

**W o r t p r o t o k o l l \*)**

13. Sitzung

der Kommission zur Wahrnehmung  
der Belange der Kinder

**Montag, 20. November 2006, 13.00 Uhr**  
**Berlin, PLH (Paul-Löbe-Haus), Raum 2.200**

Vorsitz: Marlene Rupprecht (SPD)

**Öffentliches Expertengespräch**  
zum Thema  
**„Kinderrechte in die Verfassung“**

\*) redaktionell überarbeitete Tonbandabschrift

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
Anwesenheitslisten	3
Liste der Sachverständigen	7
Fragenkatalog	8
Sprechregister	10
Wortprotokoll	11
Anlagen	53









## Liste der Sachverständigen

### **Heinz Hilgers**

Präsident des Deutschen Kinderschutzbundes e. V.

### **Prof. Dr. Peter M. Huber**

Universität München

### **Dr. Kurt-Peter Merk**

Rechtsanwalt

Universität München

Deutsches Kinderhilfswerk e. V.

### **Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit**

Justizsenatorin Hamburg und Berlin a. D.

### **Dr. Jörg Maywald**

Geschäftsführer der Deutschen Liga für das Kind

Sprecher der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention

**Fragen für die öffentliche Anhörung zum Thema „Kinderrechte in die Verfassung“ am 20. November 2006, 13.00 bis 16.00 Uhr**

1. Im Grundgesetz finden Kinder im Artikel 6 GG Erwähnung. Sind Kinder danach originäre Rechtssubjekte, wie würden Sie dies beurteilen?

Trägt das Grundgesetz in seiner jetzigen Fassung dem Stand der Rechtsprechung hinreichend Rechnung, nach der das Kind als „ein Wesen mit eigener Menschenwürde und eigenem Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit“ anzusehen und eine „verfassungsrechtliche Sicherung des Kindeswohls“ zu gewährleisten ist?

Wie ist das Verhältnis von Kinderrechten zu den verfassungsrechtlich garantierten Elternrechten zu beurteilen? Hätte die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz Folgen im Hinblick auf einen Gleichrang/Vorrang vs. Elterninteressen?

Würde sich durch eine Klarstellung/Stärkung der Rechte von Kindern die Rolle des staatlichen Wächteramtes verändern?

Gibt es Gründe, die gegen die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz sprechen?

2. Was würde die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz für Kinder und Jugendliche konkret bewirken?

Hätten Kinder eine stärkere Stellung in behördlichen und gerichtlichen Familienangelegenheiten, z. B. in Sorgerechtsangelegenheiten, bei Vormund- und Pflegschaften, im Adoptions- und Abstammungsrecht?

Würde sich daraus für sie oder einen Vertreter (z. B. auch Jugendamt) in Fällen von Misshandlungen durch die Eltern und daraus resultierenden Schäden und Folgeschäden das Recht ergeben, Schadensersatz gegen die Eltern geltend zu machen?

Hätten Kinder bei staatlichen Entscheidungen, die nicht im Zusammenhang mit Artikel 6 GG stehen, eine stärkere Position, z. B. im Ausländerrecht, Baurecht und anderen Rechtsgebieten?

Welche Konsequenzen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen wären aus der Verfassung abzuleiten? Würde die angestrebte Verfassungsänderung bedeuten, dass die Partizipation von Kindern und Jugendlichen neu bewertet werden müsste, wenn ja, wie?

3. Kann die Aufnahme von Kinderrechten die Kinderfreundlichkeit in Deutschland positiv beeinflussen? Inwieweit kann sich die Verfassungsänderung positiv auf die Praxis der Kommunen (z. B. in der Stadtplanung oder der Jugendhilfe) auswirken?

Wären aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich gebotene Veränderungen im Schulrecht zu erwarten oder zu fordern?

4. Ergibt sich aus der Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung Reformbedarf auf anderen Rechtsgebieten?

5. Ergeben sich aus der UN-Kinderrechtskonvention oder der vorgesehenen EU-Grundrechtecharta Vorgaben oder Anregungen, die das deutsche Verfassungsrecht aufgreifen sollte?

Welche Bedeutung messen Sie dem Vorrangigkeitsprinzip von Kinderinteressen bei, wie wir es in Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention und in Artikel 24 der EU-Grundrechtecharta finden? Sollte das Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung von Kinderinteressen in das Grundgesetz aufgenommen werden?

6. Ist die Rechtstellung von Kindern nach einzelnen Landesverfassungen besser als die nach der derzeitigen Fassung des Grundgesetzes?

Welche Erkenntnisse gibt es aus anderen vergleichbaren Ländern auf europäischer Ebene?

7. An welcher Stelle und in welcher Formulierung halten Sie die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz für sinnvoll?

Was halten Sie für erfolgversprechender, spezielle Kinderrechte in das Grundgesetz zu integrieren oder ggf. sie als Staatsziel festzuschreiben?

Sollte der Verfassungsgeber die Aufnahme von Individualrechten des Kindes durch eine Staatszielbestimmung, „für kindgerechte Lebensbedingungen Sorge zu tragen“, ergänzen?

8. Welchen weiteren Handlungsbedarf sehen Sie für die Bundespolitik nach der Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung?

9. Inwiefern ergeben sich finanzielle Auswirkungen durch die Aufnahme von Kinderrechten und deren Umsetzung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene?

10. Hätte eine Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung Auswirkungen auf die Rücknahme der einschränkenden Interpretationserklärungen der Bundesrepublik Deutschland gegen die UN-Kinderrechtskonvention?

## Sprechregister

### Kinderkommission

### Seite

Vorsitzende Marlene <b>Rupprecht</b> (SPD)	11, 14, 16, 20, 21, 24, 26, 30, 32, 33, 34, 37, 39, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 50, 51, 52
Michaela <b>Noll</b> (CDU/CSU)	25, 41
Miriam <b>Gruß</b> (FDP)	25, 42
Diana <b>Golze</b> (DIE LINKE.)	25, 42
Ekin <b>Deligöz</b> (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	26, 42
Jürgen <b>Kucharczyk</b> (SPD)	41

### Sachverständige

Herr Heinz <b>Hilgers</b>	12, 30, 40, 50
Herr Prof. Dr. Peter M. <b>Huber</b>	20, 28, 37, 43, 51
Herr Dr. Kurt-Peter <b>Merk</b>	14, 32, 44
Frau Dr. Lore Maria <b>Peschel-Gutzeit</b>	16, 27, 34, 47
Herr Dr. Jörg <b>Maywald</b>	21, 33, 46, 50

### Bundesregierung

Bundesministerin, Dr. Ursula <b>von der Leyen</b>	24, 51
---	--------

Beginn: 13.10 Uhr

**Vorsitzende:** Guten Tag meine Damen und Herren. Ich begrüße Sie herzlich in der Kinderkommission des Deutschen Bundestages zur öffentlichen Anhörung „Kinderrechte in die Verfassung“. Wir wollen uns heute drei Stunden lang damit auseinandersetzen, ob Kinderrechte explizit in der Verfassung verankert werden sollten. Ich darf kurz die Mitglieder der Kinderkommission vorstellen: Frau Michaela Noll von der CDU/CSU-Fraktion, Frau Miriam Gruß von der FDP-Fraktion, Frau Diana Golze von der Fraktion DIE LINKE. und Frau Ekin Deligöz von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Wir sind fünf Frauen in der Kinderkommission, was nicht zwingend so sein muss, aber in dieser Legislaturperiode hat jede Fraktion als Kinderbeauftragte eine Frau gewählt.

Ich darf weiter begrüßen die Kolleginnen und Kollegen aus den Fraktionen, die Sprecherin der SPD-Fraktion, Frau Christel Humme, außerdem Frau Renate Gradistanac und Herrn Rolf Stöckel.

Neben mir hat bereits Platz genommen, Herr Prof. Dr. Wiesner vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und etwas später wird die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frau Dr. Ursula von der Leyen, dazukommen.

Begrüßen darf ich vor allem die eingeladenen Sachverständigen, Vertreter aus Verbänden bzw. aus Organisationen, die sich mit Kinderrechten auseinandersetzen, und die Experten des Rechts. Ich darf ganz herzlich begrüßen Frau Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit, frühere Senatorin für Justiz in Hamburg und Berlin. Daneben darf ich begrüßen Herrn Dr. Kurt-Peter Merk von der Ludwig-Maximilians-Universität München und Herrn Heinz Hilgers vom Kinderschutzbund. Natürlich freue ich mich ganz besonders, dass das Dach der Kinderrechtsorganisationen auch vertreten ist durch Herrn Dr. Jörg Maywald. Wir hoffen, dass unser weiterer Sachverständiger, Herr Prof. Dr. Peter M. Huber, noch kommt. Leider haben Prof. Dr. Johannes Münder und Frau Prof. Dr. Dr. h. c. Gisela Zenz kurzfristig aus Krankheitsgründen absagen müssen.

Begrüßen möchte ich auch noch unsere vielen Gäste auf der Tribüne. Ich sehe viele Verbandsvertreter von Kinder- und Jugendorganisationen. Herzlich Willkommen. Ich wünsche Ihnen spannende drei Stunden heute Nachmittag und ich hoffe, dass wir im Ergebnis für die Kinder etwas erreichen.

Heute ist der 20. November. Am 20. November 1989 ist das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen worden. Das ist die meist gezeichnete Konvention der Vereinten Nationen. Gleichzeitig ist der 37. Jahrestag der Erklärung der Rechte des Kindes, die die Vereinten Nationen abgegeben haben, um die Rechte des Kindes in den Mittelpunkt zu stellen.

Ist es notwendig, das Grundgesetz zu ändern, um Kinderrechte explizit dort aufzunehmen? Wenn es so wäre, was muss geändert werden und welche Folgen hätte es? Das sind die Kernfragen, um die es heute gehen soll.

Ich bitte jeden der Sachverständigen hierzu zum Einstieg fünf Minuten ein Statement abzugeben, dann gehen wir in die erste Fragerunde der Abgeordneten. Anschließend ist eine Pause vorgesehen und dann kommen wir zur Schlussfragerunde und zur Schlussrunde im Plenum.

Jetzt darf ich in unserer Mitte ganz herzlich Frau Bundesministerin Dr. Ursula von der Leyen willkommen heißen. Ihre Anwesenheit zeigt die Bedeutsamkeit unserer heutigen Anhörung zur Frage der Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung.

**Herr Heinz Hilgers:** Frau Vorsitzende, Frau Ministerin, meine Damen und Herren. Es ist richtig, wenn eingewandt wird, dass Kinder Grundrechtsträger sind, aber es kann kein Zweifel sein, dass Kinder zusätzlich besondere Schutz- und Förderrechte benötigen. Ich will das am Beispiel der UN-Kinderrechtskonvention kurz darlegen. Dazu gehört z. B. als Förderrecht, das Recht auf Bildung und als Schutzrecht das Recht auf Schutz vor Verwahrlosung und vor sexuellen Handlungen. Wir haben uns in der UN-Kinderrechtskonvention in Artikel 4 verpflichtet, die Rechte, die in der Konvention sehr zutreffend beschrieben worden sind, in unsere eigene Gesetzgebung aufzunehmen. Genau darum geht es, dass sie auch in der Verfassung ihren Rang bekommen.

Es gibt in der Praxis z. B. bei sinnvollen politischen Forderungen, z. B. der Forderung, das letzte Kindergartenjahr zur Pflicht zu machen, immer wieder den Einwand, das sei mit Artikel 6 GG nicht vereinbar, es sei denn, man würde es unter die Schulpflicht fassen. Oder die Debatte über Vorsorgeuntersuchungen, auch hier wird ent-

gegengehalten, diese in Problemfällen präventiv durchzusetzen, sei nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Nicht dass ich mich für verpflichtende Vorsorgeuntersuchungen mit Sanktionen aussprechen will, ganz im Gegenteil. Ich halte es für falsch, Eltern das Kindergeld wegzunehmen, zumal man wissen muss, dass wenn Vorsorgeuntersuchungsraten in Stadtteilen auf 40 % heruntergehen, es gerade die Stadtteile mit besonderem sozialen Sprengstoff und sozialer Problemsituation sind.

Es gibt jeden Tag Debatten über die Frage, wie wird Elternrecht und Kinderrecht abgewogen? Wir sprechen uns sehr deutlich dafür aus, dass das „Interesse des Kindes“, so heißt es im englischen Originaltext der UN-Kinderrechtskonvention, und nicht „das Kindeswohl“ in diesen Zweifelsfällen vorrangig vor dem Elternrecht ist.

Kinderschutz sollte auch als Staatsziel in das Grundgesetz aufgenommen werden. Ich finde es nicht besonders erfreulich, dass im Grundgesetz der Tierschutz Staatsziel ist, der Kinderschutz jedoch nicht. Eine solche Staatszielbestimmung würde den Staat in besondere Verantwortung nehmen. Sie würde deutlicher machen, dass auch der Staat die Verantwortung dafür hat, in allen Fällen rechtzeitig Hilfe anzubieten, rechtzeitig einzuschreiten und frühzeitig Vernachlässigung und Gewalt zu verhindern. Detailformulierungsvorschläge überlasse ich gern den Verfassungsrechtsexperten. Mir kommt es auf das Ergebnis an. Die Verfassung sollte als Auftrag begriffen werden, Kinder zu schützen, ihnen besondere Förderrechte zu geben und dies im Alltag umzusetzen.

Es wird auch immer wieder debattiert, was nützt es, wenn Kinderrechte im Grundgesetz stehen? Wer das sagt, unterschätzt unsere Verfassung. Das Grundgesetz ist in allen politischen Debatten die höchste Berufungsinstanz, auf die sich die Politiker auch in der internen Auseinandersetzung berufen. In der Öffentlichkeit hat es stets verhaltensnormierende Kraft bewiesen, auch wenn in der Gesellschaft der eine und andere Prozess - denken wir an die Gleichberechtigung der Frau - sehr lange gedauert hat.

Eine Verfassungsverankerung wäre auch ein guter Startschuss, in einfachen Gesetzen neue Regelungen zu treffen und konkrete politische Programme aufzulegen. Aus diesem Grunde ist unsere herzliche Bitte an Bundestag und Bundesrat, Kinderrechte als Individualrechte in die Verfassung aufzunehmen, soweit sie als zusätzliche Schutz- und Förderrechte notwendig und sinnvoll sind und darüber hinaus den Kin-

derschutz als Staatsziel festzuschreiben, als einen klaren Auftrag an den Staat und nicht nur als ein subsidiäres, häufig zu spät kommendes Überwachungsinstrument.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Hilgers, ich bitte Herrn Dr. Merk, Stellung zu beziehen.

**Herr Dr. Kurt-Peter Merk:** Frau Vorsitzende, Frau Bundesministerin, meine Damen und Herren. Ich möchte vorerst nur drei Aspekte hervorheben. Zuerst möchte ich darstellen, wie die bestehende Rechtslage für Kinder und Jugendliche konstituiert ist. Ich meine damit Menschen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr. Dann möchte ich mich kurz mit dem Aspekt beschäftigen, in welcher Weise sich eine Aufnahme von Kindergrundrechten oder eines Kindergrundrechts oder auch eines Staatsziels auf die Schutzwirkung zugunsten von Kindern und Jugendlichen auswirken würde, um schließlich noch Überlegungen zur Partizipation anzustellen.

Die bestehende Rechtslage stellt sich wie folgt dar: Der rechtliche Status als Mensch hängt nicht vom Lebensalter ab, denn die Rechtsfähigkeit des Menschen beginnt mit der Vollendung der Geburt - § 1 BGB. Nach deutschem Recht sind alle Menschen, Kinder eingeschlossen, ab Geburt Träger aller Rechte, auch der Grundrechte. Sie sind Rechtssubjekte. Würde man sie anders behandeln, würde man gegen Artikel 1 Absatz 1 GG, die Menschenwürde, verstoßen. Man würde sie zum Objekt staatlichen Handelns herabwürdigen. Die Frage der Volljährigkeit bzw. Minderjährigkeit ist hierfür kein relevantes Kriterium, denn davon hängt die Mündigkeit im Hinblick auf Grundrechte nicht ab. Denken Sie nur an das Religionsgrundrecht. Da ist die Mündigkeit gesetzlich definiert mit dem 14. Lebensjahr. Ich denke auch an die Strafrechtsmündigkeit, dort ist die Verantwortung ebenfalls ab dem 14. Lebensjahr gegeben. Die Grenze des 18. Lebensjahres ist also nicht so durchgehend wie sich das im Bewusstsein breiter Kreise der Bevölkerung darstellt. Weiter ist zu bedenken, dass die UN-Kinderrechtskonvention und die Grundrechtecharta - jedenfalls bis zu einem gewissen Grad - auch in Deutschland geltendes Recht sind.

Die Aufnahme eines Kindergrundrechts hätte - streng genommen - nur deklaratorische Wirkung, weil man für Menschen in einem bestimmten Lebensalter Sonderregelungen vorsehen würde. Man sieht für sie bereits Sonderregelungen vor, indem man sie unter das Verdikt der Unmündigkeit, der nicht vollen Geschäftsfähigkeit stellt. Ich

bin daher der Meinung, dass die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung einen sehr positiven Effekt haben könnte und - Herr Hilgers hat das sehr schön gesagt - die verhaltensnormierende Kraft der Verfassung würde da mit hoher Wahrscheinlichkeit greifen. Wobei es nicht entscheidend darauf ankommt, ob man eine solche Regelung bei Artikel 2 GG, Artikel 6 GG oder als Staatsziel etwa bei Artikel 20a GG ansiedeln würde.

In der Praxis und in der Gesellschaft hätte die Aufnahme eines Kindergrundrechts sehr positive Effekte für den Schutz der Kinder. Ich denke z. B. an den Sonderfall des § 171 Strafgesetzbuch, der unter der Überschrift steht: Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht. Danach kann mit Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren bestraft werden, „wer durch die gröbliche Verletzung der Fürsorge- und Erziehungspflicht ein Kind unter 16 Jahren in die Gefahr bringt, in seiner körperlichen oder psychischen Entwicklung erheblich gefährdet zu werden...“. Eine sehr schöne Strafvorschrift, sie wird praktisch aber nicht angewandt, ist also eine irrelevante, eine leerlaufende Norm. Das ist nicht weiter verwunderlich, denn der Schutzzweck dieser Norm ist nach dem geltenden Recht nicht das betroffene Kind, sondern diese Vorschrift steht unter der Überschrift „Straftaten gegen den Personenstand, die Ehe und die Familie“.

Bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Kindergrundrechts würde der Druck auf die Jugendämter und in der Folge auf die Staatsanwaltschaften steigen, das staatliche Wächteramt nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG ernster zu nehmen und sowohl die fürsorgerechtliche als auch die strafrechtliche Eingriffsschwelle zu senken. Wir haben in der jüngsten Vergangenheit entsprechende Vernachlässigungsstraftaten erlebt und haben auch gesehen, dass hier die Eingriffsschwelle zu hoch war.

Nun noch zur Partizipation am Beispiel Schule. Wir müssen uns überlegen, welche Rechtsstruktur die Institution Schule hat. Es handelt sich bei allen Schulen ausnahmslos um Anstalten des öffentlichen Rechts, auf deren Besuch für die Kinder ein subjektiv öffentlicher Rechtsanspruch besteht. Die Schülerinnen und Schüler stehen zur Schule in einem Benutzungsverhältnis, das aber kein freiwilliges ist, sondern von der Schulpflicht geprägt ist, die nach neun Jahren endet. Die Erziehungsberechtigten andererseits haben die gesetzliche Pflicht, ihre schulpflichtigen Kinder zum Schulbesuch anzumelden. Das schulpflichtige Kind unterliegt dem Schulzwang. Die gesetzli-

chen Rahmenbedingungen des Schulverhältnisses - wohlgemerkt die gesetzlichen - sind nicht unbedingt die Realität, sie sind geprägt von staatlichem Zwang und Strafdrohung. Bei dem Verhältnis des Schülers zur Schule handelt es sich um ein sogenanntes besonderes Gewaltverhältnis. Dies sollte uns möglicherweise zu denken geben. Denn es gibt nur noch ein anderes besonderes Gewaltverhältnis, das Verhältnis der Strafgefangenen zur Strafanstalt.

Bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Kindergrundrechts würde der Konflikt zwischen Schulpflicht und dem Recht auf Förderung der Entwicklung nach § 1 Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) bzw. SGB VIII mit seinem partizipatorischen Anspruch offenkundig werden und es bestünde die Chance einer erweiterten Binnenpartizipation der Schüler.

Wovon würde ich mir positive Effekte ausrechnen, wenn aus der Grundrechtecharta oder aus der UN-Kinderrechtskonvention Regelungen in ein Kindergrundrecht übernommen würden? Ich halte es für sehr sinnvoll, sich bei der Formulierung an der Grundrechtecharta oder noch besser an der UN-Kinderrechtskonventionen zu orientieren.

Neben dem, was wir hier diskutieren, sollte auch das Verbot der Altersdiskriminierung aus Artikel 21 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta in Artikel 2 GG übernommen werden. Damit würden alle bestehenden Einschränkungen bei der Grundrechteausübung - insbesondere das Defizit der politischen Partizipation - gerichtlich überprüft werden können. Auch hier würde sich die prägende Kraft der Verfassung in der Gesellschaft und in der Rechtsanwendung bei der Auslegung durchsetzen.

Insgesamt begrüße ich die Aufnahme eines Kindergrundrechts in hohem Maße im gesellschaftlichen Interesse der Kinder und Jugendlichen, auch wenn ich vorher gesagt habe, es habe nur deklaratorischen Charakter. Vielen Dank.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Dr. Merk. Ich bitte jetzt Frau Dr. Peschel-Gutzeit um ihr Statement.

**Frau Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende, Frau Bundesministerin, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete. Auch ich spreche mich ganz klar für die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung aus, und zwar eigenen Kinderrechten. Ich habe diese Forderung auch erhoben, als ich Anfang der 90er Jahre Mitglied der damaligen Verfassungskommission von Bundestag und

Bundesrat war. Damals ging es unter anderem um die Frage, ob Artikel 6 GG ergänzt und verändert werden sollte und es erhob sich die Diskussion um die Aufnahme eigener Kinderrechte in die Verfassung. Das ist damals von der Mehrheit mit der Begründung abgelehnt worden, die auch eben von meinen beiden Herren Vorrednern erwähnt worden ist, dies sei nicht nötig, da Kinder von den übrigen Grundrechten mit umfasst sind. Es sind 15 Jahre seither vergangen und wir sehen, dass diese Mitumfassung in der Verfassung nicht ausreicht. Natürlich sind Kinder originäre Rechtssubjekte, also Träger von Grundrechten im Sinne des Grundgesetzes. Aber sie kommen als Begriff nur in einer einzigen Vorschrift vor, das ist Artikel 6 GG.

Das Bundesverfassungsgericht hat fast 20 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes gebraucht, um in einer berühmt gewordenen Entscheidung vom 29. Juli 1968, 1 BvL 20/63 (BVerfGE 24, 119, 144), festzuhalten, dass Kinder selbst Träger subjektiver Rechte sind, dass sie selbst Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit sind. Diese Entscheidung war notwendig, weil insbesondere die juristische Lehre bis dahin den Kindern diese unmittelbare Trägerschaft von Grundrechten abgesprochen hatte. Man hatte Begriffe gefunden wie „Grundrechtsmündigkeit“ und „Grundrechtsinhaberschaft“ und hatte befunden, dass ein Mensch, bevor er nicht voll geschäftsfähig ist, seine Grundrechte nicht selbst ausüben kann. Das alles ist seit dieser Entscheidung im Jahr 1968 nicht mehr durchzuhalten. Dennoch ist es so, dass die Allgemeinheit bis heute zwischen Erwachsenen und Kindern unterscheidet, auch wenn es um das Verfassungsrecht geht. Hinzu kommt, dass die Allgemeinheit nicht ohne weiteres bereit ist, den Kindern dieselben Grund- und Menschenrechte zuzugestehen wie Erwachsenen. Deswegen komme ich zu dem Schluss, dass das Grundgesetz in seiner jetzigen Fassung den Erkenntnissen der Rechtssprechung, etwa des Bundesverfassungsgerichts, nicht hinreichend Rechnung trägt.

Das gilt auch für die Frage, ob das Grundgesetz eine verfassungsrechtliche Sicherung des Kindeswohls oder der besten Interessen des Kindes, wie Herr Hilgers ausgeführt hat, gewährleistet. Ich denke, das tut es nicht. Artikel 6 Absatz 2 GG formuliert, dass über die Erziehung und Fürsorge der Eltern die staatliche Gemeinschaft wacht. In Artikel 6 Absatz 3 GG ist die Eingriffsnotwendigkeit des Staates dahin formuliert, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen. Diese Gefährdungs- und Verwahrlosungs-

grenze ist, das sehen wir in diesen Tagen immer wieder, sehr weit gezogen. Das Kindeswohl kann sehr viel früher und sehr viel eher tangiert sein, ohne dass es verfassungsrechtlich insoweit eine Kindeswohlsicherung oder eine Kindeswohlgewährleistung gibt.

Die Eltern haben ein sehr starkes Recht aus Artikel 6 GG. Das hat historische Gründe, die will ich hier nicht wiederholen. Aber derart eigene klare geschützte Grundrechte innerhalb der Familie haben die Kinder nicht. Ihre verfassungsrechtliche Stellung ist einerseits ein Reflex aus dem Elternrecht, sie können also von den Eltern etwas verlangen, weil die Eltern verpflichtet sind, sie zu erziehen und für sie zu sorgen und andererseits ergibt sich ihre Position aus Artikel 1 und Artikel 2 GG. Sie sind Menschen mit eigener Menschenwürde und haben das eigene Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit. Damit sind die Kinder nach derzeitiger Fassung des Grundgesetzes gegenüber der Institutsgarantie der Eltern benachteiligt. Ich bin überzeugt davon, wenn eigene Kinderrechte in die Verfassung aufgenommen würden, würde es bei der notwendigen Abwägung, die zwischen mehreren Grundrechten immer vorgenommen werden muss, zu einer anderen Gewichtung kommen. Ich will in diesem Zusammenhang eine berühmt gewordene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Februar 1982, 1 BvR 188/80 (BVerfGE 60, 79, 94), zitieren. Darin hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass Kinder keinen Anspruch darauf haben, dass ihre Anlagen und Begabungen erforscht und entwickelt werden, sondern dass sie es bei desinteressierten Eltern hinzunehmen haben, dass die Eltern nur die Förderung leisten, die deren Lebensverhältnissen entspricht. Diese Entscheidung ist unter dem Schlagwort „Eltern sind Schicksal“ in die allgemeine Diskussion eingegangen. Und an dieser Überzeugung, dass Kinder eben nur das erwarten können, was die Eltern zu leisten bereit und in der Lage sind, scheitern sehr viele gut gemeinte Ansätze, Kinder über ihre häuslichen Möglichkeiten hinaus zu fördern. Immer wieder steht als großes Schutzschild das Elternrecht davor.

Herr Hilgers hat einen Fall genannt, mit dem auch ich mich sehr viel beschäftigt habe: Das letzte Kindergartenjahr verpflichtend zu machen, um Entwicklungsdefizite einiger Kinder, die davon betroffen sind, ausgleichen zu können. Auch hier ist das Elternrecht eine wirkliche Barriere, die man - so habe ich es vorgeschlagen - allenfalls über Artikel 7 GG, also über die allgemeine Schulpflicht ausgleichen kann.

Allein diese notwendigen und schwierigen Überlegungen, die man anstellen muss, um Kindern zu helfen, zeigen, dass hier eine Ungleichgewichtung im Grundgesetz vorgenommen ist. Ich wiederhole: Aus historischen Gründen wollte man verhindern, dass jemals wieder eine staatliche Erziehung an die Stelle der Elternerziehung tritt. Das will auch keiner. Ich will das ganz sicherlich nicht. Aber es ist notwendig, dass - gegenüber diesem sehr starken Elternrecht - die Kinder nicht nur in der Verfassung vorkommen, sondern eine eigene Position haben. Das muss sich auch darin ausdrücken, dass sie eine eigene Norm bekommen, dass sie nicht irgendwo ein Absatz 2 oder 3 werden, sondern dass es eine Norm gibt, die überschrieben ist mit „Rechte der Kinder“ oder „Kinderrechte“ oder wie immer man es nennen will.

Wir haben natürlich die Widerstände seinerzeit erlebt, die gegen eine Aufnahme von Kinderrechten geäußert wurden und die sind auch jetzt zu erwarten. Vielleicht nicht in der Stärke, vielleicht auch von anderen Gruppen, aber sie werden kommen. Es ist immer gesagt worden: Wenn wir für Kinder eigene Rechte schaffen, dann müssen wir das für andere benachteiligte Gruppen auch tun, z. B. für ältere Menschen, für Menschen nichtdeutscher Herkunft, für behinderte Menschen u. ä. mehr. Das ist ein Fehlschluss, denn alle die eben Genannten sind erwachsene Menschen, die selbstverständlich unter das Grundgesetz gefasst werden. Kinder werden ebenso selbstverständlich nicht darunter gefasst, jedenfalls was die allgemeine Überzeugung angeht. Wir haben gesehen, dass diese Mitumfassung, mit der wir seit fast 60 Jahren leben, nicht ausgereicht hat. Es geht nicht nur darum, unsere Kinder zu schützen, sondern auch sie zu fördern, ihnen eine Möglichkeit zu geben, selbst hervorzutreten, eigene Rechte geltend zu machen und damit auch Partizipation einzufordern. Ich bin fest davon überzeugt, hätten wir eigene Kinderrechte in der Verfassung, hätten Kinder eine stärkere Stellung in allen behördlichen und sonstigen öffentlichen Maßnahmen. Denn dann müssten sie beteiligt werden und eigene Interventionsrechte haben und ihre Interessen müssten nicht nur gesehen oder mitbedacht werden.

Die UN-Kinderkonvention und die Grundrechtecharta sagen beide etwas über Kinderrechte. Die eine ausschließlich und die andere hat eine eigene Bestimmung in Artikel 24 Grundrechtecharta. Dort findet sich in Absatz 2 das, was aus meiner Sicht in der Verfassung unglaublich wichtig wäre, nämlich die sogenannte „Vorrangregelung“. Es heißt dort: Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein. Ich

glaube, das ist mehr als ein Appell, es verschiebt die gesamte Argumentation. Wann immer man eine gesetzgeberische, verwaltungsmäßige oder private Maßnahme überlegen und installieren will, ist zu prüfen, wie wirkt sie sich auf Kinder und auf ihr Wohl aus, nicht nur auf ihren Schutz, sondern auch auf ihre aktive Teilnahme an unserem Leben. Danke.

**Vorsitzende:** Vielen Dank. Ich darf jetzt in unserer Runde Prof. Dr. Huber begrüßen und ihn bitten, sein Statement gleich anzuschließen.

**Herr Prof. Dr. Peter M. Huber:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe Ihnen gestern eine kurze schriftliche Einleitung über die verfassungsrechtliche Ausgangssituation zukommen lassen. Danach sind Kinder im selben Umfang Grundrechtsträger und grundrechtberechtigt, wie alle anderen natürlichen Personen auch. Artikel 6 Absatz 2 GG geht allerdings davon aus, dass die Ausübung der Grundrechte im Laufe des Heranwachsens zunehmend von den Eltern auf die Jugendlichen übergeht. Es ist bisher mangels gesetzlicher Regelungen Aufgabe des Richters, nach Maßgabe der familienrechtlichen Vorschriften im Einzelfall zu entscheiden, wieweit die Jugendlichen selbst über die Ausübung ihrer Rechte befinden können oder wieweit das noch Sache der Eltern oder ggf. des Vormundschaftsgerichts ist.

Die Frage der Einräumung von Kinderrechten in der Verfassung würde aus meiner Sicht deshalb zunächst einmal die Frage aufwerfen und eine Antwort dahingehend voraussetzen, wieweit es Rechte sind, die gegenüber dem Staat eingeräumt werden sollen oder wieweit es Rechte sind, die eine horizontale Wirkung gegenüber den Eltern entfalten sollen. Meine Haltung wäre je nachdem abhängig davon, welche Seite oder welche Dimension man wählt.

Wenn Sie konkrete Rechte gegen den Staat vorsehen und mit diesen Rechten Ansprüche begründen, bedeutet das, dass Sie sich mit einem Zweidrittel-Mehrheitserfordernis festlegen und letzten Endes auch nachfolgende Parlamente binden. Das kann guten Sinn machen und ist eine möglicherweise notwendige Strukturentscheidung. Es ist allenfalls zu besorgen, dass die Rechte und Ansprüche entweder nicht hinreichend wirksam sind oder dass die Entscheidung vom Gesetzgeber auf die Justiz verlagert wird.

Wenn Sie dagegen eine allgemeine Staatszielbestimmung aufnehmen wollen, würde es bedeuten, dass sich diese Staatszielbestimmung in dem Strauß der sich mehrenden Staatszielbestimmungen für Umwelt, Tierschutz und anderes wiederfindet. Sie würde letzten Endes eine eher symbolische Dimension besitzen, die allerdings im Einzelfall von der Verwaltung und auch von den Richtern in einer für den Gesetzgeber zunehmend schwer kalkulierbaren Weise ausgeübt werden könnte.

Etwas problematischer würde ich sehen, wenn man die Kinderrechte horizontal ausrichtet. Sie etwa mit dem Anspruch auf gewaltfreie Erziehung verbindet, was in der Kollision zum Elternrecht Verschiebungen mit sich bringen kann. Das ist zwar in den gravierenden Fällen, die wir in der Öffentlichkeit in den letzten Wochen erlebt haben, ohne weiteres einsichtig, aber es würde auch einen Titel des Staates bedeuten, in das Verhältnis zwischen Eltern und Kindern zu intervenieren. Dies wäre nicht frei von der Besorgnis paternalistischer Bevormundung, der eigentlich freiheitsrechtlich und nur durch staatliche Überwachung, wie es im Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG heißt, bisher geordneten Verhältnisse zwischen Eltern und Kindern. Ich weiß nicht, ob man 95 % mehr oder weniger intakte Familienverhältnisse aufgrund der pathologischen Fälle unter eine stärkere Aufsicht des Staates stellen sollte?

Wofür ich mich uneingeschränkt erwärmen könnte, sind bestimmte Ansprüche der Kinder, sei es der kostenlose Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen, sei es eine stärkere Repräsentanz, auch im Wahlrecht, wie es mit dem Familienwahlrecht etwa diskutiert worden ist, festzuschreiben. Das würde auch das politische Gewicht von Kindern und Kinderinteressen in der öffentlichen Diskussion substantiell unterstreichen und ginge über eine symbolische Politik hinaus.

**Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Huber, den Abschluss der Statements bildet Dr. Maywald. Bitteschön.

**Herr Dr. Jörg Maywald:** Vielen Dank. Frau Vorsitzende, Frau Bundesministerin, meine sehr geehrten Abgeordneten, meine sehr geehrten Damen und Herren. Ich freue mich über die Gelegenheit, hier von dem Platz des Zuhörenden auf den Stuhl des Experten zu rücken. Ich übernehme diese Aufgabe sehr gerne, notwendigerweise im Detail unvorbereitet, aber dem Thema sehr verbunden. Meine Rolle ist die des Sprechers der National Coalition (NC) für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskon-

vention. Dies ist ein Wahlamt, die NC umfasst ca. 100 Organisationen von international Tätigen bis in das deutsche Feld hinein. Es ist das gesamte Spektrum von mit Kindern tätigen Organisationen dort vertreten. Hauptberuflich bin ich in der Deutschen Liga für das Kind als Geschäftsführer tätig.

Ich möchte mit einer Bemerkung von Hanna Arendt anfangen, die davon gesprochen hat, dass es das Recht jedes Menschen ist, Rechte zu haben. Dies gilt auch für Kinder und ich gehe davon aus, dass die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz eine enorme Signalwirkung bei Kindern und Jugendlichen selbst haben würde, sich als Menschen zu verstehen, die das Recht haben, Rechte zu haben.

Artikel 4 der UN-Kinderrechtskonvention legt fest, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte treffen. Deutschland hat die UN-Kinderrechtskonvention ratifiziert, alle geeigneten Gesetzgebungsmaßnahmen bedeutet selbstverständlich auch, die Verfassungsebene, das Grundgesetz, hier einzubeziehen.

Die Frage nach der Wirkung der UN-Kinderrechtskonvention auf deutsches Recht wird immer wieder gestellt und es ist wichtig zu wissen, dass bestimmte Kernanliegen dieser internationalen Konvention als sogenanntes „unmittelbar anzuwendendes Recht“ auch für Deutschland Geltung beanspruchen können. Dies gilt zum einen für das Recht auf Nichtdiskriminierung in Artikel 2 und es gilt für den Vorrang des Kindeswohls nach Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention. In diesem Sinne bedürfte es eigentlich keines eigenen Umsetzungsgesetzes und auch keiner eigenen Festlegung im Grundgesetz, weil diese grundlegenden Rechte unmittelbar anzuwenden wären. Dennoch spricht dies aus unserer Sicht eher dafür, auch das Grundgesetz auf den Stand der UN-Kinderrechtskonvention zu bringen. Das ist aus historisch nachvollziehbaren Gründen nach Ende des zweiten Weltkrieges zunächst nicht getan worden, weil hier insbesondere die Eltern in ihren Abwehrrechten gegen den Staat gestärkt wurden.

Die Position des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes möchte ich kurz darstellen. Dies ist nicht nur irgendein Ausschuss, er ist das Kontroll- und Monitoringinstrument, das die Vereinten Nationen zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention

tion eingesetzt haben. Dieser UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat in seinen sogenannten „concluding observations“, seinen zusammenfassenden Beobachtungen zum Staatenbericht Deutschlands 1995 und 2002 ausdrücklich die Anregung aufgenommen, Kinderrechte auch in die bundesdeutsche Verfassung aufzunehmen. Selbstverständlich gehört es seit 10 Jahren zu den Forderungen der NC, Kinderrechte im Grundgesetz zu verankern. Ich möchte darauf hinweisen, dass der Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland, der im vorigen Jahr von der Bundesregierung verabschiedet wurde, auch die Anregung beinhaltet, sich mit dieser Frage intensiv zu beschäftigen. Die heutige Anhörung ist dafür ein gutes Beispiel.

Ich möchte mich daneben auf die Frage beziehen, ob es sich um notwendige oder auch nicht notwendige Sonderrechte für Menschen handeln würde. In gewisser Hinsicht stimmt es natürlich, dass es sich um Sonderrechte für Menschen in einer bestimmten Altersgruppe handelt. Aus meiner Sicht geht es aber um notwendige Sonderrechte, denn das Verhältnis von Kindern und Erwachsenen ist kein symmetrisches Verhältnis. Erwachsene haben für Kinder Verantwortung, nicht umgekehrt. Das unterscheidet auch die Gruppe der Kinder von anderen Gruppen, wie beispielsweise von Migranten, Frauen, Männern, wen immer Sie hier nehmen wollen. Da geht es immer um Erwachsene. Hier geht es um eine Gruppe von Menschen, die in einem ganz besonderen Verhältnis zu den Erwachsenen stehen. Man könnte es so kennzeichnen, dass Kinder als Menschen gleichwertig auf der Basis gleicher Grundrechte mit Erwachsenen zu sehen sind, zugleich aber keine kleinen Erwachsenen sind. Sie sind in einer besonderen Entwicklungsphase und benötigen besonderen Schutz, besondere Förderung sowie besondere Beteiligung. Hierfür liegt die Verantwortung bei den Erwachsenen.

Ich würde gerne auf die internationale Situation hinweisen. Es ist interessant festzustellen, dass viele von den Staaten in Europa, die sich in den letzten Jahren, insbesondere im Zusammenhang mit dem Fall des eisernen Vorhangs Verfassungen erarbeitet haben, Kinderrechte dort aufgenommen haben. Dasselbe gilt für die UN-Grundrechtecharta, Artikel 24 steht dort ausdrücklich für die Rechte von Kindern. Es stünde Deutschland gut an, den Anschluss an die jüngeren europäischen Verfassungen und an die europäische Ebene zu finden und Kinderrechte ins Grundgesetz aufzunehmen.

