



Kinderrechte ins Grundgesetz

Kinder als Träger von Menschenrechten stärken

Position

Kinder haben Rechte – dieses Verständnis der UN-Kinderrechtskonvention sollte auch die deutsche Verfassung klar zum Ausdruck bringen. Daher empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte eine Grundgesetzänderung, um die zentralen Inhalte der UN-Kinderrechtskonvention im Grundgesetz zu verankern. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat dies Deutschland wiederholt nahegelegt – zuletzt 2014. Mehrere Bundesländer wie Bayern und Brandenburg haben sich jüngst dafür ausgesprochen, die Kinderrechte ins Grundgesetz aufzunehmen. Auch die im Bundestag vertretenen Fraktionen sollten sich des Themas daher, gerade mit Blick auf ihre Wahlprogramme für die nächste Bundestagswahl, annehmen.

Wer im Grundgesetz nach Rechten von Kindern Ausschau hält, wird feststellen: Kinder werden als eigenständige Rechtssubjekte nicht erwähnt. Sie kommen lediglich als Objekt elterlicher Verantwortung vor. Vor diesem Hintergrund hat neben dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes¹ eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen, wie die *National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland* und das *Aktionsbündnis Kinderrechte*², jüngst im Hamburger Appell³ erneut gefordert, die in der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) verbrieften Garantien im Grundgesetz zu verankern.

Gewiss gelten die grundgesetzlich garantierten Grundrechte auch für Kinder, so wie die universalen Menschenrechte auch für Kinder gelten. Dennoch besteht Einigkeit darüber, dass es die

UN-KRK braucht. Denn die Menschenrechte von Kindern, also der Menschen unter 18 Jahren, werden überall auf der Welt nicht hinreichend beachtet. Hierfür gab und gibt es zwei zentrale Gründe: Erstens werden Kinder bis heute oftmals nicht als Träger eigener Rechte verstanden. Das Bewusstsein hierfür ist noch unzureichend ausgeprägt und die Bedeutung der Rechtssubjektivität von Kindern wird nicht erkannt. Wenn Kinder ihre Rechte gegen staatliche Eingriffe in Stellung bringen wollen, werden ihnen von den erwachsenen Entscheidungsträger_innen häufig keine Individualrechte zugesprochen. Dieses Ungleichgewicht im Machtgefälle kann sich verschärfen, wenn Kinder in besonderem Maße Erwachsenen ausgesetzt sind. Erwachsene entscheiden beispielsweise darüber, ob sich ein Kind in einer geschlossenen Einrichtung gegen Sanktionen rechtlich wehren kann. Zweitens steht hinter der UN-KRK die Erkenntnis, dass die Rechte von Kindern präzisiert werden müssen, damit sie ausreichend beachtet werden. Denn die Menschenrechte von Kindern sind typischerweise anders gefährdet als die von Erwachsenen. Kindern wird oft pauschal die Fähigkeit abgesprochen, ihre Rechte selbst wahrzunehmen, weil sie die Folgen ihrer Entscheidung nicht überschauen könnten. Sie werden daher erst gar nicht nach ihrer Meinung gefragt, so dass ihre Perspektive außen vor bleibt. Diese Gründe für die ausdrückliche Anerkennung der Menschenrechte von Kindern durch die UN-KRK sprechen auch für eine Grundgesetzänderung.

Bedenken gegen die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz werden auch damit begründet,

dass sie den Vorrang des elterlichen Sorge- und Erziehungsrechts nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) in Frage stellen könnten. Dieses Argument übersieht, dass auch die UN-KRK dem elterlichen Sorge- und Erziehungsrecht Vorrang einräumt.⁴ Die Rechte der Eltern stehen der Anerkennung eigenständiger Rechte von Kindern und Jugendlichen nicht entgegen.

