

## Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

# Kinderrechte ins Grundgesetz

## Fragen zum aktuellen Regelungsvorschlag von Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz

### Factsheet Januar 2021

#### Hintergrund

Die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz ist seit Jahren eine zentrale kinderrechtliche Forderung. Auch die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte setzt sich seit ihrer Einrichtung 2015 für diese Grundgesetzweiterung ein. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat wiederholt entsprechende Empfehlungen an Deutschland gerichtet, zuletzt in seinen Abschließenden Bemerkungen 2014.

Im aktuellen Koalitionsvertrag hat sich die Regierung darauf verständigt, Kinderrechte im Grundgesetz zu verankern (Rn. 801 ff.).

Im Zuge der Verwirklichung dieses Vorhabens, wurde unter anderem eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die in ihrem Abschlussbericht im Oktober 2019 erste Formulierungsvorschläge veröffentlicht hat. Ende November 2019 wurde zudem ein weiterer Entwurf aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) bekannt, der eine Einfügung eines Absatzes 1a in Artikel 6 GG beinhaltete, breit diskutiert und kritisiert wurde (u.a. Verfassungsblog hier und hier, in einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages wie auch in einer Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte). Der damalige Entwurf wurde nie als Referent\_innentwurf oder Regierungsentwurf offiziell veröffentlicht und dementsprechend auch nicht an das Parlament übermittelt.

Im Koalitionsausschuss wurde dann – basierend auf einer Vereinbarung der Parteispitzen – eine weitere Arbeitsgruppe eingesetzt. Deren Vorschlag eines Regelungstextes für die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz wurde am 11. Januar 2021 über die Presse veröffentlicht, bevor er am 12. Januar 2021 beschlossen und vom BMJV in einer Pressemitteilung veröffentlicht wurde.

Der aktuelle Entwurf zielt auf eine Einfügung eines Absatzes 2 in Artikel 6 GG und wird seit dem 11. Januar 2021 bereits diskutiert und auch kritisiert (u.a. Verfassungsblog und zahlreiche Pressemitteilungen u.a. vom Aktionsbündnis Kinderrechte ins Grundgesetz hier). Ein offizieller Regierungsentwurf liegt bislang nicht vor, wird aber zusammen mit der anstehenden parlamentarischen Debatte zeitnah erwartet.

## Die Vorgaben aus der UN-Kinderrechtskonvention und der EU-Grundrechtecharta sowie der Entwurf des BMJV (2019) und der aktuelle Regelungsentwurf (2021)

UN-Kinderrechtskonvention	EU-Grundrechtecharta	Entwurf vom 25.10.2019	Regelungsentwurf vom 11.01.2021
<p>Grundprinzipien der UN-KRK</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prinzip der Nichtdiskriminierung (Art. 2)</li> <li>- Vorranggebot des Kindeswohls (Art.3)</li> <li>- Recht des Kindes auf Leben und Entwicklung (Art.6)</li> <li>- Recht des Kindes auf Gehör und Berücksichtigung seiner Meinung (Art. 12)</li> </ul> <p>Besonders relevant mit Blick auf den Regelungsentwurf:</p>	<p>Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2010/C 83/02) regelt die Rechte des Kindes in <b>Artikel 24</b></p>	<p>Der am 25.10.2019 bekannt gewordene Entwurf sah die Einfügung eines <b>Absatzes 1a in Artikel 6 GG</b> mit folgendem Wortlaut vor:</p>	<p>Der am 11.01.2021 in der Presse bekannt gewordene Regelungsentwurf sieht eine Erweiterung des <b>Artikel 6 Absatz 2 GG</b> mit folgendem Wortlaut vor:</p>
<p>Art 3 UN-KRK (1) Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.</p> <p>Art 12 UN-KRK (1) Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.</p>	<p>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 Kindern 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.</p>	<p>„Jedes Kind hat das Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Grundrechte einschließlich seines Rechts auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft. Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das es unmittelbar in seinen Rechten betrifft, angemessen zu berücksichtigen. Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte unmittelbar betreffen, einen Anspruch auf rechtliches Gehör.“</p>	<p>„Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft. Die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder einschließlich ihres Rechts auf Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten sind zu achten und zu schützen. Das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen. Der verfassungsrechtliche Anspruch von Kindern auf rechtliches Gehör ist zu wahren. Die Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt.“</p>

## Fragen

**Aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention ergeben sich Fragen bezogen auf den aktuellen Regelungsentwurf (Artikel 6 Absatz 2 GG):**

**Was ist mit „verfassungsmäßigen Kinderrechte“ konkret gemeint?**

Es bleibt unklar, was mit dieser Formulierung „verfassungsmäßige Kinderrechte“ konkretisiert werden soll: bedeutet diese sprachliche Wendung eine bewusste Abgrenzung zu den Kinderrechten gemäß UN-Kinderrechtskonvention oder ist damit eine bewusste Stärkung der Rechte von Kindern gemeint?