Schließlich halte ich es für außerordentlich wichtig, bei der Frage „Kinderrechte ins Grundgesetz?“ die Eltern - überhaupt die Erwachsenen - mitzunehmen. Nach meiner Erfahrung gibt es hier immer wieder Missverständnisse. Insbesondere sind Eltern der Meinung und haben die Befürchtungen, durch Kinderrechte in ihren Möglichkeiten unzulässig eingeschränkt zu werden, und zwar in dem Sinne: „Die Kinder erlauben sich doch schon jetzt zuviel, nun sollen sie auch noch Rechte bekommen. Ich habe nichts mehr zu sagen, sie tanzen mir auf dem Kopf herum.“ Ich glaube, diese Sorgen von Eltern, übrigens auch von vielen Fachkräften, muss man ernst nehmen, zugleich ihnen aber auch sagen: Es geht hier um ein tiefes Missverständnis. Die Orientierung an Kinderrechten stärkt die Elternverantwortung. Nehmen Sie Artikel 5 der UN-Kinderrechtskonvention, der sich mit den Elternrechten beschäftigt. Dort heißt es ausdrücklich, dass es die Verantwortung, die Pflicht und das Recht insbesondere der Eltern oder anderer für das Kind zuständiger Personen ist, die Kinder bei der Ausübung der ihnen zustehenden Rechte zu leiten und zu führen. Selbstverständlich haben Eltern und für Kinder verantwortliche Erwachsene eine Leitungs- und eine Führungsaufgabe, aber eben nicht nach Gusto, sondern nach Maßgabe der den Kindern zustehenden Rechte. Insofern ist es die vornehmste Aufgabe der Eltern, sich als Verfechter für die Rechte von Kindern zu verstehen. Es wäre ein sehr wichtiges Signal, dies auch im Grundgesetz - neben den Elternrechten - verankert zu sehen. Vielen Dank.

**Vorsitzende:** Vielen Dank für Ihre Stellungnahmen. Wir treten jetzt in die erste Frageunde ein. Frau Ministerin, bitte.

**Bundesministerin Dr. Ursula von der Leyen (BMFSFJ):** Vielen Dank, das war hochinteressant. Mich würde die Frage des „Dreiecksverhältnisses“ zwischen Staat, Eltern und Kindern interessieren. Herr Dr. Maywald, wie wird die Gewichtung zwischen Staat, Eltern und Kindern von Ihnen gesehen? Bisher diskutieren wir bei den Grundrechten primär das Verhältnis Staat/Eltern. Es klang mehrfach an, aus historischen Gründen auch zu Recht.

Desweiteren würde mich vertiefend interessieren, wie das Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit als Erwachsener wahrgenommen werden kann, wenn nicht in der Jugend zwei Grundbedingungen gegeben sind, nämlich das Recht auf frühe Bildung und das Recht auf gewaltfreie Erziehung?

**Abg. Michaela Noll (CDU/CSU):** Herzlichen Dank für Ihren ausführlichen Vortrag. Ich glaube, es ist ein guter Tag heute für Kinder, denn nach den bisherigen Ausführungen wird die Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung als sehr positiv bewertet. Frau von der Leyen, Sie haben diese Forderung ja bereits am 15. Oktober deutlich geäußert. Hier sitzen Familienpolitiker und Kinderpolitiker, die das tendenziell sehr begrüßen würden, aber wir haben oft das Problem, dass die Juristen Einwände erheben. Deswegen würde ich gerne noch einmal das Verfassungsrechtliche hinterfragen. Frau Dr. Peschel-Gutzeit, Sie hatten eben das Problem der Sondergruppen angesprochen. Ich würde gerne Herrn Prof. Dr. Huber dazu befragen, wie er das beurteilt. Daneben würde mich interessieren, ob die Kinderrechte in der Verfassung als eigene Norm oder als Staatsziel formuliert werden sollten. Wie sind die Auswirkungen und welche Alternative wäre vielleicht eher umsetzbar und durchsetzbar?

Im Hinblick auf die Frage des Dreiecksverhältnisses wäre mir wichtig zu wissen, was hätte eine Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung letztendlich für Konsequenzen im Verhältnis Staat zu Kind und Kind zu Eltern? Man müsste gegebenenfalls den Eltern mögliche Ängste nehmen, denn wie es schon von Herrn Dr. Maywald angesprochen wurde, eine Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung wäre nicht gegen die Eltern gerichtet, sondern würde die Position der Kinder stärken.

**Abg. Miriam Gruß (FDP):** Vielen Dank auch meinerseits an Sie alle. Wenn wir Kinderrechte ins Grundgesetz aufnehmen würden, wofür ich mich persönlich ausspreche, welche finanziellen Auswirkungen hätte das auf die einzelnen Ebenen: Bund, Länder und Kommunen? Fraktionsübergreifend wird momentan auch ein Antrag beraten, in dem wir uns für Generationengerechtigkeit aussprechen.

Wenn wir die Kinderrechte ins Grundgesetz aufnehmen würden, was sehen Sie danach noch als wichtige Schritte zur Stärkung der Kinder in Deutschland?

**Abg. Diana Golze (DIE LINKE.):** Auch von mir zu Beginn ein herzlicher Dank für Ihre Stellungnahmen und dafür, dass Sie uns hier heute auch für Nachfragen zur Verfügung stehen. Ein Wort finde ich ganz besonders wichtig, das „Wächteramt“ des Staates, das durch eine Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz gestärkt werden kann. Es unterstreicht noch einmal die Subjekthaftigkeit der Kinder und gibt den staatlichen Stellen auch eine andere Handhabe z. B. in Bezug auf Vorsorgeuntersuchungen und Jugendämter. Welche weiteren konkreten Auswirkungen hätte diese Unterstreichung des staatlichen Wächteramtes für die Kinder in der Praxis?

**Abg. Ekin Deligöz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Danke auch von meiner Seite. Ich will ein Stück weit anschließen an die vorhergegangenen Fragen und möchte Sie zunächst einmal fragen, Herr Prof. Dr. Huber. Sie sagen, wenn man das Kinderrecht als Staatsziel formuliert, sei das reine Symbolik. Heißt das im Kehrschluss, dass, wenn wir es z. B. als Artikel 6a GG verankern, diese Symbolik überschritten wird und Konsequenzen hätte? Das ist doch das Wichtigste an der Debatte, denn wir führen diese Debatte nicht, um unsere Verfassung zu verschönern, sondern weil wir das Ganze auf der politischen Ebene umgesetzt haben möchten. Herr Dr. Merk und Frau Dr. Peschel-Gutzeit: Was bedeutet die Aufnahme von Kinderrechten im Grundgesetz für die Konkretisierung in der Rechtsprechung? Gibt es Beispiele, dass ein solcher Satz im Grundgesetz dazu führen würde, dass in der Rechtsprechung das eine oder andere Urteil anders ausfallen würde?

**Vorsitzende:** Ich habe mir im Vorfeld noch einmal angeschaut, was die Bundesregierung bei der Unterzeichnung und Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in nationales Recht geschrieben hat. Damals haben Bundesregierung und Bundestag anerkannt, dass man die Kinder tatsächlich in den besonderen Fokus nehmen muss. Nur waren wir der Ansicht, dass wir das eigentlich nicht mehr notwendig hätten, weil schon alles erfüllt ist. Darüber können wir uns jetzt streiten.

Wenn wir die Kinderrechte in einen eigenen Artikel übernehmen würden, wie Sie, Frau Dr. Peschel-Gutzeit, das vorgeschlagen haben, sollte dann auch der Hinweis auf die UN-Kinderrechtskonvention erfolgen und dass wir sie so übernehmen, wie wir sie gezeichnet haben? Welche Konsequenzen hätte das? An welcher Stelle würden Sie einen solchen Artikel verankern? Ich habe nichts gegen Tiere, aber die Frage ist für mich schon, ob man Kinderrechte dem Tierschutz gleichstellt oder ob man Kindern das zugesteht, was sie sind, nämlich eigene Rechtssubjekte.

Ich habe mir auch noch einmal die Charta der Grundrechte der EU angeschaut. Da sind die Rechte des Kindes sehr schön in Artikel 24 formuliert und im Artikel 21 über Nichtdiskriminierung ist das Alter als Tatbestandsmerkmal aufgenommen. Müssten wir bei Verankerung eines Kindergrundrechts auch den Artikel 3 GG um das Merkmal „Alter“ ergänzen? Wie sollte ein konkreter Formulierungsvorschlag der Kinderkommission aussehen?

**Frau Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Die Frau Bundesministerin hatte, wenn ich es richtig verstanden habe, zunächst gefragt nach dem Dreiecksverhältnis Staat/Eltern/Kinder. Ich verstehe die Frage so, dass sie wissen möchte, ob eine Verschiebung der Gewichte auftritt.

Im Augenblick ist es so, dass die Eltern diese Institutsgarantie haben. Sie sind die Inhaber der Rechte gegenüber den Kindern. Dazu sagt das Bundesverfassungsgericht nun schon seit vielen Jahrzehnten, das Elternrecht ist ein ganz besonderes Grundrecht und unterscheidet sich von allen anderen Grundrechten dadurch, dass es als Elternverantwortung gelesen werden muss. So sagt es das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen und es fügt hinzu, dieses Recht ist den Eltern treuhänderisch verliehen oder übergeben oder anvertraut, wie immer man das nennen will. Auch damit unterscheidet sich dieses Grundrecht von allen anderen. Dem können wir wirklich alle zustimmen, ändert aber nichts daran, dass wir derzeit die Ebene haben Eltern - Staat. Der Staat darf nicht eingreifen in die Elternrechte und die Eltern haben ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat.

Die Kinder kommen hierin zunächst überhaupt nicht vor. Sie treten erst in dieses Dreiecksverhältnis, wenn sie gefährdet sind. Wenn also der Staat als Wächter aufgerufen ist. Das ist ein sehr ungleichmäßiges Dreieck. Eltern und Staat haben eine starke Stellung sozusagen auf Augenhöhe und die Kinder haben Reflexrechte aus den Elternrechten, sie haben eigene Rechte auf Schutz in dem Augenblick, in dem die Eltern schuldhaft oder nicht schuldhaft versagen. Würde man nun eigene Kinderrechte in die Verfassung nehmen, würde sich dieses ungleichschenklige Dreieck in ein gleichschenkliges verwandeln. Die Kinder hätten eigene Rechte gegenüber dem Staat, auch eigene Abwehrrechte und sie hätten auch eine andere Ebene zu bestehen, nämlich die Ebene Eltern - Kind mit jeweils eigenen Grundrechten.

Nun muss man sich das nicht so vorstellen wie Prof. Dr. Spiros Simitis es vor vielen Jahren genannt hat: „Das Grundgesetz schafft nicht eine Arena zum Zweikampf der Grundrechte zwischen Eltern und Kindern.“ Aber wichtig ist, in dem Augenblick, in dem das Kind eigene Rechte hat, endet der von der Rechtssprechung und auch der von der öffentlichen Verwaltung durchgehaltene Vorrang der Elterninteressen. Ich habe das Beispiel erwähnt, dass Kinder nur so gefördert werden, wie Eltern das können oder dazu bereit sind. Ein musikalisches Kind muss nicht musikalisch gefördert werden, wenn die Eltern keinen Sinn für Musik haben und ähnliches mehr. Dieser Vorrang, der derzeit Verfassungswirklichkeit ist, würde sich aus meiner Sicht in einen

Gleichrang verändern. Dann müsste wie überall dort, wo gleichrangige Grundrechte gegeneinanderstehen, eine entsprechende Abwägung vorgenommen werden. Dann könnten mal die Elterninteressen überwiegen und mal die der Kinder. Ich halte diese Vorrangeinräumung für außerordentlich wichtig.

Die zweite Frage der Frau Bundesministerin ging dahin, wie sich ein erwachsener Mensch auf Artikel 2 GG berufen kann, dass Grundrecht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, wenn er als „nicht erwachsener“ Mensch kein Grundrecht auf optimale Bildung hat? Als Erwachsener kann er das kaum noch oder nur sehr schwer nachholen. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit, so habe ich Sie, Frau Bundesministerin, verstanden, beinhaltet begrifflich eigentlich das Recht auf frühkindliche bestmögliche Förderung, weil ich nur dann auch als Mensch durch das Leben gehen kann und mein Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit umsetzen kann.

**Herr Prof. Dr. Peter M. Huber:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte Frau Dr. Peschel-Gutzeit nicht generell widersprechen, aber das Bild doch ein bisschen ergänzen. Zunächst zwei Bemerkungen zur Bedeutung der Grundrechte im internationalen und im europäischen Kontext. Es ist schön, wenn etwas in Verfassungstexten steht. Zu berücksichtigen ist aber, dass Grundrechte - als einklagbare individuelle scharfe Schwerter - ein Spezifikum des deutschen und amerikanischen Kulturkreises sind. Die Franzosen und die Engländer - soweit sie Vorschriften dem Human Rights Act übernommen haben, gilt das nur noch mit Einschränkungen - aber auch die Europäische Union versteht Grundrechte eher als objektive Prinzipien, die der Gesetzgeber abzuwägen hat. Da ist es natürlich verhältnismäßig leicht, auch bei jedem Problem die Interessen der Kinder abzuwägen und sie vorrangig in einer umfassenden Balance zu berücksichtigen. Unser deutsches Grundrechtssystem ist aber dadurch gekennzeichnet, dass man mit den Grundrechten vor das Verwaltungsgericht oder das Sozialgericht, ggf. auch vor die Zivilgerichte ziehen kann, um im konkreten Einzelfall eine unverhältnismäßige Beschränkung von Grundrechten zu rügen.

Im Hinblick auf das Dreiecksverhältnis ist festzustellen, bei Frau Dr. Peschel-Gutzeit kam das nicht so deutlich heraus, auch die Kinder sind natürlich jetzt schon Träger der allgemeinen Handlungsfreiheit, der Berufsfreiheit, der Eigentumsgarantie. Sie können sogar erben, bevor sie geboren sind, so steht es im BGB und ist durch die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes abgesichert. Insofern besteht schon eine Art

gleichschenkliges Dreieck im dreiseitigen Rechtsverhältnis zwischen Staat, Kindern und Eltern.

Was hinzukommt und was die Sache schwierig macht ist, dass die Eltern die Rechte der Kinder treuhänderisch ausüben müssen. In dem Maße, indem die Kinder selbst einsichtsfähig werden, tritt diese Treuhänderschaft der Eltern, ihr Erziehungsrecht - was für sich genommen auch ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat ist - zurück. Bei der religiösen Kindererziehung ist ab 14 Jahren Schluss mit dem elterlichen Erziehungsrecht. Ab dem 16. Lebensjahr besteht im Rahmen der beschränkten Geschäftsfähigkeit die Möglichkeit, einen Lehrberuf zu ergreifen. Hier können die Eltern die Kinder nicht mehr mediatisieren oder für die Kinder Ansprüche wahrnehmen. Dies ist ein relativ flexibles und für den Gesetzgeber gut nachsteuerbares Instrumentarium, mit dem man unterschiedlichen Reifungszuständen der Kinder gerecht werden kann.

Anders als alle anderen Grundrechte dient der Artikel 6 GG den Eltern in der Tat nicht zu ihrer freien Entfaltung. Es ist kein nicht hinterfragbares, zur Willkür berechtigendes Grundrecht, sondern ist ausschließlich im Dienste der Kinder eingeräumt.

Das Wächteramt des Staates bedeutet, dass nicht mehr die Eltern, sondern der Staat, der Vormundschaftsrichter oder das Jugendamt eine Entscheidung anstelle der Eltern treffen. Es gibt bedauerlicherweise viele Fälle, wo das notwendig ist. Aber ob wir das zum Prinzip erheben sollten und ob man diese Balance von den Eltern zugunsten staatlicher Instanzen verschieben sollte, denn das bedeutet es im Endeffekt, sollte man intensiv bedenken. Ich habe keine abgeschlossene Meinung dazu. Es würde wahrscheinlich vom Handlungsbedarf abhängen und davon, wieweit die Eltern sich als unfähig erwiesen haben, treuhänderisch die Aufgaben ihrer Kinder wahrzunehmen. Mein nicht empirisch gesättigter Eindruck ist allerdings, dass die überwiegende Mehrzahl der Eltern in Deutschland auch noch gut ohne staatliche Intervention auskommt. Als Vater fände ich es nicht so angenehm, einer zu intensiven Kontrolle des Jugendamtes oder des Vormundschaftsrichters unterworfen zu sein.

Sie haben natürlich recht mit der Frage: Was ist mit der allgemeinen Handlungsfreiheit und der freien Entfaltung der Persönlichkeit, wenn die Kinder nicht vorher das Recht auf Bildung gehabt haben? Es ist im Grunde bei allen Grundrechten so. Ohne

dass sie etwas gelernt haben, können sie auch von ihrer Berufsfreiheit keinen Gebrauch machen können. Ohne gebildet zu sein, können sie nicht sinnvoll am politischen Diskurs teilnehmen, vermutlich auch nicht sinnvoll wählen, auch wenn sie wählen dürfen. Da fingiert die Rechtsordnung, dass alle gleichermaßen einsichtsfähig sind, weil es sonst mit der Demokratie nicht funktionieren würde.

Dieses Problem ist kein spezifisches Problem der Kinder. Aber mir leuchtet ein, dass bei den Kindern die einzige Chance besteht, diese Voraussetzungen für die Grundrechtsausübung zu schaffen. Ich denke aber man würde die Verfassung überfordern und es führt ein bisschen zurück in die Diskussion, die man in den 70er Jahren über die Teilhaberechte und die sozialen Grundrechte hatte, wenn man das als verfassungskräftigen Anspruch ausmünzen würde.

Nach der Wiedervereinigung gab es die Diskussion über das Recht auf Arbeit, das Recht auf Bildung, das Recht auf Wohnung und man hat damals mit guten Gründen davon Abstand genommen. Solche Rechte können genauso wie das Recht auf Bildung nur nach Maßgabe dessen, was der Staat und der Finanzminister letztlich zur Verfügung stellen, eingelöst werden. Und ob ein solches Versprechen nicht illusionäre Erwartungen hegt oder weckt, die dann nicht eingelöst werden können, darüber sollte man auch nachdenken. Es wäre systemsprengend, weil wir in allen anderen Bereichen unserer Grundrechtsordnung darauf vertrauen, dass die Gesellschaft die Voraussetzungen schafft, die für die freie Entfaltung, wie sie in den einzelnen Grundrechten garantiert ist, benötigt werden.

Deswegen wäre mein Plädoyer, eher Vorsicht walten zu lassen. Ich würde auch dazu tendieren, sich statt des großen Wurfs, ganz konkrete Punkte zu überlegen, deren Folgen man abschätzen kann und die gegebenenfalls in der Verfassung niederschreiben, aber nicht in die große Black-Box ein zusätzliches Instrument hineintun, von dem man im Grunde nicht wirklich kalkulieren kann, ob die Folgen den Aufwand rechtfertigen oder letzten Endes unerwünscht sind.

**Vorsitzende:** Herr Hilgers, bitte.

**Herr Heinz Hilgers:** Das Dreiecksverhältniss zwischen Staat, Kindern und Eltern muss aus der Lebenswirklichkeit heraus neu justiert werden. Fangen wir mit dem Beispiel von Herrn Prof. Dr. Huber an. Sie haben gesagt, 95 % der Eltern dürfen

nicht mit einer solchen Rechtsänderung überzogen werden wegen einiger pathologischer Fälle. Darum geht es nicht. Es geht im Lebensalltag unserer Kinder um ganz andere Sachen. Ich habe hier eine Untersuchung, in der ich in zwei Stadtteilen die Ergebnisse bei Schuleingangsuntersuchungen verglichen habe. In dem einen Stadtteil wohne ich selbst. Das ist eine Einfamilienhaussiedlung in der 100 % aller Kinder zu allen Vorsorgeuntersuchungen gehen. In dem anderen Stadtteil sind es nur 39 %. In diesem Stadtteil sind aber auch 78 % aller Kinder bei der Schuleingangsuntersuchung von schweren Sprachstörungen betroffen. Über 30 % der Kinder haben starke Entwicklungsverzögerungen, weil erst spät erkannt worden ist, dass sie Hörschäden hatten. Damit konnten sie am Entwicklungsprozess nicht teilnehmen. Das ist schwere Gewalt gegen Kinder, wenn so etwas nicht festgestellt und nichts unternommen wird.

