

**Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches
Verfassungs- und Verwaltungsrecht sowie
Völkerrecht****Univ.-Prof. Dr. iur. Andreas Haratsch**

FernUniversität in Hagen • 58084 Hagen

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss
Platz der Republik 1
11011 BerlinIhr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

Meine Nachricht: vom:

Auskunft erteilt: Monika Lange / Prof. Dr. A. Haratsch
Telefon: 02331 987-2877 / -4389
Telefax: 02331 987-324
E-Mail: Andreas.Haratsch@FernUni-Hagen.deHausanschrift: Universitätsstr. 21
58097 Hagen

Datum 18. Juni 2013

Stellungnahme

zu den Gesetzentwürfen zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz

BT-Drs. 17/10118, BT-Drs. 17/11650 und BT-Drs. 17/13223

– Anhörung des Rechtsausschusses am 26. Juni 2013, 14 Uhr –

I. Vorbemerkung

Die vorliegenden Gesetzentwürfe streben eine Änderung des Grundgesetzes an, durch die spezielle Kinderrechte verfassungsrechtlich verankert werden sollen. Ziel soll eine Stärkung der Rechte der Kinder sein, ohne eine Verschiebung des „komplexen Verhältnisses zwischen Elternrecht und Elternverantwortung einerseits und dem staatlichen Wächteramt andererseits“¹ zu bewirken. Dieses Ziel wird mit den vorliegenden Vorschlägen nicht erreicht. Vielmehr steht zu befürchten, dass eine Segmentierung des Grundrechtsschutzes eintreten wird und eine Schwächung des Elternrechts verbunden mit einer Stärkung des staatlichen Wächteramtes die Folge derartiger Grundgesetzänderungen sein werden.

II. Die Grundrechtsberechtigung von Kindern

Die drei Gesetzentwürfe argumentieren zunächst damit, dass das Grundgesetz in seiner derzeitigen Fassung der Grundrechtsberechtigung von Kindern nicht hinreichend Rechnung trüge. Kinder würden überwiegend als Objekt der Pflege und Erziehung der Eltern wahrgenommen; es fehle im Grundgesetz ein Gegengewicht zu den Elternrechten.

Hierzu ist festhalten, dass keine grundrechtliche Schutzlücke besteht. Das Grundgesetz gewährleistet auch die Grundrechte von Kindern. Dies ist ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts². Kinder besitzen danach eine eigene Menschenwürde und ein eigenes Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit im Sinne von Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG³. Auch alle anderen Grundrechte werden durch das Grundgesetz auch für Kinder gewährleistet. Die Grundrechtsfähigkeit ist grundsätzlich vom Lebensalter unabhängig⁴. Bereits der Säugling besitzt dem Staat gegenüber alle Grundrechte, wie etwa das Recht auf körperliche Unversehrtheit, das Eigentumsgrundrecht, die Religions- und Weltanschauungsfreiheit, die Meinungsäußerungsfreiheit, die Freizügigkeit. Kinder sind grundrechtsberechtigt.

Von der grundsätzlichen Grundrechtsberechtigung der Kinder zu trennen ist die Frage, ab welchem Alter Kinder ihre Grundrechte selbst, d.h. ohne Einschaltung der Eltern oder anderer Sorgeberechtigter,

¹ So wortgleich die Begründungen der Gesetzentwürfe der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 17/11650, S. 6, und der Fraktion der SPD, BT-Drs. 17/13223, S. 3.

² Vgl. etwa BVerfGE 121, 69 (92).

³ BVerfGE 24, 119 (144); 57, 361 (382); BVerfG, Urt. v. 19.2.2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09, NJW 2013, S. 847 (848).

⁴ *Wolfgang Rübner*, Grundrechtsträger, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX, 3. Aufl., Heidelberg 2011, § 196 Rn. 12; *Peter Michael Huber*, Natürliche Personen als Grundrechtsträger, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, Heidelberg 2006, § 49 Rn. 14.

entfalten und wahrnehmen können. Diese Frage würde sich aber auch nach der Aufnahme von speziellen Kindergrundrechten in das Grundgesetz in gleicher Weise stellen⁵. Eine Problembereinigung tritt durch eine der vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen nicht ein.

