

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Katja Dörner, Ekin Deligöz, Ingrid Hönlinger, Jerzy Montag, Ulrich Schneider, Beate Walter-Rosenheimer, Kai Gehring, Agnes Krumwiede, Monika Lazar, Tabea Rößner, Krista Sager, Arfst Wagner (Schleswig), Hans-Josef Fell, Sven-Christian Kindler, Tom Koenigs, Stephan Kühn, Hans-Christian Ströbele, Markus Tressel, Hermann E. Ott, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Ergänzung des Artikels 6 zur Klarstellung der Kinderrechte)

A. Problem

Kinder haben Rechte. Wie das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Entscheidungen bekräftigte, sind sie selbst Träger von Grundrechten. So hat das Gericht in seiner Entscheidung vom 29. Juli 1968 (BVerfGE 24, 119) betont, dass Kinder selbst Träger subjektiver Rechte und Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit sind.

Im Text des Grundgesetzes werden Kinder jedoch nicht explizit als Rechtssubjekte genannt, sondern tauchen nur im Zusammenhang mit dem Elternrecht auf. Das Elternrecht ist in Artikel 6 Absatz 2 und 3 des Grundgesetzes (GG) mit einer starken Rechtsstellung in Gestalt eines Abwehrrechts und einer Institutsgarantie versehen, während die Kinder im Grundgesetz nur als Objekte der Pflege und Erziehung der Eltern genannt werden. Daher werden Reichweite und Grenzen der Grundrechte von Kindern in der grundrechtlichen Dogmatik nur innerhalb der Grenzen des durch Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG garantierten Elternrechts inhaltlich bestimmt.

Die derzeitige Fassung des Grundgesetzes enthält zudem keine explizite Feststellung des Rechts eines jeden Kindes auf Förderung der Entwicklung seiner Persönlichkeit. Auch fehlt eine ausdrückliche Normierung der staatlichen Schutzpflicht gegenüber Kindern; normiert ist nur das staatliche Wächteramt gegenüber den Eltern.

In den zurückliegenden Jahrzehnten haben die Rechte von Kindern bereits in vielen Bereichen eine Stärkung erfahren. Die Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention mit ihren Zusatzprotokollen wie u.a. zur Individualbeschwerde, die Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII), die Reform des Kindschaftsrechts, die Einführung des Gesetzes zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung, das Bundeskinderschutzgesetz, die Entwicklung der eigenständigen Jugendpolitik sowie die Urteile des Bundesverfassungsgerichts waren notwendige Schritte zur Stärkung der Subjektstellung von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Auch im öffentlichen Bewusstsein haben sich die Stellung und das Bild von Kindern in den zurückliegenden Jahren verändert. Trotz dieses Paradigmenwechsels werden Kinder von Politik und Gesellschaft weiterhin nicht ausreichend als eigenständige Akteure mit individuellen Interessen und Rechten wahrgenommen.

Dabei sind die Bedingungen für das Aufwachsen von Kindern komplexer geworden und bergen vielfältige Chancen und Risiken. Kinder brauchen als eigene Persönlichkeiten viel mehr als Erwachsene Begleitung und Förderung, aber auch Schutz.

In den vergangenen Jahren hat eine erschreckende Anzahl von Fällen sexueller Gewalt gegenüber Kindern und vernachlässigter Kinder Fragen nach der Verantwortung der staatlichen Gemeinschaft für den Schutz von Kindern aufgeworfen. Zudem sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Fälle von sexueller Gewalt gegenüber Schutzbefohlenen in Internaten und Heimen bekannt geworden. Dem Wächteramt der staatlichen Gemeinschaft zum Schutz der Kinder vor Gefährdungen für ihr Wohl kommt vor diesem Hintergrund eine besondere Bedeutung zu.