Es geht nicht um pathologische Fälle. Es geht um ganz viele Kinder. Es geht um die Kinder, die das ganze Leben in der Schule den Ball auf die Fingerspitzen kriegen, weil man nicht früh an der Koordination gearbeitet hat. Es ist schlimm, wenn man jeden Tag gehänselt wird, weil man keinen Ball fangen kann. Es geht nicht immer um solche schlimmen Fälle wie „Kevin“ oder „Jessica“, sondern es geht auch um diese Fragen und davon sind massenweise Kinder in Deutschland betroffen, und zwar in zunehmender Weise. Auf diese Lebenswirklichkeit muss man reagieren. Und es wird schlimmer werden in den nächsten Jahren, weil die soziale Schere in Deutschland weiter auseinandergegangen ist und weil die Risikogruppe größer geworden ist.

Es sollen nicht die Eltern bestraft werden, die ihr Kind nicht zur Vorsorgeuntersuchung bringen, sondern ich möchte, dass zur Not die Jugendhilfe eine Vorsorgeuntersuchung rechtzeitig veranlassen kann. Man sagt, das geht. Dann muss man aber Hinweise haben, dass etwas nicht stimmt. Man braucht quasi die Vorsorgeuntersuchung, damit man eine Vorsorgeuntersuchung veranlassen kann.

Wenn Sie sich nicht in die Lage begeben wollen, dass Sie das gesetzlich ändern können, dann müssen Sie das Verhältnis von Staat, Eltern und Kindern auch nicht neu justieren.

In unserer Stadt wird seit zwei Monaten jedes neugeborene Kind besucht. Alle haben gesagt, die Eltern lassen die Mitarbeiter des Bezirkssozialdienstes nicht herein. Sie werden aber von allen freundlich empfangen, die Eltern erhalten ein wunderschönes Begleitbuch, sie werden unterstützt und es wird ihnen Hilfe angeboten. Auch Eltern,

die z. B. Arzt oder Lehrer sind, freuen sich und halten es für richtig. Sie verstehen das nicht als Kontrolle oder Eingriff, sondern verstehen es als ein frühes Angebot und ein Kennenlernen für den Notfall.

**Vorsitzende:** Herr Dr. Merk, bitteschön.

**Herr Dr. Kurt-Peter Merk:** Ich darf die Ausführungen rechtlich ergänzen. Es gibt einen Unterschied zwischen Verfassungswirklichkeit und Verfassungsrecht. Nach Artikel 6 Absatz 2 GG ist Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und vor allem die zuförderst ihnen obliegende Pflicht. Artikel 6 GG ist ein pflichtengebundenes Grundrecht. Die Eltern haben eine Pflicht zur Pflege und Erziehung der Kinder. Über die Einhaltung wacht der Staat. Das ist das Dreiecksverhältnis.

Das Kind kommt aber, darauf hat Herr Dr. Maywald zurecht hingewiesen, nur als Reflex mit seinen Rechten vor. Ich hätte keine Bedenken, wenn man an dieser Stelle im Sinne der Neuaustarierung horizontaler Rechte zwischen Eltern und Kindern einfügen würde, was wir im § 1 KJHG bereits haben, nämlich das Recht auf Förderung der Entwicklung. Damit wäre genau das abgedeckt, was wir durchsetzen könnten: Vorsorgeuntersuchungen, um früher eingreifen zu können bei tatsächlichen Verdachtsfällen, damit das Wächteramt nicht nur - wie es in der Praxis leider häufig ist - die Funktion der Feuerwehr hat, wenn wir tatsächlich schon massive Probleme haben. Es ist keine schutzwürdige Position des Elternrechtes, wenn Eltern der Meinung sind, ihre Kinder müssen nicht zur Vorsorgeuntersuchung gehen. Diese Position ist nicht vereinbar mit der Pflicht zur Vorsorge für Kinder, denn es ist allgemein anerkannt in medizinischen, aber auch in breiteren Kreisen, dass Vorsorge für die Entwicklung der Kinder von außerordentlicher Bedeutung ist.

Ich würde nicht die Gefahr sehen, dass das wie ein Recht auf Erziehung wirken würde, das man einklagen kann. Dass man z. B. sagen könnte: „Ich habe ein Recht auf Erziehung, das können meine Eltern nicht, ich will andere Eltern.“ Aber wenn ich einen Anspruch aus der Jugendhilfe, den wir ja schon haben, mit Verfassungsrang ausstatte, dann stärke ich diese Position. Ich gebe den Kindern noch nicht notwendigerweise ein individuelles Recht gegen die Eltern auf Erziehung, aber ich erweitere das Wächteramt und nehme es heraus aus dieser nur im Gefahrenbereich auftretenden Tätigkeit. Das scheint mir eine sinnvolle Möglichkeit, um Rechte von Kindern zu

stärken und es ergäbe sich auch in der Rechtssprechung die Konsequenz, dass eine Stärkung der Rolle des Kindes ersichtlich wird. Hätten wir dann die Situation, dass ein Jugendamt sagt: Dieses Kind muss zur Vorsorgeuntersuchung und die Eltern wehren sich und es kommt zu einem Rechtsstreit, dann könnte das Gericht entscheiden, dass das Wächteramt vorgeht. Ein Eingriff in das Elternrecht fände nicht statt, sondern das Wächteramt würde die Eltern nur zwingen, ihrer Erziehungs- und Fürsorgepflicht nachzukommen.

Noch eine Anmerkung zur Alterdiskriminierung: Das ist etwas, was in Artikel 2 GG fehlt. Wäre sie dort verankert, wäre auch die Frage der Repräsentation, Prof. Dr. Huber nannte das Familienwahlrecht, anders zu beurteilen. Für mich ist immer interessant, wieweit senke ich das Wahlalter, bis dahin nämlich habe ich eine diskriminierte Sonderrolle der Kinder und Jugendlichen, die es im Gegenschluss sehr wohl rechtfertigt, spezielle Kinderrechte in die Verfassung aufzunehmen. Würde ich dieses Repräsentationsdefizit bzw. Grundrechtsdefizit - das aktive Wahlrecht ist anerkannt als das politische Grundrecht - aufheben, würde sich die Frage nach der Notwendigkeit spezieller Kinderrechte relativieren. Denn dann hätten sie von vornherein eine andere qualifiziertere Position als Rechtssubjekt als sie es heute haben.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Herr Dr. Maywald, bitte.

**Herr Dr. Jörg Maywald:** Vielen Dank. Ich würde auch gerne eine Anmerkung zum Dreiecksverhältnis Kind - Eltern - Staat machen. Ich habe die Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Huber so verstanden, dass er die Befürchtung hegt, dass durch eine Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung dieses Dreieck zugunsten des Staates verschoben würde. Diese Befürchtung teile ich nicht. Einmal abgesehen davon, dass es nicht um ein Wächteramt des Staates allein, sondern um ein Wächteramt der staatlichen Gemeinschaft, das heißt von uns allen geht, meine ich, die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung würde sich gleichermaßen an Staat und Eltern richten. Es ginge um eine Orientierung staatlichen wie elterlichen Handelns an den Kinderrechten. Es sollte aber nicht nur um Schutz und Förderrechte gehen, sondern auch um Beteiligungsrechte von Kindern. Ein weiteres Element der Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz wäre deshalb, dass Kinder bei sie betreffenden Entscheidungen selbst ihrem Alter und ihrer Reife entsprechend beteiligt werden müssten. In vielen Bereichen ist es schon der Fall, wir haben den § 1626 Absatz 2

BGB, der Eltern verpflichtet, Kinder dem Alter entsprechend und der Reife angemessen an allen Entscheidungen zu beteiligen. Wir haben im zivilrechtlichen Bereich das Institut des Verfahrenspflegers. Dennoch würde die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz das Gebot der altersgerechten Beteiligung nochmals weitaus mehr stärken und unterstreichen. Insofern würde ich, und hier gehe ich mit Frau Dr. Peschel-Gutzeit konform, davon ausgehen, dass es nicht um eine Verschiebung zugunsten des Staates in diesem Dreieck ginge, sondern um eine Stärkung der Position des Kindes und insofern zu einer Gleichschicklichkeit führen würde. Dankeschön.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Frau Dr. Peschel-Gutzeit, bitte.

**Frau Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit:** Frau Noll, Sie hatten gefragt, ob man eher an ein Grundrecht des Kindes oder an ein Staatsziel denken sollte. Ich habe mich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme klar für ein Grundrecht ausgesprochen, aus den Gründen, die hier schon erwähnt worden sind. Wir haben einige Staatsziele und wissen um deren indirekte Wirkung. Das war übrigens auch eine Hauptdiskussion in der Verfassungskommission, die ich schon erwähnt habe. Da ging es um die Frage, ob das eine oder andere, was man ergänzt haben wollte, z. B. auch in Artikel 3, ein Grundrecht oder ein Staatsziel sein sollte. Staatsziele sind leichter durchzusetzen, weil sie, jedenfalls nach Meinung vieler, keine unmittelbaren Auswirkungen haben. Fast 60 Jahre nach Inkrafttreten unserer Verfassung, die sich außerordentlich bewährt hat, das muss man immer wieder hervorheben, sind wir in einer sehr viel freieren Lage und können rückblickend sagen, nicht nur sie hat sich bewährt, sondern auch die Furcht in Bezug auf Artikel 6 hat sich nicht bewahrheitet. Die Furcht, dass sich der Staat zu sehr in die Kindererziehung und damit in die Familie einmischt, diese Furcht ist obsolet geworden, man hat dafür keine Anhaltspunkte. Deshalb ist es an der Zeit, darüber nachzudenken, ob die starke Elternstellung, die wir alle gewollt haben, als ein Abwehrrecht gegen staatliche Übergriffe, nicht zugunsten von Kindern neu ausgerichtet werden muss. Herr Dr. Maywald hat davon gesprochen, es würde eine Signalwirkung sein, wenn ein eigenes Kinderrecht oder Kinderrechte in die Verfassung kämen. Ich bin derselben Ansicht. Eine solche Signalwirkung hätte ein Staatsziel nicht. Staatsziele haben immer etwas sehr abstraktes. Eine eigene Norm mit eigenen Kinderrechten ist etwas, was man auch Kindern und Jugendlichen ohne weiteres verständlich machen kann. Auf der Tribüne im Sitzungssaal sitzen eine

ganze Reihe junger Menschen. Ich habe mich in meinem langen Berufsleben sehr viel mit Kindern und Jugendlichen unterhalten und viele haben z. B. anlässlich des Inkrafttretens der UN-Kinderrechtskonvention gefragt, warum haben wir nicht solche Rechte in unserer Verfassung. Man würde den guten Ansatz, den Sie gewählt haben, ein bisschen verwässern, wenn man sich auf ein Staatsziel verständigte. Dazu gehört auch, dass uns zunächst die Schutzfunktion einfällt, wenn wir auf Kinder blicken. Das ist auch richtig, Kinder brauchen Schutz und diese Verantwortung haben die Erwachsenen. Aber wir verkennen dabei manchmal, und ich will mich nicht ausschließen, dass sie eigene Persönlichkeiten mit eigenen Rechten sind und eine Subjektstellung haben. Und wenn sie Rechtsträger sind, dann muss man sich auch um ihre aktive Teilhabe kümmern, also die Partizipation.

Frau Gruß, Sie hatten nach den finanziellen Auswirkungen gefragt. Wir wissen alle, dass das nicht abschätzbar ist. Es müssten sehr viele Gesetze angepasst werden, was immer zu Ausgaben führt. Sie hatten selbst schon das Stichwort der Generationengerechtigkeit genannt. Es ist aus meiner Sicht an der Zeit, eine solche Neuausrichtung vorzunehmen, mag sie auch Geld kosten. Das ist gut angelegtes Geld. Wir sind dabei, auch darüber nachzudenken, wie wir Staatsausgaben wirksam betätigen. Und dieses hier ist aus meiner Sicht eine ganz wirksame Betätigung.

Sie haben gefragt, wenn Kinderrechte im Grundgesetz stünden, was käme danach? Es käme die Umsetzung durch einfaches Recht. Das haben wir zum Beispiel, als die Gleichberechtigung in Artikel 3 eingeführt wurde, auch erlebt. Entgegenstehendes einfaches Recht wird überprüft und dann in einem Reformgesetz eine grundgesetzmäßige Neufassung gefunden. Das war bei der Gleichberechtigung schwer genug, wir haben Jahrzehnte gebraucht und immer wieder musste nachgebessert werden, weil vieles immer noch nicht verfassungsgemäß war. Aber das ist der Weg und den kann man nicht kostenlos haben.

Frau Golze hat sich mit dem Wächteramt des Staates beschäftigt und gefragt, ob durch die Aufnahme eigener Grundrechte das Wächteramt gestärkt wird? In erster Linie würde das Verhältnis aus meiner Sicht zwischen Eltern und Kindern verändert, nicht in dem Sinne, dass man nun den Eltern Ängste macht, sondern indem man ins Bewusstsein rückt, dass die jungen Menschen, die noch nicht 18 sind, eigene Rechtsträger sind. Dass es nicht darum geht, eine Wohltat zu verstreuen, wenn man

für Kinder etwas tut, sondern dass man ihnen damit gerecht wird, weil das ihre Stellung in unserer Gesellschaft ist. Das Wächteramt des Staates besteht und daran will niemand etwas ändern. Es wird zunächst ausgeübt durch die Jugendhilfe, die dafür die erste Adresse ist. Danach kommen die Gerichte, insbesondere die Familiengerichte.

Zunächst einmal geht es um das aktive Förderungsverhältnis zwischen Eltern und Kindern oder den Ansprüchen von Kindern, ich habe vorhin das Wort „Reflexrechte“ genutzt und gesagt, in dem Augenblick, in dem Eltern zu etwas verpflichtet sind, erwächst daraus auch für das Kind ein Reflexrecht, das zu fordern. Nur, das scheint mir eben nach 60 Jahren Verfassungswirklichkeit zu wenig zu sein und deswegen sollte es aus meiner Sicht ausgedrückt werden. In der Jugendhilfe haben wir inzwischen eine deutliche Entwicklung dorthin. Der neue § 8a KJHG, der erst seit einem knappen Jahr in Kraft ist, schafft zum erstenmal eine eigene präventive Prüfungs- und dann Handlungspflicht des Jugendamtes. Wenn es durch eigene Prüfung erkennt, hier liegt mit dem Kind etwas im Argen, dann muss es handeln. Es muss entweder mit den Eltern den entsprechenden Kontakt herstellen oder es muss seinerseits das Familiengericht anrufen. Dort haben wir also schon eine verstärkte Stellung, die insbesondere auch in das Gebiet der Prävention hineingeht.

Frau Deligöz hat gefragt, was es konkret bedeuten würde, wenn Kinderrechte in die Verfassung aufgenommen würden, insbesondere im Blick auf die Rechtsprechung. Eine direkte Wirkung gäbe es nicht, aber es gäbe den Anlass, den ich eben erwähnt habe. Die entsprechenden Gesetze müssten geändert werden. Da haben wir einen langen Vorlauf. Es ist immer wieder vorgekommen in den letzten Jahrzehnten, dass Verfassungsnormen nicht umgesetzt worden sind in einfache Gesetze. Und immer wieder hat das Bundesverfassungsgericht gemahnt und schließlich eine Frist gesetzt, nach der dann alle entgegenstehenden Normen einfachen Rechts außer Kraft getreten sind. Das ist so bei Artikel 3 GG geschehen. Damals ist die Gleichberechtigung nicht umgesetzt worden, woraufhin nach einigen Jahren alle entgegenstehenden Bestimmungen außer Kraft getreten sind. Es gab teilweise Lächer in den Gesetzen, die 20 Jahre andauert haben. Ähnliches ist auch passiert mit Artikel 6 Absatz 5 GG als es um die Gleichstellung der nichtehelichen Kinder ging, die ebenfalls nicht zeitgerecht umgesetzt wurde. Die Rechtsprechung kann mit diesem Phänomen umgehen.

Denken Sie bitte auch an Partizipation in Verfahren. Das sind nicht nur Verfahren, über die wir hier schon gesprochen haben, solche im öffentlichen Bereich, sondern derzeit ist es so, dass Kinder in den Verfahren, die sie selbst betreffen, nicht beteiligt werden. Es gibt Ausnahmen, den Verfahrenspfleger, das sind aber immer noch zahlenmäßig sehr geringe Fälle. Wo bleibt ein Kind nach der Trennung der Eltern? Auch solche Verfahren finden in der Regel ohne Beteiligung der Kinder statt, wenn man davon absieht, dass einige jedenfalls angehört werden. Das ist ein ganz typisches Beispiel, das jeden Tag passiert. Es gibt viele andere und ich bin sicher, diese Partizipation, diese Subjektstellung in Verfahren, in denen ein Kind betroffen ist, würde sich sehr schnell auf die Rechtssprechung auswirken.

Vielleicht ein letztes, Frau Vorsitzende, Sie hatten gefragt, ob eine eigene Vorschrift evtl. im Sinne der UN-Kinderkonvention sinnvoll ist und möchten wissen, an welcher Stelle im Grundgesetz? Ich würde, wie Sie es auch angedeutet haben, weder zu einem Staatsziel neigen noch zur Nähe des Tierschutzes, ganz klar. Ich denke auch, es ist schwierig, dies in Artikel 2 GG unterzubringen, obwohl man es dort unterbringen könnte, weil es dort um die freie Entfaltung der Persönlichkeit geht. Ich tendiere dazu, im Umkreis von Artikel 6 GG eine eigene Kinderrechtenorm einzubringen, vielleicht als Artikel 6a. Wir haben im Grundgesetz sehr viele Bestimmungen, das würde also kein Systembruch sein. Ich habe in meiner schriftlichen Ausarbeitung einen eigenen Vorschlag gemacht, den ich hier nicht im Einzelnen bringen will.

Einen Aspekt würde ich gerne aufnehmen, weil er mehrfach geäußert wurde. Wenn man davon spricht, dass Kinder aktive Rechte haben, dann brauchen sie ein Recht auf Bildung und auf bestmögliche Entwicklung und Förderung ihrer Persönlichkeit, ihrer geistigen und körperlichen Fähigkeiten. Das sollte auf jeden Fall aufgenommen werden.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Vielen Dank. Gibt es noch den Wunsch, auf die anderen Fragen einzugehen? Prof. Dr. Huber, bitte.

**Herr Prof. Dr. Peter M. Huber:** Vielleicht darf ich zunächst zu dem Befund von Frau Dr. Peschel-Gutzeit, dass die Furcht vor dem Staat obsolet sei, sagen, es ist zwar auch in der wissenschaftlichen Literatur die Rede vom Leviathan, der auf dem Weg zum nützlich Haustier sei, aber so ganz in Sorglosigkeit würde ich mich hier nicht

wiegen. Wir sehen z. B. bei der Antidiskriminierungsdebatte, aber auch in vielen anderen Bereichen, dass der Staat sich durchaus in privatrechtliche Verhältnisse drängt, nicht immer aus eigenem Impetus, oft durch das Völkerrecht und das Europarecht angeschoben. Aber dass hier ein Risikopotential besteht, kann man nicht von der Hand wischen und das gilt auch für das Verhältnis zwischen Eltern und Kindern. Es ist nicht nur der Staat, sondern es sind auch freie Träger, wenn Sie die Zivilgesellschaft repräsentieren. Die Probleme, die Herr Hilgers vorhin skizziert hat, bis hin zum verpflichtenden Kindergartenjahr lassen sich meines Erachtens bereits auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts regeln. Insbesondere wenn man die Gefahrenprognose so empirisch untermauern kann, wie er es angedeutet hat, würde eine Beschränkung des elterlichen Erziehungsrechts unproblematisch vor dem Bundesverfassungsgericht standhalten.

