immer, einem musikalisch talentierten Kind den Besuch der Musikschule verweigern (müssen). Die Beispiele sind plakativ, zeigen aber die Schwierigkeiten, die aus dem Gebot der bestmöglichen Förderung resultierten.

Bislang liegt die Entscheidung über Erziehungsfragen bei den Eltern; diese entscheiden grundsätzlich frei von staatlichem Einfluss nach eigenen Vorstellungen darüber, wie sie ihrer Elternverantwortung gerecht werden wollen. Ziel, Inhalt und Methoden der elterlichen Erziehung liegen im Verantwortungsbereich der Eltern⁵². Das Grundgesetz verlangt von den Eltern weder die „bestmögliche Erziehung“ noch hält es über das staatliche Wächteramt ein „Erziehungsoptimierungsgebot“ bereit⁵³. Es toleriert auch eine nur „gute“, sogar nur eine befriedigende Erziehung durch die Eltern, es nimmt Fehlschläge in Kauf und lässt Eingriffe des Staates erst dann zu, wenn das Kindeswohl gefährdet ist. Das Bundesverfassungsgericht hat stets deutlich gemacht, dass „nicht jedes Versagen und nicht

⁵² BVerfGE 107, 104, 117 m. w. N. auf die ständige Rechtsprechung; vgl. auch BVerfGE 99, 216, 232

⁵³ Kotzur in: Stern / Becker (Fn. 29), Art. 6 Rdnr. 91 m.w.N.

jede Nachlässigkeit" den Staat berechtigen, die Erziehungsbefugnis der Eltern einzuschränken oder gar auszuschalten, und nach seiner Rechtsprechung gehört es auch nicht zum staatlichen Wächteramt, gegen den Willen der Eltern für eine bestmögliche Entwicklung des Kindes zu sorgen⁵⁴. Das Grundgesetz nimmt sogar die Möglichkeit in Kauf, „dass das Kind durch einen Entschluss der Eltern Nachteile erleidet, die im Rahmen einer nach objektiven Maßstäben betriebenen Begabtenauslese vielleicht vermieden werden könnten“⁵⁵.

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben angesichts der Erfahrungen einer weitgehend „verstaatlichten“ Kindererziehung in der Diktatur des Nationalsozialismus die Rolle des Staates auf ein Wächteramt zurückgedrängt und den Eltern die primäre Verantwortung für das Wohl des Kindes übertragen⁵⁶ – ausgehend von dem Gedanken, dass diejenigen, die einem Kind das Leben schenken, von Natur aus berufen und bereit sind, die Verantwortung für dessen Pflege und Erziehung zu übernehmen⁵⁷. Das Grundgesetz baut zum Wohle des Kindes vorrangig auf die Familie und verordnet dem Staat insoweit Zurückhaltung⁵⁸. Die Auswirkungen einer Verschiebung dieser Gewichtungen sollten sorgfältig bedacht werden.



9. Zur Stärkung von Kinderrechten ist nicht der verfassungsändernde, sondern der einfache Gesetzgeber berufen

Um es klar auszusprechen: Wenn die rechtliche Situation von Kindern konkret verbessert werden soll, muss nicht der verfassungsändernde, sondern der einfache Gesetzgeber tätig werden.

Die Verfassung ist, wie oben bereits dargelegt, für die Gewähr von Ansprüchen, Leistungen und Verfahrensrechten strukturell nicht geeignet; nach unserer Verfassungsordnung ist es Aufgabe des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, konkrete subjektive Rechte auf einfachgesetzlicher Ebene festzuschreiben. Auf lange Sicht gesehen entstünde nur Enttäuschung, wenn die Verfassung mit Leistungs-, Schutz- und Förderaufträgen zugunsten der Kinder „aufgeladen“ würde, die aber zu ihrer Wirksamkeit wiederum auf das Tätigwerden, die Umsetzung und Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber angewiesen wären – die Verfassung liefe so Gefahr, ihre Strahlkraft und ihren „guten Ruf“, der maßgeblich durch die unmittelbare Geltung der Grundrechte begründet ist, zu verlieren.

Der Gesetzgeber hat es in der Hand, die Situation der Kinder auch rechtlich wirksam zu verbessern, und er hat sich dieser Verpflichtung in der Vergangenheit stets erfolgreich unterzogen⁵⁹, nicht selten angestoßen durch die

⁵⁴ BVerfG 107, 104, 118; BVerfGE 60, 79, 91

⁵⁵ BVerfGE 34, 165, 184

⁵⁶ BVerfGE 24, 119, 142

⁵⁷ BVerfGE 119, 150; vgl. dazu auch Kotzur in: Stern / Becker (Fn. 29), Art. 6 Rdnr. 5

⁵⁸ G. Kirchhof, ZPR 2007, S. 149 ff., S. 152

⁵⁹ Vgl. insoweit die Übersicht bei Peschel-Gutzeit, FPR 2008, S. 471 ff.; vgl. auch zum am 01.01.2012 in Kraft getretenen

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das die Rechtsstellung der Kinder nach dem Grundgesetz ebenfalls kontinuierlich ausgebaut und fortentwickelt hat⁶⁰.

