

Abschlussbericht

der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

„Kinderrechte ins Grundgesetz“

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag, Verfahren und Durchführung	6
1.1. Auftrag	6
1.2. Einsetzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe	6
1.3. Format und Zusammensetzung der Arbeitsgruppe	7
1.4. Konstituierende Sitzung und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe	8
1.5. Thematische Sitzungen der Arbeitsgruppe	9
1.6. Weitere Sitzungen der Arbeitsgruppe	10
1.7. Entwicklung der öffentlichen Diskussion während der Tätigkeit der Arbeitsgruppe	11
2. Einzeldarstellung der inhaltlichen Beratung	13
2.1. Allgemeines	13
2.1.1. Ausgangspunkt der Beratung	13
2.1.1.1. Stand der Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz	13
2.1.1.2. Verfassungen der Länder	14
2.1.1.3. Unionsrecht	15
2.1.1.4. Internationales Recht	16
2.1.1.5. Innerstaatliche Geltung der KRK	20
2.1.1.6. Elterliches Erziehungsrecht und Wächteramt des Staates (Artikel 6 Absatz 2 GG)	22
2.1.2. Bewertung der Ausgangslage und Einordnung des Auftrags der Arbeitsgruppe	24
2.1.3. Eingrenzung der Themen für die weitere Diskussion	26
2.1.3.1. Empfehlung der Venedig-Kommission	26
2.1.3.2. Inhalte kinderbezogener Bestimmungen der Verfassungen der Länder	26
2.1.3.3. Inhalte der neuen hessischen Verfassung bezüglich der Kinder	27
2.1.3.4. Vorbilder im internationalen Recht und im Unionsrecht	28
2.1.3.5. Vorbilder im ausländischen Verfassungsrecht	28
2.1.3.6. Auswahl der Elemente für die Diskussion	29
2.1.3.7. Allgemeine Diskussion zu Regelungsziel, Verfassungsinhalt und zu möglichen Folgen	30
2.2. Grundrechtssubjektivität	34
2.2.1. Einführung	34
2.2.2. Diskussionsverlauf	34

2.2.3.	Folgenbewertung	36
2.2.3.1.	Rechtsprechung des BVerfG zur Grundrechtssubjektivität	36
2.2.3.2.	Abgleich der diskutierten Regelungsvarianten mit der Rechtsprechung des BVerfG	38
2.2.3.3.	Weitere Diskussion der Regelungsvarianten	45
2.3.	Kindeswohl	48
2.3.1.	Einführung	48
2.3.2.	Diskussionsverlauf	49
2.3.3.	Folgenbewertung	53
2.3.3.1.	Rechtsprechung des BVerfG zum Kindeswohl	53
2.3.3.2.	Internationales Verständnis zum Kindeswohl	56
2.3.3.3.	Abgleich der diskutierten Regelungsvorschläge mit der Rechtsprechung des BVerfG und den unions- und völkerrechtlichen Vorgaben	60
2.3.3.4.	Weitere Diskussion der Regelungsvarianten	67
2.4.	Staatsziel	74
2.4.1.	Einführung	74
2.4.2.	Diskussionsverlauf	75
2.4.3.	Folgenbewertung	77
2.4.3.1.	Rechtsprechung und Verfassungen der Länder	77
2.4.3.2.	Abgleich des diskutierten Regelungsvorschlags mit der Rechtsprechung des BVerfG	79
2.4.3.3.	Weitere Diskussion der Regelung eines zusätzlichen Staatsziels	79
2.5.	Beteiligungsrecht	82
2.5.1.	Einführung	82
2.5.2.	Diskussionsverlauf	84
2.5.2.1.	Grundsatzdiskussion zur Aufnahme eines Beteiligungsrechts	85
2.5.2.3.	Diskussion über Formulierungen	90
2.5.3.	Folgenbewertung	92
2.5.3.1.	Rechtsprechung des BVerfG zu Beteiligungsrechten	92
2.5.3.2.	Internationales/unionsrechtliches Verständnis zum Beteiligungsrecht	96
2.5.3.3.	Abgleich der diskutierten Regelungsvorschläge mit der Rechtsprechung des BVerfG sowie dem internationalen Verständnis	100
2.5.3.4.	Mögliche Anwendung des Beteiligungsrechts in Beispielfällen	106
2.5.3.5.	Weitere Diskussion der Regelungsvarianten im Vergleich	109
3.	Zusammenführung der Einzelemente zu einer Gesamtregelung	111
3.1.	Verbindung der die Rechtsprechung abbildenden Elemente zu einer Gesamtregelung	111
3.1.1.	Diskussionsverlauf	111
3.1.2.	Gesamtregelung – Alternative 1	112
3.1.3.	Gesamtregelung – Alternative 2	113

3.1.4.	Gesamtregelung – Alternative 3	114
3.1.5.	Ergänzendes zusätzliches Staatsziel	114
3.2.	Standort der Regelung.....	115
3.2.1.	Einführung	115
3.2.2.	Verankerung in Artikel 6 GG.....	115
3.2.3.	Verankerung in bzw. nach Artikel 2 GG	117
3.2.3.1.	Ergänzung in Artikel 2 GG.....	117
3.2.3.2.	Neuer Artikel 2a GG	118
4.	Anhang.....	120
4.1.	Koalitionsvertrag.....	121
4.2.	Einsetzungsschreiben, Beschlüsse der JuMiKo und der JFMK	122
4.2.1.	Schreiben BM Dr. Barley/BM Dr. Giffey vom 10. März 2018	122
4.2.2.	Beschluss der JuMiKo zu TOP 1 vom 17. November 2016	124
4.2.3.	Beschluss der JFMK zu TOP 5.7 vom 22./23. Mai 2014.....	126
4.2.4.	Beschluss der JFMK zu TOP 6.2 vom Mai 2019.....	127
4.3.	Mitglieder der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft.....	130
4.4.	Sitzungsmaterial und Papiere	131
4.4.1.	Erste Sitzung vom 6. Juni 2018.....	131
4.4.1.1.	Tischvorlage des Vorsitzes.....	131
4.4.2.	Zweite Sitzung vom 24. September 2018	132
4.4.2.1.	Vorsitzpapier Grundrechtssubjektivität.....	132
4.4.2.2.	Berliner Vorschlag	136
4.4.3.	Dritte Sitzung vom 13. November 2018	138
4.4.3.1.	Vorsitzpapier Staatsziel	138
4.4.3.2.	Vorsitzpapier Kindeswohl	141
4.4.3.3.	Tischvorlage des Vorsitzes (Varianten für das Kindeswohl)	145
4.4.4.	Vierte Sitzung vom 14. Januar 2019	146
4.4.4.1.	Vorsitzpapier Beteiligungsrecht.....	146
4.4.4.2.	Ergänzendes Diskussionspapier Beteiligungsrecht (NW-J).....	151
4.4.5.	Fünfte Sitzung vom 27. Februar 2019.....	155
4.4.5.1.	Vorsitzpapier Ergebnisse der Diskussion in der AG.....	155
4.5.	Kinderspezifische Verfassungsbestimmungen der Länder (alphabetische Übersicht).....	156
4.5.1.	Baden-Württemberg	156
4.5.2.	Bayern	156
4.5.3.	Berlin.....	157
4.5.4.	Brandenburg	157
4.5.5.	Bremen	158

4.5.6.	Hessen.....	158
4.5.7.	Mecklenburg-Vorpommern	159
4.5.8.	Niedersachsen.....	159
4.5.9.	Nordrhein-Westfalen.....	159
4.5.10.	Rheinland-Pfalz	160
4.5.11.	Saarland	161
4.5.12.	Sachsen.....	162
4.5.13.	Sachsen-Anhalt	162
4.5.14.	Schleswig Holstein.....	163
4.5.15	Thüringen.....	163
4.6.	Erfahrungsberichte aus den Ländern zu Inhalt und Auswirkungen ihrer kinderspezifischen Verfassungsbestimmungen	165
4.6.1.	Baden-Württemberg	165
4.6.2.	Bayern	170
4.6.3.	Berlin.....	172
4.6.4.	Brandenburg	174
4.6.5.	Bremen	177
4.6.6.	Hessen.....	180
4.6.7.	Mecklenburg-Vorpommern.....	182
4.6.8.	Niedersachsen.....	183
4.6.9.	Nordrhein-Westfalen.....	185
4.6.10.	Rheinland-Pfalz	194
4.6.11.	Saarland	197
4.6.12.	Sachsen.....	199
4.6.13.	Sachsen-Anhalt	201
4.6.14.	Schleswig-Holstein	202
4.6.15.	Thüringen.....	204
4.7.	Internationale und europäische Rechtstexte	206
4.8.	Exemplarische Übersicht über die Verankerung von Kinderrechten im Ausland	211
4.9.	Abkürzungsverzeichnis	229
4.10.	Quellenverzeichnis.....	231

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kinderrechte ins Grundgesetz“

1. Auftrag, Verfahren und Durchführung

1.1. Auftrag

Die Konferenz der Jugend- und Familienminister (JFMK) erteilte im Frühjahr 2014 den Auftrag, in einer Bund-Länder-AG die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz (GG) zu prüfen ([Anlage 4.2.3.](#)). Auf Beschluss der Justizministerkonferenz (JuMiKo) vom Herbst 2016 ([Anlage 4.2.2.](#)), die eine Verankerung von Kinderrechten im GG befürwortete, um die Rechtsstellung und das besondere Schutzbedürfnis von Kindern deutlich zum Ausdruck zu bringen, wurde 2017 eine gemeinsame Justiz-Familie-Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Thematik „Kinderrechte ins GG“ gegründet. Diese hat aufgrund der dann bevorstehenden Wahlen nur einmal getagt und keine Beschlüsse gefasst.

Für die 19. Legislaturperiode wurde das Thema „Kinderrechte ins Grundgesetz“ im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vereinbart. Konkret enthält der Koalitionsvertrag hierzu im Kapitel „Familie“ (Zeilen 801-806) die folgende Formulierung ([Anlage 4.1.](#)):

„Wir werden Kinderrechte im Grundgesetz ausdrücklich verankern. Kinder sind Grundrechtsträger, ihre Rechte haben für uns Verfassungsrang. Wir werden ein Kindergrundrecht schaffen. Über die genaue Ausgestaltung sollen Bund und Länder in einer neuen gemeinsamen Arbeitsgruppe beraten und bis spätestens Ende 2019 einen Vorschlag vorlegen.“

1.2. Einsetzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Zur Umsetzung dieses Auftrags aus dem Koalitionsvertrag sowie anknüpfend an die im Jahr 2017 gegründete Arbeitsgruppe luden Frau BM Dr. Barley (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, BMJV) und Frau BM Dr. Giffey (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ) mit Schreiben vom 10. März 2018 ([Anlage 4.2.1.](#)) alle Mitglieder der Jugend- und Familienministerkonferenz und der Justizministerkonferenz sowie gesondert das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und das Bundeskanzleramt (BKAm) ein, an der neuen Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kinderrechte ins Grundgesetz“ (im Folgenden: Arbeitsgruppe) teilzunehmen.

Daraufhin bekundeten neben dem BMI und BKAMt fast alle Länder ihre Bereitschaft zur Teilnahme.

1.3. Format und Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe wurde als Facharbeitsgruppe auf der Ebene der jeweils zuständigen Abteilungsleitungen eingerichtet. Die Arbeitsgruppe sollte eine fachliche Diskussion über die Themen ihres Auftrags führen und mit einer fachlichen Empfehlung für die Politik eine Grundlage für die erst künftig zu führende politische Debatte schaffen. Die Arbeitsgruppe bildete nicht die politischen Mehrheitsverhältnisse im Sinne der für eine Verfassungsänderung erforderlichen Mehrheit ab, auch nicht im Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Soweit in diesem Bericht Mehrheiten der Arbeitsgruppe dargestellt werden, bezieht sich dies ausschließlich auf die bei den Sitzungen anwesenden Vertreter, die eine Einschätzung teilen, und nicht auf bestehende oder zu erwartende politische Mehrheiten. Es bestand zudem Einigkeit darüber, dass die Mitglieder der Arbeitsgruppe mit ihren Einschätzungen nicht zwingend die endgültige oder vorab gebilligte Position ihrer jeweiligen Hausleitung vertreten und eine Abstimmung mit anderen Ressorts des Bundes oder desselben Landes nicht erwartet wurde. Diese Abstimmungen bleiben der späteren Abstimmung eines zukünftigen Gesetzentwurfs vorbehalten.

An der Arbeitsgruppe nahmen auf Bundesebene BMJV, BMFSFJ, BMI, BKAMt sowie auf der Seite der Länder folgende Ressorts teil, wobei für manche Länder mehrere Ressorts vertreten waren:

- Baden-Württemberg (Ministerium für Soziales und Integration sowie Ministerium der Justiz und für Europa),
- Bayern (Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales unter Beteiligung des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration),
- Berlin (Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung sowie Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie),
- Brandenburg (Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz sowie Ministerium für Bildung, Jugend und Sport),
- Bremen (Senator für Justiz und Verfassung),
- Hamburg (Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration),
- Hessen (Hessisches Ministerium für Soziales und Integration),
- Mecklenburg-Vorpommern (Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung),

- Niedersachsen (Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung),
- Nordrhein-Westfalen (Ministerium der Justiz sowie Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration),
- Rheinland-Pfalz (Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz sowie Ministerium der Justiz),
- Saarland (Ministerium der Justiz),
- Sachsen (Sächsisches Staatsministerium der Justiz),
- Schleswig-Holstein (Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren),
- Thüringen (Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz sowie Ministerium für Bildung, Jugend und Sport).

Damit hatte die Arbeitsgruppe 25 Mitglieder (vgl. auch [Anlage 4.3.](#)), vier Mitglieder seitens der Bundesebene und 21 Mitglieder seitens der Länderebene.

1.4. Konstituierende Sitzung und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe nahm am 6. Juni 2018 ihre Arbeit auf. In dieser Auftaktsitzung, die vornehmlich der ersten inhaltlichen Orientierung diene, wurde zunächst der Doppelvorsitz BMJV und NW-F¹ eingesetzt. Damit waren im Vorsitz einerseits das für die Grundrechte des Grundgesetzes federführende Bundesressort und andererseits ein Mitglied der Familienseite auf Länderebene vertreten. Mit Blick auf die Arbeitsgruppen-Mitglieder, die in der 2017 gegründeten Bund-Länder-Arbeitsgruppe aus Justiz- und Familienressorts nicht vertreten waren, wurde klargestellt, dass die organisatorische Anknüpfung an diese frühere Arbeitsgruppe keine inhaltliche Vorfestlegung bedeutet, zumal die frühere Arbeitsgruppe noch keine Beschlüsse gefasst hatte. Zudem wurde beschlossen, dass BMJV im Anschluss an die Sitzungen Ergebnisprotokolle erstellt und mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe abstimmt.

Nach einer ersten Diskussion zur Orientierung legte der Vorsitz zur Illustration der aus seiner Sicht möglichen Regelungselemente eine Tischvorlage vor. Diese basierte auf einem von NW am 22. März 2017 in den Bundesrat eingebrachten (BR-Drs. 234/17), dort aber nicht beschiedenen und von NW nicht weiter verfolgten Gesetzesantrag, den der Vorsitz leicht modifiziert hatte ([Anlage 4.4.1.1.](#)). NW stellte auch in der Arbeitsgruppe ausdrücklich klar, diesen Gesetzesantrag inhaltlich nicht mehr zu unterstützen.

¹ Die Abkürzungen der Mitglieder sind im Abkürzungsverzeichnis ([Anlage 4.9.](#)) erläutert. Generell wird „J“ für Justiz und „F“ für Familie bzw. Soziales verwendet.

Auf Vorschlag des Vorsitzes verständigte sich die Arbeitsgruppe darauf, zunächst die in der Tischvorlage enthaltenen vier Regelungselemente näher zu diskutieren, einschließlich der Frage des „Ob“ der Aufnahme des jeweiligen Regelungselements und des „Wie“. Dabei handelt es sich um die folgenden vier Themen:

- Grundrechtssubjektivität von Kindern im Grundgesetz,
- Ergänzendes Staatsziel der Schaffung kindgerechter Lebensbedingungen,
- Kindeswohlprinzip,
- Beteiligungsrechte des Kindes.

Grundsätzlich war dabei offen, ob sich durch die Diskussion auch noch weitere Themen ergeben würden.

Die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen wurde jeweils vom Vorsitz übernommen. Dieser entwarf zu jedem der vorgenannten Regelungselemente jeweils ein kurzes Diskussionspapier („Vorsitzpapiere“, [Anlagen 4.4.2.1.](#), [4.4.3.1.](#), [4.4.3.2.](#) und [4.4.4.1.](#)). Die vom Vorsitz im Anschluss an die Sitzungen erstellten Ergebnisprotokolle wurden mit der Einladung zur jeweils nächsten Sitzung versandt und in dieser von den Teilnehmenden gegebenenfalls nach Änderungen gebilligt.

1.5. Thematische Sitzungen der Arbeitsgruppe

In den folgenden Sitzungen 2 (Grundrechtssubjektivität), 3 (Staatsziel und Kindeswohl) und 4 (Beteiligungsrecht) setzte sich die Arbeitsgruppe mit den vorgenannten Elementen und möglichen Regelungsansätzen auf Grundlage der jeweils vorab übersandten Vorsitzpapiere auseinander. Nach einer allgemeinen Diskussion und Aussprache wurden regelmäßig spontane Tischumfragen durchgeführt, in denen sich die anwesenden Vertreter – soweit bereits abgestimmte Positionen vorlagen – für oder gegen eine grundgesetzliche Verankerung bzw. einen bestimmten Regelungsansatz aussprachen oder – sofern möglich – zumindest eine erste fachliche Tendenz abgaben. Dabei standen die abgefragten Meinungsbilder stets unter der Prämisse, dass der Regelungsstandort der einzelnen Elemente noch zu diskutieren sei. Offen war zudem, wie sich dann mit Blick auf ein Gesamtkonstrukt die Haltung zu allen Elementen darstellt.

Mit Blick auf den während der Diskussion der Regelungselemente zurückgestellten Regelungsstandort und die zurückgestellte Frage nach der textlichen Einbettung wurde von einem

Teil der Arbeitsgruppe darauf hingewiesen, dass dieser wesentliche Auswirkung auf die Auslegung der eingeführten Regelung im Gefüge des Grundgesetzes haben könne.

In der dritten Sitzung bat der Vorsitz die Länder auf Initiative des BMI um Übersendung von praktischen Erfahrungen mit der Anwendung der Kindergrundrechte in ihren Landesverfassungen. Fast alle Länder übermittelten daraufhin Berichte (vgl. [Anlagen 4.6.1.](#) bis [4.6.15.](#), die jeweils relevanten Rechtstexte wurden vom Vorsitz vorangestellt). In der vierten Sitzung bat RP-J den Vorsitz um einen Überblick, wie Kinderrechte in Verfassungen des europäischen und weiteren Auslands verankert worden sind. Die daraufhin erstellte exemplarische Übersicht über die Verankerung von Kinderrechten im Ausland wurde mit der Einladung zur fünften Sitzung übermittelt ([Anlage 4.8.](#)). Diese Zusammenstellungen wurden in der Arbeitsgruppe nicht näher diskutiert, es wurden aber Fragen zu einzelnen weiteren Staaten und zu Analysen anderer Stellen in Bezug auf ausländische Staaten gestellt. Angemerkt wurde zudem, dass sich die Erfahrungen der Länder mit ihren Verfassungen und Erfahrungen aus dem internationalen Bereich nur begrenzt auf das Grundgesetz übertragen lassen, da die Länder ebenso wie andere Staaten ihre eigenen Rechts- und Verfassungstraditionen hätten. Das Grundgesetz stehe zudem normenhierarchisch in einem anderen, nämlich höheren Rang als die Verfassungen der Länder.

1.6. Weitere Sitzungen der Arbeitsgruppe

In der fünften Sitzung diskutierte die Arbeitsgruppe zunächst intensiv über die Frage, ob bereits der Zeitpunkt für eine Gesamtreaktion und eine konkrete Textarbeit gegeben sei. Hierzu wurden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Während ein Teil der Arbeitsgruppe betonte, dass nach dem Stand der bisherigen Diskussionen noch keine hinreichende Folgenabschätzung erfolgt und externer Sachverstand hinzuzuziehen sei, hielt der andere Teil dies mit Blick auf die bereits unternommenen Schritte nicht für notwendig. Schließlich verständigte sich die Arbeitsgruppe darauf, trotz der geäußerten Vorbehalte und der unterschiedlichen Auffassungen in die Sachdiskussion am konkreten Text einzusteigen.

Diese Textarbeit erfolgte auf der Grundlage eines zuvor vom Vorsitz versendeten Papiers, das die verschiedenen diskutierten Regelungselemente enthielt und streitige Teile durch Klammern kennzeichnete (Vorsitzpapier „Ergebnisse der Diskussion in der AG“, [Anlage 4.4.5.1.](#)). Die auf dieser Grundlage abgefragten Meinungsbilder zeigten zwar eine (unterschiedlich stark ausgeprägte) Tendenz hin zu einzelnen Formulierungen. Allerdings konnte auch in dieser Sitzung keine Einigkeit über einen konkreten Gesamtformulierungsvorschlag erzielt werden. Der

auf dem bisherigen Diskussionsstand in der Arbeitsgruppe beruhende erste Entwurf eines Abschlussberichts stellte daher die unterschiedlichen Auffassungen einschließlich der von jeweiligen Umfragemehrheiten getragenen Formulierungsvorschläge für die einzelnen Regelungsvorschläge dar.

Die sechste Sitzung der Arbeitsgruppe diente der Diskussion dieses vom Vorsitz erstellten ersten Entwurfs eines Abschlussberichts. Hierzu hatte ein Teil der Arbeitsgruppe bereits im Vorfeld der Sitzung kritische Stellungnahmen abgegeben. Diese betonten insbesondere die Notwendigkeit, vor Erstellung eines Abschlussberichts eine umfassende Folgenabschätzung und Defizitanalyse unter Einbeziehung der Expertise externer Sachverständiger anzustellen. Demgegenüber hielt der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe die Darstellungen im Berichtsentwurf für zutreffend und ausreichend, insbesondere sei die fachliche Expertise der Arbeitsgruppe selbst ausreichend. Es wurde der Wunsch nach einem zügigen Abschluss des Prozesses ohne weitere Verfahrensschritte geäußert. Vor diesem Hintergrund verständigte sich die Arbeitsgruppe zunächst darauf, die Regelungselemente, die in den vorherigen Sitzungen diskutiert worden und in Form eines Gesamtvorschlags auch in den Berichtsentwurf eingeflossen waren, daraufhin zu analysieren, inwieweit sie den verfassungsrechtlichen Status Quo lediglich abbilden bzw. in welchen Teilen sie ggf. darüber hinaus gehen könnten bzw. ggf. auch gehen sollten. Denn es bestand weitgehend Einigkeit, dass die zum Teil geforderte Folgenabschätzung wohl nur dann notwendig würde, wenn es durch die Neuregelung zu einer Erweiterung bestehender Rechtspositionen kommen könnte. Die Ergebnisse dieser Analyse und die in diesem Zusammenhang entwickelten Formulierungen und Bewertungen finden sich bei den jeweiligen Regelungselementen unter dem Gliederungspunkt „Folgenbewertung“.

Der auf diese Weise fortgeschriebene Entwurf wurde in der Arbeitsgruppe in der siebten Sitzung am 9. September 2019 sowie in einer dieser Sitzung vor- und nachgehenden schriftlichen Verfahren final abgestimmt.

1.7. Entwicklung der öffentlichen Diskussion während der Tätigkeit der Arbeitsgruppe

Während der Tätigkeit der Arbeitsgruppe waren die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz und zahlreiche Fragestellungen mit Bezügen zum Kinderschutz oder zu Kinderrechten allgemein Gegenstand der öffentlichen Diskussion.

So fasste die JFMK am 16./17. Mai 2019 einstimmig einen Beschluss ([Anlage 4.2.4.](#)) zur ausdrücklichen Normierung von Kinderrechten im Grundgesetz. Danach wird die Verfassung als geeigneter Ort angesehen, um dort die Grundprinzipien der VN-Kinderrechtskonvention (KRK)² zu verankern. Dabei sollten das Recht auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit, die wesentliche Berücksichtigung des Wohls von Kindern bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, die Sorge der staatlichen Gemeinschaft für kindgerechte Lebensbedingungen, Gehör und Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seines Entwicklungsstandes bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte betreffen, deutlich zum Ausdruck kommen. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern sollten hiervon unberührt bleiben.

Im Bundestag wurden in der Sitzung am 6. Juni 2019 zwei Gesetzentwürfe zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz beraten, einer von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und einer von der Fraktion DIE LINKE.³

² Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, das die Bundesrepublik aufgrund des Gesetzes vom 17. Februar 1992 – BGBl. II S. 121 – ratifiziert hat (abgedruckt in [Anlage 4.7.](#)).

³ Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 3. Juni 2019 (BT-Drs. 19/10552); Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE vom 5. Juni 2019 (BT-Drs. 19/10622); Plenarprotokoll 19/104 vom 6. Juni 2019 (TOP 6).

2. Einzeldarstellung der inhaltlichen Beratung

2.1. Allgemeines

2.1.1. Ausgangspunkt der Beratung

2.1.1.1. Stand der Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz

Die Arbeitsgruppe erörterte zunächst die Ausgangslage vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrags und der Beschlüsse der JuMiKo und der JFMK. Kinder sind zwar gemäß Artikel 6 Absatz 2 GG als Bezugspunkt des Elternrechts und in Artikel 6 Absatz 3 GG als Bezugspunkt der Erziehungsverantwortung zu verstehen. Sie sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aber ebenso wie Erwachsene unstreitig Träger aller Grundrechte. Grundrechte stehen allen Menschen zu, sofern ihr Schutzbereich nicht auf bestimmte Gruppen zugeschnitten ist. Die „Deutschengrundrechte“ bzw. Bürgergrundrechte stehen ebenfalls allen Staatsangehörigen ungeachtet ihres Alters zu. Auch wenn Kinder nicht ausdrücklich als Grundrechtsträger genannt sind, ist ihre Grundrechtsträgerschaft – ebenso wie die aller übrigen Menschen – unter diesem Blickwinkel gegeben. Das Elternrecht gemäß Artikel 6 Absatz 2 GG (vgl. hierzu im Einzelnen unter Ziffer [2.1.1.6.](#)) ist – zumindest auch – ein treuhänderisches Grundrecht im Interesse des Kindes⁴; es steht unter dem Leitprinzip des Kindeswohls. Es ist zunächst das Grundrecht der Eltern. Es umfasst die Befugnis, aber auch die von vorneherein verfassungsrechtlich verknüpfte Pflicht und Verantwortung, für das Kind Lebensentscheidungen zu treffen und das Kind bei der Ausübung seiner Grundrechte zu vertreten. Zugleich verleiht es in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 1 Absatz 1 GG aber auch dem Kind einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, dass der Staat gewährleistet, dass die Eltern des Kindes für dieses Sorge tragen. Artikel 7 Absatz 2 GG enthält eine religionsbezogene Ausprägung des Elternrechts, die Kinder ebenfalls nur als Bezugspunkt nennt.

In ihrer Funktion als Grundrechtsträger werden Kinder ausdrücklich nur im Rahmen des Gleichstellungsgebots für „uneheliche“ mit ehelichen Kindern in Artikel 6 Absatz 5 GG explizit angesprochen, allerdings bezieht sich dieses Grundrecht nicht nur auf die Lebensphasen der

⁴ BVerfGE 59, 360, 376: „Das Elternrecht unterscheidet sich von den anderen Freiheitsrechten des Grundrechtskatalogs wesentlich dadurch, dass es keine Freiheit im Sinne einer Selbstbestimmung der Eltern, sondern zum Schutze des Kindes gewährt ... Es beruht auf dem Grundgedanken, daß in aller Regel Eltern das Wohl des Kindes mehr am Herzen liegt als irgendeiner anderen Person oder Institution.... Das Elternrecht ist Freiheitsrecht im Verhältnis zum Staat, ... In der Beziehung zum Kind muss das Kindeswohl die oberste Richtschnur der elterlichen Pflege und Erziehung sein.“

Kindheit und Jugend, sondern auf das gesamte Leben „unehelicher Kinder“ (Beispiel: Erbrecht). Während der Kindheit werden auch die Grundrechte „unehelicher Kinder“ aus Artikel 6 Absatz 5 GG im Regelfall von ihren Eltern ausgeübt.

Kinder und Jugendliche sind Grundrechtsträger. Die Fähigkeit, ein Grundrecht auch eigenständig auszuüben, ist aber abhängig von der Einsichts- und Handlungsfähigkeit. Wenn diese gegeben sind, können Grundrechte auch selbständig geltend gemacht werden (Prozess- bzw. Beteiligtenfähigkeit). Indiz hierfür können einfachgesetzliche oder verfassungsrechtliche Altersangaben sein; auf bestimmte Altersgruppen kommt es verfassungsrechtlich aber nicht an.

Auch ein ausdrückliches Kindergrundrecht würde sich in diese Grundkonzeption des Grundrechtsschutzes einfügen.

Das BVerfG hat in diesem Zusammenhang klargestellt, dass

- das Grundgesetz die Würde des Menschen in den Mittelpunkt stellt,
- dem Kind ebenfalls Würde zukommt,
- die Eltern diese Würde zu respektieren haben und
- das Elternrecht seine Rechtfertigung dem Kind gegenüber deshalb darin findet, dass das Kind des Schutzes und der Hilfe bedarf, um sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln, wie sie dem Menschenbild des Grundgesetzes entspricht.⁵

Das BVerfG hat auch klargestellt, dass mit abnehmender Pflege- und Erziehungsbedürftigkeit sowie zunehmender Selbstbestimmungsfähigkeit des Kindes die im Elternrecht wurzelnden Rechtsbefugnisse zurückgedrängt werden, bis sie schließlich mit der Volljährigkeit des Kindes erlöschen, so dass abgestufte partielle Mündigkeitsregelungen, die an diesen Bezugspunkten ausgerichtet sind, nicht in das Elternrecht eingreifen.⁶

2.1.1.2. Verfassungen der Länder

Die Verfassungen aller Länder mit Ausnahme der rein staatsorganisatorischen Verfassung von Hamburg enthalten Kinderrechte (vgl. [Anlage 4.5.](#)), nachdem auch Hessen unlängst Kinderrechte in seine Landesverfassung aufgenommen hat. Dabei sind diese Kinderrechte zum Teil als Staatsziele, zum Teil als Grundrechte formuliert. In der richterlichen Rechtsanwendung

⁵ BVerfGE 121, 69, 92 f.

⁶ BVerfGE 59, 360, 382; BVerfGE 72, 122, 137; BVerfGE 80, 81, 90 f.

haben die Kinderrechte aus den Verfassungen der Länder bisher nur selten Erwähnung gefunden (vgl. die Berichte aus den Ländern in [Anlage 4.6.](#)). Soweit die Kinderrechte angewendet wurden, müsste dies im Einklang mit den Grundrechten des Grundgesetzes und insbesondere unter Beachtung des Elternrechts aus Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG erfolgen. Aus Artikel 31 und Artikel 142 GG ergibt sich, dass Bundesrecht beliebigen Ranges im Kollisionsfall Landesrecht bricht und Landesgrundrechte ohne Widerspruch zum GG einen weitergehenden Grundrechtsschutz gewährleisten können.⁷

2.1.1.3. Unionsrecht

Auf europäischer Ebene sieht zunächst Artikel 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) spezielle Kinderrechte vor. Artikel 24 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.“

Die amtliche Erläuterung dieser Bestimmung lautet:⁸

„Erläuterung zu Artikel 24 — Rechte des Kindes

Dieser Artikel stützt sich auf das am 20. November 1989 unterzeichnete und von allen Mitgliedstaaten ratifizierte Übereinkommen von New York über die Rechte des Kindes, insbesondere auf die Artikel 3, 9, 12 und 13 dieses Übereinkommens.

Mit Absatz 3 wird der Umstand berücksichtigt, dass als Teil der Errichtung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts die Gesetzgebung der Union in Bereichen des Zivilrechts mit grenzüberschreitenden Bezügen — für die in Artikel 81 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die entsprechende Zuständigkeit vorgesehen ist — insbesondere auch das Umgangsrecht umfassen kann, mit dem sichergestellt wird, dass

⁷ Vgl. *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 15. Auflage 2018, Art. 142 Rn. 5 sowie BVerfGE 96, 365.

⁸ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02), ABl. EU Teil C vom 14.12.2007, S. 17.

Kinder regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen unterhalten können.“

Artikel 24 Charta wird ergänzt durch die Kinderschutzvorschrift in Artikel 32 Charta:

„(1) Kinderarbeit ist verboten. Unbeschadet günstigerer Vorschriften für Jugendliche und abgesehen von begrenzten Ausnahmen darf das Mindestalter für den Eintritt in das Arbeitsleben das Alter, in dem die Schulpflicht endet, nicht unterschreiten.

(2) Zur Arbeit zugelassene Jugendliche müssen ihrem Alter angepasste Arbeitsbedingungen erhalten und vor wirtschaftlicher Ausbeutung und vor jeder Arbeit geschützt werden, die ihre Sicherheit, ihre Gesundheit, ihre körperliche, geistige, sittliche oder soziale Entwicklung beeinträchtigen oder ihre Erziehung gefährden könnte.“

Die in der Charta geregelten Kinderrechte sind innerstaatlich bei der Durchführung von Unionsrecht zu beachten (Artikel 51 Charta). Dies ist für die Mitgliedstaaten der Fall, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln, also insbesondere bei der Anwendung unionsrechtlicher bzw. unionsrechtlich determinierter Normen oder im Geltungsbereich der unionsrechtlichen Grundfreiheiten.

2.1.1.4. Internationales Recht

Wesentliche Standards zum weltweiten Schutz der Kinder sind zudem in der schon eingangs (Ziffer [1.7.](#)) erwähnten KRK festgelegt. Dieses Übereinkommen hat die Erklärung der VN über die Rechte des Kindes aus dem Jahre 1959 aufgegriffen⁹, die Inhalte zu einem verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag erhoben und wesentlich erweitert. Die KRK, die im Anhang ([Anlage 4.7.](#)) auszugsweise in ihrer amtlichen deutschen Fassung wiedergegeben ist, umfasst neben einer Definition des Kindes (Artikel 1: Jeder Mensch bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahrs, soweit national die Volljährigkeit nicht schon mit einem niedrigeren Alter eintritt), einer Beschreibung der Pflichten der Vertragsstaaten (Artikel 4) und einem Berichtsverfahren (Artikel 42 ff.) einen langen Katalog von Kinderrechten. Der Inhalt der KRK wird vom VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in vier Kernprinzipien und Einzelrechte gegliedert. Diese vier Kernprinzipien sind:

- Diskriminierungsverbot (Artikel 2),
- Gebot der Berücksichtigung des Kindeswohls als vorrangiger Gesichtspunkt (Artikel 3),

⁹ Resolution 1386 (IV) vom 20. November 1959.

- Lebens- und Entwicklungsrecht des Kindes (Artikel 6) und
- Beteiligungsrecht des Kindes (Artikel 12).¹⁰

In Ergänzung dazu wird in der Literatur ein fünftes Kernprinzip benannt – die wachsenden Fähigkeiten des Kindes (ausdrücklich erwähnt im Kontext der Elternrechte in Artikel 5).¹¹ Der der englischen Sprachfassung entnommene Begriff („evolving capacities“) ist in der amtlichen deutschen Übersetzung schlicht mit „Entwicklung“ übersetzt. Auch die anderen amtlichen Sprachfassungen beziehen sich nicht nur auf den Prozess der „Entwicklung“, sondern auf die „sich entwickelnden Fähigkeiten“ (vgl. z. B. die französische Fassung „développement de ses capacités“, die spanische Fassung „evolución de sus facultades“ und die russische Fassung „развивающиеся способности“). Dieses Kernprinzip beinhaltet nicht nur die Feststellung, dass sich die Fähigkeiten des Kindes entwickeln, sondern auch den Grundsatz der progressiven Autonomieentwicklung, also die Akzeptanz eines Hineinwachsens in die Selbstständigkeit.¹²

Die UNICEF, die Kinderrechtsorganisation der UNO, hebt die folgenden zehn Kinderrechte als zentrale Rechte des Kindes hervor:

- Gleichheit/Recht auf einen Namen,
- Gesundheit,
- Bildung,
- Spiel und Freizeit,
- Freie Meinungsäußerung, Information und Beteiligung,
- Schutz vor Gewalt und Privatsphäre,
- Elterliche Fürsorge und sicheres Zuhause,
- Schutz vor Ausbeutung,
- Schutz im Krieg und auf der Flucht,
- Besondere Fürsorge und Förderung bei Behinderung.

¹⁰ G. Kirchhof, NJW 2018, S. 2690 nennt sie „die zentralen Vorgaben der Konvention“.

¹¹ G. van Bueren, International Human Rights Law, S. 329 und 332; H. Kruger, PELJ 2018, S. 14 f.

¹² Dieser Grundsatz findet sich schon bei J. Locke, Two Treatises of Government, § 55: „*Their parents have a sort of rule and jurisdiction over them when they come into the world, ... The bonds of this subjection are like the swaddling clothes they are wrapt up in ... Age and reason as they grow up loosen them, till at length they drop quite off and leave a man at his own free disposal*“.

Dabei handelt es sich nicht um die einzigen vertretenen Zusammenfassungen des Inhalts der KRK.¹³

Die vier vom VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes herausgestellten Kernprinzipien und das auf die Eltern bezogene fünfte Kernprinzip sind wie folgt geregelt:

Artikel 2 Absatz 1 KRK:

„Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.“

Artikel 3 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.

(2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Kind unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten seiner Eltern, seines Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen den Schutz und die Fürsorge zu leisten, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind; zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen.

(3) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass die für die Fürsorge für das Kind oder dessen Schutz verantwortlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen entsprechen, insbesondere im Bereich der Sicherheit und der Gesundheit sowie hinsichtlich der Zahl und der fachlichen Eignung des Personals und des Bestehens einer ausreichenden Aufsicht.“

¹³ So kann man die KRK beispielsweise auch so zusammenfassen: (1) Beteiligung, (2) Schutz vor Diskriminierung, Ausbeutung und Vernachlässigung, (3) Verhinderung von Gefahren und (4) Gewährleistung der Bedarfe des Kindes (z. B. A. F. Burrieza, Revista Europea de Derechos Fundamentales 2013, S. 19, 30). X. Dupré de Boulois, Droit des libertés fondamentales, Rn. 117 hebt zur KRK das Kindeswohlprinzip, das Beteiligungsrecht und die Rolle der Eltern als wesentliche Grundsätze hervor (Art. 3, 5, 9, 12 und 18). A. Rasson-Roland/A. Rasson, Les droits constitutionnels en Belgique, S. 1599, 1613 hebt als „Essenz“ der KRK die drei Säulen „Schutz, Entwicklung und Beteiligung“ hervor.

Artikel 5 KRK:

„Die Vertragsstaaten achten die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern oder gegebenenfalls, soweit nach Ortsbrauch vorgesehen, der Mitglieder der weiteren Familie oder der Gemeinschaft, des Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen, das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen.“

Artikel 6 KRK:

„(1) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass jedes Kind ein angeborenes Recht auf Leben hat.

(2) Die Vertragsstaaten gewährleisten in größtmöglichem Umfang das Überleben und die Entwicklung des Kindes.“

Artikel 12 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.

(2) Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.“

Die in der amtlichen Erläuterung zu Artikel 24 Charta ebenfalls in Bezug genommenen Artikel 9 und 13 KRK enthalten Einzelheiten für die Regelung einer Trennung des Kindes von den Eltern (Artikel 9) bzw. zur Meinungs- und Informationsfreiheit des Kindes (Artikel 13). Weitere Bestimmungen der KRK sind im Anhang ([Anlage 4.7.](#)) abgedruckt.

Im internationalen Recht existieren weitere Menschenrechtsverträge, die auch für Kinder gelten und teilweise auch kinderspezifische Aspekte betreffen. Auf globaler Ebene sind dabei vor

allem der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966¹⁴, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966¹⁵, das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frauen von 1979¹⁶ und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006¹⁷ zu nennen. Auf regionaler Ebene enthalten die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950¹⁸, die Europäische Sozialcharta von 1961¹⁹ und das Europäische Übereinkommen zur Ausübung von Kinderrechten von 1996 solche Regelungen.²⁰

Darüber hinaus sind völkerrechtliche Verträge in Bezug auf spezielle Sachverhalte betreffend Kinder (z. B. zu internationaler Adoption²¹ und Kindesentführung²²) geschlossen worden. Gegenüber der KRK sind diese Bestimmungen in der Regel spezieller und detaillierter. Die im Zusammenhang mit Adoption, Kindesentführung, Unterhalt etc. betroffenen Rechte von Kindern sind in der KRK indessen ebenfalls geregelt.

Hinzu kommt, dass der EGMR die Europäische Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) in Bezug auf Kinderrechte im Einklang mit der KRK auslegt.²³

2.1.1.5. Innerstaatliche Geltung der KRK

Deutschland hat die KRK im Jahre 1992 ratifiziert. Aufgrund des hierzu erlassenen Vertragsgesetzes steht die KRK gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG im Rang einfachen Bundesrechts und

¹⁴ BGBl. 1973 II 1553. Art. 24 (Schutzanspruch für Kinder ohne Diskriminierung, Recht des Kindes auf Geburtsregistrierung und auf einen Namen, Recht des Kindes auf Erwerb einer Staatsangehörigkeit).

¹⁵ BGBl. 1973 II S. 1569. Art. 10 Abs. 3 (Schutz und Unterstützung für Kinder), Art. 12 Abs. 2 lit. a (Gesundheitsvorsorge für Kinder und Art. 13 Abs. 2 lit. a (verpflichtende und kostenlose Grundschulbildung).

¹⁶ BGBl. 1985 II, S. 647. Artikel 5 lit. b und Artikel 16 Abs. 1 lit. d und f (Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Erziehung der eigenen oder als Mündel zugeordneten Kinder und Ausrichtung auf das Kindeswohl als vorrangige bzw. überragende Erwägung), Art. 10 (Gleichstellung von Mädchen in der Bildung), Art. 16 Abs. 2 (Verbot der Kinderehe).

¹⁷ BGBl. 2008 II, S. 1419. Art. 7 (Kinder mit Behinderungen). Art. 7 Abs. 2 enthält ein dem Art. 3 Abs. 1 KRK nachgebildetes Kindeswohlprinzip, bezogen auf Kinder mit Behinderungen.

¹⁸ BGBl. 1952 II S. 685, ber. S. 953. Art. 5 Abs. 1 lit. d (rechtmäßiger Arrest eines Kindes im Rahmen der Erziehung), Art. 6 Abs. 1 (Beschränkung der Öffentlichkeit zugunsten von Jugendlichen), Art. 2 ZP 1 (Recht auf Bildung). Größere Bedeutung haben aber – obschon „Kinder“ nicht genannt werden – Art. 3 und 8 EMRK.

¹⁹ BGBl. 1965 II, S.1261 Art. 7 (Schutz von Kindern).

²⁰ BGBl. 1996 II S. 1074, 2002 II S. 2472.

²¹ Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (BGBl. 2001 II S. 1034).

²² Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung (BGBl. 1990 II S. 207).

²³ Handbook on European Law relating to the rights of the child, EU Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2015, S. 23. m. w .N.

ist damit als geltendes Recht in Deutschland von Gerichten und Behörden bei der Auslegung des nationalen Rechts und auch der Verfassung zu berücksichtigen. Wie anderen Menschenrechtsverträgen auch kommt der KRK aber kein Übergesetzes- oder Verfassungsrang zu²⁴. Als Bundesrecht kann sie, wie das BVerfG in seinem Beschluss vom 15. Dezember 2015 – 2 BvL 1/12 – begründet hat, grundsätzlich entsprechend dem Grundsatz „*lex posterior derogat legi priori*“ durch ein späteres, ihr widersprechendes Bundesgesetz verdrängt werden (Rdnr. 49 ff.). Der Grundsatz „*lex specialis derogat legi generali*“ greift ebenfalls. Das Völkerrecht verbietet die innerstaatliche Wirksamkeit völkerrechtswidriger Rechtsakte grundsätzlich nicht (Rdnr. 60 ff.).

Allerdings hat das BVerfG zur EMRK festgestellt:

„Der Konventionstext und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes, sofern dies nicht zu einer - von der Konvention selbst nicht gewollten (vgl. Art. 53 EMRK) - Einschränkung oder Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt.“²⁵

Zugleich hat es zur EMRK entschieden:

„Das Grundgesetz weist mit Art. 1 Abs. 2 GG dem Kernbestand an internationalen Menschenrechten einen besonderen Schutz zu. Dieser ist in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 GG die Grundlage für die verfassungsrechtliche Pflicht, auch bei der Anwendung der deutschen Grundrechte die Europäische Menschenrechtskonvention in ihrer konkreten Ausgestaltung als Auslegungshilfe heranzuziehen (vgl. BVerfGE 74, 358 <370>). Solange im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte die Pflicht, der konventionsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben.“²⁶

Diese Grundsätze hat das BVerfG auf die KRK übertragen:

„Der Kinderrechtskonvention kommt aufgrund der Entscheidung des Bundesgesetzgebers vom 17. Februar 1992 (BGBl II S. 121) Gesetzesrang zu. Sie kann als Auslegungs-

²⁴ BVerfG, Beschl. vom 15. Dezember 2015 – 2 BvL 1/12 – juris Rdnr. 45.

²⁵ BVerfGE 111, 307, 317.

²⁶ BVerfGE 111, 307, 329.

hilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes herangezogen werden (vgl. BVerfGE 111, 307 <317>; 128, 282 <306>; 326 <368> m.w.N.). Dies verlangt allerdings keine schematische Parallelisierung der Aussagen des Grundgesetzes mit denen der Kinderrechtskonvention, sondern ein Aufnehmen ihrer Wertungen, soweit dies methodisch vertretbar und mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist (vgl. BVerfGE 111, 307 <317>; 128, 326 <371 f.>).“²⁷

Zivilgesellschaftliche Organisationen und der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes²⁸ fordern schon länger eine Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz. Diese Forderungen sind nicht rechtlicher, sondern politischer Natur. Die KRK enthält – wie das gesamte Völkerrecht – keine Verpflichtung der Staaten, Kinderrechte in ihre nationalen Verfassungen aufzunehmen.²⁹ Auch der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes begründet seine Forderung eines allgemeinen Vorrangs der KRK vor Bundesgesetzen mit der hieraus erhofften besseren innerstaatlichen Beachtung der KRK. Der VN-Ausschuss fordert aber keine konkreten Inhalte für Regelungen in den nationalen Verfassungen.

2.1.1.6. Elterliches Erziehungsrecht und Wächteramt des Staates (Artikel 6 Absatz 2 GG)

Die Arbeitsgruppe war sich bewusst, dass eine Regelung von Kinderrechten im Grundgesetz nicht ohne Bezug zum Elternrecht nach Artikel 6 Absatz 2 GG gedacht werden kann. Artikel 6 Absatz 2 und 3 GG grenzen den Freiheitsraum der elterlichen Betätigung in Bezug auf Kinder im Verhältnis zum Staat ab. Die Normen garantieren den Vorrang der Eltern, ihre Eigenständigkeit und Selbstverantwortlichkeit bei der Pflege und Erziehung der Kinder, bestellen aber zugleich die staatliche Gemeinschaft zum Wächter. Das so umgrenzte Elternrecht ist ein Grundrecht, das den Eltern ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in Pflege und Erziehung des Kindes gewährt, soweit diese nicht durch das „Wächteramt“ gedeckt sind,³⁰ und das auch die Gerichte als unmittelbar geltendes Recht bindet.

²⁷ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 05. Juli 2013 – 2 BvR 708/12 –, juris, Rn. 21; vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 24. Juni 2015 – 1 BvR 486/14 –, juris Rn. 18.

²⁸ Abschließende Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zum Dritten und Vierten Staatenbericht Deutschlands zur VN-Kinderrechtskonvention vom 25. Februar 2014, CRC/C/DEU/CO/3-4, Abs. 10.

²⁹ So auch das Verständnis von *Dederer*, Kinderrechte auf internationaler und supranationaler Ebene, Bestandsaufnahme und Ausblick, in: Uhle, *Kinder im Recht, Kinderrechte im Spiegel der Kindesentwicklung*, 2019, S. 306 m. w. N.

³⁰ BVerfGE 24, 138 unter Hinweis auf BVerfGE 4, 57; 7, 323; vgl. ferner BVerfGE 31, 204 f.; 47, 69 f.

Artikel 6 Absatz 2 GG garantiert das Elternrecht im Interesse des Kindeswohls.³¹ Er statuiert Grundrecht und Grundpflicht zugleich. Man hat das Elternrecht daher ein fiduziarisches Recht, ein dienendes Grundrecht, eine im echten Sinne anvertraute treuhänderische Freiheit genannt³². Ziel, Inhalt und Methoden der elterlichen Erziehung liegen im Verantwortungsbereich der Eltern. Konkrete Erziehungsziele sind ihnen von Verfassungs wegen nicht vorgegeben³³, allerdings ist dem Grundgesetz das allgemeine Erziehungsziel der Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft immanent. Das Grundgesetz hat den Eltern die primäre Gewährleistungszuständigkeit bezüglich der Entwicklung ihrer Kinder zugewiesen; dazu gehört die Befugnis, zu entscheiden, ob und wie aktuelle und langfristige Bedürfnisse der Kinder erfüllt werden sollen.

Gefährden die Eltern das Wohl des Kindes, greift das Wächteramt des Staates nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG ein; der Staat ist nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die Pflege und Erziehung des Kindes sowie Achtung und Schutz seiner Grundrechte sicherzustellen. Das Kind ist ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinn der Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 GG³⁴.

Eine Verfassung, welche die Würde des Menschen in den Mittelpunkt ihres Wertesystems stellt, kann bei der Ordnung zwischenmenschlicher Beziehungen grundsätzlich niemandem Rechte an der Person eines anderen einräumen, die nicht zugleich pflichtgebunden sind und die Menschenwürde des anderen respektieren. Die Anerkennung der Elternverantwortung und der damit verbundenen Rechte findet daher ihre Rechtfertigung darin, dass das Kind des Schutzes und der Hilfe bedarf, um sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln, wie sie dem Menschenbild des GG entspricht. Hierüber muss der Staat wachen und notfalls das Kind, das sich noch nicht selbst zu schützen vermag, davor bewahren, dass seine Entwicklung durch einen Missbrauch der elterlichen Rechte oder eine Vernachlässigung Schaden leidet³⁵.

In diesem Sinne bildet das Wohl des Kindes den Richtpunkt für den Auftrag des Staates gemäß Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG. Dies bedeutet nicht, dass jede Nachlässigkeit der Eltern den Staat berechtigt, diese von der Pflege und Erziehung auszuschalten oder gar selbst diese Aufgabe zu übernehmen; vielmehr muss er stets dem grundsätzlichen Vorrang der Eltern

³¹ BVerfGE 51, 398 unter Hinweis auf BVerfGE 24, 144; 37, 252; ebenso BVerfGE 59, 381 f.; 76, 48; 118, 45, 76; 121, 69, 92.

³² BVerfGE 59, 376 f.

³³ BVerfGE 107, 104, 117.

³⁴ BVerfGE 24, 144; 55, 179; 57, 352; vgl. ferner BVerfGE 107, 104, 117.

³⁵ BVerfGE 24, 144; 56, 384.

Rechnung tragen. Der Staat muss nach Möglichkeit zunächst versuchen, durch helfende, unterstützende, auf Herstellung oder Wiederherstellung eines verantwortungsgerechten Verhaltens der natürlichen Eltern gerichtete Maßnahmen sein Ziel zu erreichen. Er ist aber nicht darauf beschränkt, sondern kann, wenn solche Maßnahmen nicht genügen, den Eltern die Erziehungs- und Pflegerechte vorübergehend und sogar dauernd entziehen; in diesen Fällen muss er zugleich positiv die Lebensbedingungen für ein gesundes Aufwachsen des Kindes schaffen³⁶.

Soweit es um die Trennung des Kindes von seinen Eltern als dem stärksten Eingriff in das Elternrecht geht, ist diese allein unter den Voraussetzungen des Artikels 6 Absatz 3 GG zulässig. Danach dürfen Kinder gegen den Willen des Sorgeberechtigten nur aufgrund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen³⁷.

2.1.2. Bewertung der Ausgangslage und Einordnung des Auftrags der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe war sich darüber einig, dass sich aus den unter Ziffern [2.1.1.3.](#) bis [2.1.1.5.](#) dargestellten europa- und völkerrechtlichen Regelungen keine rechtliche Verpflichtung zur Änderung des Grundgesetzes ergibt. Eine Sichtbarmachung der Grundrechte des Kindes erscheint aus politischen Erwägungen aber möglich. Fast alle Mitglieder der Arbeitsgruppe verstanden den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode des Bundes dahingehend, dass er eine klare Vereinbarung zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz enthält, und waren sich einig, dass die JuMiKo und die JFMK zumindest Prüfaufträge in dieser Hinsicht erteilt haben.

Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass zum Inhalt eines (in Zeile 803 des vorgenannten Koalitionsvertrags genannten) „Kindergrundrechts“ keine Vorfestlegung besteht und die Beratungen dazu dienen sollten, einen möglichen Inhalt zu ermitteln und abzubilden. Gleichwohl sollte die Diskussion bereits vorhandene Regelungen und Vorschläge für die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz einbeziehen.

Große Zurückhaltung bestand gegenüber der Möglichkeit, die Regelungen in der Charta oder in der KRK wörtlich ins Grundgesetz zu übernehmen, da der Sprachgebrauch und die Systematik dieser Regelungen auf ihren internationalen bzw. unionsrechtlichen Rechtsrahmen zugeschnitten ist. Es sollten vielmehr Formulierungen gesucht werden, die sich in die Sprache,

³⁶ BVerfGE 24, 144 f.; vgl. ferner BVerfGE 107, 104, 117 f.

³⁷ BVerfGE 72, 122, 137 f.

Rechtstradition, Systematik und in die Wertungen des Grundgesetzes einfügen. Einigkeit bestand insoweit darüber, die Kinderrechte im Grundgesetz stärker sichtbar zu machen.

Die Arbeitsgruppe war sich darin einig, die bisherige Rechtsprechung des BVerfG einzubeziehen und die Regelungsvorschläge daran auszurichten. Meinungsverschiedenheiten bestanden darin, ob dabei ausschließlich die bisherige Rechtsprechung des BVerfG abgebildet werden sollte oder auch weitergehende Regelungen vorstellbar seien. Während dabei von dem überwiegenden Teil der Arbeitsgruppe gefordert wurde, nicht über diese Rechtsprechung hinauszugehen, um z.B. unbeabsichtigte Nebeneffekte oder unabsehbare Folgen auszuschließen, sprach sich ein kleiner Teil der Arbeitsgruppe dafür aus, das Kindergrundrecht weiter zu fassen und zusätzliche Rechte zu begründen. Die Arbeitsgruppe einigte sich vor diesem Hintergrund darauf, bei allen Regelungsvorschlägen zu prüfen, ob sie die bisherige Rechtsprechung nur (und richtig) abbilden oder aber darüber hinausgehen.

Unstreitige Prämisse der Arbeitsgruppe³⁸ war, das in der Rechtsprechung des BVerfG austarierte Verhältnis zwischen Kinderrechten und Elternrechten nicht zu ändern.³⁹ Die primäre Verantwortung für Pflege und Erziehung des Kindes in allen Lebenslagen obliegt nach Artikel 6 Absatz 2 GG den Eltern und nicht dem Staat.⁴⁰ Nur bei einer konkreten Gefährdung des Wohls des Kindes durch die Eltern ist der Staat als Wächter berufen, in Pflege und Erziehung einzugreifen und sie im Ausnahmefall an sich zu ziehen. Die Arbeitsgruppe war sich vor diesem Hintergrund einig, dass ein neues Kindergrundrecht das Elternrecht und den Vorrang der Elternverantwortung vor der Staatsverantwortung – wie er in der Rechtsprechung anerkannt ist – nicht beeinträchtigen darf. Die Arbeitsgruppe verständigte sich deshalb darauf, für jeden Regelungsvorschlag zu prüfen, ob er insbesondere erkennbare Anknüpfungspunkte für eine Änderung der Rechtslage im Vergleich zur Rechtsprechung zur Elternverantwortung setzt.

Damit setzte die Arbeitsgruppe für ihre weitere Arbeit vier inhaltliche Prämissen:

- Die Regelung soll Kinderrechte im Grundgesetz sichtbar machen.
- Die Regelung soll sich in das Grundgesetz einfügen.
- Die Regelung soll die Rechtsprechung des BVerfG abbilden.
- Die Regelung soll die Elternverantwortung nicht ändern.

³⁸ Vgl. auch den Beschluss der JFMK vom 16./17. Mai 2019 (Anlage 4.2.4.).

³⁹ Die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages WD-3-3000-294/14 konstatiert insbesondere Widersprüche der dort vorgesehenen Kinderrechte mit dem Elternrecht, die es aufzulösen gelte (S. 17).

⁴⁰ BVerfGE 24, 119, 135 f.; BVerfGE 59, 360, 376; vgl. ferner BVerfGE 107, 104, 117 ff.

2.1.3. Eingrenzung der Themen für die weitere Diskussion

2.1.3.1. Empfehlung der Venedig-Kommission

Die Venedig-Kommission des Europarates (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, eine Einrichtung des Europarates, die seit 1990 insbesondere mit Blick auf Osteuropa Staaten verfassungsrechtlich berät) hat in ihrem Bericht über den Schutz der Kinderrechte vom März 2014 die KRK, die Rechtsprechung des EGMR und die Verfassungen der Mitgliedstaaten des Europarats analysiert und im Ergebnis den Mitgliedstaaten empfohlen, dass sie nach Maßgabe ihrer Verfassungen verfassungsrechtliche Gewährleistungen für die Anerkennung und den Schutz der Kinderrechte beibehalten oder aufnehmen sollten. Es sei dabei klar, dass es nicht einen alleinigen Weg für eine verfassungsrechtliche Verankerung gebe und dass jedes Land hierbei unterschiedliche Faktoren zu berücksichtigen habe.⁴¹ Die Empfehlung orientierte sich entlang der folgenden Linie:

- Unbeschadet des Status und der Rechte, die der Familie zustehen, sollen Kinder als Träger eigener Rechte und nicht lediglich als schutzbedürftige Personen angesehen werden.
- Bei allen Maßnahmen betreffend Kinder soll das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein (entsprechend Artikel 3 KRK) und
- Kinder sollen das Recht haben, bei allen sie betreffenden Entscheidungen angehört zu werden (entsprechend Artikel 12 KRK).⁴²

Ergänzend hat die Venedig-Kommission weitere Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, die sich auf das einfache Recht und die Durchsetzung der Kinderrechte bezogen.⁴³

2.1.3.2. Inhalte kinderbezogener Bestimmungen der Verfassungen der Länder

Darüber hinaus hat die Arbeitsgruppe die Inhalte der Bestimmungen über Kinderrechte, die in den Verfassungen der Länder enthalten sind, einbezogen. Dabei bestand Einigkeit, dass die Verfassungen der Länder auf einer anderen Ebene der Normhierarchie der Rechtsordnung stehen und deshalb auch wortgleich formulierte Regelungen unterschiedliche Rechtswirkungen entfalten. Insbesondere sind Grundrechte in Verfassungen der Länder nur nach Maßgabe

⁴¹ CDL-AD(2014)005, Nr. 138.

⁴² CDL-AD(2014)005, Nr. 145.

⁴³ CDL-AD(2014)005, Nr. 146 f.

von Artikel 142 GG zulässig, müssen also in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 GG stehen. Außerhalb dieses Bereichs sind Grundrechte in Verfassungen der Länder nach dem GG unzulässig und unwirksam, insbesondere wenn sie von den Bundesgrundrechten nicht zugelassene Einschränkungen von Grundrechten Dritter oder die Einschränkung von einfachem Bundesrecht zur Folge haben.⁴⁴ Demgegenüber ändert eine neue Bestimmung des Grundgesetzes dessen Maßstäbe und ist allein am Prüfungsmaßstab für eine Grundgesetzänderung (Artikel 79 GG) zu messen. Die sehr unterschiedlichen kinderbezogenen Bestimmungen der Verfassungen der Länder und Auswertungen ihrer Wirksamkeit sind in [Anlagen 4.5.](#) und [4.6.](#) dargestellt.

Die Verfassungen der Länder regeln insbesondere folgende Aspekte:

- Schutz der Kinder vor Gefahren für ihr Wohl,
- Schutz der Kinder gegen Ausbeutung, Vernachlässigung und Gefährdung,
- Achtung der Würde des Kindes,
- Grundrechtssubjektivität,
- Recht auf gewaltfreie Erziehung,
- Entwicklungsrecht,
- Gewährleistung kindgerechter (altersgerechter) Lebensbedingungen,
- Anerkennung zunehmender Selbstständigkeit des Kindes,
- Gewährleistung der Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen,
- Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an der Gesellschaft,
- Anspruch bzw. Recht auf Bildung,
- Verbot der Kinderarbeit,
- Recht auf soziale Sicherheit.

2.1.3.3. Inhalte der neuen hessischen Verfassung bezüglich der Kinder

Die Arbeitsgruppe bezog auch den Gesetzesantrag von vier Fraktionen des hessischen Landtags zur Änderung der Verfassung von Hessen (Verf HE) betreffend Kinderrechte⁴⁵, der während der Tätigkeit der Arbeitsgruppe durch Landtag und Volksabstimmung angenommen wurde, als Regelungsansatz mit in die Beratungen ein. Dieser lautet:

⁴⁴ Pjeroth, in: *Jarass/Pjeroth*, Grundgesetz, Art. 142 Rn. 5.

⁴⁵ Hess. LT-Drs. 19/5710.

Artikel 4 Absatz 2 Verf HE:

„Jedes Kind hat das Recht auf Schutz sowie auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt. Der Wille des Kindes ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern bleiben unberührt.“

2.1.3.4. Vorbilder im internationalen Recht und im Unionsrecht

Die Arbeitsgruppe war sich bei aller Zurückhaltung im Hinblick auf die Rechtssprache und Systematik im Völker- und Unionsrecht darüber einig, dass die geltenden Regelungen der KRK und der Charta in der Diskussion berücksichtigt werden sollten. Aufgrund des umfassenden Ansatzes der KRK und der Charta ergab sich aus diesen Texten aber keine weitere thematische Eingrenzung. Für einen Teil der Arbeitsgruppe war es wichtig, sich auf die vom VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes identifizierten Kernprinzipien der KRK zu konzentrieren (Kindeswohl, Beteiligungsrecht, Entwicklungsrecht). Für einen anderen Teil der Arbeitsgruppe war diese Eingrenzung bereits am Anfang der Beratungen verfrüht.

2.1.3.5. Vorbilder im ausländischen Verfassungsrecht

Die Arbeitsgruppe berücksichtigte schließlich auch einzelne ausländische Verfassungen, zu denen der Vorsitz Informationen aufbereitet hatte ([Anlage 4.8.](#)). Dabei konzentrierte sie sich auf Staaten, die ausdrückliche Kinderrechte in ihre Verfassungen aufgenommen hatten⁴⁶, die KRK innerstaatlich nicht vorrangig gegenüber Gesetzen anwenden⁴⁷ und ein ähnliches rechtsstaatliches Verständnis wie Deutschland aufweisen⁴⁸, und beließ es bei anderen einbezogenen Staaten bei einer knappen Einordnung der Themen der Regelungen. Näher dargestellt wurden vom Vorsitz Regelungen in Österreich, Irland, Belgien, Norwegen und Südafrika. Die Verfassungen dieser Staaten enthalten vor allem folgende kinderbezogene Aspekte:

⁴⁶ Keine ausdrückliche Bestimmung zu Kinderrechten enthalten z. B. die Verfassungen des Vereinigten Königreichs (keine geschriebene Verfassung), Israels und Japans.

⁴⁷ Frankreich, Spanien, die Schweiz und eine Reihe weiterer europäischer und außereuropäischer Staaten sehen einen solchen Vorrang vor.

⁴⁸ Dazu gehört beispielsweise eine inhaltliche Bindung des Gesetzgebers an nationale Grundrechte, wie sie Art. 1 Abs. 3 GG vorsieht. Diese fehlt beispielsweise im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden (Vorrang parlamentarischer Souveränität). Dieser Umstand ist für die hiesige Diskussion von Bedeutung, weil eine Bindung von Verwaltung und Rechtsprechung sowie der Länder an die Kinderrechte der KRK in Deutschland – als einfaches Bundesgesetz – gewährleistet ist.

- Grundrechtssubjektivität,
- Recht auf Achtung der Würde des Kindes,
- Recht auf Schutz und Fürsorge und auf Entwicklung,
- Berücksichtigung des Kindeswohls (vorrangig),
- Anspruch auf persönliche Beziehungen zu beiden Elternteilen,
- Anspruch auf besonderen Schutz bei Trennung von der Familie,
- Verbot der Kinderarbeit,
- Beteiligungsrecht,
- Recht auf gewaltfreie Erziehung,
- Schutz vor Ausbeutung, Misshandlung und Missbrauch,
- Anspruch auf Schutz und Fürsorge für Kinder mit Behinderungen und auf Gleichstellung behinderter und nicht behinderter Kinder,
- Recht auf einen Namen und auf eine Nationalität ab Geburt,
- Recht auf Pflege durch Eltern oder alternative Pflegepersonen,
- Besondere Rechte für Kinder bei Freiheitsentziehung und vor Gericht,
- Recht auf Schutz vor Beteiligung an sowie in bewaffneten Konflikten.

2.1.3.6. Auswahl der Elemente für die Diskussion

Die Arbeitsgruppe verständigte sich darauf, zunächst abstrakt über die folgenden vier Elemente einer Regelung für ein Kindergrundrecht zu diskutieren:

- Grundrechtssubjektivität,
- Staatsziel,
- Kindeswohl und
- Beteiligungsrecht.

Ein Teil der Arbeitsgruppe hielt eine Diskussion von einzelnen Elementen zwar für sinnvoll, um daraus Erkenntnisse für eine Bewertung zu gewinnen. Er betonte aber frühzeitig, dass er die Verankerung eines Kindergrundrechts nicht für zwingend halte. Stattdessen komme aus seiner Sicht auch die Sichtbarmachung von Kinderrechten in Form eines Staatsziels in Frage. Der weit überwiegende Teil der Arbeitsgruppe lehnte ein bloßes Staatsziel unter Verweis auf den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag ab.