Der von der Bundesregierung eingesetzte Runde Tisch „Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“ spricht sich daher in seinem Abschlussbericht für „starke Kinderrechte im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus. Er hält die Fortsetzung der Diskussion darüber, Kinderrechte als subjektive Rechte ausdrücklich im Grundgesetz zu verankern, für geboten.“ (Abschlussbericht Runder Tisch „Sexueller Missbrauch“, 30.11.2011, S. 4)

Das Grundgesetz in seiner jetzigen Fassung trägt den Entwicklungen der vergangenen Jahre und den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht hinreichend Rechnung.

In seiner jetzigen Fassung wird es auch den Standards der UN-Kinderrechtskonvention, insbesondere mit Blick auf die Subjektstellung von Kindern, deren Partizipation und die vorrangige Berücksichtigung ihrer Interessen bei allen sie betreffenden Entscheidungen nicht gerecht.

Die Unterstützung für eine Stärkung der Kinderrechte im Grundgesetz ist in der Bevölkerung, unter den Kinder- und Familienverbänden, aber auch partei- und fraktionsübergreifend in den vergangenen Jahren enorm angewachsen.

All dies bildet sich auch in der Entschließung des Bundesrates vom November 2011 ab, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Kinderrechte im Grundgesetz verankert.

B. Lösung

Der Entwurf sieht die Klarstellung der Kinderrechte in Artikel 6 GG vor.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Eine Prognose der genauen Kosten kann nicht aufgestellt werden.

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Ergänzung des Artikels 6 zur Klarstellung der Kinderrechte)**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Artikel 6 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11.7.2012 (BGBl. S. 1478) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 2 werden nach dem Wort „Kinder“ die Wörter „unter Achtung ihrer Persönlichkeit und ihrer wachsenden Selbständigkeit“ eingefügt.

2. Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) Jedes Kind hat das Recht auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf den Schutz vor Gefährdungen für sein Wohl. Bei allem staatlichen Handeln ist das Wohl des Kindes besonders zu berücksichtigen. Sein Wille ist entsprechend seinem Alter und seinem Reifegrad in allen es betreffenden Angelegenheiten zu beachten.“

3. Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 27. November 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Eine ausdrückliche Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz verdeutlicht die Subjektstellung der Kinder und beseitigt das Ungleichgewicht zwischen Eltern- und Kinderrechten im Text des Grundgesetzes.

Artikel 6 GG als „die grundlegende Verfassungsvorschrift für den Lebensbereich der Familie“ (BVerfGE 24, 119, 135) ist der richtige Standort für die Aufnahme von Kindergrundrechten. Auf der Grundlage von Artikel 6 GG hat das Bundesverfassungsgericht ein differenziertes, wohlaustariertes System der wechselseitigen Rechte und Pflichten im Dreiecksverhältnis Eltern-Kind-Staat entwickelt, in das sich die neu aufzunehmenden Kinderrechte möglichst harmonisch einfügen sollten. Insbesondere muss die Grundgesetzänderung so ausgestaltet sein, dass sie nicht zu einer materiellen Verschiebung des in Artikel 6 Abs. 2 und 3 GG angelegten komplexen Verhältnisses zwischen Elternrecht und Elternverantwortung einerseits und dem staatlichen Wächteramt andererseits führt. Das den Eltern zustehende Recht auf Pflege und Erziehung der Kinder sowie die korrespondierende Pflicht, diese stets am Kindeswohl auszurichten, sollen durch die Änderung ebenso wenig im Grundsatz tangiert werden, wie die Schutzpflicht des Staates, zur Sicherung des Kindeswohls bei dessen Gefährdung einzugreifen. Diese Schutzpflicht ist insoweit subsidiär gegenüber dem Primat der Elternverantwortung, als sie darauf beschränkt ist, die Einhaltung der Grenzen des Elternrechts und die Erfüllung der Elternpflichten zu überwachen und im Falle der Grenzüberschreitung bzw. der Nicht- oder Schlechterfüllung zum Wohle des Kindes einzugreifen.

