
Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 26. Juni 2013 in Berlin zur Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz

1. Kinder sind von Beginn an Menschen und daher ohne Einschränkung Träger aller Menschenrechte. Werden der Status des Menschseins, die Menschenwürde und die damit verbundenen Menschenrechte als Maßstab des Vergleichs genommen, sind Kinder den Erwachsenen gleich. Zugleich unterscheiden sich Kinder zweifellos von Erwachsenen; sie sind keine kleinen Erwachsenen. Als „Seiende“ sind sie einerseits Menschen wie alle anderen auch. Als „Werdende“ sind sie andererseits Menschen in einer besonders dynamischen Entwicklungsphase. Das Verhältnis zwischen Erwachsenen und Kindern ist asymmetrisch: Erwachsene tragen Verantwortung für Kinder, nicht jedoch umgekehrt Kinder in gleicher Weise für Erwachsene. Aufgrund der Entwicklungstatsache brauchen Kinder besonderen Schutz, besondere Förderung und besondere, kindgerechte Beteiligung. Für eine gesunde Entwicklung sind sie auf Erwachsene angewiesen, die Verantwortung dafür übernehmen, dass die Kinder zu ihrem Recht kommen. Bei der Bestimmung des Verhältnisses zwischen Kindern und Erwachsenen geht es also sowohl um Gleichberechtigung wie auch um Anerkennung der Verschiedenheit. In der Balance von Gleichheit auf der einen und Verschiedenheit auf der anderen Seite liegt die besondere Herausforderung im Umgang der Erwachsenen mit den Kindern. Dieses ambivalente Verhältnis normativ angemessen zu regeln, ist Aufgabe des internationalen wie des nationalen Rechts.
2. Aus der Anerkennung besonderer Bedürfnisse von Kindern folgt, dass Kinder einen eigenen, auf ihre spezielle Situation zugeschnittenen Menschenrechtsschutz benötigen. Rund 40 Jahre nach Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte haben die Vereinten Nationen daher 1989 die VN-Kinderrechtskonvention (VN-KRK) beschlossen, die in spezifischer Weise die jedem Kind zustehenden Menschenrechte normiert. Die in der VN-KRK niedergelegten Rechte sind nicht „andere“, jenseits der allgemeinen Menschenrechte angesiedelte Rechte. Vielmehr spezifiziert die VN-KRK die allgemeinen Menschenrechte mit Bezug auf die besonderen Belange von Kindern. Kinderrechte sind insofern Menschenrechte für Kinder. Die Konvention enthält daher sowohl die für alle Menschen geltenden Rechte (*equal rights*) als auch eine Reihe spezifischer, auf die spezifische Situation von Kindern zugeschnittene Rechte (*special rights*).
3. In Deutschland ist die VN-KRK am 5. April 1992 völkerrechtlich in Kraft getreten, wenn auch zunächst mit Vorbehalten. Durch die Rücknahme der Vorbehaltserklärung am 15. Juli 2010 hat die Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, dass kein innerstaatlicher Anwendungsvorbehalt mehr besteht. Seitdem gilt die Konvention uneingeschränkt für alle in Deutschland lebenden Kinder. Sie schafft subjektive Rechtspositionen und begründet innerstaatlich unmittelbar anwendbare Normen. Gerichte wie auch die exekutive Gewalt sind

in vollem Umfang an sie gebunden. Gemäß Artikel 25 GG nimmt die Konvention den Rang eines einfachen Bundesgesetzes ein. Sie steht damit allerdings nicht über der Verfassung. Im Falle einer Konkurrenz zwischen Grundgesetz und Kinderrechtskonvention kommt dem Grundgesetz eine Vorrangstellung zu.

4. Gemäß Artikel 4 VN-KRK hat sich Deutschland als Vertragsstaat verpflichtet, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte [zu treffen]“. Nach Auffassung des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes gehört zu diesen Maßnahmen auch die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz. Entsprechend hat der Ausschuss in seinen letzten Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) zum Zweiten Staatenbericht Deutschlands gemäß Artikel 44 VN-KRK formuliert: „The Committee (...) remains concerned that the convention has not been incorporated in the Basic Law. (...) The Committee recommends the State party: (a) Reconsider the incorporation of the Convention into the Basic Law“ (CRC/C/15/ADD. 226; para 9 & 10 vom 30.1.2004).
5. Der in Deutschland immer wieder zu hörende Hinweis, dass die beiden ersten Artikel des Grundgesetzes auch die Kinder einbeziehen und daher kein Zweifel an ihrer Würde und an ihren unveräußerlichen Menschenrechten bestehen könnten, reicht nach Auffassung des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes nicht aus. Vielmehr kommt es dem Ausschuss zufolge darauf an, die Kinderrechte – darunter besonders die in den Artikeln 2, 3, 6 und 12 niedergelegten Allgemeinen Prinzipien der Nichtdiskriminierung, des Vorrangs des Kindeswohls, des Rechts auf Leben und der Berücksichtigung des Kindeswillens – ausdrücklich in die Staatenverfassungen aufzunehmen. In seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 5 „Allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention“ (General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child) kommt der Ausschuss entsprechend zu folgender Empfehlung: „The Committee welcomes the inclusion of sections on the rights of the child in national constitutions, reflecting key principles in the Convention (...). The Committee emphasizes, in particular, the importance of ensuring that domestic law reflects the identified general principles in the Convention (arts. 2, 3, 6 and 12)“ (CRC/GC/2003/5, para 21 & 22 vom 27.11.2003).
6. Die Kinderrechte nach der VN-KRK haben in den vergangenen rund zwei Jahrzehnten Eingang in die Verfassungen zahlreicher Staaten gefunden.¹ Darüber hinaus sind die Rechte des Kindes u. a. auf Schutz, Fürsorge und altersgerechte Berücksichtigung seiner Meinung sowie der Vorrang des Kindeswohls auch Bestandteil der seit dem 1. Dezember 2009 in Deutschland verbindlich geltenden, unter Vorsitz von Prof. Dr. Roman Herzog, ehemaliger Bundespräsident und Präsident des Bundesverfassungsgerichts i. R., erarbeiteten EU-Grundrechtecharta (Artikel 24 EU-Grundrechtecharta).
7. Demgegenüber steht die Aufnahme der Kinderrechte in das für das allgemeine Rechtsbewusstsein besonders wichtige Grundgesetz weiterhin aus. Bei Entscheidungen in Politik, Verwaltung und Rechtsprechung wird das Kindeswohl bis heute nicht ausreichend berücksichtigt. Insbesondere fehlt ein bereichsübergreifender Kindeswohlvorrang als verpflichtende Abwägungs- und Ermessensleitlinie. Bislang werden Kinder im Grundgesetz zwar in Artikel 6 erwähnt. Sie sind jedoch nur „Regelungsgegenstand“ der Norm, also Objekte: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ (Artikel 6 Absatz 2 GG). Kinder können – anders als alle