Die Empfehlung des UN-Ausschusses

Grundsätzlich ergibt sich für Vertragsstaaten der UN-KRK⁵ zwar keine völkerrechtliche Verpflichtung, Kinderrechte in die Verfassung aufzunehmen. Es kommt allein auf das Ergebnis – die Vertragserfüllung – an. Die völkerrechtliche Verpflichtung zur Vertragserfüllung bedeutet, dass Recht und Praxis des jeweiligen Staates stets und vollumfänglich in Einklang mit der UN-KRK stehen müssen.⁶

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat den Vertragsstaaten der UN-KRK die Aufnahme von Kinderrechten in ihre nationalen Verfassungen empfohlen. Er begrüßt es, wenn die Staaten die zentrale Aussage, dass Kinder Träger eigener Rechte sind, und die zentralen Prinzipien der Konvention in ihre nationalen Verfassungen aufnehmen.⁷ Mit den zentralen Prinzipien der UN-KRK meint der UN-Ausschuss den Diskriminierungsschutz (Artikel 2), den Kindeswohlmaßstab (Artikel 3), das Recht auf Entwicklung (Artikel 6) und das Recht des Kindes, in allen Angelegenheiten gehört zu werden, die es betreffen (Artikel 12).

Als herausragend wichtige Charakteristika der UN-KRK sind diesbezüglich der weitreichende Maßstab des Kindeswohls wie auch das Recht des Kindes auf Gehör hervorzuheben. In Art. 3 Abs. 1 wird der Maßstab des Kindeswohls erstmals in einer Menschenrechtskonvention umfassend verankert. Er enthält die Verpflichtung, das Wohl des Kindes bei sämtlichen Maßnahmen, die Kinder betreffen, als einen vorrangigen Gesichtspunkt zu berücksichtigen. Die Bestimmung des Kindeswohls hat individuell zu erfolgen, wobei die Perspektive des Kindes jeweils mit einzubeziehen ist.⁸ Dies wird insbesondere im englischen Vertragstext der UN-KRK deutlich, der hier den Begriff „best interests of the child“ verwendet – und damit wohlgernekt im Plural formuliert ist. Der englische

Vertragstext ist – anders als die amtliche deutsche Übersetzung, die diesen Begriff mit „Wohl des Kindes“ übersetzt, – völkerrechtlich verbindlich (Art. 54 UN-KRK).

Nach Artikel 12 ist die Meinung des Kindes in allen das Kind berührenden Angelegenheiten angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife zu berücksichtigen. Artikel 12 spielt damit für die Ausgestaltung innerstaatlicher Verfahren und einzelner Entscheidungen, die die Angelegenheiten von Kindern berühren, eine wesentliche Rolle. Dabei stehen das Kindeswohlprinzip gemäß Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 in einem unmittelbaren Zusammenhang.⁹ Artikel 12 untermauert, dass die Bestimmung des Kindeswohls grundsätzlich individuell und anhand der besonderen Umstände und Bedürfnisse des Kindes im Einzelfall zu erfolgen hat und dass es hierfür einer Anhörung des Kindes bedarf. Artikel 12 bringt einen grundlegenden Wandel im Verständnis des Kindes zum Ausdruck: Kinder müssen angehört, ernst genommen und somit an sie betreffenden Entscheidungen beteiligt werden.¹⁰

Defizite der deutschen Rechtsordnung

Vergleicht man die Empfehlung (*General Comment*) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes mit der gegenwärtigen Fassung des deutschen Grundgesetzes wird deutlich, wie passend sie ist: Im Text des Grundgesetzes sind die zentralen Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention nicht ausdrücklich enthalten – abgesehen vom Schutz vor Diskriminierung aus bestimmten Gründen (wie Geschlecht, Behinderung, rassistische Gründe) gemäß Art. 3 Abs. 3 GG. Zugleich spielt die UN-KRK trotz ihres rechtsverbindlichen Charakters in der Praxis von Behörden keine wesentliche Rolle.¹¹ Auch in der Rechtsprechung ist die Berücksichtigung der UN-KRK eher die Ausnahme.¹² Bis heute wird die Rechtsträgerschaft der Kinder nach der UN-KRK in der deutschen Rechtspraxis und juristischen Literatur nicht ausreichend anerkannt und umgesetzt. Das gilt sowohl für die Inhalte von Entscheidungen als auch die Entscheidungsverfahren, in denen der Zugang von Kindern zum Recht noch viele Mängel aufweist.¹³