Die Frage von Frau Noll zu den Sondergruppen ist eine politische Einschätzung. Ich kann mir gut vorstellen, dass wenn wir heute Kinder haben, morgen „Alte“ und andere Gruppen der Gesellschaft kommen, die auch meinen, dass sie eine spezifische Berechtigung haben, mit ihren Belangen berücksichtigt zu werden. Dies ist aus meiner Sicht kein Grund, sich ablehnend zu den Kinderrechten zu verhalten. Aber man muss sehen, dass das eine gewisse Folgewirkung hat. Die Einführung des Staatsziels Umweltschutz hat die Forderung nach dem Staatsziel Tierschutz nach sich gezogen. Der politische Kurs in unserem Land ist nun mal so bestellt, dass andere Interessengruppen vermutlich auch auf dem Plan gerufen werden. Ich würde aber mit Frau Dr. Peschel-Gutzeit sagen, Sie sollten deshalb kein Staatsziel formulieren, sondern sich auf konkrete Rechte, unter Umständen auch auf ein Grundrecht in dem Sinne, wie es Frau Dr. Peschel-Gutzeit skizziert hat, festlegen. Wobei Sie sich darüber im Klaren sein müssen, dass das dann auch praktische, harte finanzielle Konsequenzen haben kann. Das schöne an der Formulierung von Frau Dr. Peschel-Gutzeit ist, dass es zunächst ein staatsgerichtetes Recht auf Förderung und Bildung wäre und sich nicht in erster Linie gegen die Eltern richtete. Dagegen hätte ich keine Einwendungen. Aber es ist zwangsläufig, dass sowohl das Bundesverfassungsgericht, wenn es denn ähnlich wie beim Fall der Gleichbehandlung und der nichtehelichen Kinder nach 10 Jahren zu der Einsicht kommt, dass nichts passiert ist, auch verpflichtende Vorgaben für den Gesetzgeber machen könnte. Aber nicht nur das Bundesverfassungsgericht, jeder Amtsrichter, jeder Verwaltungsrichter könnte aus einem solchen Grundrecht letzten Endes Teilhabeansprüche, die den Fiskus be-

lasten, ableiten. Ich finde das nicht schlecht, ich würde mit Frau Dr. Peschel-Gutzeit sagen, es ist an der Zeit, diese Schieflage in unserer Gesellschaft zu korrigieren. Aber man muss sich darüber im Klaren sein, dass für das Parlament und die Regierung damit Festlegungen getroffen werden, die Verteilungen an anderer Stelle ausschließen werden.

Die Konsequenz, Frau Gruß, wird natürlich auch sein, dass nach der Einfügung eines solchen Kinderrechts oder mehrerer Kinderrechte, wie Frau Dr. Peschel-Gutzeit es gesagt hat, nicht nur eine Sichtung der gesamten Rechtsordnung, ich glaube, wir haben an die 7.000 Bundesgesetze, zu erfolgen hat. Manche notwendige Anpassung wird erst nach vielen Jahren aufkommen. Aber das ist ein ganz normaler Prozess, dass die Rechtsordnung wie ein schwerfälliger Tanker allmählich nachgesteuert wird.

Dass das Wächteramt des Staates in einer solchen Situation gewinnen wird und stärkere Interventionsrechte vorgesehen werden, scheint mir zwangsläufig zu sein. Denn wer soll denn gegen die Eltern die Rechte der Kinder durchsetzen, wenn sie nicht in staatlichen Leistungen bestehen, sondern in einer Kollision zwischen elterlichem Erziehungsrecht und Bildungsteilhabe und dem Partizipationsrecht des Kindes, als das Jugendamt oder als der Familienrichter. Man muss allerdings dann auch bei der einfach gesetzlichen Ausgestaltung dafür sorgen, dass das nicht zu weit geht und dass das elterliche Erziehungsrecht in seinem Kern erhalten bleiben wird.

Die Auswirkungen, Frau Deligöz, sind vielfältig gegeben, bis ins Bauplanungsrecht, in das Abwägungsgebot, in das Ausländerrecht. Es wird, ich will nicht sagen, kein Stein auf dem anderen bleiben, aber es wird sich einiges verändern, wenn Sie ein solches Recht in die Verfassung aufnehmen.

Der Platz für ein solches Grundrecht wäre Artikel 6a oder irgendetwas in der Umgebung. Eine Staatszielbestimmung nach Maßgabe einfach gesetzlicher Ausgestaltung bringt vielleicht die eine oder andere Auslegungsnuance, aber nicht substantielles.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Ist von Ihnen sonst noch eine Ergänzung gewünscht, sonst würde ich zur Pause aufrufen.

**Herr Heinz Hilgers:** Ich wollte noch etwas zu den finanziellen Auswirkungen sagen. Das ist eine komplizierte Frage, aber richtig ist schon, dass die Hauptbetroffenen die Kommunen und die Länder sein werden, weil sie ja nach der verfassungsmäßigen Ordnung diese Kinderrechte zu gewährleisten hätten. Doch da stellt sich die Frage, kostet manches wirklich mehr Geld? Ich bin zuletzt mehrfach gefragt worden, ob denn das, was ich als Bürgermeister meiner Heimatstadt mache, nicht viel zu teuer wäre? Ich sage dann jedesmal, ich kann es mir nicht leisten, das nicht zu tun. Sie werden es nachlesen können in unserem Haushalt, wir geben nicht mehr Geld für Hilfen zur Erziehung aus als andere, wir geben es nur anders aus. Wenn Sie bedenken, dass die Heimunterbringung eines Kindes 80.000 Euro im Jahr kostet, dann wissen Sie, dass man dafür sehr viele andere wichtige Dinge machen kann.

Bei Verankerung von Kinderrechten in der Verfassung werden Sie zum Beispiel im schulpolitischen Bereich oder in den Kindertagesstätten dann nicht einfach mehr sagen können, Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat Vorrang, weshalb man unbedingt die Kinder von den Eltern, die beide arbeiten gehen, berücksichtigen muss. Dann muss man vielleicht auch die Kinder von arbeitslosen Eltern, wenn es für die Kinder und ihre Zukunftschancen besser ist, dass sie am Nachmittag in der Kindertagesstätte oder in der Ganztagschule sind, berücksichtigen. Das in der Kommunalpolitik und nach dem Abwägungsgebot des Baugesetzbuches die Lebensfreunde spielender Kinder ständig mit Industrie- und Verkehrslärm gleichgesetzt wird, ist das richtig? Natürlich wird es am Schluss für die Länder, die Städte und Gemeinden bedeuten, dass sie die Prioritäten mehr zugunsten von Bildungs- und Kinder- und Jugendpolitik setzen müssen.

Wenn man etwas früh erkennen will, braucht man ein Netzwerk, um zu helfen, sonst nutzt die ganze Früherkennung nichts und frustriert die Menschen, die helfen wollen. Aber auch unabhängig von einer möglichen Verfassungsregelung ist es dringend notwendig, dass diese Netzwerke in den Ländern und Kommunen auf- und ausgebaut werden. Denn nur dann können sie ihre Aufgabe wirklich erfüllen und wenn eine solche Gesetzesänderung hier ein bisschen mehr Schwung bringen würde, so wie damals der Rechtsanspruch auf den Kindergartenplatz auf die Auswahl der Kindertagesstätten, dann wäre das eine gute Sache für unser Land. Deswegen sollten Sie sich vor den finanziellen Konsequenzen nicht scheuen.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Vielen Dank, Herr Hilgers. Wir machen jetzt eine Pause von ca. 15 Minuten und fangen spätestens 15.10 Uhr wieder an. Dankeschön.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Ich darf in die zweite Runde einläuten, Herr Kucharczyk, bitteschön.

**Abg. Jürgen Kucharczyk (SPD):** Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, herzlichen Dank. Herr Prof. Dr. Huber, Sie hatten vorhin ausgeführt, 95 Prozent der Eltern würden Artikel 6 der Verfassung, nämlich treuhänderisch die Dinge der Kinder vertreten, nachkommen. Die Realität sieht da sicherlich ein bisschen anders aus. Ich habe aus Ihrem Beitrag auch entnommen, dass das, was wir hier in der Zielsetzung erreichen wollen, von diesen Eltern negativ gesehen werden könnte. Ich glaube hingegen, dass auch die, die es sehr ernst nehmen, die Interessen ihrer Kinder zu vertreten, manchmal an Punkten stehen, wo sie sagen, man kann zwar reden und appellieren, aber irgendwo fehlt die Durchschlagskraft. Wenn es z. B. um geschützten Raum für Kinder, etwa ausgewiesene Spielflächen geht. In jeder Kommune stellt man fest, dass solche Flächen von Hunden beschmutzt werden, zumeist ohne Konsequenz. Gerade in solchen Fällen würden sich Eltern sicherlich auch bestärkt fühlen. Es gibt auch noch andere Beispiele - die Erklärung von Barcelona, barrierefreies Bauen - das sind alles Dinge, die haben die Kommunen unterschrieben, dem sind sie beigetreten, die Realität ist aber eine andere. Ich hätte noch gern herausgearbeitet, ob die Einfügung eines Artikels 6a in die Verfassung hier etwas bewirken würde?

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Frau Noll, bitte.

**Abg. Michaela Noll (CDU/CSU):** Herr Dr. Maywald, Sie hatten es in der ersten Runde genannt und Frau Dr. Peschel-Gutzeit, Sie haben es auch nochmals betont, deswegen meine Frage an die anderen Experten. Glauben Sie nicht auch, dass in dem Moment, in dem wir die Kinderrechte in der Verfassung verankern, dies eine Signalfunktion hat und wir damit einfach ein anderes Klima für Kinder in Deutschland schaffen? Ich denke, das Selbstbewusstsein der Kinder wird gestärkt, wenn es auch dauern wird, bis sich alles im Bewusstsein der Bevölkerung gefestigt hat und umgesetzt wird. Daneben möchte ich wissen, ob das Grundgesetz tatsächlich die geeignete Grundlage ist, um mehr Rechte für Kinder zu verankern oder gibt es aus Ihrer Sicht noch einen anderen, besser geeigneten Rahmen?

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Frau Gruß, bitte.

**Abg. Miriam Gruß (FDP):** Wie beurteilen Sie den internationalen Vergleich mit anderen Staaten, in denen die Grundrechte oder die Kinderrechte schon explizit verankert sind? Dabei geht es mir weniger darum, wie sich das in der Rechtsprechung niedergeschlagen hat, sondern um deren gesellschaftliches Bild von Kindern. Herr Prof. Dr. Huber hatte England und Frankreich angesprochen, aber es gibt ja noch andere Staaten, insbesondere die jüngeren Staaten. Mich würde interessieren, ob es da einen Zusammenhang gibt?

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Frau Golze, bitte.

**Abg. Diana Golze (Die LINKE.):** Herr Dr. Maywald, Sie hatten in Ihrem Eingangsstatement auf die Staatenberichte der UN-Kommission hingewiesen und darauf, dass darin auch gefordert wird, Kinderrechte in die deutsche Verfassung aufzunehmen. In Verbindung zu dem, was Prof. Dr. Huber sagte, dass Grundrechte in Deutschland ein scharfes Schwert seien, interessiert mich, ob es der UN-Kommission bewusst ist, dass das so ein scharfes Schwert ist? Fordert sie trotz dessen oder gerade deshalb die Einfügung solcher Rechte in die Verfassung? Außerdem möchte ich wissen, welche Auswirkungen hätte die Verankerung der Kinderrechte in der Verfassung auf die UN-Kinderrechtskonvention bezüglich der Vorbehalte der Bundesrepublik?

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Frau Deligöz, bitte.

**Abg. Ekin Deligöz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Wir haben schon einzelne Landesverfassungen, in denen Kinderrechte verankert sind. Mich würde interessieren, welche Erfahrungen in den einzelnen Bundesländern damit gemacht wurden? Kann man heute schon sagen, dass das eine oder andere etwas gebracht hat oder auch nicht? Es gibt immer relativ hohe Maßstäbe, um etwas in die Verfassung aufzunehmen. Wenn ich das richtig verstanden habe, ist man zumindest bei den Rechtspolitikern immer bemüht, zunächst andere Möglichkeiten auszuschöpfen, bevor man an die Verfassung geht. Insbesondere von den Befürwortern würde mich interessieren: Können Sie mir drei stichhaltige Argumente nennen, warum Kinderrechte in die Verfassung müssen und nicht einfachgesetzlich ergänzt werden sollten?

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Herr Prof. Dr. Huber, bitteschön.

**Herr Prof. Dr. Peter M. Huber:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich kann mir gut vorstellen, dass auch diejenigen, für die die Ausübung des staatlichen Wächteramtes nicht condition sine qua non ist, um ihren Erziehungsauftrag wahrzunehmen, gern an eine positive Konsultation herangehen. Ich kann aus meiner eigenen Biografie berichten. Wir haben uns gefreut, dass das Jugendamt der Stadt München uns besucht hat, als unser erstes Kind geboren wurde. Wir haben das nicht als Problem empfunden. Das gilt, solange es um Ansprüche der Kinder auf Leistung gegenüber dem Staat geht, in denen der Staat zu etwas verpflichtet wird, z. B. Spielplätze auszubauen usw. Es wird dann ein bisschen anders, wenn man das Dreieck verschiebt und das staatliche Wächteramt auf Kosten des elterlichen Erziehungsrechts beschränkt. Es kann notwendig sein, das stelle ich nicht in Abrede. Aber daran sollte man nur als ultima ratio gehen und sollte sich das sehr genau überlegen. Die meisten Eltern, die ohne Anlass einer intensiveren Überwachung unterzogen werden, ohne dass dies freundlich überkommt, etwa mit Begrüßungspaket und ähnlichem, werden das vermutlich schon als Eingriff in ihre Freiheitssphäre empfinden. Dies kann man rechtfertigen, wie man auch eine flächendeckende Vorsorgeuntersuchung rechtfertigen kann, wenn die Gesellschaft das in Selbststeuerung nicht mehr hinbekommt. Aber man muss es dann eben auch rechtfertigen. Insofern würde ich sagen, bipolare Rechtsverhältnisse, Ansprüche von Kindern gegen den Staat sind kein Problem, das ist eine gute Sache, hierfür plädiere ich. Bei der Verschiebung der Gewichte zwischen Eltern und Kindern würde ich dagegen genau empirisch untersuchen, ob dies erforderlich ist, und zwar auch im Hinblick darauf, ob es nicht genügt, das auf einfach gesetzlicher Ebene zu tun.

Zur Signalwirkung einer Verankerung: Keine Frage. Es ist allerdings dieser Spruch von Herrmann Höcherl, dem früheren Innenminister kolportiert, dass er nicht mit dem Grundgesetz unter dem Arm herumlaufen könne. Ich bin mir nicht so sicher, ob die pädagogische Wirkung von Verfassungstexten auf die allgemeine Bevölkerung so groß ist, wie wir uns das manchmal gerne vorstellen. Aber es ist sicher so, dass eine Verfassungsänderung, die den Gesetzgeber anleitet und Gerichte zwingt, sie bei der Auslegung zu berücksichtigen oder gar als Anspruchsgrundlage fungiert, unabhängig davon, wie das konkret formuliert ist, das Bewusstsein verändern wird. Aber erst die

Implementierung, der Einsatz von finanziellen Mitteln, die Änderung der Rechtsordnung und die Auswirkung in der Lebenswirklichkeit, wird diese Signalwirkung darstellen.

Zu Frau Gruß kann ich nur sagen: Es gibt die Beobachtung, dass die Länder sich besonders leicht tun mit der Aufnahme sozialer Rechte in ihre Verfassungen, die deren Direktionskraft nicht so ernst nehmen. Und deswegen bin ich vorsichtig, einfach aus der Zusammenstellung, die der Wissenschaftliche Dienst Ihnen gemacht hat, zu schließen, dass die Rechtswirklichkeit und der Einsatz des Staates in diesen Ländern ein qualitativ anderer und besserer wäre, als das hierzulande der Fall ist. Ich weiß nicht, ob Schweden und Dänemark den Kinderschutz in der Verfassung haben, dort ist es eher die soziale Befindlichkeit, das Problembewusstsein der Gesellschaft, was für einen guten Schutz der Kinder sorgt und nicht der in Sonntagsreden gerühmte Verfassungstext. Das soll kein Verdikt darüber sein, aber eine Mahnung, die begrenzte Leistungsfähigkeit der Verfassung schon im Blick zu behalten.

Wie es in den Bundesländern ist, Frau Deligöz, weiß ich nicht. Aber da das meiste Bundesrecht ist, setzt sich das nach Artikel 31 GG oder schon über die Kompetenzverteilungsvorschriften gegenüber dem Landesrecht durch. Meine Vermutung ist deshalb, dass es einen allzu großen Unterschied, was die Direktionskraft landesverfassungsrechtlicher Garantien angeht, nicht geben kann, weil die sich am Bundesrecht brechen.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Vielen Dank. Herr Dr. Merk, bitte.

**Herr Dr. Kurt-Peter Merk:** Ich meine schon, dass es eine erhebliche Signalwirkung in Richtung auf Jugendliche und Kinder geben würde, vorausgesetzt eine Verfassungsänderung wird nicht einfach eingefügt, sondern breit diskutiert. Sie haben das schon angedeutet, es dauert Jahre, bis so etwas durch die Gesellschaftsschichten sinkt. Aber je intensiver das öffentlich diskutiert wird, desto effizienter ist es. Viele Kinder und Jugendliche, gerade Jugendliche warten geradezu darauf, ernst genommen zu werden und mitarbeiten zu können. Insofern bin ich schon der Meinung, dass diese Regelung im Grundgesetz auf der richtigen Ebene ist. Sie sehen auch, dass in der Grundrechtecharta eine spezielle Regelung enthalten ist und sollte die

Grundrechtecharta verbindlich sein - es spricht einiges dafür, dass sie weitgehend verbindlich ist - dann wäre die Bezugnahme relevant.

Zur Frage von Frau Gruß mit den anderen Staaten: Großbritannien hat keine geschriebene Verfassung. Wir haben aber im Hinblick auf die Schutzfunktion in Großbritannien erheblich kinderfreundlichere Verhältnisse. So wird z. B. in einem familienrechtlichen Verfahren, bei dem ein Interesse des Kindes im Raume steht, akzeptiert, dass das ein Interesse ist, das sich gegen die Eltern richtet. Das Kind hat dort eine eigene juristische Vertretung. In einem solchen Prozess gibt es also ein ernsthaftes Dreiecksverhältnis mit einer ernsthaften verfahrensrechtlichen Vertretung der Kinderinteressen. In den skandinavischen Ländern haben wir eine breite Regelung der Partizipation. Das fängt in den skandinavischen Staaten in der Schule an und geht in die Planungshoheit der Kommunen rein.

Hier möchte ich anknüpfen an die Frage von Frau Deligöz mit den Landesverfassungen. Ich will, nicht ohne eine gewisse Erheiterung, den Artikel 25 der bayerischen Landesverfassung zitieren: „Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes.“ Das hilft uns natürlich nicht weiter, aber es bringt substantiell zum Ausdruck, dass es nichts Wichtigeres gibt. Wenn man das positiv sieht, dann steckt darin die Zukunftsorientierung jeder Gesellschaft, die hier zum Ausdruck kommt. Ich war vor drei Wochen bei einer Anhörung beim Verfassungsausschuss in Dresden, dort ist beabsichtigt, das Wahlalter aus der Verfassung zu streichen und den einzelgesetzlichen Regelungen zu überlassen. Wir haben in anderen Bundesländern, etwa Schleswig-Holstein, weitgehende Regelungen zur Partizipation am Planungsverfahren. In Schleswig-Holstein ist es so, dass ein Bebauungsplan, bei dem die Anhörung oder die Partizipation der Kinder in der Kommune verletzt ist, rechtswidrig ist. Das ist die strengste Regelung, die es in dieser Richtung gibt. Dort werden die Kinder wirklich ernst genommen in ihrer Beteiligung am Planungsverfahren. Das gilt es anzustreben und sollte Ziel einer solchen Regelung sein. Kinder und Jugendliche sind in Ortsplanungen, Umfeldplanungen von Schulen, Neuplanungen von Schulen usw. wirkliche Experten. Sie wissen es besser, was ihre Bedürfnisse sind, sie fahren mit dem Fahrrad jeden Tag dorthin. Wenn man das ernst nimmt und in eine solche Planung einbezieht, dann hat das zur Konsequenz, dass die Planung besser wird und dass die Rechtssubjektivität des Kindes oder der Kinder nicht nur auf dem Papier steht. Deswegen glaube ich,

dass es wichtig ist, das auf Verfassungsebene zu verankern und nicht auf einer Ebene darunter.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Herr Dr. Maywald, bitte.

