

STELLUNGNAHME

Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz als Maßnahme zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention?

**Dr. Hendrik Cremer
Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin**

Diskussionsveranstaltung 14. Februar 2011
Deutscher Bundestag, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Anhörungssaal

**„Kinderrechte ins Grundgesetz! Aber wie?“
Unter der Schirmherrschaft der Kinderkommission des Deutschen Bundestages**

Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz als Maßnahme zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention?

Im Folgenden wird erläutert, warum es vor dem Hintergrund der von Deutschland eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen zur Beachtung und Einhaltung der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) sinnvoll und geboten erscheint, dass der deutsche Gesetzgeber eine Grundgesetzänderung vornimmt, um die Subjektstellung von Kindern klar zum Ausdruck zu bringen. Zudem sollten in einer Grundgesetzänderung zentrale Aspekte menschenrechtlicher Entwicklungen der letzten Jahrzehnte im Bereich der Kinderrechte Aufnahme finden. Dabei werden einige grundsätzliche Empfehlungen für einen möglichen Verfassungstext abgegeben, ohne einen konkreten Formulierungsvorschlag zu unterbreiten.

Vorweg sollen einige Anmerkungen zur Kinderrechtskonvention erfolgen. So sei zunächst darauf hingewiesen, dass es sich bei den in der Kinderrechtskonvention kodifizierten Rechten um Menschenrechte handelt. Dieser Hinweis mag banal erscheinen, ist aber erforderlich. In der in Deutschland geführten Diskussion um den Rechtscharakter der in der KRK kodifizierten Rechte wird der Menschenrechtscharakter der Kinderrechtskonvention bis heute allzu oft in Frage gestellt.

Des Weiteren sei hervorgehoben, dass die Kinderrechtskonvention als verbindliches Menschenrechtsdokument sowohl bürgerliche und politische Rechte als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthält. Anders als noch in dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und dem Pakt für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) - beide von 1966 - ist eine Aufteilung dieser Rechte in unterschiedlichen Rechtsdokumenten in der Kinderrechtskonvention von 1989 aufgehoben. Die Kinderrechtskonvention spiegelt damit die menschenrechtlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte wider.

So ist mittlerweile anerkannt, dass auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte individualrechtliche Elemente enthalten: wie die bürgerlichen und politischen Rechte handelt es sich bei ihnen um „echte“ Rechte. Die Menschenrechte gelten daher als unteilbar.

Grundsätzlich ergibt sich für die Vertragsstaaten der Kinderrechtskonvention keine völkerrechtliche Verpflichtung, Kinderrechte in die Verfassung aufzunehmen. Es kommt allein auf das Ergebnis der Vertragserfüllung an. Die völkerrechtliche Verpflichtung zur Vertragserfüllung bedeutet indes, dass Recht und Praxis des jeweiligen Vertragsstaates stets in Einklang mit der KRK stehen muss.¹ Die Vertragsstaaten sind zur vollumfänglichen Einhaltung der KRK verpflichtet. Die Verpflichtung zur Einhaltung der KRK trifft nicht nur den Gesetzgeber, sondern ebenso sämtliche Behörden und die Gerichte. Denn nach dem Grundsatz der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit sind Staaten für alle ihnen zurechenbaren Handlungen und Unterlassungen, die gegen eine völkerrechtliche Norm verstoßen, verantwortlich. Diese Verantwortung erfasst alle Organarten und alle Stufen der hierarchischen Gliederung des Staatsgefüges. Das Völkerrecht nimmt hier auch keine Rücksicht auf die Bundesstaatsstruktur eines Staates.²

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Grundgesetzänderung in Deutschland zur Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz durchaus geboten, was im Folgenden genauer erörtert wird. Ausgangspunkt ist dabei eine Allgemeine Bemerkung (General Comment) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes.

Der Ausschuss hat in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 (Generelle Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention) hervorgehoben, dass er es begrüßt, wenn die Staaten Ausschnitte, welche die zentralen Prinzipien widerspiegeln, und die zentrale Aussage der Konvention, dass Kinder eigene Rechträger sind, in ihre nationalen Verfassungen aufnehmen.³ Mit den zentralen Prinzipien der KRK meint der UN-Ausschuss den in Artikel 2 verankerten Diskriminierungsschutz, den in Art. 3 umfassend verankerten Kindeswohlmaßstab und Schutz des Kindes, das Recht auf Entwicklung (Artikel 6) und das Recht auf Bildung (Artikel 28), welche der Ausschuss in engem Zusammenhang sieht, und das Recht auf Gehör und Beteiligung (Art. 12 KRK).