Die Darstellung der Diskussion zu den einzelnen Elementen findet sich in den folgenden Abschnitten 2.2. bis 2.5.

In der zweiten Sitzung legte BE-J einen eigenen Vorschlag vor ([Anlage 4.4.2.2.](#)), der in enger Anlehnung an Artikel 13 Verf BE diese Elemente, darüber hinaus aber ein Entwicklungsgrundrecht des Kindes, ein Recht auf gewaltfreie Erziehung und den Schutz des Kindes vor Missbrauch, Vernachlässigung und weiteren Gefahren enthält. Die Arbeitsgruppe verständigte sich darauf, den Entwicklungsaspekt in die Diskussion einzubeziehen.

2.1.3.7. Allgemeine Diskussion zu Regelungsziel, Verfassungsinhalt und zu möglichen Folgen

Die Arbeitsgruppe diskutierte auch – und zwar nicht nur in Bezug auf den konkreten Arbeitsauftrag – darüber, was sinnvollerweise und gegebenenfalls mit welcher Regelungstiefe im Grundgesetz geregelt werden sollte.

Während diese Frage in Bezug auf ein Kindergrundrecht für den überwiegenden Teil der Arbeitsgruppe bereits durch den Koalitionsvertrag entschieden war, verwies ein anderer Teil der Arbeitsgruppe insbesondere auf Äußerungen u. a. aus dem Schrifttum, die sich zurückhaltend gegen Ausweitungen des Verfassungsinhalts im Allgemeinen oder spezifisch gegen eine Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz verhielten.⁴⁹ Eine Verfassung müsse politikoffen sein und der Gesetzgebung und damit der Mehrheit die Souveränität für politische Entscheidungen vorbehalten. Die Verankerung von Staatszielen sei insoweit bereits kritisch, Grundrechte führten darüber hinaus zu einer Verrechtlichung politischer Diskussionen. Je detaillierter die verfassungsrechtlichen Vorgaben gestaltet würden, umso weniger Spielraum verbleibe für wechselnde Mehrheiten, das Gemeinschaftsleben zu gestalten. Das Grundgesetz setze – anders als die KRK und in bewusster Abkehr von der Weimarer Reichsverfassung – auf knappe allgemeine Tatbestände, auf Grundrechte, die als Abwehrrechte formuliert seien, deren Schutz sich in besonderen Situationen intensiviere und die auch vom einfachen Recht zu konkretisieren seien.⁵⁰ Die austarierte Rechtsprechung des BVerfG habe sich nur durch solche

⁴⁹ Zurückhaltend im Allgemeinen etwa *Waldhoff*, Der negative und der positive Verfassungsvorbehalt, 2016, S. 73 ff.; *ders.*, Was gehört ins Grundgesetz?, in: FAZ vom 20.12.2018; *Frei*, BT-PIPr 19/104, S. 12649; ablehnend oder skeptisch gegen eine Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz allein aus 2019 etwa *Ennuschat*, Die Rechte der Schüler, Vom Recht auf Bildung bis zum Anspruch auf Unterrichtsbefreiung aus religiösen Gründen, in: Uhle, aaO, S. 129 ff.; *Edenharter*, Kinderrechte und Nachhaltigkeit, Künftige Generationen und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, in: Uhle, aaO, S. 244 f.; *Becker*, aaO, S. 251 ff.; *Dederer*, aaO, S. 287 ff.; *Jestaedt*, „Gedöns im Grundgesetz“, Ehe und Eltern, Kinder und Schule, in: Heinig/ Schorkopf, 70 Jahre Grundgesetz, S. 95 f.; *Wapler*, Kinderrechte ins Grundgesetz?, S. 10.; *Kirchhof*, NJW 2018, 2690ff.; *Heiß*, NZFam 2015, S. 532ff.

⁵⁰ Zu Letzterem etwa. *G. Kirchhof*, NJW 2018, S. 2690, 2691.

knappen und entwicklungsoffenen Formulierungen entwickeln können. Kinder seien zudem schon Grundrechtsträger und somit im hohen Maße geschützt. Ein rechtliches Defizit sei nicht zu erkennen; ein Mehrwert könne aber in der Wahrnehmbarkeit dieser Rechtsposition bestehen.

Der übrige Teil der Arbeitsgruppe teilte zwar die Grundannahme, dass Spielraum für politische Auseinandersetzungen bleiben müsse, um eine demokratische Gesellschaft weiterhin zu ermöglichen. Zur Demokratie gehörten aber nicht nur Verfahrensregeln, sondern auch Mindeststandards, die in Form von Grundrechten die Minderheit bzw. Einzelne vor weitreichenden Entscheidungen der Mehrheit schützen. Das gelte gerade in Bezug auf solche Menschen, die von der politischen Auseinandersetzung rechtlich ausgeschlossen seien und deshalb ein besonderes Schutzbedürfnis aufweisen, wie insbesondere Kinder. Im Hinblick auf den Detailgrad von Regelungen sei zu bedenken, dass es keinen wissenschaftlichen Konsens zu zulässigen Inhalten für das Grundgesetz gebe und nicht geben könne. Das Grundgesetz enthalte sowohl sehr allgemeine knappe Maßgaben wie diejenigen von Artikel 1 und 20 GG als auch deutlich detailliertere, teilweise im Wege einer Grundgesetzänderung eingebrachte Regelungen wie in Artikel 7 Absatz 2 bis 5, Artikel 12a Absatz 3 bis 6, Artikel 13 Absatz 3 bis 6 sowie Artikel 16a Absatz 2 bis 5 GG im Grundrechtsteil sowie in zahlreichen ausführlichen Bestimmungen in den weiteren Teilen des Grundgesetzes. Als Abwehrrechte seien nicht alle Grundrechte „formuliert“. Beziehe man die umfangreiche Rechtsprechung des BVerfG beispielsweise zu Artikel 2 Absatz 1 GG im Bereich der Privatsphäre oder zu Artikel 3 Absatz 1 GG in die Diskussion mit ein, ergebe sich im Übrigen auch für knapp formulierte Textteile des Grundgesetzes ein ganz anderes Bild geltender verfassungsrechtlicher Vorgaben. Insofern komme es allein darauf an, dass sich die Regelung eines Kinderrechts in das Grundgesetz einfüge und die übrigen Prämissen der Arbeitsgruppe einhalte.

Die Arbeitsgruppe erörterte zudem, ob es einer vertieften Auseinandersetzung mit möglichen Folgen und finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Varianten möglicher Grundgesetzänderungen bedarf. Dem Teil der Arbeitsgruppe, der der Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz eher zurückhaltend gegenübersteht, ging es dabei vor allem um die rechtlichen Folgen verschiedener Regelungsvarianten, die aus seiner Sicht eine Vielzahl von Verschiebungen z. B. in den Bereichen des Familienrechts, des Schulrechts oder des Aufenthaltsrechts auslösen könnten. Die möglichen Risiken seien durch eine vertiefte Folgenabschätzung zu klären. Auch eine Kostenfolgeabschätzung sei integraler Bestandteil der Gesetzesfolgenabschätzung bei jedem Gesetzgebungsvorhaben. Im Sinne der geforderten Politikberatung sei kenntlich zu machen, ob und in welcher Höhe Kosten für Bund und Länder, aber auch für die Bürger selbst entstehen könnten, wenn nicht gewährleistet sei, dass eine Formulierung nur

den Status Quo abbilde. Denn durch bloße Klarstellungen der geltenden Rechtslage würden voraussichtlich keine oder geringere Rechtsfolgen ausgelöst, während dies bei völlig neuen Formulierungen im Grundgesetz offen sei.

Der übrige Teil der Arbeitsgruppe stellte die Notwendigkeit einer Folgenabschätzung im Hinblick auf Kosten für Gesetze nicht in Frage, verwies aber darauf, dass sich Kostenfragen bei einer Änderung des Grundgesetzes in anderer Weise stellen als bei der Änderung von einfachen Gesetzen. Das spiegele auch die Praxis bei früheren Grundgesetzänderungen wider, so etwa bei der Ausweitung der Befugnisse zur Einschränkung der Unverletzlichkeit der Wohnung⁵¹, der Einführung des Staatsziels „Tierschutz“⁵² oder der Änderung der Parteienfinanzierung⁵³. Wenn aber schon bei Grundgesetzänderungen, die nach ihrem Zweck substantielle Änderungen des Grundrechtsschutzes bewirken und erheblichen Personal- und Materialeinsatz erfordern, im Rahmen des Gesetzentwurfs keine konkreten Aussagen üblich sind, müsse dies erst recht für den Regelungsentwurf einer Arbeitsgruppe gelten, der auf Sichtbarmachung bestehender Grundrechte und damit auf die Abbildung des Status Quo begrenzt ist und in diesem engen Rahmen Alternativen diskutiert. Klarstellungen der geltenden Rechtslage lösten – wie im Grundsatz auch von den Befürwortern einer umfassenden Folgenabschätzung zugestanden – keine Rechtsfolgen aus. Ursächlich für etwaige Kosten seien im Falle der Abbildung des Status Quo nicht die Klarstellungen, sondern die schon geltenden Vorgaben bzw. eine darauf nicht vollständig abgestimmte Praxis. Soweit es um ein zusätzliches Staatsziel gehe, bleibe festzuhalten, dass allein das Ziel keine konkreten Kostenfolgen auslöse, sondern die künftigen einzelnen Umsetzungsschritte einer Kostenanalyse bedürften. Aus den Berichten der Länder zu ihren jeweiligen kinderspezifischen Verfassungsbestimmungen (vgl. [Anlage 4.6.](#)) ergaben sich keine Hinweise auf bestehende Kostenrisiken. Allerdings ist insoweit auf die angesprochene besondere Bedeutung des Verhältnisses von Grundgesetz und Länderverfassungen hinzuweisen.

⁵¹ Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 13), BT-Drs. 13/8650. Dort heißt es: „Die Zulassung der Wohnungsüberwachung durch technische Mittel zur Strafverfolgung und die hierbei sowie bei der bislang bereits zulässigen Wohnungsüberwachung durch technische Mittel zum Zweck der Gefahrenabwehr vorgesehenen richterlichen Kontroll- und parlamentarischen Beteiligungsbefugnisse begründen einen im einzelnen derzeit nicht quantifizierbaren Vollzugaufwand. Ihm steht eine derzeit ebenfalls nicht quantifizierbare Verringerung der durch die Organisierte Kriminalität verursachten gesamtwirtschaftlichen Schäden infolge der durch die Änderung ermöglichten verbesserten Verbrechensbekämpfung gegenüber.“ Im Übrigen wurden keine finanziellen Auswirkungen bescheinigt.

⁵² Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel „Tierschutz“), BT-Drs. 13/9723, wo es zu Kosten heißt: „Die verfassungsrechtliche Zielbestimmung hat keine unmittelbaren Kostenfolgen. In Verfolgung des Staatsziels getroffene Maßnahmen können jedoch je nach Art und Umfang Kosteneffekte hervorrufen. Diese Kosteneffekte sind jedoch derzeit nicht quantifizierbar, weil dies nur in Ansehung konkreter Maßnahmen geschehen kann.“

⁵³ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21), BT-Drs. 18/12357, wo es zu Kosten heißt: „Die Änderungen des Grundgesetzes haben grundsätzlich keine unmittelbaren Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte.“

Entscheidend ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe mithin die Frage, ob es sich bei den diskutierten zusätzlichen Regelungen nur um die Sichtbarmachung und Klarstellung des bestehenden Rechts handelt oder um darüber hinaus gehende Regelungen, die sodann – sofern sie gewählt würden – auf ihre rechtlichen Folgen im Verfassungskontext und letztlich auch in ihren möglichen finanziellen Auswirkungen (auch aus Ländersicht) zu untersuchen wären.

2.2. Grundrechtssubjektivität

2.2.1. Einführung

Zur Einführung in das Thema legte der Vorsitz der Arbeitsgruppe ein Diskussionspapier vor ([Anlage 4.4.2.1.](#)). Darin wurden Varianten skizziert, mit denen eine Verankerung der Grundrechtssubjektivität aus Sicht des Vorsitzes erreicht werden kann. Diese Vorgehensweise bot sich aufgrund der Formulierung des Koalitionsvertrags, dass Kinder Grundrechtsträger sind, sowie aufgrund der ständigen Rechtsprechung des BVerfG an. Aus Sicht des Vorsitzes war lediglich zu klären, „wie“ eine ausdrückliche Verankerung der Grundrechtssubjektivität gelingen kann, während das „Ob“ als von den Koalitionspartnern politisch vereinbart angesehen wurde.

Das Diskussionspapier enthielt zur Grundrechtssubjektivität vier kurz begründete Formulierungsvorschläge, die von einer schlichten Bekräftigung, dass Kinder Grundrechtsträger sind, bis zur ausdrücklichen Verankerung eines Rechts des Kindes auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Grundrechte und seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit reichen. Hintergrund der Vorschläge waren jeweils Vorbilder in Verfassungen der Länder bzw. Entscheidungen des BVerfG.

2.2.2. Diskussionsverlauf

Die Arbeitsgruppe diskutierte intensiv über die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Regelung vor dem Hintergrund, dass Kinder bereits Grundrechtsträger sind. Einigkeit bestand darin, dass es einer Wiederholung der für alle geltenden Grundrechte im Hinblick auf Kinder nicht bedürfe. Auch eine schlichte Klarstellung, dass die Grundrechte auch Kindern zustehen oder auch sie deren Träger sind, wurde überwiegend nicht als hinreichend angesehen. Erwogen werden sollte hingegen, das zu regeln, was spezifisch Kinder betreffe. Auf der anderen Seite sollte sichergestellt werden, dass mit der Regelung eines „Kindergrundrechts“ nicht die Anwendung der bestehenden Grundrechte der Kinder in Frage gestellt würde. Vor diesem Hintergrund sprach sich ein Teil der Arbeitsgruppe dafür aus, neben einem kinderspezifischen Inhalt zu bestätigen, dass Kinder Grundrechte haben.

Diskutiert wurde darüber, die Verpflichtungen des Staates aus den Grundrechten der Kinder zu benennen oder auch Kindern ausdrücklich ein Recht gegen den Staat auf Einhaltung der Verpflichtungen aus den Grundrechten einzuräumen. Ein Teil der Arbeitsgruppe sprach sich

für einen Regelungsansatz aus, der das Kind subjektiv berechtigt (kindzentrierte Formulierung). Aus ihrer Sicht müsse ein „Kindergrundrecht“ subjektiv berechtigen und dies im Wortlaut deutlich machen. Dagegen wurde von einem anderen Teil der Arbeitsgruppe angeführt, dass gerade die Betonung der „Förderung“ der Grundrechte des Kindes neue Folgen, ggf. auch Kostenfolgen für den Bund, vor allem aber für die Länder auslösen könnte, wenn eine subjektiv-berechtigende Formulierung gewählt würde. Dieser Teil der Arbeitsgruppe favorisierte deshalb eine Formulierung, die den Staat objektiv verpflichtet und Kinder als Bezugspunkt dieser Verpflichtung nimmt (kindbezogene Formulierung).

In diesem Kontext wurde in der Arbeitsgruppe auch darüber beraten, ob bei einer subjektiv-berechtigenden Formulierung der Begriff „*Anspruch auf*“ oder „*Recht auf*“ gewählt werden sollte. Hintergrund war bei einigen Teilnehmenden die Annahme, dass die Formulierung „Anspruch“ eher als Ansatzpunkt für Kostenfolgen gesehen werden könnte und etwaige Unklarheiten insoweit vermieden werden sollten.

Die Arbeitsgruppe beschäftigte sich darüber hinaus mit der Entwicklung des Kindes. Die Entwicklung zu einer eigenständigen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft stellt eine Lebensphase dar, die sich überwiegend in der Kindheit und Jugend ereignet und damit spezifisch Kinder betrifft. Kinder wachsen in die Selbstständigkeit, die sie als Erwachsene haben, erst hinein. Die Arbeitsgruppe einigte sich darauf, dass als „*Kinder*“ alle Menschen bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres verstanden werden und verzichtete darauf, die Begriffe „*Kinder*“ und „*Jugendliche*“ voneinander abzugrenzen.

Unter der Maßgabe, die Entwicklung des Kindes und die Grundrechtssubjektivität in einer Formulierung zusammenzuführen, sprach sich ein Teil der Arbeitsgruppe für die Aufnahme eines Entwicklungsgrundrechts des Kindes aus, wobei im Grundgesetz selbst klargestellt werden sollte, dass die anderen Grundrechte dem Kind selbstverständlich ebenfalls zustehen.

In der weiteren Diskussion wurde gefragt, ob die vorgeschlagenen Regelungsvarianten die Prämissen der Arbeitsgruppe (vgl. Ziffer [2.1.2.](#) a. E.) erfüllen, also die Grundrechtssubjektivität des Kindes sichtbar machen, ohne über die Rechtsprechung des BVerfG hinauszugehen und ohne das Elternrecht einzuschränken. Soweit Regelungsvarianten darüber hinausgingen, müssten die Folgen sowie Vor- und Nachteile der jeweiligen Regelung dargestellt werden.

2.2.3. Folgenbewertung

Für die Analyse etwaiger Folgen der jeweiligen Regelungsvarianten stellte die Arbeitsgruppe zunächst den Stand der Rechtsprechung des BVerfG in Bezug auf die für die Grundrechtssubjektivität einschließlich des Entwicklungsrechts relevanten Aspekte fest und gliederte die vorgeschlagenen Regelungsvarianten im Anschluss einzeln mit dieser Rechtsprechung ab. Rechtsprechung anderer Gerichte wurde dabei grundsätzlich nicht einbezogen, da nur das BVerfG zur verbindlichen Auslegung des Grundgesetzes berufen ist. In einem dritten Schritt analysierte sie weitere Auswirkungen sowie Vor- und Nachteile der einzelnen Regelungsvarianten zueinander.

2.2.3.1. Rechtsprechung des BVerfG zur Grundrechtssubjektivität

Zur Grundrechtssubjektivität des Kindes hat sich das BVerfG in seiner Rechtsprechung zu Artikel 6 Absatz 2 GG (Elternrecht) bereits 1968 geäußert.⁵⁴ Es hat klargestellt, dass das Kind als Grundrechtsträger selbst Anspruch auf den Schutz des Staates hat und „*ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 i. V. m. Artikel 2 Absatz 1 GG*“ ist.⁵⁵ Es hat aus diesen Grundrechten des Kindes abgeleitet, dass die Eltern keine Rechte an dem Kind haben können, die nicht zugleich pflichtgebunden sind und die Menschenwürde des Kindes respektieren. Die Anerkennung der Elternverantwortung und der damit verbundenen Rechte findet ihre Rechtfertigung daher darin, dass das Kind des Schutzes und der Hilfe bedarf, um sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln, wie sie dem Menschenbilde des Grundgesetzes entspricht.⁵⁶ Diesen Schutz und diese Hilfe erfährt das Kind in erster Linie durch die elterliche Pflege und Erziehung verbunden mit der staatlichen Kontroll- und Sicherheitsverantwortung⁵⁷.

Die Grundrechtssubjektivität ist dabei nicht auf die Menschenwürde und das Persönlichkeitsrecht begrenzt. So hat das BVerfG die Grundrechte der Schüler in Bezug auf Unterricht über sexuelle Fragen angesprochen und dabei auch Fragen der Religion und Weltanschauung in den Blick genommen.⁵⁸ Es hat im Kontext von Sorgerechtsentscheidungen die Individualität

⁵⁴ C. Hohmann-Dennhardt, FPR 2012, S. 185 f.

⁵⁵ BVerfGE 24, 119, 144; BVerfGE 121, 69, 92 f.; ähnlich z.B. schon D. Reuter, Kindesgrundrechte und elterliche Gewalt, S. 81.

⁵⁶ BVerfGE 24, 119, 144 f.

⁵⁷ BVerfGE 133, 59 (Rn. 42).

⁵⁸ BVerfGE 47, 46, 77.

des Kindes als Grundrechtsträger betont.⁵⁹ Im Hinblick auf das Erziehungsziel, Kindern die Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit zu ermöglichen, hat das BVerfG den Staat für berechtigt und verpflichtet gehalten, die Lebensbedingungen zum Wohl des Kindes zu sichern, die für sein gesundes Aufwachsen erforderlich sind, wobei es den Vorrang der Elternverantwortung – wo sie relevant ist – anerkennt.⁶⁰

In Bezug auf die eigenverantwortliche Grundrechtsausübung hat das BVerfG über die oben (in Ziffer [2.1.1.1.](#)) bereits dargestellte Aussage hinaus festgestellt, dass bei der Festlegung einer Mündigkeitsregelung eine Abwägung zwischen Erziehungsbedürftigkeit und Selbstbestimmungsfähigkeit des Kindes bzw. Jugendlichen erforderlich ist, wobei bei höchstpersönlichen Rechten der schon urteilsfähige, aber noch unmündige Mensch die ihm um seiner Persönlichkeit willen zustehenden Rechte eigenständig ausüben können soll.⁶¹ Grundrechte des Kindes bildeten auch den Grund für die Entscheidung des BVerfG, dass dem Kind in Verfassungsbeschwerdeverfahren mit möglichen Interessenkonflikten zwischen Kind und Sorgeberechtigten ein Ergänzungspfleger oder ein anderer Vertreter bestellt wird,⁶² wie es auch im sonstigen Prozessrecht vorgesehen ist.

Im Hinblick auf die Entwicklung des Kindes hat das BVerfG betont, dass der Stetigkeit der Entwicklung und Erziehung hohe Bedeutung zukommt und es gebietet, die gefühlsmäßigen Bindungen des Kindes bei einer Trennung der Eltern bzw. den Willen des Kindes zu berücksichtigen.⁶³ Im Kontext von Kindesentführungen hat das BVerfG die Grundrechtsträgerschaft des Kindes auch in Bezug auf die Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG) betont.⁶⁴ Es hat ferner die Grundrechtsberechtigung von Kindern mit Behinderung aus dem Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderung (Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG) im Zusammenhang mit der Benachteiligung von Kindern mit Behinderungen im Schulwesen herausgestellt.⁶⁵ Auch aus Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG hat das BVerfG das Kind als berechtigt angesehen, vom Staat in Ausübung des Wächteramts zu seinem Schutz vor einer verantwortungslosen Ausübung des Elternrechts zu verlangen.⁶⁶ Darüber hinaus hat es das Persönlichkeitsrecht des Kindes in jüngerer Vergangenheit in weiteren Spezialbereichen beleuchtet.⁶⁷ In jüngerer

⁵⁹ BVerfGE 55, 171, 178 f.; BVerfGE 84, 168, 182 f.; BVerfGE 99, 145, 157.

⁶⁰ BVerfGE 56, 363, 384; BVerfGE 101, 361, 385 f.; BVerfGE 133, 59 (Rn. 42).

⁶¹ BVerfGE 59, 360, 387 f.

⁶² BVerfGE 72, 122, 132 ff.

⁶³ BVerfGE 84, 168, 182; BVerfG, Kammerbeschluss vom 18. Februar 1993 – 1 BvR 692/92 – juris, Rn. 11.

⁶⁴ BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. August 1996 – 2 BvR 1075/96 – juris, Rn. 9.

⁶⁵ BVerfGE 96, 288, 304 ff.

⁶⁶ BVerfGE 103, 89, 107.

⁶⁷ So z. B. das Recht auf Privatsphäre (BVerfGE 101, 361, 385); das Recht auf Schutz des Namens (BVerfGE 104, 373, 392) und auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 117, 202, 230 f.).

Zeit hat es aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG zudem ein eigenständiges Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung abgeleitet.⁶⁸

Diese detaillierte Rechtsprechung, die in zahlreichen weiteren Entscheidungen weiter vertieft worden ist, lässt sich für die Arbeit der Arbeitsgruppe auf folgende Kurzformel zusammenfassen: **Das Kind ist ein Mensch und damit Träger eigener Grundrechte und eigener Würde. Es hat gegen den Staat einen Anspruch auf Achtung und Schutz seiner Grundrechte und seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft. Der Staat hat ihm hierfür – unter Berücksichtigung elterlicher Fürsorge – die notwendigen Lebensbedingungen zu sichern.**

2.2.3.2. Abgleich der diskutierten Regelungsvarianten mit der Rechtsprechung des BVerfG

Das Vorsitzpapier zur Grundrechtssubjektivität enthält vier Regelungsvarianten. Von diesen Varianten wurde Variante 1, die nur abstrakt die Grundrechtsträgerschaft des Kindes betont, in der Diskussion der 2. Sitzung als überflüssig und unzureichend verworfen und nicht weiter geprüft. Die Varianten 2 und 3 wurden im Ergebnis der Diskussion der 2. Sitzung zusammengeführt und sind hier als Regelungsvariante 1 dargestellt. Die Variante 4 des Vorsitzpapiers wird hier als Regelungsvariante 3 dargestellt. Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten in der Arbeitsgruppe über ein Teilelement dieser beiden Varianten wurde in der 6. Sitzung eine weitere Variante entwickelt, die aufgrund ihrer Nähe zur Regelungsvariante 1 hier als Regelungsvariante 2 dargestellt wird.

a) Regelungsvariante 1

„Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Grundrechte einschließlich seines Rechts auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der [sozialen] Gemeinschaft.“

Mit dieser Formulierung sollen die Grundrechtssubjektivität und das Entwicklungsgrundrecht des Kindes sichtbar gemacht werden. Sie soll – deklaratorisch – klarstellen, dass jedes Kind Inhaber subjektiver Rechte ist, die gegenüber dem Staat bestehen. Auf das Alter und die Reife

⁶⁸ BVerfGE 133, 59 (Rn. 43).

des Kindes kommt es dabei nicht an. Die Formulierung knüpft textlich an Vorbilder in Verfassungen der Länder an.⁶⁹ Sie weicht von diesen insbesondere durch die Verwendung des Worts „*Grundrechte*“ statt „*Rechte*“ ab und ist im Hinblick auf die Verdeutlichung der Grundrechtsträgerschaft insofern präziser. Gegenstand und Gehalt der Grundrechte des Kindes, die in Bezug genommen werden, ergeben sich aus dem Text des Grundgesetzes und der Rechtsprechung des BVerfG. Der neue Satz will ihren Schutzbereich und ihre Schranken nicht ändern. Um andere Rechte – insbesondere einfachgesetzlich normierte Rechte – geht es nicht. Die Formulierung „*Recht auf*“ soll die Rechtsträgerschaft verdeutlichen, ohne dass ausdrücklich ein „Anspruch“ formuliert wird. Um die subjektiven Rechte des Kindes zu konkretisieren, soll an die aus den Grundrechten folgenden staatlichen Pflichten bzw. an die etablierten Grundrechtsfunktionen (Abwehr, Schutz, Teilhabe) angeknüpft werden. „*Achtung*“ und „*Schutz*“ bleiben in der Terminologie des Artikels 1 Absatz 1 Satz 2 GG. Der Gesichtspunkt der „*Förderung*“ findet sich auch in den Verfassungen der Länder.⁷⁰

Zugleich bezieht die Formulierung das Entwicklungsgrundrecht ein. Die Bezugnahme „*einschließlich seines Rechts*“ soll verdeutlichen, dass kein neues Grundrecht eingeführt, sondern auf das vorhandene Entwicklungsgrundrecht Bezug genommen wird. Die Formulierung orientiert sich an einer Zusammenfassung der Rechtsprechung des BVerfG⁷¹ und an Verfassungen der Länder.⁷² Das Wort „*einschließlich*“ soll klarstellen, dass das Entwicklungsgrundrecht zwar benannt wird, aber nur ein Grundrecht auf gleicher Stufe wie die anderen – im Text des GG benannten oder in der Rechtsprechung abgeleiteten⁷³ – Grundrechte des Kindes ist.

Die Formulierung „*Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft*“ ist eng an die Rechtsprechung des BVerfG angelehnt, das sie mit wenigen eher sprachlichen Abweichungen seit langem verwendet.⁷⁴ Sie zielt darauf ab, Autonomie und Sozialisation als für die Persönlichkeitsentwicklung gleichermaßen bedeutsame Kriterien zu verstehen, da das Zusammenleben in der Ordnung des Grundgesetzes beides voraussetzt. Der Entwicklungsaspekt wird mit unterschiedlichen Formulierungen gegenwärtig auch in einigen Verfassungen der Länder betont.⁷⁵ Die Frage, wer diese Grundrechte ausübt oder geltend

⁶⁹ Art. 2a Verf BW, Art. 13 Abs. 1 Satz 2 Verf BE, Art. 25 Abs. 1 Satz 2 Verf HB, Art. 6 Abs. 1 Verf NW, Art. 24 Abs. 2 Verf RP, Art. 24a und Art. 25 Abs. 1 Verf SL.

⁷⁰ Art. 13 Abs. 1 Satz 2 Verf BE, Art. 25 Abs. 1 Satz 2 Verf HB, Art. 6 Abs. 1 Verf NW, Art. 24 Abs. 1 Satz 2 Verf RP. Art. 25 Abs. 1 Verf SL sieht keine „*Förderung*“ der Rechte, sondern eine Förderung der Kinder vor, spricht aber im Übrigen auch nicht von „*Schutz*“, sondern von „*Sicherung*“ der Rechte.

⁷¹ BVerfGE 121, 69, 92; BVerfGE 24, 119, 144.

⁷² Art. 125 Abs. 1 Satz 2 Verf BY, Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Verf HE, Art. 24a Abs. 1 Verf SL und Art. 10 Abs. 3 Satz 2 Verf SH.

⁷³ Z.B. sein Grundrecht auf staatliche Gewährleistung spezifisch der elterlichen Pflege und Erziehung, BVerfGE 133, 59, 73 ff.

⁷⁴ BVerfGE 24, 119, 144; BVerfGE 121, 69, 92; BVerfGE 133, 59 (Rn. 42).

⁷⁵ Art. 125 Abs. 1 Satz 2 Verf BY, Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Verf HE, Art. 24a Abs. 1 Verf SL und Art. 10 Abs. 3 Satz 2 Verf SH.

macht, gegen wen sie gerichtet sind und welchen Inhalt sie haben, ist davon zu trennen und soll durch die Neuregelung nicht berührt werden. So soll die Erwähnung des Rechts auf „*Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft*“ keine Änderung gegenüber dem Stand der Rechtsprechung des BVerfG zum Inhalt und zum Verpflichteten dieses Rechts herbeiführen. Soweit bisher eine gesetzliche Vertretung des Kindes durch die Eltern zulässig war, soll dies unberührt bleiben.

Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass die Formulierung ganz überwiegend der auf den Kontext konzentrierten Rechtsprechung des BVerfG entspricht. Lediglich im Hinblick auf das Recht auf „Förderung“ der Grundrechte des Kindes bestanden Meinungsverschiedenheiten.

Ein Teil der Arbeitsgruppe ging davon aus, dass der Aspekt einer allgemeinen „Förderung“ der Grundrechte des Kindes, auch ohne ausdrückliche Bezugnahme auf das Elternrecht, Bestandteil der Rechtsprechung des BVerfG sei. Das BVerfG habe klargestellt, dass das Kind als Grundrechtsträger Anspruch auf den Schutz des Staates und auf die „Gewährleistung“ seiner grundrechtlich verbürgten Rechte hat.⁷⁶ Eine „Förderung“ gehe inhaltlich nicht weiter als eine „Gewährleistung“. Das Elternrecht finde seine Rechtfertigung dem Kind gegenüber darin, dass das Kind des Schutzes und „der Hilfe“ bedarf, damit es sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit entwickeln kann.⁷⁷ Daraus folge eine Pflicht der Eltern, dem Kind diesen Schutz und diese Hilfe zu seinem Wohl angedeihen zu lassen.⁷⁸ Darüber hinaus habe das BVerfG geklärt, dass der Staat sich im Bereich des Schulwesens mit anderen Erziehungsträgern in der Aufgabe treffe, das Kind bei der Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der Gemeinschaft zu „unterstützen“ und zu „fördern“.⁷⁹ Im Hinblick auf die Verantwortungsverteilung zwischen Eltern und Staat sei nach der Rechtsprechung für hilfebedürftige Kinder folgender Aspekt zu berücksichtigen: In erster Linie sei die Verantwortung den Eltern zugewiesen, daneben seien dem Staat eigene Pflichten gegenüber den Kindern auferlegt, die den elterlichen Pflege- und Erziehungsauftrag unterstützten und ergänzten.⁸⁰ Diese eigenen Pflichten bezögen sich dabei nicht auf die Kontrolle der Ausübung der Elternverantwortung, sondern auf Bereiche, in denen der Staat eigenständige Befugnisse außerhalb des Wächteramts wahrnehme.⁸¹ Denn das BVerfG unterscheide hier klar zwischen der dem Staat im Rahmen des Artikels 6 Absatz 2 Satz 1 GG verbleibenden Kontroll- und Sicherungsverantwortung und den „eigenen Pflichten“ des Staates außerhalb dieses Bereichs, wenn es formuliert:

⁷⁶ BVerfGE 121, 69, 92; BVerfGE 133, 59 (Rn. 42).

⁷⁷ BVerfGE 121, 69, 92.

⁷⁸ BVerfGE 121, 69, 93.

⁷⁹ BVerfGE 34, 165, 182.

⁸⁰ BVerfGE 133, 59 (Rn. 42).

⁸¹ Vgl. BVerfGE 133, 59 (Rn. 42); BVerfGE 83, 130, 139 f.; BVerfGE 59, 360, 382 f.

*„Diese vom Gesetzgeber näher auszugestaltende Schutzverantwortung für die Persönlichkeitsentwicklung des Kindes teilt das Grundgesetz zwischen Eltern und Staat auf. In erster Linie ist sie den Eltern zugewiesen; nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG sind Pflege und Erziehung die zuvörderst den Eltern obliegende Pflicht. **Daneben sind dem Staat eigene Pflichten gegenüber den Kindern auferlegt**, die den elterlichen Pflege- und Erziehungsauftrag unterstützen und ergänzen (vgl. BVerfGE 83, 130 <139>). **Darüber hinaus** trifft den Staat auch in jenen Bereichen, in denen die Pflege- und Erziehungspflicht in den Händen der Eltern liegt, eine grundrechtliche Gewährleistungspflicht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG; ihm verbleibt eine **Kontroll- und Sicherungsverantwortung** dafür, dass sich ein Kind in der Obhut seiner Eltern tatsächlich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit entwickeln kann.“⁸² (Hervorhebung hinzugefügt)*

Das könne nur bedeuten, dass dem Staat jedenfalls in Bezug auf die Entwicklung des Kindes zu einer eigenständigen Persönlichkeit nicht nur eine Achtungs- und Schutzaufgabe, sondern auch eine Förderaufgabe zukomme. Da zur Persönlichkeitsbildung aber auch die Befähigung zur Ausübung der übrigen Grundrechte – insbesondere der Rechte auf Leben, auf körperliche Unversehrtheit, auf Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 GG), der Rechte aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 GG), der Religions- und Weltanschauungsfreiheit (Artikel 4 Absatz 1 und 2 GG) und der Meinungs- und Informationsfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 GG) sowie der Kunstfreiheit (Artikel 5 Absatz 3 GG) – gehöre, sei die Förderaufgabe des Staates jedenfalls auch auf diese anderen Grundrechte bezogen. In Bezug auf den besonderen Schutz der Familie (Artikel 6 Absatz 1 GG) sei ebenfalls ein Fördergebot grundrechtlich vorgegeben, das Kindern zu Gute komme. Für Jugendliche ergebe sich zudem in Bezug auf die Berufsausbildung ein Teilhabeanspruch aus Artikel 12 Absatz 1 i. V. m. Artikel 3 Absatz 1 GG, der Fördergebote enthalte. Ob es in Bezug auf die übrigen Grundrechte ebenso sei, könne im Hinblick auf die geringere Relevanz für Kinder offen bleiben. Darüber hinaus sei die Förderung der Grundrechte eines Kindes auch aus der Achtung und aus dem Schutz der Würde des Kindes herzuleiten, weil die zu einem menschenwürdigen Dasein notwendigen Voraussetzungen vom Kind selbst nicht geschaffen werden könnten.

Der übrige Teil der Arbeitsgruppe sah ein Recht des Kindes auf Förderung seiner Grundrechte nicht als von der Rechtsprechung des BVerfG gedeckt an. Das BVerfG habe zwar ausdrücklich davon gesprochen, dass das Kind als Grundrechtsträger einen Anspruch auf den Schutz des Staates und die Gewährleistung seiner grundrechtlich verbürgten Rechte habe.⁸³ Werde etwas

⁸² Vgl. BVerfGE 133, 59 (Rn. 42); BVerfGE 83, 130, 139 f.; BVerfGE 59, 360, 382 f.

⁸³ BVerfGE 121, 69, 92; BVerfGE 133, 59 (Rn. 42).

mit einer staatlichen Schutzpflicht belegt, folge hieraus zunächst aber nur die Pflicht zur Abwehr einer konkreten Gefahr. Bei intensiver Betroffenheit hochrangiger Rechtsgüter seien zwar auch vorsorgende Schutzvorkehrungen zu treffen – gegebenenfalls auch in Gestalt staatlicher Fördermaßnahmen.⁸⁴ Von einem eigenständigen Verfassungsrecht des Kindes auf staatliche Förderung u. a. seines Rechts auf Entwicklung sei – der Schutzkategorie zum Trotz – in der Rechtsprechung bislang aber nie die Rede gewesen.⁸⁵ Soweit die Gegenansicht aus BVerfGE 133, 59 (Rn. 42) etwas anderes herleite, gehe sie fehl. Das BVerfG habe dort lediglich formuliert:

*„Darüber hinaus trifft den Staat auch in jenen Bereichen, in denen die Pflege- und Erziehungspflicht in den Händen der Eltern liegt, eine grundrechtliche Gewährleistungspflicht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG; ihm verbleibt eine **Kontroll- und Sicherungsverantwortung** dafür, dass sich ein Kind in der Obhut seiner Eltern tatsächlich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit entwickeln kann.“* (Hervorhebung hinzugefügt)

Der Bezug der Kontroll- und Sicherungsverantwortung zum Elternrecht werde in Rn. 43 der vorgenannten Entscheidung besonders deutlich:

„Der dem Staat durch Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG auferlegte Gewährleistungsauftrag verpflichtet ihn, das Wie und das Ob elterliche Pflichtenwahrnehmung in Ausrichtung auf das Kindeswohl zu sichern. Diese Aufgabe hat insbesondere in der der staatlichen Gemeinschaft durch Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG zugewiesenen Wächterfunktion Ausdruck gefunden.“

Die Förderung des Kindes in Bezug auf seine Grundrechte sei damit zuvörderst Aufgabe der Eltern und nicht des Staates.

Soweit das BVerfG für den Bereich des Schulwesens geklärt habe, dass der Staat sich hier mit anderen Erziehungsträgern in der Aufgabe treffe, das Kind bei der Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der Gemeinschaft zu unterstützen und zu „fördern“⁸⁶, sei diese Rechtsprechung dem Umstand geschuldet, dass das gesamte Schulwesen

⁸⁴ BVerfGE 49, 89, 142.

⁸⁵ So auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages WD-3000-294/14, S. 14; *Luthe*, in: *Luthe/ Nelissen, jurisPK-SGB VIII*, 2019, § 1 Rn. 5.

⁸⁶ BVerfGE 34, 165, 182.

nach Art. 7 Abs. 1 GG unter der Aufsicht des Staates stehe. Der Staat habe hierdurch ein originäres Erziehungsmandat für den Bereich der Schule.⁸⁷

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass verschiedene Auslegungen der Rechtsprechung des BVerfG in Bezug auf das Gebot der „Förderung“ vertreten werden. Der Teil der Arbeitsgruppe, der in der Rechtsprechung des BVerfG keine Stütze für ein Grundrecht auf Förderung sieht, hält die Regelungsvariante 1 beim Gebot der „Förderung“ mit Blick auf den Ausschluss unerwünschter Nebenfolgen für eine zumindest risikobehaftete Erweiterung gegenüber der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG. Der übrige Teil der Arbeitsgruppe gelangt für die Regelungsvariante 1 zum Ergebnis, dass sie der Rechtsprechung des BVerfG entspricht.

b) Regelungsvariante 2

„Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung und Schutz seiner Grundrechte einschließlich seines Rechts auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der [sozialen] Gemeinschaft.“

Die Regelungsvariante 2 modifiziert die Regelungsvariante 1 insoweit, als sie auf das Gebot zur „Förderung“ verzichtet.

Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass Regelungsvariante 2 jedenfalls von der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG umfasst ist. Einigkeit bestand auch darin, dass die Formulierung nur eine unter mehreren Möglichkeiten darstellt, diese Rechtsprechung abzubilden. Meinungsverschiedenheiten bestanden allerdings dahingehend, ob die Rechtsprechung insoweit vollständig abgebildet werde. Die Einzelheiten dazu sind zur Regelungsvariante 1 bereits dargestellt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Teil der Arbeitsgruppe, der aus der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG keine Förderpflicht erkennt, die Regelungsvariante 2 als Abbildung der Rechtsprechung des BVerfG versteht. Ein grundrechtsimmanentes Verständnis von Achtung und Schutz enthalte, soweit notwendig, den Förderaspekt bereits. Würde „Förderung“ mit der Formulierung eines subjektiven Anspruchs kombiniert, seien die Folgen hingegen nicht kalkulierbar. Der übrige Teil der Arbeitsgruppe geht demgegenüber davon aus, dass die Regelungsvariante 2 die Rechtsprechung nur teilweise abbildet. Zwar könne der

⁸⁷ BVerfGE 98, 218, 244.

„Schutz“ der Grundrechte auch weiter verstanden werden, also als Schutz vor Angriffen Dritter (d.h. Schutz im engeren Sinne) und Schutz vor den Folgen mangelnder Voraussetzungen für die Grundrechtsausübung als Schutz im weiteren Sinne (bzw. als Förderung). Es sei jedoch klarer, wenn die Rechtsprechung (durch eine Formulierung mit „Förderung“) vollständig abgebildet werde.

c) Regelungsvariante 3

„Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt [und fördert] die Grundrechte des Kindes.“

Auch die Regelungsvariante 3 nimmt die Grundrechtssubjektivität des Kindes auf, verzichtet aber sprachlich auf die Einkleidung in ein subjektives Recht. Damit wird nicht in Frage gestellt, dass Kinder Grundrechtsträger sind. Kinder sind Träger aller Grundrechte. Im Unterschied zu den Regelungsvarianten 1 und 2 werden die aus dem Grundrecht folgenden Teilrechte aber nicht als Rechte des Kindes gegenüber dem Staat, sondern als Pflichten des Staates in Bezug auf das Kind formuliert (Achtung, Schutz und Förderung). Im Hinblick auf den Aspekt der Förderung wird auf die Diskussion zu Regelungsvarianten 1 und 2 verwiesen.

Darüber hinaus verzichtet die Regelungsvariante 3 darauf, das Entwicklungsgrundrecht ausdrücklich zu erwähnen. Rechtlich soll das Entwicklungsgrundrecht aber nicht in Frage gestellt werden. Wie die ersten beiden Regelungsvarianten sieht auch Regelungsvariante 3 das Entwicklungsgrundrecht als ein Grundrecht unter den Grundrechten des Kindes an, es ist daher umfasst.

Die Arbeitsgruppe war sich darüber einig, dass auch die Regelungsvariante 3 die Rechtsprechung des BVerfG abbildet, soweit auf die in Klammern gesetzten Wörter „und fördert“ verzichtet wird. Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die ausdrückliche Nennung des Entwicklungsgrundrechts betrafen nicht die Frage der vollständigen oder unvollständigen Abbildung der Rechtsprechung, sondern ausschließlich weitere Vor- und Nachteile der Formulierung, die unter Ziffer [2.2.3.3](#) dargestellt werden.

Weit überwiegend wurde die Variante 1 oder 2 bevorzugt.

2.2.3.3. Weitere Diskussion der Regelungsvarianten

Die Arbeitsgruppe diskutierte anschließend über weitere Vor- und Nachteile der Regelungsvarianten außerhalb der Frage, inwieweit sie die Rechtsprechung zum Entwicklungsrecht abbilden.

a) Auswirkungen auf andere Grundrechte des Kindes

Ein Teil der Arbeitsgruppe äußerte gegenüber der Erwähnung des Entwicklungsrechts Bedenken. Er verwies auf die Gefahr von Fehlschlüssen in zweierlei Hinsicht: Möglich sei zunächst der Eindruck, das Recht auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft sei ohne ausdrückliche Benennung von dem bestehenden Grundrechtsschutz ausgeklammert. Möglich sei außerdem die Folgerung, andere Grundrechte des Kindes (etwa das von der Rechtsprechung des BVerfG bei kinderspezifischen Sachverhalten besonders hervorgehobene Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit oder das Recht auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung) seien weniger schützenswert.⁸⁸

Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe teilte diese Bedenken nicht. Aus seiner Sicht würde die Einbettung des Entwicklungsrechts durch die Formulierung „*einschließlich*“ bereits hinreichend als eine Verankerung ohne Auf- oder Abwertung gegenüber anderen Grundrechten des Kindes verdeutlicht. Zudem sei das Entwicklungsrecht das spezifische Grundrecht des Kindes und in der Rechtsprechung des BVerfG im Vergleich zu anderen Grundrechten des Kindes besonders häufig geprüft worden.

Ein Teil der Arbeitsgruppe stellte zudem die Frage, ob die Aufnahme eines Entwicklungsgrundrechts nicht den Schluss nahelegen könne, dieses Grundrecht sei bislang nicht gewährleistet. Diese Möglichkeit sah der übrige Teil der Arbeitsgruppe im Hinblick auf die Rechtsprechung des BVerfG, die durch den Zusatz „*seines*“ ausdrücklich in Bezug genommen werden solle, nicht. Darüber hinaus wurde diskutiert, wie das dann ausdrücklich benannte Recht zur Entwicklung der Persönlichkeit zum ausdrücklich in Artikel 2 Absatz 1 GG geregelten Recht auf Entfaltung der Persönlichkeit stünde. Ein Teil der Arbeitsgruppe war der Ansicht, dass das Verhältnis eines ausdrücklich festgeschriebenen Entwicklungsrechts zum Entfaltungsrecht unklar sein könnte. Demgegenüber war der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe der Ansicht, dass das (klärungsbedürftige) Verhältnis zwischen Entfaltungs- und Entwicklungsrecht bereits

⁸⁸ In diese Richtung auch die Argumentation von *Kirchhof*, NJW 2018, S. 2690, 2692.

im geltenden Recht angelegt sei, was sich durch die deklaratorische Inbezugnahme nicht ändere. Die Rechtsprechung leite das Entwicklungsrecht aus dem Entfaltungsrecht ab, wie sie auch andere – inzwischen verselbstständigte – Grundrechte aus dem Entfaltungsrecht abgeleitet hat (informationelle Selbstbestimmung, Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, allgemeines Persönlichkeitsrecht, Recht auf Zugang zu verfügbaren Informationen über die eigene Abstammung, Recht auf Schutz des Namens usw.). Diese Ableitungen stünden zum „Mutterrecht“⁸⁹ im Verhältnis der Spezialität. Allerdings bedeute dies nur, dass diese abgeleiteten „Tochterrechte“ eine gegenüber dem allgemeinen „Mutterrecht“ besondere – menschenwürdebezogene – Schutzbedürftigkeit aufweisen, die bei staatlichen Abwägungsentscheidungen eine besondere Rolle spiele. Da es sich aber um „Tochterrechte“ handele, blieben die grundgesetzlichen Vorgaben in Bezug auf das „Mutterrecht“ im Übrigen voll auf die „Tochterrechte“ anwendbar. Demgegenüber wies der andere Teil der Arbeitsgruppe darauf hin, dass eine Neunormierung, die bestimmte Aspekte nun gezielt benenne, den allgemeinen Bedeutungsinhalt der Grundrechte durchbreche und damit neuen Interpretationen Raum gebe. Es könne bei der Auslegung unterstellt werden, dass mit der Benennung etwas gewollt sei, nämlich eine Heraushebung oder andere Betonung.

Ein Teil der Arbeitsgruppe verwies zudem auf die in verschiedenen Verfassungen der Länder verankerten Rechte der Kinder auf gewaltfreie Erziehung, auf Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die Arbeitsgruppe war sich darüber einig, dass die Benennung des Entwicklungsrechts an diesen landesrechtlichen Verbürgungen nichts ändert.

b) Auswirkungen auf das Elternrecht

Darüber hinaus äußerte ein Teil der Arbeitsgruppe Bedenken im Hinblick auf das Elternrecht. Wenn die bisher immanenten Verpflichtungen des Staates nunmehr ausdrücklich normiert würden, könne dies eine Neuinterpretation auch des Elternrechts mit sich bringen. Denn die staatlichen Verpflichtungen beschränkten sich ihrer Formulierung nach nicht auf den „öffentlichen Teil“ des staatlichen Handelns. Ein anderer Teil der Arbeitsgruppe betonte, dass zwar grundsätzlich eine Benennung schon bisher anerkannter staatlicher Pflichten die materielle Rechtslage nicht ändere, aber eine Regelung, die ausdrücklich staatliche Pflichten betone, eher den Eindruck einer Balanceverschiebung erwecken könne als eine Betonung der Rechte des Kindes. Die Arbeitsgruppe war sich im Ergebnis aber darüber einig, dass durchgreifende Bedenken im Hinblick auf das Verhältnis zum Elternrecht nicht bestehen.

⁸⁹ Zu den Begriffen „Muttergrundrecht“ und „Tochterrechte“ vgl. A. Barak, Human Dignity, S. 157 m. w. N. und S. Navot, The Constitution of Israel, S. 246 f., wonach das Mutterrecht das Tochterrecht auch begrenzt.

c) Sprachliche Fragen

In sprachlicher Hinsicht äußerte ein Teil der Arbeitsgruppe eine Präferenz dafür, das Wort „sozialen“ beim Entwicklungsgrundrecht zu streichen. Die Gemeinschaft (verstanden als die im Bundesgebiet lebenden Menschen) sei stets sozialer Art, weshalb eine besondere Eingrenzung durch „sozial“ nicht bewirkt werden könne. Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe sprach sich demgegenüber dafür aus, den Sprachgebrauch des BVerfG („*innerhalb der sozialen Gemeinschaft*“) nicht wesentlich zu ändern, um nicht durch diese Änderung neue Auslegungsfragen aufzuwerfen.

2.3. Kindeswohl

2.3.1. Einführung

In die Diskussion zum Kindeswohl führte der Vorsitz mit einem Diskussionspapier (Anlage [4.4.3.2.](#)) ein, das in seiner Einleitung auf die unterschiedlichen Verankerungen im deutschen Recht und im internationalen Recht einging. Das Kindeswohl wird im Text des Grundgesetzes bisher nicht ausdrücklich erwähnt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG zu Artikel 6 Absatz 2 GG ist das Wohl des Kindes oberste Richtschnur der Erziehung durch die Eltern.⁹⁰ Es dient in erster Linie als Kriterium für die Ausrichtung des Elternrechts als fremdnütziges, kindbezogenes (dienendes) Recht und zugleich als Abgrenzungs- und Abwägungskriterium zwischen primärer Elternverantwortung und staatlichem Wächteramt. Maßgeblich ist insoweit die Verhinderung einer – ggf. qualifizierten – Gefährdung des Kindeswohls. Diese Kindeswohlfunktion hatte das Grundgesetz bereits vorgefunden, es diene der Abgrenzung zwischen Elternrecht und staatlicher Jugendhilfe. Demgegenüber ist das internationale Recht in Bezug auf das Kindeswohl eher aus der Perspektive des Kindes aufgebaut. Weil das Kind Träger eigener Rechte ist, muss der Staat das Wohl des Kindes in den Blick nehmen. Dieser Gedanke findet sich in detaillierter Form in Artikel 3 Absatz 1 und in weiteren Regelungen der KRK. Zugleich weist auch die KRK der Elternverantwortung eine zentrale Rolle zu und bezeichnet das Kindeswohl in Artikel 18 Absatz 1 KRK als das „*Grundanliegen*“ der Eltern.

Weder das Grundgesetz noch die KRK oder andere völker- oder unionsrechtliche Regelungen enthalten eine Definition des Kindeswohls. Klarheit besteht nur darin, dass das Wohl des einzelnen Kindes bei Entscheidungen, die es betreffen, individuell ermittelt werden muss. Inhalt und Ziel sind beim Kindeswohl stark individualisiert. Wie dieses Konzept bei Entscheidungen betreffend mehrere Kinder bzw. Kinder als Gruppe angewendet werden soll, ist in den Rechtstexten offen gelassen und der Rechtsanwendung überlassen. Aus Sicht des Vorsitzes könne das Kindeswohl in den Text des Grundgesetzes integriert werden, ohne diese Detailfragen zu entscheiden. Denn wenn das Kindeswohl ohnehin ein individuelles Konzept sei, würde sich dies mit einer Aufnahme in den Text des Grundgesetzes nicht ändern. Dass die Berücksichtigung des Kindeswohls nach der Rechtsprechung des BVerfG gerade nicht die primäre Aufgabe des Staates sei, sondern grundsätzlich in den Verantwortungsbereich der Eltern falle, über den der Staat lediglich zu wachen habe, stehe dazu nicht in Widerspruch. Zentral sei aus Sicht des Vorsitzes vielmehr nur die Verankerung des Kindeswohls als Gesichtspunkt für die Abwägungen, die bei staatlichen Entscheidungen zu treffen sind. Dieses Abwägungsgebot

⁹⁰ BVerfGE 24, 119, 144; BVerfGE 59, 360, 376; BVerfGE 60, 79, 88; BVerfGE 107, 104, 117; BVerfGE 133, 59 (Rn. 43).

trage auch einer strukturellen Besonderheit der Lebensphase Kindheit Rechnung: Kinder werden in den meisten ihrer Angelegenheiten von anderen Menschen vertreten und verfügen über weniger Möglichkeiten als Erwachsene, ihre Interessen selbst zu artikulieren und ihre Lebensbedingungen mitzugestalten.⁹¹

Zur möglichen Umsetzung des Anliegen, das Kindeswohl textlich im Grundgesetz zu verankern, schlug der Vorsitz die Regelungsvarianten 2 und 3 vor, die sich sprachlich an der Formulierung von Artikel 3 Absatz 1 KRK und Artikel 24 Absatz 2 Charta orientieren:

„Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.“

„Bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, ist das Wohl des Kindes wesentlich [grundlegend/besonders] zu berücksichtigen.“

Zugleich schlug er alternativ eine Regelungsvariante 1 vor, die lediglich die auf das Elternrecht bezogene Rechtsprechung des BVerfG zum Kindeswohl verdeutlichen soll und textlich auf ein allgemeines Abwägungsprinzip verzichtet:

Ergänzung von Art. 6 Abs. 2 GG durch einen vorangestellten Satz 1: „Jedes Kind hat das Recht auf [Gewährleistung elterlicher] Pflege und Erziehung zu seinem Wohl.“ und Anpassung des bisherigen Satzes 1 als Satz 2 „Diese obliegen zuvörderst den Eltern als natürliches Recht und ihre Pflicht.“

Diese Regelungsvarianten wurden im Vorsitzpapier jeweils kurz begründet.

2.3.2. Diskussionsverlauf

In der weiteren Beratung diskutierte die Arbeitsgruppe über die Erforderlichkeit und die Form einer Verankerung des Kindeswohls im Grundgesetz. Die Arbeitsgruppe ging davon aus, dass das Kindeswohl als Richtschnur der Elternverantwortung und für das staatliche Wächteramt

⁹¹ F. Wapler, Kurzgutachten, S. 3.

nach Artikel 6 Absatz 2 GG bereits im geltenden Recht enthalten ist und überragende Bedeutung besitzt.⁹² Das Wohl des Kindes ist in einigen Verfassungen der Länder bereits ausdrücklich verankert.⁹³ Auch auf einfachgesetzlicher Ebene im Kontext des Familienrechts und des Jugendhilferechts ist das Kindeswohl normiert und als Prinzip zentral zu beachten. Diskutiert wurde daher, worin das wahrgenommene Defizit bestehe, und ob es mit Formulierungen im Grundgesetz zu lösen wäre. Konsens bestand darin, dass eine Grundgesetzänderung insoweit ein Signal auf höchster Ebene aussendet, und damit das Kind noch besser in den Mittelpunkt rücken kann. Unterschiedliche Auffassungen bestanden darüber, ob nicht konkrete einfachgesetzliche Nachjustierungen oder Maßnahmen vor Ort vordringlich zu prüfen wären, so die Auffassung eines Teils der Arbeitsgruppe.

Die Frage, ob das Kindeswohl im einfachen Bundesrecht und in den Verfassungen der Länder unterschiedlich gemeint oder doch aufeinander bezogen sei, wurde in der Arbeitsgruppe unterschiedlich gesehen. Einigkeit bestand aber darin, dass das Wohl des Kindes aus nationaler Sicht sowohl für die Konkretisierung von Elternverantwortung und staatlichem Wächteramt als auch für die Realisierung der Grundrechte des Kindes große Bedeutung hat.

Gegenstand der Beratung war, ob dem Kindeswohl im Grundgesetz ausdrücklich eine weitere Bedeutung für staatliches Handeln in Bezug auf Kinder zuerkannt werden soll, wie es die Regelungen im neuen Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 Verf HE⁹⁴, in Artikel 24 Absatz 2 Charta⁹⁵ und Artikel 3 Absatz 1 KRK⁹⁶ vorsehen. Diese Bestimmungen sehen vor, dass das Kindeswohl bei allen Maßnahmen und Entscheidungen, die Kinder betreffen, als ein vorrangiger bzw. wesentlicher Gesichtspunkt berücksichtigt werden muss. Dieses Berücksichtigungsgebot erfasst staatliches Handeln – auch – außerhalb des familiären Kontextes.

⁹² BVerfGE 133, 59, 74 (Rn. 43), m. w. N.

⁹³ Art. 27 Abs. 5 Satz 2 Verf BB, Art. 6 Abs. 2 Satz 2 Verf NW, Art. 25 Abs. 3 Verf RP und Art. 24 Abs. 2 Verf SL) oder sinngemäß (Art. 13 Verf BW, Art. 126 Abs. 3 Verf BY, Art. 13 Abs. 1 Satz 1 Verf BE, Art. 25 Abs. 1 und 2 Verf HB, Art. 14 Abs. 1 und 3 Verf MV, Art. 4a Abs. 3 Verf NI, Art. 9 Abs. 2 und 3 und Art. 22 Abs. 3 Satz 2 Verf SN, Art. 11 Abs. 1 und 2 Verf ST, Art. 10 Abs. 1 Verf SH und Art. 19 Abs. 1 Satz 2 Verf TH.

⁹⁴ Art. 4 Abs. 2 Verf HE: *„Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt.“*

⁹⁵ Art. 24 Abs. 2 Charta: *„Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Stellen oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.“*

⁹⁶ Art. 3 Abs. 1 KRK: *„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.“*

Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe sprach sich dafür aus, das Kindeswohl in dieser Bedeutung und damit auf der Linie der Regelungsvarianten 2 und 3 (vgl. Seite 49) ins Grundgesetz aufzunehmen.

In diesem Zusammenhang wies der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe darauf hin, dass der nationale Regelungsspielraum aufgrund unionsrechtlicher (Artikel 24 Charta) sowie internationaler (Artikel 3 KRK) Vorgaben jetzt schon eingeschränkt sei. Denn danach sei das Kindeswohl als „*eine vorrangige Erwägung*“ bzw. als „*ein vorrangiger Gesichtspunkt*“ bei Durchführung von Unionsrecht und im Übrigen im Range einfachen Bundesrechts zu berücksichtigen. Dabei habe der EuGH zu Artikel 24 Absatz 2 GRC klargestellt, dass dieser Vorrang nicht im Sinne eines absoluten Vorrangs in allen Fällen zu verstehen ist.⁹⁷ Auch sei „*ein vorrangiger Gesichtspunkt*“ qualitativ etwas anderes als ein „Vorrang“, nämlich nur eine Qualifizierung für den Beginn und nicht für das Ergebnis der Abwägung. Eine Grundgesetzänderung biete die Chance, eine Kindeswohlregelung zu verankern, die den internationalen Vorgaben gerecht werde, zugleich aber durch ihre Einpassung in die vorhandene nationale Terminologie die Gemeinsamkeiten zwischen der internationalen und der nationalen Kindeswohlregelung zu betonen und beide inhaltlich anzunähern. Das könne möglicherweise auch zu Vereinfachungen für die Rechtsanwendung führen, wenn sie nicht zwei verschiedenen, sondern zwei ähnlichen Prüfungsmaßstäben unterworfen sei. Eine solche Annäherung sei jedenfalls im europäischen Kontext durch die Rechtsprechung von EuGH und EGMR⁹⁸ bereits auf dem Weg. Deutschland könne durch eine Verankerung im Grundgesetz auch zu dieser europäischen Annäherung beitragen.

Demgegenüber verwies der andere Teil der Arbeitsgruppe darauf, dass die internationalen Kodifikationen keine Verpflichtung begründen, ihre Inhalte ganz oder teilweise in eine Verfassung zu übernehmen. Ob dies angeraten erscheine oder nicht, beantworte sich nicht aus dem Geltungsanspruch dieser Kodifikationen, dem sei bereits mit der Geltung als einfaches Recht Genüge getan. Vielmehr müssten aus einer immanenten Betrachtung des deutschen Verfassungsrechts heraus Notwendigkeit, Reichweite und Berechtigung einer Verfassungsänderung begründet werden. Die Erwartung, durch die wörtliche Übernahme internationaler Regelungen in die deutsche Verfassung auf das Verständnis der Formulierungen auf internationaler Ebene einwirken zu können, erachtete dieser Teil der Arbeitsgruppe als unrealistisch, zumal diese Kodifikationen schon nicht in deutscher Sprache verbindlich sind.

⁹⁷ EuGH, Urteil vom 6. Juni 2013 – C-648/11 – juris, Rn. 57 ff.

⁹⁸ Vgl. z. B. EGMR, *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*, App. No. 41615/07, 6. Juli 2010, §§ 131 ff.

Ob und welche konkrete Auswirkung die Verankerung einer Regelung zum Kindeswohl im Grundgesetz in der Praxis hätte, wurde intensiv erörtert. Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe, der eine Kindeswohlregelung als Abwägungsprinzip unterstützte, ging davon aus, dass die Verankerung nicht über die Rechtsprechung des BVerfG hinausginge. Der übrige Teil der Arbeitsgruppe sah dies kritisch. Er verwies zur Begründung insbesondere darauf, dass eine Kindeswohlregelung als Abwägungsprinzip jedenfalls nach einem gewissen Zeitraum ein – nicht zuverlässig vorhersehbares – Eigenleben entwickeln und als Anlass für eine Weiterentwicklung oder Uminterpretation des bestehenden Grundrechtsschutzes gesehen werden könnte. Der Grad der Wahrscheinlichkeit einer solchen Weiterentwicklung bzw. Uminterpretation des bestehenden Grundrechtsschutzes sei davon abhängig, wie stark das Kindeswohl, bei Abwägungsentscheidungen zum Tragen kommen solle („vorrangig“, „wesentlich“, „angemessen“). Hier gelte es, das bestehende Gefüge des Grundgesetzes zu bewahren. Aus diesen Gründen sprach sich dieser Teil der Arbeitsgruppe für eine Aufnahme des Kindeswohls auf der Linie der Regelungsvariante 1⁹⁹ innerhalb der Regelung der Elternverantwortung aus, um möglichst eng an der Rechtsprechung zu Artikel 6 Absatz 2 GG zu bleiben. Im Laufe der Diskussion wurde eine Regelungsvariante 4 entwickelt, die die Grundrechtssubjektivität und das Wohl des Kindes zusammenfasst:

„Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt [und fördert] die Grundrechte und das Wohl des Kindes.“

Auch diese Regelungsvariante wurde intensiv diskutiert.

Dabei stellte sich heraus, dass die Arbeitsgruppe auch beim Kindeswohl weitergehenden Beratungsbedarf zu der Frage hatte, ob die einzelnen Regelungsvarianten die Prämissen der Arbeitsgruppe (vgl. Ziffer [2.1.2](#) a.E.) einhalten, also das Kindeswohl sichtbar machen und ins Grundgesetz einfügen, ohne über die Rechtsprechung des BVerfG hinauszugehen und ohne das Elternrecht einzuschränken. Soweit Regelungsvarianten darüber hinausgingen, müssten die Folgen sowie Vor- und Nachteile der jeweiligen Regelung dargestellt werden. Die bisherige Regelungsvariante 1¹⁰⁰ wurde dabei nicht weiter verfolgt. Stattdessen verständigte sich die Arbeitsgruppe auf die Untersuchung folgender Regelungsvarianten:

⁹⁹ Regelungsvariante 1: Ergänzung von Art. 6 Abs. 2 GG durch einen vorangestellten Satz 1: „Jedes Kind hat das Recht auf [Gewährleistung elterlicher] Pflege und Erziehung zu seinem Wohl.“ und Anpassung des bisherigen Satzes 1 als Satz 2 „Diese obliegen zuvörderst den Eltern als natürliches Recht und ihre Pflicht.“

¹⁰⁰ Regelungstext vgl. S. 49.

- Regelungsvariante 1: „Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, als eine vorrangige Erwägung zu berücksichtigen.“
- Regelungsvariante 2: „Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, wesentlich zu berücksichtigen.“
- Regelungsvariante 3: „Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das es unmittelbar in seinen Rechten betrifft, angemessen zu berücksichtigen.“
- Regelungsvariante 4: „Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt [und fördert] die Grundrechte und das Wohl des Kindes.“

2.3.3. Folgenbewertung

Während die Diskussion bei der Grundrechtssubjektivität auf eine nationale Sicht beschränkt war, bezog die Diskussion zum Kindeswohl die internationale Sicht mit ein. Erforderlich war es im Rahmen der Folgenbewertung daher, einerseits die Rechtsprechung des BVerfG zum Kindeswohl darzustellen und andererseits zu erfassen, welche völker- bzw. unionsrechtlichen Vorgaben es zum Kindeswohl gibt. Der anschließende Abgleich der Regelungsvarianten sollte dann beides einbeziehen.