**Herr Dr. Jörg Maywald:** Vielen Dank. Zur Rolle des UN-Ausschusses ist zu sagen, dass er Kinderrechte selbst als scharfes Schwert, der Ausdruck ist ja hier gefallen, sieht, als Individualrechte und eine ganzheitliche Herangehensweise befürwortet, die Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte untereinander verzahnt. Er sieht den Vorrang des Kindeswohls in allen Bereichen und setzt sich auch für ein Individualbeschwerderecht von Kindern ein. Dann, wenn der nationale Rechtsweg ausgeschöpft ist, soll Kindern oder deren Vertretung auch das Recht eingeräumt werden, vor einen internationalen Ausschuss zu gehen. Aber die Möglichkeiten, dieses scharfe Schwert selbst einzusetzen, sind natürlich äußerst begrenzt, was die internationale Ebene angeht. In diesem Sinne muss man auch das Stichwort „Empfehlungen“ verstehen. Es handelt sich bei den Gesprächen mit den Staaten und bei der Behandlung der Staatenberichte um einen sogenannten Dialog. Der Begriff sagt schon sehr viel aus. Der UN-Ausschuss hat keine Sanktionsmöglichkeiten, so dass ihm nichts anderes, bleibt, als Empfehlungen auszusprechen. Aber wer diese Sprache kennt, weiß, dass Empfehlung bedeutet: dringende Empfehlung, sich in diese Richtung weiterzuentwickeln. Mehr geht in der Sprache des internationalen Menschenrechtssystems nicht, jedenfalls was die UN-Kinderrechtskonvention anbetrifft. Es gibt andere Bereiche, wo dies etwas anders ist, z. B. beim internationalen Strafgerichtshof.

Zur Frage der Auswirkungen einer Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz auf die Vorbehaltserklärungen Deutschlands: Ich gehe davon aus, dass selbstverständlich der Druck steigen wird, die Vorbehalte zurückzunehmen. Aber ich wäre zugleich skeptisch, denn es geht nicht um irgendwelche oder allgemeine Vorbehalte, sondern es geht insbesondere in den letzten Jahren nur noch um einen der ursprünglich vier Vorbehalte, der sich auf die Frage der Behandlung von Kinder mit nichtdeutschem Pass bezieht, den sogenannten Ausländervorbehalt. Eine automatische Rücknahme des Vorbehalts gäbe es nicht. Ich würde dennoch der Bundesregierung raten, nicht so lange zu warten, diesen Vorbehalt zurückzunehmen, bis Kinderrechte auch bei uns ins Grundgesetz aufgenommen sind. Denn es geht hier auch um eine Anerkennung eines allgemein völker- und menschenrechtlichen Standards, nämlich Kinder

zunächst als Kinder mit allen Rechten und dann aufgrund ihres Passes zu beurteilen. Vielen Dank.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Bevor Sie antworten, Frau Dr. Peschel-Gutzeit, würde ich gern noch eine Frage anschließen. Wenn Kinder als eigenständige Wesen mit eigenen Rechten betrachtet werden, dann müsste doch abgeleitet werden können, wenn wir die Kinderrechte in die Verfassung verankern, dass Politik nicht nur kompensatorisch reagiert, also nur im Schutzfalle, sondern dass sie Strukturen schafft? Das heißt, dass es nicht mehr Privatsache ist, welche Strukturen ein Kind vorfindet, um aufzuwachsen, sondern dass alle Strukturen vorhanden sein müssen, damit Kinder gut aufwachsen. Wenn das so ist, wie können wir dann die Nichtbefürworter überzeugen, dass sie damit im Sinne der Menschenrechte, aber auch der Kinder Rechte festschreiben würden, die jeder andere für sich in Anspruch nimmt, z. B. dass er Straßen gebaut bekommt, dass er Krankenhäuser vorfindet? Ich will es am Beispiel Krankenhaus festschreiben. Ich komme aus einer ländlichen Region, wir haben in einem Umkreis von 100 Kilometern kein Kinderkrankenhaus und keine Kinderabteilung mehr. Wenn ein Kind krank wird, müssen die Eltern mit ihm ziemlich weit fahren. Ich würde sagen, es ist eine strukturpolitische Aufgabe, dafür zu sorgen, dass Kinder in einer strukturschwachen Gegend auch versorgt werden. Wenn Kinderrechte nun im Grundgesetz verankert wären, ließe es sich dann ableiten, dass man überprüfen könnte, ob ausreichende Strukturen geschaffen worden sind, damit Kinder gut aufwachsen können?

**Frau Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit:** Ich schließe mich den Ausführungen von Herrn Dr. Maywald zu den Auswirkungen der Aufnahme von Kinderrechten in die deutsche Verfassung in Bezug auf die Vorbehalte zur UN-Kinderkonvention an. Da haben wir eine interessante Entwicklung erlebt. Diese Vorbehalte stammen aus dem Jahr 1992. Im Jahr 1997 haben wir eine große Kindschaftsrechtsreform gehabt, durch die einiges, aber nicht alles abgearbeitet worden ist. Nach wie vor hat z. B. bei uns ein Kind, dessen Eltern nicht verheiratet sind, nicht das Recht auf beide Eltern gleichmäßig, etwas, was auch immer wieder beanstandet wird, auch verfassungsrechtlich. In Bezug auf die nichtdeutschen Kinder kann ich mir vorstellen, dass man noch am ehesten argumentieren kann, und so wird auch argumentiert, dass nicht vergleichbare Sachverhalte auch unterschiedlich behandelt werden dürfen. Ich will nicht sagen, dass das meine Meinung ist, aber so wird verfassungsrechtlich argu-

mentiert und die Bundesregierung hat sich vorbehalten, Gesetze zu erlassen, die einen Unterschied zwischen Inländern und Ausländern machen. Ich glaube nicht, dass durch die Aufnahme von Kinderrechten in die deutsche Verfassung dieser Vorbehalt automatisch beseitigt ist, da wird genau so argumentiert werden können, wie ich das beschrieben habe.

Zur Frage, warum in die Verfassung oder warum gerade in die Verfassung? Ist das eigentlich der richtige Ort? Oder ist das, ich sage das mit meinen Worten, vielleicht zu hoch angesiedelt? Die Hürden sind hoch, ehe ich in eine Verfassung komme und vielleicht reichen einfache Gesetze. Ich will das mit einem Beispiel beantworten und gleich hinzufügen, ich meine, es gehört in die Verfassung und nur dort wird es sich auch auswirken.

Ich nehme als Beispiel Artikel 3 GG. Artikel 3 Absatz 2 GG regelt die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern. Bis zum Beginn der 90er Jahre herrschte Einigkeit darüber, dass dieser Gleichberechtigungsgrundsatz zwar sehr viel bewirkt hat, sehr viele Gesetze und Möglichkeiten geschaffen hat, aber dass die Gleichstellung nicht durchgesetzt war. So ist es zu der Ergänzung von Artikel 3 Absatz 2 GG gekommen, mit der Formel, um die wir in der Verfassungskommission unendlich gekämpft haben, nämlich dass der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördert und darauf hinwirkt, bestehende Nachteile abzubauen. Ohne einen solchen Appell würden all die anschließenden Gesetze, die ergangen sind, all die Gleichstellungsgesetze nach meiner festen Überzeugung nicht erlassen worden sein. Das zeigt eigentlich ganz deutlich, dass zwar der Gesetzgeber jederzeit Möglichkeiten hat, Gesetze zu schaffen, um Defizite auszugleichen, aber er tut es eben sehr häufig nicht und das aus Gründen der Überzeugung und mit Mehrheit. Wenn es aber in der Verfassung steht, dann ist das ein Appell, an dem ein einfacher Gesetzgeber auf die Dauer nicht vorbeikommt. Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder und zu recht notfalls nicht nur angemahnt und Fristen gesetzt, sondern es hat schlicht erklärt, dass bestimmte Vorschriften außer Kraft treten, weil sie einem eminenten Verfassungsgrundsatz widersprechen. So stelle ich es mir eben auch hier vor. Wir haben einfache Gesetze, Herr Dr. Maywald hat eines der ganz wichtigen genannt, nämlich aus dem ersten Kindschaftsrechtsreformgesetz aus dem Jahr 1979, das am 1.1.1980 in Kraft getreten ist. Damals ist die ganz wichtige Vorschrift des § 1626 Absatz 2 ins BGB gekommen, dass nämlich Eltern auf die Kinder Rücksicht zu nehmen haben, dass sie mit den Kindern zu bespre-

chen haben, was deren Angelegenheiten sind, dass sie Einvernehmen mit den Kindern herstellen müssen. Also, eine wirkliche Emanzipation von Kindern gesetzgeberischer Art. Wir haben seither ein Vierteljahrhundert schon wieder hinter uns und immer noch ist das nur partiell durchgesetzt. Nun mache ich mir keine Illusion, auch was in der Verfassung steht, setzt sich nicht sofort und auch nicht in jedem Punkt um. Aber ich teile nicht die Meinung von Prof. Dr. Huber, der hier von der geringen Leistungsfähigkeit von Verfassungen gesprochen hat. Das kann ich aus meiner Erfahrung nicht bestätigen.

Ich will auch noch ein Wort sagen zu den Ausführungen von Prof. Dr. Huber, der sich überlegt hat, dürfen wir eigentlich in die Rechte der Eltern eingreifen? Ich meine, er hat dabei von Freiheitsrechten der Eltern gesprochen. Ich habe das vielleicht nicht ganz richtig verstanden, aber wenn ich es richtig verstanden haben sollte, fange ich an zu fragen, vor was sind die Eltern denn frei? Sind sie frei vor Überwachung, sind sie frei vor Eingriffen, dann, wenn es nötig ist? Das kann es nicht sein. In diesem Zusammenhang ist mir aufgefallen, dass Kinder, wenn wir ihnen Grundrechte geben, sie diese nicht nur gegenüber den Eltern haben, sondern gegenüber allen, die in ihre eigenen Rechte eingreifen wollen, also auch z. B. gegenüber Eingriffen aus der Jugendhilfe, aus der Schule usw.

Nun zu Ihrer Frage, Frau Vorsitzende: Es ist völlig richtig, Politik darf nicht nur reagieren. Sie tut es auch häufig nicht, sie schreitet voran und regelt etwas, manchmal auch etwas, was noch nicht der Überzeugung der Bevölkerung entspricht. Aber richtig ist ebenfalls, wenn man Kinderrechte schafft und sie in die Verfassung ausdrücklich hinein nimmt, dann muss damit eine Rechtswirklichkeit und eine soziale Wirklichkeit korrespondieren. Nur die Frage ist, womit fangen wir an? Wir haben 1949 auch mit Grund- und Menschenrechten angefangen, ohne dass unsere Gesellschaft das schon leistete. Und trotzdem war es notwendig und richtig, weil es nicht nur ein Appell war, es war eine Pflicht, es war eine Notwendigkeit, die entsprechenden Strukturen zu schaffen. Und so wäre es hier natürlich auch, wobei ich deutlich sagen will, es wird immer zu Abwägungen kommen. Ihr Beispiel mit dem Kinderkrankenhaus in der strukturschwachen Region oder einer nicht sehr bevölkerten Region wird immer auch bedeuten, dass man vielleicht nicht an jedem Ort diese Einrichtung vorhalten kann, dass man dann aber andere Strukturen schaffen muss, z. B. sehr gute und leicht erreichbare Transportwege und ähnliches mehr. Damit werden wir in einer

geringer und kleiner werdenden deutschen Bevölkerung ohnehin umgehen müssen. Wir brauchen Kinder, wir wollen Kinder, das ist doch der erste Ansatz, um solche Strukturen zu schaffen.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Vielen Dank, Frau Dr. Peschel-Gutzeit. Die zweite Fragerunde haben wir zu Ende. Kurz vor 16.00 Uhr haben wir wunderbar unser Ziel erreicht. Frage an die Sachverständigen, will noch jemand zum Abschluss ein Statement abgeben? Herr Dr. Maywald, bitte.

**Herr Dr. Jörg Maywald:** Ich würde gern zum Abschluss drei Punkte sagen. Wir sprachen von der Signalwirkung, die von einer solchen Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung ausgehen würde. Ich möchte das an einer Stelle präzisieren. Sie alle wissen, dass im Bürgerlichen Gesetzbuch bis 1980 von „elterlicher Gewalt“ die Rede war. Nomen est omen meine ich. Seitdem haben wir die „elterliche Sorge“, zum Glück. Und ich glaube, es wäre wirklich so etwas wie eine Signalwirkung, von der elterlichen Sorge, die ja doch etwas fürsorglich, eher das Kind als Objekt behandelnde Begrifflichkeit nahe legt, zur „elterlichen Verantwortung“ zu kommen, die ein wirkliches Gegenüber zum Kind beinhaltet. Das Kind tatsächlich als Subjekt, und zwar eben nicht nur im rechtlichen, sondern vor allem im tatsächlichen Sinne, im alltäglichen Umgang mit Kindern, vor allem natürlich seitens der Eltern. Aber auch, und das wäre eine zweite Anmerkung, ich gehe davon aus, dass nicht nur eine Stärkung der Elternverantwortung dadurch erreicht werden könnte, sondern auch eine Stärkung der mit Kindern und für Kinder tätigen Fachkräfte. Deren ureigenste Aufgabe, Kinder in ihrer Entfaltung, in ihrer Förderung zu unterstützen, würde mehr als bisher in den Vordergrund gerückt werden. Ein dritter Aspekt: Ich bin sicher, durch eine Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung würde der Informationsbedarf bei Kindern und auch die Informationspflicht seitens der Erwachsenen, Kinder über Kinderrechte zu informieren, gestärkt werden. Ich möchte hier erinnern, dass nach Artikel 42 der UN-Kinderrechtskonvention alle Kinder ein Recht haben, ihre Rechte zu kennen. Vielen Dank.

**Herr Heinz Hilgers:** „Verantwortung“ statt „Sorge“, ich sage auch „Verpflichtung zur Hilfe“ statt „Überwachung“. Dabei bin ich mir immer bewusst, dass jeder Hilfeprozess ein Stück Überwachung immanent in sich hat. Sie können nicht helfen, ohne sich selbst mit dem Erfolg des Hilfeprozesses zu kontrollieren und immer wieder die Fra-

ge zu beantworten, hat der Hilfeprozess funktioniert und was tue ich, wenn er nicht funktioniert hat? Aber man sollte versuchen, von dieser Sprache des Jahres 1949 wegzukommen und Begriffe wie „Verantwortung“ und „Hilfeverpflichtung des Staates“ zu nutzen, anstatt von Überwachung sprechen.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Herr Prof. Dr. Huber, bitte.

**Herr Prof. Dr. Peter M. Huber:** Die Intervention von Herrn Hilgers fordert mich auch nochmals heraus. Ich möchte an diesem Punkt doch deutlich machen, dass die Passfähigkeit der Kinderrechte im System des Grundgesetzes im Auge behalten werden sollte. Nachdem der Begriff der „Überwachung“ z. B. für das gesamte Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft eingesetzt wird und die zurückgenommene, nicht intervenierende Rolle des Staat beschreibt, wie sie Voraussetzung für eine freiheitliche Ordnung ist, sollte man nicht aus einer Scheuklappen behafteten oder auf die Problematik der Kinderrechte ausschließlich konzentrierten Perspektive, die Passfähigkeit in das System aus dem Blick verlieren. Dasselbe gilt meines Erachtens auch für die dreipoligen oder mehrpoligen und bipolaren Rechtsverhältnisse zwischen Eltern, Staat und Kindern, über die wir heute den ganzen Tag gesprochen haben. Vielen Dank.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Huber. Ich darf jetzt noch das Wort an die Ministerin geben. Bitte.

**Bundesministerin Dr. Ursula von der Leyen (BMFSFJ):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Von Herzen Dank auch meinerseits für diese hoch differenzierte Diskussion. Ich glaube, sie hat in ganz spannender Weise die Lebendigkeit von Rechtsfindung deutlich gemacht und den Spiegel von gesellschaftlichen Prozessen, der sich in der Entwicklung von Gesetzen zeigt. Meines Erachtens ist es wichtig, in der Debatte, die wir z. Z. führen, den Focus darauf zu richten, die Kinder in die Mitte der Aufmerksamkeit der Gesellschaft zu stellen, die zwischen 2020 und 2050 von einer immer kleiner werdenden Basis aus, nämlich einer geringeren Zahl an Kindern, mehr Verantwortung von diesen Kindern, die dann erwachsen sind, erwartet. Und die Frage ist, gelingt es uns heute, ihnen das innere und äußere Rüstzeug mitzugeben, um dieser Verantwortung auch gerecht werden zu können. Wir sollten die Kinder in die Mitte unserer Betrachtung stellen und die Entfaltung ihrer vielfältig angelegten Fähig-

keiten, die Gott sei Dank von vornherein vorhanden sind, zum Blühen kommen lassen. Unter diesem positiven Ansatz, sollten wir die Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung diskutieren.

**Abg. Marlene Rupprecht (SPD):** Vielen herzlich Dank, Frau Ministerin. Mir bleibt nur, mich bei den Sachverständigen zu bedanken. Für mich war es sehr aufschlussreich und ich denke, meine Kolleginnen in der Kinderkommission sehen das genauso. Wir werden weiter darüber beraten. Demokratie fängt nicht erst mit 18 an, die Demokraten fallen nicht vom Himmel. Man lernt, durch Respekt vor Kindern eine kindgerechte Welt zu schaffen, wie es auch die Vereinten Nationen auf dem Kinder Gipfel im Jahr 2002 beschlossen haben: „A world fit for children“. In dem Sinne wollen wir es anpacken und hoffen, dass wir nicht wieder viele Jahre brauchen, bis wir etwas umsetzen. Ich hoffe, wir werden es mit Schwung in dieser Legislaturperiode schaffen, mit Ihrer Unterstützung, Frau Ministerin, mit Unterstützung der Medien, der Verbände und all derer, die hier heute da waren. Herzlichen Dank, dass Sie gekommen sind. Ich rechne auf Sie. Wenn der Rundfunk versagt, muss der Mundfunk einsetzen, den brauchen wir. Im Sinne der Kinder hoffe ich, dass wir Erfolg haben. Dankeschön.

Ende der Sitzung: 15.57 Uhr

Marlene Rupprecht, MdB  
Vorsitzende

FPS Fritze Paul Seelig · Kurfürstendamm 188-189 · 10707 Berlin

Deutscher Bundestag  
Kommission zur Wahrnehmung der Belange  
der Kinder (Kinderkommission)  
Dorotheenstraße 88

11011 Berlin

Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder		
Eingang <i>21.11.06</i>	Anlagen	Tgb.-Nr. <i>797</i>
Sekretär		Erledigung

**Dr. L. M. Peschel-Gutzeit**  
Rechtsanwältin  
Senatorin für Justiz a.D.

Kurfürstendamm 188-189  
D-10707 Berlin

Sekretariat: Frau Baric  
Telefon: (030) 885 946 - 0  
Telefax: (030) 885 946 - 55  
e-mail: berlin@fps-law.de  
www.fps-law.de

Berlin, den 20. November 2006  
kinderrechte in die verfassung.doc  
PG/sg/nb

## Öffentliche Anhörung zum Thema „Kinderrechte in die Verfassung“ am 20. November 2006

Zu Frage 1:

Im Grundgesetz finden Kinder im Artikel 6 GG Erwähnung. Sind Kinder danach originäre Rechtssubjekte, wie würden Sie dies beurteilen?