**Warum nur eine „angemessene“ statt einer vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls?**

Die im Entwurf vorgesehene „angemessene Berücksichtigung“ des Kindeswohls ist eine verfassungsrechtlich leere Formulierung; denn aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt, dass jede grund- und menschenrechtlich geschützte Rechtsposition angemessen zu berücksichtigen ist.<sup>1</sup> Die Formulierung „vorrangige Berücksichtigung“, wie sie in der UN-KRK normiert ist, würde nicht dazu führen, dass keine Abwägung zwischen den betroffenen Rechtsgütern mehr stattfindet: Trotz einer vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls sind auch weiterhin staatliche Entscheidungen zu Lasten des Kindeswohls denkbar, sofern dies im konkreten Einzelfall dem Schutz von überragenden Rechtsgütern dient und verhältnismäßig ist.<sup>2</sup> Maßgeblich hierfür ist, dass das Kindeswohl nur „ein“ vorrangiger Berücksichtigungspunkt ist, nicht aber „der“ vorrangige Berücksichtigungspunkt. Der Verfassungsgesetzgeber sollte den Wortlaut des Art. 3 UN-KRK bzw. Art. 24 EU-Grundrechtecharta (GRC) insofern als Lern- und Erfolgsgeschichte verstehen.<sup>3</sup> Aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention darf eine Formulierung im Grundgesetz nicht hinter den Vorgaben der UN-KRK und der EU-Grundrechtecharta zurückbleiben.

**Warum nur ein „verfassungsrechtlicher Anspruch von Kindern auf rechtliches Gehör“?**

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der verfassungsrechtliche Anspruch von Kindern „auf rechtliches Gehör“ zu wahren ist (gem. Art 103 GG). Das Recht des Kindes auf Gehör in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten ist eine der Schlüsselnormen der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 12 UN-KRK). Es bezieht sich keinesfalls nur auf das Gerichts- und Verwaltungsverfahren sondern auf sämtliches staatliches Handeln. Auch Art. 24 GRC verwendet diesen weiten Anwendungsbereich. Aus Sicht der Monitoring-Stelle sollte der gesamte Art. 12 UN-KRK unverzichtbarer Bestandteil einer Grundgesetzänderung sein.

**Was ist mit „Erstverantwortung der Eltern“ genau gemeint?**

Die Kinderrechte stehen im selben Absatz wie die Elternrechte. Soll der letzte Satz im Regelungsentwurf die Elternrechte noch einmal benennen oder was genau ist mit der „Erstverantwortung der Eltern“ gemeint? Das bestehende Eltern-Kind-Verhältnis ist in Deutschland im Gleichgewicht – und wird nicht nur durch Art. 6 GG, sondern auch durch Art. 5 UN-KRK garantiert.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Weitere Informationen hierzu siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Kinderrechte ins Grundgesetz. Stellungnahme. Berlin, Seite 5; siehe hierzu vertiefend Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 87. EL März 2019, Art. 20 GG Rn. 107.

<sup>2</sup> UN Doc. CRC/C/GC/14, Rn. 39.

<sup>3</sup> In Artikel 3. UN-KRK wird bewusst von "a" primary consideration, nicht "the" primary consideration gesprochen; ferner wird in Art. 3 UN-KRK bewusst von "primary" consideration gesprochen, nicht "paramount" consideration. Vgl. hierzu ausführlich OHCHR, Legislative History of the Convention on the rights of the child, Volume I, 2007, S. 339 u. 344 ff.

<sup>4</sup> Neben dem Eltern-Kind-Verhältnis gibt es auch ein Kind-Staat-Verhältnis, vgl. hierzu Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Kinderrechte ins Grundgesetz. Stellungnahme. Berlin, Seite 7 Weitere Informationen dazu vgl. auch Gutachten bezüglich der

## Fazit

Aus kinderrechtlicher Sicht ist es erforderlich, dass die Formulierung im aktuellen Regelungsentwurf zu Kinderrechten ins Grundgesetz so angepasst wird, dass sich die sachlichen Gewährleistungen von Artikel 3 und Artikel 12 UN-KRK beziehungsweise Artikel 24 GRC uneingeschränkt und kongruent im Grundgesetz wiederfinden. Die unmittelbare Orientierung am Wortlaut von Artikel 3 UN-KRK beziehungsweise Artikel 24 GRC drängt sich für den Verfassungsgesetzgeber insbesondere deshalb auf, weil sich in den Textfassungen des Artikels 3 UN-KRK und des Artikels 24 GRC das Ergebnis jahrelanger Verhandlungen wiederfinden, in denen Lösungen für genau die Sorgen gefunden wurden, die nun auch in der aktuellen Debatte aufkommen.<sup>5</sup>