2.3.3.1. Rechtsprechung des BVerfG zum Kindeswohl

Nach der Rechtsprechung des BVerfG bildet das Kindeswohl die oberste Richtschnur bzw. den Richtpunkt der Elternverantwortung.¹⁰¹ Dabei ist es von der Überlegung ausgegangen, dass die Anerkennung der Elternverantwortung und der damit verbundenen Rechte (die Rechte eines Menschen an der Person eines anderen Menschen umfassen) mit Blick auf die Würde jedes Menschen (auch des Kindes) ihre Rechtfertigung darin findet, dass das Kind des Schutzes und der Hilfe bedarf, um sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln, wie sie dem Menschenbilde des Grundgesetzes entspricht. Darüber müsse der Staat wachen und notfalls das Kind, das sich noch nicht selbst zu schützen vermag, davor bewahren, dass seine Entwicklung durch einen Missbrauch der elterlichen Rechte oder eine Vernachlässigung Schaden leidet.¹⁰² Es hat das Kindeswohl zunächst vor allem in diesem Sinne verstanden.¹⁰³

¹⁰¹ BVerfGE 24, 119, 144; BVerfGE 59, 360, 376; BVerfGE 60, 79, 88; BVerfGE 107, 104, 117; BVerfGE 133, 59 (Rn. 43).

¹⁰² BVerfGE 24, 119, 144.

¹⁰³ BVerfGE 24, 119, 144; BVerfGE 107, 104, 117.

In einer späteren Entscheidung hat das BVerfG klargestellt, dass nicht nur die Vermeidung von Missbrauch oder Vernachlässigung durch die Eltern, sondern vielmehr auch die Leistung von Schutz und Hilfe Gegenstand des Wohls des Kindes bilden, auf das die Eltern in ihrer Elternverantwortung verpflichtet sind.¹⁰⁴ In jüngerer Zeit hat es bei der Beschreibung der Kindeswohlfunktion des Elterngrundrechts das Kindeswohl als wesensbestimmenden Bestandteil des Artikels 6 Absatz 2 GG bezeichnet.¹⁰⁵ Aus der Struktur des Artikels 6 Absatz 2 GG ergeben sich danach zwei unterschiedliche Kindeswohlbegriffe: Einerseits ein „Mindestmaß“ an Kindeswohl, dessen Unterschreitung das staatliche Wächteramt aus Satz 2 aktiviert und das in der Rechtsprechung als konkrete Gefährdung des Wohls des Kindes (vor allem durch Missbrauch der Elternverantwortung oder durch Vernachlässigung) bezeichnet wird, und andererseits ein weitergehendes Wohl des Kindes, das den Richtpunkt der Elternverantwortung darstellt. Das beruht auf der „Erwägung, dass die Interessen des Kindes in aller Regel am besten von den Eltern wahrgenommen werden. Die Entscheidung über Erziehung und Bildung des Kindes steht den Eltern als den „natürlichen Sachwaltern für die Erziehung des Kindes“ zu.

Für staatliche Entscheidungen bildet das „Mindestmaß“ an Kindeswohl auch dann den Maßstab, wenn nicht Missbrauch oder Vernachlässigung, sondern Streitigkeiten der Eltern untereinander in Bezug auf das Kind zu entscheiden sind.¹⁰⁶ Als gesichert dürfte gelten, dass das staatliche Wächteramt aus Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG keine rein objektiv wirkende Regelung darstellt, sondern zugleich dem Kind einen grundrechtlichen Schutzanspruch gegen den Staat verleiht.¹⁰⁷ Dieser Schutz ist auf die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit gerichtet, greift aber nur in dem Umfang ein, in dem nicht die Eltern oder das Kind selbst seine fundamentalen Belange hinreichend sichern können. Es geht daher um einen Mindeststandard.¹⁰⁸ Schließlich kann festgestellt werden, dass die Konzentration des staatlichen Wächteramtes auf das Kindeswohl nicht übersehen darf, dass etwa bei Umgangsregelungen dem Elternrecht beider Elternteile Rechnung zu tragen ist, soweit es das Kindeswohl zulässt.¹⁰⁹

¹⁰⁴ BVerfGE 121, 69, 92 f.

¹⁰⁵ BVerfGE 133, 59 (Rn. 49).

¹⁰⁶ BVerfGE 55, 171, 179 stellt klar, dass sich die sorgerechtliche Regelung wegen ihrer Auswirkungen auf das Kind auf das Wohl des Kindes ausrichten und das Kind in seiner Individualität als Grundrechtsträger berücksichtigen muss. BVerfGE 31, 194, 208 f. bezeichnet das Kindeswohl auch als Richtpunkt der Entscheidung des Vormundschaftsgerichts über das Umgangsrecht eines Elternteils.

¹⁰⁷ BVerfGE 133, 59 (Rn. 42 f.).

¹⁰⁸ F. Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl, S. 178.

¹⁰⁹ BVerfG, Kammerbeschluss vom 18. Februar 1993 – 1 BvR 692/92 –, juris, Rn. 14.

Die vorgenannten Feststellungen des BVerfG betrafen ganz überwiegend Sachbereiche des Familienrechts, des Jugendstrafrechts, des Schulrechts und des Rechts der Kinder- und Jugendfürsorge. Inzwischen hat das BVerfG das Kindeswohl in seiner Rechtsprechung auch außerhalb dieser Sachbereiche beleuchtet. So sei bei aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen, die den Umgang mit einem Kind berührten, maßgeblich auch auf die Sicht des Kindes abzustellen und im Einzelfall zu untersuchen, ob eine persönliche Verbundenheit bestehe, auf deren Aufrechterhaltung das Kind angewiesen sei. Den grundgesetzlichen Anknüpfungspunkt hat das Gericht dabei in der Werteordnungsfunktion des Artikels 6 GG zugunsten der ausländischen Familie gesehen.¹¹⁰ In Bezug auf den Sachbereich des Strafrechts hat das BVerfG das Kindeswohl als Schutzgut von § 171 StGB thematisiert und klargestellt, dass sich die Erfüllung der Schulpflicht von dieser Bestimmung abgrenze und Spielraum für landesgesetzliche Strafvorschriften belasse.¹¹¹

Schließlich ist festzustellen, dass das BVerfG in seiner Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit einzelner Leistungssätze des AsylbLG festgehalten hat, dass der Gesetzgeber (neben Artikel 1 Absatz 1 GG i.V.m. Artikel 20 GG) auch an Artikel 3 Absatz 1 KRK gebunden und damit zur Berücksichtigung des Kindeswohls verpflichtet ist.¹¹²

Für die Prüfung, ob ein Berücksichtigungsgebot für das Kindeswohl die Rechtsprechung des BVerfG abbildet, lässt sich daher festhalten, dass

- das Kindeswohl die oberste Richtschnur der Erziehung der Eltern bildet,
- es bei der Berücksichtigung des Kindeswohls in der Rechtsprechung in Bezug auf staatliche Entscheidungen jeweils als Mindeststandard angewendet wird,

¹¹⁰ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 5. Juni 2013 – 2 BvR 586/13 – juris, Rn. 12 ff. Die hohe Bedeutung des Kindeswohls im Ausländerrecht hat das BVerfG auch in weiteren Entscheidungen betont (vgl. Stattgebender Kammerbeschluss vom 20. Juni 2016 – 2 BvR 748/13 – juris, Rn. 13 ff.; Ablehnung einstweilige Anordnung vom 22. Mai 2018 – 2 BvR 941/18 – juris, Rn. 7; Einstweilige Anordnung vom 22. Februar 2019 – 2 BvQ 9/19 – juris, Tenor u.a.).

¹¹¹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. Oktober 2014 – 2 BvR 920/14 – juris, Rn. 17 und 19 ff.

¹¹² BVerfGE 132, 134 ff. (Rn. 68). Unmittelbar im Anschluss an die Darstellung der grundrechtlichen Maßstäbe aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG (Rn. 62 ff.) formuliert es: „Im Übrigen ist der Gesetzgeber durch weitere Vorgaben verpflichtet, die sich aus dem Recht der Europäischen Union und aus völkerrechtlichen Verpflichtungen ergeben. (...) Zu den Regeln über das Existenzminimum, die in Deutschland gelten, gehört auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPwskR, in Kraft getreten am 3. Januar 1976, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. II 1976 S. 428), dem der Deutsche Bundestag mit Gesetz vom 23. November 1973 (BGBl. II S. 1569) zugestimmt hat. (...) Zudem gilt insoweit das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (KRK; UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. II 1992 S. 122; in Kraft getreten am 2. September 1990, für die Bundesrepublik Deutschland am 5. April 1992, BGBl. II S. 990), das in Deutschland seit 15. Juli 2010 vorbehaltlos gilt (BGBl. II 2011 S. 600). Art. 3 KRK verpflichtet dazu, bei allen Regelungen das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen, während Art. 22 Abs. 1 KRK insbesondere für Kinder, die einen Flüchtlingsstatus nach nationalem oder internationalem (Asyl-)Recht begehren, bestimmt, dass diese in der Ausübung ihrer Rechte nicht benachteiligt werden dürfen, und schließlich Art. 28 KRK ein Menschenrecht von Kindern auf Bildung statuiert.“

- dieser Mindeststandard in der Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten nachrangig gegenüber der Erziehungsverantwortung der Eltern und der Eigenverantwortung des Kindes besteht und
- die Anwendung des Kindeswohls im Wege einer Abwägung mit anderen Rechten und Interessen erfolgt.

Verwendet das einfache Recht den Begriff des Kindeswohls, kann es je nach Sachzusammenhang einen weitergehenden Inhalt haben, also über grundrechtliche Schutzpflichten hinausgehen. Verwaltung und Rechtsprechung sind dann daran gebunden (Artikel 20 Absatz 3 GG).

Danach lässt sich als Kurzformel des bestehenden Verfassungsrechts zusammenfassen: **Bei staatlichen Entscheidungen, die sich auf Kinder auswirken, müssen die Grundrechte der Kinder – und bei entsprechender einfachgesetzlicher Festlegung auch weitere Rechte oder Belange der Kinder – angemessen berücksichtigt werden. Dabei handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit.**¹¹³

2.3.3.2. Internationales Verständnis zum Kindeswohl

Das völkerrechtlich in der KRK verankerte Kindeswohlprinzip verpflichtet den Staat bei Entscheidungen, die ein Kind betreffen, das Wohl dieses Kindes als einen vorrangigen Gesichtspunkt zu berücksichtigen und zu klären, wie sich die Entscheidung auf das Kind und auf sein Wohl auswirken kann. Die auf diese Weise ermittelten Folgen für das Kindeswohl sind sodann mit anderen Gesichtspunkten abzuwägen. Artikel 3 Absatz 1 KRK wird vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages so verstanden, dass er nicht nur ein objektiv den Staat verpflichtendes Gebot, sondern zugleich ein subjektives Recht des Kindes auf Durchführung einer angemessenen Abwägung verleiht.¹¹⁴ Ein absoluter, alle anderen Belange immer überwiegender Vorrang des Kindeswohls besteht aber nicht. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass Artikel 7 Absatz 2 der VN-Behindertenrechtskonvention ein auf Kinder mit Behinderungen zugeschnittenes, im Übrigen aber ein wie in der KRK formuliertes Kindeswohlprinzip enthält.

¹¹³ F. Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl, S. 498: „Nach den Normen der Verfassung ist der Würde- und Persönlichkeitsschutz für Kinder nicht schwächer als der für Erwachsene. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist es daher eine Selbstverständlichkeit, dass die Belange von Kindern zu berücksichtigen sind, wo immer Kinder von einer Entscheidung der politischen Gemeinschaft betroffen werden.“

¹¹⁴ Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, WD 9-3000-068/17, S. 6 m. w. N.

Das Kindeswohlprinzip bildet eine der vier Säulen bzw. Kernprinzipien der Konvention.¹¹⁵ Da die KRK den Begriff des Kindeswohls mehrfach verwendet, aber seinen Inhalt nicht näher konkretisiert, ist das Berücksichtigungsgebot auslegungsbedürftig.¹¹⁶ Wie bei anderen völkerrechtlichen Verträgen muss sich diese Auslegung an den Vorgaben des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens orientieren, kann aber von jedem Vertragsstaat zunächst autonom durchgeführt werden. Verbindlich wären nur Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs mit Deutschland als Streitpartei, die aber zur KRK bisher nicht ergangen sind. Für die Auslegung sind daher neben den sich aus dem Text und der Struktur der KRK selbst ergebenden Hinweisen insbesondere die Entstehungsgeschichte (verkörpert in den *travaux préparatoires*), die Praxis der Vertragsstaaten und die Empfehlungen, Allgemeinen Bemerkungen und sonstigen Meinungsäußerungen des durch die KRK eingerichteten VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes heranzuziehen. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang, soweit nicht lediglich politische Zielvorstellungen artikuliert werden, die Allgemeinen Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes Nr. 14 (2013) in Bezug auf das Kindeswohl nach Artikel 3 Absatz 1 KRK.

Für den europäischen Kontext ist zudem von Bedeutung, dass für die EMRK der EGMR als für die Auslegung verbindliches Gericht eingerichtet wurde und er in seiner Rechtsprechung nach Maßgabe des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens auch die anderen zwischen den Vertragsstaaten geltenden völkerrechtlichen Verträge, insbesondere auch die KRK und speziell deren Artikel 3 Absatz 1, bei der Auslegung der EMRK heranzieht.¹¹⁷ Entscheidungen des EGMR, die sich auf die KRK beziehen, sind daher bei der Auslegung der KRK in Deutschland einzubeziehen.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die KRK nicht in deutscher Sprache verabschiedet wurde, sondern stattdessen die sechs Amtssprachen der Vereinten Nationen¹¹⁸ verbindlich sind.¹¹⁹ Dabei fällt auf, dass die deutsche Sprachfassung in Artikel 3 Absatz 1 KRK leicht von dem Verständnis der Amtssprachen abweicht. Die entscheidenden Wörter lauten in der englischen Sprachfassung: „*the best interests of the child shall be a primary consideration*“, in der französischen Sprachfassung: „*l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale*“, in der spanischen Sprachfassung: „*una consideración primordial a que se atenderá será el*

¹¹⁵ Vgl. oben unter Ziffer 2.1.1.4.; G. Benassi, ZRP 2015, S. 24, nennt es „das Leitmotiv und Grundprinzip“ der Konvention.

¹¹⁶ H. Cremer, AnwBl. 2012, S. 327, 328 leitet aus der Einbettung des Kindeswohls in den Rechkatalog der KRK ab, dass sich der Gehalt des Kindeswohls aus den Rechten des Kindes und der Analyse der konkreten Situation des Kindes bestimme.

¹¹⁷ EU Handbook relating to the rights of the child, S. 23; vgl. z. B. EGMR, *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*, App. No. 41615/07, Urteil vom 6. Juli 2010, §§ 131 ff.

¹¹⁸ Englisch, Französisch, Spanisch, Russisch, Arabisch und Chinesisch.

¹¹⁹ So auch H. Cremer, AnwBl. 2012, S. 327, 328, dort Fn. 16.

interés superior del niño“ und in der russischen Sprachfassung: „*первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.*“ Die amtliche deutsche Übersetzung lautet: „*ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.*“ Zur Auslegung können daher bei Unklarheiten der deutschen Sprachfassung auch die anderen Sprachfassungen herangezogen werden. Danach kann das „*Wohl des Kindes*“ im Hinblick auf seine besten Interessen, das höhere Interesse des Kindes und auf die beste Sicherstellung der Interessen des Kindes zu verstehen sein.¹²⁰ Zum „besten Interesse“ werden unterschiedliche Auslegungen vertreten, die von einer Äquivalenz des Inhalts des besten Interesses mit den im Staat anerkannten „Grundrechten“ des Kindes¹²¹ bis hin zu einer umfassenden Berücksichtigung aller Kindesinteressen nach den Umständen des Einzelfalls¹²² reichen.¹²³ Festzuhalten bleibt danach, dass der Begriff des Kindeswohls in der KRK sowohl kindzentriert als auch kindbezogen verstanden werden kann, je nachdem, ob die Handelnden durch eine „Erwachsenen-Perspektive“ geprägt sind oder nicht.¹²⁴ Die Formulierung „*ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt*“ dürfte eher als vorrangige Erwägung im Sinne eines „zuerst in den Blick nehmen“ zu verstehen sein.¹²⁵

Diese Schwierigkeiten in Bezug auf die Auslegung der KRK bedurften aus Sicht eines Teils der Arbeitsgruppe aber keiner Vertiefung. Wenn auch die in der Arbeitsgruppe diskutierten Formulierungen inhaltlich auf Artikel 3 Absatz 1 KRK Bezug nähmen, solle sich die Formulierung im GG doch eher an Artikel 24 Absatz 2 Charta anlehnen. Zielrichtung solle dabei die Harmonisierung der für das Unionsrecht und für das nationale Recht geltenden Maßstäbe sein.

¹²⁰ Zu den sprachlichen Unterschieden vgl. auch *F. Wapler*, Kurzgutachten, 2017, S. 5 ff. und Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, WD 9-3000-068/17, S. 8 f. Danach ist das Kindeswohl auch im Lichte der anderen Konventionsrechte zu verstehen (S. 10 f.). Auch der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes versteht das Kindeswohl in Bezug auf die anderen Konventionsrechte, Allgemeine Bemerkungen Nr. 14 (2013), Abs. 51.

¹²¹ So z. B. *M. C. Bruñol*, *El Interés Superior del niño*, S. 46, 60. *M. Freeman*, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, S. 9 meint, dass der Standort von Art. 3 KRK nach dem auf die Rechte des Kindes bezogenen Diskriminierungsverbot (Art. 2 KRK) bedeute, dass das Kindeswohl notwendig durch die Kinderrechte geprägt werde.

¹²² Keinerlei Begrenzung des Inhalts des Kindeswohls sei notwendig oder sinnvoll: Constitutional Court of South Africa, *Juma Masjid Primary School v Ahmed Asruff & others*, CCT 29/10 [2011] ZA CC 13, Rn. 67 m. w. N.

¹²³ Vertreten wird auch, das Kindeswohl als „Koordinatensystem“ zu verstehen, um die konkrete Situation eines Kindes und den konkreten Handlungsbedarf seiner Umgebung zu erfassen (*Kravchuk N. V.*, *Die besten Interessen des Kindes*, S. 97, 100).

¹²⁴ *M. Couzens*, PELJ 2018, S. 2 f.; a.A. wohl *H. Cremer*, AnwBl. 2012, S. 327, 328, der aus der englischen Fassung „best interests“ das Gebot einer kindzentrierten Perspektive ableitet. Allerdings wird „best interests“ zum Teil auch so verstanden, dass es „die Stärkung der Rechte des Kindes (...) und die Förderung ihrer Entwicklung (...) mit dem vorrangigen Ziel Kindeswohl“ zum Gegenstand hat (*R. E. López-Contreras*, *Interés superior de los niños y niñas*, S. 51 ff.).

¹²⁵ Das zeigt exemplarisch die kinderfreundliche Übersetzung der KRK durch Unicef, die Art. 3 KRK so zusammenfasst: „*Wenn Erwachsene Entscheidungen über Dich treffen, sollen sie zuerst daran denken, was das Beste für Dich ist. Alle Einrichtungen für Kinder müssen ihrem Wohl dienen.*“ *M. Freeman*, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, S. 61, stellt klar, dass „eine“ vorrangige Erwägung keine absolute Priorität meinen könne.

Vor diesem Hintergrund komme es weniger auf den genauen Inhalt von Artikel 3 Absatz 1 KRK als auf den genauen Inhalt von Artikel 24 Absatz 2 Charta an. Artikel 24 Absatz 2 Charta berücksichtige im Hinblick auf „vorrangig“ in der amtlichen deutschen Fassung stärker als die Übersetzung der KRK, dass es um „eine vorrangige Erwägung“ gehe. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass viele Staaten außerhalb Europas zum Teil ein anderes Verständnis von Artikel 3 Absatz 1 KRK aufwiesen, wie etwa Artikel 4 Absatz 1 der Afrikanischen Charta über die Rechte und das Wohl des Kindes¹²⁶ und die Rezeption von Artikel 3 Absatz 1 KRK in Lateinamerika¹²⁷ zeige. Sei aber für Deutschland ohnehin das europäische Verständnis von größerer praktischer Relevanz, wäre mit Artikel 24 Absatz 2 Charta eine kürzere und etwas klarere Formulierung vorhanden.

Die Auslegung von Artikel 24 Absatz 2 Charta richtet sich nach Unionsrecht. Die Charta bildet einen Bestandteil des Primärrechts und ist demgemäß wie anderes Primär- und Sekundärrecht letztverbindlich durch den EuGH auszulegen (Artikel 267 AEUV). Zwar nimmt die amtliche Erläuterung zu Artikel 24 Absatz 2 Charta inhaltlich auf Artikel 3 Absatz 1 KRK Bezug, ohne dies näher auszuführen.¹²⁸ Artikel 24 Absatz 2 Charta ist damit durch die KRK inspiriert,¹²⁹ aber inhaltlich nicht zwingend identisch. Der EuGH hatte aber bereits mehrfach Gelegenheit, sich zum Inhalt von Artikel 24 Charta und zu dem Gebot zur Berücksichtigung des Kindeswohls zu äußern.¹³⁰ Für einen Teil der Arbeitsgruppe lässt sich daraus ableiten, dass der Inhalt des internationalen Berücksichtigungsgebots jedenfalls in seiner unionsrechtlichen Rezeption hinreichend klar bestimmt ist. Aus seiner Sicht gehe das Berücksichtigungsgebot aus Artikel 24 Absatz 2 Charta in seiner Auslegung durch den EuGH, die auch das Bundesverwaltungsgericht teile¹³¹, nicht weiter als das sich aus den Grundrechten des Grundgesetzes ohnehin ergebende Gebot, die Grundrechte aller von einer staatlichen Entscheidung betroffenen Menschen zu berücksichtigen.

¹²⁶ Art. 4 Abs. 1 Afrikan. Charta der Rechte und des Wohls des Kindes: „*In all actions concerning the child undertaken by any person or authority the best interests of the child shall be the primary consideration.*“ Art. 3 Abs. 1 KRK lautet insoweit dagegen „*a primary consideration*“. Eine textlich noch stärkere Betonung des Rangs des Kindeswohls findet sich in Art. 38 (2) Verf Südafrika: „*A child's best interests are of paramount importance in every matter concerning the child.*“ (vgl. Anlage 4.8.).

¹²⁷ Das Amerikanische Übereinkommen über Menschenrechte (1969) enthält zwar Kinderrechte, nicht aber das Berücksichtigungsgebot zum Kindeswohl. In einigen Staaten ist es in den nationalen Verfassungen geregelt, so etwa in Bolivien, Kolumbien und Brasilien. Kolumbien und Bolivien haben jeweils einen „Vorrang der Rechte des Kindes gegenüber Rechten Erwachsener“ geregelt (Art. 44 Abs. 3 bzw. Art. 60). Brasilien sieht ein Gebot zur „absoluten Priorität, das Kindeswohl zu berücksichtigen“ vor (Art. 227), vgl. *R. Dixon/ M. Nussbaum*, Cornell Law Review 2012, S. 549, 568.

¹²⁸ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02), ABl. EU Teil C vom 14.12.2007, S. 17, s. auch oben unter Ziffer 2.1.1.3.

¹²⁹ EU Handbook relating to the rights of the child, S. 27.

¹³⁰ EuGH, Urteil vom 6. Juni 2013 – C-648/11 – juris, Rn. 57 ff.; EuGH, Urteil vom 6. Dezember 2012 – C-356/11 und C-357/11 – juris, Rn. 79 f.; EuGH, Urteil vom 22. Dezember 2010 – C-491/10 PPU – juris, Rn. 62 ff.; EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006 – C-540/03 – juris, Rn. 59 ff.

¹³¹ BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2013 – 10 C 16/12 – juris, Rn. 24. So auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29. November 2017 – 1 B 19.15 – juris, Rn. 43 m. w. N.

Ein anderer Teil der Arbeitsgruppe teilte diese Einschätzung bereits im Ausgangspunkt nicht. Er wies darauf hin, dass die zitierten Urteile des EuGH ganz überwiegend Einzelfallentscheidungen auf dem Gebiet des Aufenthaltsrechts beträfen, die sich weder im Kern mit Artikel 24 Absatz 2 Charta befassen noch eine allgemeingültige Aussage zu der Reichweite des Berücksichtigungsgebots enthielten. Den Entscheidungen lasse sich allenfalls entnehmen, dass die Vorrangsklausel keinen absoluten Vorrang des Kindeswohls fordere. Auch das Bundesverwaltungsgericht habe sich zu Artikel 24 Absatz 2 Charta bislang nicht näher geäußert. Die zitierte Entscheidung streife die Vorschrift nur ganz am Rande. Das Gericht leite primär aus der Richtlinie 2003/86/EG, daneben aus Artikel 6 GG und Artikel 8 EMRK eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten her, bei aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen mit Familienbezug das Kindeswohl angemessen zu berücksichtigen. Soweit es im selben Atemzug mit den vorgenannten Vorschriften auch Artikel 24 Absatz 2 Charta nenne, sei hiermit kein generalisierendes Begriffsverständnis die Vorrangsklausel betreffend verbunden. Aber selbst wenn die Vorrangsklausel entgegen dem zuvor Gesagten nach der Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG im Sinne von „angemessen zu berücksichtigen“ zu verstehen wäre, sei keineswegs gesichert, dass eine ähnliche Formulierung „*vorrangige Erwägung*“ oder „*vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt*“ im Grundgesetz nicht anders und zwar im Sinne eines absoluten, generellen Vorrangs vor anderen Interessen ausgelegt werde. Das könne die Gefahr einer Verschiebung der Abwägungslage mit sich bringen, wenn die Vorrangregelung des Kindeswohls Verfassungsrang erhalte.

2.3.3.3. Abgleich der diskutierten Regelungsvorschläge mit der Rechtsprechung des BVerfG und den unions- und völkerrechtlichen Vorgaben

Im nächsten Schritt untersuchte die Arbeitsgruppe die diskutierten Regelungsvorschläge darauf, ob sie die Rechtsprechung des BVerfG nur abbilden oder darüber hinausgehen und inwieweit sie den unions- und völkerrechtlichen Vorgaben entsprechen.

a) Regelungsvariante 1

„Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, als eine vorrangige Erwägung zu berücksichtigen.“

Die Regelungsvariante 1 beruht textlich auf der Abwägungsformel, die in Artikel 3 Absatz 1 KRK und in Artikel 24 Absatz 2 Charta enthalten ist, vereinfacht sie aber sprachlich. So wird

auf die Nennung der verschiedenen Stellen und Einrichtungen verzichtet. Für diese Vereinfachung spricht, dass Artikel 1 Absatz 3 GG den Kreis der Grundrechtsverpflichteten bezeichnet und keiner Wiederholung bedarf. Zugleich wird vermieden, private Einrichtungen unmittelbar einer Grundrechtsbindung zu unterwerfen. Im Übrigen liegt die Formulierung sprachlich näher an Artikel 24 Absatz 2 Charta als an Artikel 3 Absatz 1 KRK. Ein Teil der Arbeitsgruppe hielt diese sprachliche Nähe für wichtig, um eine Angleichung der Maßstäbe des Grundgesetzes an die Charta zu ermöglichen. Aufgrund dieser textlichen Nähe bestand in der Arbeitsgruppe Einigkeit darüber, dass die Regelungsvariante 1 den unions- und völkerrechtlichen Regelungen zum Kindeswohl entspricht und die textlichen Abweichungen im Wesentlichen nur in der Begrenzung des Anwendungsgebots auf den Staat bestehen.

Regelungsvariante 1 sieht inhaltlich eine staatliche Pflicht zur Abwägung mit dem Kindeswohl und seine Berücksichtigung vor, wenn Maßnahmen Kinder betreffen sollen. Aus Sicht eines Teils der Arbeitsgruppe bildet diese Formulierung die Rechtsprechung des BVerfG nur ab, während ein anderer Teil der Arbeitsgruppe annimmt, dass sie weiter geht.

Einigkeit bestand darin, dass die Abwägung mit dem Kindeswohl in staatlichen Entscheidungen jedenfalls in bestimmten Sachbereichen wie im Familienrecht, im Jugendstrafrecht, im Kinder- und Jugendhilferecht und im Schulrecht bereits grundgesetzlich vorgegeben ist. Meinungsverschiedenheiten bestanden im Hinblick darauf, ob sich aus der Anwendung des Abwägungsgebots in allen übrigen Sachbereichen, auch außerhalb des Kontextes der Eltern-Kind-Beziehung und der Elternverantwortung, sowie aus der Formulierung einer „*vorrangigen*“ Berücksichtigung eine Erweiterung gegenüber der Rechtsprechung des BVerfG ableiten lasse.

Die Befürworter der Auslegung der Formulierung als bloße Abbildung verwiesen darauf, dass das Kindeswohl im Begriffsverständnis eines Mindeststandards an Grundrechtsschutz nach der Rechtsprechung auch jetzt schon in allen Sachbereichen des Rechts angemessen zu berücksichtigen sei. Im Hinblick auf die „*vorrangige*“ Berücksichtigung wurde auf die Rechtsprechung des EuGH¹³² und des BVerwG¹³³ zu Artikel 24 Absatz 2 Charta Bezug genommen, die dem „*vorrangig*“ keinen absoluten Vorrang gegenüber anderen Belangen beimessen, sondern im Kern eine angemessene Berücksichtigung ausreichen ließen, woran sich auch bei einer

¹³² Z. B. EuGH, Urteil vom 6. Juni 2013 – C-648/11 – juris, Rn. 57 ff.

¹³³ Z. B. BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2013 – 10 C 16/12 – juris, Rn. 24; BVerwG, Beschluss vom 21. Juli 2015 – 1 B 26/15 –, juris: Orientierungssatz (Rn.5): „1. Art. 7 und 24 EUGrDRCh ist kein unbedingter Vorrang des Kindeswohls vor entgegenstehenden öffentlichen Interessen zu entnehmen.“

Festschreibung von „*vorrangig*“ im Text des Grundgesetzes nichts ändern. Diese Interpretation teile auch der EGMR.¹³⁴ Sie stelle zugleich eine häufige Lesart der KRK/Charta in anderen Vertragsstaaten dar, und dies unabhängig von der Stärke der Formulierung des Gewichts des Kindeswohls im jeweiligen Verfassungstext und von der die Verfassung umgebenden Rechtsordnung.¹³⁵ Auch der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, der eine Stärkung des innerstaatlichen Geltungsstands der KRK in Deutschland fordert,¹³⁶ stelle klar, dass „*vorrangig*“ nicht mit „*Vorrang vor allen Belangen*“ gleichzusetzen sei.¹³⁷

Darüber hinaus betonte ein großer Teil der Arbeitsgruppe, dass sich aus der Verankerung des Berücksichtigungsgebots im Text des Grundgesetzes auch deshalb keine inhaltliche Maßstabsverschiebung ergebe, weil die Formulierung lediglich Maßstäbe wiederhole, die weitgehend ohnehin bereits für Deutschland gelten. Zwar sei der Anwendungsbereich von Artikel 24 Absatz 2 Charta im Hinblick auf das staatliche Handeln deutscher Stellen begrenzt, weil die Charta nach ihrem Artikel 51 nur auf Handlungen der Unionsorgane (einschließlich der Mitwirkung deutscher Stellen im Rat) und innerstaatlich nur auf die Durchführung von Unionsrecht anwendbar sei. Der EuGH verstehe den Bereich der Durchführung von Unionsrecht aber grundsätzlich weit und schließe insbesondere auch Sachgebiete ein, in denen der Mitgliedstaat Befugnisse aus dem Primärrecht ausübe oder Handlungsspielräume des Sekundärrechts ausschöpfe. Darüber hinaus binde Artikel 3 Absatz 1 KRK, der nach Artikel 59 Absatz 2 GG – wie der andere Teil der Arbeitsgruppe betone – „nur“ im Range eines einfachen Bundesgesetzes gelte, nur den Bundesgesetzgeber formal nicht (wohl aber Verwaltung und Rechtsprechung des Bundes wie auch die Länder insgesamt). Landesrecht, das der KRK entgegensteht, werde nach Artikel 31 GG gebrochen. Und auch der Bundesgesetzgeber sei nicht frei. Das BVerfG habe für die KRK ebenso wie für die EMRK den Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung herangezogen. Danach seien sowohl andere Bundesgesetze als auch die Grundrechte des Grundgesetzes und das Rechtsstaatsprinzip, soweit methodisch zulässig, unter Berücksichtigung auch der KRK auszulegen. Die Aufnahme des Kindeswohls in Form der Regelungsvariante 1 würde daher keine gravierenden verfassungsrechtlichen Folgeprobleme aufwerfen.¹³⁸

¹³⁴ Z. B. EGMR, *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*, App. No. 41615/07, 6. Juli 2010, §§ 131 ff.

¹³⁵ Vgl. dazu die Ausführungen im Anhang 4.8. in der Einzelübersicht zu Österreich, Irland, Norwegen, Belgien und Südafrika.

¹³⁶ Abschließende Bemerkungen zum 3./4. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der VN-Kinderrechtskonvention, Nr. 10.

¹³⁷ Committee on the Rights of the Children, 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), CRC/C/GC/14, Rn. 39.

¹³⁸ F. Wapler, Kurzgutachten, 2017, S. 7.

Die übrigen Mitglieder der Arbeitsgruppe betonten die Eigenständigkeit deutscher Verfassungsauslegung und die Gefahr, die von der Verwendung neuer bzw. mehrdeutiger Begriffe ausgehe. Die Wiederholung von Inhalten der KRK im Grundgesetz hebe diese Inhalte normhierarchisch auf eine höhere Stufe, ohne dass es hierfür eine völkerrechtliche Notwendigkeit gebe. Zugleich ändere sich ggf. der Inhalt durch diese Wiederholung, weil eine einzelne Bestimmung der KRK aus ihrem Kontext herausgenommen werde. Eine solche Regelung wäre dann keine bloße Wiederholung, sondern im neuen Kontext des Grundgesetzes autonom auszulegen.

Dabei ergeben sich aus Sicht dieses Teils der Arbeitsgruppe verschiedene Unklarheiten: Zunächst sei eine Auslegung von „*vorrangig*“ als „angemessen“ keineswegs sicher. Der Wortlaut lege als Neunormierung in deutscher Sprache zunächst einmal eine Höhergewichtung nahe. Richtig sei zwar, dass „*vorrangig*“ nicht mit „Vorrang vor allen Belangen“ gleichzusetzen sei. Das Kindeswohl habe damit keinen absoluten Vorrang in dem Sinne, dass es sich stets durchsetzen oder stets als einziger Belang von höchstem Rang angesehen werden müsse. Als „*vorrangig*“ zu berücksichtigender Belang sei das Kindeswohl aber unter allen aufeinander treffenden widerstreitenden Belangen ein herausragender, besonders hervortretender Belang.¹³⁹ Sollte das Kindeswohl trotz der Verpflichtung zu seiner vorrangigen Berücksichtigung zurücktreten, bedürfe dies eingehender Begründung. Nicht ausreichend sei, dass ein Zurücktreten des Kindeswohls gegenüber Belangen Dritter oder der Allgemeinheit nach der hierfür gegebenen Begründung vertretbar, nachvollziehbar oder plausibel erscheine. Vielmehr müsse sich aus der Begründung ohne vernünftigen Zweifel ergeben, dass das Kindeswohl in Anbetracht aller Umstände eindeutig zurücktreten müsse.¹⁴⁰ Gehe man entgegen dem zuvor Gesagten davon aus, dass „*vorrangig*“ entgegen dem Wortlaut als „angemessen“ zu verstehen sei, gebe es jedenfalls keinen Grund, einen solchermaßen missverständlichen Begriff in das Grundgesetz zu übernehmen, wenn zugleich ein unmissverständlicher Begriff, der das Gewollte klar zum Ausdruck bringe („angemessen“), zur Verfügung stehe. Unabhängig davon gehe die Kombination einer bloßen Betroffenheit in Belangen (und nicht in Rechten) mit einer Pflicht zur Berücksichtigung des Kindeswohls ebenfalls im Verständnis von Belangen über die Rechtsprechung hinaus. Unklar sei beispielsweise auch, ob die Betroffenheit unmittelbar sein müsse. Ein Teil der Arbeitsgruppe verwies insofern darauf, dass letztlich jede Entscheidung mittelbar Kinder betreffe.

¹³⁹ Dederer, aaO, S. 304 m. w. N.

¹⁴⁰ Dederer, aaO, S. 317.

Das Kindeswohlprinzip in der Regelungsvariante 1 fände Anwendung bei „*allen Handlungen*“ des Staates, die ein Kind betreffen. Gemeint sind damit staatliche Entscheidungen und staatliche Handlungen aufgrund einer Entscheidung, wenn sie sich auf Kinder auswirken. In diesem Zusammenhang diskutierte die Arbeitsgruppe auch, ob die Bindungswirkung nur für Einzelakte der Verwaltung und Rechtsprechung oder darüber hinaus auch für die Gesetzgebung gelten solle. Ein Teil der Arbeitsgruppe sah eine Bindung der Gesetzgebung als kritisch an und verwies zudem darauf, dass der Begriff „*bei allem staatlichen Handeln*“ nicht ganz klar sei und es auch aufgrund dieser Wortwahl wiederum zu unklaren und gegebenenfalls unbeabsichtigten Weiterungen kommen könne. Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe ging demgegenüber davon aus, dass eine umfassende Bindung von Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung entsprechend Artikel 3 Absatz 1 KRK richtig sei und dem Verständnis von Artikel 1 Absatz 3 GG und damit der Rechtsprechung des BVerfG entspreche, ohne dass Weiterungen zu befürchten seien.

b) Regelungsvariante 2

„Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, wesentlich zu berücksichtigen.“

Die Regelungsvariante 2 ist eng an die Regelungsvariante 1 angelehnt, tauscht aber „*als eine vorrangige Erwägung*“ durch „*wesentlich*“ aus. Sie folgt damit dem Vorbild in Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 Verf HE in der seit November 2018 geltenden Fassung. Mit dieser Änderung versprechen sich die Befürworter innerhalb der Arbeitsgruppe, die sich aus dem Wort „*vorrangig*“ ergebenden Schwierigkeiten der Auslegung zu vermeiden. „*Wesentlich*“ sei als offen formulierter Wertungsbegriff im jeweiligen Kontext auszulegen und erlaube hinreichende Flexibilität. Zugleich bleibe deutlich, dass dem Wohl des Kindes bei Kinder betreffenden Maßnahmen im Ausgangspunkt eine hohe Bedeutung zukomme.

Ein Teil der Arbeitsgruppe ging davon aus, dass diese Formulierung der Rechtsprechung des BVerfG entspreche. Zwar verwende diese nicht das Wort „*wesentlich*“. Das Berücksichtigungsgebot betreffe aber Grundrechte des Kindes, die – wie Grundrechte Erwachsener – stets eine hohe und im Vergleich zu Rechtsgütern ohne Verfassungsrang auch eine höhere Gewichtung hätten. Innerhalb der jeweils abwägungsrelevanten Rechtsgüter von Verfassungsrang (Grundrechte und öffentliche Rechtsgüter von Verfassungsrang) sei durch „*wesentlich*“ keine Unterscheidung gefordert, wohl aber seien Gründe der Verwaltungspraktikabilität nicht gleichermaßen „*wesentlich*“.

Ein anderer Teil der Arbeitsgruppe hielt diese Auslegung nicht für zwingend. Er betonte, dass das Wort „*wesentlich*“ im Grundrechtsteil des Grundgesetzes neu wäre und seine Auslegung das BVerfG vor eine neue Aufgabe stellen würde. Dabei könnte die Abweichung von den Formulierungen der Artikel 3 Absatz 1 KRK und Artikel 24 Absatz 2 Charta als gewollte Abgrenzung verstanden werden und damit die Anlehnung an die Auslegungen dieser durch den EuGH und EGMR, wonach mit „vorrangig“ tatsächlich „angemessen“ gemeint ist, weniger wahrscheinlich sein. Vor allem aber gehe die Formulierung weiterhin in Anwendungsbereich und Reichweite über die Rechtsprechung des BVerfG hinaus, zumal schon die Betroffenheit beliebiger Belange des Kindes ausreiche, um das Gebot auszulösen.

c) Regelungsvariante 3

„Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das es unmittelbar in seinen Rechten betrifft, angemessen zu berücksichtigen.“

Auch die Regelungsvariante 3 lehnt sich an das Konzept eines Berücksichtigungsgebots an, wie es Artikel 3 Absatz 1 KRK und Artikel 24 Absatz 2 Charta zu Grunde liegt, weicht aber in seiner Formulierung noch stärker ab. Es vermeidet die Unstimmigkeit zwischen Singular und Plural beim Bezugspunkt des Kindeswohls, die den ersten beiden Regelungsvarianten eigen ist, und tauscht „*wesentlich*“ durch „*angemessen*“ aus. Zugleich verengt es den Anwendungsbereich auf eine unmittelbare Betroffenheit der Rechte des Kindes und soll dadurch sonstige Belange sowie Fälle einer nur mittelbaren Betroffenheit klar ausschließen.

Die Arbeitsgruppe ging davon aus, dass diese Formulierung die Rechtsprechung des BVerfG abbilde, ohne darüber hinaus zu gehen, auch wenn sich dieser Satz nicht 1:1 einer bestimmten Entscheidung des BVerfG entnehmen lasse. Er fasse dessen Rechtsprechung zusammen und verlange im Kern nicht mehr, als die Grundrechte des Kindes in der notwendigen kontextbezogenen Gewichtung der grundrechtlichen Gewährleistungen angemessen in die Abwägung einzubeziehen, wenn die Rechte des Kindes von einer staatlichen Maßnahme betroffen werden.

d) Regelungsvariante 4

„Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt [und fördert] die Grundrechte und das Wohl des Kindes.“

Die Regelungsvariante 4 wählt als textlichen Ausgangspunkt nicht die KRK oder die Charta, sondern ähnliche Formulierungen in Verfassungen der Länder bezogen auf die Rechte des Kindes¹⁴¹ und fügt das Wohl des Kindes hinzu.¹⁴²

Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe ging davon aus, dass diese Formulierung weitgehend nur die Rechtsprechung des BVerfG abbildet. Kritisch verblieb insoweit ein anderer Teil der Arbeitsgruppe, der darauf verwies, dass die primäre Verantwortung mit Blick auf das Kindeswohl weiterhin bei den Eltern liegen und eine ungewollte Verschiebung hin zu einer gleichberechtigten oder primären Verantwortung des Staates für das Kindeswohl vermieden werden solle. Im Hinblick auf die „Förderung“ des Wohls des Kindes ist ein Teil der Arbeitsgruppe der Auffassung, dass die Rechtsprechung eine Förderung bisher nicht verlangt, wie dies auch bei der Grundrechtssubjektivität thematisiert wurde. Für einen Teil der Arbeitsgruppe führt die Kombination von „Grundrechten“ und „Wohl“ des Kindes in einem Satz zu Zweifeln am Verständnis des Kindeswohls als bloßen grundrechtsbezogenen Mindeststandard. Geht das Kindeswohl aber über die Grundrechte hinaus, könnte dies jedenfalls dort neue Maßstäbe setzen, wo das einfache Recht bisher keinen höheren Kindeswohlstandard vorsehe.

Im Hinblick auf die unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben geht ein Teil der Arbeitsgruppe davon aus, dass die Regelungsvariante 4 hinter Artikel 3 Absatz 1 KRK und Artikel 24 Absatz 2 Charta zurückbleibe. Zwar werde das Kindeswohl überhaupt erwähnt und außerhalb des rein innerfamiliären Kontextes in Bezug genommen, da die staatliche Gemeinschaft das Wohl des Kindes überhaupt und generell zu achten, zu schützen und – erforderlichenfalls – zu fördern habe. Dies bleibe aber hinter dem Regelungsziel der KRK und der Charta zurück, das Wohl des Kindes bei Maßnahmen betreffend das Kind vorrangig bzw. angemessen zu berücksichtigen. Der übrige Teil der Arbeitsgruppe teilte diese Bedenken nicht. Achtung, Schutz und Förderung des Wohls des Kindes schlossen jedenfalls die angemessene Berücksichtigung bei staatlichem Handeln ein.

Bei Verzicht auf die „Förderung“ in Bezug auf das Wohl des Kindes hält ein Teil der Arbeitsgruppe das Berücksichtigungsgebot aus KRK und Charta für unvollständig abgebildet. Der übrige Teil der Arbeitsgruppe geht davon aus, dass auch „Anspruch und Schutz“ des Wohls des Kindes die notwendige Schaffung der Voraussetzungen für eine kindgerechte Entwicklung

¹⁴¹ Vgl. Art. 13 Verf BE, Art. 25 Verf HB, Art. 6 Verf NW u. a.

¹⁴² Eine – anders formulierte – Kombination von Rechten und Wohl des Kindes findet sich in Art. 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 Verf NW: „*Staat und Gesellschaft schützen sie vor Gefahren für ihr körperliches, geistiges und seelisches Wohl. Sie achten und sichern ihre Rechte, tragen für altersgerechte Lebensbedingungen Sorge und fördern sie nach ihren Anlagen und Fähigkeiten.*“

einbeziehen, so dass sich daraus das Gebot der Berücksichtigung kindlicher Bedarfe im Rahmen staatlicher Entscheidungen ableiten ließe.

Insgesamt wurde diese Textvariante nur von einem kleinen Teil der Arbeitsgruppe befürwortet.

2.3.3.4. Weitere Diskussion der Regelungsvarianten

Die Arbeitsgruppe diskutierte zudem darüber, welche weiteren Wirkungen die einzelnen Regelungsvarianten haben könnten und wie sie sich insoweit unterscheiden. Dabei ging es einerseits um das Herausgreifen einzelner Inhalte der KRK bzw. der Charta, andererseits um die möglichen Auswirkungen einer Kindeswohlregelung auf das Elternrecht.

a) Isoliertes Herausgreifen des Kindeswohls aus der KRK bzw. der Charta

Ein Teil der Arbeitsgruppe wies darauf hin, dass die Verankerung des Kindeswohls in der Form eines Berücksichtigungsgebots in Anlehnung an Artikel 3 Absatz 1 KRK und Artikel 24 Absatz 2 Charta einen einzelnen Inhalt der Kinderrechte herausgreife, die anderen Inhalte der Kinderrechte aber nicht nur nicht mit übernehme, sondern durch das Herausgreifen möglicherweise abwerten könne. Zudem wäre mit dem Herausgreifen des Kindeswohls auch eine inhaltliche Änderung verbunden, weil sowohl die KRK als auch die Charta weitere Kinderrechte enthielten und jeweils kohärent auszulegen seien. Dabei führte dieser Teil der Arbeitsgruppe insbesondere folgendes aus:

Eine wesentliche/vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, sei zwar in Artikel 3 Absatz 1 KRK, Artikel 24 Absatz 2 Charta sowie einigen Landesverfassungen niedergelegt.

Die KRK enthalte aber – wie oben ausgeführt (Ziffer [2.1.1.4.](#)) – einen ganzen Katalog an Kindergrundrechten. Sie folge damit einem Regelungsanliegen, das sich erheblich vom System des Grundgesetzes unterscheide. Die Konvention suche, die Signatarstaaten in die Pflicht zu nehmen und Kinder durch spezielle Grundrechte zu schützen (Art. 6-17, 19, 28-31, 37 und 40 KRK). Hinzu träten Vorgaben, um Sondersituationen zu verhindern oder in diesen Schutz zu gewähren – die dramatischen Fälle sind Misshandlung und Folter, Flucht und wirtschaftliche oder sexuelle Ausbeutung, Entführung oder Kinderhandel (Art. 19-27, 32-36, 38-39 KRK). Dieser Katalog richte sich zum einen an Signatarstaaten mit sehr unterschiedlichen rechtsstaatlichen Ausprägungen und sehr unterschiedlichen Anschauungen über die Rechte der Kinder.

Zum anderen beruhe dieser Katalog auf der Verbindung von Kinderrechten (Artikel 1), dem Verbot der Diskriminierung von Kindern (auch untereinander) (Artikel 2), dem Grundsatz des Kindeswohls und der Schutzbedürftigkeit des Kindes (Artikel 3), dem Grundsatz der wachsenden Selbstbestimmungsfähigkeit des Kindes (Artikel 5) und dem Grundsatz der vorrangigen Elternverantwortung gegenüber Staatsverantwortung (Artikel 5 und 18). Diese Grundsätze stünden vor dem Katalog der einzelnen Kinderrechte und bestimmten dessen Auslegung ebenso mit, wie ihr Gehalt umgekehrt durch den Katalog der Kinderrechte bestimmt werde. Das Kindeswohl sei danach ein prägendes Element der KRK, das im Kontext der übrigen Bestimmungen der KRK zu verstehen sei. Daraus ergebe sich nach Ansicht dieses Teils der Arbeitsgruppe das Problem, dass das Kindeswohl bei einer an die völker- bzw. unionsrechtlichen Regelungen angelehnten Formulierung – wie insbesondere Regelungsvarianten 1 und 2¹⁴³ im Unterschied zur Regelungsvariante 4¹⁴⁴ – alle diese Kinderrechte einbeziehen könne. Zudem sei es widersprüchlich, wenn einerseits die Eigenständigkeit deutscher Verfassungsinterpretation betont, andererseits aber gerade die Annäherung an die internationalen Kodifikationen gesucht werde.

Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe teilte diese Einschätzung nicht. Denn wenn die Verankerung nur einen der Grundsätze der KRK betreffe, würde damit gerade nicht die ganze KRK in der Verfassung verankert.¹⁴⁵ Zudem sei es wenig wahrscheinlich, dass aus der Anlehnung der Formulierung an diejenige der Charta und der KRK zwingend das Begriffsverständnis des internationalen Rechts inkorporiert und das anerkannt offene Begriffsverständnis zugleich durch eine Festlegung auf ein Verständnis der Verwirklichung aller Konventionsrechte ersetzt werde. Überdies seien auch die Kinderrechte der KRK, die im deutschen Recht bisher nur den Status eines einfachen Gesetzes haben, in ihrem Wesenskern den Grundrechten zu entnehmen. Die Reichweite ihres Schutzes sei Gegenstand des einfachen Rechts. Das zeige sich insbesondere bei den Schutzrechten des Kindes aus Artikel 32-36 KRK, die alle einen grundrechtlichen Mindestgehalt (Schutz des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit, der Freiheit der Person und der Entwicklung der Persönlichkeit) aufwiesen, in ihrer konkreten Reichweite oberhalb des Mindestgehalts aber durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Vor diesem Hintergrund hielt dieser Teil der Arbeitsgruppe das Herausgreifen des Kindeswohls nicht für problematisch.

¹⁴³ Regelungsvarianten 1 und 2: *„Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, als eine vorrangige Erwägung zu berücksichtigen.“* bzw. *„Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, wesentlich zu berücksichtigen.“*

¹⁴⁴ Regelungsvariante 4: *„Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt [und fördert] die Grundrechte und das Wohl des Kindes.“*

¹⁴⁵ Dazu bedürfte es einer Regelung, die die ganze KRK einbezieht und ihr Vorrang vor Gesetzen oder Verfassungsrang verleiht.

b) Auswirkungen auf das Elternrecht

Ein Teil der Arbeitsgruppe befürchtete bei einer an völker- bzw. unionsrechtlichen Regelungen orientierten Kindeswohlregelung im GG Verschiebungen im Wertungsgefüge sowohl zwischen Eltern und Kind, aber auch im Verhältnis zu Dritten. Die KRK liste einzelne Rechte und Zusammenhänge in völlig anderer Systematik in vielen Artikeln auf. Das Herausgreifen einer Formulierung sei damit verkürzend. Bisher seien die Regelungen betreffend das Kindeswohl als einfaches Recht (KRK) nur unter der Maßgabe des verfassungsrechtlich garantierten Elternrechts anzuwenden. Das elterliche Erziehungsprimat könnte zugunsten des Staates relativiert werden, wenn die Berücksichtigung des Kindeswohls nun bei allem staatlichen Handeln zu einer gleichrangigen verfassungsrechtlichen Pflicht erhoben werde. Selbst nach den Ausführungen der Befürworter einer weitergehenden Kindeswohlregelung erscheine die Gefahr einer Beeinträchtigung des Elternrechts möglich, wenn das Berücksichtigungsgebot im Sinne von „für jedes Kind das Bestmögliche“ verstanden werde oder dem Staat anstelle der Eltern diese Vorgabe gestattet werde. Eine solche Gefahr dränge sich insbesondere bei einer starken Formulierung wie „*vorrangig*“ oder „*wesentlich*“ geradezu auf. Zudem habe der Begriff des Kindeswohls aus verfassungsrechtlicher Sicht bisher vor allem im Kindschaftsrecht des BGB und damit korrelierend im Recht der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII eine Rolle gespielt. Es stehe damit in einem engen Zusammenhang mit der elterlichen Sorge. Dem Staat komme nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG lediglich eine überwachende Funktion zu (Wächteramt). Folglich sei dem Staat nach dem bisherigen Verständnis des Grundgesetzes die Berücksichtigung des Kindeswohls nicht in eigener Verantwortung übertragen, sondern lediglich als Korrektiv, falls die in erster Linie verantwortlichen Eltern ihren Pflichten nicht nachkommen und das Kindeswohl gefährden. Die Schutzpflichten der Eltern gegenüber dem Kind einerseits und des Staates gegenüber dem Kind andererseits seien weder inhaltsgleich noch gleichrangig.¹⁴⁶ Sei aber das Kindeswohl – wie es die Vorschläge vorsehen – bei allem staatlichen Handeln zu berücksichtigen, werde das Kindeswohl vom Elternrecht gelöst und trete somit neben dieses. Dies könne das bisherige Verhältnis zwischen Eltern und Kindern nachhaltig tangieren. Der Staat – dem insofern nunmehr eine eigene Verantwortung zukäme – könnte insoweit versucht sein, seine Vorstellungen vom Kindeswohl gegen die der Eltern auszutauschen und damit in den Pflege- und Erziehungsauftrag der Eltern einzugreifen. Da es sich beim Begriff des Kindeswohls um einen unbestimmten Rechtsbegriff handele, der entsprechend auslegungsbedürftig sei, könnten die Vorstellungen der Eltern und des Staates auseinandergehen, was aber nach derzeitiger Rechtslage ein staatliches Einschreiten erst dann rechtfertige, wenn das Kindeswohl gefährdet werde. Es fände im Ergebnis eine Umkehrung des Verhältnisses „*von elterlicher Erziehungsverantwortung und (subsidiärem) staatlichem*

¹⁴⁶ H. Radtke, DRiZ 2019, S. 56, 58.

„Wächteramt“ statt und würde „*letztlich den Staat zum eigentlichen Erziehungsträger [...] machen*“.¹⁴⁷ Eine Kindeswohlverpflichtung, die verfassungsrechtlich selbstständig neben die Pflege und Erziehung durch die Eltern trete, drohe den Staat außerhalb seines Wächteramtes auf den Plan zu rufen und dann die Elternverantwortung zu relativieren.¹⁴⁸

Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe hielt dem entgegen, dass diese Diskussion spätestens mit der Zurücknahme der Vorbehalte gegen die KRK im Jahre 2010 überholt sei, weil das Berücksichtigungsgebot für das Kindeswohl bei allem staatlichen Handeln und in allen Rechtsbereichen bereits Bestandteil des Bundesrechts, wenn auch nicht des Bundesverfassungsrechts, sei. Das Kindeswohl sei als Rechtsbegriff auch im Schulrecht¹⁴⁹, im Kindertagesstättenrecht¹⁵⁰ und in anderen Rechtsbereichen verankert, in denen der Staat typischerweise unmittelbar für Kinder relevante Entscheidungen treffe. Im weiteren Sinne sei auch die Berücksichtigung der Kindergrundrechte im Staatsangehörigkeitsrecht,¹⁵¹ im Jugendstrafrecht,¹⁵² im Sozialrecht außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe¹⁵³ und im allgemeinen Strafrecht (Kinder als Opfer)¹⁵⁴ vorgesehen und insoweit das Wohl des Kindes relevant. Dass die Erziehungsverantwortung für das Kind zwar vorrangig, aber nicht allein die Eltern, sondern auch den Staat treffe, habe das BVerfG schon vor langer Zeit geklärt.¹⁵⁵ Jenseits der eigentlichen Erziehung sei der Staat auch nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung verpflichtet, die Bedingungen für ein gesundes Aufwachsen und die Entwicklung der Persönlichkeit des Kindes zu sichern. Dazu gehöre selbstverständlich auch die Berücksichtigung des Kindeswohls bei staatlichen Entscheidungen, die allgemeine Fragen des Zusammenlebens ordnen und bei denen eine Einmischung des Staates in die Elternverantwortung nicht in Rede stehe. So sei es beispielsweise in Deutschland keine Option, die Straßenverkehrsordnung ohne Rücksicht auf die Belange der Kinder zu gestalten und zu erwarten, dass die Eltern im Rahmen ihrer Verantwortung alle denkbaren Verkehrssituationen für ihr Kind so regeln, dass es keinen Schaden erleide. Vielmehr müsse der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber selbstverständlich die grundrechtlichen Schutzpflichten für jeden Menschen und damit auch für Kinder erfüllen. Auch in den

¹⁴⁷ R. Wiesner, ZKJ 2008, S. 225.

¹⁴⁸ G. Kirchhof, NJW 2018, S. 2690, 2693.

¹⁴⁹ Beispielsweise in § 107 Abs. 4 SchulG BE; § 50a SchulG SN; § 1 Abs. 4a SchulG ST; § 3 SchulG HE; § 42 Abs. 6 SchulG NW; § 59 Abs. 5 SchulG NI; Art. 98 und 110 BayEUG; § 49 Abs. 1 SchulG MV.

¹⁵⁰ Beispielsweise in § 1 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz BB.

¹⁵¹ Z. B. in § 19 StAG, § 35 Abs. 5 Satz 2 StAG (dort ausdrücklich „Kindeswohl“).

¹⁵² Z. B. in § 48 JGG; § 51 Abs. 2 Nr. 3 JGG („Wohl des Angeklagten“); § 89c JGG. Dazu gehört auch § 26 GVG, der im Interesse von verletzten Kindern und Jugendlichen die Zuständigkeit des Jugendgerichts in Jugendschutzsachen vorsieht.

¹⁵³ Z. B. in § 21 Abs. 3 SGB II; § 28 SGB II; § 26 SGB V; § 1 Satz 2 SGB IX; § 4 Abs. 3 SGB IX; § 34 SGB XII.

¹⁵⁴ §§ 170 und 171 StGB, § 221 Abs. 2 Nr. 1 StGB und weitere kinderspezifische Tatbestände. Darüber hinaus bestehen im Interesse des Wohls des Kindes auch Anzeigepflichten bei Entdeckung einer Misshandlung oder eines Missbrauchs, vgl. etwa § 34 Krankenhausentwicklungsgesetz BB.

¹⁵⁵ Vgl. oben unter Ziffer 2.2.3.2. a) und 2.3.3.1., BVerfGE 34, 165, 182; BVerfGE 133, 59 (Rn. 42).

Bereichen des Schulwesens und des Jugendstrafrechts, in denen der Staat eine eigenständige Erziehungsverantwortung habe, sei der Gedanke des Kindeswohls verankert, ohne dadurch die Elternverantwortung zu relativieren. Eine Beeinträchtigung für die Elternverantwortung sei erst dann denkbar, wenn nicht nur ein Gebot der Berücksichtigung des Kindeswohls bei staatlichen Entscheidungen – das nicht neu sei –, sondern zugleich ein Begriffsverständnis des Kindeswohls verankert würde, das für jedes Kind das Bestmögliche (die „beste“ Ernährung, die „beste“ Bildung usw.) vorgeben oder dem Staat anstelle der Eltern diese Vorgabe erlauben würde. Das sei aber nicht Gegenstand des vorgeschlagenen Berücksichtigungsgebots.

Vielmehr gehe es darum, die grundrechtlich geschützten Belange der Kinder bei staatlichen Entscheidungen, die allein von Erwachsenen getroffen werden, überhaupt zur Kenntnis zu nehmen und in die Abwägung einzubeziehen. Für den engeren Bereich der Sicherstellung einer hinreichend verantwortlichen elterlichen Fürsorge für das Kind sei die Orientierung am Kindeswohl und dessen Gehalt bereits durch die bisherige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt, daran würde das neue Gebot nichts ändern. Im Übrigen sei für diesen Teil der Arbeitsgruppe nicht erkennbar, dass in Bezug auf die Abgrenzung zum Elternrecht ein wesentlicher Unterschied zwischen den diskutierten Regelungsvarianten bestehe.

Um den geäußerten Befürchtungen entgegen zu treten, wurde aus der Arbeitsgruppe zudem vorgeschlagen, den Verfassungstext zur Beachtung des Kindeswohls (bzw. das Kindergrundrecht insgesamt) um folgenden Satz zu ergänzen: *„Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern bleiben unberührt“*. Dieser Satz entspricht Artikel 4 Satz 4 Verf HE. Auf diese Art könne sichergestellt werden, dass es zu keiner Verschiebung des Wächteramtes zu Lasten der Eltern kommt und der diesbezügliche Status Quo beibehalten werden kann.

Die Zielrichtung des Vorschlags entspricht insbesondere der unstreitigen Prämisse der Arbeitsgruppe, das in der Rechtsprechung des BVerfG austarierte Verhältnis zwischen Kinderrechten und Elternrechten nicht zu ändern (vgl. oben Ziffer [2.1.2.](#)). Gegen die Aufnahme einer solchen Formulierung in den Text des Grundgesetzes spricht jedoch, dass ein solcher Vorbehalt hier unüblich wäre: Soweit Grundrechtsgewährleistungen kollidieren, werden entsprechende Konflikte nach dem Grundsatz der „Einheit der Verfassung“ im Wege der praktischen Konkordanz gelöst¹⁵⁶, auch ohne dass der Text des Grundgesetzes dies für einzelne Situationen explizit festlegen würde. Welchen Gehalt Eltern- und Kindergrundrechte nach einer möglichen Änderung hätten, hinge zudem allein von der Auslegung der materiellen Gewährleis-

¹⁵⁶ Vgl. nur *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl. 2018, Vor Art. 1 (Rn. 124) m. w. N.

tungen ab. Dazu könnte der vorgeschlagene rein formelle Vorbehalt nichts beitragen. Entscheidend sei vielmehr die sorgsame Formulierung der neuen Regelungen einschließlich ihrer Begründung.

c) Auswirkungen auf die Grundrechte Dritter und auf andere Rechtsgüter von Verfassungsrang

Ein Teil der Arbeitsgruppe äußerte zudem die Kritik, dass sich die Verankerung eines allgemeinen Berücksichtigungsgebots für das Kindeswohl nachteilig auf die Rechte Dritter – anderer als der Eltern – auswirken und diese ggf. beeinträchtigen könne. Eine wesentliche oder gar vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls füge sich nicht in das bestehende – dem Grundgesetz zugrunde liegende – System der praktischen Konkordanz ein, wonach die kollidierenden Verfassungsrechtsgüter im Ausgangspunkt gleichwertig sind und nur nach Maßgabe der Umstände des jeweiligen Einzelfalls gegebenenfalls zurückstehen müssen. Eine Gewichtsanzordnung oder gar ein Vorrang-Nachrang-Verhältnis bestehe nach dem Grundgesetz nicht. Mit der Verankerung eines Abwägungsüberhangs (wesentliche/vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft) würde sich die Arbeitsgruppe von der selbst gesetzten Prämisse lösen, keine weitergehende Rechtsstellung des Kindes in der Verfassung vorzusehen. Mit der „Hochzoning“ des in Artikel 3 Absatz 1 KRK nur einfachgesetzlich geregelten Abwägungsüberhangs in die Verfassung werde das gesamte einfache Recht verfassungsrechtlich überlagert. Dem Abwägungsüberhang werde durch seine (normhierarchische) Höherrangigkeit eine besondere Wirkkraft eingeräumt. Er werde im Rahmen von Ermessensentscheidungen und Entscheidungen mit Beurteilungsspielraum, die Kinder betreffen, erheblichen Einfluss auf die Gesetzes- und Rechtsanwendung haben.

Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe sah eine solche Möglichkeit nicht. Soweit aus der Verwendung der Wörter „vorrangig“ oder „wesentlich“ Zweifel an dem Bedeutungsgehalt des Berücksichtigungsgebots entstünden, seien diese jedenfalls im Hinblick auf Artikel 24 Absatz 2 Charta durch die Rechtsprechung des EuGH im Kontext der Charta ausgeräumt, hier könne eine ähnliche Rechtsprechung des BVerfG im Kontext des Grundgesetzes erwartet werden. Daran werde angeknüpft. Die praktische Konkordanz sei durch ein Berücksichtigungsgebot nicht gefährdet, das sei vielmehr ihr Gegenstand. Zudem bestehe schon heute nach dem Grundgesetz kein völliger Gleichrang der kollidierenden Verfassungsrechtsgüter in Bezug auf die Grundrechte (auch untereinander), weil die Rechtsprechung den einzelnen Grundrechten

– unabhängig vom jeweiligen Grundrechtsträger – ein unterschiedliches Ausgangsgewicht beizumessen (Würde und Leben als „Höchstwerte“¹⁵⁷, den Kernbereich privater Lebensgestaltung als einen dem Staat nicht verfügbaren Menschenwürdekern¹⁵⁸, körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person als „besonders gewichtige Rechtsgüter“¹⁵⁹, und eine im Vergleich dazu niedrige Einstufung von Eigentum, Erbrecht und Sachwerten¹⁶⁰ oder der Handlungs- und Vertragsfreiheit). Das Kindeswohl könne daher gegenüber bestimmten anderen Belangen und Grundrechten einen Vorrang aufweisen und damit gleichwohl dem System der praktischen Konkordanz entsprechen. Da das Berücksichtigungsgebot eine Ermittlung des Kindeswohls im konkreten Entscheidungszusammenhang fordere, sei sichergestellt, dass zugleich betroffene Grundrechte Dritter ebenfalls angemessen in die Abwägung einbezogen und nicht von vornherein durch das Kindeswohl verdrängt werden. Nicht zuletzt sei festzuhalten, dass selbst eine ausdrückliche Vorrangregelung zum Kindeswohl, wie sie Österreich¹⁶¹, Belgien¹⁶² und Südafrika¹⁶³ in ihren Verfassungen verankert haben, von der jeweiligen nationalen Rechtsprechung unabhängig voneinander als Berücksichtigungsgebot ohne absoluten Vorrang ausgelegt worden sei. In Norwegen sei auch den Worten „*grunnleggende hensyn*“ bzw. „*grundlegende Sichtweise*“ keine generell höherrangige Bedeutung beigemessen worden.¹⁶⁴ Wenn es ungeachtet aller sprachlichen und kulturellen Unterschiede verschiedenen Rechtsordnungen sowie dem EuGH, dem EGMR und dem Bundesverwaltungsgericht gelinge, pragmatisch mit einer solchen Formulierung zum Kindeswohl umzugehen und praktische Konkordanz sowie Gleichrang der Grundrechte der Eltern und Dritter zu bewahren, sei es unwahrscheinlich, dass allein das BVerfG eine andere Auslegung wählen werde.