Trägt das Grundgesetz in seiner jetzigen Fassung dem Stand der Rechtsprechung hinreichend Rechnung, nach der das Kind als „ein Wesen mit eigener Menschenwürde und eigenem Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit“ anzusehen und eine „verfassungsrechtliche Sicherung des Kindeswohls“ zu gewährleisten ist?

Wie ist das Verhältnis von Kinderrechten zu den verfassungsrechtlich garantierten Elternrechten zu beurteilen? Hätte die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz Folgen im Hinblick auf einen Gleichrang/Vorrang vs. Elterninteressen?

Würde sich durch eine Klarstellung/Stärkung der Rechte von Kindern die Rolle des staatlichen Wächteramtes verändern?

Gibt es Gründe, die gegen die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz sprechen?

Kinder sind originäre Rechtssubjekte im Sinne des Grundgesetzes. Zwar kommen sie als Begriff nur in Art. 6 GG vor. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 29. Juli 1968, FamRZ 1968, 478) sind Kinder jedoch selbst Träger subjektiver Rechte, sie sind nämlich Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit. Als Grundrechtsträger hat das Kind selbst Anspruch auf den Schutz des Staates. Dies wird damit begründet, daß Kinder Menschen im Sinne von Art. 1 GG sind und ebenso unter den Begriff „jeder“ aus Art. 2 GG fallen. Dem ist auch zuzustimmen. Dennoch unterscheidet die Allgemeinheit bis heute zwischen Kindern und Erwachsenen und ist nicht ohne weiteres bereit ist, Kindern dieselben Grund- und Menschenrechte zuzugestehen wie Erwachsenen. Deswegen wird man sagen müssen, daß das Grundgesetz in seiner jetzigen Fassung den Erkenntnissen der Rechtsprechung nicht hinreichend Rechnung trägt.

Das gilt auch für die Frage, ob das Grundgesetz eine verfassungsrechtliche Sicherung des Kindeswohls gewährleistet. Wenn Art. 6 und Abs. 2 Satz 2 formuliert, über ihre (wohl der Eltern) Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft, so beschreibt dies das staatliche Wächteramt. Und Art. 6 Abs. 3 formuliert die Eingriffsnotwendigkeit des Staates, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen. Diese Gefährdungs- bzw. Verwahrlosungsgrenze ist jedoch sehr weit gezogen, das Kindeswohl kann sehr viel früher und eher tangiert sein, ohne daß es zu einer direkten Gefährdung des Kindes kommt. Insoweit enthält das Grundgesetz keine verfassungsrechtliche Sicherung des Kindeswohls.

Die Eltern haben bekanntlich aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 ein verfassungsrechtlich garantiertes, institutionell abgesichertes Elternrecht. Derartige klare eigene Rechte haben die Kinder in der Verfassung nicht. Ihre verfassungsrechtliche Stellung ist einerseits eine Reflexstellung gegenüber dem Elternrecht und andererseits ergibt sich diese ihre Position aus den Artikeln 1 und 2 GG. Damit sind die Kinder nach derzeitiger Fassung des Grundgesetzes gegenüber der Institutsgarantie der Elternrechte benachteiligt. Würden eigene Kinderrechte in das Grundgesetz aufgenommen, würde sich bei der verfassungsrechtlichen Abwägung zwischen der Elternstellung und der Stellung der Kinder eine gewichtsmäßige Veränderung ergeben, mit anderen Worten: Das Elternrecht könnte und würde nicht mehr in einer Weise wie derzeit die Belange und Interessen der Kinder dominieren. Insbesondere könnten Eltern sich nicht mehr ohne weiteres darauf berufen, daß sie dem Kind nicht eine bestmögliche Förderung, sondern nur die Förderung angedeihen lassen, die ihrer eigenen Lebensgestaltung entspricht. Eben diese Haltung der Eltern ist jedoch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach geltendem Recht bestätigt worden. Daraus folgern Rechtsprechung und Lehre, daß kein Kind ein Recht auf bestmögliche Förderung hat, daß es keinen Anspruch hat, daß seine Anlagen und Begabungen erforscht und sodann entwickelt werden, sondern daß das Kind es hinzunehmen hat, auch wenn es z. B. desinteressierte Eltern hat, die die Förderung des Kindes nicht zu ihrer wirklichen Aufgabe machen, solange sie das Kind dabei nicht gefährden. Hätte das Kind eigene verfassungsrechtlich gesicherte Ansprüche auf bestmögliche Bildung und Förderung, könnten die Eltern ihr Eigeninteresse dem nicht ohne weiteres entgegensetzen, es müßte in jedem Fall eine Güterrechtsabwägung vorgenommen werden, die bei eigenen Kinder-Grundrechten zugunsten des Kindes ausfallen könnte.

Auch das staatliche Wächteramt würde sich durch die Aufnahme eigener Kinderrechte in die Verfassung inhaltlich verändern. Derzeit setzt das Wächteramt und die Funktion des Staates erst ein, wenn eine erhebliche Gefährdung des Kindes eingetreten ist oder unmittelbar droht. Hat aber das Kind nach der Verfassung eigene Rechte auf bestmögliche Förderung und auf Schutz seines Wohls, wäre die staatliche Ordnung nicht nur aufgerufen, sondern verpflichtet, diesen Anspruch auch einzulösen.

Gründe, die gegen die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz sprechen, sind immer wieder angeführt worden, insbesondere auch in der Verfassungskommission, die Anfang der 90-er Jahre eine Ergänzung und Veränderung des Grundgesetzes zu prüfen hatte und der ich als damalige Justizsenatorin angehört habe. Seinerzeit ist vor allem ins Feld geführt worden, wenn man eigene Kinderrechte in die Verfassung aufnehme, müßte das auch für andere Gruppen gelten, etwa für ältere Menschen, für Menschen nicht deutscher Herkunft, für kranke und behinderte Menschen usw. Diese Begründung ist jedoch ein Fehlschluß: Denn alle eben genannten Menschen werden als erwachsene Menschen selbstverständlich dem Grundgesetz zugeordnet. Nur bei Kindern gilt scheinbar etwas anderes. Das Bundesverfassungsgericht hat erst 20 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes entschieden, daß auch Kinder Wesen mit eigener Menschenwürde sind und mit einem eigenen Recht auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit. Diese selbstverständlichen Rechte waren den Kindern zuvor einheitlich von der Lehre vorenthalten worden. Auch jetzt wird es Widerstände geben, mit der Begründung, Kinder seien schließlich auch Menschen und deshalb von allen Grundrechten umfaßt. Die Entwicklung der letzten 57 Jahre zeigt jedoch, daß diese Mitumfassung nicht ausreicht, um den Kindern den ihnen gebührenden verfassungsrechtlichen Schutz und die verfassungsrechtlichen Garantien wirklich zukommen zu lassen.

Zu Frage 2:

Was würde die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz für Kinder und Jugendliche konkret bewirken?

Hätten Kinder eine stärkere Stellung in behördlichen und gerichtlichen Familienangelegenheiten, z. B. in Sorgerechtsangelegenheiten, bei Vormund- und Pflegschaften, im Adoptions- und Abstammungsrecht?

Würde sich daraus für sie oder einen Vertreter (z. B. auch Jugendamt) in Fällen von Mißhandlungen durch die Eltern und daraus resultierenden Schäden und Folgeschäden das Recht ergeben, Schadensersatz gegen die Eltern geltend zu machen?

Hätten Kinder bei staatlichen Entscheidungen, die nicht im Zusammenhang mit Artikel 6 GG stehen, eine stärkere Position, z. B. im Ausländerrecht, Baurecht und anderen Rechtsgebieten?

Welche Konsequenzen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen wären aus der Verfassung abzuleiten? Würde die angestrebte Verfassungsänderung bedeuten, daß die Partizipation von Kindern und Jugendlichen neu bewertet werden müßte, wenn ja, wie?

Bei Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung hätten die Kinder eine stärkere Stellung in behördlichen und gerichtlichen Angelegenheiten. Es hat Jahrzehnte gedauert, bis die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt und den Kindern in bestimmten Angelegenheiten ein sogenannter Verfahrenspfleger, also ein Anwalt, von Gesetzes wegen zugeordnet wird, § 50 FGG. Diese Regelung gilt jetzt gerade einmal seit acht Jahren und sie ist in jeder Weise unvollkommen. Bei einer Verankerung eigener Schutz- und Fürsorge-, aber auch Förderungsrechten müßten die Kinder in allen Verfahren, die sie selbst betreffen, eine eigene Vertretung erhalten, soweit sie sich nicht selbst vertreten können, was bei älteren Kindern durchaus der Fall sein könnte.

Ob die Kinder gegen die Eltern einen Anspruch auf Schadensersatz haben, wenn die Eltern die Kinder mißhandeln, ist zunächst eine strafrechtliche und zivilrechtliche Frage. Diese Ansprüche könnten und müßten die Kinder, anwaltlich oder anderweitig vertreten, geltend machen. Insoweit würde sich die Stellung von Kindern nicht von der anderweitig Menschen unterscheiden, die von Dritten geschädigt werden. Da die Kinder nicht selbst am Rechtsverkehr teilnehmen können, brauchen sie einen Vertreter, und dies könnten im Falle von Mißhandlungen wegen Interessenkollision nicht die Eltern sein.

Erhielten Kinder in der Verfassung eigene Mitwirkungsrechte, müßten sie auch in Verfahren, die nicht direkt ihr körperliches oder geistiges Wohl betrifft, berücksichtigt werden, etwa im Ausländerrecht, darüber hinaus im öffentlichen Recht wie Baurecht, bei der Gestaltung von Kindergärten, Schulen, Kinderkrankenhäusern usw.

Die Verfassung bewirkt nicht direkt eine Partizipation von Kindern an den vorgenannten Verfahren. Aber die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die z. B. seit Jahrzehnten dahin geht, daß die Interessen von Kindern beachtet und notfalls im Verfahren selbst vertreten werden, hat schließlich dazu geführt, daß im einfachen Recht ein solcher Vertreter auch geschaffen worden ist. Ähnliches wäre in den vorgenannten anderen Rechtsgebieten zu erwarten, die Partizipation von Kindern würde institutionalisiert, sofern Mitwirkungsrechte in der Verfassung verankert wären.

**Zu Frage 3:**

**Kann die Aufnahme von Kinderrechten die Kinderfreundlichkeit in Deutschland positiv beeinflussen? Inwieweit kann sich die Verfassungsänderung positiv auf die Praxis der Kommunen (z. B. in der Stadtplanung oder der Jugendhilfe) auswirken?**

**Wären aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich gebotene Veränderungen im Schulrecht zu erwarten oder zu fordern?**

Ob die Aufnahme von Kinderrechten in Deutschland eine Kinderfreundlichkeit fördern kann oder nicht, kann nicht beantwortet werden. Das wäre Spekulation. Aber die verfassungsrechtlich abgesicherte Partizipation von Kindern in allen Angelegenheiten, die sie selbst betreffen, könnte und müßte auch zu Veränderungen im Schulrecht führen, ebenso z. B. bei der Stadtplanung und insgesamt in der Jugendhilfe. Darüber hinaus wäre nicht nur eine Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu erwarten, sondern es käme voraussichtlich auch zu Änderungen in der Praxis: Wenn Behörden und Ämter verpflichtet sind, die

Interessen der Jugendlichen nicht nur mit zu bedenken, sondern ihnen eigene Entscheidungskapitel widmen müssten, würde sich nach hiesiger Einschätzung die praktische Planung und Handhabung etwa der Jugendhilfe zugunsten der Kinder und Jugendlichen ändern. Die Kinder müssten sodann eigene Antragsrechte im Jugendhilferecht bekommen, sie müssten die Möglichkeit haben, selbst Jugendhilfe zu beantragen und auch zu erhalten. Das Spannungsfeld zu den Eltern wird nicht verkannt, hier aber geht es ja vor allem darum, zu überlegen, in welcher Weise die Stellung von Kindern und Jugendlichen gestärkt werden kann, wenn sie verfassungsrechtlich entsprechende Rechte eingeräumt erhalten.

**Zu Frage 5:**

**Ergeben sich aus der UN-Kinderrechtskonvention oder der vorgesehenen EU-Grundrechtecharta Vorgaben oder Anregungen, die das deutsche Verfassungsrecht aufgreifen sollte?**

**Welche Bedeutung messen Sie dem Vorrangigkeitsprinzip von Kinderinteressen bei, wie wir es in Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention und in Art. 24 der EU-Grundrechtecharta finden? Sollte das Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung von Kinderinteressen in das Grundgesetz aufgenommen werden?**

Aus beiden Gesetzeswerken ergeben sich Vorbilder und Anregungen für das deutsche Verfassungsrecht. So postuliert die UN-Kinderkonvention folgende Kinderrechte:

- Artikel 2 Diskriminierungsverbot
- Artikel 3 Wohl des Kindes und dessen Vorrang
- Artikel 4 Verwirklichung der Kinderrechte
- Artikel 6 Recht auf Leben und Entwicklung des Kindes
- Artikel 7 und 8 Staatsangehörigkeit
- Artikel 9 Kontaktanspruch zu den Eltern
- Artikel 12 Berücksichtigung des Kindeswillens
- Artikel 13 Meinungsfreiheit des Kindes
- Artikel 14 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- Artikel 22 Flüchtlingskinder
- Artikel 23 Behinderte Kinder
- Artikel 24 Recht des Kindes auf Gesundheit
- Artikel 26 Soziale Sicherheit
- Artikel 28 Recht auf Bildung und Chancengleichheit
- Artikel 32 Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung
- Artikel 33 Schutz vor Drogen
- Artikel 34 Schutz vor sexuellem Mißbrauch usw.

Aus diesem Katalog von Kinderrechten gemäß UN-Kinderkonvention sind hier besonders einschlägig die Artikel 2, 3, 9, 12, 14, 24 und 28.

Insbesondere das Vorrangigkeitsprinzip von Art. 3 Abs. 1 UN-Konvention könnte ein Weg sein, um den Kinderrechten in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zum Durchbruch zu verhelfen. Denn hiernach ist bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleich viel,

ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

Die EU-Grundrechtecharta gibt diesen Gedanken in Art. 24 sehr klar und konturiert wieder, wenn es dort heißt, daß Kinder Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge haben, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Weiter heißt es dort, daß Kinder ihre Meinung frei äußern können und daß ihre Meinung in Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt wird. Und das Vorrangigkeitsprinzip aus Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderkonvention kehrt in Art. 24 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta wieder, wenn es dort heißt, daß bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtung das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein muß. Schließlich ist in Art. 24 geregelt, daß jedes Kind Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkten Kontakt zu beiden Eltern hat, es sei denn, dies stehe seinem Wohl entgegen. Damit wird Art. 9 aus der UN-Kinderkonvention aufgenommen.

Hier wird die Auffassung vertreten, daß dieses Vorrangigkeitsprinzip Aufnahme in das deutsche Grundgesetz finden sollte. Denn so kann am ehesten gewährleistet werden, daß bei allen staatlichen Maßnahmen der unterschiedlichen Staatsgewalten nicht nur im Laufe eines Verfahrens, sondern eben vorrangig, d.h. zu Beginn das Wohl des Kindes geprüft wird.

**Zu Frage 7:**

**An welcher Stelle und in welcher Formulierung halten Sie die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz für sinnvoll?**

**Was halten Sie für erfolgversprechender, spezielle Kinderrechte in das Grundgesetz zu integrieren oder ggf. sie als Staatsziel festzuschreiben?**

**Sollte der Verfassungsgeber die Aufnahme von Individualrechten des Kindes durch eine Staatszielbestimmung, „für kindgerechte Lebensbedingungen Sorge zu tragen“, ergänzen?**

Ich spreche mich für spezielle Kinderrechte in der Verfassung aus und meine nicht, daß sie nur als „Staatsziel“ formuliert werden sollten. Erfahrungsgemäß haben Staatsziele, wenn überhaupt, nur eine sehr indirekte und vor allem verspätete Auswirkung auf das staatlichen Handeln. Dafür aber ist aus hiesiger Sicht keine Zeit mehr.

**Zu Frage 10:**

**Hätte eine Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung Auswirkungen auf die Rücknahme der einschränkenden Interpretationserklärungen der Bundesrepublik Deutschland gegen die UN-Kinderrechtskonvention?**

Die Bundesrepublik Deutschland hat bei ihrer einschränkenden Interpretationserklärung zu der UN-Kinderkonvention u.a. ausgeführt, Art. 18 des Übereinkommens bedeute nicht, daß mit Inkrafttreten der Konvention das elterliche Sorgerecht auch bei Kindern, deren Eltern

keine Ehe eingegangen sind, automatisch und ohne Berücksichtigung des Kindeswohls im Einzelfall beiden Eltern zustehe. Deshalb hat die Bundesregierung erklärt, daß das Übereinkommen den innerstaatlichen Regelungen über die gesetzliche Vertretung Minderjähriger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte, über das Sorge- und Umgangsrecht bei ehelichen Kindern und über die familien- und erbrechtlichen Verhältnisse nichtehelicher Kinder nicht berühren. Diese einschränkende Interpretation ist zum Teil durch die nachfolgende Kind-schaftsrechtsreform von 1997, in Kraft seit 1998, obsolet geworden. Allerdings haben bis heute Eltern, die nicht miteinander verheiratet sind oder waren, nicht automatisch das gemeinsame Sorgerecht. Insoweit hat die einschränkende Interpretation der Bundesregierung noch Gültigkeit. Je nach dem, wie man ein Grundrecht des Kindes formuliert, könnte ein solches Grundrecht die jetzige Regelung des § 1626 a BGB berühren. Denn wenn das Kind, wie in Art. 18 Abs. 1 der UN-Kinderkonvention geregelt, einen Anspruch darauf hätte, daß beide Eltern gemeinsam für die Erziehung und Entwicklung des Kindes verantwortlich sind, müßte § 1626 a BGB dahin geändert werden, daß mit der Geburt des Kindes beide Eltern sorgeberechtigt sind.

Soweit die Bundesregierung einen Vorbehalt in bezug auf Art. 40 gemacht hat (Behandlung des Kindes in Strafrecht und Strafverfahren), bezieht sich dieser Vorbehalt darauf, daß ein Kind nach der Konvention im Falle einer Verletzung der Strafgesetze Anspruch auf unverzüglichen und unmittelbaren Beistand zu seiner Verteidigung hat und daß die Verurteilung des Kindes durch eine weitere Instanz überprüft werden muß.

Die Bundesregierung hat erklärt, daß bei Strafen von geringerer Schwere dies nicht in allen Fällen gelten soll. Je nachdem, wie ein Grundrecht des Kindes auf Schutz im Strafverfahren formuliert würde, wäre dieser Vorbehalt der Bundesregierung berührt.

Und schließlich ergibt sich aus dem Vorbehalt der Bundesregierung, daß sie nicht bereit ist, widerrechtlich eingereisten Kindern und Jugendlichen Aufenthalt zu erlauben und sich das Recht vorbehält, Gesetze zu erlassen, die einen Unterschied zwischen Inländern und Ausländern machen.

Je nachdem, ob Kinder nicht deutscher Herkunft dieselben künftigen Grundrechte eingeräumt werden wie Kindern deutscher Herkunft, wäre auch dieser Vorbehalt der Bundesregierung tangiert.

Abschließend erlaubt sich die Unterzeichnende folgende Bemerkung:

Artikel 24 der EU-Grundrechtecharta könnte ein guter Ausgangspunkt für die Übernahme von Kinderrechten in das Grundgesetz sein. Diese Vorschrift lautet:

„Rechte des Kindes

1. Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.

2. Bei allen kinderbetreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muß das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.
3. Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkten Kontakt zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen."

Daneben aber müßte in die Verfassung unbedingt ein Grundrecht auf Bildung und bestmögliche Förderung aufgenommen werden. Vorbild könnte Art. 29 der UN-Kinderkonvention sein, worin die Inhalte der Bildung eines Kindes im einzelnen geregelt sind, u.a. das Recht des Kindes, seine Persönlichkeit, seine Begabung und seine geistigen und körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung zu bringen.