Die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz unterstützt die Eltern in der Wahrnehmung ihrer Verantwortung. Eltern sind die natürlichen Sachwalter der Kinderrechte ihrer Kinder. Gemäß Artikel 5 der UN-Kinderrechtskonvention ist es die Aufgabe der Eltern, „das Kind bei der Ausübung (seiner) anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen.“ Entsprechend bestimmt § 1627 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), dass die elterliche Sorge zum Wohle des Kindes auszuüben ist. Die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung stärkt zudem die Eltern in ihrer Aufgabe, sich für die Rechte ihrer Kinder einzusetzen.

Mit der Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz werden Eltern unterstützt, da sie mit der Gewährleistung der Kinderrechte nicht allein gelassen werden. Der Staat unterstützt die Eltern durch staatliche Bildungs-, Schutz- und Partizipationsangebote.

Die explizite Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz adressiert daher vor allem die staatliche Gemeinschaft.

B. Einzelbegründung

I. Zu Artikel 1

1. Zu Nummer 1 (Artikel 6 Absatz 2 GG)

Mit der Ergänzung des Absatz 2 Satz 1 GG, dass bei der elterlichen Pflege und Erziehung die Persönlichkeit und die wachsende Selbständigkeit der Kinder zu achten ist, wird dem allmählichen Hineinwachsen des Kindes in die Selbstbestimmungs- und Selbstverantwortungsfähigkeit und dem sich entwicklungsbedingt verändernden Verantwortungsgefälle Rechnung getragen. Das den Eltern zustehende Recht auf Pflege und Erziehung des Kindes tritt mit zunehmendem Alter und zunehmender Reife des Kindes in den Hintergrund. Dieser Gedanke wird in § 1626 Abs. 2 BGB einfachgesetzlich abgebildet.

2. Zu Nummer 2 (Artikel 6 Absatz 5 GG n.F.)

Die Einführung eines neuen Absatzes 5 in Artikel 6 GG ist geeignet, die an eine Grundgesetzänderung zu stellenden Anforderungen zu erfüllen. Die gewählte Formulierung verdeutlicht die Rechte des Kindes, wie sie sich aus anderen verfassungsrechtlichen Vorschriften nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben, ohne die Elternrechte zu beschneiden oder vom Staat nicht Einzulösendes zu verlangen. Die Rechtsstellung des Kindes wird hervorgehoben und es werden die Rechte des Kindes betont. Die Schutz- und Förderungsaufträge, die sich vornehmlich an den Staat richten, sollen jene Rechte unterstützen.

Durch die Einfügung als neuer Absatz 5 nach Absatz 4 und den Absätzen 2 und 3, die das Verhältnis von Elternverantwortung und staatlichem Wächteramt regeln, wird die Subjektstellung des Kindes als Träger eigener Rechte im Verhältnis zu den Eltern und zum Staat auch in systematischer Hinsicht verdeutlicht. Die Ergänzung als neuer Abs. 5 stellt klar, dass Elternrecht wie auch staatliches Wächteramt um der Kinder willen gewährt werden und keinen Selbstzweck darstellen. Das besondere Verhältnis zwischen dem Vorrang der Elternverantwortung und dem staatlichen Wächteramt, wie es in dem geltenden Artikel 6 Abs. 2 und 3 GG geregelt ist, bleibt im Übrigen unberührt: Nach wie vor sind zunächst die Eltern und dann - im Falle der Kindeswohlgefährdung - der Staat verantwortlich dafür, dass die Rechte der Kinder beachtet werden.

Das Kindeswohl, das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „die oberste Richtschnur der elterlichen Pflege und Erziehung“ (BVerfGE 60, 79, 88; 59, 360, 376) wie auch des staatlichen Handelns sein muss, wird durch die Gesamtheit dieser Bestimmungen erstmals im Wortlaut des Grundgesetzes näher konkretisiert. Diese Konkretisierung gilt für die Ausübung der in Absatz 2 Satz 1 unverändert geregelten elterlichen Verantwortung: Ziel dieser Ausübung ist es, dem Kind den Schutz und die Hilfe zu gewähren, deren es bedarf, „um sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln, wie sie dem Menschenbilde des Grundgesetzes entspricht“ (vgl. BVerfGE 24, 119, 144).