¹⁵⁷ BVerfGE 115, 25, 45 m. w. N. zum Leben; für die Würde ergibt sich dies aus der Unantastbarkeit.

¹⁵⁸ BVerfGE 141, 220 (Rn. 120) m. w. N.

¹⁵⁹ BVerfGE 141, 220 (Rn. 108) m. w. N.

¹⁶⁰ Vgl. z. B. BVerfGE 141, 220 (Rn. 108) m. w. N.

¹⁶¹ Vgl. Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11. Dezember 2014 – G 18/2014-14, Rn. 40 ff.

¹⁶² Vgl. nur Cour constitutionnelle, Arrêt n° 11/2018 vom 1. Februar 2018, dort unter B.4.2. und Arrêt n° 102/2015 vom 2. Juli 2015, dort unter B.8. und B.9.

¹⁶³ Vgl. nur Constitutional Court, *S v T and another*, CCT 53/00, Urteil vom 4. Dezember 2000, Rn. 26 ff.; *De Reuck v Director of Public Prosecutions (Witwatersrand Local Division)* CCT 5/03, vom 15. Oktober 2003, Rn. 55.

¹⁶⁴ Vgl. Norges Høyesterett, Urteil vom 26. Juni 2015, HR-2015-01369-A, Rechtssache 2015/660, Rn. 14; Urteil vom 6. Februar 2015, Rechtssache 2014/1787 „Ruanda“, HR-2015-00289-A, Rn. 67 und 75 f.; Urteil vom 1. Juni 2018, Rechtssache 2017/2020, HR-2018-1014-A, Rn. 50 ff.

2.4. Staatsziel

Die Arbeitsgruppe erörterte zudem, ob zusätzlich zu dem im Koalitionsvertrag vereinbarten „Kindergrundrecht“ auch ein Staatsziel im Grundgesetz verankert werden kann bzw. soll und wie dieses ausgestaltet sein könnte.

2.4.1. Einführung

Zur Einführung in das Thema legte der Vorsitz der Arbeitsgruppe erneut ein Diskussionspapier ([Anlage 4.4.3.1.](#)) vor, das zunächst gewisse Unterscheidungsmerkmale von Grundrechten und Staatszielen umriss und im Anschluss mögliche Inhalte und Formulierungen für ein Staatsziel skizzierte.

In Abgrenzung zu Grundrechten fehlt es bei bisherigen Staatszielen des Grundgesetzes an einem subjektiv berechtigten Individuum. Nach der Definition der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ sind Staatszielbestimmungen *„Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. Im Regelfall wendet sich eine Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber, ohne dass damit ausgeschlossen sein muss, dass die Norm auch eine Auslegungsrichtlinie für Exekutive und Rechtsprechung ist. Eine Staatszielbestimmung überlässt es der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt er die ihm eingeschärfte Staatsaufgabe durch Gesetz erfüllt und dabei etwa auch Ansprüche Einzelner auf öffentliche Leistungen oder gegen Dritte entstehen lässt.“*¹⁶⁵

Staatszielbestimmungen sind von den Gesetzgebungsaufträgen, die sich nur an den Gesetzgeber richten, von Programmsätzen mit bloßen Anregungen an den Gesetzgeber, in bestimmten Gebieten tätig zu werden, und von sozialen Grundrechten, die klagbare, individuelle Rechtspositionen schaffen, zu unterscheiden.¹⁶⁶ Sie können (nur) in begrenztem Umfang Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung sein.¹⁶⁷ So kann ein Staatsziel in der

¹⁶⁵ Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, Bundesminister des Inneren/Bundesminister der Justiz (1983), Rz. 7.

¹⁶⁶ Bericht der Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, BT-Drs.12/6000, S. 77.

¹⁶⁷ Vgl. BVerfGE 118, 79, 110 zu Art. 20a GG.

Regel nicht in einem Streitverfahren (Bund-Länder-Streit, Organstreit) als verletzt gerügt werden¹⁶⁸ und es begründet nach der Rechtsprechung des BVerwG auch keine subjektiven Rechte.¹⁶⁹ Demgegenüber ist es möglich, dass ein Staatsziel zur Auslegung der Grundrechte herangezogen wird. Jenseits der Frage der Justiziabilität ist ein Staatsziel in jedem Fall ein Auftrag an den Staat, ein Abwägungsbelang von Verfassungsrang und im Einzelfall je nach Abwägungsergebnis zur Rechtfertigung der Einschränkung anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und der Grundrechte geeignet.¹⁷⁰

Für die hiesige Diskussion wurde damit folgendes Verständnis zu Grunde gelegt:

- Ein Staatsziel sollte von einem Grundrecht möglichst klar abgegrenzt werden (können).
- Die bisherigen Staatsziele des Grundgesetzes sind nicht subjektiv einklagbar.
- Gleichwohl sind Staatsziele rechtlich relevante Vorgaben für den Staat mit objektiver Bindungswirkung. Sie bestimmen auch die Auslegung des Grundgesetzes mit.

Zur Illustration eines solchen zusätzlichen Staatsziels stellte der Vorsitz in seinem Diskussionspapier drei unterschiedliche Inhalte eines Staatsziels gegenüber: Kindgerechte Lebensbedingungen, Kinderfreundliche Gesellschaft und Teilhabe von Kindern an der Gesellschaft (vgl. [Anlage 4.4.3.1.](#)).

2.4.2. Diskussionsverlauf

Die Diskussion der Arbeitsgruppe zum Thema Staatsziel war zunächst von der grundsätzlichen Frage geprägt, ob ein zusätzlich aufgenommenes Staatsziel überhaupt ein sinnvolles Regelungselement darstellen und – entsprechend der einleitend genannten Vorgabe – hinreichend von einem Kindergrundrecht abgegrenzt werden kann.

Dabei bestand Konsens darüber, dass der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag („Kindergrundrecht“) mit der Verankerung nur eines Staatsziels nicht vollständig erfüllt würde. Die Frage des „Ob“ einer Staatszielbestimmung stellt sich daher nicht alternativ, sondern nur zusätzlich zur Verankerung eines Kindergrundrechts. Ein Teil der Arbeitsgruppe brachte zum Ausdruck, dass für ihn politisch eine alleinige Staatszielbestimmung als „kleinster gemeinsamer Nenner“ nicht akzeptabel sei und eher auf eine Aufnahme von Kinderrechten insgesamt verzichtet würde,

¹⁶⁸ BVerfGE 104, 238, 246.

¹⁶⁹ BVerwG, NJW 1995, 2648 ff.

¹⁷⁰ Vgl. BVerfGE 127, 293, 328 (Tierschutz); BVerfGE 118, 79, 110 (Umweltschutz).

als lediglich eine Staatszielbestimmung mitzutragen. Das BKAmt folgerte aus der Formulierung im Koalitionsvertrag („Kindergrundrecht“), dass die Verankerung eines zusätzlichen Staatsziels von diesem nicht umfasst sei.

Die Befürworter eines zusätzlichen Staatsziels erklärten, dass dieses die Grundrechte des Kindes flankieren und unterstützen könnte. Sie betonten zudem die unterschiedlichen Perspektiven. Denn ein Grundrecht verleihe dem Kind subjektive Rechte, während ein Staatsziel den Staat oder die Gesellschaft nur allgemein verpflichte. Eine Überschneidung mit den Kindergrundrechten könne vermieden werden, wenn Inhalte geregelt würden, die unabhängig von der Formulierung der Rechte des Kindes seien.

Demgegenüber verwies der andere Teil der Arbeitsgruppe auf die Möglichkeit, dass die Aufnahme eines Staatsziels die schon unmittelbar aus den Grundrechten erwachsenden staatlichen Schutzpflichten relativieren könnte. Eine Staatszielbestimmung wäre demnach allenfalls in dem Umfang unschädlich, in dem noch kein Schutz durch das Grundgesetz bestehe. Allerdings sei auch dann zu bedenken, dass eine vermehrte Festsetzung politischer Zielsetzungen den Gestaltungsspielraum des demokratischen Gesetzgebers einschränken könne und sich die Frage stelle, warum bestimmte Personengruppen in den Fokus des Gesetzgebers gerückt werden sollen, und andere Personengruppen nicht. Eine solche Kompetenzverschiebung sei für die Demokratie nicht förderlich.¹⁷¹

Trotz der unterschiedlichen Auffassungen und der zum Teil geäußerten Vorbehalte hinsichtlich des „Ob“ einer Regelung verständigte sich die Arbeitsgruppe darauf, sich im weiteren Verlauf auch über das „Wie“ einer Regelung auszutauschen. Die Grundsatzfrage des „Ob“ eines zusätzlichen Staatsziels sei dann später im Gesetzgebungsverfahren politisch zu klären. Hierzu stellte der Vorsitz die folgenden möglichen Formulierungen zur Diskussion in der Arbeitsgruppe (vgl. Vorsitzpapier Staatsziel, [Anlage 4.4.3.1.](#)):

- Regelungsvorschlag 1 (Kindgerechte Lebensbedingungen): „Die staatliche Gemeinschaft trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.“¹⁷²
- Regelungsvorschlag 2 (Kinderfreundliche Gesellschaft): „Die staatliche Gemeinschaft strebt eine kinderfreundliche Gesellschaft an.“

¹⁷¹ C. Hohmann-Dennhardt, FPR 2012, S. 185.

¹⁷² Wie Artikel 13 Absatz 1 Satz 2 Verf BE und Artikel 25 Absatz 1 Satz 2 Verf HB und ähnlich Artikel 4a Absatz 2 Satz 2 Verf NI und Artikel 6 Absatz 2 Satz 3 Verf NW („altersgerechte Lebensbedingungen“), Artikel 25 Absatz 1 Verf SL („altersgerechte positive Lebensbedingungen“) und Artikel 10 Absatz 2 Verf SH („kindgerecht“, aber mit Schwerpunkt auf Schutz, Fähigkeiten und Bedürfnisse).

- Regelungsvorschlag 3 (Teilhabe an der Gesellschaft): „Der Staat fördert die Teilhabe von Kindern an der Gesellschaft.“¹⁷³ oder „Der Staat wirkt auf die Beseitigung von Hindernissen für die Teilhabe von Kindern an der Gesellschaft hin.“¹⁷⁴

Dabei zeigte sich eine deutliche Präferenz für Regelungsvorschlag 1. Einer der hierfür angeführten Gründe war insbesondere die breite Akzeptanz, die aufgrund der Nähe der Formulierung zu landesverfassungsrechtlichen Regelungen und früheren Vorschlägen im politischen Raum zu erwarten sei. Positiv hervorgehoben wurde zudem, dass es sich hierbei um einen Vorschlag handele, bei dem man sich insbesondere aufgrund des „staatlichen Sorgetragens“ auf (verfassungsrechtlich) „vertrautem Boden“ bewege.

Damit konzentrierte sich die weitere Beratung der Arbeitsgruppe auf Regelungsvorschlag 1¹⁷⁵, der – trotz bzw. gerade wegen der politisch zu entscheidenden Frage, ob überhaupt ein Staatsziel aufgenommen werden soll – näher beleuchtet werden sollte. Eine weitere Untersuchung der anderen Regelungsvorschläge erfolgte nicht.

2.4.3. Folgenbewertung

Die sich anschließende Analyse konzentrierte sich demnach insbesondere auf die Frage, welche Folgen die Schaffung eines solchen neuen Staatsziels haben könnte. Dabei nahm die Arbeitsgruppe den Status Quo in Recht und Rechtsprechung in den Blick und tauschte sich darüber hinaus über mögliche weitere Wirkungen insbesondere im Vergleich zu einem Verzicht auf die Aufnahme eines zusätzlichen Staatsziels aus.

2.4.3.1. Rechtsprechung und Verfassungen der Länder

Rechtsprechung des BVerfG zu einem auf das Sorgetragen für kindgerechte Lebensbedingungen gerichteten Staatsziel existiert – mangels einer entsprechenden grundgesetzlichen Regelung – bislang nicht. Allerdings hat das BVerfG den Begriff der „kindgerechten Lebensbedingungen“ bereits mehrfach beleuchtet. Dabei ist es überwiegend im Kontext des Elternrechts aus Artikel 6 Absatz 2 GG auf „kindgerechte Lebensbedingungen“ für das jeweils betroffene Kind eingegangen. So folgte das BVerfG im Rahmen der Prüfung der Trennung eines Kindes von den Eltern nach Artikel 6 Absatz 3 GG ebenso wie im Kontext der Adoption eines Kindes, dass aus dem Persönlichkeitsrecht (Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz

¹⁷³ In Anlehnung an Artikel 14 Absatz 4 Satz 2 Verf MV.

¹⁷⁴ Kombination von Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG mit Artikel 14 Absatz 4 Satz 2 Verf MV.

¹⁷⁵ „Die staatliche Gemeinschaft trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.“

1 GG) und dem Lebensrecht des Kindes (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG) nachrangig gegenüber der Eigenverantwortung des Kindes und der Primärverantwortung der Eltern eine Pflicht des Staates zur Sicherung der Lebensbedingungen des Kindes folgt.¹⁷⁶ In diesem – familiären – Kontext prüft es beispielsweise auch, ob die dem Kind bei einem Elternteil bereitstehende Unterkunft „kindgerecht“ ist.¹⁷⁷ Im Übrigen existiert keine Rechtsprechung, die Grundlage einer Abbildung bzw. Sichtbarmachung sein könnte.

Die vorgeschlagene Regelungsvariante folgt einem Vorbild aus mehreren Verfassungen der Länder, darunter Artikel 13 Absatz 1 Satz 2 Verf BE, Artikel 25 Absatz 1 Satz 2 Verf HB, Artikel 4a Absatz 2 Satz 2 Verf NI, Artikel 6 Absatz 2 Satz 3 Verf NW, Artikel 25 Absatz 1 Verf SL und Artikel 10 Absatz 2 Verf SH. Bei Betrachtung dieser Regelungen war sich die Arbeitsgruppe dessen bewusst, dass Regelungen in Länderverfassungen keine 1:1-Blaupause für eine Regelung im Grundgesetz darstellen können. Dennoch wollte sie diese trotz der unterschiedlichen Einordnung – als (in den jeweiligen Ländern) geltendes Recht – zumindest als Anhaltspunkt für eine Abschätzung der mit einer entsprechenden Neuregelung einhergehenden Folgen heranziehen. Aus diesem Grund hatte die Arbeitsgruppe Länderberichte angefordert. Diesen Berichten lässt sich entnehmen, dass die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Regelungen – soweit ersichtlich – bislang nicht Gegenstand von Gerichtsentscheidungen waren. So hat beispielsweise BE-J ausgeführt, dass es bisher noch keine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin gegeben habe, die sich explizit mit der Regelung des Artikel 13 Absatz 1 der Verfassung von Berlin¹⁷⁸ zu befassen hatte. Allerdings lasse sich nach dem Länderbericht Berlin *„konstatieren, dass die Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung von Berlin einen wichtigen Beitrag geleistet ha[be], das Bewusstsein in der Stadt für noch weitergehenden Schutz und bessere Förderung von Kindern zu schärfen und allein dadurch die Stellung der Kinder in der Gesellschaft deutlich gestärkt ha[be]“* (vgl. Länderbericht Berlin, [Anlage 4.5.3.](#)).

Aus dem internationalen Recht ergeben sich im Hinblick auf kindgerechte Lebensbedingungen keine neuen Aspekte. Die Vertragsstaaten sind nach Artikel 4 KRK verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte der Konvention zu treffen. Zu diesen Rechten gehört auch die Sicherung des Überlebens und der Entwicklung des Kindes (Artikel 6 KRK). Auch die Berücksichtigung des Wohls

¹⁷⁶ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 3. Februar 2017 – 1 BvR 2569/16 –, juris, Rn. 40; so schon BVerfGE 24, 119, 145 („*muss er zugleich positiv die Lebensbedingungen für ein gesundes Aufwachsen des Kindes schaffen*“); BVerfGE 133, 59 (Rn. 42) („*verpflichtet den Gesetzgeber, Lebensbedingungen des Kindes zu sichern, die für sein gesundes Aufwachsen erforderlich sind*“).

¹⁷⁷ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 14. Juni 2014 – 1 BvR 725/14 –, juris, Rn. 26.

¹⁷⁸ Art. 13 Abs. 1 Satz 2 Verf BE lautet: *„Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes als eigenständiger Persönlichkeit und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.“*

des Kindes (Artikel 3 Absatz 1 KRK) ist inhaltlich auf kindgerechte Bedingungen gerichtet, fordert diese aber nicht zwingend ein. Aus der Charta ergeben sich im Hinblick auf kindgerechte Lebensbedingungen ebenfalls keine weiteren Vorbilder.

2.4.3.2. Abgleich des diskutierten Regelungsvorschlags mit der Rechtsprechung des BVerfG

Vor diesem Hintergrund hielt die Arbeitsgruppe fest, dass mit der Formulierung eines solchen Staatsziels – trotz der Rechtsprechung des BVerfG zur Sicherung der Lebensbedingungen für das Kind und der landesverfassungsrechtlichen Regelungen¹⁷⁹ – über die bestehende Rechtsprechung hinausgegangen würde.

2.4.3.3. Weitere Diskussion der Regelung eines zusätzlichen Staatsziels

Die Arbeitsgruppe hat auf dieser Grundlage weiter über die Wirkungen der Aufnahme eines Staatsziels kindgerechter Lebensbedingungen im Vergleich zu einem Verzicht auf die Aufnahme diskutiert.

Dabei wurden als Gründe gegen die Aufnahme dieses Staatsziels vor allem angeführt, dass – da etwas Neues geschaffen würde – Auslegungsprobleme und Verschiebungen im Vergleich zu anderen Grundrechtsträgern möglich seien, für die kein eigenes Staatsziel eingeführt würde. Es könnten sich Abgrenzungsprobleme stellen, da Kinder als Grundrechtsträger – anders als z.B. die von Artikel 20a GG erfassten Tiere – schon grundrechtlich geschützt seien. Es stelle sich damit sogar die Frage, ob der Grundrechtsschutz der Kinder durch die Aufnahme eines Staatsziels gegebenenfalls sogar zu ihrem Nachteil relativiert würde¹⁸⁰.

Diese Abgrenzungs- und Auslegungsschwierigkeiten könnten nach Auffassung dieses Teils der Arbeitsgruppe dann verringert werden, wenn ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz (z.B. „Familienfreundlichkeit“ oder „Generationengerechtigkeit“)¹⁸¹ gewählt würde. Denn in diesem Umfang bestünde noch kein Schutz durch das Grundgesetz und man würde zugleich anderen Bevölkerungsgruppen gerecht. Allerdings gebiete schon die traditionell schlanke Struktur des

¹⁷⁹ Eine große inhaltliche Überschneidung eines Staatsziels „kindgerechte Lebensbedingungen“ und des Art. 6 Abs. 2 GG konstatiert auch C. Hohmann-Dennhardt, FPR 2012, S. 185, die aber gleichwohl die Aufnahme von Kinderrechten – als Grundrechte und nicht als Staatsziel – ins GG fordert.

¹⁸⁰ In diese Richtung Becker, aaO, S. 260 m. w. N.

¹⁸¹ G. Kirchhof, NJW 2018, S. 2690, 2693.

Grundgesetzes einen zurückhaltenden Regelungsansatz, was generell eher gegen die Aufnahme rein symbolischer Staatsziele spreche. Dies gelte umso mehr, als mit der steigenden Anzahl an Staatszielen ihre jeweilige Bedeutung sinken könne.¹⁸² Zudem sei unklar, welche konkreten Defizite in der Praxis durch die Regelung eines Staatsziels behoben werden könnten und welche Folgen eine Staatszielbestimmung hätte. Schließlich könne die vermehrte Aufnahme politischer Zielsetzungen dazu führen, dass letztlich nicht der Bürger bei der Wahlentscheidung den politischen Kurs bestimme, sondern das BVerfG immer mehr Einfluss auf die Politik gewinne.

Demgegenüber sahen die Befürworter der vorgeschlagenen Staatszielregelung die vorab festgehaltenen Prämissen (vgl. Ziffer [2.1.2.](#) a.E.) jedenfalls größtenteils eingehalten. Denn aus ihrer Sicht füge sich das Staatsziel in das Grundgesetz unter Einbeziehung der dargestellten Rechtsprechung problemlos ein, ohne dass das Verhältnis zum Elternrecht angetastet würde oder dass im Einzelfall eine Verschiebung bei der Abwägung mit den grundrechtlich geschützten Interessen Dritter eintrete, wenn der grundrechtliche Schutz bestimmter Grundrechtsträger um ein Staatsziel ergänzt werde. Zudem werde die für das Staatsziel zusätzlich aufgestellte Prämisse, dass eine Abgrenzung zu Kindergrundrechten möglich sein müsse, erfüllt. Einzig die Vorgabe, nicht über eine Sichtbarmachung der Rechtsprechung hinauszugehen, würde nicht in Gänze eingehalten.

Zur Begründung hoben sie hervor, dass ein Staatsziel „Kindgerechte Lebensbedingungen“ die Abgrenzung zu einem Kindergrundrecht problemlos ermögliche. Denn zum einen gehe das „*Sorgetragen für*“ über einen Auftrag zum „*Schutz*“ bestimmter Grundrechte hinaus. Zum anderen ergebe sich eine Abgrenzung der „kindgerechten Lebensbedingungen“ im Sinne des Staatsziels von den Lebensbedingungen „*des Kindes, die für seine Entwicklung und sein gesundes Aufwachsen erforderlich sind*“ im Sinne der aus Artikel 2 Absatz 1 und 2 GG abgeleiteten Sicherungspflicht¹⁸³ schon aus der unterschiedlichen Zielrichtung. Denn während die Lebensbedingungen „*des Kindes*“ individuell und im Sinne des zwingend Erforderlichen zu verstehen seien, nehme das Staatsziel „Kindgerechte Lebensbedingungen“ abstrakt Kinder als Gruppe in den Blick und könne über das zwingend Erforderliche hinausgehen. Hieran zeige sich auch, inwiefern das Staatsziel die „echten“ Kindergrundrechte flankieren und unterstützen könnte: Denn schaffe der Staat abstrakt für Kinder als Gruppe „kindgerechte Lebensbedingungen“, könne das auch die Situation des einzelnen Kindes so verbessern, dass es gar nicht erst in die Lage käme, auf eine individuelle Sicherung angewiesen zu sein.

¹⁸² C. Hohmann-Dennhardt, FPR 2012, S. 185; R. Wiesner, ZKJ 2008, S. 225, 228.

¹⁸³ BVerfGE 133, 59 (Rn. 42) m. w. N.

Darüber hinaus sei auch eine Abgrenzung zur Elternverantwortung nach Artikel 6 Absatz 2 GG möglich bzw. ein Konflikt von vorneherein nicht wahrscheinlich. Denn „*kindgerechte Lebensbedingungen*“ betreffen aus Sicht der Befürworter des Staatsziels primär die Bereiche, in denen die Eltern diese allein nicht schaffen können, weil ihnen – wie zum Beispiel bei der Planung von Spielplätzen – die Mittel oder die Entscheidungsbefugnis dazu fehlen. Aus den Grundrechten der Eltern oder des Kindes ließe sich beispielsweise nicht ableiten, dass für Kinder aller Altersgruppen im öffentlichen Raum eine hinreichende Zahl an Spielplätzen verfügbar sein sollte. In Umsetzung eines Staatsziels könnten seitens des Staates dagegen verschiedene Ansätze in Frage kommen, um mehr verfügbare Spielplätze vorzuhalten. In jedem Fall würde dadurch die Familie im Sinne des Artikels 6 Absatz 1 GG gefördert und gestärkt, ohne dass die den Eltern vorbehaltenen Spielräume verengt würden. Ein Konflikt mit dem Elternrecht nach Artikel 6 Absatz 2 GG sei insoweit nicht zu befürchten. Hinzu komme aus Sicht der Befürworter, dass es sich bei einem Staatsziel um ein an den Staat gerichtetes Optimierungsgebot handele. Das bedeute, dass es keine bestimmte Entscheidung vorgebe und in der Abwägung mit anderen Rechtsgütern zurücktrete, wenn deren Schutz im Einzelfall dringlicher erscheine.

Schließlich seien auch keine sonstigen unabsehbaren Folgen zu befürchten. Zwar könne dies nicht lückenlos mit Rechtsprechung bzw. dem (bundes)verfassungsrechtlichen Status Quo belegt werden. Allerdings könne diese Annahme auf die Erfahrungen mit den Verfassungen der Länder gestützt werden, auch wenn diese normenhierarchisch einzuordnen seien. Hinzu komme die Grundannahme, dass Staatsziele zwar als Direktive für staatliches Handeln rechtlich bindend, aber nicht (eigenständig) justiziabel sind und per se weniger Auswirkungen und weniger Belastungen für den Staat hervorrufen als Grundrechte (vgl. hierzu auch bereits Ziffer [2.1.3.7.](#)).

2.5. Beteiligungsrecht

Als viertes mögliches Regelungselement diskutierte die Arbeitsgruppe ein Beteiligungsrecht des Kindes. Hierfür stellte sie sich die Frage, ob ein kinderspezifisches Gehörs- und Partizipationsrecht im Grundgesetz verankert werden soll und falls ja, wie dieses ausgestaltet sein könnte.

2.5.1. Einführung

Auch die Beratung zum Beteiligungsrecht leitete der Vorsitz mit einem Diskussionspapier (Anlage [4.4.4.1.](#)) ein, das zunächst in das Thema einführte und sodann Varianten skizzierte, mit denen eine Verankerung des Beteiligungsrechts aus Sicht des Vorsitzes erreicht werden könnte. Das Beteiligungsrecht meint das Recht des Kindes, in eigenen Angelegenheiten seine Meinung zu äußern und eine Berücksichtigung dieser Meinung bei der Entscheidung zu erreichen. Es umfasst also zwei Aspekte: Gehör und Partizipation.

Das Grundgesetz kennt Beteiligungsrechte in diesem Sinne. Der Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht ist in Artikel 103 Absatz 1 GG ausdrücklich geregelt und steht auch Kindern zu.¹⁸⁴ Artikel 103 Absatz 1 GG lautet:

„Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.“

Darüber hinaus gewährleistet Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 20 Absatz 3 GG nach der – unter Ziffer [2.5.3.1.](#) vertieft dargestellten – Rechtsprechung des BVerfG ein Recht auf faires Verfahren, das auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Artikels 103 Absatz 1 GG („vor Gericht“) gilt.¹⁸⁵ Auch dieses – nicht ausdrücklich in der Verfassung genannte – Verfahrensrecht gilt für Kinder.¹⁸⁶

Ein weiteres Grundrecht ist das Petitionsrecht nach Artikel 17 GG, das die Möglichkeit gewährleistet, „sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden“ an die Gesetzgebung oder an die zuständigen Stellen zu richten. Das Petitionsrecht kann auch dazu genutzt werden, eine Verbesserung der eigenen Lebenssituation des Petenten anzustreben und zumindest zu erreichen, dass sich die zuständige Stelle oder die Gesetzgebung damit auseinandersetzen kann. Dieses

¹⁸⁴ BVerfGE 75, 201, 215, siehe hierzu ausführlich unter Ziffer 2.5.3.1.

¹⁸⁵ Vgl. BVerfGE 101, 397, 404 f. m. w. N.; BVerfG NVwZ 2001, 94, siehe hierzu ausführlich unter Ziffer 2.5.3.1.

¹⁸⁶ Vgl. hierzu Ziffer 2.5.3.1.

Grundrecht steht auch Kindern zu und schließt jedenfalls eine Annahme und Erledigung der Petition durch die zuständige Stelle ein.¹⁸⁷ Die eigenständige Einforderung von Grundrechten (ob gerichtlich oder hier durch Petitionen) ist zwar ganz grundsätzlich altersunabhängig; allerdings stellt das Abfassen einer Petition gerade für jüngere Kinder eine hohe Hürde dar. Zudem reicht das Petitionsrecht nicht so weit, die zuständige Stelle zur Berücksichtigung des Anliegens des Petenten und damit zur Einbeziehung in eine Abwägungsentscheidung zu verpflichten.

Hinzu kommen der nach Artikel 59 Absatz 2 GG im Rang eines einfachen Bundesgesetzes geltende Artikel 12 KRK sowie der im Bereich der Durchführung von Unionsrecht vorrangig zu beachtende Artikel 24 Absatz 1 Satz 2 und 3 Charta, die unter Ziffer [2.5.3.2.](#) näher beleuchtet werden. Beide statuieren die Pflicht, die Meinung des Kindes in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten entsprechend Alter und Reife zu berücksichtigen.

Mit Ausnahme der jüngst geänderten Hessischen Verfassung, die ein mit diesen völker- und unionsrechtlichen Regelungen vergleichbares Beteiligungsrecht enthält,¹⁸⁸ gewährleistet keine Landesverfassung ein ausdrückliches Beteiligungsrecht für Kinder. Allerdings ist der Aspekt einer Beteiligung oder einer Teilhabe an der Gesellschaft in Gestalt von Staatszielen auch in Verfassungen einiger anderer Länder enthalten.¹⁸⁹ Ein mit einem Beteiligungsrecht eng in Zusammenhang stehender Aspekt – die wachsende Selbstständigkeit bzw. die eigenständige Persönlichkeit des Kindes – ist in weiteren Bestimmungen der Verfassungen einiger Länder verankert.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Vgl. Jarass in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Auflage 2018, Art. 17 Rn. 9 f. m. w. N.

¹⁸⁸ Artikel 4 Absatz 2 Satz 3 und 4 Verf HE: „Der Wille des Kindes ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern bleiben unberührt.“

¹⁸⁹ Art. 21 Abs. 1 Verf BW („an der Gestaltung des Schullebens zu beteiligen“), Art. 14 Abs. 4 Verf MV („Teilhabe an der Gesellschaft“), Art. 29 Verf ST („... Schüler haben das Recht, durch gewählte Vertreter an der Gestaltung des Lebens und der Arbeit in der Schule mitzuwirken.“) und Art. 23 Abs. 3 Verf TH („... Schüler wirken bei der Gestaltung des Schulwesens sowie des Lebens und der Arbeit in der Schule mit.“).

¹⁹⁰ Art. 2a Verf BW („als eigenständige Persönlichkeiten“), Art. 125 Abs. 1 Satz 2 Verf BY („Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen ... Persönlichkeiten“), Art. 13 Abs. 1 Satz 2 Verf BE („als eigenständiger Persönlichkeit“), Art. 27 Abs. 1 Verf BB („als eigenständige Personen“), Art. 27 Abs. 4 Verf BB („ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbstständigkeit gerecht“ werden), Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Verf MV („als eigenständige Personen“), Art. 4a Abs. 1 Verf NI („als eigenständige Personen“), Art. 6 Abs. 1 Verf NW („als eigenständige Persönlichkeit“), Art. 24 Abs. 1 Satz 2 Verf SL („wachsende Fähigkeit der Kinder zu selbstständigem und verantwortlichem Handeln“) und Art. 11 Abs. 1 Verf ST („als eigenständige Persönlichkeit“).

Beteiligungsrechte spezifisch für Kinder sind in verschiedenen Bereichen einfachgesetzlich geregelt, zusätzlich zu Beteiligungsrechten, die sowohl für Erwachsene als auch Kinder gleichermaßen bestehen. Hervorzuheben sind auf Bundesebene vor allem die folgenden kindspezifischen Vorschriften:

- § 1596 Absatz 2 Satz 2 BGB (Zustimmungsrecht des mindestens 14jährigen Kindes zur Vaterschaftsanerkennung, sofern das Kind nicht geschäftsunfähig ist),
- § 1617a Absatz 2 Satz 2 BGB (Zustimmungsrecht des mindestens fünfjährigen Kindes zur Namenserteilung bei Eltern ohne Ehenamen und Alleinsorge),
- § 1626 Absatz 2 BGB (Berücksichtigung der wachsenden Fähigkeit und des wachsenden Bedürfnisses des Kindes zu selbständigem Handeln sowie Einbeziehung des Kindes in Entscheidungen der elterlichen Pflege und Erziehung)¹⁹¹,
- § 1746 BGB (Einwilligung des Kindes in eine Adoption),
- § 159 FamFG (früher § 50b FGG persönliche Anhörung des Kindes bei Entscheidungen in Kindschaftssachen nach § 151 FamFG),
- § 192 FamFG (persönliche Anhörung des Kindes durch das Familiengericht in Adoptionsachen),
- § 44 JGG (Vernehmung des jugendlichen Beschuldigten vor Anklageerhebung),
- § 3 Absatz 1 Satz 2 BauGB (Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit bei Auslegung von Bauleitplänen) und
- § 8 SGB VIII (Beteiligungsrecht in der Jugendhilfe).

2.5.2. Diskussionsverlauf

Vor dem Hintergrund der bereits bestehenden einfachgesetzlichen Beteiligungsrechte und der in der Arbeitsgruppe diskutierten Frage, ob etwaige tatsächliche bzw. einfachgesetzliche Defizite durch eine Verfassungsänderung behoben werden können, war der Meinungsaustausch in der Arbeitsgruppe zu einem Beteiligungsrecht des Kindes immer wieder von der grundsätzlichen Frage geprägt, ob die Verankerung eines Beteiligungsrechts im Grundgesetz überhaupt erforderlich und sachgerecht ist.

¹⁹¹ § 1626 Abs. 2 BGB geht über die internationale Vorgabe, die Kindesmeinung „angemessen“ und/oder in einem Alter und Reife entsprechenden Weise zu berücksichtigen, sogar insoweit hinaus, als er das Streben nach „Einvernehmen“ verlangt: *„Bei der Pflege und Erziehung berücksichtigen die Eltern die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln. Sie besprechen mit dem Kind, soweit es nach dessen Entwicklungsstand angezeigt ist, Fragen der elterlichen Sorge und streben Einvernehmen an.“*

2.5.2.1. Grundsatzdiskussion zur Aufnahme eines Beteiligungsrechts

Dabei hielt ein Teil der Arbeitsgruppe ein ausdrückliches neues Beteiligungsrecht im Grundgesetz nicht für angezeigt. Die ausdrückliche Verankerung eines Beteiligungsrechts im Grundgesetz sei weder aufgrund völker- oder unionsrechtlicher Vorgaben geboten, noch bestehe eine sonstige rechtliche Notwendigkeit, neue Regelungen zur Beteiligung von Kindern in der Verfassung zu regeln.

Zudem sei ein ausdrückliches Beteiligungsrecht für Kinder mit Verfassungsrang im Grundgesetz systemwidrig. Beteiligungs- und Anhörungsrechte fänden sich mit Ausnahme von Artikel 103 GG und Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3 GG nicht in ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Vorgaben, sondern würden im einfachen Recht konkretisiert. Etwaige Defizite in der Rechtsanwendung oder auf der Ebene des einfachen Rechts müssten – so sie denn überhaupt bestehen – jedenfalls dort und nicht im Umweg über das Grundgesetz behoben werden. Es fehle insoweit bereits an einer rechtstatsächlichen Untersuchung zu möglichen Defiziten. Diese würden bisher nur pauschal behauptet. Zudem solle es – auch um Forderungen anderer Personengruppen sowie sonstige unbeabsichtigte (u.U. auch finanzielle) Folgen zu vermeiden – bei der schlanken Struktur und tradierten Dogmatik des Grundgesetzes bleiben.

Darüber hinaus könne die praktische Umsetzung eines neuen Beteiligungsrechts von Kindern außerhalb der Familien- und Jugendstrafgerichte schwierig und aufwändig sowie das Verhältnis zur gesetzlichen Vertretungsbefugnis der Eltern unklar sein. Denn Kinder würden auch in der Beteiligung in der Regel durch ihre Eltern vertreten. Eine Sonderregelung für Kinder liefere Gefahr, diese Vertretung zu untergraben und insoweit die Eltern-Kind-Beziehung zu schwächen¹⁹².

Die Vorschrift des Artikels 12 KRK, die als einfachgesetzliches Recht grundsätzlich durch *lex posterior* überholt werden könnte, eigne sich nicht für eine Übernahme ins Grundgesetz. Denn sie (wie auch Artikel 24 Charta) folge anderen Traditionen und Konzepten und enthalte zudem keinerlei Aussage darüber, wie der weite Spielraum des Gesetzgebers zu nutzen sei. Darüber hinaus garantiere auch Artikel 12 Absatz 2 KRK das Beteiligungsrecht nicht uneingeschränkt, sondern nur „*im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften*“, was der Sache nach einen einfachen Gesetzesvorbehalt darstelle. Der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes weise in seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 12 (2009) unter Ziffer 38 zwar zutreffend darauf hin, dass „*die Formulierung nicht als Einladung zur Anwendung von Verfahrensregeln*

¹⁹² Kirchhof, NJW 2018, S. 2690 (2692).

verstanden werden sollte, die die Inanspruchnahme fundamentaler Rechte einschränken oder verhindern.“ Die Vertragsstaaten würden *„im Gegenteil aufgefordert, die grundlegenden Regeln eines fairen Verfahrens einzuhalten, wie das Recht, sich zu verteidigen, und das Recht, die eigenen Akten einzusehen.“* Die Formulierung mache aber doch deutlich, dass die Ausgestaltung des kinderrechtlichen Beteiligungswesens ganz weitgehend in den Händen des einfachen Gesetzgebers liegen solle. Ein Verzicht auf den in Artikel 12 Absatz 2 KRK enthaltenen Zusatz *„im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften“* lege ein deutliches Weniger an gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum nahe. Darüber hinaus überzeuge auch der wiederholt vorgebrachte Gedanke, der nationale Gesetzgeber könne durch Anlehnung an die Vorschriften in KRK und Charta die völker- und unionsrechtlichen Vorgaben selbstbestimmter handhaben, nicht. Der Geltungsanspruch und die Reichweite dieser Vorgaben ergäben sich aus Völker- und Unionsrecht selbst, nicht aus der nationalen Verfassung eines einzelnen Mitgliedsstaates.

Schließlich könne ein unbedingt formulierter Anspruch auf vorheriges Gehör bei staatlichen Entscheidungen zu Kollisionen mit bestehendem Recht führen. Denn er stelle die Verfassungskonformität zahlreicher anerkannter, fachpolitisch austarierter einfachgesetzlicher Verfahrensregelungen in Frage, die es erlauben, z. B. im Falle von Eilbedürftigkeit oder einer früheren Beteiligung von einer Anhörung abzusehen. Für die Praxis sei die Konstellation, in der die einfachgesetzlichen Anhörungs- und Beteiligungsrechte nach ihrem Inhalt hinter der grundgesetzlichen Verfahrensbestimmung zurückstehen, nicht rechtssicher aufzulösen. Eine klarstellende Entscheidung des BVerfG wäre aber erst Jahre nach Inkrafttreten der Grundgesetzänderung in Sicht (vgl. hierzu auch die Darstellung im „Ergänzenden Diskussionspapier“, das NW-J der Arbeitsgruppe vor der Beratung zur Verfügung gestellt hat ([Anlage 4.4.4.2.](#))). Soweit argumentiert werde, ein verfassungsgesetzliches Beteiligungsrecht belasse dem einfachen Gesetzgeber Spielraum bei der Frage, ob ein Kind persönlich oder durch die Eltern anzuhören sei, hänge dies von der konkreten Formulierung und – selbstverständlich – auch von der Auslegung der Verfassungsnorm durch das BVerfG ab. Eine an Artikel 24 Absatz 1 Charta, Artikel 12 KRK angelehnte Regelung, die die Anhörung des Kindes von dessen Alter und Reife abhängig mache, lege nahe, dass das Kind bei Vorliegen dieser Voraussetzungen immer persönlich anzuhören sei (Einzelheiten unter Ziffer [2.5.3.3.](#)). Zudem hänge die Reichweite der Ausgestaltungsbefugnis des einfachen Gesetzgebers von der konkreten Fassung der Verfassungsnorm und der Auslegung durch das BVerfG ab. Im Falle der Übernahme der Grundannahme einiger Teilnehmer der Arbeitsgruppe, die verfassungsgesetzliche Beteiligungsregelung könne eine lückenfüllende Funktion erfüllen, wenn der einfachgesetzliche Beteiligungsstandard sich nicht als ausreichend erweise, sei eine Kollision mit einfachgesetzlichen Verfahrensgarantien durchaus realistisch.

Seitens einiger Ländervertreter wurde darüber hinaus darauf hingewiesen, dass durch eine bundesverfassungsrechtliche Vorgabe die Länder auch in ihrem Kompetenzbereich (wie z.B. im Schulrecht) eingeschränkt werden und nicht mehr im Rahmen des geltenden Rechts autonom über die Ausgestaltung der Beteiligung von Kindern entscheiden könnten. Auch dafür sei keine Rechtfertigung erkennbar.

Demgegenüber führte der andere Teil der Arbeitsgruppe an, dass ein ausdrückliches Beteiligungsrecht im Grundgesetz die bestehenden Verfahrensrechte und dadurch auch die materiellen Rechte besser sichtbar mache, das Gebot zur Einbeziehung der Auswirkungen auf das Kind verdeutliche und eine sinnvolle Ergänzung einer materiellen Kindeswohlregelung sowie des politischen Auftrags insgesamt darstellen könne. Das Beteiligungsrecht belasse dem einfachen Gesetzgeber auch weiterhin Spielraum bei der Frage, ob ein Kind persönlich oder durch die Eltern anzuhören sei. Dabei komme es – ohne dass eine Schwächung des Eltern-Kind-Verhältnisses drohe – wie schon heute darauf an, ob die Interessen von Kind und Eltern gleichgerichtet oder gegensätzlich seien. Insofern sei es auch (unstreitig) richtig, die Frage nach der Regelung von Anhörungsrechten auch bzw. insbesondere auf der Ebene des einfachen Rechts zu stellen. Denn es sei nicht Aufgabe des Grundgesetzes, die Einzelheiten für Anhörungen vorzugeben. Allerdings sei es Aufgabe der Verfassung, die Notwendigkeit der (dann einfachgesetzlich zu konkretisierenden) Anhörungsrechte rechtlich vorzugeben und den Gesetzgeber damit zu einem Tun anzuhalten. Denn nur so könne eine einklagbare Verpflichtung des Gesetzgebers erzielt werden. Folglich sei die ausdrückliche und sichtbare Verpflichtung des Gesetzgebers, Kindern Gehör zu gewähren, überhaupt nur auf der Ebene des Grundgesetzes zu regeln.

Auch gehe das Argument ins Leere, dass es zu einer Kollision zwischen dem neuen Beteiligungsrecht und bestehenden Verfahrensvorschriften, die z.B. in Eilfällen und bei schon erfolgter Beteiligung Ausnahmen zuließen, kommen könnte. Denn auch bei einem kinderspezifisch abgebildeten Gehörsrecht gelte nichts anderes als bei dem ebenfalls unbedingt formulierten Artikel 103 Absatz 1 GG: Die Ausgestaltung, die auch die Formulierung von Ausnahmen bei besonderen Verfahrenslagen einbeziehen kann, obliege dem einfachen Gesetzgeber.¹⁹³

Zudem wurde – wie auch bei der Diskussion über eine Kindeswohlregelung – darauf hingewiesen, dass der Spielraum für die Grundrechtsverpflichteten, auf eine Beteiligung des Kindes

¹⁹³ Vgl. allg. zum Ausgestaltungserfordernis: BVerfGE 67, 208, 211 sowie zur Entbehrlichkeit der vorherigen Anhörung in Ausnahmefällen z.B. BVerfG, Beschl. v. 30. September 2018 – 1 BvR 1783/17, Rn. 15 („[I]n den besonderen Verfahrenslagen des einstweiligen Rechtsschutzes ist eine vorherige Anhörung verzichtbar, wenn sie den Zweck des Verfahrens vereiteln würde“).

zu verzichten, aufgrund der dargestellten unionsrechtlichen sowie internationalen Vorgaben (Artikel 24 Charta, Artikel 12 KRK, EMRK und Rechtsprechung des EGMR) auch jetzt schon eingeschränkt sei. Insbesondere sei es nach der Auslegung der KRK durch den VN-Ausschuss nicht so, dass der nationale Gesetzgeber das konventionsrechtliche Beteiligungsrecht nach seinem Belieben einschränken könne. Vielmehr verstehe der VN-Ausschuss „*im Einklang mit innerstaatlichen Verfahrensvorschriften*“ nicht als Zulässigkeit einer Beschränkung des Beteiligungsrechts.¹⁹⁴ Demnach habe der nationale Grundrechtsverpflichtete, d.h. der Normanwender ebenso wie der Gesetzgeber, das Beteiligungsrecht des Kindes nach Artikel 12 KRK und Artikel 24 Charta auch jetzt schon anzuwenden. Der Erlass eines das Beteiligungsrecht beschränkenden Gesetzes könne nach dem *lex posterior*-Grundsatz im Verhältnis zu Artikel 12 KRK zwar grundsätzlich möglich sein. Es wäre aber konventions- bzw. (im Anwendungsbereich der Charta) unionsrechtswidrig. Die aus der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Übernahme des in Artikel 12 Absatz 2 KRK enthaltenen Zusatzes „*im Einklang mit innerstaatlichen Verfahrensvorschriften*“ in das deutsche Verfassungsrecht wäre systemwidrig und liefere leer. Denn dabei handele es sich um eine völkerrechtliche Formulierung, die im nationalen Recht schon deshalb nicht passe, weil sowohl Verfassungsrecht als auch einfaches Recht „*innerstaatliches*“ Recht“ darstellten und in diesem Binnenverhältnis eine klare Normenhierarchie bestehe. Aus diesem Grund erschließe sich auch die Behauptung nicht, dass ein solcher Zusatz verdeutliche, dass die Ausgestaltung des kinderrechtlichen Beteiligungswesens ganz weitgehend in den Händen des *einfachen* Gesetzgebers liegen solle. Die Ausgestaltungsbefugnis und -verpflichtung des einfachen Gesetzgebers folge vielmehr gerade daraus, dass die höherrangige Vorschrift insofern keine Vorgaben mache.

Zudem könne eine Grundgesetzänderung – wie bei der Kindeswohlregelung – in erster Linie auch die Chance bieten, ein Beteiligungsrecht zu verankern, das den internationalen Vorgaben gerecht werde und sich zugleich in die vorhandene nationale Dogmatik und Terminologie einpasse. Damit würde auch der Umstand hinreichend berücksichtigt, dass Charta und KRK anderen Traditionen und Konzepten folgen, sodass das Beteiligungsrecht in der Praxis einfacher und selbstbestimmter zu handhaben sein werde. Diesem Gedanken einer Verwendung harmonisierter Maßstäbe sei auch der österreichische Verfassungsgeber gefolgt. Er habe in Artikel 4 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern u. a. ein ausdrückliches Beteiligungsrecht vorgesehen, weil der österreichische Verfassungsgerichtshof die Grundrechte der Charta im Rahmen seiner Doppelprüfung nationaler Rechtsakte als zweiten Maß-

¹⁹⁴ Allgemeine Bemerkungen Nr. 12 (2009) des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, Rz. 38, vgl. hierzu schon oben Ziffer 2.2.1.1.

stab neben nationalen Grundrechten anwende und weil Österreich der EMRK Verfassungsrang eingeräumt habe. Damit sei sichergestellt, dass es nicht willkürlich und durch Zufallskonstellationen bestimmt zu Differenzierungen im Grundrechtsschutz komme.¹⁹⁵

Die Befürworter hielten es für sachgerecht, ein ausdrückliches Beteiligungsrecht nur für „Kinder“ vorzusehen, weil Kinder Personen „in Entwicklung“ seien, die Eigenverantwortung durch Beteiligung lernen. Die Hervorhebung bestimmter Personengruppen im Grundgesetz sei nicht neu. Bei Kindern komme hinzu, dass sie aufgrund ihrer noch nicht voll ausgeprägten – wachsenden – Fähigkeiten noch auf die Vertretung durch Erwachsene und hier primär ihre Eltern angewiesen sind. Unterbleibe die Anhörung „des Kindes“ in Form einer Anhörung seiner Eltern, werde dies in der Praxis grundrechtlich primär als Beschränkung des Elternrechts aus Artikel 6 Absatz 2 GG und weniger als Beschränkung eines Kinderrechts diskutiert¹⁹⁶, obwohl das Elternrecht insoweit nur der Sicherstellung des kindlichen Verfahrensrechts diene. Das versperre möglicherweise den Blick auf die Notwendigkeit der Beteiligung auch solcher Kinder, die keine sorgeberechtigten Eltern haben, weil ein Konflikt mit dem Elternrecht dort ausgeschlossen sei. Dieser Effekt werde durch das einfache Recht möglicherweise insofern verstärkt, als bereichsspezifisch eigene Beteiligungsrechte von Kindern¹⁹⁷ oder Regelungen zur Teilmündigkeit¹⁹⁸ geregelt sind, die den Umkehrschluss nahelegen könnten, in den übrigen Bereichen gäbe es kein Beteiligungsrecht.¹⁹⁹ Ein Teil der Arbeitsgruppe betonte zudem eine demokratiebildende Funktion des Beteiligungsrechts dadurch, dass Kinder auf höchster Ebene ermuntert würden, sich ihre eigene Meinung zunächst zu ihrem eigenen Leben und sodann darüber hinaus zu bilden sowie sich an Meinungsbildungsprozessen zu beteiligen.

Schließlich sei zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Elternrecht um ein normgeprägtes Grundrecht handele. Das bedeute, dass sein Inhalt durch die einfachgesetzliche Rechtslage mitbestimmt werde. Sei nun aber die Konsultation des Kindes durch die Eltern bei Entscheidungen, die das Kind betreffen, in § 1626 Absatz 2 BGB vorgesehen, so gehöre sie ohnehin zum Inhalt des grundgesetzlich verankerten Elternrechts. Eine grundgesetzliche Verankerung würde also auch insofern keine materielle Veränderung bewirken, wohl aber das Konzept der progressiven Autonomieentwicklung auf höchster Ebene sichtbar machen. Aus diesem Grund

¹⁹⁵ Grabenwarter, in: Berka/Grabenwarter/Weber, Studie zur VN-Kinderrechtskonvention und ihrer Umsetzung in Österreich im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Jugend und des Kinderrechte-Monitoring-Boards im Dezember 2014, S. 49; vgl. dazu auch [Anlage 4.8.](#)

¹⁹⁶ Vgl. BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 5. Dezember 2008 - 1 BvR 764/08 - juris Rn. 50 ff.

¹⁹⁷ Vgl. oben unter Ziffer 2.5.1.

¹⁹⁸ Starre Altersgrenzen für eine bereichsspezifische Mündigkeit bzw. Handlungsfähigkeit finden sich beispielsweise in § 106 BGB (7 Jahre), in § 5 RelKErzG (12 bzw. 14 Jahre), in § 1617b Abs. 1 BGB (5 Jahre), in § 1746 Abs. 1 und 2 BGB (14 Jahre), in § 1757 Abs. 2 Satz 2 BGB (5 Jahre) und in § 9 Abs. 1 Nr. 3 FamFG (14 Jahre).

¹⁹⁹ R. Hofmann/P. Donath, Gutachten, S. 17.

seien auch keine unabsehbaren Kosten oder Hemmnisse für ansonsten schlanke Verwaltungsverfahren zu erwarten. Sofern es im Einzelfall – z.B. weil künftig mehr Kinder von ihren auch derzeit schon bestehenden Beteiligungsrechten Gebrauch machten – zu mehr Partizipation komme, wäre dies einschließlich etwaiger Kostenfolgen hinzunehmen. Denn auf das „*prozessuale Unrecht*“ des Menschen könne nicht mit dem Verweis auf Kosten oder eine (rechtsstaatlich gebotene) Verlängerung von Verfahren verzichtet werden. Der andere Teil der Arbeitsgruppe merkte demgegenüber an, dass das Konzept der progressiven Autonomieentwicklung bereits dadurch sichtbar werde, dass nach den Überlegungen unter Ziffer [2.2.3.2](#), ein Recht des Kindes auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft ausdrücklich im Grundgesetz festgeschrieben werden solle.

Vor diesem Hintergrund konnte ein grundsätzlicher Konsens zumindest dahingehend festgehalten werden, dass der Koalitionsvertrag eine ausdrückliche Regelung eines Beteiligungsrechts im Grundgesetz nicht gebiete, aber auch nicht ausschließe. Es sei auch rechtlich nicht zwingend, aber jedenfalls zulässig. Unter der Prämisse einer späteren politischen Entscheidung im Gesetzgebungsverfahren wurden im weiteren Verlauf denkbare Formulierungen untersucht.

2.5.2.3. Diskussion über Formulierungen

Als ersten Diskussionsansatz für mögliche Formulierungen hatte der Vorsitz in seinem Vorsitzpapier Beteiligungsrecht ([Anlage 4.4.4.1](#)) zunächst einen Regelungsansatz vorgeschlagen, der sich auf die bloße Verdeutlichung der schon geltenden Gewährleistungen direkt in Artikel 103 Absatz 1 GG beschränkt („Vor Gericht haben jeder Erwachsene und jedes Kind [statt: „*hat jedermann*“] Anspruch auf rechtliches Gehör“). Dieser wurde von der Arbeitsgruppe jedoch nicht weiter verfolgt. Damit konzentrierte sich die Diskussion auf die weiteren, vom Vorsitz vorgeschlagenen Formulierungen, die lauteten:

- *„Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte [unmittelbar] betreffen, einen Anspruch auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“*
- *„In allen Angelegenheiten, die ein Kind betreffen, darf sich das Kind [selbst oder durch seinen Vertreter] äußern und ist seine Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife zu berücksichtigen.“*

In der weiteren Beratung sprach sich ein Teil der Arbeitsgruppe ausdrücklich für die weitergehende zweite Formulierung „*in allen Angelegenheiten, die ein Kind betreffen*“ aus. Denn diese

sei den internationalen Vorbildern näher und beschränke die Beteiligung nicht auf ein „Gehör“. Darüber hinaus würden – was von diesem Teil der Arbeitsgruppe begrüßt wurde – alle Angelegenheiten, die ein Kind betreffen, erfasst. Allerdings konnten sich die Befürworter dieses Regelungsvorschlags auch die engere erste Formulierung vorstellen.

Nach dieser ersten Formulierung (*„Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte [unmittelbar] betreffen, einen Anspruch auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“*) soll der Anspruch des Kindes auf Gehör nur durch *Entscheidungen* ausgelöst werden, die der Staat trifft, und demnach nicht durch reines Realhandeln oder Unterlassen. Auch Handeln des Gesetzgebers wäre nicht erfasst. Zudem muss die staatliche Entscheidung die *„Rechte des Kindes [unmittelbar] betreffen“*, womit die Formulierung nach Auffassung eines Teils der Arbeitsgruppe – und letztlich unabhängig von der Frage, ob zusätzlich ein *„unmittelbar“* eingefügt wird – den schon bestehenden Anspruch aus Artikel 103 Absatz 1 GG sowie aus Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 20 Absatz 3 GG kindspezifisch abbildet (vgl. hierzu im Detail unten Ziffer [2.5.3.](#)). Aus diesem Grund kam der Teil der Arbeitsgruppe, der die erste Formulierung favorisierte, auch überein, dass der Zusatz *„unmittelbar“* jedenfalls auch für ihn tragbar wäre.

Besonderen Erörterungsbedarf löste der Satzteil *„und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife“* aus, an den in der Arbeitsgruppe unterschiedliche Erwartungen und Risikoeinschätzungen geknüpft wurden. Ein in diesem Zusammenhang zur Kompromissfindung eingebrachter Vorschlag, der darauf abzielte, lediglich das Gehör entsprechend Alter und Reife zu regeln und die Berücksichtigung der Meinung des Kindes auszuklammern (*„Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte unmittelbar betreffen, einen Anspruch auf Gehör entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“*) wurde diskutiert, aber nicht weiter verfolgt. Denn diese Formulierung könnte dahingehend missverstanden werden, dass damit eine Einschränkung des gemäß Artikel 103 Absatz 1 GG unabhängig von Alter und Reife bestehenden Gehörsanspruchs des Kindes (und damit eine Beschränkung des Status Quo) bezweckt sei.

Damit konzentrierte sich die weitere Beratung der Arbeitsgruppe auf die erste Formulierung, die sodann in verschiedenen Untervarianten (insbesondere mit und ohne den besonders streitigen Satzteil *„und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife“*) auf potenzielle Folgen insbesondere im Vergleich zum geltenden Recht untersucht werden sollte.

2.5.3. Folgenbewertung

Im Zuge der Folgenbewertung nahm die Arbeitsgruppe zunächst den Status Quo in Recht und Rechtsprechung in den Blick, wobei sie auch das internationale Verständnis zum Beteiligungsrecht berücksichtigte. Im Anschluss gliederte die Arbeitsgruppe den so ermittelten Status Quo mit dem primär diskutierten Formulierungsvorschlag in verschiedenen Untervarianten ab und erörterte zudem einige Beispielfälle, die in der Diskussion wiederholt angeführt worden waren.

2.5.3.1. Rechtsprechung des BVerfG zu Beteiligungsrechten

Das BVerfG hat den in Artikel 103 Absatz 1 GG verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht in vielen Einzelfällen angewendet und beleuchtet. So hat es in ständiger Rechtsprechung betont, dass das rechtliche Gehör nicht nur „*das prozessuale Unrecht des Menschen, sondern ein objektivrechtliches Verfahrensprinzip*“ darstellt²⁰⁰, das es verwehrt, „*daß mit dem Menschen „kurzer Prozess“ gemacht werde*“.²⁰¹ Anspruch auf rechtliches Gehör hat jeder, der an einem gerichtlichen Verfahren als Partei oder in ähnlicher Stellung beteiligt ist oder unmittelbar rechtlich von dem Verfahren betroffen wird.²⁰² Dabei beinhaltet Artikel 103 Absatz 1 GG nicht nur die Verpflichtung des Gerichts, den Beteiligten anzuhören, sondern auch seinen Vortrag zu berücksichtigen, d.h. zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen.²⁰³

Nach der Rechtsprechung des BVerfG gewährleistet Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 20 Absatz 3 GG dem Grundrechtssubjekt ein Recht auf ein faires rechtsstaatliches Verfahren. Auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Artikels 103 Absatz 1 GG darf der Einzelne nicht zum bloßen Objekt staatlicher Entscheidung werden.²⁰⁴ Dazu gehört insbesondere die Möglichkeit, vor einer Entscheidung, die Rechte des Einzelnen betrifft, zu Wort zu kommen, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können.²⁰⁵ Dies gilt insbesondere auch in Verfahren vor Rechtspflegern und in Verwaltungsverfahren.²⁰⁶

Wenngleich die genannten Entscheidungen zu volljährigen Verfahrensbeteiligten ergangen sind, war in der Arbeitsgruppe unstrittig, dass die Grundrechte aus Artikel 103 Absatz 1 GG und Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 20 Absatz 3 GG auch Kinder berechtigen. Ebenso war

²⁰⁰ BVerfGE 6, 12, 14; BVerfGE 9, 89, 96; BVerfGE 55, 1, 6.

²⁰¹ BVerfGE 55, 1, 6.

²⁰² BVerfGE 65, 227, 233.

²⁰³ BVerfGE 87, 363, 392; BVerfGE 96, 205, 216; BVerfGE 105, 279, 311.

²⁰⁴ BVerfGE 38, 105, 111; BVerfGE 65, 171, 174 f.

²⁰⁵ BVerfGE 101, 397, 405.

²⁰⁶ Vgl. BVerfGE 101, 397, 404 f.; BVerwG NVwZ 2001, 94, 95.

unstreitig, dass die Frage, ob die Anhörung der Kinder persönlich oder durch einen Vertreter zu erfolgen hat, nach der geltenden Rechts- und Verfassungslage von den jeweiligen bereichsspezifischen Zusammenhängen und Regelungen abhängt.

Dabei geht schon der einfache Gesetzgeber davon aus, dass sich das Erfordernis einer persönlichen Anhörung des Kindes in Fragen der Vermögenssorge anders stellen kann als z.B. in Fragen der Personensorge. Im materiellen Recht beschränken §§ 104, 106 BGB die Geschäftsfähigkeit von Minderjährigen oder schließen sie ganz aus. In der Folge kann das Gericht in Kindschaftssachen, die ausschließlich die Vermögenssorge betreffen, nach § 159 Absatz 1 Satz 2 FamFG (früher § 50b Absatz 2 Satz 2 FGG) von der persönlichen Anhörung des Kindes absehen, wenn eine solche nach der Art der Angelegenheit nicht angezeigt ist. Dagegen hat das Gericht in Kindschaftssachen, die z.B. die Personensorge betreffen, das Kind stets persönlich anzuhören, wenn es das 14. Lebensjahr vollendet hat (§ 159 Absatz 1 Satz 1 FamFG) oder die Neigungen, Bindungen oder der Wille des Kindes für die Entscheidung von Bedeutung sind oder wenn eine persönliche Anhörung aus sonstigen Gründen angezeigt ist (§ 159 Absatz 2 FamFG).

Zur Vorgängervorschrift von § 159 FamFG (§ 50b FGG) hat das BVerfG in einigen kindspezifischen Entscheidungen Stellung genommen:

So hat das BVerfG in einem Fall der Personensorge ausgeführt, dass das Kindeswohl sowohl darüber entscheidet, wie das Kind anzuhören bzw. zu beteiligen ist, als auch darüber, inwieweit der Wille des Kindes zu berücksichtigen ist:

„§ 50b FGG entspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot, bei Sorgerechtsentscheidungen den Willen des Kindes zu berücksichtigen, soweit dies mit seinem Wohl vereinbar ist. Eine Entscheidung, die den Belangen des Kindes gerecht wird, kann in der Regel nur ergehen, wenn das Kind in dem gerichtlichen Verfahren die Möglichkeit erhalten hat, seine persönlichen Beziehungen zu den übrigen Familienmitgliedern erkennbar werden zu lassen. Um dies zu gewährleisten, haben die Familiengerichte im Einzelfall ihre Verfahrensweise unter Berücksichtigung des Alters des einzelnen Kindes, seines Entwicklungsstandes und vor allem seiner häufig durch die Auseinandersetzung zwischen den Eltern besonders angespannten seelischen Verfassung so zu gestalten, dass sie möglichst zuverlässig die Grundlagen einer am Kindeswohl orientierten Entscheidung erkennen können. Welche der vorhandenen verfahrensmäßigen Möglichkeiten sie wählen, ob sie die Kinder einmal oder mehrmals, Geschwister einzeln oder zusammen, an Gerichtsstelle oder in der vertrauten familiären Umgebung, in An- oder Abwesenheit der Eltern

*und deren Prozessbevollmächtigten persönlich anhören und ob sie einen Psychologen als Sachverständigen hinzuziehen, muss den Familiengerichten überlassen bleiben.*²⁰⁷

Damit steht das Anhörungsrecht nach der Rechtsprechung des BVerfG in engem Zusammenhang mit dem Kindeswohlprinzip; es flankiert das Kindeswohl in verfahrensrechtlicher Hinsicht:

*„Aus der verfassungsrechtlichen Verankerung des Kindeswohls in Art. 6 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) kann sich die Pflicht ergeben, das Kindeswohl verfahrensrechtlich dadurch zu sichern, dass dem Kind bereits im familiengerichtlichen Verfahren ein Pfleger zur Wahrung seiner Interessen zur Seite gestellt wird.“*²⁰⁸

In einem weiteren Verfahren hat das BVerfG ausgeführt, dass

*„selbst ein Kind unter vierzehn Jahren grundsätzlich persönlich anzuhören [ist], wenn dessen Neigungen, Bindungen oder Wille für die Entscheidung von Bedeutung sind oder wenn es zur Feststellung des Sachverhalts angezeigt erscheint, dass sich das Gericht von dem Kind einen unmittelbaren Eindruck verschafft (§ 50b FGG).“*²⁰⁹

Auch zu einer Rückführungsentscheidung im Verfahren nach dem Haager Kindesentführungsübereinkommen hat das BVerfG betont, dass der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz der Kinder und ihr Anspruch auf rechtliches Gehör eine Verfahrensgestaltung erfordern, die eine eigenständige Wahrnehmung der Kindesbelange sicherstellt.²¹⁰ Diese Aufgabe obliegt zwar grundsätzlich den Eltern. Hätten die Eltern jedoch zu erkennen gegeben, dass sie vornehmlich ihre eigenen Interessen durchsetzen wollten, so müsse den Kindern die Möglichkeit eingeräumt werden, ihr eigenes Interesse

*„in einer den Anforderungen des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) entsprechenden Eigenständigkeit im Verfahren geltend zu machen. Dieses geschieht bei Kindern, deren Alter und Reife eine eigene Wahrnehmung ihrer Verfahrensrechte nicht erlaubt, durch einen Vertreter, den § 50 FGG als Verfahrenspfleger vorsieht.“*²¹¹

²⁰⁷ BVerfGE 55, 171, 182.

²⁰⁸ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 18. Juli 2006 – 1 BvR 1465/05 –, juris Rn. 29.

²⁰⁹ BVerfGE 75, 201, 215.

²¹⁰ BVerfGE 99, 145, 163; BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 18. Juli 2006 – 1 BvR 1465/05 –, juris Rn. 29.

²¹¹ BVerfGE, a.a.O.

Das Alter und die Reife des Kindes spielen nach der Rechtsprechung des BVerfG aber nicht nur für die Frage des „Ob“ einer persönlichen Anhörung des Kindes eine Rolle. Vielmehr sind sie entsprechend dem progressiven Autonomiekonzept auch bei der sich unmittelbar anschließenden Frage maßgeblich, inwiefern ein vom Kind selbst geäußertes Wille zu berücksichtigen ist. Insofern hat das Gericht ausgeführt:

„Mit der Kundgabe seines Willens macht das Kind zum einen von seinem Recht zur Selbstbestimmung Gebrauch. Denn jede gerichtliche Lösung eines Konflikts zwischen den Eltern, die sich auf die Zukunft des Kindes auswirkt, muss nicht nur auf das Wohl des Kindes ausgerichtet sein, sondern das Kind auch in seiner Individualität als Grundrechtsträger berücksichtigen, weil die sorgerechtliche Regelung entscheidenden Einfluss auf das weitere Leben des Kindes nimmt und es daher unmittelbar betrifft (vgl. BVerfGE 37, 217 <252>; 55, 171 <179>). Hat der unter diesem Aspekt gesehene Kindeswille bei einem Kleinkind noch eher geringes Gewicht, so kommt ihm im zunehmenden Alter des Kindes vermehrt Bedeutung zu (vgl. BVerfGK 9, 274 <281>; 10, 519 <524>).“²¹²

Zu dieser Konzeption der wachsenden Selbständigkeit des Kindes hat das BVerfG auch in einer weiteren Entscheidung ausgeführt:

„Dem entspricht es, dass mit abnehmender Pflege- und Erziehungsbedürftigkeit sowie zunehmender Selbstbestimmungsfähigkeit des Kindes die im Elternrecht wurzelnden Rechtsbefugnisse zurückgedrängt werden, bis sie schließlich mit der Volljährigkeit des Kindes erlöschen.“²¹³

Damit lassen sich für die weitere Prüfung die folgenden Erkenntnisse zum verfassungsgerichtlichen Status Quo festhalten:

- Kindern steht ebenso wie Erwachsenen ein Anspruch auf rechtliches Gehör einschließlich der Berücksichtigung ihres Vortrags zu (Artikel 103 Absatz 1 GG). Diesen üben sie in Abhängigkeit vom konkreten Einzelfall und den einschlägigen bereichsspezifischen Regelungen durch ihre Vertreter oder aber selbst aus.
- Der Anspruch auf rechtliches Gehör gilt nicht nur vor Gericht, sondern insbesondere auch in Verwaltungsverfahren (Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 20 Absatz 3 GG in Auslegung durch BVerfG und BVerwG).