Besonderen Schutz erfahren Kinder nicht zuletzt durch Art. 6 GG. In jedem seiner Absätze ist das Wohl der Kinder das zentrale Schutzgut⁶. Das Vorbringen, das Grundgesetz sehe zwar ein Elternrecht, aber keine Kinderrechte vor, ist auch deshalb nicht zutreffend, da es sich bei dem durch Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Erziehungsrecht der Eltern nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um „ein Recht im Interesse des Kindes“ handelt⁷. Es ist um des Kindes willen verbürgt⁸.

III. Die speziellen Rechtsverbürgungen

Dieser Befund kann auf die einzelnen in den Entwürfen vorgeschlagenen Kinderrechte heruntergebrochen werden. Als besondere Kinderrechtsverbürgungen werden vorgeschlagen:

- ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit
- ein Recht auf gewaltfreie Erziehung
- ein Recht auf Beteiligung in eigenen Angelegenheiten und Berücksichtigung der Kindesmeinung.

Diese Grundrechte werden derzeit bereits durch das Grundgesetz verbürgt. Das Recht auf freie Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit ergibt sich Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG. Auch das Recht auf Beteiligung in eigenen Angelegenheiten und Berücksichtigung der Kindesmeinung folgt aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht i.V.m. dem Recht der freien Meinungsäußerung, wonach jeder einen Anspruch auf Anerkennung als Person besitzt und nicht zum bloßen Objekt herabgewürdigt werden darf. Das Recht auf Freiheit von Gewalt ist im Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 GG enthalten.

Letztlich führen alle eingeforderten Kinderrechte bei einer ausdrücklichen Normierung in einem neuzufassenden Art. 6 GG zu einer Segmentierung und Aufspaltung des Grundrechtsschutzes. Würde ein spezielles Grundrecht von Kindern auf Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit in das Grundgesetz aufgenommen, würde eine Differenzierung in Bezug auf dieses Grundrecht in der Verfassung vorgenommen. Während die Grundrechtsberechtigung Erwachsener in Bezug auf dieses Grundrecht sich nach wie vor Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG ergeben würde, müssten Kinder sich auf einen neu gefassten Art. 6 Abs. 2 GG (SPD und DIE LINKE) oder Art. 6 Abs. 5 GG (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

⁵ Vgl. *Gregor Kirchhof*, Kinderrechte in der Verfassung – zur Diskussion einer Grundgesetzänderung, ZRP 2007, S. 149 (150).

⁶ Vgl. *Kirchhof* (Anm. 5), ZRP 2007, S. 149 (150).

⁷ BVerfGE 59, 360 (382); 75, 201 (218); 103, 89 (107); BVerfGE 121, 69 (92 u. 95).

⁸ BVerfGE 121, 69 (92).

berufen. Eine Verstärkung des Grundrechtsschutzes würde dadurch nicht eintreten. Es wäre lediglich eine Verlagerung auf eine andere Verfassungsnorm.

Jeder Verfassungsinterpret und -anwender würde aber künftig vor der Frage stehen, ob die beiden Grundrechte auf Entfaltung und Entwicklung der Persönlichkeit einen jeweils anderen Schutzgehalt haben sollen. Dies ist zwar nicht intendiert. Die Gefahr eines materiellen Auseinanderdriftens dieses an sich einheitlichen Jedermannsgrundrechts würde durch eine Aufspaltung auf zwei Grundrechtsnormen allerdings geschaffen. Dass Kinder in besonderer Weise schutzbedürftig sind, ist grundrechtsdogmatisch nicht auf der Ebene der Schutzbereichsumschreibung zu lösen, sondern auf der Ebene der Rechtfertigung von möglichen Eingriffen in das Grundrecht und somit letztlich im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine Aufspaltung von Grundrechten auf der Ebene des Schutzbereichs bewirkt daher keine Intensivierung oder Ausweitung des Grundrechtsschutzes. Was für das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG gilt, trafe auf die übrigen sich im Falle einer Grundgesetzänderung aufgespaltenen Grundrechtsverbürgungen in entsprechender Weise zu.