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar herausgestellt, dass die Gewährleistungen einer Menschenrechtskonvention – trotz ihres einfach-

gesetzlichen Ranges in der deutschen Rechtsordnung – die Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes beeinflussen können und sollen. Unter Bezugnahme auf die völkerrechtsfreundliche Grundhaltung des Grundgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht eine Rechtsprechung entwickelt, nach der den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands im innerstaatlichen Rechtsraum grundsätzlich Vorrang einzuräumen ist, um Verstöße gegen Menschenrechtsverträge zu vermeiden. Die menschenrechtlichen Gewährleistungen sollen dabei als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes dienen.¹⁴ Demzufolge sind auch Grundgesetzgarantien im Lichte der UN-KRK auszulegen.

Gerade mit Blick auf die UN-KRK und deren geringe Berücksichtigung im innerstaatlichen Rechtsraum erscheint es indes geboten, im Grundgesetz zumindest die Subjektstellung des Kindes und wesentliche Prinzipien der UN-KRK zu verankern. Dadurch könnten die Verpflichtungen aus der UN-KRK grundsätzlich mehr Beachtung finden und Konventionsverstöße wirksamer vermieden werden. Eine Verfassungsänderung, die die Erkenntnis abbildet, dass Kinder als Träger eigener Rechte zu begreifen und ernst zu nehmen sind, kann dazu beitragen, die Rechtsprechung und Rechtswirklichkeit in diesem Sinne zu prägen.

Ein Beispiel: Artikel 24 der EU-Grundrechte-Charta

Ein prominentes Beispiel für einen Grundrechte-katalog, der zentrale Vorgaben der UN-KRK berücksichtigt, ist die EU-Grundrechte-Charta, deren Artikel 24¹⁵ sich eindeutig auf wesentliche Inhalte der UN-KRK stützt. Die Europäische Union hat die Frage, ob es sinnvoll und geboten ist, Menschenrechte von Kindern grundrechtlich abzusichern, demnach schon für ihren Bereich beantwortet. Darüber hinaus hat die EU-Grundrechte-Charta in Artikel 14 auch das Recht auf Bildung aufgenommen, das für alle Menschen gilt.

Damit finden sich in der EU-Grundrechte-Charta im Grunde alle wesentlichen Prinzipien der UN-KRK wieder. Der Maßstab des Vorrangs des Kindeswohls ist in Artikel 24 der EU-Grund-

rechte-Charta – wie in Artikel 3 der UN-KRK – umfassend verankert. Wie in Artikel 12 der UN-KRK ist die Meinung von Kindern in allen sie betreffenden Angelegenheiten ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechend zu berücksichtigen. Außerdem beinhaltet Artikel 24 der EU-Grundrechte-Charta neben dem Anspruch auf Schutz auch einen Anspruch auf Fürsorge zum Wohlergehen des Kindes.

Während die EU paternalistisch von einem Anspruch auf Fürsorge zum Wohlergehen des Kindes spricht, sollte der Verfassungsgeber im Falle einer Änderung des deutschen Grundgesetzes jedoch darauf achten, dass er stattdessen ein Recht des Kindes auf Entwicklung aufnimmt, wie es in der UN-KRK (Artikel 6) garantiert ist und für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (§ 1 Abs. 1 SGB VIII) bereits formuliert ist.