²¹² BVerfGK 15, 509, juris Rn. 19.

²¹³ BVerfGE 59, 360, 382.

- Aus der verfassungsrechtlichen Verankerung des Kindeswohls in Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 2 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör kann sich die Pflicht ergeben, das Kindeswohl verfahrensrechtlich abzusichern.
- Alter und Reife eines Kindes sind nach der Rechtsprechung des BVerfG sowohl bei der Frage des „Ob“ einer persönlichen Anhörung als auch bei der sich unmittelbar anschließenden Frage des „Wie“ einer Berücksichtigung des geäußerten Kindeswillens schon jetzt einzubeziehen. Dabei bekennt sich das BVerfG klar zur Konzeption der wachsenden Selbständigkeit des Kindes.

2.5.3.2. Internationales/unionsrechtliches Verständnis zum Beteiligungsrecht

Diese der Rechtsprechung des BVerfG entnommenen Erkenntnisse spiegeln sich teilweise auch im internationalen Verständnis wider: So betont der VN-Ausschuss, dass eine Verwirklichung des Kindeswohls ohne eine Ermittlung des Kindeswillens kaum möglich ist.²¹⁴ Insofern flankiert Artikel 12 KRK das Kindeswohlprinzip (Artikel 3 KRK). Zudem schreibt Artikel 12 KRK ausdrücklich vor, dass das Kind (auch) in Verwaltungsverfahren zu hören und die Meinung des Kindes in allen das Kind berührenden Angelegenheiten entsprechend seinem Alter und seiner Reife angemessen zu berücksichtigen ist. Bei genauerer Betrachtung sieht Artikel 12 KRK ein allgemeines und ein besonderes (Absatz 2) Anhörungsrecht vor. Das allgemeine Anhörungsrecht (Absatz 1) betrifft alle Angelegenheiten des Kindes, während das besondere Anhörungsrecht (Absatz 2) nur Verwaltungs- und Gerichtsverfahren betreffend das Kind umfasst:

„(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.

(2) Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.“

²¹⁴ Allgemeine Bemerkungen Nr. 12 (2009) des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, Rz. 74.

Aus Artikel 12 Absatz 1 KRK leitet der VN-Ausschuss eine klare Verpflichtung ab, das Recht des Kindes auf Beteiligung anzuerkennen und das Recht dadurch umzusetzen, dass den Meinungsäußerungen der Kinder zugehört und ihnen angemessenes Gewicht beigemessen wird.²¹⁵ Dabei steigt das Gewicht entsprechend dem progressiven Autonomiekonzept der KRK mit wachsendem Alter und Reife. Ausgelöst werde das Beteiligungsrecht „*in allen das Kind berührenden Angelegenheiten*“ und damit bei allen Entscheidungen, die sich auf das Kind auswirken können.²¹⁶ Demgegenüber enthalte Absatz 2 eine Spezialregelung für Gerichts- und Verwaltungsverfahren, die „*im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften*“ auszugestalten sind. Nach der Einschätzung des Ausschusses sollte diese Formulierung allerdings „*nicht als Einladung zur Anwendung von Verfahrensregeln verstanden werden, die die Inanspruchnahme fundamentaler Rechte einschränken oder verhindern. Die Vertragsstaaten werden im Gegenteil aufgefordert, die grundlegenden Regeln eines fairen Verfahrens einzuhalten, wie das Recht, sich zu verteidigen und das Recht, die eigenen Akten einzusehen*“.²¹⁷ Insofern verlangt der VN-Ausschuss – entgegen der in der Denkschrift der Bundesregierung zur KRK deutlich zum Ausdruck gebrachten Rechtsauffassung²¹⁸ – auch, dass das Kind entscheidet, ob und wie es gehört werden will. Dazu gehört nach dem VN-Ausschuss auch die Entscheidung, ob es persönlich oder durch einen Vertreter gehört wird.²¹⁹

Die Formulierung in Artikel 24 Absatz 1 Satz 2 und 3 Charta basiert weitgehend auf Artikel 13 Absatz 1 KRK (Meinungsäußerungsfreiheit) und Artikel 12 Absatz 1 KRK²²⁰:

„(1) Kinder [...]. 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.“

Artikel 24 Absatz 1 Charta ist bei der Durchführung von Unionsrecht zwingend zu beachten (Artikel 51 Charta) und genießt dann Anwendungsvorrang vor jeglichem nationalen Recht. Artikel 24 Absatz 1 Satz 2 Charta (Meinungsäußerungsfreiheit) kommt insoweit nur deklaratorische Wirkung zu, als Kinder auch vom persönlichen Schutzbereich des Artikels 11 Absatz 1 Satz 1 Charta (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit) erfasst sind.²²¹ Artikel

²¹⁵ Allgemeine Bemerkungen Nr. 12 (2009) des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, Rz. 15.

²¹⁶ Allgemeine Bemerkungen Nr. 12 (2009) des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, Rz. 27.

²¹⁷ Allgemeine Bemerkungen Nr. 12 (2009) des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, Rz. 38.

²¹⁸ Denkschrift, BT-Drs. 12/42, S. 42.

²¹⁹ Allgemeine Bemerkungen Nr. 12 (2009) des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, Rz. 35.

²²⁰ Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 24 GRC Rn. 13.

²²¹ Thiele, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 24 GRC Rn. 13.

24 Absatz 1 Satz 2 und 3 Charta umfasst aber nicht nur die Freiheit, sondern auch die Gelegenheit zur Meinungsäußerung gegenüber den Personen, die über das Kind entscheiden, um ihm zu ermöglichen, mit seiner Meinungsäußerung Einfluss auf die Entscheidung seiner Angelegenheiten auszuüben (ein Anhören).²²² Dieser Umstand ist Voraussetzung für die im Folgesatz normierte Berücksichtigungspflicht, die verlangt, dass sich die Grundrechtsadressaten mit der Meinung der Kinder auseinandersetzen und diese in den Entscheidungsprozess einbeziehen. Dabei wird diskutiert, ob das Gewicht der Kindesmeinung – ebenfalls entsprechend der Konzeption der wachsenden Selbständigkeit des Kindes – mit dem Alter und Reifegrad steigt oder lediglich die Berücksichtigung der Meinung an Alter und Reife des Kindes angepasst werden müsse.²²³ Eine Bindung an die Kindesmeinung ist jedenfalls nicht zwingend.²²⁴

Artikel 24 Absatz 1 Satz 2 und 3 Charta formuliert aus Sicht des EuGH kein absolutes Anhörungsrecht des Kindes. Da nach Artikel 24 Absatz 2 der Charta das Wohl des Kindes bei allen es betreffenden Maßnahmen zu berücksichtigen ist, kann das Kindeswohl laut EuGH das Absehen von einer Anhörung rechtfertigen.²²⁵ Es besteht insofern keine absolute Verpflichtung zur Anhörung, sondern es ist eine Einzelfallentscheidung an Hand der Zweckmäßigkeit einer Anhörung und unter Berücksichtigung des Kindeswohls zu treffen.²²⁶ Dabei ist in erster Linie auf das Alter und die Einsichtsfähigkeit des Kindes abzustellen. Wenn das Kind angehört wird, sind ihm rechtliche Verfahren und Bedingungen zur Verfügung zu stellen, die eine freie Meinungsäußerung ermöglichen und die Meinung ist vom Gericht auch zu berücksichtigen.²²⁷ Das Wohl des Kindes, das nach Artikel 24 Absatz 2 Charta als vorrangige Erwägung zu berücksichtigen ist, kann es rechtfertigen, das Anhörungsrecht nach Artikel 24 Absatz 1 Satz 2 und 3 Charta einzuschränken.²²⁸

Zu diesen unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben tritt zudem die EMRK hinzu, die im Wege der völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Grundrechte und des Rechtsstaatsprinzips zu berücksichtigen ist (vgl. hierzu oben Ziffern [2.1.1.5.](#) und [2.3.3.2.](#)). Die EMRK verbürgt

²²² Vgl. zum damaligen Entwurf einer parallelen Rechtslage in Belgien (Art. 22bis Verf Belgien) *Paul Lemmens*, in: Belgischer Senat, Drucksache 3-265/3, S. 56. Die Regelung ist seit 2008 Bestandteil der belgischen Verfassung.

²²³ Kritisch zu einer „graduellen“ Berücksichtigung von Alter und Reife im Hinblick auf die Bedeutung der Meinungsäußerung des Kindes *P. Lemmens*, Belgischer Senat, Drucksache 3-265/3, S. 56.

²²⁴ *Thiele*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 24 GRC Rn. 14 m.w.N.

²²⁵ EuGH, *Joseba Andoni Aguirre Zagarra v. Simone Pelz*, Urteil vom 22. Dezember 2010, C-491/10 PPU, Rn. 63.

²²⁶ EuGH, *Joseba Andoni Aguirre Zagarra v. Simone Pelz*, Urteil vom 22. Dezember 2010, C-491/10 PPU, Rn. 64.

²²⁷ EuGH, *Joseba Andoni Aguirre Zagarra v. Simone Pelz*, Urteil vom 22. Dezember 2010, C-491/10 PPU, Rn. 64, 65, 66; Handbook on European Law relating to the rights of the child, EU Fundamental Rights Agency and Council of Europe, 2015, S. 41 f.

²²⁸ EuGH, *Zagarra v. Pelz*, C-491/10 PPU, Rn. 63.

zwar nur wenige spezifische Kinderrechte, der EGMR ist gleichwohl wiederholt mit kinderrechtlichen Belangen befasst gewesen. So hat der EGMR z.B. in Entscheidungen zu Artikel 6 EMRK (Gerichtsverfahren) kinderspezifische Vorkehrungen verlangt, wenn ein Verfahren gegen ein Kind geführt werden soll.²²⁹ Zudem misst der EGMR der Anhörung eines Kindes in Familiensachen Bedeutung bei, um seine Wünsche festzustellen und eine dem Wohl des Kindes dienliche Entscheidung treffen zu können.²³⁰ Allerdings kann dabei genügen, das Kind nur einmal gerichtlich anzuhören.²³¹

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass das völker- und unionsrechtliche Verständnis zum Beteiligungsrecht textlich über die Rechtsprechung des BVerfG hinausgeht, da es Anhörung und Partizipation in „*allen das Kind betreffenden Angelegenheiten*“ fordert. Legt man die Allgemeinen Anmerkungen des VN-Ausschusses zugrunde, wonach das Kind darüber entscheidet, ob und wie es gehört werden will, tritt das Hinausgehen noch deutlicher zutage. Die vereinzelt Entscheidungen von EuGH und EGMR zu kinderspezifischen Beteiligungsrechten klingen demgegenüber deutlich zurückhaltender. Beide Gerichte haben kein absolutes Anhörungsrecht des Kindes gefordert. Zumindest in der Rechtsprechung des EGMR kommt auch der Gedanke der Anerkennung der wachsenden Selbstbestimmung des Kindes zum Ausdruck, wenn es dort etwa heißt, ausschlaggebend für die Frage der Anhörung eines Kindes vor Gericht seien die besonderen Umstände des jeweiligen Falls unter gebührender Berücksichtigung des Alters und der Reife des betroffenen Kindes.²³² Je näher die Interessen von Eltern und Kind beieinander liegen, umso eher reicht nach der Rechtsprechung der europäischen Gerichte die Anhörung oder Verfahrensstellung der Eltern durch staatliche Stellen bzw. Gerichte aus. Mit Blick auf die Pflicht zur Anhörung in Gerichts- und Verwaltungsverfahren, die Anerkennung der wachsenden Selbstständigkeit des Kindes sowie mit Blick auf die Verbindung zwischen Kindeswohl und Beteiligung unterscheiden sich internationales und nationales Recht (in seiner Auslegung durch das BVerfG) also nicht wesentlich. Hinzu kommt, dass Gerichte in Staaten, die ausdrückliche, kinderspezifische Beteiligungsrechte in ihre Verfassungen aufgenommen haben, aus diesen – jenseits von Fällen mit gegenläufigen Interessen von Eltern und Kindern – ebenfalls kein Gebot der (persönlichen) Anhörung des Kindes gefolgt

²²⁹ *T v UK* App. 24724/94 und *V v UK* App. 24888/94; *S.C. v. UK* App. 60958/00.

²³⁰ *Sahin & Sommerfeld v Germany*, App. 30943/96. Weitere Entscheidungen sind im Handbook on European Law relating to the rights of the child, EU Fundamental Rights Agency and Council of Europe, 2015, S. 42 ff. dargestellt.

²³¹ *Maumousseau & Washington v France*, App. 39388/05.

²³² Vgl. *Sahin & Sommerfeld v Germany*, App. 30943/96.

haben.²³³ Gewisse Parallelen des internationalen Verständnisses von kinderspezifischen Beteiligungsrechten zum nationalen Recht (in seiner Auslegung durch das BVerfG) sind damit durchaus erkennbar.

2.5.3.3. Abgleich der diskutierten Regelungsvorschläge mit der Rechtsprechung des BVerfG sowie dem internationalen Verständnis

Auf dieser Grundlage erörterte die Arbeitsgruppe, wie sich der primär diskutierte Regelungsvorschlag in das geltende Recht in seiner Auslegung durch die Rechtsprechung (insbesondere) des BVerfG sowie die internationalen Regelungen einfügt. Dabei entwickelten sich im Laufe der Diskussion, die auf der Grundlage der Formulierung *„Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte [unmittelbar] betreffen, einen Anspruch auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife“* gestartet war, weitere Regelungsvarianten, die im Folgenden näher dargestellt werden.

a) Regelungsvariante 1: Abbildung (nur) des rechtlichen Gehörs für Kinder

„Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte unmittelbar betreffen, einen Anspruch auf [rechtliches] Gehör.“

Diese Formulierung entspricht der ursprünglich mit dem Vorsitzpapier eingeführten, an Artikel 12 KRK angelehnten Regelungsvariante, verzichtet aber auf den besonders streitigen Satzteil zur Berücksichtigung der Meinungsäußerung.

Durch den möglichen Zusatz *„rechtliches“* würde noch näher am Wortlaut des Artikels 103 Absatz 1 GG formuliert, ohne dass sich insoweit inhaltliche Änderungen ergäben. Aus der Formulierung wird dabei deutlich, dass der Erlass generell-abstrakt wirkender Normen durch den Gesetzgeber nicht darunter fällt.

Vielmehr bildet der Begriff der *„staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte unmittelbar betreffen“* nach Ansicht dieses Teils der Arbeitsgruppe genau den Bereich ab, in welchem dem Kind auch bislang rechtliches Gehör zu gewähren ist. Denn die Formulierung verdeutlichte, dass der Anspruch auf Gehör nur durch Verfahren ausgelöst werde, in denen eine die Rechte

²³³ Vgl. im Anhang 4.8. So hat z.B. das norwegische Høyesterett zwar in familienrechtlichen Verfahren die persönliche Anhörung des Kindes durch das Gericht für zwingend gehalten (z. B. HR-2017-18-U, sak. Nr. 2016/2341, Abs. 17 f.), im Ausländerrecht aber nicht, weil die Anhörung „durch die Eltern“ ausreiche (z. B. HR-2015-02524-P, sak. Nr. 2015/203, Rt. 2015 S. 1388, Abs. 161 f.).

eines Kindes betreffende Einzelfallentscheidung gefällt werde. Die Formulierung gehe damit – anders als dies bei dem international geprägten Begriff „*in allen Angelegenheiten*“ der Fall wäre – nicht über den (nationalen) Status Quo hinaus. Denn grundrechtsberechtigt aus Artikel 103 Absatz 1 GG sei jeder, der von dem Verfahren „*rechtlich unmittelbar betroffen wird*“.²³⁴ Auch für das Recht auf ein rechtsstaatliches, faires Verfahren, das das Gehör u.a. in Verwaltungsverfahren gewährleistet,²³⁵ sei anerkannt, dass „*dem Einzelnen*“ die Möglichkeit gegeben werden muss, „*vor einer Entscheidung, die seine Rechte betrifft, zu Wort zu kommen*“.²³⁶ Sei dieser „Einzelne“ ein Kind, so sei nicht ersichtlich, warum hier andere Maßstäbe gelten sollten bzw. könnten. Auch der Umstand, dass die Gehörsverletzung aus einem Verstoß gegen einfachgesetzliche Anhörungspflichten resultieren könne, werde durch den Regelungsvorschlag nicht konstitutiv eingeführt, sondern lediglich abgebildet, denn bei Artikel 103 Absatz 1 GG gelte nichts anderes.

Der in dieser Regelungsvariante zur Bekräftigung gewählte Zusatz „*unmittelbar*“ sei – wie schon die insoweit uneinheitlich formulierende Rechtsprechung („*unmittelbar rechtlich betroffen*“ bzw. „*die seine Rechte betrifft*“, vgl. Fn. 234 bzw. 236) zeige – aus Sicht der Befürworter eher deklaratorischer Natur. Allerdings könne hiermit zusätzlich verdeutlicht werden, dass generell-abstrakt wirkende Normen, die eben nicht unmittelbar das (individuelle) Kind als solches, sondern allenfalls das Kind als Teil der insgesamt adressierten Personengruppe betreffen, nicht erfasst seien. Zudem werde klargestellt, dass der Anspruch auf Gehör des Kindes nicht bereits durch mittelbare oder faktische Beeinträchtigungen ausgelöst wird. Dies könne insbesondere für größere Planungsvorhaben relevant sein, wenn die Rechte von Kindern nur als Nebenfolge betroffen seien.

Auch an der Vertretungsbefugnis der Eltern für ihre Kinder sowie den bereichsspezifischen Regelungen, die darüber entscheiden, ob die Anhörung des Kindes persönlich oder aber durch einen Vertreter zu erfolgen hat, werde die vorgeschlagene Formulierung nach Auffassung eines Teils der Arbeitsgruppe nichts ändern. Denn die Formulierung enthalte keine Aussage darüber, wie das Gehör des Kindes im jeweiligen Einzelfall zu gewähren ist. Damit bleibe es insofern – wie auch schon bei dem ebenfalls normgeprägten Artikel 103 Absatz 1 GG – bei der Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber und damit bei den bisherigen bereichsspezifischen Regelungen. Zudem werde durch die ausdrückliche Beschränkung auf „*staatli-*

²³⁴ BVerfGE 92, 158, 183; BVerfGE 101, 397, 404 („*unmittelbar rechtlich betroffen*“); BVerfGE 138, 64, 83 („*unmittelbar betroffen*“).

²³⁵ BVerfGE 101, 397, 405; BVerwG NVwZ 2001, 94, 95.

²³⁶ BVerfGE 101, 397, 404 f.

che“ Entscheidungen klargestellt, dass der Anspruch des Kindes im privaten Raum und insbesondere rein innerfamiliär nicht greift. Allerdings komme der Anspruch zur Anwendung, wenn der Staat sein Wächteramt nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG ausübe. Dass in solchen Fällen das Kind zu beteiligen ist, folge bereits aus den Grundrechten des Kindes und sei damit geltendes Recht, ohne dass über die Rechtsprechung des BVerfG hinausgegangen würde.²³⁷ Auch in Bezug auf das Elternrecht ergeben sich nach Auffassung dieses Teils der Arbeitsgruppe somit keine Änderungen gegenüber der geltenden Rechtslage.

Demgegenüber äußerten andere Arbeitsgruppenmitglieder Bedenken, dass der Status Quo möglicherweise erweitert würde. Im Sinne einer Risikoabwägung sei es nicht sinnvoll, in das bestehende Gefüge des Grundgesetzes einzugreifen, wenn es ohnehin nur um die Sichtbarmachung des Status Quo gehe. Zwar spiegele die Regelung, soweit sie die Anhörung vor Gericht zum Gegenstand habe, letztlich wohl nur Artikel 103 Absatz 1 GG kinderspezifisch wider. Soweit sie demgegenüber – erstmalig – eine ausdrückliche Verpflichtung zur Anhörung von Kindern im Verwaltungsverfahren statuiere, bleibe aber unklar, ob sie sich im bestehenden Rechtsrahmen halten solle. Sowohl BVerfG als auch BVerwG hätten in verschiedenen Entscheidungen herausgestellt, dass der Anspruch auf Gehör nicht voraussetzungslos, sondern nur nach Maßgabe von Artikel 103 Absatz 1 sowie Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 20 Absatz 3 GG bestehe. Ohne entsprechende Klarstellung im Grundgesetz könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Formulierung so verstanden würde, dass hiermit stets eine persönliche Anhörung des Kindes (ohne Vertretungsmöglichkeit durch die Eltern) gemeint sei. Ein solches Verständnis unterstellt, könne die Regelung zu Verschiebungen im Verhältnis zum Elternrecht führen und darüber hinaus dem Landesgesetzgeber vorschreiben, wann ein Kind (z.B. in Schulangelegenheiten) zu hören sei. Denn würden Kindern im Grundgesetz verfahrensrechtliche Anhörungsgarantien ohne jegliche Einschränkung eingeräumt, so drohten Kollisionen mit einfachgesetzlichen Verfahrensgarantien, die Einschränkungen vorsehen, was zu Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis führen könne.

b) Regelungsvariante 2: Abbildung auch der Meinungsäußerungskomponente

„Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte [unmittelbar] betreffen, einen Anspruch auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

²³⁷ Vgl. z.B. BVerfGE 99, 145, 163, wonach „der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz der Kinder und ihr Anspruch auf rechtliches Gehör eine Verfahrensgestaltung erfordern, die eine eigenständige Wahrnehmung der Kindesbelange sicherstellt“.

Diese Formulierung entspricht der ursprünglich mit dem Vorsitzpapier eingeführten Regelungsvariante und enthält den in Regelungsvariante 1 gestrichenen Satzteil. Dadurch kombiniert sie zwar sprachlich Artikel 12 Absatz 1 und 2 KRK bzw. Artikel 24 Absatz 1 Satz 3 Charta, bleibt aber auch hier durch die Formulierung „*bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte [unmittelbar] betreffen*“ statt „*in allen das Kind berührenden Angelegenheiten*“ in ihrer Reichweite hinter dem internationalen Verständnis zurück. Zudem könnte das Wort „*unmittelbar*“ – aus den schon ausgeführten Gründen – ergänzt werden. Nach der Auffassung eines Teils der Arbeitsgruppe geht auch dieser Regelungsvorschlag inhaltlich nicht über Artikel 103 GG und das vom BVerfG aus dem Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 GG) abgeleitete Recht auf ein faires Verfahren hinaus:

Die Formulierung der Rechtsfolge „*Anspruch auf Gehör*“ folgt erneut dem Vorbild des Artikels 103 Absatz 1 GG und benennt sodann als Unteraspekt des Gehörs zusätzlich die „*Berücksichtigung seiner Meinung*“. Denn „*Gehör*“ umfasst mehrere Elemente, zu denen die Information des Anzuhörenden und die Zulassung der Meinungsäußerung ebenso zählen wie ihre Berücksichtigung. Dies folgt nach Auffassung dieses Teils der Arbeitsgruppe bereits aus der vom BVerfG statuierten Zielrichtung des rechtlichen Gehörs, zu Wort zu kommen, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können.²³⁸ Insofern habe es aus Artikel 103 Absatz 1 GG auch die Pflicht abgeleitet, den Vortrag des Beteiligten zu berücksichtigen, d. h. zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen.²³⁹

Der Satzteil „*und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife*“ erweitert den (auch schon bisher bestehenden) Anspruch des Kindes nach Auffassung dieses Teils der Arbeitsgruppe daher nicht. Vielmehr konkretisiere er den bestehenden Anspruch kinderspezifisch, indem er klarstelle, dass der Einfluss, den ein Kind auf das Verfahren und das Ergebnis nehmen könne, – anders als bei Erwachsenen – abhängig von seinem Alter und seiner Reife sei. Dabei gehe das Begriffspaar „*Alter und Reife*“ nicht nur auf internationale Vorbilder (Artikel 12 Absatz 1 KRK und Artikel 24 Absatz 1 GRC) zurück, sondern finde sich auch in der Rechtsprechung des BVerfG.²⁴⁰ So entscheiden das Alter und der Entwicklungsstand des Kindes auch nach dem BVerfG ganz maßgeblich darüber, inwiefern ein vom Kind persönlich geäußertes Wille zu berücksichtigen sei.²⁴¹ Zudem sei das „*Alter*“ bei den meisten Kindern in der Regel eindeutig geklärt und lasse sich generell heranziehen, wenn an Fähigkeiten angeknüpft werde, die in einem bestimmten Lebensalter typischerweise ausgebildet

²³⁸ BVerfGE 101, 397, 405.

²³⁹ BVerfGE 87, 363, 392.

²⁴⁰ Vgl. BVerfGK 15, 509, juris Rn. 19; vgl. auch BVerfGE 99, 145, 163; BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 18. Juli 2006 – 1 BvR 1465/05 –, juris Rn. 29.

²⁴¹ BVerfGK 15, 509, juris Rn. 19.

sein, oder wenn das Kind nach materiellen Vorschriften für die zu entscheidende Frage teil-mündig sei. Und auch bei der „*Reife*“ handele es sich um eine der Rechtsprechung²⁴² bekannte Variable, die stets in Bezug zum konkreten Sachverhalt zu ermitteln sei.

An der Vertretungsbefugnis der Eltern für ihr Kind ändere die Formulierung nach Auffassung dieses Teils der Arbeitsgruppe ebenfalls nichts. Das bedeute, dass das Kind nur dort persönlich gehört werde, wo es nach dem einfachen Recht teil-mündig oder anhörungsberechtigt sei. Ein Konflikt mit den einfachgesetzlichen Vorschriften sei demnach nicht zu befürchten. Vielmehr würden diese weiterhin über das „*Wie*“ der Erfüllung des Gehörsanspruchs entscheiden, ihn also ausfüllen bzw. konkretisieren. Äußere sich das Kind selbst, so sei seine Meinung „*entsprechend seinem Alter und seiner Reife zu berücksichtigen*“. Dabei gehe es nicht nur um die Gewichtung der Meinung des Kindes, sondern auch um eine alters- und reifeangemessene Form der Anhörung. Allerdings könne eine Berücksichtigung – ebenso wie bisher – eine Entscheidung meinen, die im Widerspruch zu dem vom Kind geäußerten Willen stehe. Denn das verfassungsrechtliche Gebot, bei Sorgerechtsentscheidungen den Willen des Kindes zu berücksichtigen, gehe nur soweit, wie dies mit seinem Wohl vereinbar sei.²⁴³ Äußere sich das Kind nicht selbst, sei – wie bisher – die von den Eltern in Vertretung für ihr Kind geäußerte Meinung zu berücksichtigen. Auf die Konkretisierung „*entsprechend seinem Alter und seiner Reife*“ komme es bei der Vertretung des Kindes nicht an.

Schließlich zeigten vereinzelte Entscheidungen von EuGH²⁴⁴, EGMR²⁴⁵ und Verfassungsgerichten anderer Staaten²⁴⁶, dass ein Beteiligungsrecht des Kindes, das eine Berücksichtigung entsprechend seinem Alter und seiner Reife vorsehe, nicht als absolutes Beteiligungsrecht verstanden werde. Vielmehr lasse es zu, dass staatliche Stellen im Regelfall die Vertreter des Kindes und nicht das Kind selbst anhören, weil auch die Durchführung der Anhörung dem Wohl des Kindes entsprechen müsse. Nur in den Entscheidungen, die dem Ausgleich unterschiedlicher Interessen des Kindes und seiner Vertreter dienen, wie insbesondere Sorge- und Umgangsrechtsentscheidungen oder Adoptionsentscheidungen, sei eine persönliche Anhörung des Kindes geboten.

²⁴² BVerfGE 99, 145, 163.

²⁴³ BVerfGE 55, 171, 182.

²⁴⁴ EuGH, *Zagarra v. Pelz*, C-491/10 PPU, Rn. 63.

²⁴⁵ *Sahin & Sommerfeld v Germany*, App. 30943/96.

²⁴⁶ Norwegen: Høyesterett, Rt. 2015 S. 1388, Abs. 161 f. In Belgien hat der Cour Constitutionnelle das Beteiligungsrecht des Kindes vor allem im Familienrecht geprüft, vgl. A. Rasson, JDJ 2016, S. 19, 27 ff. Zur Anhörung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge im Asylrecht vgl. Cour Constitutionnelle im Urteil vom 18. Juli 2013 – Arrêt n°106/2013, B.8.3.2. ff. (Gebot der Auslegung des einfachen Rechts dahingehend, dass für die Anhörung von Kindern Verfahrensgarantien (Vormund, Dolmetscher, kindgerechte Befragung usw.) gelten).

Demgegenüber geht ein anderer Teil der Arbeitsgruppe davon aus, dass vor allem durch den Zusatz „*und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife*“ etwas Neues geschaffen werden könnte, das über den Status Quo hinausginge:

Denn der Zusatz lege es nahe, dass das Kind stets persönlich anzuhören sei und damit über die jetzige Rechtslage hinaus stets ein Anhörungsrecht für das Kind selbst geschaffen würde. Dies folge schon aus einer systematischen Auslegung. Denn nur wenn sich das Kind selbst äußere, könne es bei der Berücksichtigung seiner Bekundungen auf das Alter und den Reifegrad ankommen. Demnach könne der Satz insgesamt so verstanden werden, dass er einer Vertretung des Kindes durch die Eltern grundsätzlich entgegenstehe. Da auch die europäischen Gerichte sich mit dem Zusatz bislang nicht näher befasst hätten, könne nicht zuverlässig vorhergesagt werden, welche Folgen ein entsprechendes grundrechtliches Beteiligungsrecht künftig haben werde. Dies wiederum führe zu Bedenken insbesondere hinsichtlich etwaiger Verschiebungen im Verhältnis zwischen Eltern, Kind und Staat und würde ohne eine Kollisionsregel die Frage aufwerfen, wessen Meinung sich durchsetzen solle, falls das Kind z.B. in einem Verfahren im Bereich der Vermögenssorge eine andere Meinung als die seiner Eltern vertrete.

Demgegenüber äußerte ein Teil der Arbeitsgruppe den ausdrücklichen politischen Wunsch nach einer Regelung, die in diesem Sinne über den Status Quo hinausgeht. Denn sie erhoffen sich von einer Regelung, die erstmalig textlich das Kind hervorhebt und in den Mittelpunkt rückt, eine spürbare Stärkung der Rechtsstellung von Kindern über die derzeit geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben und einfachgesetzlichen Regelungen hinaus. Dies sei nicht nur vor dem Hintergrund der sich wiederholenden Missbrauchsfälle, sondern auch als Mittel der Demokratiebildung wünschenswert. Zudem sei dies aufgrund der Vorgaben in Artikel 12 KRK ohnehin geboten und überfällig. Dem wurde entgegengehalten, es sei nicht ersichtlich, dass ein Beteiligungsrecht auf Verfassungsebene die angesprochenen Missbrauchsfälle verhindert hätte, die auf der Grundlage des geltenden Landesverfassungsrechts und einfachen Gesetzesrechts offenbar nicht zu verhindern gewesen seien. Bestünde im einfachgesetzlichen Beteiligungsbereich eine Rechtsschutzlücke, wäre diese zunächst dort zu schließen. Der demokratiebildenden Funktion des Beteiligungsrechts werde durch die Lenkung des Blicks auf die Verbesserung einfachgesetzlicher Beteiligungsstandards stärker Rechnung getragen als durch eine Verfassungsänderung, die zunächst keine konkreten Auswirkungen für Kinder haben werde. Dass Artikel 12 KRK keine Änderung der Verfassung gebiete, sei wiederholt ausgeführt worden (siehe etwa unter Ziffern [2.1.1.5.](#), [2.1.2.](#), [2.5.2.1.](#)).

Einigkeit über die Frage, ob sich die Regelungsvariante 2 unzweifelhaft auf die Abbildung des Status Quo beschränkt oder aber – ggf. sogar bewusst und politisch gewünscht – darüber hinausgeht, konnte vor diesem Hintergrund nicht erzielt werden.

c) Regelungsvariante 3: Deklaratorische Regelung durch Inbezugnahme

Da es demnach sowohl bei Regelungsvariante 1 als auch (bzw. erst recht) bei Regelungsvariante 2 Stimmen gab, die hierin eine Erweiterung der Rechtsstellung des Kindes sahen, wurde aus der Arbeitsgruppe ein Weg zu einer Formulierung aufgezeigt, die nach konsentierter Auffassung im Sinne einer bloßen Abbildung zu verstehen wäre.

Danach solle – entsprechend der Hervorhebung des Entwicklungsgrundrechts – mittels Verweis auf die schon im Grundgesetz verankerten Gehörsrechte sichergestellt werden, dass die Regelung im bestehenden Rechtsrahmen verbleibt. Das rechtliche Gehör des Kindes sollte also durch Inbezugnahme von Artikel 103 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 20 Absatz 3 GG verankert werden. Dies würde wie folgt lauten:

„Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte unmittelbar betreffen, einen Anspruch auf rechtliches Gehör nach Maßgabe von Artikel 103 Absatz 1 sowie Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3.“

Damit würde nur ein deklaratorischer Verweis auf ohnehin schon bestehende Rechte geschaffen, der im Sinne einer affirmativen Warn- und Erinnerungsfunktion ohne eigenständigen Regelungscharakter zu verstehen wäre. Denn durch die Formulierung „nach Maßgabe von“ würde im Wege eines „Rechtsgrundverweises“ klargestellt, dass es sich bei dem Anspruch auf rechtliches Gehör um ein dem Kind auch bisher schon zustehendes Grundrecht handelt, das nur bei Vorliegen der Voraussetzungen von Artikel 103 Absatz 1 bzw. Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 20 Absatz 3 GG greift und der gesetzlichen Ausgestaltung bedarf.

2.5.3.4. Mögliche Anwendung des Beteiligungsrechts in Beispielsfällen

In Abhängigkeit von der Formulierung können mit einer Grundgesetzänderung sämtliche Rechtsbereiche beeinflusst werden, soweit Kinder betroffen sind. Im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Formulierungen diskutierte die Arbeitsgruppe daher auch, wie sich die Regelungsvarianten in bestimmten Beispielsfällen auswirken könnten.

a) Mögliche Anwendung eines Beteiligungsrechts bei Entscheidungen über schulische Fragen

Dabei erörterte die Arbeitsgruppe zunächst einen Fall, anhand dessen sich nach Auffassung eines Teils der Arbeitsgruppe zeige, dass die Verankerung von Beteiligungsrechten gemäß Regelungsvarianten 1 und 2 die Gefahr divergierender Willensbildungsprozesse und hieraus resultierender innerfamiliärer Konfliktlagen berge. Dies drohe zum Beispiel bei familiären Entscheidungen über schulische Fragen, die – wie die Entscheidung über die Wahl des weiteren Bildungswegs nach dem Besuch der Grundschule nach § 31 Absatz 1 des Schulordnungsgesetzes SL (SchoG SL)²⁴⁷ – den Erziehungsberechtigten obliege. Die hier in Frage stehende „Aufnahme in eine Schule“ stelle eine „staatliche Entscheidung“ im Sinne des erörterten Beteiligungsrechts des Kindes auf Verfassungsebene dar, da selbige nicht durch die Kinder oder deren Eltern erfolge, sondern von Staats wegen durchgeführt werde. Nach den Regelungsvarianten 1 bzw. 2 müssten zu dieser Frage nunmehr stets die Kinder angehört werden, die hierzu eine andere Auffassung vertreten könnten als ihre Eltern. Ein ausdrückliches Beteiligungsrecht zugunsten von Kindern entsprechend Regelungsvarianten 1 und 2 sei daher durchaus geeignet, die Verfassungskonformität von § 31 Abs. 1 SchoG SL sowie vergleichbarer Bestimmungen in anderen Ländern in Zweifel zu ziehen. Vergleichbare Konstellationen eines Spannungsverhältnisses zwischen der im Schulrecht einfachgesetzlich vorgesehenen Beteiligung der Eltern und hierzu konkurrierend hinzutretenden verfassungsrechtlichen Beteiligungsrechten der Kinder bestünden etwa bei staatlichen Entscheidungen im Förderschulbereich²⁴⁸ oder hinsichtlich eines Ruhens der Schulpflicht²⁴⁹.

Diese Einschätzung wurde von dem anderen Teil der Arbeitsgruppe nicht geteilt. Vielmehr seien die Bereiche, in denen der Staat entscheidet, von denjenigen, die innerfamiliär (unter Berücksichtigung des § 1626 Absatz 2 BGB) entschieden werden, abgrenzbar. Das Beteiligungsrecht greife nur bei „*staatlichen Entscheidungen*“. Eine solche liege – was vom übrigen

²⁴⁷ § 31 Absatz 1 SchoG SL lautet: „Die öffentlichen Schulen sind jedem nach seinen Anlagen und Fähigkeiten zugänglich. Über die Aufnahme in eine Schule entscheidet die Eignung. Im Übrigen obliegt die Wahl des weiteren Bildungsweges nach dem Besuch der Grundschule den Erziehungsberechtigten. Die Vorschriften über die Pflicht zum Besuch von Schulen für Behinderte bleiben unberührt.“

²⁴⁸ § 6 Absatz 2 Satz 1 des Schulpflichtgesetzes im Saarland lautet: „Die Schulleiterin oder der Schulleiter kann für Schülerinnen und Schüler, die zum Besuch einer Förderschule oder des für sie geeigneten Sonderunterrichts verpflichtet sind - ausgenommen die in Absatz 1 Nummer 2 genannten Schülerinnen und Schüler -, nach Anhörung der Erziehungsberechtigten die Schulpflicht zweimal für jeweils ein Schuljahr, auf Antrag der Erziehungsberechtigten um ein weiteres Schuljahr verlängern.“

²⁴⁹ § 13 Absatz 1 Satz 1 des Schulpflichtgesetzes im Saarland lautet: „Für Schülerinnen und Schüler mit einer Erkrankung, die nicht im Rahmen des Krankenhaus- und Hausunterrichts beschult werden können, und für Kinder und Jugendliche, bei denen das Vorliegen der Voraussetzungen für eine sonderpädagogische Unterstützung anerkannt wurde, die weder in einer Schule der Regelform noch in einer Förderschule dauerhaft beschult werden können, kann die Schulaufsichtsbehörde auf Antrag der Erziehungsberechtigten oder auf Antrag der Schule im Benehmen mit den Erziehungsberechtigten das Ruhen der Schulpflicht anordnen.“

Teil der Arbeitsgruppe mit Blick auf den engen Zusammenhang von Eignungs- und Schulwahlentscheidung bezweifelt wurde – bei der Wahl des weiteren Bildungswegs nur hinsichtlich der Eignung des Schülers vor (vgl. § 31 Absatz 1 Satz 2 SchoG SL), nicht hingegen bei der Entscheidung „im Übrigen“, die nach § 31 Absatz 1 Satz 3 SchoG SL den Erziehungsberechtigten obliege. Bei dieser letztgenannten Entscheidung würde das diskutierte „neue“ grundrechtliche Beteiligungsrecht des Kindes nicht aktiviert, sodass keine Konflikte dieses Grundrechts mit der elterlichen Entscheidung zu befürchten seien. Die Eltern seien allerdings nach § 1626 Absatz 2 BGB zur Einbeziehung ihres Kindes in die Schulwahlentscheidung verpflichtet. Auch mit Blick auf die staatliche Entscheidung über die Eignung seien keine Konflikte mit dem Elternrecht zu befürchten. Denn über diese entscheide nach dem Saarländischen Schulordnungsgesetz die Schule aufgrund ihrer eigenen Beurteilung der Leistungen und Kompetenzen des Kindes und nicht die Eltern.

Zwar würde das Beteiligungsrecht in Regelungsvarianten 1 und 2 bei dieser allein auf die Beurteilung der Eignung bezogenen „staatlichen Entscheidung“ dann verlangen, das Kind anzuhören. Allerdings folge dies auch schon aus dem bisherigen Recht. So ergebe sich aus der Integration von Kindern in den Schulbetrieb, der nach Artikel 7 GG staatlicher Aufsicht unterworfen ist, zwangsläufig eine dauernde Beteiligung von Kindern.²⁵⁰ Diese Beteiligung stünde auch bisher mit dem Elternrecht in Einklang, was durch einen aus Artikel 6 Absatz 2 GG abgeleiteten Informationsanspruch der Eltern insbesondere über Leistungen und Verhalten des Kindes sichergestellt würde.²⁵¹ Daran aber würde sich auch durch die neue grundgesetzliche Verankerung nichts ändern.

b) Mögliche Anwendung des Beteiligungsrechts in Verfahren mit minderjährigen Grundstückseigentümern

Ein weiterer Fall, der in der Arbeitsgruppe wiederholt diskutiert wurde, war der Umgang mit einem minderjährigen Grundstückseigentümer im gerichtlichen Verfahren. Insofern wurde von einem Teil der Arbeitsgruppe die Einschätzung geäußert, dass dieser bei Verankerung eines Beteiligungsrechts jedenfalls in Gestalt der Regelungsvariante 2 ggf. stets zwingend selbst zu hören sei. Dies aber sei nicht sachgerecht, da es in der Regel um komplexe Fragen rund um das Grundstückseigentum gehe, die ein Kind nicht beurteilen könne. Zudem fehle es bei den

²⁵⁰ Das Berliner Schulrecht sieht zum Übergang in die Sekundarstufe in § 56 Abs. 2 SchulG ein verpflichtendes Beratungsgespräch der Grundschule mit den Eltern vor, in dem die voraussichtliche schulische Förderprognose dargestellt und erörtert wird, bevor die Grundschule verbindlich über die Förderprognose entscheidet. Dieses Beratungsgespräch – an dem auch die Kinder teilnehmen können – bindet die Eltern bei der Schulwahl nicht, dient aber als Anhörung (für die Förderprognose) und als Orientierung (für Eltern und Kind).

²⁵¹ BVerfGE 59, 360, 381.

Behörden und Gerichten, die das Kind nunmehr anhören müssten, ggf. am entsprechenden Sachverstand, um die Reife eines Kindes in diesen Fragen zuverlässig beurteilen zu können. Es solle daher bei den bisherigen Vertretungsregeln bleiben.

Der andere Teil der Arbeitsgruppe ging davon aus, dass auch die am weitesten formulierte Regelungsvariante 2 nicht erfordere, dass das Kind stets persönlich anzuhören sei. Vielmehr sollte die weitere Ausgestaltung des Gehörs einschließlich der Frage, wann ein Kind persönlich und wann durch seinen rechtlichen Vertreter oder – im Fall eines Interessenkonflikts – durch das Vormundschaftsgericht oder einen von Amts wegen bestellten Pfleger anzuhören sei, wie bisher dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleiben. Dies zeige sich im Wortlaut der Regelungsvariante daran, dass das „Wie“ des Gehörs des Kindes – wie auch bisher bei Artikel 103 Absatz 1 GG – nicht geregelt werde.

2.5.3.5. Weitere Diskussion der Regelungsvarianten im Vergleich

In Anbetracht der unterschiedlichen Auffassungen bei der Einordnung der jeweiligen Regelungsvarianten in den Status Quo betrachtete die Arbeitsgruppe diese noch einmal im Vergleich.

Einigkeit bestand dabei dahingehend, dass eine Regelung mit dem Zusatz *„und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife“* (Regelungsvariante 2) mit größerer Wahrscheinlichkeit als die Varianten 1 und 3 für eine Auslegung fruchtbar gemacht werden könnte, die über den Status Quo hinausginge. Zwar läge dieses Verständnis nach Auffassung eines Teils der Arbeitsgruppe nicht nahe, weil auch hiermit keine Aussage darüber getroffen werde, wie das Kind (d.h. persönlich oder durch seine Vertreter) anzuhören sei. Vielmehr bezöge sich der Zusatz nur auf die Frage der Berücksichtigung für den einfachgesetzlich bestimmten Fall, dass das Kind sich persönlich äußere. Allerdings ist – da der einschränkende Zusatz *„entsprechend seinem Alter und seiner Reife“* bei einer Anhörung des Kindes durch seine Vertreter nicht greift – durchaus möglich, dass der Satz bei systematischer Auslegung insgesamt so verstanden würde, dass das Kind stets persönlich zu hören ist.

In dieser bei Regelungsvariante 2 von einem Teil der Arbeitsgruppe als Risiko verstandenen Hervorhebung der Rechtsstellung des Kindes erblickte ein anderer Teil der Arbeitsgruppe eine besondere Chance. Denn das Kind solle zur eigenständigen Partizipation in der Gesellschaft ermuntert und frühzeitiger an politische und sonstige Entscheidungsprozesse herangeführt werden, was ohne den Zusatz zur Meinungsberücksichtigung nicht so stark verdeutlicht werde.

Demgegenüber wird in den anderen Regelungsvarianten (1 und 3) zumindest nach dem Wortlaut keine Aussage über das „Wie“ der Erfüllung des Anspruchs auf Gehör des Kindes getroffen. Insbesondere die Regelungsvariante 3 stellt sicher, dass es insoweit bei dem bisherigen Recht bleibt. Konflikte mit dem Elternrecht sind bei dieser Variante unwahrscheinlich, weil an der bisherigen Rechtslage einschließlich der grundsätzlichen Vertretungsbefugnis der Eltern für ihre Kinder sowie der bereichsspezifischen Regelungen zu persönlicher Anhörung bzw. gesetzlicher Vertretung festgehalten würde. Insofern würden nach Auffassung der Arbeitsgruppe bei dieser Regelungsvariante 3 sämtliche zuvor gesetzten Prämissen (vgl. Ziffer 2.1.2. a.E.) eingehalten.

3. Zusammenführung der Einzelelemente zu einer Gesamtregelung

Die Arbeitsgruppe diskutierte anschließend darüber, ob und wie sich die einzeln diskutierten Regelungselemente zu einer Gesamtregelung verbinden ließen. Dabei bestand Einigkeit dahingehend, dass sich die Frage, ob sich durch die Verbindung der Einzelelemente zu einer Gesamtregelung weitergehende Auswirkungen ergeben, dann nicht stellt, wenn keines dieser Einzelelemente über eine Abbildung der Rechtsprechung hinausgeht.

Vor diesem Hintergrund verband die Arbeitsgruppe zunächst diejenigen Regelungsvarianten, die nach Auffassung der Arbeitsgruppe die bisherige Rechtsprechung des BVerfG abbilden und sichtbar machen sollen. Hinsichtlich der weiter diskutierten, potenziell zusätzlichen Regelungsvarianten sollte die Entscheidung aus Sicht der Arbeitsgruppe politisch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens getroffen werden.

Die Arbeitsgruppe hält eine Verbindung der erörterten Elemente gesetzgebungstechnisch für möglich, aber nicht für zwingend geboten. Eine künftige Regelung im Grundgesetz könnte sich – je nach politischer Entscheidung – auch auf ein einzelnes Element oder mehrere beschränken oder die zu den einzelnen Elementen dargestellten Regelungsvarianten anders als im Folgenden dargestellt miteinander kombinieren.

Die nachfolgend unter Ziffer 3.1. dargestellten Varianten von Gesamtregelungen verbinden jeweils die nach Auffassung der Arbeitsgruppe besonders engen (Variante 1), besonders weiten (Variante 3) und mittleren (Variante 2) Regelungsvarianten der Regelungselemente miteinander.

Eine weitere Frage der Gesamtregelung betrifft den Standort, der im Anschluss diskutiert wurde.

3.1. Verbindung der die Rechtsprechung abbildenden Elemente zu einer Gesamtregelung

3.1.1. Diskussionsverlauf

Die Arbeitsgruppe hat in Bezug auf die diskutierten Einzelelemente (Grundrechtssubjektivität, Kindeswohl, Staatsziel und Beteiligungsrecht) bereits ausführlich erörtert, ob und mit welcher

Formulierung die ausdrückliche Verankerung der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG gelinge und wo die vorgeschlagenen Regelungsvarianten darüber hinausgingen. Parallel hat sie auch mögliche Abweichungen vom Verständnis der Charta und der KRK diskutiert.

3.1.2. Gesamtregelung – Alternative 1

Die Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass eine Regelung der Grundrechtssubjektivität, des Kindeswohls und des Beteiligungsrechts bei enger Formulierung nur die Rechtsprechung des BVerfG abbildet, während das Staatsziel in jeder Formulierung Fragen aufwirft. Bei der Grundrechtssubjektivität müsste sich die Formulierung auf „*Achtung*“ und „*Schutz*“ beschränken, da ein Recht auf „*Förderung*“ der Grundrechte für einen Teil der Arbeitsgruppe über die Rechtsprechung hinausginge. Eine deklaratorische Nennung des Entwicklungsrechts wäre aber voraussichtlich unschädlich. Beim Kindeswohl war aus Sicht der Arbeitsgruppe jedenfalls eine auf das einzelne Kind bezogene Formulierung, die nur Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Rechte des Kindes erfasst, als bloße Abbildung der Rechtsprechung anzusehen, wenn auf eine sprachliche Höhergewichtung der Rechte des Kindes gegenüber Rechten Erwachsener verzichtet und das Wort „*angemessen*“ verwendet wird. Im Hinblick auf das Beteiligungsrecht wäre die deklaratorische Nennung der Rechte auf Gehör vor Gericht nach Artikel 103 Absatz 1 GG und im Verwaltungsverfahren nach Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3 GG (als „Rechtsgrundverweis“) keine Ausweitung der Grundrechte des Kindes und würde auch die gesetzliche Vertretung nicht in Frage stellen.

Diese unstreitig nur abbildende Gesamtregelung Alternative 1 lautet:

„Jedes Kind hat das Recht auf Achtung und Schutz 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 nach Maßgabe von Artikel 103 Absatz 1 sowie Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3.“

Ein Teil der Arbeitsgruppe sprach sich wegen des nur abbildenden Charakters des dritten Satzes dafür aus, ganz auf eine Regelung zu Beteiligungsrechten im Grundgesetz zu verzichten. Solche Regelungen seien nur bereichsspezifisch in den einzelnen Fachgesetzen zu treffen.

Ein begrenzter Teil der Arbeitsgruppe hielt demgegenüber als abbildende Regelung eine Regelung für sinnvoll, die sich – in Anlehnung an Satz 1 der Alternative 1 – auf das Entwicklungsgrundrecht des Kindes beschränkt und die aufgrund ihrer Kürze auch unmittelbar in Absatz 2 von Artikel 6 GG eingebettet werden kann („Kinder haben ein Recht auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit.“).

Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe befürwortet dagegen, dass alle enthaltenen Regelungselemente beibehalten werden und verweist ergänzend auf die Signalwirkung selbst einer nur abbildenden Regelung zum Beteiligungsrecht.

3.1.3. Gesamtregelung – Alternative 2

Für den überwiegenden Teil der Arbeitsgruppe würde auch eine weitergehende Regelung noch die Rechtsprechung des BVerfG abbilden. Bei der Grundrechtssubjektivität würde der Aspekt der „*Förderung*“ dazugehören. Beim Kindeswohl würde aus ihrer Sicht eine Formulierung mit „*wesentlich*“, die staatliches Handeln erfasst, „*das Kinder betrifft*“ nur die Rechtsprechung sichtbar machen. Im Hinblick auf das Beteiligungsrecht wäre nach dieser Ansicht ein Recht auf rechtliches Gehör auch ohne „Rechtsgrundverweis“ auf Artikel 103 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 3 GG noch eine bloße Wiederholung der bestehenden Grundrechte in ihrer Auslegung durch das BVerfG, wenn auf den Satzteil zur alters- und reifeabhängigen Berücksichtigung der Meinung verzichtet würde.

Die Gesamtregelung Alternative 2 könnte aus Sicht dieses Teils der Arbeitsgruppe daher mit der Maßgabe, die Rechtsprechung nur abzubilden, lauten:

„Jedes Kind hat ein 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 Kinder betrifft, wesentlich zu berücksichtigen. Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte unmittelbar betreffen, einen Anspruch auf rechtliches Gehör.“

Diese Erweiterungen („*Förderung*“, „*wesentlich*“ und Beteiligungsrecht ohne Verweis) blieben aber streitig.

3.1.4. Gesamtregelung – Alternative 3

Die Arbeitsgruppe erörterte ferner eine Regelungsvariante, die überwiegend als über die Rechtsprechung des BVerfG hinausgehend angesehen wurde, bei der aber ein kleinerer Teil der Arbeitsgruppe noch von einer bloßen Abbildung ausging. Das betraf die Einbeziehung von enger an den europäischen und internationalen Vorbildern angelehnten Formulierungen von Kindeswohl und Beteiligungsrecht. Aus Sicht dieses Teils der Arbeitsgruppe würde daher auch die folgende Gesamtregelung Alternative 3 noch die Rechtsprechung abbilden:

„Jedes Kind hat ein 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 Kinder betrifft, vorrangig [*alternativ: wesentlich*] zu berücksichtigen. Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte unmittelbar betreffen, einen Anspruch auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe sah hier beim Kindeswohl in der Formulierung „*vorrangig/wesentlich*“ Risiken, über die Rechtsprechung des BVerfG hinauszugehen. Innerhalb des übrigen Teils der Arbeitsgruppe blieb offen, welches Adverb die Berücksichtigungspflicht kennzeichnen soll („*vorrangig*“ oder „*wesentlich*“). Beim Beteiligungsrecht ergaben sich aus Sicht des überwiegenden Teils der Arbeitsgruppe noch größere Unwägbarkeiten im Hinblick auf die Zulässigkeit gesetzlicher Vertretung und eine daraus folgende Abweichung vom Status Quo, weil jedenfalls die alters- und reifeabhängige Berücksichtigung der Meinung eine Höchstpersönlichkeit des Beteiligungsrechts nahelege.

3.1.5. Ergänzendes zusätzliches Staatsziel

Unstreitig über die Rechtsprechung des BVerfG hinausgehend wäre aus Sicht der Arbeitsgruppe ein zusätzliches Staatsziel mit der Formulierung „**Die staatliche Gemeinschaft trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen**“, das in die Gesamtregelung – falls politisch gewünscht – als neuer Satz 2 eingebettet werden könnte. Unterschiedliche Auffassungen bestanden zur Frage einer Überfrachtung des Grundgesetzes, wenn bereits andere Regelungselemente das Anliegen des Koalitionsvertrags aufnehmen.

3.2. Standort der Regelung

3.2.1. Einführung

Die Frage des Standorts wurde von der Arbeitsgruppe am Ende der Beratungen diskutiert: Allgemeine Meinung war, dass sich Artikel 6 GG als Familiengrundrecht als Standort aufdrängt. Gegen eine Verortung etwa in Artikel 2 GG oder in einem neuen Artikel 2a GG bestehen nicht unerhebliche Bedenken.

3.2.2. Verankerung in Artikel 6 GG

Eine Regelung des Kindergrundrechts in Artikel 6 GG ist der bevorzugte Ansatz, da dieser in seinen Absätzen 2 und 3 das Eltern-Kind-Staat-Verhältnis regelt. Eine Kombination der Regelung von Kindergrundrechten mit der Elternverantwortung findet sich bereits in den Verfassungen von BB, HE und ST²⁵².

Innerhalb der fünf Absätze des Artikels 6 GG kommen grundsätzlich drei Varianten für den Standort eines neuen Absatzes in Frage, während sich eine Ergänzung eines der bestehenden Absätze eher als schwierig erweisen dürfte. Diese drei Varianten sind:

- Ein neuer Artikel 6 Absatz 1a GG (bzw. neuer Absatz 2 zwischen den bisherigen Absätzen 1 und 2),
- ein neuer Artikel 6 Absatz 3a GG (bzw. neuer Absatz 4 zwischen den bisherigen Absätzen 3 und 4) und
- ein neuer Artikel 6 Absatz 4a GG (bzw. neuer Absatz 5 zwischen den bisherigen Absätzen 4 und 5).

Jede dieser Varianten hat Vor- und Nachteile. Es spricht einiges dafür, das Kindergrundrecht in Absatz 1a zu verankern:

Die ersten beiden Varianten (Absatz 1a oder Absatz 3a) stehen vor bzw. nach der Elternverantwortung, die in den Absätzen 2 und 3 geregelt ist. Da die Elternverantwortung nach der Rechtsprechung des BVerfG das Kindeswohl als Richtpunkt verfolgt bzw. zu verfolgen hat, ist ein solcher Standort naheliegend, um zu verdeutlichen, dass neben den Eltern auch Kinder

²⁵² Art. 27 Verf BB; Art. 4 Verf HE und Art. 11 Verf ST.

Grundrechte haben. Vergleicht man die beiden Varianten (Absatz 1a oder Absatz 3a) miteinander, geht es nur noch um die Reihenfolge Kindergrundrecht – Elternverantwortung – Wächteramt (Absatz 1a) oder Elternverantwortung – Wächteramt – Kindergrundrecht (Absatz 3a). Da diese drei Elemente das Dreiecksverhältnis Eltern-Kind-Staat prägen, kann die Reihenfolge im Sinne einer Konkretisierung ausgelegt werden. Stehen die Kindergrundrechte am Anfang (Absatz 1a), prägen sie die Ziele von Elternverantwortung und Wächteramt, ebenso wie heute das Kindeswohl diese Ziele prägt. Diese Präzisierung der Ziele von Elternverantwortung und Wächteramt würde die Zuständigkeitsverteilung von Eltern und Staat in Absatz 2 demnach – entsprechend der Prämisse der Arbeitsgruppe – nicht verschieben können. Insbesondere würden die an den Staat gerichteten Vorgaben des neuen Regelungstexts in diesem Fall für das Wächteramt nur relevant, soweit nicht Artikel 6 Absatz 2 GG die Verantwortung den Eltern zuweist, und sie würden im Übrigen nur für staatliches Handeln außerhalb des familiären Kontextes – etwa im Schulbereich – gelten. Zudem ist die Verortung in einem Absatz 1a aus dogmatischen Gründen sinnvoll, weil die Elterngrundrechte nach der Rechtsprechung des BVerfG auf den subjektiven Rechten des Kindes aufbauen und ihnen damit folgen sollten. Stehen die Kindergrundrechte dagegen am Ende (Absatz 3a), konkretisieren sie möglicherweise – jedenfalls wenn über die Abbildung der Rechtsprechung hinausgegangen würde – das Ergebnis der Abgrenzung von Elternverantwortung und Wächteramt. Darin könnte ein Risiko liegen, dass der Prämisse der Arbeitsgruppe, dass die Elternverantwortung nicht geändert werden dürfe, weniger Genüge getan würde.

Die dritte Variante (Absatz 4a) vermeidet demgegenüber zwar eine enge Nähe zum Elternrecht, steht aber zwischen zwei Absätzen mit gänzlich anderem Inhalt (Mutterschutz und Gleichstellung nichtehelicher Kinder) und erscheint eher vergleichbar mit einem eigenständigen Artikel. Dass ein Absatz 4a (oder neuer Absatz 5) nur im Sinne einer Abbildung bzw. Sichtbarmachung des Status Quo wirken soll, bedarf anders als bei einem Standort in Absatz 1a (oder 3a) besonderer Erläuterung.

3.2.3. Verankerung in bzw. nach Artikel 2 GG

Andere Standorte²⁵³ wurden zwar diskutiert, erscheinen aber nicht empfehlenswert.

3.2.3.1. Ergänzung in Artikel 2 GG

Eine Variante wäre die Erweiterung des Artikels 2 GG um Kindergrundrechte. Bisher regelt Artikel 2 GG ausdrücklich vier Einzelgrundrechte: Das Recht auf Leben (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG), das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG), das Recht auf Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG) und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 Absatz 1 GG). Darüber hinaus hat das BVerfG aus Artikel 2 Absatz 1 GG i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 GG spezielle Ausprägungen bzw. weitere spezialisierte Grundrechte abgeleitet (die allgemeine Handlungsfreiheit in Abgrenzung zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, das Recht auf Schutz vor Vorenthaltung verfügbarer Abstammungsinformationen usw.). Diese „neuen“ Grundrechte können als „Tochterrechte“ zum Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit bezeichnet werden, da sie aus ihm hervorgegangen sind und seine Rechtsnatur weitgehend – von dem höheren Gewicht in der Abwägung abgesehen – teilen.²⁵⁴

Für eine Integration eines Kindergrundrechts in Artikel 2 GG ließe sich anführen, dass das BVerfG bei der Frage der Gefährdung des Kindeswohls gerade die in Artikel 2 GG verankerten Grundrechte (Persönlichkeitsrecht, informationelle Selbstbestimmung, Leben, körperliche Unversehrtheit und – seltener – Freiheit der Person) prüft. Auch das Grundrecht des Kindes auf Schutz und Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft wird in Artikel 2 Absatz 1 GG i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 GG verortet.

Jedoch weist Artikel 2 GG eine klare Struktur auf, die mit der Aufnahme einer Regelung zu Kindergrundrechten durchbrochen würde. Damit bestünde die Gefahr, dass eine Ergänzung auch Auswirkungen auf die bisherigen Inhalte hätte. Hinzu kommt, dass es keinerlei Vorbilder für eine Verankerung von Kindergrundrechten in einem Artikel zum Grundrecht aller auf Leben, Gesundheit, Freiheit der Person oder Persönlichkeit gibt. Wenn überhaupt, sind kinderspezifische Ergänzungen dieser speziellen Grundrechte mit verankert. Die von der Arbeitsgruppe

²⁵³ So z.B. Aktionsbündnis Kinderrechte, das für einen neuen Artikel 2a GG plädiert; Prof. Wiesner, der sich in Artikel 2 GG für einen gesonderten Absatz ausgesprochen hatte.

²⁵⁴ Vgl. zu den Begriffen Mutterrecht/Tochterrecht oben unter Ziffer 2.2.3.3.a)

diskutierten Elemente sind aber allgemeiner Natur. Das zeigt sich insbesondere bei der Grundrechtssubjektivität und beim Beteiligungsrecht. Die Grundrechtssubjektivität bezieht sich auf alle Grundrechte und nicht nur diejenigen des Artikels 2 GG. Die inhaltliche Nähe des Beteiligungsrechts zur Meinungsfreiheit, die als solche in Artikel 5 Absatz 1 GG geregelt ist, und zum Justizgrundrecht des rechtlichen Gehörs nach Artikel 103 Absatz 1 GG würde den Charakter von Artikel 2 GG maßgeblich ändern.

3.2.3.2. Neuer Artikel 2a GG

Denkbar wäre auch die Einfügung eines eigenständigen Artikels 2a GG für die Aufnahme der Kindergrundrechte. Einen eigenständigen Artikel haben die Verfassungen von BW²⁵⁵, BY²⁵⁶, BE, BB²⁵⁷, HB, MV, NI²⁵⁸, NW, RP, SL²⁵⁹, SN, ST²⁶⁰, SH und TH. Demgegenüber hat HE auf einen eigenständigen Artikel verzichtet und den Artikel 4 (Ehe und Familie) um einen Absatz 2 erweitert. Internationale und ausländische Vorbilder weisen zum Teil ebenfalls eigenständige Artikel auf.²⁶¹

Ein eigenständiger Artikel würde aber ggf. stärker als ein neuer Absatz in einem bestehenden Artikel nahelegen, dass Kindern substanziell neue oder andere Grundrechte zuerkannt werden sollen. Ein auf die Sichtbarmachung der Rechtsprechung des BVerfG beschränkter Ansatz würde durch einen eigenständigen Artikel jedenfalls erschwert. Ein eigenständiger Artikel würde ferner das Risiko erhöhen, dass das als Teil der Grundrechtssubjektivität in Bezug genommene Entwicklungsrecht von seinem bisherigen Regelungsrahmen in Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG losgelöst werden könnte. Darüber hinaus würde ein Standort Artikel 2a GG mit einem den Status Quo abbildenden Verständnis die Frage aufwerfen können, ob nur die numerisch vor Artikel 2a GG (in Artikel 1 GG und in Artikel 2 GG) und bisher im Fokus politischer Debatten stehenden Grundrechte oder aber wie bisher alle Grundrechte den Kindern zustehen sollen. Fraglich bliebe dabei auch, wie das Verhältnis der Neuregelung zur Elternverantwortung und zur Formulierung des staatlichen Wächteramts in Artikel 6 Absatz 2

²⁵⁵ Art. 2a und Art. 13 Verf BW; Art. 13 Verf BE; Art. 24 und 25 Verf HB; Art. 14 Verf MV; Art. 6 Verf NW; Art. 24 und 25 Verf RP; Art. 9 Verf SN; Art. 10 Verf SH und Art. 19 Verf TH.

²⁵⁶ Art. 125 Verf BY. Darin ist auch die Staatspflicht zur Unterstützung der Eltern geregelt.

²⁵⁷ Art. 27 Verf BB. Darin ist auch die Elternverantwortung geregelt.

²⁵⁸ Art. 4a Verf NI. Darin ist auch die Staatspflicht zur Unterstützung der Eltern geregelt.

²⁵⁹ Art. 24a und 25 Verf SL. Weitere Kinderrechte enthält auch ein Teil von Art. 24 Verf SL.

²⁶⁰ Art. 11 Verf ST. Darin ist auch die Elternverantwortung geregelt.

²⁶¹ Art. 24 Charta der Grundrechte der EU; Art. 11 Bundesverfassung Schweiz; Art. 22bis Verf Belgien; § 104 Verf Norwegen; Art. 42A Verf Irland; Art. 69 und 70 Verf Portugal; Art. 72 Verf Polen; Art. 28 Verf Südafrika; Art. 53 Verf Kenia; Art. 15 Verf Namibia; Art. 47 Verf Tunesien; Art. 80 Verf Angola; Art. 58-61 Verf Bolivien; Art. 227 Verf Brasilien u.v.m. Österreich hat sogar ein eigenständiges Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern erlassen.