Das Argument der mangelnden Erwähnung von Kindern im Grundgesetz, die man sich im Verfassungstext stets hinzudenken müsse⁹ - ein Argument, welches auch in den Begründungen der Gesetzentwürfe einen zentralen Platz einnimmt -, vermag demgegenüber nicht zu überzeugen. Andere besonders schutzbedürftige Grundrechtsträger sind ebenfalls nicht explizit im Grundgesetz erwähnt. Zu nennen wären etwa, alte Menschen, die es vor Misshandlung und Vernachlässigung in Alten- und Pflegeheimen zu schützen gilt, oder Ausländer, die vor ausländerfeindlichen Übergriffen in Schutz zu nehmen sind, oder Angehörige nicht-christlicher Religionen, wie etwa Moslems oder Juden, die immer wieder massiven Anfeindungen ausgesetzt sind. Wollte man alle diese Gruppen ausdrücklich nennen, würde man Gefahr laufen, unterschiedliche Grundrechtsschutzniveaus zu schaffen, indem differenziert würde zwischen ausdrücklich und nicht ausdrücklich geschützten Personengruppen. Dies würde dem Grundanliegen unserer Verfassung diametral entgegenlaufen, wonach alle Menschen über eine jeweils gleiche Menschenwürde und demzufolge über gleiche Menschenrechte verfügen. Polemische Einwände, die man vor nicht allzu langer Zeit sogar von einem ehemaligen Mitglied des Bundesverfassungsgerichts lesen musste, dass hier „Dicke und Dünne an den Haaren herbeigezogen [würden], die dann womöglich auch eigene Rechte beanspruchen könnten“¹⁰, entbehren jeglicher sachlichen Grundlage.

Bei einem nach Personengruppen differenzierenden Grundrechtsschutz müsste, um vermeintliche Schutzlücken zulasten nicht genannter, aber gleichwohl besonders schutzbedürftiger Personengruppen zu schließen, jeweils der verfassungsändernde Gesetzgeber tätig werden. Dies kann von Verfassungswegen nicht gewollt sein. Es empfiehlt sich daher m.E. nicht, zwischen verschiedenen Grundrechtsträgern in der Weise zu differenzieren, dass man bestimmte Personengruppen besonders heraushebt.

⁹ So *Christine Hohmann-Dennhardt*, Kinderrechte ins Grundgesetz – warum?, FRP 2012, S. 185 (187).

¹⁰ So tatsächlich *Hohmann-Dennhardt* (Anm. 9), FRP 2012, S. 185 (187).

IV. Die staatliche Schutz- und Förderpflicht

Alle drei hier zu behandelnden Gesetzentwürfe sehen eine Klausel vor, die Kindern einen grundrechtlichen Anspruch auf Schutz und Förderung durch die staatliche Gemeinschaft zuspricht. Auch im Hinblick auf diese staatliche, aus den Grundrechten abzuleitenden Schutz- und Förderpflichten zugunsten von Kindern besteht im Grundgesetz weder eine Lücke noch ein Schutzdefizit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen Kinder des Schutzes und der Hilfe, um sich zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten innerhalb der sozialen Gemeinschaft entwickeln zu können¹¹. Als Grundrechtsträger haben Kinder daher bereits jetzt einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf den Schutz des Staates und die Gewährleistung ihrer grundrechtlich verbürgten Rechte¹². Insbesondere das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit verpflichtet den Gesetzgeber, Lebensbedingungen des Kindes zu sichern, die für sein gesundes Aufwachsen erforderlich sind¹³. Diese vom Gesetzgeber näher auszugestaltende Schutzverantwortung für die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes teilt das Grundgesetz zwischen Eltern und Staat auf¹⁴. Sie ist in erster Linie den Eltern zugewiesen, da nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG Pflege und Erziehung der Kinder die zuvörderst den Eltern obliegende Pflicht sind. Daneben sind dem Staat eigene Pflichten gegenüber den Kindern auferlegt, die den elterlichen Pflege- und Erziehungsauftrag unterstützen und ergänzen¹⁵. Darüber hinaus trifft den Staat auch in jenen Bereichen, in denen die Pflege- und Erziehungspflicht in den Händen der Eltern liegt, eine grundrechtliche Gewährleistungspflicht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG. Dem Staat verbleibt eine Kontroll- und Sicherungsverantwortung dafür, dass sich ein Kind in der Obhut seiner Eltern tatsächlich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit entwickeln kann¹⁶.