Der Gesetzgeber kann, sei es auf Bundes-, sei es auf Landesebene, sowohl das materielle Recht als auch die flankierenden Verfahrensrechte so ausgestalten, dass Kindern konkrete Rechte zustehen, und dass sie sie auch selbständig geltend machen können. Er kann zu jeder Sachmaterie eine Regelung finden, die die Interessen von Kindern im Verhältnis zu den Eltern, aber auch zu Dritten, angemessen berücksichtigt oder stärkt. Die Regelungen, die der Gesetzgeber schafft, binden und verpflichten Verwaltung und Rechtsprechung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG und werden auf diese Weise umfassend verbindlich. Vor allem aber hat es der Gesetzgeber kraft seiner Haushaltshoheit in der Hand, den gesetzlichen Vorkehrungen zum Kinderschutz auch Leben einzuhauchen: indem er nämlich die finanziellen und personellen Mittel zur Verfügung stellt, an denen die Umsetzung der vorhandenen Fördermöglichkeiten so oft scheitert.



„Was hier fehlt, ist also nicht die verfassungsrechtliche Vorgabe, vielmehr der hinreichende politische Wille, unter den sonstigen politischen Anliegen Kinderbelangen einen vorrangigen Stellenwert beizumessen“, meint die frühere Verfassungsrichterin Hohmann-Dennhardt⁶¹, und zum selben Schluss gelangt auch Ex-Verfassungsrichter Udo Steiner: „Was das Kind an Schutz durch Recht benötigt, ist vorhanden. Was es braucht, ist der politische und administrative Wille zum Vollzug dieses Rechts und die erforderlichen sachlichen und personellen Ressourcen.“⁶²

10. Verfassungspolitischer Kompromissvorschlag

Besteht auch rechtlich gesehen kein Bedarf für die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung bzw. wären solche wegen ihrer eher leistungsrechtlichen Ausrichtung mit der Systematik des Grundgesetzes nur schwer zu vereinbaren, so ist doch den Befürwortern von Kindergrundrechten zuzugestehen, dass eine Aufnahme der Kinder in den Verfassungstext ein starkes Signal an die Verantwortlichen in Staat und Gesellschaft aussendete, Kinder noch stärker als bisher als eigenständige Rechtsträger wahrzunehmen, anzuerkennen und zu behandeln⁶³.

Um diesem Anliegen entgegenzukommen, aber gleichzeitig die oben dargelegten, mit sozialen Grundrechten oder Staatszielbestimmungen verbundenen Probleme zu vermeiden, könnte der Vorschlag des Verfassungsrechtsausschusses des Deutschen Anwaltsvereins aufgegriffen werden, der eine schlichte Ergänzung des Art. 6 Abs. 1 GG vorsieht⁶⁴:

„Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen“ (Bundeskinderschutzgesetz, BKiSchG, BGBl I, S. 2975) Maywald, FPR 2012, S. 199 ff.

⁶⁰ Vgl. dazu Hohmann-Dennhardt, FPR 2012, S. 185 ff., S. 186

⁶¹ Hohmann-Dennhardt, FPR 2012, S. 185 ff., S. 186

⁶² Steiner, Hamburger Rede (Fn. 6), S. 4

⁶³ Hohmann-Dennhardt, FPR 2012, S. 185 ff., S. 187

⁶⁴ AnwBl 2011, S. 170 ff.

„Ehe, Familie und Kinder stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung.“

Bereits bei der Entstehung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat stand eine ähnliche Formulierung⁶⁵ zur Diskussion, mit der vor allem der besonderen Schutzbedürftigkeit des Kindes, sei es ehelich oder nicht-ehelich, Rechnung getragen werden sollte; der Vorschlag konnte sich im Ergebnis jedoch nicht durchsetzen⁶⁶.

Der Formulierungsvorschlag des Deutschen Anwaltsvereins könnte das allgemeine Bewusstsein für Kinderrechte in der Gesellschaft verstärken, Kinder in der Verfassung sichtbar machen und den Staat in allen drei Gewalten verpflichten, Kinder besonders zu schützen. Die Anordnung des Art. 3 Abs. 1 UN-KRK rückte damit in den Rang von Verfassungsrecht und bekräftigte die besondere Bedeutung von Kindeswohlbelangen in staatlichen Abwägungs- und Entscheidungsprozessen. Der Schutzauftrag fügte sich in die vorhandene Systematik von Art. 6 GG ein, führte nicht zu einer Verschiebung im Kind-Eltern-Staat-Verhältnis, vermied Systembrüche und stärkte die vorhandene Grundrechtsstellung der Kinder – in ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit.



Fazit

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass es der Aufnahme von Kindergrundrechten in die Verfassung nicht bedarf; die Grundrechte des Grundgesetzes stehen bereits nach geltender Rechtslage Kindern vollumfänglich zu. Kindergrundrechte als soziale Grundrechte sind mit der Systematik des Grundgesetzes nicht vereinbar; Staatszielbestimmungen werden den Kindern als Grundrechtsinhabern nicht gerecht. Der Vorrang des Kindeswohls bei staatlichen Entscheidungen ist rechtlich gesichert.

Will man dem Anliegen, Kinder in der Verfassung „sichtbar“ zu machen, aus verfassungspolitischen Erwägungen Rechnung tragen, so empfiehlt es sich, diese in die bestehende Regelung des Art. 6 Abs. 1 GG mit aufzunehmen.

⁶⁵ „Ehe, Familie und Kind genießen den besonderen Schutz der Verfassung.“

⁶⁶ Zur Entstehungsgeschichte von Art. 6 GG vgl. Zacher in: Isensee / Kirchhof (Fn. 37), § 134, Rdnr. 24 ff., Rdnr. 30