Satz 2 GG künftig aussehen soll, da ein neuer Artikel auf eine Neujustierung des Verhältnisses hindeuten könnte.

4. Anhang

Übersicht

- 4.1 Koalitionsvertrag**
- 4.2 Einsetzungsschreiben und Beschlüsse der JuMiKo und JFMK**
- 4.3 Mitglieder der Bund-Länder Arbeitsgruppe**
- 4.4 Sitzungsmaterial und Papiere(insbesondere Vorsitzpapiere, Tischvorlagen und ergänzende Papiere von BE-J und NW-J)**
- 4.5 Kinderspezifische Verfassungsbestimmungen der Länder**
- 4.6 Erfahrungsberichte aus den Ländern zu Inhalt und Auswirkungen ihrer kinderspezifischen Verfassungsbestimmungen**
- 4.7 Internationale und Europäische Rechtstexte**
- 4.8 Exemplarische Übersicht über die Verankerung von Kinderrechten im Ausland**
- 4.9 Abkürzungsverzeichnis**
- 4.10 Quellenverzeichnis**

4.1. Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode sieht ab Zeile 801 folgendes vor:

„Kinder stärken – Kinderrechts ins Grundgesetz

Wir werden Kinderrechte im Grundgesetz ausdrücklich verankern. Kinder sind Grundrechtsträger, ihre Rechte haben für uns Verfassungsrang. Wir werden ein Kindergrundrecht schaffen. Über die genaue Ausgestaltung sollen Bund und Länder in einer neuen gemeinsamen Arbeitsgruppe beraten und bis spätestens Ende 2019 einen Vorschlag vorlegen.“

4.2. Einsetzungsschreiben, Beschlüsse der JuMiKo und der JFMK

4.2.1. Schreiben BM Dr. Barley/BM Dr. Giffey vom 10. März 2018

 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend THÜRINGER MINISTERIUM FÜR MIGRATION, JUSTIZ UND VERBRAUCHERSCHUTZ MINISTER	Dr. Katarina Barley Bundesministerin Mitglied des Deutschen Bundestages Mohrenstraße 37, 10117 Berlin 11015 Berlin +49 (0)30 18 580-0 minb-minkor@bmjv.bund.de www.bmjv.de									
<p><i>W. Heiner Garg</i> 2.52 / 1414</p> <p>Herrn Minister für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Landes Thüringen Dieter Lauinger als Vorsitzenden der Justizministerkonferenz der Länder Postfach 90 04 62 99107 Erfurt</p>	<p>EINGANG 12. APR. 2018</p> <table border="1"><tr><td>M 1</td><td>SIS</td><td>Vz</td><td>LMC.E</td><td>M 1</td><td>M 2</td><td>M 3</td><td>M 4</td><td>M 5</td></tr></table> <p>mit der Bz zum weiter. überbrunf.</p> <p>HAUSANSCHRIFT POSTANSCHRIFT TEL E-MAIL INTERNET</p> <p><i>Giffey</i></p>	M 1	SIS	Vz	LMC.E	M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	<p>Dr. Franziska Giffey Bundesministerin Glińskastraße 24, 10117 Berlin 11018 Berlin +49 (0)30 18 555-0 mb@bmfjsfj.bund.de www.bmfjsfj.de</p> <p>ORT, DATUM Berlin, den 10. 03. 2018</p>
M 1	SIS	Vz	LMC.E	M 1	M 2	M 3	M 4	M 5			

Sehr geehrte Kollegen,

auf Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz sowie der Justizministerkonferenz ist 2017 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Thema der ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz eingerichtet worden, die bisher einmal getagt hat. Wie Sie wissen, hat dieses Anliegen auch auf Bundesebene in den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD eine sehr wichtige Rolle gespielt. Wir freuen uns, dass es gelungen ist, im Koalitionsvertrag eine Einigung auf die ausdrückliche Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz durch Schaffung eines Kindergrundrechts zu erzielen. Es wurde zudem vereinbart, dass eine neue Bund-Länder-Arbeitsgruppe hierzu einen Vorschlag bis spätestens Ende 2019 vorlegen soll.

SEITE 2

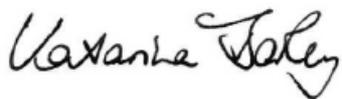
Wir möchten die Gelegenheit nutzen und uns für die bisher geleistete Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe bedanken. Aus unserer Sicht bietet es sich an, die bisherige Diskussion nutzbar zu machen und an die vorhandene Struktur anzuknüpfen. Daher laden wir Sie und die anderen Mitglieder der beiden Konferenzen herzlich ein, an einer Fortsetzung dieser Arbeit im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter dem weiterhin gemeinsamen Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (Justizseite) sowie eines Landes (Familienseite; bislang NRW) mitzuwirken.

Auf Seiten des Bundes wollen wir als Neuerung auch das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat einladen, an der Arbeitsgruppe teilzunehmen.

Geplant ist, im Zeitraum Ende Mai bis Anfang Juni 2018 eine erste Sitzung der Arbeitsgruppe auf der Ebene der Abteilungsleitungen nach Berlin einzuberufen und dort über das weitere Vorgehen zu sprechen. Selbstverständlich sind auch Länder herzlich zur Teilnahme eingeladen, die an der bisherigen Arbeitsgruppe nicht beteiligt waren. Daher bitten wir Sie darum, unsere Einladung allen Mitgliedern beider Konferenzen zu übermitteln. Um die Sitzung vorbereiten zu können, bitten wir um eine Rückmeldung der interessierten Länder bis zum 20. April 2018 an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Referat IV A 1, E-Mail: IVA1@bmjv.bund.de, Tel.: (030) 18 580 - 9401.

Wir sind sicher, dass es unseren Fachleuten im Rahmen der Arbeitsgruppe gelingen wird, einen gemeinsamen Formulierungsvorschlag für die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz zu entwickeln und bald vorzulegen. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes wird Ende 2019 dreißig Jahre bestehen. Es ist daher an der Zeit, dass wir gemeinsam eine gute Lösung im Interesse der Kinder finden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Katarina Barley

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Franziska Giffey

4.2.2. Beschluss der JuMiKo zu TOP 1 vom 17. November 2016

HERBSTKONFERENZ

am 17. November 2016 in Berlin



Baden-Württemberg
Bayern
Berlin
Brandenburg
Bremen
Hamburg
Hessen
Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz
Saarland
Sachsen
Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein
Thüringen

**Beschluss
der Ministerinnen und Minister**

TOP I.1: Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz

Berichterstattung: Brandenburg

1. Die Justizministerinnen und Justizminister haben das besondere Schutzbedürfnis von Kindern und die Bedeutung der Kinderrechte und ihrer normativen Verankerung im Grundgesetz erörtert.
2. Sie sind der Ansicht, dass Kinderrechte in das Grundgesetz aufgenommen werden sollten, um die Rechtsstellung und das besondere Schutzbedürfnis von Kindern deutlich zum Ausdruck zu bringen.
3. Unter Bezugnahme auf den Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 22./23. Mai 2014 in Mainz begrüßen die Justizministerinnen und Justizminister die Initiative der Jugend- und Familienministerkonferenz zur Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Einbeziehung der Justizressorts, die die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz prüfen soll. Sie sprechen sich dafür aus, dass die

2

Arbeitsgruppe alsbald ihre Prüfung beginnt und noch im Jahre 2017 eine gemeinsame Empfehlung für die Fachministerkonferenzen formuliert.

4.2.3. Beschluss der JFMK zu TOP 5.7 vom 22./23. Mai 2014

**Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)
am 22./23. Mai 2014 in Mainz**

TOP 5.7: Stärkung der Kinderrechte

Beschluss:

1. Die JFMK hält es für erforderlich, die Kinderrechte auf Schutz, Förderung und Beteiligung in allen Handlungsfeldern zu stärken, wie dies auch aktuell vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in den Abschließenden Beobachtungen (Concluding Observation) vom 5. Februar 2014 für die Bundesrepublik Deutschland gefordert wurde. Das gilt für alle Ebenen und Handlungsfelder im Bereich der Gesetze und ihres Vollzuges.
2. Die JFMK spricht sich für die Einrichtung einer Bund-Länder-AG unter Einbeziehung der Justiz- und Gesundheitsressorts aus, deren Aufgaben ist, zu prüfen:
 - wie die Kooperation im Bereich interdisziplinärer Kinderschutzarbeit, insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Jugend-, Gerichts- und Gesundheitshilfe verbessert werden kann,
 - ob gesetzliche Änderungen - insbesondere im BGB - erforderlich sind, damit in Dauerpflegeverhältnissen die für das Wohl des Pflegekindes bestmöglichen Rahmenbedingungen unter Abwägung aller Aspekte geschaffen werden können; zu prüfen sind ferner Änderungen im Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG).

Gegenstand des Prüfauftrages ist auch die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz und ob weitere gesetzliche Handlungsbedarfe bestehen.

4.2.4. Beschluss der JFMK zu TOP 6.2 vom Mai 2019

**Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK)
am 16./17. Mai 2019 in Weimar (Thüringen)**

TOP 6.2 **Ausdrückliche Normierung der Kinderrechte im Grundgesetz**
Antragsteller: **BW, BE, BB, HB, HH, HE, MV, NI, NW, RP, ST, SH, TH**

Beschluss:

Die Jugend- und Familienministerkonferenz fasst folgenden Beschluss:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder begrüßen den begonnenen Diskussionsprozess zwischen Bund und Ländern über die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz und erwarten die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe als wichtige Grundlage für die weitere Arbeit.
2. Da das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Leitbild unseres Zusammenlebens in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung und die höchste Instanz in gesellschaftlichen, politischen und juristischen Diskussionen ist, sehen die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder die Verfassung als geeigneten Ort an, um dort die Grundprinzipien des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (VN-Kinderrechtskonvention) im Grundgesetz zu verankern.

Ziele sind:

- die rechtliche Position von Kindern zu stärken,
- den Schutz und die Sicherheit vor Gewalt und anderen Risiken auszubauen,
- das Bewusstsein von Erwachsenen zu schärfen, Kinderrechte stärker wahrzunehmen,
- die Aufmerksamkeit aller öffentlichen Aufgabenträger für diese Rechte zu festigen und
- so Vollzugsdefiziten entgegenwirken zu können.

Darüber hinaus fördert die Verankerung von Kinderrechten entsprechend der VN-KRK die demokratische Entwicklung unserer Gesellschaft und das gesellschaftliche Potenzial

nachkommender Generationen. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern sollen hiervon unberührt bleiben.

3. Deshalb sollte aus Sicht der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder bei der Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz deutlich zum Ausdruck kommen:
 - a. das Recht auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit,
 - b. die wesentliche Berücksichtigung des Wohls von Kindern bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft,
 - c. die Sorge der staatlichen Gemeinschaft für kindgerechte Lebensbedingungen,
 - d. Gehör und Berücksichtigung seiner Meinung - entsprechend seines Entwicklungsstandes - bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte betreffen.
4. Die JFMK bittet ihren Vorsitzenden, das BMFSFJ, das BMJV und die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

Abstimmung

16 : 0 : 0

Begründung:

Die Stärkung von Kinderrechten im Grundgesetz wurde in den letzten Jahren immer wieder thematisiert.

Die Jugend- und Familienministerkonferenz gab im Mai 2014 einen Impuls zur Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz, die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden verfasste im Dezember 2015 ein Positionspapier, in dem sich für eine Änderung des Grundgesetzes ausgesprochen wurde. Nachdem sich die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Dezember 2016 für die normative Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz aussprach, wurde dieses Ziel im März 2018 im Koalitionsvertrag des Bundes aufgenommen und gemäß Punkt III.2. eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Ausgestaltung des neu zu schaffenden Grundrechts gebildet.

Mit der ausdrücklichen Normierung der Kinderrechte im Grundgesetz soll die völkerrechtliche Vorgabe der UN-Kinderrechtskonvention umgesetzt werden, nachdem diese bereits im Jahr 1992 durch den Bundestag ratifiziert wurde und die völkerrechtliche Rücknahme des Vorbehalts durch die deutsche Bundesregierung im Jahr 2010 erfolgte.

Deutschland ist gemäß Art. 4 KRK zur Umsetzung der Kinderrechtskonventionen in nationales Recht verpflichtet.

In der geplanten Grundgesetzänderung sollten die wesentlichen Grundsätze der VN-Kinderrechtskonvention aufgegriffen werden und

- das Kindeswohl (Art. 3 Abs. 1 KRK),
- das Beteiligungsrecht, Recht auf Gehör (Art. 12 KRK),
- das Recht auf Nichtdiskriminierung (Art. 2 KRK) und
- das Recht auf Leben und Entwicklung zu einer eigenständigen Persönlichkeit (Art. 6 KRK) konkret verankert werden.

Hierbei sind die Rechte und Pflichten aus dem Gesetz für Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) zu beachten und für die Kinder

- Abwehrrechte,
 - Leistungsrechte und
 - Beteiligungsrechte
- sowie zugunsten der Kinder
- Schutzpflichten
- zu regeln.

Die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Normierung der Kinderrechte ergibt sich zudem aus kinder- und jugendpolitischen Gesichtspunkten. Die umfassende Stärkung der Stellung als Rechtssubjekt ist erforderlich, um die Normanwender aller Staatsgewalten dahingehend zu binden, dass sich Handlungen an dieser grundgesetzlichen Norm messen lassen müssen. Kinder haben ein besonderes Schutzbedürfnis, dem mit der Präzisierung der Rechte Rechnung getragen werden muss.

Die Leitlinien der JFMK verankern die grundlegenden Rechte im Grundgesetz ausdrücklich. Kindern werden vollumfänglich Abwehr-, Leistungs- und Beteiligungsrechte sowie Schutzrechte gewährt.

Zum Ausdruck gebracht werden soll zudem, dass mit der Grundgesetzänderung das in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts austarierte Verhältnis zwischen Kinderrechten und Elternrechten nicht angetastet werden soll. Gleiches besagt auch Artikel 5 der VN-KRK, der lautet, dass die Aufgaben und Rechte der Eltern zu achten sind.

4.3. Mitglieder der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft

Die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft hatte folgende Mitglieder:

Behörde
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Vorsitz)
Nordrhein-Westfalen: Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (Vorsitz)
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Bundeskanzleramt
Baden-Württemberg: Ministerium für Soziales und Integration
Baden-Württemberg: Ministerium der Justiz und für Europa
Bayern: Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (mit Beteiligung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration)
Berlin: Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
Berlin: Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung
Brandenburg: Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
Brandenburg: Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz
Bremen: Senator für Justiz und Verfassung
Hamburg: Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Hessen: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
Mecklenburg-Vorpommern: Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung
Niedersachsen: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Nordrhein-Westfalen: Ministerium der Justiz
Rheinland-Pfalz: Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz
Rheinland-Pfalz: Ministerium der Justiz
Saarland: Ministerium der Justiz
Sachsen: Sächsisches Staatsministerium der Justiz
Schleswig-Holstein: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
Thüringen: Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
Thüringen: Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz

4.4. Sitzungsmaterial und Papiere

4.4.1. Erste Sitzung vom 6. Juni 2018

4.4.1.1. Tischvorlage des Vorsitzes

Tischvorlage Diskussionstext

aufbauend auf dem Vorschlag von NRW vom 22. März 2017
(BR-Drs. 234/17)

Neuer Artikel 6 Absatz 5 GG:

„(5) Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte und das Wohl des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen. Bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, ist das Wohl des Kindes wesentlich zu berücksichtigen.

Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte betreffen, einen Anspruch auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

Absatz 5 wird Absatz 6.

Inhalt des Koalitionsvertrages auf Bundesebene:

„802: Wir werden Kinderrechte im Grundgesetz ausdrücklich verankern. Kinder sind
803: Grundrechtsträger, ihre Rechte haben für uns Verfassungsrang. Wir werden ein Kin-
804: dergrundrecht schaffen. Über die genaue Ausgestaltung sollen Bund und Länder in
805: einer neuen gemeinsamen Arbeitsgruppe beraten und bis spätestens Ende 2019 ei-
806: nen Vorschlag vorlegen.“

4.4.2. Zweite Sitzung vom 24. September 2018

4.4.2.1. Vorsitzpapier Grundrechtssubjektivität

Bund-Länder-AG „Kinderrechte ins Grundgesetz“

Juli 2018

Diskussionspapier des Vorsitzes zur Grundrechtssubjektivität des Kindes

Der Koalitionsvertrag formuliert *„Kinder sind Grundrechtsträger, ihre Rechte haben für uns Verfassungsrang. Wir werden ein Kindergrundrecht schaffen.“* (Z. 802f.). Die AG hat in ihrer Auftaktsitzung am 6. Juni 2018 vereinbart, in einem ersten Schritt in der zweiten Sitzung über eine Verankerung der Rechtssubjektivität im Grundgesetz (GG) zu diskutieren. Dieses Papier beschränkt sich daher auf Ideen zu diesem ersten Einzelthema. Über die in der ersten Sitzung erörterten zusätzlichen weiteren Elemente einer Regelung (Staatszielbestimmung, Verankerung des Kindeswohls, Beteiligungsrechte) sowie über die Gesamtkonzeption soll eine gesonderte Diskussion in späteren Sitzungen stattfinden.

Der Vorsitz schlägt nachstehend mehrere Varianten vor, mit denen die Grundrechtssubjektivität des Kindes im GG verankert werden könnte. Die Vorschläge bilden die diesbezügliche Rechtsprechung des BVerfG ab und sind geeignet, die Rechtsstellung des Kindes als Grundrechtsträger zu verdeutlichen; sie unterscheiden sich jedoch strukturell.

1. Ausdrückliche Regelung der Grundrechtsträgerschaft

Eine Möglichkeit besteht darin, die Grundrechtsträgerschaft von Kindern ausdrücklich im GG zu verdeutlichen. Dazu könnte in Anlehnung an Art. 14 Abs. 4 Satz 1 Verf MV und Art. 10 Abs. 3 Satz 1 Verf SH formuliert werden:

„Kinder sind Träger von [eigenen] Grundrechten.“

Aus diesem Text geht zweifelsfrei hervor, dass Kinder Grundrechtsträger sind, also eigene Rechte gegen den Staat (Art. 1 Abs. 3 GG) haben. In der Rechtsprechung des BVerfG heißt es hierzu wie folgt: *„Das Kind hat eigene Würde und eigene Rechte. Als Grundrechtsträger [...]“* (BVerfG, Urteil vom 1. April 2008, 1 BvR 1620/04, BVerfGE 121, 69, 92).

Die Bezugnahme auf „Grundrechte“ dient der Klarstellung. Sie umfasst alle Grundrechte im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG, d.h. Art. 1 bis 19 GG sowie alle grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 20 Abs. 4, Art. 33, 38, 101, 103 und Art. 104 GG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2014 – 1 BvR 2142/11, BVerfGE 138, 64, 82, Rn. 53). Durch das in eckige Klammern gesetzte Attribut „eigene“ könnte die Eigenständigkeit der Kinder betont werden, wobei aber klar bleiben muss, dass es sich nicht um andere Grundrechte als die der Erwachsenen handelt.

2. Regelung durch Bekräftigung der Grundrechtsdimensionen für das Kind

Eine andere Möglichkeit besteht darin, auf eine allgemeine Aussage zur Grundrechtsträgerschaft zu verzichten und stattdessen einen Anspruch des Kindes gegen die staatliche Gemeinschaft zu normieren. Eine denkbare Formulierung, die in Anlehnung an Elemente aus Art. 2a Verf BW, Art. 13 Abs. 1 Satz 2 Verf BE, Art. 25 Abs. 1 Satz 2 Verf HB, Art. 6 Abs. 1 Verf NW, Art. 24 Satz 2 Verf RP, Art. 24a und Art. 25 Abs. 1 Verf SL entwickelt wurde, wäre:

„Jedes Kind hat Anspruch auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Grundrechte durch die staatliche Gemeinschaft.“

Der Satz verankert den Anspruch des Kindes gegen die staatliche Gemeinschaft auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Grundrechte. Achtung, Schutz und Förderung bezeichnen die wesentlichen Grundrechtsdimensionen (Abwehrrecht, Schutzrecht, Teilhabe- und Leistungsrecht). Insofern wird die eigene Grundrechtsträgerschaft des Kindes vorausgesetzt und durch die Erwähnung der Grundrechtsdimensionen zugleich aktiv bekräftigt. Mit der Betonung des Anspruchs des Kindes wird klargestellt, dass die staatliche Gemeinschaft dem Kind gegenüber verpflichtet ist.

Auch dies entspricht der Rechtsprechung des BVerfG, das alle Grundrechtsdimensionen für das Kind anerkannt hat (*„Als Grundrechtsträger hat es [das Kind] Anspruch auf den Schutz des Staates und die Gewährleistung seiner grundrechtlich verbürgten Rechte.“* (BVerfG, Urteil vom 1. April 2008, 1 BvR 1620/04, BVerfGE 121, 69, 92); *„[D]as Kind, das der Hilfe bedarf, um sich zu einer eigenverantwortlichen Person [...] zu entwickeln, [...] hat insoweit Anspruch auf den Schutz des Staates (vgl. BVerfGE 24, 119 <144>; 60, 79 <88>).“* (BVerfG, Urteil vom 16. Januar 2003 – 2 BvR 716/01 –, BVerfGE 107, 104, 117, Rn. 63)).

3. Implizite Regelung durch ein Entwicklungsgrundrecht

Eine weitere mögliche Variante ist die implizite Verankerung über ein Entwicklungsgrundrecht. In Anlehnung an Art. 125 Abs. 1 Satz 2 Verf BY, Art. 13 Abs. 1 Satz 1 Verf BE, Art. 25 Abs. 1 Satz 1 Verf HB, Art. 4 Abs. 2 Verf-E HE, Art. 14 Abs. 4 Satz 1 Verf MV, Art. 6 Abs. 2 Verf NW, Art. 24 Satz 1 Verf RP, Art. 24a Abs. 1 Verf SL, Art. 9 Abs. 1 Verf SN, Art. 10 Abs. 3 Satz 2 Verf SH und Art. 19 Abs. 1 Satz 1 Verf TH könnte formuliert werden:

„Jedes Kind hat Anspruch auf Schutz und auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenständigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.“

Der Satz verzichtet auf eine ausdrückliche Formulierung der Tatsache, dass Kindern die allgemeinen Grundrechte zustehen. Er setzt dies vielmehr voraus und knüpft so implizit daran an. Der Anspruch auf Schutz und Förderung seiner Entwicklung umfasst die zentralen Dimensionen der Grundrechte (Schutz/Abwehr, Teilhabe und Leistung) und bezieht sie auf das Entwicklungsziel einer eigenständigen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft. Das meint einen freien Menschen als Teil der Gesellschaft, wie er dem Menschenbild des Grundgesetzes entspricht, also als Träger von Würde und Grundrechten. Daher müssen Würde und Grundrechte denklogisch auch den Kindern zustehen.

Zugleich bildet der Satz das Entwicklungsgrundrecht ab, das das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) ergänzt und insbesondere Schutz- und Förderpflichten beinhaltet. Insofern hat das BVerfG wiederholt ausgeführt: *„[D]as Kind, das der Hilfe bedarf, um sich zu einer eigenverantwortlichen Person innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln, wie sie dem Menschenbild des Grundgesetzes entspricht, hat insoweit Anspruch auf den Schutz des Staates (vgl. BVerfGE 24, 119 <144>; 60, 79 <88>).“* (BVerfG, Urteil vom 16. Januar 2003 – 2 BvR 716/01 –, BVerfGE 107, 104, 117, Rn. 63)).

4. Implizite Regelung im Rahmen der Feststellung von Pflichten des Staates

Schließlich ließe sich die Grundrechtssubjektivität des Kindes auch dadurch allgemein implizit verankern, dass staatliche Pflichten gegenüber dem Kind verdeutlicht werden. In Anlehnung an Art. 13 Abs. 1 Satz 2 Verf BE, Art. 25 Abs. 1 Satz 2 Verf HB, Art. 6 Abs. 2 Satz 3 Verf NW, Art. 24 Satz 2 Verf RP, Art. 25 Abs. 1 Satz 1 Verf SL und Art. 10 Abs. 1 Verf SH käme folgende Formulierung in Betracht:

„Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Grundrechte des Kindes.“

Der Satz knüpft an die Grundrechte des Kindes an und bestätigt so, dass dem Kind diese Grundrechte zustehen. Ergänzend verdeutlicht er, dass der Staat aus diesen Grundrechten verpflichtet ist und dass die Grundrechtsdimensionen der Abwehr, des Schutzes und der Teilhabe bzw. Leistung zu erfüllen sind. Dieser Vorschlag ähnelt dem Regelungsmodell 2, stellt aber anders als dieses nicht auf Ansprüche des Kindes, sondern die Pflichtenstellung des Staates ab.

4.4.2.2. Berliner Vorschlag

Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz
und Antidiskriminierung
II D 1 – 1000/28/1

Formulierungsvorschlag
für einen neuen Artikel 6 Absatz 5 GG

**Tischvorlage für die Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Verankerung
der Kinderrechte im Grundgesetz am 24. September 2018**

Ausgehend von der Erwägung, dass in Abbildung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Rechtsstellung des Kindes die vier Elemente „Rechtssubjektivität“, „Staatszielbestimmung“, „Kindeswohlprinzip“ und gegebenenfalls „Beteiligungs- bzw. Verfahrensrechte“ Aufnahme in eine Regelung zur Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz finden sollten, könnte ein möglicher Formulierungsvorschlag für einen in Artikel 6 GG einzufügenden neuen Absatz 5 wie folgt aussehen:

„(5) ¹Kinder haben das Recht auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, auf eine gewaltfreie Erziehung sowie auf den besonderen Schutz der staatlichen Gemeinschaft vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung.²Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte und das Wohl des Kindes als eigenständige Persönlichkeit und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.³Bei allen staatlichen Maßnahmen, die ein Kind oder Kinder im Allgemeinen betreffen, ist das Wohl des Kindes ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt.⁴Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte unmittelbar betreffen, einen Anspruch auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

Die Sätze 1 und 2 des Entwurfs sind dabei weitestgehend an den Wortlaut von Artikel 13 Absatz 1 der Verfassung von Berlin angelehnt, Satz 3 des Entwurfs greift Artikel 3 Absatz 1 der Kinderrechtskonvention auf und mit Satz 4 des Entwurfs wird - geringfügig modifiziert - der in der vergangenen Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Ausformung der Beteiligungsrechte vorgestellte Regelungstext als Diskussionsgrundlage übernommen.

Begründung:

Regelungen, die abstrakt auf die Grundrechtsträgerschaft von Kindern bzw. deren Anspruch auf Schutz in ihren Grundrechten abheben, erscheinen aus hiesiger Sicht nicht zielführend. Dass Kinder Träger eigener Grundrechte sind, folgt bereits aus der Verfassung selbst, namentlich dem Wortlaut der einzelnen speziellen Grundrechtsverbürgungen; eine entsprechende ausdrückliche Anordnung würde der bestehenden Grundrechtsdogmatik zuwiderlaufen, erscheint eher missverständlich und im Hinblick auf andere besonders schutzbedürftige Personengruppen zudem nicht unbedenklich.

Erforderlich ist vielmehr, im Rahmen der einzelnen Grundrechte die zusätzliche Dimension zu verdeutlichen, die der speziellen Eigenschaft des „Kindseins“ innewohnt

und zugleich klarzustellen, dass Kinder eigenständige Rechtssubjekte und nicht bloßer Gegenstand der Rechtsentfaltung ihrer Eltern sind. Auch muss zum Ausdruck kommen, dass das Kinderrecht kein bloßes Abwehrrecht ist, sondern den Staat deutlich weitergehend verpflichtet. Diesen besonderen materiellen Gehalt zu transportieren, dienen insbesondere die Sätze 1 und 2 des Formulierungsvorschlags. Die Begriffe „achten, schützen, fördern“ definieren dabei die verschiedenen Handlungsebenen. Zugleich wird mit der vorgeschlagenen Regelung das staatliche Wächteramt weiter ausgeformt und die Verpflichtung der staatlichen Gemeinschaft zum Ausdruck gebracht, Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen zu tragen. Der Wortlaut stellt dabei nicht nur auf die Lebensbedingungen der jetzigen Generation der Kinder ab, sondern ist bewusst weit gefasst, um im Sinne nachhaltigen staatlichen Handelns zugleich die Lebensbedingungen künftiger Generationen zu erfassen.

Das Kindeswohlprinzip wird in Satz 3 des Formulierungsvorschlags verankert. Trotz des grundsätzlichen Vorrangs des Kindeswohls wirkt dieses aufgrund des vorgeschlagenen Wortlauts nicht absolut, sondern kann im Einzelfall auch hinter andere Gesichtspunkte zurücktreten. Durch den bewusst sowohl im Singular wie im Plural gefassten Bezugspunkt möglicher staatlicher Maßnahmen soll zum Ausdruck gebracht werden, dass je nach Lebenssachverhalt das einzelne Kind, eine Gruppe von Kindern oder Kinder allgemein in den Blick zu nehmen sind.

Die Frage, ob Beteiligungs- bzw. Verfahrensrechte überhaupt in der grundgesetzlichen Regelung verankert werden sollten, wird in der Folge noch intensiver inhaltlicher Diskussion bedürfen, die insbesondere auch die spätere Rechtsanwendung bedenken muss. Wie in Satz 4 des Formulierungsvorschlags aufgegriffen, sollte für den Fall einer Regelung aus hiesiger Sicht dabei deutlich zum Ausdruck kommen, dass es der Sache nach um ein individuelles Verfahrensrecht geht, das eine unmittelbare Rechtsbetroffenheit voraussetzt.

Dr. Meinen

Dr. Nickel

4.4.3. Dritte Sitzung vom 13. November 2018

4.4.3.1. Vorsitzpapier Staatsziel

Bund-Länder-AG „Kinderrechte ins Grundgesetz“

Oktober 2018

Diskussionspapier des Vorsitzes zu einem Staatsziel

Wie in der ersten Arbeitsgruppensitzung besprochen, soll erörtert werden, ob zusätzlich zu dem im KOA-Vertrag vereinbarten Kindergrundrecht auch ein Staatsziel im GG verankert werden soll und wie dieses ausgestaltet sein könnte.

I. Vorüberlegungen

a) Regelungsstandort

Verfassungsrechtlich gibt es keine Vorgabe, Staatsziele außerhalb der Art. 1 bis 19 GG und subjektive Rechte innerhalb der Art. 1 bis 19 GG zu verankern. Vielmehr trennt das Grundgesetz schon heute nicht strikt zwischen „Grundrechtsteil“ und „übrigem Teil“, sondern kennt rein objektive Gehalte auch im Grundrechtsteil (z. B. Art. 7 Abs. 1 GG) und subjektive Rechte auch außerhalb des Grundrechtsteils. Eine ergänzende Staatszielregelung könnte daher ebenfalls in Art. 6 GG verankert werden.

b) Abgrenzung eines Staatsziels von Grundrechten

Eine zusätzliche Staatszielregelung müsste sich vom Gehalt von neuen Kindergrundrechten abheben. Damit dürften sich insbesondere Staatsziele in Form der Beschreibung von Schutzaufträgen für Kinder („Die staatliche Gemeinschaft schützt...“) oder – zur Konkretisierung des Schutzes – von Verboten („Kinderarbeit ist verboten“) wegen ihrer Nähe zu den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht für ein nur objektiv gedachtes Staatsziel eignen.

II. Denkbare Inhalte für ein Staatsziel

a) Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen

Der Berliner Vorschlag sieht folgende Formulierung vor:

„Die staatliche Gemeinschaft ... trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen“.

Diese Formulierung entspricht Art. 13 Abs. 1 Satz 2 Verf BE und Art. 25 Abs. 1 Satz 2 Verf HB. Sie ist mit zum Teil leicht anderer Formulierung auch in anderen Ländern zu finden (Art. 4a Abs. 2 Satz 2 Verf NI und Art. 6 Abs. 2 Satz 3 Verf NW („altersgerechte Lebensbedingungen“), Art. 25 Abs. 1 Verf SL („altersgerechte positive Lebensbedingungen“) und Art. 10 Abs. 2 Verf SH („kindgerecht“, aber mit Schwerpunkt auf Schutz, Fähigkeiten und Bedürfnisse)).

Für ein Staatsziel „kindgerechte Lebensbedingungen“ spricht, dass sowohl die Abgrenzung zur Elternverantwortung nach Art. 6 Abs. 2 GG als auch die Abgrenzung zu Kindergrundrechten möglich ist. Kindgerechte Lebensbedingungen betreffen bei einem Staatsziel primär die Bereiche, in denen die Eltern allein diese Bedingungen nicht schaffen können, weil ihnen die Mittel oder die Entscheidungsbefugnis dazu fehlen. Ein Konflikt mit dem Elternrecht ist insoweit also nicht zu befürchten.

b) Streben nach einer kinderfreundlichen Gesellschaft

Ein möglicherweise noch etwas allgemeineres Thema für ein Staatsziel wäre der Ansatz, die Gesellschaft und nicht die Bedingungen zu adressieren:

„Die staatliche Gemeinschaft strebt eine kinderfreundliche Gesellschaft an.“

Ein solcher Regelungsansatz wäre im deutschen Verfassungsrecht neu und auch eher eine gesellschaftliche Zielrichtung als ein konkreter Auftrag. Gegenüber „kindgerechten Lebensbedingungen“ würde bei „kinderfreundlicher Gesellschaft“ deutlicher herausgestellt, dass auch die subjektiven Einstellungen in der Gesellschaft adressiert werden sollen. Es geht dann auch um die Akzeptanz der Gesellschaft für die Bedürfnisse und Wünsche von Kindern. Dazu könnten dann positive und negative Anreize für Verhaltensänderungen gehören, wie sie in anderen Politikbereichen bereits gesetzt werden.

c) Teilhabe an der Gesellschaft

Ein dritter möglicher Inhalt für ein Staatsziel wäre die Teilhabe von Kindern an der Gesellschaft. Dabei geht es sowohl um Zugang („dabei sein“) als auch um Mitsprache.

Hier werden zwei Formulierungen vorgeschlagen:

„Der Staat fördert die Teilhabe von Kindern an der Gesellschaft.“ (in Anlehnung an Art. 14 Abs. 4 Satz 2 Verf MV)

„Der Staat wirkt auf die Beseitigung von Hindernissen für die Teilhabe von Kindern an der Gesellschaft hin.“ (Kombination von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG mit Art. 14 Abs. 4 Satz 2 Verf MV)

Der Regelungsgehalt „Teilhabe von Kindern an der Gesellschaft“ (Zugang und Mitsprache) ist gut von Elternverantwortung und Kindergrundrechten abgrenzbar. Es geht gerade nicht um eine Teilhabe an Entscheidungen in der Familie, sondern um das soziale Leben außerhalb der Familie. Zugleich ist „Gesellschaft“ nicht der Staat, sondern die Gemeinschaft anderer Personen außerhalb der Familie, auf die der Staat nur begrenzt einwirken kann.

Von den Regelungsgehalten „kindgerechte Lebensbedingungen“ und „kinderfreundliche Gesellschaft“ unterscheidet sich der dritte Ansatz vor allem dadurch, dass er das Kind und seine eigenen Vorstellungen in den Mittelpunkt stellt. Kinder können mit wachsender Reife selbst entscheiden, was sie wollen und brauchen. Insofern sind sie auch in der Lage, mitzuwirken und mit zu gestalten, wenn die Gesellschaft sie angemessen einbindet.

4.4.3.2. Vorsitzpapier Kindeswohl

Bund-Länder-AG „Kinderrechte ins Grundgesetz“

Oktober 2018

Diskussionspapier des Vorsitzes zum Kindeswohlprinzip

Ein wesentliches Element der Diskussion über Kinderrechte ins Grundgesetz (GG) ist das Kindeswohlprinzip.

Das Kindeswohl wird im Text des GG bisher nicht erwähnt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist das Kindeswohl aber Richtschnur der Elternverantwortung nach Art. 6 Abs. 2 GG (BVerfGE 107, 104, 117 m. w. N.; st. Rspr.) und dient der Abgrenzung der primären Elternverantwortung vom Wächteramt des Staates. Bei einer Gefährdung des Kindeswohls wird das Wächteramt aktiviert (vgl. insbesondere § 1666 BGB). In dieser Funktion wird das Kindeswohl auch in den Verfassungen der Länder erwähnt (z. B. Art. 27 Abs. 5 Satz 2 Verf BB, Art. 6 Abs. 2 Satz 2 Verf NW, Art. 25 Abs. 3 Verf RP, Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Verf SL, Art. 18 Abs. 2 Verf TH). Nach der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG besteht nicht nur eine Pflicht des Staates, Kindeswohlgefährdungen zu verhindern oder zu beenden, sondern auch ein Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG (BVerfGE 133, 59 Rn. 40 ff.).

Das internationale bzw. unionsrechtliche Kindeswohlprinzip betrifft staatliches Handeln mit Wirkung für Kinder (und nicht gegen Eltern) und enthält generelle Vorgaben zur Berücksichtigung des Kindeswohls.

Art. 3 Abs. 1 VN-Kinderrechtskonvention ist dabei insgesamt im staatlichen Bereich zu beachten und das inhaltsgleiche Kindeswohlprinzip aus Art. 24 Abs. 2 GRC bei der Durchführung von Unionsrecht im Sinne der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 51 der Charta der Grundrechte der EU (GRC). Art. 3 Abs. 1 VN-Kinderrechtskonvention verpflichtet Gerichte, Verwaltungsbehörden, öffentliche oder private Einrichtungen der sozialen Fürsorge und Gesetzgebungsorgane auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen, bei allen Entscheidungen und Maßnahmen das Kindeswohl und die Interessen von Kindern als einen vorrangigen Gesichtspunkt zu berücksichtigen. Dieses Kindeswohlprinzip ist als Abwägungs- und Begründungsregel zu verstehen. Die Umsetzung des Kindeswohlprinzips nach Art. 3 Abs. 1 VN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht ist vom Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes mehrfach angemahnt worden.

Daraus ergeben sich die folgenden Alternativen, das Kindeswohlprinzip im GG eigenständig zu verankern:

1. Begrenzte Verankerung des Kindeswohls nur für die Elternverantwortung

Möglich erscheint zunächst, in enger Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG das Kindeswohl im Text des GG zu verankern und seine Bedeutung im Rahmen des Art. 6 Abs. 2 GG herauszustreichen. Dazu wäre folgende Formulierung denkbar:

„Jedes Kind hat das Recht auf [Gewährleistung elterlicher] Pflege und Erziehung zu seinem Wohl. Diese obliegen zuvörderst den Eltern als natürliches Recht und ihre Pflicht. [...]“

Der neue Satz 1 würde mit dem Klammerzusatz das vom BVerfG aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 GG abgeleitete **Grundrecht des Kindes auf Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung** ausdrücklich verankern und durch die Ergänzung „zu seinem Wohl“ zugleich das Kindeswohl zum Bezugspunkt auch dieses Gewährleistungsgrundrechts erheben. Das Wächteramt wird nach dem Text weiterhin nur bei Gefährdung des Kindeswohls aktiviert, so dass es bei der vorrangigen Elternverantwortung bleibt. Dieser Ansatz nimmt allerdings – anders als der staatsbezogene Ansatz von Art. 3 KRK und Art. 24 Absatz 2 GRC – primär das Verhältnis zwischen Eltern und Kind in den Blick.

2. Verankerung eines allgemeinen Kindeswohlprinzips

Grundlage der Überlegungen für ein allgemeines, staatsgerichtetes Kindeswohlprinzip bilden die Formulierungen der VN-Kinderrechtskonvention und der Charta der Grundrechte der EU (GRC).

a) Ausgangspunkt: Enge Anlehnung an den GRC-Text

Schon aufgrund seiner Länge und – für das GG untypischen – Detailtiefe dürfte eine 1:1-Übernahme der Formulierung aus Art. 3 Abs. 1 VN-Kinderrechtskonvention ausscheiden. Näher liegt eine Anlehnung an den kürzeren Art. 24 Abs. 2 GRC. Allerdings verpflichtet dieser nicht

nur den Staat, sondern auch private Einrichtungen. Das Konzept der unmittelbaren Grundrechtsbindung Privater („unmittelbare Drittwirkung“) ist dem deutschen Verfassungsrecht weitgehend fremd. Es wird daher vorgeschlagen, das Kindeswohlprinzip im Verfassungsrecht auf den Staat als Verpflichteten zu begrenzen und die notwendigen Bindungen Privater im einfachen Recht zu regeln.

Möglich wäre etwa folgende Formulierung:

„Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.“

b) Harmonisierung mit dem GG

Die Variante a) fügt sich allerdings nicht leicht in den bisherigen Sprachgebrauch des GG ein. Das zeigt sich vor allem an drei Punkten:

- Es liegt nahe, das Wort „*Maßnahmen*“ zu ersetzen. Es wird im Grundrechtsteil bisher in allgemeiner Form nur in Art. 9 Abs. 3 GG verwendet. Gerade bei Art. 9 Abs. 3 GG wird aber eine unmittelbare Bindung Privater diskutiert. Das Wort „*Maßnahmen*“ sollte deshalb zur Klarstellung in „staatliches Handeln“ übersetzt werden.
- Auch wenn als Adressat „*öffentliche Einrichtungen*“ genannt werden, könnte dies ein zu enges Verständnis der Grundrechtsverpflichteten nahe legen. Gemeint sind vielmehr – wie die englische Sprachfassung von Art. 24 Abs. 2 GRC „public authorities“ zeigt – alle staatlichen Stellen.
- Vor allem aber könnte das Attribut „*vorrangige*“ (*Erwägung*) unbeabsichtigt zu Friktionen mit dem verfassungsrechtlichen Prinzip der praktischen Konkordanz (möglichst schonender Ausgleich widerstreitender Interessen) führen. Auch die VN-Kinderrechtskonvention sieht in Art. 3 Abs. 1 keinen prinzipiellen Vorrang vor, sondern nur eine Pflicht zur qualifizierten Berücksichtigung des Kindeswohls²⁶². Das bedeutet, dass das Kindeswohl mit einem besonderen Rang – nicht mit allen anderen Erwägungen gleichrangig – berücksichtigt werden muss. Es ist aber nur „eine“ – ggf. unter mehreren – vorrangige Erwägung²⁶³. In deutschen Rechtstexten würde dieses Verständnis durch

²⁶² Vgl. die (unverbindlichen) Allgemeinen Bemerkungen Nr. 14 (2003) des VN-Ausschusses über die Rechte des Kindes

²⁶³ In diesem Sinne wird das allgemeine (nationale) Kindeswohlprinzip auch in Österreich, der Schweiz, Belgien, Norwegen, Spanien, Kolumbien und Südafrika verstanden.

das Attribut „*wesentlich*“ besser abgebildet (vgl. Art. 4 Abs. 2 des Entwurfs zur hessischen Verfassung: „*Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt*“). Denkbar wären auch „*besonders*“ oder „*grundlegend*“ (vgl. § 104 Abs. 2 der norwegischen Verfassung).

Berücksichtigt man diese drei Gesichtspunkte wäre folgende Formulierung denkbar:

„Bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, ist das Wohl des Kindes wesentlich [grundlegend / besonders] zu berücksichtigen.“

4.4.3.3. Tischvorlage des Vorsitzes (Varianten für das Kindeswohl)

Tischvorlage

Varianten für das Kindeswohl:

1. Vorschlag

"Jedes Kind hat das Recht auf [Gewährleistung elterlicher] Pflege und Erziehung zu seinem Wohl. Diese obliegen zuvörderst den Eltern als natürliches Recht und ihre Pflicht. [...]"

(Rechtsprechung des BVerfG, Vorschlag 1 aus dem Vorsitzpapier)

2. Vorschlag

"Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte und das Wohl des Kindes [und trägt Sorge...]"

(neu gegenüber dem Vorsitzpapier auf Vorschlag von NRW-Justiz)

3. Vorschlag

"Bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, ist das Wohl des Kindes wesentlich [grundlegend / besonders] zu berücksichtigen."

(entspricht inhaltlich Art. 24 Abs. 2 Charta der Grundrechte der EU, im Vorsitzpapier Vorschlag 2 b))

4.4.4. Vierte Sitzung vom 14. Januar 2019

4.4.4.1. Vorsitzpapier Beteiligungsrecht

Diskussionspapier des Vorsitzes zum Beteiligungsrecht

In der dritten Sitzung der B-L-AG wurde die Diskussion zum Beteiligungsrecht bereits begonnen und soll im Januar 2019 fortgeführt werden. Das „Beteiligungsrecht“ meint das Recht des Kindes, in eigenen Angelegenheiten seine Meinung zu äußern und eine Berücksichtigung dieser Meinung bei der Entscheidung zu erreichen. Es umfasst also zwei Aspekte: Gehör und Partizipation.

Das Grundgesetz kennt Beteiligungsrechte in diesem Sinne. Das „prozessuale Unrecht des Menschen“ (BVerfGE 55, 1, 6) bildet der Anspruch auf Gehör vor Gericht (Art. 103 Abs. 1 GG). Ähnlich ist das Anhörungsrecht desjenigen einzuordnen, dessen Freiheit entzogen wird (Art. 104 Abs. 1 bis 3 GG). Darüber hinaus steht jedem das Recht auf ein faires Verwaltungs- und Gerichtsverfahren aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG zu (BVerfGE 101, 397, 405). Darüber hinaus gibt auch das Petitionsrecht nach Art. 17 GG dem Einzelnen eine – allerdings schwächere – Einflussmöglichkeit.

Beteiligungsrechte spezifisch für Kinder sind einfachgesetzlich geregelt. Hervorzuheben sind neben dem im Gesetzesrang stehenden Art. 12 VN-Kinderrechtskonvention vor allem:

- § 1626 BGB (Einbeziehung des Kindes in Entscheidungen der elterlichen Pflege und Erziehung),
- § 1746 BGB (Einwilligung des Kindes in eine Adoption),
- § 159 FamFG und § 192 FamFG (persönliche Anhörung durch das Familiengericht),
- § 44 JGG (Vernehmung des jugendlichen Beschuldigten vor Anklageerhebung),
- § 3 Abs. 1 Satz 2 BauGB (Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit bei Auslegung von Bauleitplänen) und
- § 8 SGB VIII (Beteiligungsrecht in der Jugendhilfe).

Mit Ausnahme der neuen hessischen Verfassung (Art. 4 Abs. 2 Satz 3: *„Der Wille des Kindes ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen.“*) gewährleistet keine Landesverfassung ein ausdrückliches Beteiligungsgrundrecht für Kinder. Vorgesehen ist das Beteiligungsgrundrecht aber in Art. 24 Abs. 1 Satz 2 und 3 Charta der Grundrechte der EU (*„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.“*). Auch der EGMR hat mehrfach - teilweise unter explizitem Bezug auf Art. 12 der VN-Kinderrechtskonvention - festgehalten, dass Kindern, auch wenn sie jung sind, ihrer Einsichtsfähigkeit und Reife entsprechend ein Mitspracherecht zukommt.

Nach der VN-Kinderrechtskonvention hängen Kindeswohlprinzip und Beteiligungsrecht eng zusammen: Das Wohl des Kindes kann ohne Anhörung des Kindes nur schwer ermittelt werden; das Wohl des Kindes bestimmt zugleich mit, wie eine Beteiligung erfolgen kann. Darüber hinaus besteht eine Wechselwirkung zwischen Beteiligungsrecht und Elternverantwortung. Zur Elternverantwortung enthält Art. 5 VN-Kinderrechtskonvention u. a. die Konkretisierung, dass das Kind *„in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise“* bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte anzuleiten ist. Dahinter steht die Konzeption der wachsenden Selbstständigkeit des Kindes. Diese findet sich auch in der Rechtsprechung des BVerfG: *„Dem entspricht es, dass mit abnehmender Pflege- und Erziehungsbedürftigkeit sowie zunehmender Selbstbestimmungsfähigkeit des Kindes die im Elternrecht wurzelnden Rechtsbefugnisse zurückgedrängt werden, bis sie schließlich mit der Volljährigkeit des Kindes erlöschen“* (BVerfGE 59, 360, 382).

Für die ausdrückliche Aufnahme eines Beteiligungsgrundrechts des Kindes sprechen vor diesem Hintergrund folgende Gründe:

- Die grundrechtlichen Schutzstandards nach GG, GRC und EMRK werden im Bereich der Beteiligung des Kindes miteinander harmonisiert, was die nationale Rechtssetzung und Rechtsanwendung erleichtert (Stichwort: Grundrechtsschutz im Mehrebenensystem).
- Die bestehenden Verfahrensgrundrechte des Kindes nach dem GG werden stärker sichtbar gemacht. Eine grundrechtliche Regelung kann die notwendige Klarheit und Orientierung schaffen.
- Im Text des GG wird die wachsende Selbstbestimmung des Kindes verankert und damit verdeutlicht, dass das Kind nicht nur Schutzobjekt oder zu vertretender Rechtsinhaber, sondern auch Akteur in Gesellschaft und Rechtsordnung ist.

- Der Zusammenhang von Kindeswohlprinzip und Beteiligung des Kindes wird auch im GG deutlicher herausgestellt.

Klarzustellen ist, dass ein Beteiligungsgrundrecht des Kindes das Vertretungsrecht der Eltern nicht tangiert.

Für eine ausdrückliche Regelung des Beteiligungsrechts ergeben sich daraus folgende Varianten:

1. Verdeutlichung der Rechtsprechung des BVerfG

Möglich erscheint auch hier zunächst, die Rechtsprechung des BVerfG zu den geltenden Gewährleistungen zu verdeutlichen, ohne diese auszuweiten. Dabei kann eine Verdeutlichung innerhalb des geregelten Gehörsanspruchs erfolgen:

*„Vor Gericht ~~hat jedermann~~ **haben jeder Erwachsene und jedes Kind Anspruch auf rechtliches Gehör.**“ (Änderung von Art. 103 Abs. 1 GG)*

Die erste Variante beschränkt sich auf den Anwendungsbereich des Gehörs vor Gericht und gilt damit insbesondere nicht in Verwaltungsverfahren. Das Gehör vor Gericht stellt einen wichtigen Anwendungsfall der Beteiligung dar, so dass sich eine Verankerung in Art. 103 Abs. 1 GG anbietet. Eine Verankerung in Art. 104 GG und Art. 17 GG dürfte unnötig sein. Art. 104 Abs. 3 GG bezieht sich nur auf die Freiheitsentziehung zur Strafverfolgung, von der nur Jugendliche (oder Erwachsene) betroffen sein können, denen das Anhörungsrecht bereits einfachgesetzlich eingeräumt ist. Das Petitionsrecht nach Art. 17 GG dient nur zum Teil einer schriftlichen Anhörung in eigenen Angelegenheiten und primär als Meinungsäußerung oder Beitrag zu allgemeinen Angelegenheiten, zugleich verpflichtet es den Staat nicht zur Berücksichtigung des Petitums. Das Recht auf ein faires Verfahren aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG ist bisher nicht im Text des GG geregelt; es erscheint aber schwierig, hierfür eine passgenaue Formulierung zu finden. Im Übrigen könnte eine kinderspezifische Regelung als Ausschluss des Rechts für Erwachsene missverstanden werden.

Deshalb wird in Art. 103 GG klargestellt, dass Kinder ebenfalls Träger des Anspruchs auf Gehör sind, ohne inhaltliche Änderungen bei der Geltendmachung dieses Anspruchs vorzusehen. Die austarierte Rechtsprechung des BVerfG zur Ausgestaltung und Einschränkung des Gehörsanspruchs bleibt unberührt. Insbesondere bleibt es dabei, dass die Wahrnehmung der Kindesbelange grundsätzlich den Eltern obliegt und nur dann, wenn eigene Interessen der

Eltern in Konflikt zu denen des Kindes geraten, den Kindern die Möglichkeit eingeräumt sein muss, ihre Interessen eigenständig, d.h. entweder selbst oder – wenn ihr Alter und ihre Reife eine eigene Wahrnehmung der Verfahrensrechte nicht erlaubt, durch einen Verfahrenspfleger geltend zu machen (BVerfGE 99, 145, 163). Eine Doppelung von Grundrechten erfolgt nicht.

2. Verankerung eines zusätzlichen Beteiligungsgrundrechts für Kinder

Die zweite Variante ist die ausdrückliche Verankerung eines zusätzlichen Beteiligungsgrundrechts, das neben die oben genannten Beteiligungsrechte tritt und sie kinderspezifisch konkretisiert:

„Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte [unmittelbar] betreffen, einen Anspruch auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“²⁶⁴

Der Anspruch des Kindes auf Gehör wird ausgelöst durch Entscheidungen in beliebiger Form (also nicht durch reines Realhandeln oder Unterlassen), die der Staat trifft. Im privaten Raum und insbesondere innerfamiliär wirkt der Anspruch nicht. Allerdings kommt der Anspruch auch dann zur Anwendung, wenn der Staat das Wächteramt nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG ausübt. Zudem muss die staatliche Entscheidung die „Rechte des Kindes betreffen“, also regelmäßig eine Belastung für das Kind darstellen. Dabei genügen auch einfache Rechte, die nicht grundrechtlich geboten sind; insoweit folgt die zweite Variante Art. 103 Abs. 1 GG. Ob die Betroffenheit „unmittelbar“ sein muss, wäre zu diskutieren; dies kann beispielsweise für größere Planungsverfahren eine Rolle spielen.

Auch die Formulierung „Anspruch auf Gehör“ folgt dem Vorbild in Art. 103 Abs. 1 GG. Damit weicht Variante 2 von Art. 12 VN-Kinderrechtskonvention und Art. 24 GRC ab, die jeweils eine „Meinungsäußerung“ des Kindes schützen. Die hier vorgeschlagene Formulierung zeigt aber deutlicher, dass Gegenstand des Beteiligungsrechts nicht die Meinungsfreiheit, sondern die (partielle) Selbstbestimmung des Kindes – die Einwirkung auf eigene Angelegenheiten – sein soll. Das wird im Grundgesetz eher mit „Gehör“ verbunden.

Die Konditionierung „Alter und Reife des Kindes“ soll allerdings – wie in der VN-Kinderrechtskonvention – nicht die Meinungsäußerung des Kindes, sondern nur die Berücksichtigung der Meinung betreffen, also ihre Bewertung und Gewichtung.

²⁶⁴ Wie Art. 6 Abs. 5 Satz 3 des Entwurfs in BR-Drs. 234/17 und Art. 6 Abs. 5 Satz 4 des Berliner Vorschlags. Die vorstehende Formulierung ist als Kombination von Art. 12 Abs. 2 und 1 VN-Kinderrechtskonvention zu verstehen.

3. Verankerung eines generellen Beteiligungsgrundrechts für Kinder

Die dritte Variante geht noch etwas weiter als die zweite Variante und sieht ein generelles Beteiligungsgrundrecht vor. Folgende Formulierung wäre möglich:

„In allen Angelegenheiten, die ein Kind betreffen, darf sich das Kind [selbst oder durch seinen Vertreter] äußern und ist seine Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife zu berücksichtigen.“²⁶⁵

Wie in der zweiten Variante wird das Beteiligungsgrundrecht durch staatliche Entscheidungen betreffend die Rechte des Kindes ausgelöst. Darüber hinaus werden auch alle anderen Angelegenheiten, die ein Kind betreffen, erfasst, auch wenn kein „Recht“ betroffen wird oder nicht der Staat entscheidet. Die grundrechtliche Verbürgung löst gleichwohl keine Grundrechtsbindung der Eltern aus, wie bereits Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG zeigt „*zuvörderst obliegende Pflicht*“. Ähnliche Beispiele finden sich in Art. 6 Abs. 4 GG und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG. Vielmehr wird auch hier nur der Staat verpflichtet, zu gewährleisten, dass die Anhörung des Kindes in allen Angelegenheiten stattfindet.

Für den Bereich des Elternrechts folgt die dritte Variante dem bestehenden § 1626 Abs. 2 BGB, verlangt aber anders als dieser nicht, dass die Eltern Einigkeit mit dem Kind anstreben. Im Hinblick auf das landesrechtliche Kinderbetreuungs- bzw. Privatschulrecht besteht jedenfalls bereits aus dem bundesrechtlichen Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 VN-Kinderrechtskonvention eine vergleichbare Vorgabe, die die dritte Variante nur nachzeichnet.

Diskutieren lässt sich bei der dritten Variante, ob die Möglichkeit der Vertretung des Kindes ausdrücklich geregelt und ob klargestellt werden sollte, dass die Vertretung des Kindes grundsätzlich durch die Eltern wahrgenommen wird.

²⁶⁵ Eng angelehnt an Art. 24 Abs. 1 Satz 2 und 3 GRC, Art. 4 Abs. 2 Verf HE (neu), Art. 4 österr. BVG Kinder, Art. 22bis Abs. 2 Verf Belgien, § 104 Abs. 1 Satz 2 Verf Norwegen und Art. 6 Abs. 3 Verf Finnland. Beteiligungsgrundrechte des Kindes sind im Ausland deutlich seltener als das Kindeswohlprinzip in Verfassungen geregelt. Häufiger wird ein gegenüber Gesetzen vorrangiges oder deren Auslegung maßgeblich mitbestimmendes Beteiligungsrecht direkt aus Art. 12 VN-Kinderrechtskonvention abgeleitet (z. B. Schweiz, Russland, Argentinien, Kolumbien, Südafrika und Kanada).

4.4.4.2. Ergänzendes Diskussionspapier Beteiligungsrecht (NW-J)

Ergänzendes Diskussionspapier zum Beteiligungsrecht

Das Diskussionspapier des Vorsitzes vom Dezember 2018 thematisiert allein mögliche Varianten einer verfassungsrechtlichen Verankerung von besonderen Beteiligungsrechten für Kinder und die dafür sprechenden Gründe. Es reflektiert bedauerlicherweise nicht den bereits in früheren Sitzungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe erreichten Diskussionstand. Diese hatte sich bereits in ihrer Auftaktsitzung am 6. Juni 2018 sowie in ihrer dritten Sitzung am 13. November 2018 ansatzweise mit der Frage befasst, ob eine solche Verankerung wünschenswert wäre. Bei beiden Sitzungen haben sich viele Teilnehmende gegen eine solche Verankerung ausgesprochen oder sich jedenfalls sehr skeptisch gegenüber der Verankerung gezeigt. Zur Begründung wurde u. a. auf die Fehlleitung entsprechender Vorbilder im Völker- und Europarecht hingewiesen und deutlich gemacht, dass die Ausgestaltung solcher Verfahrensrechte dem einfachen Gesetzgeber vorbehalten bleiben sollte.

Das Diskussionspapier des Vorsitzes greift die Argumente, die gegen die Aufnahme subjektiver Beteiligungsrechte von Kindern in das Grundgesetz sprechen und auch bereits eingebracht worden waren, leider nicht auf. Die Bedenken, die bereits grundsätzlich gegen die Aufnahme solcher Regelungen in die Verfassung sprechen, sind aber ebenso erkenntnisleitend für die Frage des „Wie“ einer mutmaßlich sachgerechten Regelung. Deshalb sollten die Bedenken auch in einer Diskussionsgrundlage ihren Niederschlag finden.

Für die inhaltliche Diskussion um das „Ob“ der Verankerung subjektiver Beteiligungsrechte am 14. Januar 2019 sollen diese Argumente im Nachfolgenden daher nochmals in aller Kürze dargestellt werden:

I. Fehlleitung entsprechender Vorbilder im Völker- und Europarecht

Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention lautet:

„(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.

(2) Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.“

Art. 24 Abs. 1 Satz 2 und 3 der Charta der Grundrechte der EU hat folgenden Inhalt:

„Sie [Kinder] können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.“

Diese Vorschriften weisen nicht den Weg, wie der weite Gestaltungsspielraum des Verfassungsgesetzgebers zur Schaffung eines Kindergrundrechts zu nutzen ist.

Die UN-Kinderrechtskonvention folgt einem völkerrechtlichen Regelungsanliegen, das sich rechtserheblich vom System des Grundgesetzes unterscheidet. Die Konvention sucht, die Signatarstaaten in die Pflicht zu nehmen und Kinder durch spezielle Grundrechte zu schützen (Art. 13-17, 19, 28-30 KRK). Hinzu treten Vorgaben, um Sondersituationen zu verhindern oder in diesen Schutz zu gewähren – die dramatischen Fälle sind Misshandlung und Folter, Ausbeutung, Flucht, Entführung oder Kinderhandel (Art. 19-27, 30-39 KRK). Die Konvention richtet sich an Signatarstaaten höchst unterschiedlich entwickelter Rechtsstaatlichkeit. Dem Grundgesetz ist demgegenüber selbstverständlich, dass jedes Mitglied der Rechtsgemeinschaft Rechte hat und umfassend grundrechtsberechtigt ist (Art. 1 Abs. 1 GG). Es hat im Bereich der Kinderrechte bei den Rechtsverbürgungen keine Lücken und keinen Nachholbedarf. Das Grundgesetz setzt – anders als die Kinderrechtskonvention – auf knappe allgemeine Tatbestände, auf Grundrechte, die als Abwehrrechte formuliert sind, deren Schutz sich in besonderen Situationen intensiviert und die auch vom einfachen Recht zu konkretisieren sind (vgl. jüngst Kirchhof, NJW 2018, 2690, 2691).

Auch die Charta der Grundrechte der EU unterscheidet sich in ihrem Inhalt deutlich von dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes. In Art. 1 der Charta heißt es zwar wie in Art. 1 GG: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Die Charta geht allerdings bei der Gewährung von Abwehr- und Schutzrechten teilweise weit über das Grundgesetz hinaus. Sie sichert neben klassischen grundrechtlichen Freiheiten wie Religionsfreiheit (Art. 10 EU-GR-Charta), Meinungsfreiheit (Art. 11 EU-GR-Charta) und Versammlungsfreiheit (Art. 12 EU-GR-Charta) auch - weil sie z.T. aus der Sozialcharta heraus entwickelt wurde - z.B. das Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst (Art. 29 EU-GR-Charta), auf soziale Sicherheit und Unterstützung (Art. 34 EU-GR-Charta) sowie auf bezahlten Jahresurlaub (Art. 31 Abs. 2 EU-GR-Charta) und auf eine gute Verwaltung (Art. 41 EU-GR-Charta). Rechte von Kindern sind nicht allein in Art. 24 EU-GR-Charta, sondern auch in Art. 32 EU-GR-Charta niedergelegt (Verbot der Kinderarbeit, Festlegung eines Mindestalters für den Eintritt in das Arbeitsleben, angemessene Arbeitsbedingungen für Jugendliche, Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung usw.). Diese Regelungen folgen mithin anderen Traditionen und Konzepten und es ist in keiner Weise geboten, sie inhaltsgleich in das Grundgesetz zu überführen.

II. Kollision mit einfachgesetzlichen Verfahrensgarantien, Anwendungsschwierigkeiten für die behördliche und gerichtliche Praxis

Schwierig ist auch das Verhältnis zu einfachgesetzlichen Verfahrensgarantien. Besonders problematisch erscheinen Formulierungen wie in Art. 6 Abs. 5 Satz 3 des Entwurfs in BR-Drs. 234/17, die Kindern verfahrensrechtliche Anhörungsgarantien nach ihrem Wortlaut ohne jegliche Einschränkung einräumen. Dieser Ansatz entspricht nicht dem bislang für alle Grundrechtsträger geltenden System mit dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht auf effektiven Rechtsschutz in Art. 19 Abs. 4 GG und dem Anspruch auf rechtliches Gehör in Art. 103 Abs. 1 GG. Beteiligungs- und Anhörungsrechte ergeben sich grundsätzlich nicht aus ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Vorgaben, sondern aus dem einfachen Recht (vgl. Kirchhof, a.a.O., S. 2692; Nolte/Aust, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Auflage, 2018, Art. 103 Rdnr. 8 m.w.N.). Ein unbedingter Anspruch auf vorheriges Gehör bei staatlichen Entscheidungen würde die Verfassungskonformität zahlreicher anerkannter, fachpolitisch austarierter einfachgesetzlicher Verfahrensregelungen in Frage stellen, die es erlauben, (etwa im Falle von Eilbedürftigkeit oder einer früheren Beteiligung) von einer Anhörung abzusehen.

Aus der möglichen Kollision mit einfachgesetzlichen Verfahrensgarantien folgt zugleich, dass entsprechende Formulierungen für die behördliche und gerichtliche Praxis mit erheblichen Anwendungsschwierigkeiten verbunden sein dürften. Für die Praxis dürfte die Konstellation, in der die einfachgesetzlichen Anhörungs- und Beteiligungsrechte nach ihrem Inhalt hinter der grundgesetzlichen Verfahrensbestimmung zurückstehen, nicht rechtssicher aufzulösen sein. Eine klarstellende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wäre voraussichtlich erst Jahre nach Inkrafttreten der Grundgesetzänderung in Sicht. Der Verfassungsgesetzgeber sollte auf eine solche Entscheidung nicht vertrauen, sondern von vornherein eine Bestimmung schaffen, die eine verlässliche Handhabung ermöglicht.

III. Vorzugswürdigkeit der Ausgestaltung von Beteiligungsrechten von Kindern im einfachen Gesetzesrecht

Vorzugswürdig dürfte sein, die Ausgestaltung von Beteiligungsrechten von Kindern allein dem einfachen Gesetzgeber zu überlassen. Der Vorsitz hat in seinem Diskussionspapier zum Beteiligungsrecht verschiedene Vorschriften hervorgehoben, in denen Beteiligungsrechte spezifisch für Kinder schon jetzt einfachgesetzlich geregelt sind (§§ 1626, 1746 BGB, §§ 159, 192 FamFG, § 44 JGG, § 3 Abs. 1 Satz 2 BauGB, § 8 SGB VII). An einer weiteren Stärkung der Verfahrensrechte von Kindern wird sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene stetig gearbeitet. Auf Bundesebene wird derzeit etwa der (Referenten-)Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren diskutiert, mit dem u. a. der Umfang der

notwendigen Verteidigung im Jugendstrafverfahren erweitert werden soll. Für den Bereich der Länder haben die Teilnehmenden der Arbeitsgruppe im Vorfeld der Sitzung am 14. Januar 2019 die in jüngerer Zeit vorgenommenen Verbesserungen insbesondere im Bereich des Kinderbildungsrechts, des Kinder- und Jugendhilferechts und des Schulrechts dargestellt.

Der vorgenannte Befund macht deutlich, dass den jeweiligen unterschiedlichen Konstellationen in der Abwägung der Rechte der Beteiligten und bei einer rationalen Kosten-/ Nutzen-Betrachtung angemessen auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts angemessen Rechnung getragen wird. Allein hier ist vom Bund und von den Ländern im Rahmen der jeweiligen Gesetzgebungszuständigkeit zu prüfen, ob aufgrund der Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention, der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder Erkenntnissen aus Wissenschaft und Praxis Handlungsbedarf für weitergehende punktuelle Ausformungen von Beteiligungs- und Anhörungsrechten von Kindern besteht.