Vergleicht man die Allgemeine Empfehlung des UN-Ausschusses mit der gegenwärtigen Fassung des deutschen Grundgesetz, wird deutlich wie „passend“ sie für die Rechtslage in Deutschland ist: Im Text des deutschen Grundgesetzes sind zentrale Grundprinzipien der

¹ Dies ergibt sich insbesondere aus Artikel 4 Satz 1 KRK.

² Ipsen, Knut (2004), Völkerrecht, 5. Aufl., München, § 40, Rn. 1 ff., mit weiteren Nachweisen.

³ Siehe UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, CRC/GC/2003/5, Ziffer 21. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/455/14/PDF/G0345514.pdf?OpenElement>

KRK nicht enthalten.⁴ Wenngleich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt ist, dass Kinder Träger eigener Rechte sind, wird diese Kernbotschaft der KRK dort, wo Kinder explizit erwähnt sind (Art. 6 GG), im Text des Grundgesetzes nicht zum Ausdruck gebracht.

Zugleich spielt die Kinderrechtskonvention trotz ihres rechtsverbindlichen Charakters im innerstaatlichen Rechtsraum in der deutschen Rechtspraxis - etwa in der Verwaltungspraxis von Behörden - keine erkennbare Rolle. Auch in der Rechtsprechung ist die Berücksichtigung der KRK absolute Ausnahme. Die Kinderrechtskonvention wird im Grunde „nicht ernst genommen.“ Die Rechtsträgerschaft der Kinder nach der KRK wird im deutschen Schrifttum und in der deutschen Rechtsprechung bis heute häufig bestritten und nicht anerkannt.

Die geringe Bedeutung der KRK in der deutschen Rechtspraxis resultiert sicherlich auch daraus, dass völkerrechtliche Verträge und damit auch Menschenrechtsabkommen wie die KRK in Deutschland grundsätzlich nur einfachgesetzlichen Rang haben. Die KRK steht in Deutschland in der Normenhierarchie also auf der gleichen Stufe wie andere Bundesgesetze. Dies ist in vielen Staaten anders. In manchen Staaten haben Menschenrechtsverträge sogar Verfassungsrang. In vielen Staaten - im Falle der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sind es die meisten Vertragsstaaten - haben völkerrechtliche Verträge Übergesetzesrang.⁵ Die Kinderrechtskonvention steht in vielen anderen Staaten in der innerstaatlichen Normenhierarchie also über den einfachen Gesetzen und damit höher als es in Deutschland der Fall ist.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht - unter Bezugnahme auf die Europäische Menschenrechtskonvention - herausgestellt, dass die Gewährleistungen einer Menschenrechtskonvention trotz ihres einfachgesetzlichen Ranges in der deutschen Rechtsordnung auch die Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes beeinflussen können. Unter Bezugnahme auf das Grundgesetz und dessen völkerrechtsfreundliche Grundhaltung hat das Bundesverfassungsgericht eine Rechtsprechung entwickelt, nach denen den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands im innerstaatlichen Rechtsraum grundsätzlich Vorrang eingeräumt werden soll, um völkerrechtliche Verstöße zu vermeiden.

In Konstellationen, in denen es inhaltliche Überlagerungen im Schutzbereich verfassungsrechtlicher Garantien des Grundgesetzes mit völkerrechtlich begründeten

⁴ Abgesehen vom Diskriminierungsschutz, der in Art. 3 GG grundsätzlich abgesichert ist.

⁵ Geiger, Rudolf (2010), Grundgesetz und Völkerrecht, 5. Auflage, München, S. 160; Schweisfurth, Theodor (2006), Völkerrecht, Tübingen, S. 202; Nowak, Manfred (2005), CCPR-Commentary, Second edition, Kehl, Art. 2, Rn. 55.

menschenrechtlichen Garantien gibt⁶, ist der Ansatzpunkt für eine völkerrechtskonforme Entscheidung demnach zunächst in den Grundrechten zu suchen. Diese sind aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes im Lichte der menschenrechtlichen Verpflichtungen auszulegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sollen menschenrechtliche Gewährleistungen also als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes dienen.⁷ Demzufolge sind auch Grundgesetzgarantien im Lichte der KRK auszulegen.

Gerade mit Blick auf die Kinderrechtskonvention und deren geringe Berücksichtigung im innerstaatlichen Rechtsraum erscheint es indes sinnvoll und geboten, im Grundgesetz zumindest die Subjektstellung des Kindes und wesentliche Prinzipien der KRK zu verankern. Diese könnten dann sozusagen als „Hebel“ beziehungsweise Ausgangspunkt für die Rechtsprechung dienen, so dass die Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention ausreichend Beachtung finden und völkerrechtliche Verstöße vermieden werden.