¹ Für eine Übersicht vgl. Alston, P. & Tobin, J. (2005): Laying the foundations for children's rights: An Independent Study of some Key Legal and Institutional Aspects of the Impact of the Convention on the Rights of the Child. Florenz, Italien: UNICEF Innocenti Research Center (IRC) sowie Project Group at the Master Course on Children's Rights IDE Sion, Schweiz (2010): Comparative Study between National Constitutions and Children's Rights. Unveröff. Ms.

anderen Grundrechtsträger – ihre Rechte an vielen Stellen nicht selbst einfordern. Die Interessen der Kinder und Jugendlichen dürfen darüber hinaus auch im Hinblick auf eine zukunftsfähige Gesellschaft nicht unberücksichtigt bleiben. Schließlich entspricht eine starke Subjektstellung von Kindern einem veränderten gesellschaftlichen Verständnis. Dieses sollte sich auch im Grundgesetz niederschlagen, das in den letzten Jahrzehnten in zahlreichen Fällen an aktuelle Bedingungen angepasst wurde. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb nun ausgerechnet bei den Kindern das Argument einer schlanken Verfassung ausschlaggebend sein soll.

8. Um deutlich zu machen, dass Kinder Anspruch auf Achtung ihrer Rechte sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber den eigenen Eltern und darüber hinaus gegenüber allen Erwachsenen haben, sollten die Kinderrechte nicht in dem für den Lebensbereich der Familie grundlegenden Artikel 6, sondern in Artikel 2 GG angesiedelt werden. Das Aktionsbündnis Kinderrechte – UNICEF Deutschland, Deutsches Kinderhilfswerk, Deutscher Kinderschutzbund in Kooperation mit der Deutschen Liga für das Kind – hat daher dem Deutschen Bundestag und dem Deutschen Bundesrat vorgeschlagen, die Rechte der Kinder in einem neu zu schaffenden Artikel 2a in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wie folgt aufzunehmen (www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de):
 - (1) Jedes Kind hat das Recht auf Förderung seiner körperlichen und geistigen Fähigkeiten zur bestmöglichen Entfaltung seiner Persönlichkeit.
 - (2) Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes. Sie unterstützt die Eltern bei ihrem Erziehungsauftrag.
 - (3) Jedes Kind hat das Recht auf Beteiligung in Angelegenheiten, die es betreffen. Seine Meinung ist entsprechend seinem Alter und seiner Entwicklung in angemessener Weise zu berücksichtigen.
 - (4) Dem Kindeswohl kommt bei allem staatlichen Handeln, das die Rechte und Interessen von Kindern berührt, vorrangige Bedeutung zu.

Fazit

Durch die ausdrückliche Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz käme Deutschland als Vertragsstaat der VN-Kinderrechtskonvention einer Staatenverpflichtung nach und würde darüber hinaus Vorgaben der EU-Grundrechtecharta in nationales Recht umsetzen. Dieser Schritt wäre in besonderer Weise geeignet, das allgemeine Bewusstsein für die Rechte der Kinder zu stärken und ein klares Signal an Staat und Gesellschaft zu senden, das Wohlergehen der Kinder als bereichsübergreifende Kernaufgabe anzusehen. Die Verankerung von Kinderrechten in der Verfassung würde die elterliche Verantwortung dafür stärken, die Rechte des Kindes tatsächlich zur Geltung zu bringen und die Berücksichtigung von Kindesinteressen im politischen Raum fördern. Nicht zuletzt würde Deutschland durch die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz international dokumentieren, welchen hohen Rang auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht die Gesellschaft hierzulande dem Wohl und den Rechten der Kinder beimisst.

Prof. Dr. Jörg Maywald ist Soziologe, Geschäftsführer der Deutschen Liga für das Kind, Honorarprofessor an der Fachhochschule Potsdam und Sprecher der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland. E-Mail: joerg-maywald@gmx.de