Bei der Formulierung neuer grundgesetzlicher Vorschriften sollte die Kongruenz zum Internationalen Recht gewahrt und die Grundrechte im Lichte der internationalen Menschenrechtsverträge formuliert werden. Andernfalls trägt der Verfassungsgesetzgeber gerade im Hinblick auf die Anwendung und Geltung der EU-Grundrechtecharta dazu bei, die Vermutung, dass das Schutzniveau der GRC durch die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes gewährleistet ist, zu widerlegen.<sup>6</sup>

Bei Berücksichtigung der dargestellten Kritikpunkte ist die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz ein uneingeschränkt zu befürwortendes politisches Vorhaben, welches dazu geeignet ist, die Rechte von Kindern zu stärken und sichtbar zu machen.

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention weist darauf hin, dass die aktuellen Defizite im Regelungsentwurf nicht durch bloße Klarstellungen in der Gesetzesbegründung behoben werden können. Eine Überarbeitung der Formulierung ist aus Sicht der Monitoring-Stelle kinderrechtlich unbedingt erforderlich.

## UN-Kinderrechtskonvention

Die UN-KRK wurde am 20. November 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Sie ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der die besonderen Schutz-, Fürsorge-, und Beteiligungsrechte von Kindern als Träger\_innen von Menschenrechten formuliert. Nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat ist der Vertrag am 5. April 1992 für Deutschland völkerrechtlich in Kraft getreten. Zu den Grundprinzipien zählen das Recht auf Nicht-Diskriminierung aus Art. 2 UN-KRK, das Recht auf eine vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (best interests of the child) aus Art. 3 UN-KRK, das Recht auf Leben und Entwicklung des Kindes aus Art. 6 UN-KRK sowie das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Ansichten des Kindes (Beteiligung) aus Art. 12 UN-KRK; zentral ist dabei, dass diese Grundprinzipien einander bedingen und ebenso bei der Anwendung weiterer Einzelrechte aus der UN-KRK stets greifen.

## Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention begleitet seit ihrer Einrichtung Mitte 2015 die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) in Deutschland. Sie folgt dabei dem Mandat, die Rechte von Kindern im Sinne der UN-KRK zu fördern und zu schützen sowie die Umsetzung der

ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann/Dr. Philipp Donath (2017).

<sup>5</sup> Dies gilt insbesondere für die fachlich unzutreffende Prämisse, eine vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls würde einen abstrakt-generellen Vorrang des Kindeswohls begründen. Eine solche absolute Wirkung des Kindeswohls kennt auch die UN-KRK nur im Kontext der Adoption, vgl. Art. 21 UN-KRK; eine solche Spezialregelung muss sich nicht im Grundgesetz widerspiegeln.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019, Az. 1 BvR 16/13, Rn. 55 sowie Gerbig, Stephan (2020): Kinderrechte ins Grundgesetz – Potenzial für eine menschenrechtliche Erfolgsgeschichte. Online unter: <https://verfassungsblog.de/kinderrechte-ins-grundgesetz-potenzial-fuer-eine-menschenrechtliche-erfolgsgeschichte/> (zuletzt abgerufen am 13.01.2021).

Konvention in Deutschland durch sämtliche staatliche Stellen kritisch zu überwachen und zu bewerten. Die Unabhängigkeit der Monitoring-Stelle als Teil des Deutschen Instituts für Menschenrechte e.V. (DIMR) ist durch das DIMR-Gesetz garantiert

### Weitere Informationen

Pressemitteilung (18.01.2021): Kinderrechte ins Grundgesetz – Institut fordert mehr Kindeswohl und Beteiligungsrechte

<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/institut-fordert-mehr-kindeswohl-und-beteiligungsrechte>

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020): Kinderrechte ins Grundgesetz. Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte.

<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/kinderrechte-ins-grundgesetz>

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (20.02.2020): Kinderrechte ins Grundgesetz – mit einem starken Beteiligungsrecht. Pressemitteilung

<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/kinderrechte-ins-grundgesetz-mit-einem-starken-beteiligungsrecht>

### Kontakt

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention – Deutsches Institut für Menschenrechte

E-Mail: [un-krk@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:un-krk@institut-fuer-menschenrechte.de)

Website: [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

Twitter: @DIMR\_Berlin

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>