Eine Grundgesetzänderung sollte nicht nur den Aspekt des Schutzes von Kindern enthalten. Der besondere Schutz von Kindern („Minderjährigenschutz“) ist schon lange Gegenstand rechtspolitischer Diskussionen und von Rechtstexten. Er ist bereits seit vielen Jahrzehnten - auch schon vor der Kodifizierung verbindlicher Menschenrechte - Gegenstand von Rechtstexten, auch als Kinder noch nicht als Träger eigener Rechte anerkannt waren. Vor diesem Hintergrund kann eine Grundgesetzänderung, die sich auf den Aspekt des Schutzes von Kindern reduziert, sogar missverständlich wirken und damit auch falsche Signale senden.

Ein prominentes Beispiel für einen Grundrechtskatalog, der zentrale Vorgaben der KRK berücksichtigt, gibt es bereits. Gemeint ist die Grundrechte-Charta der EU, dessen Artikel 24⁸ sich eindeutig auf die KRK stützt, insbesondere auf die Artikel 3, 9, 12 und 13 KRK. Die

⁶ So wird beispielsweise das Recht auf Familienleben durch das Grundgesetz (Art. 6), die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 8), den Zivilpakt (Art. 17) und das Recht des Kindes auf Familienleben durch die KRK (Art. 16) geschützt.

⁷ Siehe dazu beispielsweise BVerfG, Beschluss vom 14. 10. 2004, 2 BvR 1481/04, Ziffer 32; BVerfGE 74, 358, 370.

⁸ 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.

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 Art. 14 auch das Recht auf Bildung aufgenommen.

Damit finden sich in der EU-Grundrechte-Charta mehrere wesentliche Prinzipien der KRK wider, insbesondere erfolgt keine Reduzierung auf den Schutz des Kindes. So beinhaltet Art. 24 der EU-Grundrechte-Charta neben dem Anspruch auf Schutz auch einen Anspruch auf Fürsorge, die für das Wohlergehen von Kindern notwendig ist. Außerdem greift Art. 24 der EU-Grundrechte-Charta den Aspekt der Beteiligung (Art. 12 KRK) auf. Darüber hinaus ist der Kindeswohlsmaßstab wie in Art. 3 KRK umfassend verankert.

Ergänzend sei noch darauf eingegangen, wie es aus menschen- und grundrechtlicher Perspektive einzuordnen ist, dass in Art. 24 Abs. 2 der EU-Grundrechte-Charta - wie in Art. 3 KRK - private Einrichtungen erwähnt sind. Der hier garantierte Schutz von Kindern ist so zu interpretieren, dass der Staat in diesem Bereich für ausreichenden gesetzlichen Schutz und ausreichende Kontrollinstrumente zu sorgen hat. Es geht also darum, dass der Staat die Gewährleistung von Kinderrechten in privaten Einrichtungen ausreichend absichert und schützt. Erfahrungen in Deutschland, etwa die massive Misshandlung von Kindern in Heimen und Internaten, machen die Bedeutung solcher menschenrechtlichen Verpflichtungen deutlich.

Fazit

Die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung könnte die Subjektstellung und die rechtliche Position von Kindern stärken. Aus dem gegenwärtigen Verfassungstext (Art. 6 GG) geht die Subjektstellung von Kindern nicht hervor. Um Vergewisserung über die Subjektstellung des Kindes zu haben, sind vielmehr Kenntnisse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich.

Vergleicht man den Text der KRK und insbesondere auch den Text von Art. 24 der EU-Grundrechte-Charta mit dem gegenwärtigen Text des deutschen Grundgesetzes, wird deutlich, dass der deutsche Verfassungstext grundlegende menschenrechtliche Entwicklungen der Rechte des Kindes der letzten Jahrzehnte außer acht lässt. Es wäre daher aus menschenrechtlicher Sicht zu begrüßen, wenn Deutschland diesen Entwicklungen in seiner Verfassung Rechnung tragen würde.

Zieht der Gesetzgeber eine Grundgesetzänderung in Betracht, sollten - der erwähnten Allgemeinen Bemerkung (General Comment) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes entsprechend - die wesentlichen Prinzipien der KRK im Grundgesetz Aufnahme finden. Dabei kann die EU-Grundrechte-Charta, insbesondere Art. 24 der EU-Grundrechte-Charta, als Orientierungsmaßstab dienen.