Empfehlungen

Die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung könnte die Subjektstellung und die rechtliche Position von Kindern stärken. Vergleicht man die UN-Kinderrechtskonvention und Artikel 24 der EU-Grundrechte-Charta mit dem deutschen Grundgesetz, wird deutlich, dass der deutsche Verfassungstext grundlegende menschenrechtliche Entwicklungen im Hinblick auf die Rechte des Kindes nicht abbildet. Deshalb empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, dass Deutschland den menschenrechtlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte in seiner Verfassung Rechnung tragen sollte. Zieht der Verfassungsgeber eine Grundgesetzänderung in Betracht, sollten – der erwähnten Empfehlung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes entsprechend – die wesentlichen Prinzipien der UN-KRK im Grundgesetz aufgenommen werden:

- das Recht des Kindes auf Entwicklung und das Recht auf Schutz vor Gewalt und anderen Gefährdungen,
- der Maßstab des Vorrangs des Kindeswohls, wie er in Artikel 3 der UN-KRK kodifiziert ist; in Anlehnung an den verbindlichen englischen Vertragstext der KRK („best interests of the child“) sollte allerdings der Begriff „beste Interessen des Kindes“ statt des Begriffs „Kindeswohl“ verwendet werden,

- das Recht des Kindes auf Gehör, wie es in Artikel 12 UN-KRK garantiert ist,
- die Aufnahme des Merkmals „Alter“ in das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG, wie dies etwa auch im Diskriminierungsverbot von Art. 21 der EU-Grundrechte-Charta der Fall ist.

- 1 Siehe UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany. 31.01.2014, UN-Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, Ziffer 9 f.
- 2 <http://www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de/> (abgerufen am 10.11.2016).
- 3 Hamburger Appell vom September 2016, http://www.netzwerk-kinderrechte.de/uploads/tx_news/HamburgerAppell_01.pdf (abgerufen am 10.11.2016).
- 4 Siehe Art. 18 Abs. 1 UN-KRK, Art. 9 Abs. 1 UN-KRK, Art. 5 UN-KRK.
- 5 Die UN-KRK ist für Deutschland 1992 in Kraft getreten.
- 6 Vgl. Artikel 4 Satz 1 UN-KRK.
- 7 Siehe UN, Committee on the Rights of the Child (2003): General Comment No. 5 – General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), UN-Doc. CRC/GC/2003/5, Ziffer 21.
- 8 Siehe genauer Cremer, Hendrik (2012): Kinderrechte und der Vorrang des Kindeswohls, *Anwaltsblatt* 4 / 2012, S. 327, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Anwaltsblatt/kinderrechte_und_der_vorrang_des_kindewohls_anwaltsblatt_2012.pdf. (abgerufen am 10.11.2016).

- 9 UN, Committee on the Rights of the Child (2013): General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), UN-Doc. CRC/C/GC/14, Ziffern 43-45.
- 10 UN, Committee on the Rights of the Child (2009): General Comment No. 12 (2009) – The right of the child to be heard, UN-Doc. CRC/C/GC/12.
- 11 Siehe dazu etwa Lütkes, Anne (2013): Kinderrechte im alltäglichen Verwaltungshandeln – Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention im Bereich der Exekutive. In: *Frühe Kindheit* Jg. 16, 2013, Nr. 6, S. 16-21; Haschemi, Maryam / Ilius, Carsten (2016): Rechtlicher Rahmen für eine unabhängige Beschwerdestelle zum Schutz gegen Diskriminierung in Berliner Schulen. *GEW Berlin*, S.20 ff.; Niendorf, Mareike / Reitz Sandra (2016): Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem, *Deutsches Institut für Menschenrechte*, S. 44 ff.
- 12 Benassi, Günter (2016): Deutsche Rechtsprechung vs. UN-Kinderrechtskonvention? In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 10/2016.
- 13 Graf-van Kesteren, Annemarie (2015): Kindgerechte Justiz. Wie der Zugang zum Recht für Kinder und Jugendliche verbessert werden kann, hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, Berlin.
- 14 Siehe dazu beispielsweise BVerfG, Beschluss vom 14. 10. 2004, 2 BvR 1481/04, Ziffer 32; BVerfGE 74, 358, 370.
- 15 Artikel 24 der EU-Grundrechte-Charta lautet:
 „(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 Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Stellen oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.
 (3) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen.“

Impressum

Position Nr. 7 | November 2016 | ISSN 25093037 (online)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
 Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
 Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de
 © Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016

AUTOREN: Dr. Hendrik Cremer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter
 Dominik Bär, Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.