Es erscheint insbesondere auch nicht gerechtfertigt, den entsprechenden Handlungsspielraum des Landesgesetzgebers (z.B. im Schulrecht) durch generelle bundesverfassungsrechtliche Vorgaben zu beseitigen.

4.4.5. Fünfte Sitzung vom 27. Februar 2019

4.4.5.1. Vorsitzpapier Ergebnisse der Diskussion in der AG

Ergebnisse der Diskussion in der AG

Textvorschlag:

„Jedes Kind hat ein 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 Kinder betrifft, wesentlich [*alternativ*: grundlegend/besonders/vorrangig] zu berücksichtigen. [*alternativ*: Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Grundrechte und das Wohl des Kindes.]

[Die staatliche Gemeinschaft trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.]

[Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte betreffen, einen Anspruch auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife.]“

Anmerkung: Eine eckige Klammer („[...]“) ist im vorstehenden Text immer dort gesetzt, wo die Frage des „Ob“ noch nicht hinreichend geklärt war oder alternative Formulierungen im Raum standen, die von einer erheblichen Anzahl an Teilnehmenden favorisiert wurden.

4.5. Kinderspezifische Verfassungsbestimmungen der Länder (alphabetische Übersicht)

4.5.1. Baden-Württemberg

Art. 2a Verf BW [Kinder und Jugendliche]

Kinder und Jugendliche haben als eigenständige Persönlichkeiten ein Recht auf Achtung ihrer Würde, auf gewaltfreie Erziehung und auf besonderen Schutz.

Art. 11 Verf BW

(1) Jeder junge Mensch hat ohne Rücksicht auf Herkunft oder wirtschaftliche Lage das Recht auf eine seiner Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung.

Art. 13 Verf BW

Kinder und Jugendliche sind gegen Ausbeutung, Vernachlässigung und gegen sittliche, geistige, körperliche und seelische Gefährdung zu schützen. Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände schaffen die erforderlichen Einrichtungen. (..)

4.5.2. Bayern

Art. 125 Verf BY

(1) Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes. Sie haben Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten. (..)

(2) Die Reinhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie ist gemeinsame Aufgabe des Staates und der Gemeinden.

(3) Kinderreiche Familien haben Anspruch auf angemessene Fürsorge, insbesondere auf gesunde Wohnungen.

Art. 126 Verf BY

(..)

(2) Uneheliche Kinder haben den gleichen Anspruch auf Förderung wie eheliche Kinder.

(3) Kinder und Jugendliche sind durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung und gegen Misshandlung zu schützen. Fürsorgeerziehung ist nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig.

4.5.3. Berlin

Art. 13 Verf BE

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und auf den besonderen Schutz der Gemeinschaft vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes als eigenständiger Persönlichkeit und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.

(2) Den nichtehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

4.5.4. Brandenburg

Art. 27 Verf BB

(1) Kinder haben als eigenständige Personen das Recht auf Achtung ihrer Würde.

(2) Eltern haben das Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder.

(3) Kinder genießen in besonderer Weise den Schutz von Staat und Gesellschaft. Wer Kinder erzieht, hat Anspruch auf angemessene staatliche Hilfe und gesellschaftliche Rücksichtnahme.

(4) Kindern und Jugendlichen ist durch Gesetz eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbständigkeit gerecht wird.

(5) Kinder und Jugendliche sind vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung und Mißhandlung zu schützen. Wird das Wohl von Kindern oder Jugendlichen gefährdet, insbesondere durch Versagen der Erziehungsberechtigten, hat das Gemeinwesen die erforderlichen Hilfen zu gewährleisten und die gesetzlich geregelten Maßnahmen zu ergreifen.

(6) Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern, unabhängig von der Trägerschaft, Kindertagesstätten und Jugendfreizeiteinrichtungen.

(7) Jedes Kind hat nach Maßgabe des Gesetzes einen Anspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in einer Kindertagesstätte.

(8) Kinderarbeit ist verboten.

4.5.5. Bremen

Art. 23 Verf HB

(1) Die Eltern haben das Recht und die Pflicht, ihre Kinder zu aufrechten und lebensächtigen Menschen zu erziehen. Staat und Gemeinde leisten ihnen hierbei die nötige Hilfe.

(...)

Art. 24 Verf HB

Eheliche und uneheliche Kinder haben den gleichen Anspruch auf Förderung und werden im beruflichen öffentlichen Leben gleich behandelt.

Art. 25 Verf HB

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.

(2) Es ist Aufgabe des Staates, die Jugend vor Ausbeutung und vor körperlicher, geistiger und sittlicher Verwahrlosung zu schützen.

(3) Fürsorgemaßnahmen, die auf Zwang beruhen, bedürfen der gesetzlichen Grundlage.

4.5.6. Hessen

Art. 4 Verf HE

(2) Jedes Kind hat das Recht auf Schutz sowie auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt. Der Wille des Kindes ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern bleiben unberührt.

Art. 30 Verf HE

(1) Die Arbeitsbedingungen müssen so beschaffen sein, dass sie die Gesundheit, die Würde, das Familienleben und die kulturellen Ansprüche des Arbeitnehmers sichern; insbesondere dürfen sie die leibliche, geistige und sittliche Entwicklung der Jugendlichen nicht gefährden.

(2) Das Gesetz schafft Einrichtungen zum Schutze der Mütter und Kinder, und es schafft die Gewähr, dass die Frau ihre Aufgaben als Bürgerin und Schaffende mit ihren Pflichten als Frau und Mutter vereinbaren kann.

(3) Kinderarbeit ist verboten.

4.5.7. Mecklenburg-Vorpommern

Art. 14 Verf MV [in Abschnitt „III. Staatsziele“]

(1) Kinder und Jugendliche genießen als eigenständige Personen den Schutz des Landes, der Gemeinden und Kreise vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung. Sie sind durch staatliche und kommunale Maßnahmen und Einrichtungen gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung und gegen Misshandlung zu schützen.

(2) Land, Gemeinden und Kreise wirken darauf hin, daß für Kinder Betreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen.

(3) Kinder und Jugendliche sind vor Gefährdung ihrer körperlichen und seelischen Entwicklung zu schützen.

(4) Kinder und Jugendliche sind Träger von Rechten, deren Ausgestaltung die Persönlichkeit fördert und ihren wachsenden Fähigkeiten und Bedürfnissen zu selbstständigem Handeln entspricht. Land, Gemeinden und Kreise fördern die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an der Gesellschaft.

4.5.8. Niedersachsen

Art. 4a Verf NI

(1) Kinder und Jugendliche haben als eigenständige Personen das Recht auf Achtung ihrer Würde und gewaltfreie Erziehung.

(2) Wer Kinder und Jugendliche erzieht, hat Anspruch auf angemessene staatliche Hilfe und Rücksichtnahme. Staat und Gesellschaft tragen für altersgerechte Lebensbedingungen Sorge.

(3) Kinder und Jugendliche sind vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung und Misshandlung zu schützen.

4.5.9. Nordrhein-Westfalen

Art. 6 Verf NW

Kinder und Jugendliche

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit und auf besonderen Schutz von Staat und Gesellschaft.

(2) Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Staat und Gesellschaft schützen sie vor Gefahren für ihr körperliches, geistiges und seelisches Wohl. Sie achten und sichern ihre Rechte, tragen für altersgerechte Lebensbedingungen Sorge und fördern sie nach ihren Anlagen und Fähigkeiten.

(3) Allen Jugendlichen ist die umfassende Möglichkeit zur Berufsausbildung und Berufsausübung zu sichern.

(4) Das Mitwirkungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in den Angelegenheiten der Familienförderung, der Kinder- und Jugendhilfe bleibt gewährleistet und ist zu fördern.

Art. 8 Verf NW

(1) Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung und Bildung. Das natürliche Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bildet die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens.

Die staatliche Gemeinschaft hat Sorge zu tragen, daß das Schulwesen den kulturellen und sozialen Bedürfnissen des Landes entspricht.

4.5.10. Rheinland-Pfalz

Art. 24 Verf RP

Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung. Die staatliche Gemeinschaft schützt und fördert die Rechte des Kindes. Nicht eheliche Kinder haben den gleichen Anspruch auf Förderung wie eheliche Kinder. Kinder genießen besonderen Schutz insbesondere vor körperlicher und seelischer Misshandlung und Vernachlässigung.

Art. 25 Verf RP

(1) Die Eltern haben das natürliche Recht und die oberste Pflicht, ihre Kinder zur leiblichen, sittlichen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit zu erziehen. Staat und Gemeinden haben das Recht und die Pflicht, die Erziehungsarbeit der Eltern zu überwachen und zu unterstützen.

(2) Die Jugend ist gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen zu schützen. (3) Fürsorgemaßnahmen im Wege des Zwanges können nur auf gesetzlicher Grundlage angeordnet werden, wenn durch ein Versagen des Erziehungsberechtigten oder aus anderen Gründen das Wohl des Kindes gefährdet wird.

Art. 31 Verf RP

Jedem jungen Menschen soll zu einer seiner Begabung entsprechenden Ausbildung verholfen werden. Begabten soll der Besuch von höheren und Hochschulen, nötigenfalls aus öffentlichen Mitteln, ermöglicht werden.

Art. 55 Verf RP

(2) Frauen und Jugendlichen ist ein besonderer Schutz zu gewähren, und die leibliche, sittliche und geistige Entwicklung der Jugend ist zu fördern.

(3) Gewerbsmäßige Kinderarbeit ist verboten. Ausnahmen regelt das Gesetz.

4.5.11. Saarland

Art. 24 Verf SL

(1) Die Pflege und die Erziehung der Kinder zur leiblichen, geistigen, seelischen sowie zur gesellschaftlichen Tüchtigkeit sind das natürliche Recht der Eltern und die vorrangig ihnen obliegende Pflicht. Sie achten und fördern die wachsende Fähigkeit der Kinder zu selbständigem und verantwortlichem Handeln. Bei der Pflege und Erziehung ihrer Kinder genießen sie den Schutz und die Unterstützung des Staates.

(2) Der Staat wacht darüber, dass das Kindeswohl nicht geschädigt wird. Er greift schützend ein, wenn die Eltern ihre Pflicht zur Pflege und Erziehung der Kinder gröblich vernachlässigen oder ihr Erziehungsrecht durch Gewalt oder in sonstiger Weise missbrauchen.

(3) Den nichtehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre persönliche Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

Art. 24a Verf SL

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde, auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf Bildung sowie auf gewaltfreie Erziehung zu Eigenverantwortung und Gemeinschaftsfähigkeit.

(2) Jedes Kind hat ein Recht auf besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung sowie leiblicher, geistiger oder sittlicher Verwahrlosung.

Art. 25 Verf SL

(1) Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände und die sonstigen Träger öffentlicher Gewalt achten und sichern die Kinderrechte, tragen für altersgerechte positive Lebensbedingungen Sorge und fördern die Kinder nach ihren Anlagen und Fähigkeiten. Sie haben die erforderlichen Einrichtungen zu schaffen.

Art. 26 Verf SL

(1) Unterricht und Erziehung haben das Ziel, den jungen Menschen so heranzubilden, daß er seine Aufgabe in Familie und Gemeinschaft erfüllen kann. Auf der Grundlage des natürlichen und christlichen Sittengesetzes haben die Eltern das Recht, die Bildung und Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen.

Art. 47 Verf SL

(...) Frauen und Jugendlichen ist ein besonderer gesetzlicher Schutz zu gewähren [Arbeitsrecht].

4.5.12. Sachsen

Art. 9 Verf SN

(1) Das Land erkennt das Recht eines jeden Kindes auf eine gesunde seelische, geistige und körperliche Entwicklung an.

(2) Die Jugend ist vor sittlicher, geistiger und körperlicher Gefährdung besonders zu schützen.

(3) Das Land fördert den vorbeugenden Gesundheitsschutz für Kinder und Jugendliche sowie Einrichtungen zu ihrer Betreuung.

Art. 28 Verf SN

(2) Erwerbsmäßige Kinderarbeit ist grundsätzlich verboten.

Art. 101 Verf SN

(2) Das natürliche Recht der Eltern, Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bildet die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens. Es ist insbesondere bei dem Zugang zu den verschiedenen Schularten zu achten.

4.5.13. Sachsen-Anhalt

Art. 11 Verf ST

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und auf den besonderen Schutz der Gemeinschaft vor Gewalt sowie körperlicher und seelischer Misshandlung und Vernachlässigung.

(2) Eltern haben das Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Jedes Kind hat nach Maßgabe des Gesetzes einen Anspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in einer Tageseinrichtung.

(4) Kinderarbeit ist verboten.

Art. 29 Verf ST

(2) Lehrer, Erziehungsberechtigte und Schüler haben das Recht, durch gewählte Vertreter an der Gestaltung des Lebens und der Arbeit in der Schule mitzuwirken.

4.5.14. Schleswig Holstein

Art. 10 Verf SH

(1) Kinder und Jugendliche stehen unter dem besonderen Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung.

(2) Bei der Schaffung und Erhaltung kindgerechter Lebensverhältnisse ist dem besonderen Schutz von Kindern und ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

(3) ¹Kinder und Jugendliche sind Träger von Rechten. ²Sie haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung, auf Bildung, auf soziale Sicherheit und auf die Förderung ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten.

4.5.15 Thüringen

Art. 19 Verf TH

(1) Kinder und Jugendliche haben das Recht auf eine gesunde geistige, körperliche und psychische Entwicklung. Sie sind vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung, Mißhandlung, Mißbrauch und Gewalt zu schützen.

(2) Nichtehelichen und ehelichen Kindern und Jugendlichen sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre Entwicklung und ihre Stellung in der Gemeinschaft zu schaffen und zu sichern.

(3) Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern Kindertageseinrichtungen, unabhängig von ihrer Trägerschaft.

(4) Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern den vorbeugenden Gesundheitsschutz für Kinder und Jugendliche.

Art. 21 Verf TH

Das natürliche Recht und die Pflicht der Eltern, Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bilden die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens. Sie sind insbesondere bei dem Zugang zu den verschiedenen Schularten zu achten.

4.6. Erfahrungsberichte aus den Ländern zu Inhalt und Auswirkungen ihrer kinderspezifischen Verfassungsbestimmungen

4.6.1. Baden-Württemberg

Art. 2a [Kinder und Jugendliche]

Kinder und Jugendliche haben als eigenständige Persönlichkeiten ein Recht auf Achtung ihrer Würde, auf gewaltfreie Erziehung und auf besonderen Schutz.

Art. 11

(1) Jeder junge Mensch hat ohne Rücksicht auf Herkunft oder wirtschaftliche Lage das Recht auf eine seiner Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung.

Art. 13

Kinder und Jugendliche sind gegen Ausbeutung, Vernachlässigung und gegen sittliche, geistige, körperliche und seelische Gefährdung zu schützen. Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände schaffen die erforderlichen Einrichtungen. (..)

Bericht des Landes Teil I:

Eine Umfrage bei unseren Obergerichten sowie beim Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg hat übereinstimmend ergeben, dass diese noch relativ neuen Verfassungsbestimmungen in der Praxis bisher keine nennenswerte Bedeutung erlangt haben. Soweit Fragen des Kindeswohl relevant werden, werden nach Mitteilung des OLG Karlsruhe Artikel 6 GG unter Berücksichtigung der entsprechenden Rechtsprechung des BVerfG und die einfachgesetzlichen bundesrechtlichen Regelungen herangezogen. Auch aus dem Tätigkeitsbereich des Justizministeriums selbst ergeben sich keine Erkenntnisse, dass diese Regelungen wesentliche Relevanz hätten.

Bericht des Landes Teil II:

1. Ausgangslage

Im Rahmen des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1032) sind in die Verfassung des Landes Baden-Württemberg mit Wirkung vom 5. Dezember 2015 folgende einschlägigen Regelungen aufgenommen worden:

Artikel 2a (Neu):

Kinder und Jugendliche haben als eigenständige Persönlichkeiten ein Recht auf Achtung ihrer Würde, auf gewaltfreie Erziehung und auf besonderen Schutz.

Artikel 13 (Neufassung):

Kinder und Jugendliche sind gegen Ausbeutung, Vernachlässigung und gegen sittliche, geistige, körperliche und seelische Gefährdung zu schützen. Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände schaffen die erforderlichen Einrichtungen. Ihre Aufgaben können auch durch die freie Wohlfahrtspflege wahrgenommen werden.

Zu Artikel 2a

Bei Artikel 2a handelt es sich um eine Staatszielbestimmung, aus der sich nicht unmittelbar konkrete subjektive Rechte ableiten lassen (LT-Drucksache 15/7412, Seite 5). In der Vorschrift manifestiert sich die grundsätzliche Wertentscheidung zugunsten von Kindern und Jugendlichen sowie deren gesellschaftliche Wertschätzung an einer exponierten Stelle in der Landesverfassung. Über die unmittelbare Geltung der Grundrechte durch die Verweisung des Artikel 2 Absatz 1 der Landesverfassung auf das Grundgesetz hinaus setzt dies ein bewusstes und deutliches Zeichen einer kinderfreundlichen Gesellschaft und zeigt dies eine besondere Wertschätzung von Kindern und Jugendlichen.

Zu Artikel 13

Um die Wertschätzung von Kindern und Jugendlichen zu unterstreichen, wurde der in Artikel 13 Satz 1 festgeschriebene, vom Staat sicherzustellende und durch den Gesetzgeber zu konkretisierende Schutz vor Ausbeutung und gegen sittliche, geistige und körperliche Gefährdung unbeschadet der weitreichenden Kompetenzen des Bundesgesetzgebers um die Begriffe „Vernachlässigung“ und „seelische Gesundheit“ ergänzt.

2. Folgen und Wirkungen der Regelungen

Einleitend ist anzumerken, dass der Wirkungsgrad der einschlägigen Änderungen in der Landesverfassung bereits im Hinblick auf den Anwendungsvorrang des gesamten Bundesrechts (Jarass/Pieroth, GG, Art. 31 Rn. 2) vor landesrechtlichen Bestimmungen beschränkt ist. Darüber wurde Artikel 2a, wie bereits ausgeführt, als Staatszielbestimmung ausgestaltet, was bedeutet, dass sich aus der Vorschrift keine konkreten subjektiven Rechte ableiten lassen.

Gerichtliche Entscheidungen, in denen auf die in Rede stehenden Regelungen abgehoben wird, sind nicht bekannt.

Eine Umfrage bei der Liga der freien Wohlfahrtspflege, dem Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg/Landesjugendamt, den berührten kommunalen Landesverbänden und dem Deutschen Kinderschutzbund – Landesverband Baden-Württemberg – (DKSB) zu den Folgen und Wirkungen der vorstehenden Regelungen in verwaltungspraktischer bzw. tatsächlicher Hinsicht hat folgendes ergeben:

Allgemein

Die angehörten Institutionen und Verbände haben insgesamt die Auffassung vertreten, dass die genannten Regelungen ein deutliches politisches Signal und Bekenntnis des Landes Baden-Württemberg zu Kinderrechten zu werten ist. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass im Zusammenhang mit der Verfassungsänderung ein landesweites „Jahr der Kinderrechte“ mit einer Fülle von Einzelveranstaltungen durchgeführt worden ist. Der DKSB hätte gerne eine Umfrage bei seinen örtlichen Gliederungen durchgeführt, was aus Zeitgründen jedoch nicht möglich war.

Stationäre Angebote der Jugendhilfe, Ombudssystem

Die Liga der freien Wohlfahrtspflege hat auf folgende Aspekte hingewiesen:

- Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII

In der Präambel wurde folgender Absatz aufgenommen:

„Neben dem Kinderschutz ist die Verwirklichung und Sicherung der Kinderrechte ein zentraler Auftrag. Das gemeinsame Bestreben der Vertragspartner ist es, die Ziele, Vorgaben und Grundsätze der UN-Kinderechtskonvention, des Grundgesetzes in Art. 6, des SGB VIII sowie Artikel 2a der Landesverfassung von Baden-Württemberg umzusetzen.“

Im Leistungssystem wurde unter § 6 Ziffer c. der Bereich des Kinderschutzes explizit aufgenommen und in den Mustervereinbarungen für die stationären Leistungsangebote, die tagesgruppen, das betreute Jugendwohnen und die Jugendwohngemeinschaften folgender Passus übernommen:

„5. Leistungen zur Sicherung der Kinderrechte, der Partizipation und des Kinderschutzes.“

Diese umfassen insbesondere

- *Aufklärung und Unterstützung der Kinder und Jugendlichen bei der Wahrnehmung der Kinderrechte*
- *Entwicklung und Pflege einer beteiligungsfreundlichen und grenzachtenden Einrichtungskultur*
- *Aufbau und Pflege eines institutionellen Beteiligungsverfahrens*

- *Aufbau und Pflege institutioneller Beschwerdemöglichkeiten*
 - *Aufbau und Pflege eines institutionellen Schutzkonzepts zur Gewährleistung des Kinder- und Jugendschutzes.“*
- Ombudschaft in der Jugendhilfe
- Die Koalitionsvereinbarung der Landesregierung sieht eine Ombudsstelle für die Jugendhilfe vor. Derzeit wird ein landesweites Ombudssystem über ein Projekt der Baden-Württemberg-Stiftung durch die Liga erprobt und über den Diözesan-Caritasverband umgesetzt. Ab 2020 soll ein landeseinheitliches System in Baden-Württemberg fest verankert sein.

Eingliederungshilfe nach dem SGB XII

Im Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder mit Behinderungen sind keine direkten Auswirkungen der Einführung der Kinderrechte in die LV ersichtlich. Dennoch wird der Blick durch die neuen Regelungen in der LV verstärkt auf die Kinder gerichtet. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in BW bei der Ermittlung des individuellen Hilfebedarfs ein gesonderter Erhebungsbogen für Kinder und Jugendliche erarbeitet wurde, um nicht nur die Sicht der Sorgeberechtigten, sondern ausdrücklich auch die Wünsche der Kinder und Jugendlichen zu erfassen. Darüber hinaus wurde im Rahmen der letzten Änderung des Rahmenvertrages über Leistungen der Eingliederungshilfe nach SGB XII am 14.12.2017 die Beschreibung der Leistungen in stationären Wohnangeboten für Kinder mit Behinderungen um die Sicherstellung des Kindeswohls ergänzt.

Kinderarmut

Kinderarmut ist eine wichtige faktische Ursache für die Verletzung von Kinderrechten. Materiell arme Kinder haben nicht immer einen angemessenen Lebensstandard, der aber in der Regel Voraussetzung für eine uneingeschränkte Entwicklung von Kindern ist. Auf diese Weise kann Kinderarmut dazu führen, dass weitere Kinderrechte nicht verwirklicht werden können. Die Achtung der Kinderrechte ist damit ein Schlüssel zur Prävention von Kinderarmut: Kinderrechte sollen vor Armut schützen. (Erster Armuts- und Reichtumsbericht Baden-Württemberg 2015, Seite 365)

Bei Entscheidungsprozessen im Politikbereich Kinderarmut wie zum Beispiel bei der Konzeption von Ausschreibungen zur Prävention von Kinderarmut und Milderung von deren Folgen wird auf die Kinderrechte in Art. 2a und 13 der Landesverfassung Baden-Württemberg (LV) zwar bisher nicht ausdrücklich Bezug genommen. Sie bilden aber gleichwohl Grundlage des

Handelns, das dazu beitragen soll, Kindern eine angemessene Teilhabe und gute Entwicklungschancen zu sichern.

4.6.2. Bayern

Art. 125

(1) Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes. Sie haben Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten. (..)

(2) Die Reinhaltung, Gesundheit und soziale Förderung der Familie ist gemeinsame Aufgabe des Staates und der Gemeinden.

(3) Kinderreiche Familien haben Anspruch auf angemessene Fürsorge, insbesondere auf gesunde Wohnungen.

Art. 126

(..)

(2) Uneheliche Kinder haben den gleichen Anspruch auf Förderung wie eheliche Kinder.

(3) Kinder und Jugendliche sind durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung und gegen Misshandlung zu schützen. Fürsorgeerziehung ist nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig.

Bericht des Landes:

Art. 125 Abs. 1 BV: ¹Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes. ²Sie haben Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten. (...)

Art. 126 Abs. 3 BV: ¹Kinder und Jugendliche sind durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung und gegen Misshandlung zu schützen. (...)

Nach Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV haben Kinder Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten. Die Bestimmung wurde ebenso wie Art. 126 Abs. 3 Satz 1 BV durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – Gesetz zur Weiterentwicklung der Wahlgrundsätze, der Grundrechte und der Bestimmungen über das Gemeinschaftsleben vom 10. November 2003 (GVBl. S. 817) in die Bayerische Verfassung eingefügt.

Durch die Einfügung des Satzes in Art. 125 Abs. 1 BV soll im Text der Verfassung besonders hervorgehoben werden, dass Kinder Rechtssubjekte sind. Rechtsansprüche sollen damit nach der Intention des Gesetzgebers nicht begründet werden; es soll sich um einen Programmsatz handeln. Die Gesetzesbegründung unterstreicht, dass Kinder schon aus dem Grundrecht auf

freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit einen Anspruch auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Personen haben, dieser Anspruch aber ausdrückliche Hervorhebung verdiene. Denn Kinder seien die Zukunft von Staat und Gesellschaft (vgl. LT-Drs. 14/12011). Die Fassung von Art. 126 Abs. 3 Satz 1 BV soll klarstellen, dass sich der Schutz durch Staat und Kommunen auf Kinder und Jugendliche erstreckt und auch ihren Schutz vor Misshandlung erfasst. Die Wahl der elterlichen Erziehungsmethoden im Rahmen der Rechtsordnung bleibt hiervon unberührt (vgl. LT-Drs. 14/12011). Art. 126 Abs. 3 Satz 1 BV ist insoweit als Klarstellung sowie als Bestätigung und Konkretisierung des Wächteramts zu verstehen (vgl. Kirchhof, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Auflage 2014, Art. 126 Rdnr. 13).

Unter Einbezug der Auskünfte weiterer Ressorts waren die Regelungen bisher soweit ersichtlich nicht bzw. allenfalls am Rande streitbefangen.

So wurde neben anderen Normen auch Art. 125 Abs. 1 BV im Rahmen einer Entscheidung zur Schulwegkostenfreiheit seitens der Antragsteller als verletzt gerügt, hat aber im Ergebnis nicht durchgegriffen (BayVerfGH, Entscheidung vom 28.10.2004 – Vf. 8-VII-03, VerfGH 57, 156). In einer weiteren Entscheidung wurde ebenfalls neben anderen Verfassungsnormen Art. 125 Abs. 1 BV als verletzt gerügt; streitgegenständlich war die staatliche Schulfinanzierung von Privatschulen mit Blick auf steigende Elternbeiträge. Die Argumentation hat im Ergebnis nicht durchgegriffen (BayVerfGH, Entscheidung vom 9.10.2007 - Vf. 14-VII-06, VerfGH 60, 167). In beiden Entscheidungen war die Rüge von Art. 125 BV jedoch nicht zentral.

4.6.3. Berlin

Art. 13

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und auf den besonderen Schutz der Gemeinschaft vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes als eigenständiger Persönlichkeit und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.

(2) Den nichtehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

Bericht des Landes:

Am 28. März 2010 ist Artikel 13 der Verfassung von Berlin in seiner aktuellen Fassung in Kraft getreten. Mit dem neuen Absatz 1 wurden seinerzeit die Kinderrechte in der Berliner Verfassung verankert.

Artikel 13 Absatz 1 der Verfassung von Berlin hat folgenden Wortlaut:

„(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und auf den besonderen Schutz der Gemeinschaft vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes als eigenständiger Persönlichkeit und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.“

Zur Begründung der Verfassungsänderung wurde in dem Antrag der Fraktionen der SPD, der CDU, von Bündnis 90/Die Grünen und der Linken Folgendes ausgeführt (Abghs. Drs. 16/2805-neu):

„Es ist an der Zeit, auch in der Verfassung die Stellung des Kindes als Subjekt, seinen Anspruch auf Achtung seiner Persönlichkeit und seine zunehmende Einsichtsfähigkeit ausdrücklich anzuerkennen. Ohne das Primat der Elternverantwortung und das staatliche Wächteramt zu beeinträchtigen, wird nunmehr klargestellt, dass sowohl die Eltern als auch der Staat ihre Entscheidungen, die die Kinder betreffen, stets am Kindeswohl ausrichten müssen. Es wird zudem näher bestimmt, was das Kindeswohl eigentlich ist, indem die gewaltfreie Erziehung sowie der Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung ausdrücklich verankert wird. Der besondere Schutz- und Förderauftrag des Staates gegenüber Kindern wird bekräftigt und auch die Verwaltung an eine konkrete verfassungsrechtliche Vorgabe gebunden. Zudem hat

eine ausdrückliche Festschreibung der Kinderrechte auch Auswirkungen bei Interessenabwägungen des Abgeordnetenhauses und der Gerichte.“

Soweit von hier ersichtlich hat es bislang keine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin gegeben, die sich explizit mit der Regelung des Artikel 13 Absatz 1 der Verfassung von Berlin zu befassen hatte.

Es lässt sich allerdings fraglos konstatieren, dass die Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung von Berlin einen wichtigen Beitrag geleistet hat, das Bewusstsein in der Stadt für noch weitergehenden Schutz und bessere Förderung von Kindern zu schärfen und allein dadurch die Stellung der Kinder in der Gesellschaft deutlich gestärkt hat.

4.6.4. Brandenburg

Art. 27

(1) Kinder haben als eigenständige Personen das Recht auf Achtung ihrer Würde.

(2) Eltern haben das Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder.

(3) Kinder genießen in besonderer Weise den Schutz von Staat und Gesellschaft. Wer Kinder erzieht, hat Anspruch auf angemessene staatliche Hilfe und gesellschaftliche Rücksichtnahme.

(4) Kindern und Jugendlichen ist durch Gesetz eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbständigkeit gerecht wird.

(5) Kinder und Jugendliche sind vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung und Mißhandlung zu schützen. Wird das Wohl von Kindern oder Jugendlichen gefährdet, insbesondere durch Versagen der Erziehungsberechtigten, hat das Gemeinwesen die erforderlichen Hilfen zu gewährleisten und die gesetzlich geregelten Maßnahmen zu ergreifen.

(6) Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern, unabhängig von der Trägerschaft, Kindertagesstätten und Jugendfreizeiteinrichtungen.

(7) Jedes Kind hat nach Maßgabe des Gesetzes einen Anspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in einer Kindertagesstätte.

(8) Kinderarbeit ist verboten.

Bericht des Landes:

Kinderrechte in der Brandenburgischen Verfassung

Kinderrechte sind in dem zum Grundrechtsteil der Verfassung des Landes Brandenburg (Bbg-Verf) gehörenden Artikel 27 BbgVerf verankert. Dieser lautet:

Artikel 27

(Schutz und Erziehung von Kindern und Jugendlichen)

(1) Kinder haben als eigenständige Personen das Recht auf Achtung ihrer Würde.

(2) Eltern haben das Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder.

(3) Kinder genießen in besonderer Weise den Schutz von Staat und Gesellschaft. Wer Kinder erzieht, hat Anspruch auf angemessene staatliche Hilfe und gesellschaftliche Rücksichtnahme.

(4) Kindern und Jugendlichen ist durch Gesetz eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbständigkeit gerecht wird.

(5) Kinder und Jugendliche sind vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung und Mißhandlung zu schützen. Wird das Wohl von Kindern oder Jugendlichen gefährdet, insbesondere durch Versagen der Erziehungsberechtigten, hat das Gemeinwesen die

erforderlichen Hilfen zu gewährleisten und die gesetzlich geregelten Maßnahmen zu ergreifen.

(6) Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern, unabhängig von der Trägerschaft, Kindertagesstätten und Jugendfreizeiteinrichtungen.

(7) Jedes Kind hat nach Maßgabe des Gesetzes einen Anspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in einer Kindertagesstätte.

(8) Kinderarbeit ist verboten.

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (BbgVerfG) hat bisher – durchweg in Verfassungsbeschwerdeverfahren – 28 Entscheidungen zu Artikel 27 BbgVerf gefällt. Die mit Abstand größte Zahl dieser Entscheidungen betrafen im Kern den Gewährleistungsgehalt von Absatz 2 im Hinblick auf Elternrechte (insb. Sorge- und Umgangsrecht); hier orientierte sich das BbgVerfG an der einschlägigen Rechtsprechung des BVerfG zu Artikel 6 Absatz 2 und 3 GG.

Diejenigen Bestimmungen, aus denen sich unmittelbar geltende, individuelle Kindergrundrechte am ehesten ableiten lassen – insbesondere Absatz 1, Absatz 3 Satz 1 und Absatz 7 – waren bisher entweder nicht Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen bzw. haben in solchen Entscheidungen keine eigenständige Bedeutung erlangt. Für die Absätze 3 bis 5 hat das Verfassungsgericht zwar ausdrücklich entschieden, dass diese Regelungen Kindern Rechtspositionen einräumen (vgl. Beschluss vom 16. Dezember 2016, 33/16, Rdnr. 9 – juris; für den Förderauftrag in Absatz 3 Satz 2 hat es diese Frage allerdings offengelassen). Diese Feststellung erfolgte aber eher beiläufig, nämlich um im Hinblick auf eine etwaige Beschwerdebefugnis eines Elternteils klarzustellen, dass die betreffenden Bestimmungen keine Elternrechte enthielten.

In einer anderen Entscheidung bezeichnet das Verfassungsgericht Kinder zwar als Grundrechtsträger, bezieht diese Aussage allerdings nicht auf eines der in Artikel 27 BbgVerf enthaltenen Kinderrechte, sondern leitet sie aus dem Elternrecht nach Absatz 2 ab: Ein wesentlicher Inhalt dieses Rechts sei das Ziel, das Kind zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu entwickeln; dies gebiete es, das Kind im Sorgerechtsverfahren „in seiner Individualität als Grundrechtsträger“ zu berücksichtigen (Beschluss vom 24. Januar 2014, 13/13, Rdnr. 44 – juris).

Aus der Rechtsprechung der Landesgerichte sind nach bisherigem Kenntnisstand keine Entscheidungen bekannt, die die in der Verfassung verankerten Kinderrechte mehr als nur beiläufig erörtert hätten.

Der einzige Kommentar zur Brandenburgischen Verfassung (*Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, Wiesbaden 2012) ist hinsichtlich der Qualifizierung der einzelnen Absätze von Artikel 27 BbgVerf als eigenständige Individualgrundrechte sehr zurückhaltend. Zu Absatz 1 merkt er an, dieser sei zwar speziell zu Artikel 7 Absatz 1 (Schutz der Menschenwürde), habe aber keinen über diesen hinausgehenden rechtlichen Gehalt (*Iwers*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, a.a.O., Art. 27, Anm. 2). Absatz 3 Satz 1 solle „kein ausgeprägt leistungsrechtliches subjektives Grundrecht korrespondieren“ (a.a.O., Anm. 4.1); Absatz 3 Satz 2 sei trotz seines subjektiv-rechtlich formulierten Wortlauts als Staatsziel zu verstehen, dessen subjektiv-rechtlicher Gehalt nur marginal sei (a.a.O., Anm. 4.2). Absatz 6 enthalte nur einen allgemeinen Förderauftrag mit allenfalls äußerst geringem subjektiv-rechtlichem Gehalt (a.a.O., Anm. 7). Der in Absatz 7 verankerte Anspruch bestehe nur nach Maßgabe der Gesetze und damit nur dem Grunde nach; zudem solle er ausweislich der Entstehungsgeschichte den Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers nicht einschränken, so dass auch er nur als Staatszielbestimmung mit primär objektiv-rechtlichem Gehalt zu verstehen sei (a.a.O., Anm. 8).

Im Hinblick auf die in der nächsten Sitzung zu erörternden Beteiligungsrechte möchte ich noch darauf hinweisen, dass mit Wirkung vom 30. Juni 2018 die Brandenburgische Kommunalverfassung (BbgKVerf) um einen neuen § 18a ergänzt worden ist, der die Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an allen sie berührenden Gemeindeangelegenheiten vorsieht.

4.6.5. Bremen

Art. 23

(1) Die Eltern haben das Recht und die Pflicht, ihre Kinder zu aufrechten und lebensfähigen Menschen zu erziehen. Staat und Gemeinde leisten ihnen hierbei die nötige Hilfe.

(...)

Art. 24

Eheliche und uneheliche Kinder haben den gleichen Anspruch auf Förderung und werden im beruflichen öffentlichen Leben gleich behandelt.

Art. 25

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.

(2) Es ist Aufgabe des Staates, die Jugend vor Ausbeutung und vor körperlicher, geistiger und sittlicher Verwahrlosung zu schützen.

(3) Fürsorgemaßnahmen, die auf Zwang beruhen, bedürfen der gesetzlichen Grundlage.

Bericht des Landes:

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen enthält folgende Regelungen zu Rechten von Kindern:

Artikel 23 Erziehungsrecht der Eltern

(1) Die Eltern haben das Recht und die Pflicht, ihre Kinder zu aufrechten und lebensfähigen Menschen zu erziehen. Staat und Gemeinde leisten ihnen hierbei die nötige Hilfe.

(2) In persönlichen Erziehungsfragen ist der Wille der Eltern maßgebend.

(3) Das Erziehungsrecht kann den Eltern nur durch Richterspruch nach Maßgabe des Gesetzes entzogen werden.

Artikel 24 Gleichstellung nichtehelicher Kinder

Eheliche und uneheliche Kinder haben den gleichen Anspruch auf Förderung und werden im beruflichen öffentlichen Leben gleich behandelt.

Artikel 25 Schutz der Jugend

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.

(2) Es ist Aufgabe des Staates, die Jugend vor Ausbeutung und vor körperlicher, geistiger und sittlicher Verwahrlosung zu schützen.

(3) Fürsorgemaßnahmen, die auf Zwang beruhen, bedürfen der gesetzlichen Grundlage

Artikel 26 Erziehungs- und Bildungsziele

Die Erziehung und Bildung der Jugend hat im Wesentlichen folgende Aufgaben:

1. Die Erziehung zu einer Gemeinschaftsgesinnung, die auf der Achtung vor der Würde jedes Menschen und auf dem Willen zu sozialer Gerechtigkeit und politischer Verantwortung beruht, zur Sachlichkeit und Duldsamkeit gegenüber den Meinungen anderer führt und zur friedlichen Zusammenarbeit mit anderen Menschen und Völkern aufruft.

2. Die Erziehung zu einem Arbeitswillen, der sich dem allgemeinen Wohl einordnet, sowie die Ausrüstung mit den für den Eintritt ins Berufsleben erforderlichen Kenntnissen und Fähigkeiten.

3. Die Erziehung zum eigenen Denken, zur Achtung vor der Wahrheit, zum Mut, sie zu bekennen und das als richtig und notwendig Erkannte zu tun.

4. Die Erziehung zur Teilnahme am kulturellen Leben des eigenen Volkes und fremder Völker.

5. Die Erziehung zum Verantwortungsbewusstsein für Natur und Umwelt.

Artikel 27 Recht auf Bildung

(1) Jeder hat nach Maßgabe seiner Begabung das gleiche Recht auf Bildung.

(2) Dies Recht wird durch öffentliche Einrichtungen gesichert.

Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat, soweit ersichtlich, bisher keine Entscheidung zu den vorgenannten Bestimmungen der bremischen Landesverfassung getroffen. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass es in Bremen keine Landesverfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof gibt.

Das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen hat sich aufgrund des Begehrens von Eltern, ihr 4-jähriges Kind einschulen zu lassen, mit der Frage beschäftigt, ob die landesgesetzliche Regelung zum altersmäßigen Beginn der Schulpflicht gegen Artikel 27 der bremischen Landesverfassung verstößt und diese Frage verneint (OVG Bremen, Beschluss vom 26.08.2015, 1 B 187/15).

Unabhängig von der Frage, inwieweit sich gerichtliche Entscheidungen im Einzelnen mit den genannten Artikeln der bremischen Landesverfassung beschäftigen, bleibt festzuhalten, dass die Benennung von Kinderrechten in der bremischen Landesverfassung ein wichtiges politisches Zeichen setzt, dem auch eine große gesellschaftliche Bedeutung zukommt.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat zur Drucksache 19/902 am 09.03.2017 folgenden Beschluss (Nr. 19/634) gefasst:

"Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, eine Bundesratsinitiative für eine Ergänzung des Grundgesetzes zu ergreifen bzw. gegebenenfalls eine vergleichbare Initiative anderer Bundesländer zu unterstützen, die zum Ziel hat, das Recht eines jeden Kindes auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit im Grundgesetz zu verankern. Dies umfasst gleichermaßen den Schutz vor Gefährdungen des Kinderwohls, die besondere Berücksichtigung dieses Wohls bei allem staatlichen Handeln und die Beachtung des kindlichen Willens entsprechend seinem Alter und seinem Reifegrad in allen es betreffenden Angelegenheiten sicherzustellen".

4.6.6. Hessen

Art. 4

(2) Jedes Kind hat das Recht auf Schutz sowie auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt. Der Wille des Kindes ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern bleiben unberührt.

Darüber hinaus enthält die hessische Verfassung:

- das Verbot jugendgefährdender Arbeitsbedingungen (Art. 30 Abs. 1),
- das Verbot der Kinderarbeit (Art. 30 Abs. 3)

Ein Bericht des Landes liegt nicht vor. Zum neuen Art. 4 Abs. 2 der Verfassung hat Hessen die Materialien der Verfassungskommission des Hessischen Landtages vorgelegt. Aufgrund ihrer Länge wird auf den Abschlussbericht der Enquetekommission Verfassungskonvent vom 20. März 2018 (LT-Drs. 19/6376) sowie auf den Gesetzesantrag zur Verfassungsänderung in Bezug auf die Kinderrechte vom 5. Dezember 2017 (LT-Drs. 19/5710) Bezug genommen und hier nur der folgende Teil wiedergegeben:

Auszug aus der Landtags-Drucksache 19/5710:

Begründung

Zu Art. 1

Mit der Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung des Landes Hessen soll der am 5. April 1992 in Deutschland in Kraft getretenen UN-Konvention über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) sowie der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 24, 119 [144]), nach der das Kind "ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes" ist, auch auf der Ebene des Landesverfassungsrechts Rechnung getragen werden. Hierdurch soll die Stellung von Kindern in der Gesellschaft gestärkt und das allgemeine Bewusstsein dafür geschärft werden, dass Kinder eigene Grundrechte haben, die zu respektieren sind.

Der objektiv-rechtliche Gehalt der Vorschrift verpflichtet das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen ihres jeweiligen Wirkungskreises Kinder vor seelischer, geistiger und körperlicher Vernachlässigung, vor Misshandlung, Missbrauch, Gefährdungen und Gewalt zu schützen, sie zu fördern und für kindgerechte Lebensbedingungen zu sorgen.

In Anlehnung an den Gewährleistungsgehalt des Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention begründet Satz 2 die staatliche Verpflichtung, das Wohl des Kindes bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, als einen wesentlichen Gesichtspunkt in die Entscheidungs- und Abwägungsprozesse einzubeziehen.

In Übereinstimmung mit Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention ist Satz 3 darauf gerichtet, allen Kindern die Gelegenheit zu eröffnen, entweder unmittelbar oder durch eine Vertretung in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten gehört zu werden. Sein Wille ist angemessen und seinem Alter und seiner Reife entsprechend zu berücksichtigen. Mit dieser Formulierung wird den Entscheidungsträgern ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt, in welcher Weise und in welchem Umfang sie dem Willen des Kindes im Rahmen der bestehenden Verfahrensvorschriften Rechnung tragen. Die Bezugnahme auf die geltenden Verfahrensvorschriften führt nicht zu einer Einschränkung des Gehalts der Kinderrechte.

Satz 4 stellt in Übereinstimmung mit Art. 5 der UN-Kinderrechtskonvention, nach dem die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern zu achten sind, und der in Art. 18 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention gewährleisteten Verantwortung der Eltern für das Kindeswohl klar, dass die Verfassungsänderung das in Art. 55 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen und Art. 6 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes geregelte und am Kindeswohl auszurichtende Elternrecht unberührt lässt. Dementsprechend bleibt es das Recht der Eltern und die ihnen obliegende Pflicht, im Rahmen der Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsbezogenen Persönlichkeit für das Wohlergehen ihres Kindes Sorge zu tragen. In das Erziehungsrecht der Eltern kann der Staat entsprechend der ihm zugewiesenen subsidiären Kontrollbefugnis nur eingreifen, wenn eine Vernachlässigung des Kindes droht. Dabei kommt im Falle der Kollision zwischen den Interessen des Kindes und seinen Eltern den Interessen des Kindes grundsätzlich der Vorrang zu.

4.6.7. Mecklenburg-Vorpommern

III. Staatsziele

(..)

Art. 14

(1) Kinder und Jugendliche genießen als eigenständige Personen den Schutz des Landes, der Gemeinden und Kreise vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung. Sie sind durch staatliche und kommunale Maßnahmen und Einrichtungen gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung und gegen Miss-handlung zu schützen.

(2) Land, Gemeinden und Kreise wirken darauf hin, daß für Kinder Betreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen.

(3) Kinder und Jugendliche sind vor Gefährdung ihrer körperlichen und seelischen Entwicklung zu schützen.

(4) Kinder und Jugendliche sind Träger von Rechten, deren Ausgestaltung die Persönlichkeit fördert und ihren wachsenden Fähigkeiten und Bedürfnissen zu selbstständigem Handeln entspricht. Land, Gemeinden und Kreise fördern die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an der Gesellschaft.

Bericht des Landes:

Der landesverfassungsrechtliche Schutz von Kindern liegt im Art. 14 LVerf M-V (Schutz der Kinder und Jugendlichen) begründet und besteht aus vier Absätzen. Abs. 1 und 2 sind Schutzrechte, Abs. 3 zielt auf ausreichende Betreuungseinrichtungen ab und Abs. 4 wirkt auf die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen hin.

Nach Prüfung und Mitteilung durch das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern ist Art. 14 LVerf M-V juristisch bislang noch nicht zur Anwendung gekommen.

4.6.8. Niedersachsen

Art. 4a

(1) Kinder und Jugendliche haben als eigenständige Personen das Recht auf Achtung ihrer Würde und gewaltfreie Erziehung.

(2) Wer Kinder und Jugendliche erzieht, hat Anspruch auf angemessene staatliche Hilfe und Rücksichtnahme. Staat und Gesellschaft tragen für altersgerechte Lebensbedingungen Sorge.

(3) Kinder und Jugendliche sind vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung und Misshandlung zu schützen.

Bericht des Landes:

In Niedersachsen wurde der Artikel 4a am 18.06.2009 mit Wirkung ab dem 01.07.2009 in die Verfassung eingefügt (Nds. GVBl. S. 276). Er ist bis heute unverändert gültig.

Aus der Rechtsprechung der Landesgerichte sind keine Entscheidungen bekannt, die die in der Verfassung verankerten Kinderrechte mehr als nur beiläufig erörtert haben.

Kinderrechte haben in Niedersachsen aber auch schon in § 36 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) Aufnahme gefunden. Die Vorschrift wurde bereits durch Gesetz vom 19.03.2001 (Nds. GVBl. S. 112) in die damalige Niedersächsische Gemeindeordnung aufgenommen. Bei der Zusammenfassung der Nds. Kommunalgesetze im Jahr 2011 wurde die Regelung inhaltlich unverändert in das NKomVG übertragen.

Ihr liegt das Ziel zugrunde, die Interessen von Kindern und Jugendlichen durch die Einführung zusätzlicher Mitwirkungsmöglichkeiten verstärkt zu berücksichtigen. Während die Interessen der Kinder und Jugendlichen zuvor vor allem über den Jugendhilfeausschuss bzw. den Jugendausschuss Einfluss auf die kommunale Willensbildung erlangen konnten, sollen die Kinder und Jugendlichen ihre Ansichten seitdem auch unmittelbar gegenüber den Entscheidungsorganen der Gemeinde zu Gehör bringen können. Der Gesetzgeber will mit der Vorschrift einen Ausgleich dafür schaffen, dass Kinder und Jugendliche bis auf diejenigen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, nicht wahlberechtigt sind und ihnen deshalb das Instrument des Bürgerbegehrens nicht zur Verfügung steht. So soll auch einer Politikverdrossenheit von Kindern und Jugendlichen durch die Möglichkeit aktiver Beteiligung entgegengewirkt werden.

§ 36 NKomVG enthält eine weitreichende Verpflichtung der Gemeinden und Samtgemeinden, Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, zu betei-

ligen. Auf der Grundlage dieser Regelung haben viele Kommunen Jugendparlamente oder Jugendbeiräte eingerichtet, um die junge Generation in kommunalpolitische Planungen einzubeziehen. Diese Gremien stellen eine Kontaktstelle zwischen der Kommunalpolitik und den Jugendlichen dar. Dadurch können einerseits die Interessen und Belange der Jugendlichen besser und schneller an die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker gelangen und so in deren Beratungen und Entscheidungen mit einfließen. Andererseits können die Jugendparlamente und Jugendbeiräte auch den Mitgliedern der Vertretung beratend zur Seite stehen, wenn bei den Entscheidungen Interessen von Kindern und Jugendlichen berührt werden. Die Regelung setzt den Städten und Gemeinden hinsichtlich der Art der Beteiligung bewusst einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen. Bei der Ausgestaltung der Beteiligungsformen haben die Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung einen weiten Gestaltungsspielraum, so dass auch ortsspezifische Besonderheiten Berücksichtigung finden können.

4.6.9. Nordrhein-Westfalen

Art. 6

Kinder und Jugendliche

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit und auf besonderen Schutz von Staat und Gesellschaft.

(2) Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Staat und Gesellschaft schützen sie vor Gefahren für ihr körperliches, geistiges und seelisches Wohl. Sie achten und sichern ihre Rechte, tragen für altersgerechte Lebensbedingungen Sorge und fördern sie nach ihren Anlagen und Fähigkeiten.

(3) Allen Jugendlichen ist die umfassende Möglichkeit zur Berufsausbildung und Berufsausübung zu sichern.

(4) Das Mitwirkungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in den Angelegenheiten der Familienförderung, der Kinder- und Jugendhilfe bleibt gewährleistet und ist zu fördern.

Art. 8

(1) Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung und Bildung. Das natürliche Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bildet die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens.

Die staatliche Gemeinschaft hat Sorge zu tragen, daß das Schulwesen den kulturellen und sozialen Bedürfnissen des Landes entspricht.

Bericht des Landes:

Einführung der Kinderrechte in die Landesverfassung NRW (2002)

I. Wortlaut Art. 6 LVerfNW

Artikel 6

Kinder und Jugendliche

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit und auf besonderen Schutz von Staat und Gesellschaft.

(2) Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Staat und Gesellschaft schützen sie vor Gefahren für ihr körperliches, geistiges und seelisches Wohl. Sie achten und sichern ihre Rechte, tragen für altersgerechte Lebensbedingungen Sorge und fördern sie nach ihren Anlagen und Fähigkeiten.

(3) Allen Jugendlichen ist die umfassende Möglichkeit zur Berufsausbildung und Berufsausübung zu sichern.

(4) Das Mitwirkungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in den Angelegenheiten der Familienförderung, der Kinder- und Jugendhilfe bleibt gewährleistet und ist zu fördern.

II. Rechtsprechung

Nach Mitteilung des Justizministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen ist Art. 6 LVerfNW in der nordrhein-westfälischen Rechtsprechung bisher nur am Rande in Erscheinung getreten. Veröffentlicht sind drei Entscheidungen des OVG NRW, jeweils vom 22. November 2006 (12 A 2758/06, 12 A 2914/06, 12 A 3045/06), die sich am Rande mit der Norm befassen. Kernaussage der Entscheidungen in Bezug auf Art. 6 LVerfNW ist, dass der Träger einer Kindertagesstätte aus dem Kindergrundrecht keinen Anspruch gegen das Land NRW auf Förderung, geschweige denn auf einen konkreten Zuschussbetrag herleiten kann.

III. Allgemeines / Auswirkungen auf die Praxis

Die Kinderrechte sind seit 2002 in Art. 6 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen verankert. Den Parlamentariern war damals bewusst, dass die Verankerung in der Verfassung wichtig und als symbolischer Beitrag zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention zu werten sei. Ihnen war auch bewusst, dass *„es allein damit nicht getan sei“*; *„vielmehr sei es ein Auftrag für die Politik und die gesamte Gesellschaft, weiter daran zu arbeiten, Kindern und Jugendlichen ihr Leben lebenswert zu machen und sie zu schützen und zu bilden.“*

Es bestand Einigkeit bei allen damals im Landtag vertretenen Parteien, dass es darauf ankommt, die Verfassungsbestimmung mit Leben zu erfüllen und dass die Aufnahme in die Verfassung allein nicht ausreicht. Notwendig war also die Konkretisierung der Verfassungsbestimmung.

„Ob Kinder von dieser Verfassungsbestimmung etwas hätten und was sie davon hätten, entscheide sich in der Tagespolitik, entscheide sich darüber, ob und wie Kinder-tagesstätten, Jugendeinrichtungen, Schulen usw. gebaut und gestaltet würden.“

Es geht also nicht nur um die Jugendbeteiligung im engeren Sinne, sondern um die Einbindung des „Kindes/des Jugendlichen“ in die Gesellschaft. Welche Stellung hat es, welche Rechte, wie wird es geschützt, welche Bildungsanstrengungen werden unternommen etc.. Insoweit kann festgestellt werden, dass sich hier seit 2002 spürbare Veränderungen ergeben haben, die das Kind/den Jugendlichen mehr in den Fokus der Betrachtung von Politik, Verwaltung und Justiz rücken und zwar auch in einer partizipativen Art und Weise.

Um die verfassungsrechtliche Bestimmung „mit Leben zu erfüllen“ sind auf Landesebene – unter Berücksichtigung der hierarchischen Gesetzeskaskade – gesetzliche Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften auf den Weg gebracht worden, die die Verfassungsvorschrift konkretisieren und auch finanzielle Spielräume schaffen, um Maßnahmen und Programme umzusetzen.

Die Aufnahme der Regelung hat sukzessive durch die Schaffung gesetzlicher, finanzieller und verwaltungsmäßiger Rahmenbedingungen und auch bei der Ausführung von Gesetzen zur Verbesserung der Beachtung der Kinderrechte in NRW geführt.

Bezogen auf Nordrhein-Westfalen sind das bspw. das 3. AG-KJHG-KJFÖG vom 12.10.2004, der periodisch neugefasste jeweilige KJFP, das Kinderbildungsgesetz (KiBiz) mit seinen Bildungsgrundsätzen und die Einführung der Verordnung zur Datenmeldung der Teilnahme an Kinderfrüherkennungsuntersuchungen (UTeilnahme-DatVO) vom 10.09.2008 (Ziel: verbindlichere Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen für Kinder gem. § 26 SGB V).

IV. Bereich Kita

Die Stärkung von Kinderrechten ist Grundlage und Zielperspektive zahlreicher Regelungen und maßgeblicher Leitgedanke des KiBiz. Bildung ist die Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und Chancengerechtigkeit für alle Kinder. Kinder brauchen – ergänzend zur familiären Bildung und Erziehung – eine umfassende Förderung ihrer Stärken und ggf. Hilfe bei der Überwindung von Schwächen. Nur so können sie an der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben und sich zu eigenständigen und zugleich gemeinschaftsfähigen, verantwortungsbewussten Persönlichkeiten entwickeln.

Neben Bildung und Förderung – immer unter Beachtung des Kindeswohls – sind die gemeinsame Förderung aller Kinder (auch in der Sprachbildung), Gesundheitsvorsorge, konkrete Teilhaberegeln oder aber die Elternbeitragsfreiheit für das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung nur einige konkrete Anknüpfungspunkte an die Stärkung der in der Landesverfassung verankerten Kinderrechte.

Einzelregelungen:

- Inklusion in der Kita

§ 8 KiBiz (Inkrafttreten zum 1.8.2008, konkretisiert zum 1.8.2011):

„Kinder mit Behinderungen und Kinder, die von einer Behinderung bedroht sind, sollen gemeinsam mit Kindern ohne Behinderung gefördert werden. Die besonderen Bedürfnisse von

Kindern mit Behinderungen und von Kindern, die von einer Behinderung bedroht sind, sind bei der pädagogischen Arbeit zu berücksichtigen.“

In Anlehnung an die Gesetzesbegründung:

Das dem Inklusionsansatz des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen entsprechende Ziel ist es, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen voran zu bringen und ihnen uneingeschränkte, selbstbestimmte Teilhabe zu ermöglichen. § 8 verlangt die integrative Förderung von Kindern mit Behinderungen bzw. Kindern, die von einer Behinderung bedroht sind gemeinsam mit Kindern ohne Behinderung.

Die Integration fördert die Entwicklung sozialer Kompetenzen und wirkt präventiv sozialer Ausgrenzung entgegen. Der Elementarbereich leistet dabei einen wichtigen Beitrag zur gleichberechtigten Teilhabe von Kindern mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben.

- Gesundheit

§ 10 KiBiz (Inkrafttreten zum 1.8.2008, konkretisiert zum 1.8.2011):

„1) Bei der Aufnahme in die Tageseinrichtung ist der Nachweis über eine altersentsprechend durchgeführte Gesundheitsvorsorgeuntersuchung des Kindes durch Vorlage des Vorsorgeuntersuchungsheftes für Kinder oder einer entsprechenden ärztlichen Bescheinigung zu erbringen.

(2) In den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ist die gesundheitliche Entwicklung der Kinder zu fördern. Bei Vorliegen gewichtiger Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung sind die Eltern frühzeitig zu informieren und geeignete Hilfen zu vermitteln; bei fortbestehender Gefährdung ist das Jugendamt entsprechend § 8 a SGB VIII zu informieren.

(3) Das Jugendamt arbeitet mit den für die Durchführung ärztlicher und zahnärztlicher Vorsorgeuntersuchungen zuständigen Stellen zusammen und hat für jährliche ärztliche und zahnärztliche Untersuchungen der Kinder in den Tageseinrichtungen Sorge zu tragen. Diese können nur entfallen, wenn sichergestellt ist, dass diese jährlichen Untersuchungen für jedes Kind anderweitig erfolgen.

(4) In Kindertageseinrichtungen darf nicht geraucht werden. Auch in Räumen, die für die Betreuung von Kindern in Kindertagespflege bestimmt sind, ist das Rauchen nicht gestattet.“

§ 10 KiBiz stärkt den Gesundheitsschutz für Kinder. Für das Personal in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege ergeben sich unmittelbare Aufgabenstellungen und Verpflichtungen zum Gesundheitsschutz der Kinder schon aus dem Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag bzw. aus der Pflicht zur Förderung des Wohls der Kinder.

- Mitwirkung, Kindeswohl

§ 13 Absatz 6 KiBiz (Inkrafttreten zum 1.8.2014):

„Die Bildungs- und Erziehungsarbeit wirkt darauf hin, Kinder zur gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe zu befähigen. Daher sollen Kinder ihrem Alter, ihrem Entwicklungsstand und ihren Bedürfnissen entsprechend bei der Gestaltung des Alltags in der Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege mitwirken. Sie sind vom pädagogischen Personal bei allen sie betreffenden Angelegenheiten alters- und entwicklungsgerecht zu beteiligen. Zum Wohl der Kinder und zur Sicherung ihrer Rechte sind in Tageseinrichtungen geeignete Verfahren der Beteiligung und die Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten vorzusehen und zu praktizieren.“

Aus der Gesetzesbegründung:

„... Die Neuregelung in § 13 Absatz 6 greift den Inhalt der bisherigen Bestimmung des § 13 Absatz 4 auf und führt sie aus. In Anlehnung an das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen stellt die neue Fassung der Teilhabevorschrift gegenüber der alten Bestimmung klarer die Bedeutung der vollen, wirksamen Beteiligung von Kindern mit Behinderungen heraus. Bei diesem wichtigen Ziel der Bildungs- und Erziehungsarbeit geht es zum einen darum, dass Kinder sich an den Aufgaben des Alltags und deren Verrichtung beteiligen können und als Gestalter ihres eigenen Lebens Selbstwirksamkeit erfahren. Zum anderen geht es um die Einübung von Partizipation, Mitwirkung und demokratischen Prozessen. Beteiligung ist ein Interaktionsprozess, der auf dem Prinzip der Gleichberechtigung basiert; sie erfordert verlässliche Beteiligungsstrukturen und den jeweiligen Kompetenzen angepasste Verantwortungsbereiche. Die Partizipation erfordert eine professionelle, wertschätzende Haltung der Fachkräfte. ...“

Bereits in der am 1.8.2008 in Kraft getretenen KiBiz-Fassung war eine Regelung zur Teilhabe von Kindern enthalten, nach der Kinder bei der Gestaltung des Alltags in der Kindertageseinrichtung ihrem Alter und ihren Bedürfnissen entsprechend mitwirken.

- Förderung / Chancengleichheit

§ 13c Sprachliche Bildung

„Zur Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrages gehört die kontinuierliche Förderung der sprachlichen Entwicklung. Sprachbildung ist ein alltagsintegrierter, wesentlicher Bestandteil der frühkindlichen Bildung. Sprache ist schon in den ersten Lebensjahren das wichtigste Denk-

und Verständigungswerkzeug. Die Mehrsprachigkeit von Kindern ist anzuerkennen und zu fördern. Sie kann auch durch die Förderung in bilingualen Kindertageseinrichtungen oder bilingualer Kindertagespflege unterstützt werden.“

Die Regelung ist Ausfluss des Förderauftrags des Staates. Sprache zählt zu den wichtigsten Schlüsselkompetenzen für das lebenslange Lernen und den späteren Erfolg in Schule und Bildung. Besonders für Kinder am Anfang ihrer Sprachentwicklung und für Kinder, die mehrsprachig aufwachsen, ist die frühe Sprachbildung und Unterstützung sprachlicher Kompetenzen von ausschlaggebender Bedeutung. Aktuelle Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis zeigen, dass die Sprachentwicklung von Kindern vor allem durch anregende alltägliche Gespräche positiv beeinflusst wird.

Eine sprachanregende Umgebung im pädagogischen Alltag der Kindertagesbetreuung bietet dafür viele Anlässe. Deshalb wird die sprachliche Bildung in den Kindertageseinrichtungen in NRW seit dem 01.08.2014 verstärkt in den Alltag der Kindertageseinrichtungen integriert („Alltagsintegrierte Sprachbildung“).

- Chancengleichheit

§ 13d Absatz 5 KiBiz (Inkrafttreten zum 1.8.2014):

„Der Träger hat das pädagogische Angebot so zu gestalten, dass grundsätzlich alle Kinder unabhängig von der wöchentlichen Betreuungszeit an besonderen Angeboten zu ausgewählten Anlässen, beispielsweise zur Förderung der Erziehungspartnerschaft zwischen Eltern und pädagogischem Personal oder in Zusammenhang mit dem Übergang in die Grundschule, Festen und Veranstaltungen teilnehmen können.“

Aus der Gesetzesbegründung:

„... Die Regelung des § 13d Absatz 5 ist Ausfluss des Bildungsauftrages der Kindertageseinrichtungen und der Verpflichtung, kein Kind von der Förderung und Teilhabe am Bildungsangebot auszugrenzen. Die Bildungs- und Erziehungsarbeit in den Einrichtungen zielt unter anderem auch auf die Förderung der Entwicklung des Kindes zu einer gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Eine Ausgrenzung bei besonderen Angeboten zu ausgewählten Angelegenheiten oder Veranstaltungen stieße daher auch auf pädagogische Bedenken und widerspräche den Leitgedanken dieses Gesetzes. ...“

- Beitragsfreiheit / Chancengleichheit

§ 23 Absatz 2 KiBiz (Inkrafttreten zum 1.8.2011)

„... 3) Die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege durch Kinder, die am 1. August des Folgejahres schulpflichtig werden, ist in dem Kindergartenjahr, das der Einschulung vorausgeht, beitragsfrei. Abweichend von Satz 1 ist für Kinder, die ab dem Schuljahr 2012/2013 vorzeitig in die Schule aufgenommen werden, die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege ab dem 1. Dezember für maximal zwölf Monate beitragsfrei. Werden Kinder aus erheblichen gesundheitlichen Gründen nach § 35 Absatz 3 Schulgesetz NRW für ein Jahr zurückgestellt, so beträgt die Elternbeitrags-freiheit nach Satz 1 ausnahmsweise zwei Jahre. ...“

Aus der Gesetzesbegründung:

„... Der Zugang zur Bildung muss für alle möglich sein, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft und unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten der Eltern. Die Verwirklichung dieses Grundsatzes hat sich die Landesregierung zum Ziel gesetzt. Deshalb wird mit dem 1. KiBiz-Änderungsgesetz die Elternbeitragsfreiheit in einem ersten Schritt eingeführt, die allen Kindern diesen Zugang ermöglicht. Zum Kindergartenjahr 2011/2012 wird zunächst die Elternbeitragsfreiheit für das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung eingeführt. Dies ist ein wichtiger Beitrag für mehr Chancengleichheit und für die Verwirklichung gesellschaftlicher Teilhabe und entlastet gezielt Familien mit Kindern. ...“

V. Bereich Kinder (ab 6 Jahre) und Jugendliche

Das 3. AG-KJHG-KJFÖG NRW sieht unter anderem in § 6 die Verpflichtung der öffentlichen Jugendhilfe vor, Kinder- und Jugendliche zu unterrichten und auf ihre Rechte hinzuweisen. Außerdem sollen bei den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe geeignete Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Damit konnte bei den Kommunen die Rechtsstellung der Jugendlichen deutlich verbessert werden. Aber auch das Land hat entsprechende Verpflichtungen, so sollen im Rahmen der Planungen (soweit Belange von Kindern und Jugendlichen berührt sind), diese gehört werden und zwar insbesondere bei der Gestaltung des Kinder- und Jugendförderplans (KJFP) (§ 6 Abs. 3. AG-KJHG-KJFÖG).

Gerade der **KJFP** schafft (für Kinder und Jugendliche ab 6 Jahren) die notwendigen finanziellen Möglichkeiten, bestimmte Aspekte in der Kinder- und Jugendpolitik besonders zu stärken bzw. zu fokussieren. Hieraus werden eine Vielzahl an Einzelprojektförderungen und sonstigen Initiativen zur Förderung des Politikfeldes (Einmischende Jugendpolitik/Beteiligung/Mitbestimmung) gefördert.