Absatz 5 Satz 1 des Entwurfs greift das vom Bundesverfassungsgericht aus Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG hergeleitete Recht eines jeden Kindes auf

Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit auf. Mit der Aufnahme eines Rechts auf Entwicklung wird dabei der Reifungsprozess des Kindes, d. h. das allmähliche Hineinwachsen des Kindes in die Selbstbestimmungs- und Selbstverantwortungsfähigkeit, ausdrücklich in den Schutzbereich des Grundrechts einbezogen. Hieraus ergibt sich auch eine Stärkung des Rechts des Kindes auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit durch den Staat. Die gewählte Formulierung korrespondiert mit den einfachgesetzlichen Regelungen in § 1 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe). In Verbindung mit der allgemeinen Schulpflicht leitet sich aus dem Recht auf Entwicklung das Recht auf Bildung ab.

Das Recht des Kindes auf Schutz vor Gefährdungen für sein Wohl in dem neuen Absatz 5 Satz 1 adressiert den Staat, der gemeinsam mit den Eltern verpflichtet ist bei Gefährdungen für das Kindeswohl Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Es handelt sich hier um einen Verfassungsauftrag an den Staat, der keine subjektiven Rechtsansprüche begründet, sondern ihn zu Schutzmaßnahmen verpflichtet. Er darf sich nicht auf Gefahrenabwehr beschränken, sondern muss auch Vorsorge betreiben.

Absatz 5 Satz 2 greift die Regelungen in Art. 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention auf. Mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention ist der relative Vorrang des Kindeswohls als Abwägungs- und Ermessensleitlinie bereits im innerstaatlichen Recht unmittelbar anwendbar. Das Abwägungsgebot findet sich auch in Art. 24 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta. Mit der vorliegenden Regelung wird dieses im Grundgesetz verankert. Die Orientierung am Kindeswohl wird damit in das einheitliche Regelungswerk des Grundgesetzes integriert und die Anwendbarkeit für die Rechtsanwender klargestellt. Umfasst werden Entscheidungen durch die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Bei der Abwägung im Rahmen der Entscheidungsfindung oder Planung ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der besonders zu berücksichtigen ist. Der Kindeswohlgedanke kann zwar nicht immer und unter allen Umständen Durchsetzung beanspruchen. Er ist aber in jeder Fallkonstellation, die Kindesinteressen betrifft, als Optimierungsgebot mit dem Ziel bestmöglicher Realisierung zu verstehen. Das Abwägungsgebot befördert die Schaffung und Erhaltung kindgerechter Lebensbedingungen, zu der einen Beitrag zu leisten (SGB VIII §1 Abs. 3 (4) bisher nur die Kinder- und Jugendhilfe explizit beauftragt ist).

Die Aufforderung an die Rechtsanwender, den Willen des Kindes in einer seinem Alter und seinem Reifegrad entsprechenden Weise zu beachten (Absatz 5 Satz 3 des Entwurfs) greift die Vorgabe der UN-Kinderrechtskonvention aus Art. 12 auf. Bisher finden sich Regelungen zur Partizipation bundesgesetzlich vorrangig im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII § 8 Abs. 1), wie auch im Familienrecht und Familienverfahrenrecht. Die Rechte und Interessen von Kindern und Jugendlichen sind darüber hinaus auch in anderen Rechtsgebieten tangiert. Die ausstrahlende Wirkung des Grundgesetzes soll sicherstellen, dass der Gesetzgeber prüft, ob gesetzliche Regelungen in anderen Rechtsbereichen erforderlich sind oder verstärkt werden müssen, um die tatsächliche Partizipation der Kinder zu befördern.

3. Zu Nummer 3

Dies ist eine Folgeänderung.

II. Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.