Dies ist bereits derzeit geltendes Verfassungsrecht. Mit einer ausdrücklichen Erwähnung dieser Schutz- und Förderpflicht wäre daher nichts gewonnen. Im Gegenteil müsste man sich im Falle eine Normierung in Bezug auf Kinder aber fragen lassen, ob die grundrechtliche Schutzpflicht, die an sich auch im Hinblick auf alle anderen Grundrechte und gegenüber allen anderen Grundrechtsträgern entsprechend gilt, nicht etwa eine Relativierung erfahren hätte. Diesen Eindruck gilt es zu vermeiden.

Zudem gilt es, einen weiteren Aspekt im Auge zu behalten. In den Gesetzentwürfen der Fraktion der LINKEN und der Fraktion der SPD wird betont, dass es die staatliche Gemeinschaft sei, welche die Rechte des Kindes zu fördern und für kindgerechte Lebensbedingungen zu sorgen habe. In beiden

¹¹ BVerfGE 121, 69 (92).

¹² BVerfGE 121, 69 (92).

¹³ Vgl. etwa BVerfGE 24, 119 (144 f.); 57, 361, (383); BVerfG, Urt. v. 19.2.2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09, NJW 2013, S. 847 (848).

¹⁴ So BVerfG, Urt. v. 19.2.2013 - 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09, NJW 2013, S. 847 (848).

¹⁵ Vgl. BVerfGE 83, 130 (139).

¹⁶ BVerfGE 101, 361 (385 f.); 121, 69 (93 f.); BVerfG, Urt. v. 19.2.2013 – 1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09, NJW 2013, S. 847 (848).

Gesetzentwürfen scheint dies eine alleinige Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft, also des Staates, zu sein. Die Elternverantwortung für die Schaffung von kindgerechten Lebensbedingungen gemäß Art. 6 Abs. 2 GG wird hier nicht angesprochen. Dies läuft einem Grundgedanken des Grundgesetzes zuwider, wonach auch dies zuvörderst die Aufgabe der Eltern ist. Gerade diesen Aspekt hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom Februar 2013 ausdrücklich betont. Die Schutzverantwortung für die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes ist zwischen Eltern und Staat geteilt, wobei sie aber in erster Linie den Eltern zugewiesen ist¹⁷. In diesem Punkt bleiben die Gesetzentwürfe mit ihrer einseitigen Betonung der staatlichen Verantwortung hinter der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung zurück. Auch wenn die Gesetzentwürfe betonen, dass eine Verschiebung im Verhältnis von Elternverantwortung und staatlichem Wächteramt nicht bezweckt sei, würde eine solche ausdrückliche Klausel die Gefahr einer Verschiebung zugunsten staatlicher Erziehungseingriffe und zulasten der elterlichen Erziehungsverantwortung mit sich bringen. Eine Stärkung erführen dann nicht die Rechte der Kinder, sondern die Stellung des Staates in der Kindererziehung.

V. Die Änderung in Bezug auf nichteheliche Kinder

Im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion wird weiterhin vorgeschlagen, im jetzigen Art. 6 Abs. 5 GG das Wort „unehelich“ durch „nichtehelich“ zu ersetzen. Eine inhaltliche Änderung würde dadurch nicht eintreten. Rechtlich ist daher gegen eine derartige Modifizierung nichts einzuwenden.

VI. Fazit

Aus verfassungsrechtlicher Sicht würde bei Realisierung der vorgeschlagenen Änderungen der Verfassung keine materielle Stärkung der Rechte der Kinder eintreten. Geschaffen würde allerdings die Gefahr eines segmentierten und nach Personengruppen differenzierenden Grundrechtsschutzes sowohl mit Blick auf Freiheitsverbürgungen als auch auf staatliche Schutz- und Förderpflichten. Zudem würde mit der einseitigen Hervorhebung der staatlichen Schutz- und Förderpflichten, das Verhältnis zwischen elterlicher und staatlicher Schutzverantwortung zulasten der Eltern und zugunsten des Staates verschoben.

¹⁷ BVerfG, Urt. 19.2.2013 – 1 BvR 1/11, 1 BvR 3247/09, NJW 2013, S. 847 (848).