Deshalb wird vorgeschlagen, die oben genannte Norm "Rechte des Kindes" zu ergänzen. Abs. 1 sollte ergänzt werden um folgenden Satz 2:

"Sie haben das Recht auf Bildung und auf bestmögliche Entwicklung und Förderung ihrer Persönlichkeit, ihrer geistigen und körperlichen Fähigkeiten."

Berlin, den 20. November 2006



Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit  
Rechtsanwältin

Prof. Dr. Peter M. Huber · Prof. -Huber-Platz 2 · 80539 München  
Postanschrift  
Professor -Huber-Platz 2  
80539 München

Deutscher Bundestag

- Kinderkommission -

Platz der Republik 1

11011 Berlin

München, 20. 11. 2006

## **Öffentliche Anhörung zum Thema „Kinderrechte in die Verfassung“ am 20. November 2006**

**Kom.Drucks. 16/11**

Jede natürliche Person ist Grundrechtsträger. Weitgehend konsentiert ist dies für alle Menschen ab ihrer Geburt, und zwar unabhängig von ihrer Reflexionsfähigkeit. Wer rechtsfähig im Sinne des Zivilrechts ist (§ 1 BGB), ist auch Träger von Grundrechten.

In der Bioethik - Debatte ist mit Blick auf die Menschenwürde des Art. 1 Abs.1 GG, aber auch im Hinblick auf den Lebensschutz des Art. 2 Abs.2 GG, der Gedanke eines graduellen Grundrechtsschutzes und einer abgestuften Grundrechtsträgerschaft aufgetaucht. Danach sollen das Grundrecht der Menschenwürde und das Recht auf Leben erst mit zunehmender Interessen-, Erkenntnis- und Reflexionsfähigkeit ihren vollen Schutz entfalten und jedenfalls dem Embryo nur ein abgeschwächtes Recht auf Leben zustehen. Wenn es für die Grundrechtsträgerschaft auf Kriterien wie Interessen- oder Reflexionsfähigkeit ankäme, lässt sich freilich der Kontrollüberlegung nicht ausweichen, welche Konsequenzen dies für das Lebensrecht von Kleinkindern, Schwerstbehinderten, Bewusstlosen und Kranken hätte. Es liegt nahe, dass Vergleichbares dann auch für das Ende des Lebens gelten könnte. Diese Fragen zu stellen, mag zu einer emotionalen und intellektuellen Überforderung führen; es zwingt aber auch zur Besinnung auf die teleologischen und historischen Aspekte der in Art. 2 Abs. 2 GG enthaltenen Garantie.

Hinzu kommt ein systematisches Argument, das die Vorstellung von der graduell abgestuften Grundrechtsträgerschaft als substanzmetaphysisches Missverständnis entlarvt. Die Grundrechte sind Berechtigungen des Einzelnen in seinen Rechtsverhältnissen mit dem Staat bzw. anderen Trägern öffentlicher Gewalt. Sie sind hier entweder zu berücksichtigen und Grundlage von Abwehr-, Leistungs- oder Schutzansprüchen oder sie sind es nicht. Grundrechte sind keine Anwartschaftsrechte. „Ein bisschen Grundrechtsschutz“ ist schon aus strukturellen Gründen von vornherein nicht möglich. Was die Trägerschaft anlangt, gibt es nur alles oder nichts.

Die Grundrechtsträgerschaft knüpft grundsätzlich nicht an ein bestimmtes Alter der natürlichen Person an. Insofern stehen die Grundrechte natürlichen Personen unabhängig von ihrem Alter zu. Für die Menschenwürde, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, den Gleichheitssatz oder auch das Eigentum bedarf dies keiner näheren Begründung. Bei anderen Grundrechten ist deren (vollständige) Inanspruchnahme von der körperlichen und geistigen Entwicklung des Minderjährigen abhängig, so dass sich die Frage stellt, ob und inwieweit sie

bereits Interessen besitzen, die in den Schutzbereich des betreffenden Grundrechts fallen. Die Ausübung der Glaubens- und Gewissensfreiheit etwa setzt ein gewisses Maß an Reflexionsfähigkeit voraus, Pressefreiheit und Postgeheimnis die Fähigkeit, lesen und schreiben zu können, und die Ausübung der Berufsfreiheit ein Mindestmaß an Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissen. Wo diese *vorrechtlichen* Voraussetzungen fehlen, kann es auch noch nicht zu Grundrechtseingriffen kommen. Wo die Frage nach dem Ursprung des Seins und der Stellung des Menschen in der Welt (noch) nicht gestellt wird, kann der Staat jedenfalls die aktive Religionsfreiheit nicht verletzen; wo keine Presseerzeugnisse erstellt werden, läuft die Pressefreiheit leer; wo eine berufliche Betätigung (noch) nicht angestrebt wird, auch die Berufsfreiheit. Das ist jedoch kein grundrechtliches Problem. Die Grundrechte enthalten lediglich Angebote, von ihren Freiheitsverbürgungen etc. Gebrauch zu machen; wo dies nicht der Fall ist, bedarf der Einzelne ihrer auch nicht. So wenig einem Unverheirateten das Grundrecht aus Art. 6 Abs.1 GG vorenthalten bleibt oder Arbeitsunwilligen ihre Berufsfreiheit, so wenig führt die noch nicht abgeschlossene körperliche und geistige Entwicklung von Minderjährigen zu einer gegenüber der öffentlichen Gewalt verminderten Grundrechtsträgerschaft. Die Minderjährigkeit ändert somit grundsätzlich nichts an der Grundrechtsträgerschaft.

Anders verhält es sich nur bei solchen Grundrechten und grundrechtsähnlichen Rechten, die schon vom Tatbestand her die Erreichung einer bestimmten Altersgrenze voraussetzen. Das ist jedenfalls bei dem (grundrechtsähnlichen) aktiven und passiven Wahlrecht der Fall, das gemäß Art. 38 Abs.2 GG nur Volljährigen zusteht.

Von der Grundrechtsträgerschaft zu unterscheiden ist die Frage, ab welchem Alter Minderjährige selbst, also ohne Mitwirkung oder treuhänderische Wahrnehmung von Sorgeberechtigten oder Pflegern << BVerfGE 72, 122 (132 ff.); 99, 145 (155)>> über die Ausübung ihrer Grundrechte und deren prozessuale Durchsetzung entscheiden können. Man kann diese Befugnis mit „Grundrechtsmündigkeit“ umschreiben, auch wenn dieser Begriff wegen seiner vielschichtigen und unklaren Verwendung in der Grundrechtsdogmatik der letzten 50 Jahre immer wieder auf Kritik gestoßen ist. Versteht man ihn in dem hier vorgeschlagenen Sinne, so bedeutet er nichts anderes als „Grundrechtsreife“, „Grundrechtswahrnehmungs“- oder „Grundrechtsausübungsfreiheit“. Dabei zieht die materiell – rechtliche Befugnis, grundrechtlich geschützte Interessen ausüben und sie gegenüber Dritten durchsetzen zu können, angesichts der dienenden Funktion des Prozessrechts grundsätzlich auch die Fähigkeit nach sich, sie klageweise geltend zu machen und berechtigt insoweit auch zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde.

Diese Beschränkung, d. h. die Festlegung der Grundrechtsmündigkeit und ihr Abgleich mit dem elterlichen Erziehungsrecht, ist in erster Linie Sache des Gesetzgebers << *Fehnmann*, Die Innehabung von Grundrechten im Kindesalter, 1983, S. 33 f. >>. Dieser ist insoweit allerdings nicht frei, sondern muss sich an dem Maß an körperlicher und geistiger Reife, an dem Verantwortungsbewusstsein und der Reflexionsfähigkeit orientieren, das Minderjährige auf der Grundlage einer typisierenden Betrachtungsweise in einem bestimmten Alter aufweisen. Das schließt schematische, für alle Grundrechte einheitliche Regelungen der Grundrechtsmündigkeit aus << *Jestaedt*, Das elterliche Erziehungsrecht im Hinblick auf Religion, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdBStKR, Band II, S. 383. >>.

Der Gesetzgeber ist dieser Aufgabe im Hinblick auf die Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs.1 GG) etwa mit den Regelungen über die Geschäftsfähigkeit (§§ 104 ff. BGB) nachgekommen << v. *Münch*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG Band I, 5. Aufl., 2000, Vorb. Rdnr. 13; *Stern*, Staatsrecht III/1, § 70 V 2d. >>. Auch die volle Grundrechtsmündigkeit für Fragen der Eheschließung (Art. 6 Abs.1 GG) lässt er grundsätzlich erst mit der Volljährigkeit eintreten (§§ 1303 f. BGB); gleiches gilt angesichts der Risiken des Geschäftsverkehrs für die Freiheit der Be-

rufsausübung (§§ 112 f. BGB), während die Schwelle bei der Berufswahl – dem Abschluss von Berufsausbildungsverträgen, die Wahl der Schule ggf. auch der Universität – früher liegen kann. Das vollendete 16. Lebensjahr bestimmt § 2229 BGB etwa zur maßgeblichen Schwelle für die Testierfreiheit (Art. 14 Abs.1 GG) und § 12 AsylVfG für die Grundrechtsmündigkeit im Asylrecht (Art.16a Abs.1 GG). Im Sozialrecht liegt die „Grundrechtsmündigkeit“ bei der Beantragung von Sozialleistungen sub specie Art. 2 Abs.1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG grundsätzlich bei 15 Jahren (§ 36 Abs.1 Satz 1 SGB I), während die Abmeldebefugnis vom Religionsunterricht, als Teil der Religionsmündigkeit (Art. 4 Abs.1 GG), durch § 5 RelKEG auf die Vollendung des 14. Lebensjahres festgelegt wurde (annus discretionis). Das begegnet keinen grundrechtlichen Bedenken << *Schmitt – Kammler*, in: Sachs (Hrsg.), Art. 7 Rdnr. 52. >>. Ob dagegen die Festlegung der Abmeldebefugnis auf das vollendete 18. Lebensjahr in Bayern und im Saarland (Art. 137 Abs.1 BV, Art. 29 Abs.2 SaarlVerf.), so sie denn kompetenzrechtlich wirksam ist << Nach h. M. handelt es sich bei Art. 137 Abs.1 BV um eine familienrechtliche Regelung, mit der früheres Reichsrecht, § 5 RelKEG, abgeändert worden ist, und die deshalb nach Art. 125 Nr. 2 GG als partielles Bundesrecht fortgilt; *Blankenagel*, Religionsmündigkeit in Bayern, BayVBl. 1989, 298 ff.; v. *Campenhausen*, BayVBl. 1989, 300; *Gallwas*, Religionsmündigkeit in Bayern – noch eine Erwiderung, BayVBl. 1989, 363 f. *Renck*, Kleiner Beitrag, BayVB. 1988, 683. >>, die Religionsfreiheit der Minderjährigen ungeachtet des Art. 7 Abs.2 GG nicht unverhältnismäßig beschränkt und jedenfalls deshalb verfassungswidrig ist, ist umstritten, im Ergebnis jedoch zu bejahen << a. A. *Gallwas*, BayVBl. 1989, 363 (364); *Jestaedt*, in: Listl/Pirson, HdBStKR, Band II, S. 408 f.; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band I, Art. 4 Rdnr. 127, Fn. 360.>>.

Soweit der Gesetzgeber Altersgrenzen allerdings flexibel ausgestaltet und damit auch die Möglichkeit geschaffen hat, die „Grundrechtsmündigkeit“ einzelfallbezogen festzulegen, ist es Aufgabe des Richters, die „grundrechtliche Feinabstimmung“ vorzunehmen. So muss er etwa bei der Auslegung von § 1631a BGB (Ausbildung und Beruf), § 1643 BGB (genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte) oder bei der Ersetzung von Erklärungen des Inhabers der elterlichen Sorge nach § 1666 Abs.3 BGB << Heilbehandlungen: BGHZ 29, 33 ff.; BGH, NJW 1972, 335 ff.; Schwangerschaftsabbruch: OLG Hamm, NJW 1998, 3423; *Diederichsen*, in: Palandt, BGB, 62. Aufl., 2003, § 1626 Rdnr. 13. >> und der Konkretisierung der dort normierten unbestimmten Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume dem Grad an individueller Reife des Minderjährigen, an Verantwortungsbewusstsein, Intellekt und Reflexionsvermögen mit Blick auf das jeweils in Rede stehende Grundrecht Rechnung tragen << *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Band I, Vorb. Rdnr. 113. >>.

München, den 20. November 2006



(Prof. Dr. Peter M. Huber)

LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT MÜNCHEN  
 SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT  
 Priv. Doz. Dr. rer. pol. Kurt-Peter Merk

PD Dr. MERK GSI Oettingenstr. 67 80538 München

Deutscher Bundestag  
Kinderkommission  
Platz der Republik 1

Tel: +49 89 2180-9009  
+49 89 264 555  
Fax: +49 89 268 609

11011 Berlin

e Mail: [four.merk@t-online.de](mailto:four.merk@t-online.de)

München, 19.11.2006

Fax: 030 227 36055

„Kinderrechte in die Verfassung“  
Anhörung am 20.11.2006

Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder		
Eingang	Anlagen	IPB.-Nr.
20.11.06		777
Sekretär		Erledigung

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Rupprecht,

zu den von der Kinderkommission im Schreiben vom 09.11.2006 gestellten Fragen darf ich zusammenfassend wie folgt Stellung nehmen:

Zuerst soll der rechtliche Status von Kindern (bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres) betrachtet werden, dann folgt eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Aufnahme eines speziellen „Kindergrundrechts“ in das Grundgesetz Folgen für den Schutz und die Partizipation von Kindern haben kann.

1. **Der bestehende rechtliche Status der Kinder**

Der grundsätzliche **rechtliche Status als Mensch** hängt nicht vom Lebensalter ab, denn die **Rechtsfähigkeit des Menschen beginnt mit der Vollendung der Geburt (§ 1 BGB)**. Nach deutschem Recht sind alle Menschen, also auch Kinder, ab Geburt als Träger aller Rechten - auch der Grundrechte - **Rechtssubjekte**. Diese prinzipielle Anerkennung jedes Menschen - ohne Altersbeschränkung - als Rechtssubjekt gründet auf **Art. 1 Abs. 1 GG**. Würden Menschen nicht als Rechtssubjekte respektiert, würden sie „zum Objekt staatlichen Handelns herabgewürdigt“ (Dürig), was eine **Verletzung der Menschenwürde** bedeuten würde. Die Regelungen zur **Geschäftsfähigkeit** ändern daran nichts. Diese sind zivilrechtliche Vorschriften die Kinder und Jugendliche davor schützen sollen, wirtschaftlich ausgenutzt zu

werden. Sie sind aber rechtlich kein geeignetes Mittel um die Grundrechtsmündigkeit festzustellen<sup>1</sup>.

Auch die Vorschriften der **Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention** und **Art. 24 EU-Grundrechte Charta** sind geltendes Recht.

Die Aufnahme eines „Kindergrundrechts“ würde daher nur deklaratorische Wirkung haben, egal ob es bei Art. 6 oder Art 20a des Grundgesetzes eingefügt würde. Das heißt aber nicht, dass eine solche Einfügung, etwa bei Art. 6 GG, orientiert am Wortlaut des Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention und/oder des Art. 24 EU-Grundrechte Charta, überflüssig wäre. Es ist vielmehr durchaus damit zu rechnen, dass sich hieraus positive Aspekte für den Schutz und die Partizipation von Kindern und Jugendlichen ergeben. Dabei will ich mich auf drei Aspekte beschränken.

## 2. Schutz der Kinder

Es gibt die Strafvorschrift des **§ 171 StGB** (*Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht*). Danach kann mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren bestraft werden wer durch die *gröbliche* Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht ein Kind *unter 16 in die Gefahr bringt, in seiner körperlichen oder psychischen Entwicklung erheblich gefährdet zu werden*. Diese Strafvorschrift wird praktisch nicht angewandt. Grund hierfür ist, dass hier nicht die vernachlässigten Kinder, sondern die Ehe und die Familie geschützt werden sollen, denn der Titel des Abschnitts des Strafgesetzbuches unter dem § 171 StGB steht lautet: *Straftaten gegen den Personenstand, die Ehe und die Familie*.

Bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines „Kindergrundrechts“ würde der Druck auf die Jugendämter und in der Folge auf die Staatsanwaltschaften steigen, das staatliche **Wächteramt** (**Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG**) ernster zu nehmen und sowohl die fürsorgerechtliche, als auch die strafrechtliche Eingriffsschwelle zu senken.

## 3. Partizipation

3.1. Konsequenzen ergäben sich für die Kinder auch als **Schüler**. Hier ist die Rechtsstruktur der Institution Schule von Bedeutung. Es handelt sich, und dies gilt für alle Schulen, um **öffentlich-rechtliche Anstalten**<sup>2</sup>, auf deren Besuch grundsätzlich ein subjektiv-öffentlicher Rechtsanspruch besteht.

Die Schüler/innen stehen dabei rechtlich in einem **Benutzungsverhältnis** zu dieser Anstalt. Dieses Benutzungsverhältnis ist aber nicht freiwillig. Die Kinder unterliegen vielmehr ab der Vollendung des 6. Lebensjahres der **Schulpflicht**<sup>3</sup> die

<sup>1</sup> Ruppert Scholz, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 9 Rdn.52

<sup>2</sup> Theodor Maunz, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 7, Rdn.3d

<sup>3</sup> Siehe hierzu genauer Theodor Maunz, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 7, Rdn.10

nach neun Schuljahren endet. Die Erziehungsberechtigten haben die gesetzliche Pflicht ihre schulpflichtigen Kinder zum Schulbesuch anzumelden. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, so können sie mit einer Geldbuße belegt werden. Auch unterliegt das schulpflichtige Kind dem **Schulzwang**. Dies bedeutet, dass bei unentschuldigtem Schulversäumnissen die zuständige Behörde auf Antrag der Schule das schulpflichtige Kind zwangsweise der Schule zuführen kann.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Schulverhältnisses sind also geprägt von staatlichem Zwang und Strafdrohung. Bei dem Verhältnis des Schülers zur Schule handelt sich daher um ein so genanntes **besonderes Gewaltverhältnis**<sup>4</sup>. In der Praxis gibt es nur ein weiteres besonderes Gewaltverhältnis, das in seiner Zwangsstruktur und der Zentrierung auf Disziplin in der Anstalt, mit der Rechtsposition von Schülern vergleichbar ist, nämlich **das besondere Gewaltverhältnis der Strafgefangenen**<sup>5</sup>.

Bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines „Kindergrundrechts“ würde der Konflikt zwischen Schulpflicht und dem Recht auf **Förderung der Entwicklung** (§ 1 KJHG SGB VIII) mit seinem partizipatorischen Anspruch offenkundig werden und es bestünde die Chance eine erweiterte (Binnen-)partizipation der Schüler durchzusetzen<sup>6</sup>.

3.2. In besonders hohem Maße würde den Interessen der Kinder durch eine Übernahme des Verbots der **Altersdiskriminierung** in **Art. 21 Abs. 1 EU-Grundrechte Charta** gedient, weil so alle bestehenden Einschränkungen der Grundrechtsausübung, insbesondere das Defizit der politischen Partizipation, insbesondere durch Vorenthaltung des aktiven Wahlrechts gerichtlich überprüft werden könnten.<sup>7</sup>

Die Aufnahme eines „Kindergrundrechts“ in das Grundgesetz ist ein sinnvolles Projekt, das die Lebensverhältnisse der Kinder und Jugendlichen positiv beeinflussen kann.

Mit freundlichen Grüßen



Priv. Doz. Dr. Kurt-Peter Merk  
Rechtsanwalt

<sup>4</sup> Roman Herzog, in: Maunz-Dürig, Art. 5 I, II, Rdn.116

<sup>5</sup> Roman Herzog, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 5 I, II Rdn.117

<sup>6</sup> Kurt-Peter Merk, in: Christian Palentin, Klaus Hurrelmann, *Schüler-demokratie*, München Neuwied 2003, Seite 85 ff.

<sup>7</sup> Kurt-Peter Merk, *Die Dritte Generation*, Aachen 2002, Seite 138 ff.