Folgende Projekte/Maßnahmen/Programme sind besonders hervorzuheben:

► **KJFP:** Reservierung von Fördermitteln zur Stärkung der Jugendbeteiligung/der einmischenden Jugendpolitik

► **Servicestelle für Kinder- und Jugendbeteiligung NRW:** Sie ist seit 2014 (angesiedelt beim LJA Westfalen-Lippe) eine Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche, die sich z.B. in Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene einbringen oder ein kommunales Kinder- und Jugendgremium gründen wollen und unterstützt in dieser Funktion auch den Kinder- und Jugendrat NRW. Die Servicestelle richtet sich darüber hinaus an Verantwortungsträger für die Beteiligung Jugendlicher in Politik und Verwaltung, in Kommunalparlamenten, der Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendhilfeplanung.

► **Kinder- und Jugendrat NRW:** Der KiJuRat NRW sieht sich als „offizielle Landesvertretung aller Kinder- und Jugendgremien“ in NRW und daher als „Repräsentationsgremium aller Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen“, das „ihre Interessen gegenüber Politik und Öffentlichkeit“ vertreten soll. Er wurde im Rahmen eines WUP (s.u.) im Jahre 2006 gegründet. Bisher hat sich der Kinder- und Jugendrat u.a. in folgenden Bereichen engagiert:

- Bessere Koordination der Zugänge zu Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten für junge Flüchtlinge und Unterstützung der Kommunen bei der Finanzierung der Flüchtlingsarbeit;
- Ausbau der Sprachförderangebote schon ab dem Kita-Alter / Öffnung der Sprachzentren und verpflichtende kommunale Förderung von Freizeitangeboten;
- Mitarbeit am gemeinsamen Prozess zwischen Kinder- und Jugendrat NRW, Landesjugendring NRW und LandesschülerInnenvertretung NRW mit den jugendpol. Sprecher(inne)n der Landtagsfraktionen sowie mündliche und schriftliche Stellungnahme zu Landtagsanhörungen im Bereich jugendpolitischer Themen.

► **Schaffung eines Landesjugendparlaments:** Die Schaffung dieses Gremiums ist im Koalitionsvertrag NRW vorgesehen. Mit den Überlegungen zur Umsetzung ist der Landtag NRW zur Zeit befasst.

► **Workshop unter Palmen (WUP):** An dem jährlichen zweitägigen landesweiten Treffen der Kinder- und Jugendgremien NRW nehmen rd. 210 Kinder und Jugendliche mit ihren Betreuerinnen und Betreuern aus über 30 Städten und Gemeinden teil. Außerdem nehmen das fünfköpfige Sprecherteam des Kinder- und Jugendrates NRW und regelmäßig Landespolitiker/innen und Vertreter des Jugendministeriums teil. Es bietet damit – nach meinem Kenntnisstand

– in NRW eine exklusive Basis für die Vernetzung und gleichzeitig für den fachlichen Austausch von Ideen, Konzepten und Anregungen für die gewählten Jugendvertreter/innen und ihrer Betreuer/innen.

Für den Bereich der Kinder und Jugendlichen, die in stationären Einrichtungen der Erziehungshilfe in NRW leben, ist seit 2017 ein spezifisches Partizipationsprojekt entwickelt worden, welches über den KJFP gefördert wird:

Projekt „Gehört werden“:

Ziel des Projekts ist es, eine landesweite, nachhaltige und begleitende Struktur für die Beteiligung dieser jungen Menschen zu entwickeln. Die Entwicklung der Beteiligungsstruktur erfolgt von Beginn an partizipativ zusammen mit jungen Menschen aus stationären Einrichtungen. Die Projektlaufzeit endet am 30.06.2020. Das Projekt wird zur Hälfte durch das Land und zur Hälfte durch die Landesjugendämter gefördert.

Die Einführung einer landesweiten Beteiligungsstruktur erweitert die Möglichkeiten der Kinder und Jugendlichen in Einrichtungen der Erziehungshilfe, an Entscheidungen teilzuhaben und eigene Ideen einzubringen. Sie können sich damit verstärkt in Entscheidungsprozesse einbringen, die sowohl ihr direktes Lebensumfeld als auch Einrichtungen der Erziehungshilfe allgemein betreffen. Zudem dient die Förderung der Vernetzung und des Austauschs zwischen Kindern und Jugendlichen verschiedener stationärer Einrichtungen nicht nur der Umsetzung des Beteiligungsrechts. Durch die Entwicklung einer landesweiten und übergreifenden Beteiligungsstruktur wird gleichermaßen ein Beitrag zum präventiven Kinderschutz geleistet, da die Systeme der stationären Erziehungshilfe geöffnet und transparenter werden. Die Rechte von Kindern in stationären Einrichtungen werden somit durch das Projekt gestärkt.

4.6.10. Rheinland-Pfalz

Art. 24

Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung. Die staatliche Gemeinschaft schützt und fördert die Rechte des Kindes. Nicht eheliche Kinder haben den gleichen Anspruch auf Förderung wie eheliche Kinder. Kinder genießen besonderen Schutz insbesondere vor körperlicher und seelischer Misshandlung und Vernachlässigung.

Art. 25

(1) Die Eltern haben das natürliche Recht und die oberste Pflicht, ihre Kinder zur leiblichen, sittlichen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit zu erziehen. Staat und Gemeinden haben das Recht und die Pflicht, die Erziehungsarbeit der Eltern zu überwachen und zu unterstützen.

(2) Die Jugend ist gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen zu schützen. (3) Fürsorgemaßnahmen im Wege des Zwanges können nur auf gesetzlicher Grundlage angeordnet werden, wenn durch ein Versagen des Erziehungsberechtigten oder aus anderen Gründen das Wohl des Kindes gefährdet wird.

Art. 31

Jedem jungen Menschen soll zu einer seiner Begabung entsprechenden Ausbildung verholfen werden. Begabten soll der Besuch von höheren und Hochschulen, nötigenfalls aus öffentlichen Mitteln, ermöglicht werden.

Art. 55

(2) Frauen und Jugendlichen ist ein besonderer Schutz zu gewähren, und die leibliche, sittliche und geistige Entwicklung der Jugend ist zu fördern.

(3) Gewerbsmäßige Kinderarbeit ist verboten. Ausnahmen regelt das Gesetz.

Bericht des Landes:

Zunächst zur Klarstellung der Wortlaut der Norm in Rheinland-Pfalz:

Artikel 24 Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV)

"Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung. Die staatliche Gemeinschaft schützt und fördert die Rechte des Kindes. Nicht eheliche Kinder haben den gleichen Anspruch auf Förderung wie eheliche Kinder. Kinder genießen besonderen Schutz insbesondere vor körperlicher und seelischer Misshandlung und Vernachlässigung."

Die o.g. Fassung wurde durch das 34. Landesgesetz zur Änderung der LV vom 08.03.2000 eingeführt. Während Art. 24 und 25 (Eltern, Jugend) LV in der ursprünglichen Fassung Kinder nur als "Regelungsgegenstände" erwähnt hatten, soll der nunmehrige Art. 24 nach dem Willen des Verfassungsgebers - in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerfG (vgl. BVer-

fGE 24, 119, 144) - deutlich machen, dass Kinder Träger eigenständiger landesverfassungsrechtlicher Grundrechte sind. Art. 24 LV beschränkt sich dabei nicht auf die bloß deklaratorische Regelung, dass auch Kinder Träger grundsätzlich für alle Bürgerinnen und Bürger geltenden Grundrechte sind, sondern enthält in Satz 1 ein eigenes Grundrecht in Form einer kinderspezifischen Ausprägung des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 1 Abs. 1 LV) und legt zudem in Sätzen 2 und 4 dem Staat im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes Pflichten auf.

Soweit ersichtlich, hat der Rheinland-Pfälzische Verfassungsgerichtshof (VerfGH) in zwei Entscheidungen diese staatliche Schutzpflicht näher konkretisiert.

In seiner Entscheidung VGH B 45/08 (RhPfVerfGH, NJW-RR 2009, 1588 ff.) hatte er über die Verfassungsmäßigkeit von sog. Früherkennungsuntersuchungen zu entscheiden. Der Beschwerdeführer, Vater eines im Juni 2008 geborenen Kindes, erhob gegen die Bestimmungen des Landeskinderschutzgesetzes über das Einladungs- und Erinnerungsverfahren Verfassungsbeschwerde beim VerfGH. Er machte u.a. eine Verletzung des elterlichen Rechts zur Kindererziehung aus Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV geltend, das durch die Landesverfassung gewährleistet werde. Der VerfGH wies die Verfassungsbeschwerde zurück und sah den Beschwerdeführer durch das Einladungs- und Erinnerungsverfahren nicht in seinem elterlichen Recht zur Erziehung seines Kindes aus Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV verletzt. In Ergänzung des Rechts und der Pflicht der Eltern zu einer am Kindeswohl orientierten Kindererziehung habe der Staat gemäß Art. 24 S. 1, 2 und 4 LV die Aufgabe, die Eltern bei der Ausübung der Erziehung zu überwachen und zu unterstützen. Zur Wahrnehmung dieses Wächteramtes dürfe der Staat sich auch vor dem Eintritt von Kindeswohlverletzungen Informationen verschaffen. Der damit verbundene Eingriff in das Erziehungsrecht der Eltern sei im Hinblick auf das Kindeswohl gerechtfertigt und verhältnismäßig. Die Bedeutung der Entschließungsfreiheit der Eltern trete bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgabe regelmäßig in den Hintergrund, wenn Belange der Gesundheit ihrer Kinder betroffen seien. Dies gelte umso mehr, wenn es um die für Eltern kostenlose Durchführung von Früherkennungsuntersuchungen gehe, die wegen ihrer Bedeutung für das Kindeswohl selbstverständlich sein sollte, so der VerfGH in der zitierten Entscheidung.

In der Entscheidung VGH B 10/12 (RhPfVerfGH, NJW-RR 2012, 1345 ff.) ging es um ein elterliches Verbot der Befolgung einer jugendgerichtlichen Auflage. Der VerfGH entschied hier, dass mit dem Recht der Eltern zur Erziehung ihres Kindes die elterliche Pflicht zur Wahrnehmung dieser Aufgabe korrespondiere. Würden Eltern dieser Verantwortung nicht gerecht, weil sie hierzu nicht bereit oder in der Lage seien, sei der Staat von Verfassungs wegen verpflichtet,

die Erziehung des Kindes sicherzustellen. Flankiert werde dieser Anspruch des Kindes durch die in Artikel 24 S. 2 LV konkretisierte besondere staatliche Schutzpflicht im Hinblick auf die Grundrechtspositionen des Kindes.

Soweit die verfassungsrechtliche Rechtsprechung zu Art. 24 LV.

4.6.11. Saarland

Art. 24

(1) Die Pflege und die Erziehung der Kinder zur leiblichen, geistigen, seelischen sowie zur gesellschaftlichen Tüchtigkeit sind das natürliche Recht der Eltern und die vorrangig ihnen obliegende Pflicht. Sie achten und fördern die wachsende Fähigkeit der Kinder zu selbständigem und verantwortlichem Handeln. Bei der Pflege und Erziehung ihrer Kinder genießen sie den Schutz und die Unterstützung des Staates.

(2) Der Staat wacht darüber, dass das Kindeswohl nicht geschädigt wird. Er greift schützend ein, wenn die Eltern ihre Pflicht zur Pflege und Erziehung der Kinder gröblich vernachlässigen oder ihr Erziehungsrecht durch Gewalt oder in sonstiger Weise missbrauchen.

(3) Den nichtehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre persönliche Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

Art. 24a

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde, auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf Bildung sowie auf gewaltfreie Erziehung zu Eigenverantwortung und Gemeinschaftsfähigkeit.

(2) Jedes Kind hat ein Recht auf besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung sowie leiblicher, geistiger oder sittlicher Verwahrlosung.

Art. 25

(1) Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände und die sonstigen Träger öffentlicher Gewalt achten und sichern die Kinderrechte, tragen für altersgerechte positive Lebensbedingungen Sorge und fördern die Kinder nach ihren Anlagen und Fähigkeiten. Sie haben die erforderlichen Einrichtungen zu schaffen.

Art. 26

(1) Unterricht und Erziehung haben das Ziel, den jungen Menschen so heranzubilden, daß er seine Aufgabe in Familie und Gemeinschaft erfüllen kann. Auf der Grundlage des natürlichen und christlichen Sittengesetzes haben die Eltern das Recht, die Bildung und Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen.

Art. 47

(...) Frauen und Jugendlichen ist ein besonderer gesetzlicher Schutz zu gewähren [Arbeitsrecht].

Bericht des Landes:

Im Saarland wurden mit Gesetz v. 4. Juli 2007 (Amtsbl. S. 1798) Kinderrechte in die Landesverfassung eingeführt.

Die einschlägigen Regelungen lauten:

"Artikel 24a

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde, auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf Bildung sowie auf gewaltfreie Erziehung zu Eigenverantwortung und Gemeinschaftsfähigkeit.

(2) Jedes Kind hat ein Recht auf besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung sowie leiblicher, geistiger oder sittlicher Verwahrlosung.

Artikel 25

(1) Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände und die sonstigen Träger öffentlicher Gewalt achten und sichern die Kinderrechte, tragen für altersgerechte positive Lebensbedingungen Sorge und fördern die Kinder nach ihren Anlagen und Fähigkeiten. Sie haben die erforderlichen Einrichtungen zu schaffen. Ihre Aufgaben können durch Einrichtungen der freien Wohlfahrt wahrgenommen werden, die als gemeinnützig anerkannt werden.

(2) Das Mitwirkungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in den Angelegenheiten der Familienförderung, der Kinder- und Jugendhilfe bleibt gewährleistet und ist zu fördern.

(3) Fürsorgemaßnahmen im Wege des Zwangs sind nur auf Grund des Gesetzes zulässig."

Hierdurch soll die gesellschaftliche Wertschätzung von und die Achtung vor Kindern erhöht werden (vgl. LT-Drs. 13/1269, S. 4).

Die Regelungen waren bis dato soweit ersichtlich landesverfassungsgerichtlich noch nicht streitbefangen.

4.6.12. Sachsen

Art. 9

(1) Das Land erkennt das Recht eines jeden Kindes auf eine gesunde seelische, geistige und körperliche Entwicklung an.

(2) Die Jugend ist vor sittlicher, geistiger und körperlicher Gefährdung besonders zu schützen.

(3) Das Land fördert den vorbeugenden Gesundheitsschutz für Kinder und Jugendliche sowie Einrichtungen zu ihrer Betreuung.

Art. 28

(2) Erwerbsmäßige Kinderarbeit ist grundsätzlich verboten.

Art. 101

(2) Das natürliche Recht der Eltern, Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bildet die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens. Es ist insbesondere bei dem Zugang zu den verschiedenen Schularten zu achten.

Bericht des Landes:

Der in Artikel 9 der Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf) verankerte Kinder- und Jugendschutz war, soweit ersichtlich, bislang nicht Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen.

Allerdings spielte Artikel 9 Abs. 3 SächsVerf, welcher Einrichtungen des Kinder- und Jugendschutzes betrifft, im Rahmen eines Gesetzesvorhabens auf dem Gebiet der Gesundheitsvorsorge eine Rolle. Das Sächsische Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (Gesetz über Kindertageseinrichtungen - SächsKitaG) vom 27. November 2001 regelt in § 7 die Gesundheitsfürsorge und -pflege von Kindern in Kindertageseinrichtungen sowie den Gesundheitsschutz von Kindern und Jugendlichen als Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der öffentlichen Jugendhilfe. Gestützt ist die Vorschrift - ausweislich der Gesetzesbegründung - auf Artikel 9 Abs. 3 SächsVerf (Drs. 3/4408, Seite 5 der Begründung). Die Gesetzesbegründung führt insofern aus, dass der Freistaat zum Schutz der Kinder vor sittlicher, geistiger und körperlicher Gefährdung und zur Förderung des vorbeugenden Gesundheitsschutzes für Kinder sowie für Einrichtungen zu ihrer Betreuung verpflichtet ist. Auf dieser Grundlage sollen die in § 7 SächsKitaG zur Gesundheitsfürsorge und Gesundheitspflege getroffenen Regelungen dazu beitragen, die Gesundheit der Kinder in Tageseinrichtungen zu schützen und zu fördern.

Darüber hinaus sind hier keine weiteren praktischen Auswirkungen des Artikels 9 SächsVerf bekannt.

4.6.13. Sachsen-Anhalt

Art. 11

(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und auf den besonderen Schutz der Gemeinschaft vor Gewalt sowie körperlicher und seelischer Misshandlung und Vernachlässigung.

(2) Eltern haben das Recht und die Pflicht zur Erziehung ihrer Kinder. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Jedes Kind hat nach Maßgabe des Gesetzes einen Anspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in einer Tageseinrichtung.

(4) Kinderarbeit ist verboten.

Art. 29

(2) Lehrer, Erziehungsberechtigte und Schüler haben das Recht, durch gewählte Vertreter an der Gestaltung des Lebens und der Arbeit in der Schule mitzuwirken.

Ein Bericht des Landes liegt nicht vor.

4.6.14. Schleswig-Holstein

Art. 10

(1) Kinder und Jugendliche stehen unter dem besonderen Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung.

(2) Bei der Schaffung und Erhaltung kindgerechter Lebensverhältnisse ist dem besonderen Schutz von Kindern und ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

(3) ¹Kinder und Jugendliche sind Träger von Rechten. ²Sie haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung, auf Bildung, auf soziale Sicherheit und auf die Förderung ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten.

Bericht des Landes:

In Schleswig-Holstein sind die Kinderrechte in Artikel 10 der Landesverfassung wie folgt formuliert:

Schutz von Kindern und Jugendlichen

(1) Kinder und Jugendliche stehen unter dem besonderen Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung.

(2) Bei der Schaffung und Erhaltung kindgerechter Lebensverhältnisse ist dem besonderen Schutz von Kindern und ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

(3) Kinder und Jugendliche sind Träger von Rechten. Sie haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung, auf Bildung, auf soziale Sicherheit und auf die Förderung ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten.

Auswirkungen von Artikel 10 der Verfassung des Landes SH auf die Rechtsprechung in SH sind nicht festzustellen.

Die in den Abs. 1 und 2 formulierte Staatszielbestimmung gibt dem Staat die Verfolgung eines Ziels verbindlich auf. Bestimmte Mittel der Zielerreichung werden hingegen nicht vorgeschrieben. Ferner lässt sich für gewöhnlich aus einer Staatszielbestimmung ein ganz bestimmtes Niveau der Zielerreichung nicht ableiten. Verletzt ist die Zielbestimmung daher nur, wenn der Staat überhaupt untätig bleibt oder aber derart ungeeignete Mittel einsetzt, dass schon von keiner ernsthaften Zielverfolgung mehr gesprochen werden kann (vgl. Möstel in Maunz/ Düring, GG Art. 87e GG Rn 182).

Eine Konkretisierung erfährt Art. 10 LV durch § 47f der Gemeindeordnung SH, wonach die Gemeinde bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen muss. Die Vorschrift dient der Übertragung und Verankerung der bereits im JuFöG SH (§ 4 Abs. 3) für die Kreise und kreisfreien Städte sowie der großen kreisangehörigen Stadt bestehenden Verpflichtung zur Kinder- und Jugendbeteiligung im kommunalen Verfassungsrecht auf jede einzelne Gemeinde und damit vor Ort direkt in die Verantwortung der gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertreter bzw. die gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Sie verfolgt dabei ferner das Ziel der politischen Bewusstseinsbildung. Dies erfolgt - wie bereits beim JuFöG - in Form einer Rahmenvorschrift, d. h. ohne Vorgabe von Umsetzungsstandards, die entsprechend der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten kommunalpolitisch auf unterschiedlichste Art und Weise ausgefüllt werden kann. Insofern haben die Gemeinden einen weiten Gestaltungsspielraum und müssen sich bei der Frage, was angemessen ist, unter anderem an den örtlichen Gegebenheiten und dem daraus abzuleitenden Bedarf einer Beteiligung sowie an den von der Gemeinde insgesamt zu erfüllenden Aufgaben und den hierzu zur Verfügung stehenden Ressourcen (persönlicher und sächlicher Art) orientieren. Diese Ausformung der statuierten Verpflichtung ist unter Beachtung des Rechts auf kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) geboten. Insofern vermittelt auch § 47f GO keine subjektiven Rechte. Unterbleibt eine Beteiligung oder wird diese nicht in geeigneter Form dargelegt, so wird dadurch die Rechtmäßigkeit der jeweiligen Maßnahme nicht berührt. Verstöße können jedoch kommunalaufsichtsbehördliche Einwirkungen nach sich ziehen.

4.6.15. Thüringen

Art. 19

(1) Kinder und Jugendliche haben das Recht auf eine gesunde geistige, körperliche und psychische Entwicklung. Sie sind vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung, Mißhandlung, Mißbrauch und Gewalt zu schützen.

(2) Nichtehelichen und ehelichen Kindern und Jugendlichen sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre Entwicklung und ihre Stellung in der Gemeinschaft zu schaffen und zu sichern.

(3) Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern Kindertageseinrichtungen, unabhängig von ihrer Trägerschaft.

(4) Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern den vorbeugenden Gesundheitsschutz für Kinder und Jugendliche.

Art. 21

Das natürliche Recht und die Pflicht der Eltern, Erziehung und Bildung ihrer Kinder zu bestimmen, bilden die Grundlage des Erziehungs- und Schulwesens. Sie sind insbesondere bei dem Zugang zu den verschiedenen Schularten zu achten.

Bericht des Landes:

Die Landesverfassung in Thüringen enthält Kinderrechte und Staatsziele in unterschiedlicher Ausprägung in den Artikeln 18 und 19. Diesbezüglich darf ich Sie auf die ausführliche Kommentierung im Nomos-Kommentar der Herausgeber Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert (ISBN 978-3-8329-745-5) verweisen.

Eine Recherche ergab, dass es bislang keine Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs gab, die sich entscheidungstragend mit den genannten Verfassungsregelungen befasst hat. Das in Thüringen zuständige TMBJS hat dies auch bezüglich obergerichtlicher Rechtsprechung im Bereich der Fachgerichtsbarkeiten so festgestellt.

In einer Entscheidung vom 25.9.2018 über einen abstrakten Normenkontrollantrag, der die Absenkung des Wahlalters von Jugendlichen im Kommunalwahlrecht auf 16 Jahre betrifft, argumentiert der Thüringer Verfassungsgerichtshof mit folgenden Ansätzen zu Artikel 19 Abs. 1 Satz 1 der Thüringer Verfassung entgegen einer (abwegigen) Rechtsmeinung der Antragsteller:

- Die Argumentation der Antragsteller (AfD-Fraktion im Thüringer Landtag), dass durch die Möglichkeit zur Teilnahme an Kommunalwahlen das körperliche, seelische oder geistige Wohl der Jugendlichen gefährdet sein könnte, ist abwegig.

- Vielmehr begründet die Landesverfassung eine Verpflichtung der staatlichen Gemeinschaft, flankierend zur elterlichen Erziehungsverantwortung Bedingungen zu schaffen, die eine optimale Entwicklung und Entfaltung von Kindern und Jugendlichen ermöglicht. Dies sei auch kein unzulässiger Eingriff in das Elternrecht. Insbesondere wenn das Kind ein Alter erreicht hat, in dem es eine genügende Reife zur selbstständigen Beurteilung der Lebensverhältnisse und zum eigenverantwortlichen Auftreten im Rechtsverkehr erlangt hat, könne eine Abwägung durchaus ergeben, dass der zwar noch Unmündige aber schon Urteilsfähige die Möglichkeit haben soll, seine Rechte eigenständig auszuüben.

In den bisherigen Legislaturperioden und insbesondere auch in der aktuellen Legislaturperiode hat der Gesetzgeber eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen beschlossen, die sich auch auf oben genannte Verfassungsartikel stützen. Stichworte sind beitragsfreies letztes Jahr in Kindertagesstätten, Änderungen im Schulgesetz, Stärkung von freien Schulen, Teilnahme an Kinderfrüherkennungsuntersuchungen u.a.. Das geht einher mit entsprechenden finanziellen Weichenstellungen im Landeshaushalt.

4.7. Internationale und europäische Rechtstexte

4.7.1. Auszug aus der VN-Kinderrechtskonvention

Art. 1 Geltung für das Kind; Begriffsbestimmung

Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.

Art. 2 Achtung der Kindesrechte; Diskriminierungsverbot

(1) Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.

(2) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass das Kind vor allen Formen der Diskriminierung oder Bestrafung wegen des Status, der Tätigkeiten, der Meinungsäußerungen oder der Weltanschauung seiner Eltern, seines Vormunds oder seiner Familienangehörigen geschützt wird.

Art. 3 Wohl des Kindes

(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.

(2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Kind unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten seiner Eltern, seines Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind; zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen.

(3) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass die für die Fürsorge für das Kind oder dessen Schutz verantwortlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen entsprechen, insbesondere im Bereich der Sicherheit und der Gesundheit sowie hinsichtlich der Zahl und der fachlichen Eignung des Personals und des Bestehens einer ausreichenden Aufsicht.

Art. 4 Verwirklichung der Kindesrechte

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.

Art. 5 Respektierung des Elternrechts

Die Vertragsstaaten achten die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern oder gegebenenfalls, soweit nach Ortsbrauch vorgesehen, der Mitglieder der weiteren Familie oder der Gemeinschaft, des Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen, das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen.

Art. 6 Recht auf Leben

(1) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass jedes Kind ein angeborenes Recht auf Leben hat.

(2) Die Vertragsstaaten gewährleisten in größtmöglichem Umfang das Überleben und die Entwicklung des Kindes.

Art. 7 Geburtsregister, Name, Staatsangehörigkeit (nicht dargestellt)

Art. 8 Identität (nicht dargestellt)

Art. 9 Trennung von den Eltern; persönlicher Umgang

(1) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird, es sei denn, dass die zuständigen Behörden in einer gerichtlich nachprüfaren Entscheidung nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften und Verfahren bestimmen, dass diese Trennung zum Wohl des Kindes notwendig ist. Eine solche Entscheidung kann im Einzelfall notwendig werden, wie etwa wenn das Kind durch die Eltern misshandelt oder vernachlässigt wird oder wenn bei getrennt lebenden Eltern eine Entscheidung über den Aufenthaltsort des Kindes zu treffen ist.

(2) In Verfahren nach Absatz 1 ist allen Beteiligten Gelegenheit zu geben, am Verfahren teilzunehmen und ihre Meinung zu äußern.

(3) Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes, das von einem oder beiden Elternteilen getrennt ist, regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit dies nicht dem Wohl des Kindes widerspricht.

(4) Ist die Trennung Folge einer von einem Vertragsstaat eingeleiteten Maßnahme, wie etwa einer Freiheitsentziehung, Freiheitsstrafe, Landesverweisung oder Abschiebung oder des Todes eines oder beider Elternteile oder des Kindes (auch eines Todes, der aus irgendeinem Grund eintritt, während der Betreffende sich in staatlichem Gewahrsam befindet), so erteilt der Vertragsstaat auf Antrag der Eltern, dem Kind oder gegebenenfalls einem anderen Familienangehörigen die wesentlichen Auskünfte über den Verbleib des oder der abwesenden Familienangehörigen, sofern dies nicht dem Wohl des Kindes abträglich wäre. Die Vertragsstaaten stellen ferner sicher, dass allein die Stellung eines solchen Antrags keine nachteiligen Folgen für den oder die Betroffenen hat.

Art. 10 Familienzusammenführung; grenzüberschreitende Kontakte (nicht dargestellt)

Art. 11 Rechtswidrige Verbringung von Kindern ins Ausland (nicht dargestellt)

Art. 12 Berücksichtigung des Kindeswillens

(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.

(2) Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.

Art. 13 Meinungs- und Informationsfreiheit

(1) Das Kind hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ungeachtet der Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere vom Kind gewählte Mittel sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.

(2) Die Ausübung dieses Rechts kann bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind

a) für die Achtung der Rechte oder des Rufes anderer oder

b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.

Art. 14 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

(1) Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

(2) Die Vertragsstaaten achten die Rechte und Pflichten der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds, das Kind bei der Ausübung dieses Rechts in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise zu leiten.

(3) Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit oder Sittlichkeit oder der Grundrechte und –freiheiten anderer erforderlich sind.

Art. 15 Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (nicht dargestellt)

Art. 16 Schutz der Privatsphäre und Ehre (nicht dargestellt)

Art. 17 Zugang zu den Medien; Kinder- und Jugendschutz (nicht dargestellt)

Art. 18 Verantwortung für das Kindeswohl

(1) Die Vertragsstaaten bemühen sich nach besten Kräften, die Anerkennung des Grundsatzes sicherzustellen, dass beide Elternteile gemeinsam für die Erziehung und Entwicklung des Kindes verantwortlich sind. Für die Erziehung und Entwicklung des Kindes sind in erster Linie die Eltern oder gegebenenfalls der Vormund verantwortlich. Dabei ist das Wohl des Kindes ihr Grundanliegen.

(2) Zur Gewährleistung und Förderung der in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte unterstützen die Vertragsstaaten die Eltern und den Vormund in angemessener Weise bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, das Kind zu erziehen, und sorgen für den Ausbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern.

(3) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Kinder berufstätiger Eltern das Recht haben, die für sie in Betracht kommenden Kinderbetreuungsdienste und -einrichtungen zu nutzen.

Die übrigen Bestimmungen werden nicht dargestellt:

Art. 19 Schutz vor Gewaltanwendung, Misshandlung, Verwahrlosung

Art. 20 Von der Familie getrennt lebende Kinder; Pflegefamilie; Adoption

Art. 21 Adoption

Art. 22 Flüchtlingskinder

Art. 23 Förderung behinderter Kinder

Art. 24 Gesundheitsvorsorge

Art. 25 Unterbringung

Art. 26 Soziale Sicherheit

Art. 27 Angemessene Lebensbedingungen; Unterhalt

Art. 28 Recht auf Bildung; Schule; Berufsausbildung

Art. 29 Bildungsziele; Bildungseinrichtungen

Art. 30 Minderheitenschutz

Art. 31 Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben; staatliche Förderung

Art. 32 Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung

Art. 33 Schutz vor Suchtstoffen

Art. 34 Schutz vor sexuellem Missbrauch

Art. 35 Maßnahmen gegen Entführung und Kinderhandel

Art. 36 Schutz vor sonstiger Ausbeutung

Art. 37 Verbot von Folter, Todesstrafe, lebenslanger Freiheitsstrafe; Rechtsbeistandschaft

Art. 38 Schutz bei bewaffneten Konflikten; Einziehung zu den Streitkräften

Art. 39 Genesung und Wiedereingliederung geschädigter Kinder

Art. 40 Behandlung des Kindes in Strafrecht und Strafverfahren

Art. 41 Weitergehende inländische Bestimmungen

4.7.2. Auszug aus der Charta der Grundrechte der EU

Artikel 24

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 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.

Artikel 32

Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz

- (1) Kinderarbeit ist verboten. Unbeschadet günstigerer Vorschriften für Jugendliche und abgesehen von begrenzten Ausnahmen darf das Mindestalter für den Eintritt in das Arbeitsleben das Alter, in dem die Schulpflicht endet, nicht unterschreiten.
- (2) Zur Arbeit zugelassene Jugendliche müssen ihrem Alter angepasste Arbeitsbedingungen erhalten und vor wirtschaftlicher Ausbeutung und vor jeder Arbeit geschützt werden, die ihre Sicherheit, ihre Gesundheit, ihre körperliche, geistige, sittliche oder soziale Entwicklung beeinträchtigen oder ihre Erziehung gefährden könnte.

4.8. Exemplarische Übersicht über die Verankerung von Kinderrechten im Ausland

Exemplarische Übersicht über die Verankerung von Kinderrechten in Verfassungen ausländischer Staaten

Die nachfolgende Übersicht beruht auf eigenen Recherchen des BMJV und einer Auswertung veröffentlichter Dokumente. Ziel war es, eine möglichst breit angelegte Übersicht zur nationalen Rezeption der VN-Kinderrechtskonvention im Ausland zu erstellen und dabei auch Rechtsprechung der Verfassungsgerichte einzubeziehen. Das ist nicht nur eine akademische Frage: Auch das BVerfG nimmt gelegentlich auf die Rechtsprechung des Auslands Bezug, um eigene Positionen zu begründen (vgl. z. B. BVerfGE 128, 226, 253; BVerfGE 140, 317, 339 Rn. 47; BVerfGE 142, 123, 197 Rn. 142).

Eingeflossen in diese Übersicht sind eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zu Kinderrechten in den Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union aus dem Jahre 2014²⁶⁶ sowie der Bericht über den Schutz der Kinderrechte: Internationale Standards und nationale Verfassungen, den die Venedig-Kommission im März 2014 angenommen hat.²⁶⁷ Diese Informationen wurden vertieft und aktualisiert und auf die Themen der Arbeitsgruppe zugeschnitten.²⁶⁸

Bei der Analyse der Verankerung von Kinderrechten im ausländischen Verfassungsrecht sind zwei miteinander zusammenhängende Fragen zu betrachten:

- Welche Kinderrechte sind in der nationalen Verfassung als Grundrechte geregelt?

²⁶⁶ WD-3-3000-049/14. Die Ausarbeitung der WD basiert vor allem auf einem Beitrag von *Hölscheidt* in *Meyer* (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3. Auflage, Baden-Baden, 2011, wie die dortigen Quellenangaben zeigen. In einer Reihe von Staaten (darunter Irland, Österreich und Norwegen) sind allerdings erst nach 2010 Kinderrechte in die Verfassungen aufgenommen worden.

²⁶⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion N°713/2013*, CDL-AD(2014)005.

²⁶⁸ Der Bericht der Venedig-Kommission stellt für die 47 Mitgliedstaaten des Europarats dar, welche Einzelrechte des Kindes verbürgt sind (am häufigsten Recht auf Bildung, Gleichheit nichtehelicher Kinder, Schutz vor Ausbeutung, Schutz vor Gefahren, seltener Fürsorge für Kinder mit Behinderungen, Anspruch auf persönliche Beziehungen zu beiden Eltern, Schutz von Kindern und Familie, Diskriminierungsverbot, Entwicklungsrecht, Beteiligungsrecht, Kindeswohl usw.). Dieser Ansatz geht inhaltlich weit über die Elemente hinaus, die die Arbeitsgruppe diskutiert hat.

- Welcher Grad an Verbindlichkeit kommt der Ratifizierung der VN-Kinderrechtskonvention für die innerstaatliche Rechtsanwendung und damit den Kinderrechten aus der Konvention zu?

1) Kinderrechte im Text der Verfassungen

Beim Blick in die Verfassungstexte zeigt sich das folgende Bild:

- Es gibt Staaten, die nur ein Kinderrecht auf Bildung und den Kinderschutz regeln. Dazu gehören z. B. Italien, Griechenland, Malta, Andorra, Island, Russland und die Ukraine. Außerhalb Europas gehören beispielsweise Kasachstan, Pakistan, Bangladesch, Südkorea und Jamaika in diese Gruppe.
- Viele Staaten regeln mehr als diese beiden Kinderrechte in der Verfassung. Dazu gehören z. B. Frankreich, Österreich, die Schweiz, Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Norwegen, Finnland, Belgien, Irland, Portugal, Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Kroatien, Serbien, Montenegro, Moldau und die Türkei. Außerhalb Europas gehören beispielsweise Südafrika und die meisten afrikanischen Staaten, viele Staaten Lateinamerikas, Indien und Indonesien in diese Gruppe.
- Es gibt zudem Staaten, die alle Kinderrechte aus der VN-Kinderrechtskonvention ausdrücklich mit Verfassungsrang ausstatten, also anderen Grundrechten gleichstellen. Das betrifft Spanien und den Kosovo und außerhalb Europas beispielsweise Mexiko, Argentinien und Kolumbien. Spanien und Argentinien haben auf zusätzliche nationale Kinderrechte in der Verfassung verzichtet; der Kosovo, Mexiko und Kolumbien sehen zusätzliche Kinderrechte vor.
- Keine Kinderrechte in ihren Verfassungen haben das Vereinigte Königreich, Schweden, Dänemark, Niederlande, Liechtenstein, Bosnien-Herzegowina, San Marino, Zypern und Monaco. Außerhalb Europas sind beispielsweise Kanada, Australien, Japan und Israel in dieser Gruppe, wobei einzelne kanadische und australische Provinzen Kinderrechte regeln.

Die Gründe, warum sich dieses Bild ergibt, sind vielschichtig. Dazu gehören beispielsweise die jeweilige Verfassungstradition sowie der innerstaatliche Rang völkerrechtlicher Vorgaben. So hat das Vereinigte Königreich keine geschriebene Verfassung und stellt die Souveränität

des Parlaments über die Idee gegen den Gesetzgeber justiziable Grundrechte.²⁶⁹ Die Niederlande haben zwar eine geschriebene Verfassung und Grundrechte, verbieten den Gerichten aber die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen.²⁷⁰ Dänemark hat eine Verfassung, die für Änderungen auch im Vergleich zu Deutschland sehr hohe Hürden aufstellt.²⁷¹ Viele Staaten Mittel- und Osteuropas haben aufgrund ihrer jüngeren Geschichte soziale Rechte – darunter auf Bildung und auf den Schutz der Kinder – in ihre Verfassungen integriert.

2) Rang der Rechte aus der VN-Kinderrechtskonvention

Folgende allgemeine Ergebnisse zum Rang der Konvention lassen sich festhalten:

- Staaten der anglo-amerikanischen und skandinavischen Rechtskreise trennen völkerrechtliche Verpflichtungen und innerstaatliches Recht. Die Kinderrechte aus der VN-Kinderrechtskonvention müssen daher erst durch ein gesondertes Gesetz inkorporiert werden. Allerdings werden die völkerrechtlichen Verpflichtungen bei der Auslegung nationaler Gesetze berücksichtigt, soweit diese Gesetze nicht das Gegenteil verlangen.²⁷²
- Staaten der romanischen und slawischen Rechtskreise²⁷³ sowie Griechenland gehen überwiegend von der Einheit der Rechtsordnung aus und erkennen eine stärkere innerstaatliche Geltung der VN-Kinderrechtskonvention nach Ratifizierung an. Dabei wird häufig ein Vorrang gegenüber einfachen Gesetzen, zum Teil sogar Verfassungsrang der VN-Kinderrechtskonvention vorgesehen.

²⁶⁹ P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, S. 25 ff.; R. Stone, *Civil Liberties & Human Rights*, S. 10 und 15.

²⁷⁰ Art. 120 Verf NL lautet in englischer Übersetzung: *“The constitutionality of Acts of Parliament and treaties shall not be reviewed by the courts.”*, was den Effekt nationaler Grundrechte erheblich beschränkt.

²⁷¹ § 88 Verf DK lautet in englischer Übersetzung: *“Should the Folketing pass a Bill for the purposes of a new constitutional provision, (...) writs shall be issued for the election of members of a new Folketing. If the Bill is passed unamended by the Folketing assembling after the election, the Bill shall, within six months after its final passage, be submitted to the electors for approval or rejection by direct voting. Rules for this voting shall be laid down by statute. If a majority of the persons taking part in the voting, and at least 40 per cent of the electorate, have voted in favour of the Bill as passed by the Folketing, and if the Bill receives the Royal Assent, it shall form an integral part of the Constitutional Act.”*

²⁷² So z. B. für Kanada: Supreme Court, *A.C. v. Manitoba*, 2009 SCC 30, by Abella J., Rn. 93 und Supreme Court of Yukon, *B. J. G. v. D. L. G.*, 2010 YKSC 44, Rn. 3-5 (Auslegungshilfe); für Südafrika: Art. 39 Abs. 1 Buchst. b Verf SAF (Pflicht des Gerichts zur Einbeziehung).

²⁷³ So z. B. Art. 55 Verf FR, dessen Gegenseitigkeitsvorbehalt für multilaterale Menschenrechtspakte nicht gilt (*X. Dupré de Boulois*, *Droit des libertés fondamentales*, S. 91). Art. 15 Abs. 4 Verf RUS sieht zwar einen Vorrang der Verträge vor nationalen Gesetzen, aber dennoch getrennte Rechtskreise vor (*B. S. Ebseev*, *Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation*, S. 158 ff.). Unmittelbar anwendbar ist etwa Art. 12 KRK, der durch einfaches Recht ergänzt wird (*Y. F. Bespalov*, *Die Rechte des Kindes in der Russischen Föderation*, S. 142 ff. und S. 194 ff.)

- Im deutschsprachigen Rechtskreis ist das Bild gemischt: Die Schweiz kennt den Vorrang der VN-Kinderrechtskonvention vor nationalem Recht. Österreich hat die VN-Kinderrechtskonvention unter Erfüllungsvorbehalt ratifiziert und wendet sie innerstaatlich nicht an. In Deutschland hat sie innerstaatliche Geltung als einfaches Bundesgesetz.

3) Spezifischer Überblick über die in der B-L-AG diskutierten Themen

Sieht man von Staatszielen ab, die in vielen Verfassungen definiert sind, lässt sich zu den in der AG diskutierten Fragen der Grundrechtssubjektivität des Kindes, zum Entwicklungsrecht, zum Kindeswohlprinzip und zum Beteiligungsrecht folgender Stand der Verfassungstexte europäischer und einzelner außereuropäischer Staaten aufzeigen:

Teil 4 – Anhang 4.8. (Exemplarische Übersicht Ausland)

Verfassung des Landes	Kinder haben Rechte	Entwicklung	Kindeswohlprinzip	Beteiligungsrecht
Frankreich	Ja	Ja (soziale Rechte)	Nein	Nein
Italien	Ja	Nein	Nein	Nein
Spanien	Ja	Nein	Nein	Nein
Österreich	Ja	Ja	Ja	Ja
Irland	Ja	Nein	Ja	Ja
Norwegen	Ja	Ja	Ja	Ja
Belgien	Ja	Ja	Ja	Ja
Finnland	Ja	Ja	Nein	Ja
Schweiz	Ja	Ja	Nein	Nein (aber „eigene Ausübung der Rechte“ nach Alter und Reife)
Portugal	Ja	Ja	Nein	Nein
Polen	Ja	Nein	Ja (aber Wille statt Wohl)	Ja
Tschechien	Ja	Nein	Nein	Nein
Slowakei	Ja	Nein	Nein	Nein
Ungarn	Ja	Ja	Nein	Nein
Slowenien	Ja	Ja	Nein	Nein (aber wie Schweiz)
Montenegro	Ja	Ja	Nein	Nein (aber wie Schweiz)
Kosovo	Ja	Ja	Ja	Nein
Südafrika	Ja	Ja	Ja	Nein
Kenia	Ja	Ja	Ja	Nein
Mexiko	Ja	Ja	Ja	Nein
Brasilien	Ja	Ja	Ja	Nein
Kolumbien	Ja	Ja	Ja	Nein
Peru	Ja	Ja	Nein	Nein
Ecuador	Ja	Ja	Ja	Ja
Bolivien	Ja	Ja	Ja	Nein
Indonesien	Ja	Ja	Nein	Nein
Armenien	Ja	Ja	Ja	Ja
Australien (Provinz Victoria)	Ja	Nein	Ja	Nein

4) Einzelübersicht über ausgewählte Staaten

Nationale Verfassungen bilden kulturelle Traditionen und Eigenheiten der Staaten ab, was bei einem Vergleich zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus spielt eine Rolle, welcher innerstaatliche Rang den Kinderrechten der VN-Kinderrechtskonvention zukommt. Da z. B. die

Schweiz²⁷⁴, Frankreich, Spanien²⁷⁵, Russland, Polen, Armenien, aber auch Mexiko, Argentinien, Kolumbien, Ekuador und Brasilien der Kinderrechtskonvention Vorrang vor einfachem (Bundes-)Recht einräumen, die USA die Kinderrechtskonvention nicht ratifiziert haben und in vielen Staaten Verfassungen nicht durch ein starkes Verfassungs- oder Oberstes Gericht geschützt und ausgelegt werden, ist die Ausgangslage dort eine andere als in Deutschland. Zudem erscheint es für diesen Bericht weniger interessant, Verfassungen zu analysieren, die nicht (auch) die in der Arbeitsgruppe diskutierten Elemente enthalten. Schließlich war eine Begrenzung auch aus Kapazitätsgründen geboten, da die Analyse auch Reaktionen der Rechtsprechung einbeziehen sollte.²⁷⁶ Vor diesem Hintergrund wurden Österreich, Irland, Norwegen, Belgien und Südafrika ausgewählt. Die nachfolgende Darstellung ist auf einen knappen Vergleich ausgerichtet und dementsprechend kurz gehalten. Der Wortlaut der Bestimmungen ist in der Anlage enthalten.

a) Österreich

Österreich hat die VN-Kinderrechtskonvention unter Erfüllungsvorbehalt ratifiziert und wendet sie innerstaatlich nicht an. Auf Bundesebene ist als Ersatz ein eigenes Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern (2011) erlassen worden²⁷⁷, das folgende Kinderrechte enthält:

- Anspruch auf Schutz und Fürsorge und auf Entwicklung (Art. 1 Satz 1),
- Kindeswohlprinzip (Art. 1 Satz 2),
- Anspruch auf persönliche Beziehungen zu beiden Elternteilen (Art. 2 Satz 1),
- Anspruch auf besonderen Schutz bei Trennung von der Familie (Art. 2 Satz 2),
- Verbot der Kinderarbeit (Art. 3 Satz 1),
- Mindestalter für Arbeitsaufnahme (Art. 3 Satz 2),
- Beteiligungsrecht (Art. 4),
- Recht auf gewaltfreie Erziehung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1),

²⁷⁴ Vgl. zur unmittelbaren Anwendung des Beteiligungsrechts aus Art. 12 KRK z. B. Schweizerisches Bundesgericht, Urteil vom 22. Dezember 1997 (BGE 124 III 90, 92 f.) und generell zum Vorrang des Völkerrechts Urteil vom 26. Juli 1999 (BGE 125 II 417, 424 ff.).

²⁷⁵ Art. 39 Abs. 4 Verf ESP sieht speziell vor, dass Kinder Schutz nach Maßgabe internationaler Bestimmungen über Kinder genießen. Damit genießt die KRK dort Verfassungsrang (Ó. A. *Villaamil*, *Derecho Politico Español*, S. 210; Ausarbeitung der WD des Deutschen Bundestages, WD 3-3000-294/14, S. 7).

²⁷⁶ Die Begrenzung auf fünf Staaten erfolgte mit dem Ziel, ausländische Erfahrungswerte einzubeziehen und kritisch zu beleuchten, soweit dies eine Prognose über die Wirkung einer Grundgesetzänderung unterstützen kann.

²⁷⁷ Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern StF: [BGBl. I Nr. 4/2011](#) (NR: GP XXIV [IA 935/A AB 1051 S. 93](#). BR: [AB 8443 S. 793](#).). Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern StF: [BGBl. I Nr. 4/2011](#) (NR: GP XXIV [IA 935/A AB 1051 S. 93](#). BR: [AB 8443 S. 793](#).).

- Verbot körperlicher und seelischer Strafen und von sexuellem Missbrauch (Art. 5 Abs. 1 Satz 2),
- Anspruch auf Schutz vor Ausbeutung (Art. 5 Abs. 1 Satz 3),
- Entschädigungs- und Rehabilitationsanspruch von geschädigten Kindern (Art. 5 Abs. 2),
- Anspruch auf besonderen Schutz und Fürsorge für Kinder mit Behinderungen (Art. 6 Satz 1) und
- Anspruch auf Gleichstellung behinderter und nicht behinderter Kinder (Art. 6 Satz 2)

Die in der B-L-AG diskutierten Kinderrechte sind damit in Österreich alle verankert.²⁷⁸

Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat zu diesen Kinderrechten insbesondere festgestellt:

- Bei gleichen Verbürgungen der Kinderrechte und der EMRK sind die Kinderrechte im Einklang mit der EMRK auszulegen und anzuwenden, d. h. sie gehen nicht darüber hinaus (VerfGH, Urteil vom 13. Dezember 2016 – G 494/2015-15, Rn. 20 und 67).
- Das Kindeswohlprinzip ist so zu verstehen, dass „vorrangig“ keinen automatischen Vorrang bedeutet, sondern der an sich bestehende Vorrang verhältnismäßig beschränkt werden kann (VerfGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – G 18/2014-14, Rn. 40 ff.).
- Das Beteiligungsrecht ist nicht so zu verstehen, dass es dem Kind ein Recht einräumt, der Anwendung zwingender gesetzlicher Vorschriften (im Schulrecht) zu widersprechen (VerfGH, Urteil vom 10. März 2015 – VerfGH E 1993/2014-9, Rn. 33).

b) Irland

Irland folgt dem dualistischen Modell und erkennt eine innerstaatliche Geltung der VN-Kinderrechtskonvention nicht an. Die Verfassung wurde 2015 um Kinderrechte erweitert, die aber sehr eng gefasst worden sind:

²⁷⁸ Zu diesen Kinderrechten vgl. auch *W. Berka/ C. Grabenwarter/ K. Weber*, (s. u.) S. 46 ff. Zur Erläuterung vgl. auch den damaligen Initiativantrag der Nationalrats-Abgeordneten *Wittmann, Sonnberger, Lueger, Steibl* und Kolleginnen und Kollegen mit Erläuterungen https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_00935/imfname_174927.pdfhttps://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_00935/imfname_174927.pdf.

- Anerkennung und Bekräftigung der unveräußerlichen Rechte des Kindes, Pflicht zu Schutz und Durchsetzung dieser Rechte (Art. 42A Abs. 1),
- Staatliche Pflicht zum Eingreifen bei Kindeswohlgefährdung durch die Eltern (Art. 42A Abs. 2 Satz 1), ggf. auch Zwangsadoption (Art. 42A Abs. 2 Satz 2),
- Zulassung freiwilliger Adoption (Art. 42A Abs. 3),
- Kindeswohlprinzip muss in Gesetzen für Gerichts- und Verwaltungsverfahren im Familienrecht vorgesehen werden (Art. 42A Abs. 4 Satz 1),
- Beteiligungsrecht des Kindes in Gerichts- und Verwaltungsverfahren im Familienrecht (Art. 42A Abs. 4 Satz 2),
- Recht des Kindes auf religiöse Erziehung außerhalb der Schule (Art. 44 Abs. 2 Satz 4) und
- Staatsziel, bei Regelung des Arbeitsmarkts das zarte Kindesalter nicht zu missbrauchen (Art. 45 Abs. 4 Satz 2).

Von den in der B-L-AG diskutierten Themen sind damit alle in Irland verankert, allerdings nur mit Wirkung für das Familienrecht.²⁷⁹

Das irische Supreme Court hat in *Child and Family Agency v. McG and JC*, [2017] IESC 9, 95/2015, by *MacMenamin J.* mit Urteil vom 23. Februar 2017 festgehalten, dass das Kindeswohlprinzip im Familienrecht schon vor der Verankerung in Art. 42A der Verfassung gegolten hat und dass das Kindeswohlprinzip insbesondere mit den Grundrechten der Eltern auf ein faires Verfahren abzuwägen ist.

c) Norwegen

Auch in Norwegen hat die Ratifizierung der VN-Kinderrechtskonvention nicht zu ihrer innerstaatlichen Geltung geführt. Norwegen hat 1999 ein einfaches Gesetz erlassen, mit dem seit 2003 der VN-Kinderrechtskonvention Inlandsgeltung und Vorrang vor anderen einfachen Gesetzen eingeräumt wurde (Menneskerettsloven, § 2 Nr. 4 und § 3). In einem dritten Schritt 2014 hat Norwegen seine Verfassung geändert und u. a. folgende Kinderrechte verankert:

- Recht des Kindes auf Achtung seiner Menschenwürde (§ 104 Abs. 1 Satz 1),
- Beteiligungsrecht (§ 104 Abs. 1 Satz 2),
- Kindeswohlprinzip (§ 104 Abs. 2),

²⁷⁹ Aus der Literatur wurden u. a. *A. D. P. Brady*, *Children's Constitutional Rights*; *O. Doyle*, *Family Autonomy and Children's Best Interests*, S. 55 ff., sowie *C. O'Mahony*, *Irish Political Studies* (2016) 31, S. 252 ausgewertet.

- Recht des Kindes auf Schutz seiner Integrität (§ 104 Abs. 3 Satz 1) und
- Pflicht des Staates zur Schaffung der Bedingungen für die Entwicklung des Kindes (§ 104 Abs. 3 Satz 2).

Die in der B-L-AG diskutierten Themen sind in Norwegen alle in der Verfassung verankert.²⁸⁰

Das Oberste Gericht (Høyesterett) hat beispielsweise entschieden:

- Das Kindeswohlprinzip verlangt keinen generellen Vorrang, sondern eine Abwägung aller relevanten Umstände, auch bei der Strafzumessung für Jugendliche (Urteil vom 26. Juni 2015, HR-2015-01369-A, Rechtssache 2015/660, Rn. 14).
- Das Kindeswohl kann es erfordern, auf die Ausweisung der ausländischen Mutter eines norwegischen Kindes zu verzichten, wenn die Gründe für die Ausweisung nicht so gewichtig sind, dem Kind eine Entscheidung zwischen einer unsicheren Zukunft mit der HIV-infizierten Mutter in einem Drittstaat oder einer Zukunft in Norwegen ohne Mutter aufzuzwingen (Urteil in der Rechtssache „Maria“ 2014/1583, HR-2015-00206-A, Rn. 26).
- Das Kindeswohl setzt sich aber nicht durch, wenn die Auslieferung des ausländischen Vaters norwegischer Kinder in Bezug auf Vorwürfe wegen Völkermord gestützt wird, weil der Empfangsstaat an der Aufklärung dieser Vorwürfe ein überragendes Interesse habe, das Norwegen akzeptieren müsse, selbst wenn die Kinder den Vater wahrscheinlich nicht wiedersehen werden (Urteil in der Rechtssache „Ruanda“ 2014/1787, HR-2015-00289-A, Rn. 67 und 75 f.).

d) Belgien

In Belgien ist die innerstaatliche Geltung völkerrechtlicher Abkommen grundsätzlich gegeben, entscheidend ist vielmehr, ob die Bestimmung des Abkommens aus sich heraus vollziehbar ist oder einer gesetzlichen Umsetzung bedarf. Für die VN-Kinderrechtskonvention hatte die Rechtsprechung daraus unterschiedliche Folgerungen gezogen: Kindeswohlprinzip eher ja, Beteiligungsrecht eher nein. Nach großen Missbrauchsfällen wurde die Verfassung um Kinderrechte ergänzt, wobei nach einer zweiten Änderung seit 2008 u. a. folgende Rechte verankert sind:

- Recht des Kindes auf Achtung seiner Integrität (Art. 22bis Abs. 1),
- Beteiligungsrecht (Art. 22bis Abs. 2),

²⁸⁰ Aus der Literatur sind u. a. A. *Bårdsen*, Barnekonvensjonen i Høyesteretts praksis und weitere vor allem universitäre Beiträge ausgewertet worden.

- Recht auf Inanspruchnahme von Maßnahmen und Einrichtungen zur Entwicklung (Art. 22bis Abs. 3),
- Kindeswohlprinzip (Art. 22bis Abs. 4) und
- Gebot der Sicherstellung der Kinderrechte (Art. 22bis Abs. 5).

Die in der B-L-AG diskutierten Themen sind in Belgien alle in der Verfassung verankert.²⁸¹

Einige Beispiele aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts (Cour constitutionnelle):

- Das Kindeswohlprinzip verlangt keinen absoluten Vorrang des Kindeswohls, sondern seine Berücksichtigung als wichtigen Abwägungsgesichtspunkt (st. Rspr., Arrêt n°11/2018 vom 1. Februar 2018, dort B.4.2).
- Die unanfechtbare Versagung einer Kindesanhörung in familienrechtlichen Verfahren ist nur aus Gründen der mangelnden Reife des Kindes mit dem Beteiligungsrecht vereinbar (Arrêt n°9/2010 vom 4. Februar 2010).

e) Südafrika

Südafrika kennt keine innerstaatliche Geltung der VN-Kinderrechtskonvention, auch wenn es ein (einfaches) Bundesgesetz über Kinderrechte gibt. Die Verfassung von 1996 ordnet aber die Berücksichtigung internationalen Rechts bei der Auslegung der Grundrechte an. Zugleich enthält diese Verfassung umfangreiche Kinderrechte, die vielfach Gegenstand von Entscheidungen des Verfassungsgerichts geworden sind:

- Recht des Kindes auf einen Namen und auf eine Nationalität ab Geburt (Art. 28 Abs. 1 Buchst. a),
- Recht des Kindes auf Pflege durch Eltern oder Familie bzw. bei Trennung auf alternative Pflegepersonen (Art. 28 Abs. 1 Buchst. b),
- Recht des Kindes auf Nahrung, Obdach, Gesundheitsversorgung und soziale Leistungen (Art. 28 Abs. 1 Buchst. c),
- Recht des Kindes auf Schutz vor näher bezeichneten Gefahren (Art. 28 Abs. 1 Buchst. d),

²⁸¹ Die Änderung des Art. 22bis der Verfassung war Gegenstand eines mehrjährigen Verfahrens, vgl. Drucksache des Belgischen Senats 3-265/03 aus der Sitzung vom 2. Dezember 2004 und Drucksache der Belgischen Abgeordnetenversammlung 0175/005 vom 27. Mai 2008 jeweils mit Anhörung von Sachverständigen. Aus der Literatur sind die Beiträge von A. *Rasson-Roland* und A. *Rasson*, Les droits constitutionnels en Belgique; A. *Rasson*, JDJ 2016, S. 19 ff und einige weitere universitäre Beiträge ausgewertet worden.

- Recht des Kindes auf Schutz vor Ausbeutung durch Arbeit (Art. 28 Abs. 1 Buchst. e),
- Recht des Kindes auf Nichtheranziehung zu schädlichen Arbeiten (Art. 28 Abs. 1 Buchst. f),
- Rechte des Kindes im Kontext einer Freiheitsentziehung (Art. 28 Abs. 1 Buchst. g),
- Recht des Kindes auf bezahlten Rechtsbeistand in Zivilverfahren über seine Rechte (Art. 28 Abs. 1 Buchst. h),
- Recht des Kindes auf Schutz vor Beteiligung an und in bewaffneten Konflikten (Art. 28 Abs. 1 Buchst. i) und
- Kindeswohlprinzip (Art. 28 Abs. 2).

Die Verfassung enthält damit die Anerkennung der Rechtssubjektivität des Kindes, entwicklungsbezogene Rechte sowie das Kindeswohlprinzip, aber kein Beteiligungsrecht.²⁸²

Aus der südafrikanischen Rechtsprechung lässt sich dazu beispielsweise nennen:

- Adressat des Rechts des Kindes auf Schutz und Fürsorge und damit insbesondere auf Nahrung und Wohnung sind primär die Eltern und nicht der Staat (*Grootboom vs. Oostenberg Municipality*, Urteil vom 4. Oktober 2000, CCT 11/00, Rn. 75 ff.).
- Das Kindeswohlprinzip gilt nicht absolut, sondern ist der Einschränkung wie andere Grundrechte zugänglich. Entscheidend ist eine Abwägung der betroffenen Belange (*S v T and another*, Urteil vom 4. Dezember 2000, CCT 53/00, Rn. 26 ff.; *S v M (Centre for Child Law as Amicus Curiae)*, Urteil vom 26. September 2007, CCT 53/06, Rn. 26). Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass das Kindeswohl „überragende Bedeutung“ hat (*De Reuck v Director of Public Prosecutions (Witwatersrand Local Division)*, Urteil vom 15. Oktober 2003, CCT 5/03, Rn. 55). Zu prüfen ist daher insbesondere, ob die Zurückstellung des Kindeswohls verhältnismäßig ist (*J v National Director of Public Prosecutions and another*, Urteil vom 6. Mai 2014, CCT 114/13, Rn. 46 ff.), etwa bei der Frage, ob auch der von einem Jugendlichen begangene Kindesmissbrauch lebenslang im Strafregister stehen bleiben soll.
- Eine horizontale Anwendung des Kindeswohlprinzips etwa bei Schadenersatzklagen wegen Beleidigung gegen zivilrechtlich schuldfähige Jugendliche ist streitig (*Le Roux v*

²⁸² Aus der Literatur wurden u. a. A. Sachs, *The Strange Alchemy of Life and Law*, S. 110 ff.; S. Liebenberg, *The Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Africa*, S. 305 ff.; A. Friedman, A. Pantazis und A. Skelton, *Constitutional Law of South Africa*, § 47.3 und § 47.10; M. Couzens, PELJ 2018 und H. Kruger, PELJ 2018 ausgewertet. Kruger kommt z. B. zum Ergebnis, dass das Beteiligungsrecht in seiner Dimension des Selbstbestimmungsrechts in Südafrika aus Art. 28 (2) Verfassung (Kindeswohl) i. V. m. den allgemeinen Grundrechten auf Würde, Privatsphäre, Religionsfreiheit etc. folge, es also Verfassungsrang besitzt.

Dey (Freedom of Expression Institute and Restorative Justice Centre as Amici Curiae),
Urteil vom 8. März 2011, CCT 45/10).

Anlage – Bestimmungen im Wortlaut

Staat und Regelwerk	Regelungstext (Original)	Übersetzung
<p>Republik Österreich</p> <p>Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, vom 15. Februar 2011, BGBl. I Nr. 4/2011, abrufbar unter http://www.ris.bka.gv.at.</p>	<p>Artikel 1 <i>Jedes Kind hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig ist sowie auf bestmögliche Entwicklung und Entfaltung. Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.</i></p> <p>Artikel 2 <i>(1) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen. (2) Jedes Kind, das dauernd oder vorübergehend aus seinem familiären Umfeld herausgelöst ist, hat Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates.</i></p> <p>Artikel 3 <i>Kinderarbeit ist verboten. Abgesehen von gesetzlich vorgesehenen begrenzten Ausnahmen darf das Mindestalter für den Eintritt in das Arbeitsleben das Alter, in dem die Schulpflicht endet, nicht unterschreiten.</i></p> <p>Artikel 4 <i>Jedes Kind hat das Recht auf angemessene Beteiligung und Berücksichtigung seiner Meinung in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten, in einer seinem Alter und seiner Entwicklung entsprechenden Weise.</i></p> <p>Artikel 5 <i>(1) Jedes Kind hat das Recht auf gewaltfreie Erziehung. Körperliche Bestrafungen, die Zufügung seelischen Leides, sexueller Missbrauch und andere Misshandlungen sind verboten. Jedes Kind hat das Recht auf Schutz vor wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung. (2) Jedes Kind als Opfer von Gewalt oder Ausbeutung hat ein Recht auf an-</i></p>	<p>- entfällt -</p>

Staat und Regelwerk	Regelungstext (Original)	Übersetzung
<p>Republik Österreich</p> <p>Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern</p>	<p><i>gemessene Entschädigung und Rehabilitation. Das Nähere bestimmen die Gesetze.</i></p> <p>Artikel 6 <i>Jedes Kind mit Behinderung hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die seinen besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen. Im Sinne des Artikel 7 Abs. 1 B-VG ist die Gleichbehandlung von behinderten und nicht behinderten Kindern in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.</i></p> <p>Artikel 7 <i>Eine Beschränkung der in den Artikeln 1, 2, 4 und 6 dieses Bundesverfassungsgesetzes gewährleisteten Rechte und Ansprüche ist nur zulässig, insoweit sie gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.</i></p>	
<p>Königreich Belgien</p> <p>Bundesverfassung (Koordinierte Verfassung) vom 17. Februar 1994, in der Fassung der Revision vom 24. Oktober 2017, abrufbar unter http://www.senate.be/deutsch/const_de.html. Die Kinderrechte wurden durch die Revision vom 22. Dezember 2008 eingefügt, BELGISCH STAATSBLAD — 29.12.2008 – Ed. 4 — MONITEUR BELGE.</p>	<p>Artikel 22bis <i>Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung vor seiner moralischen, körperlichen, geistigen und sexuellen Unversehrtheit.</i> <i>Jedes Kind hat das Recht, sich in allen Angelegenheiten, die es betreffen, zu äußern; seiner Meinung wird unter Berücksichtigung seines Alters und seines Unterscheidungsvermögens Rechnung getragen.</i> <i>Jedes Kind hat das Recht auf Maßnahmen und Dienste, die seine Entwicklung fördern.</i> <i>Das Wohl des Kindes ist in allen Entscheidungen, die es betreffen, vorrangig zu berücksichtigen. Das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet diese Rechte des Kindes.</i></p>	<p>- entfällt -</p>

Staat und Regelwerk	Regelungstext (Original)	Übersetzung
Königreich Belgien Bundesverfassung		
Königreich Norwegen Grundgesetz vom 17. Mai 1814 , zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Mai 2018, abgerufen unter https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17 . Die Kinderrechte wurden durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Mai 2014, verkündet in I 2014 hefte 8 s 1214, eingefügt.	<p>§ 104. <i>Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.</i></p> <p><i>Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.</i></p> <p><i>Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.</i></p>	<p>§ 104 <i>Kinder haben das Recht auf Achtung ihrer Menschenwürde. Sie haben das Recht in Fragen, die sie betreffen, gehört zu werden, und angemessenes Gewicht soll ihrer Meinung entsprechend ihrem Alter und ihrer Entwicklung beigemessen werden.</i></p> <p><i>Für Handlungen und Entscheidungen, die sich auf Kinder auswirken, sollte das beste Interesse des Kindes von grundlegender Bedeutung sein.</i></p> <p><i>Kinder haben das Recht auf Schutz ihrer persönlichen Integrität. Die Behörden des Staates müssen Bedingungen schaffen, die die Entwicklung des Kindes fördern, einschließlich der notwendigen wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Sicherheit vorzugsweise in der eigenen Familie.</i></p>
Republik Irland	children	<i>Kinder</i>

Staat und Regelwerk	Regelungstext (Original)	Übersetzung
<p>Verfassung vom 1. Juli 1937, zuletzt geändert durch das 37. Verfassungsänderungsgesetz vom 27. November 2018, abgerufen unter https://www.taoiseach.gov.ie/eng/ Historical Information/ The Constitution/ Bunreacht na hEireann - Dec 2018.pdf. Die Kinderrechte wurden durch das 31. Verfassungsänderungsgesetz vom 28. April 2015 eingefügt.</p> <p>Republik Irland</p>	<p>article 42a</p> <p><i>1 the state recognises and affirms the natural and imprescriptible rights of all children and shall, as far as practicable, by its laws protect and vindicate those rights.</i></p> <p><i>2 1° in exceptional cases, where the parents, regardless of their marital status, fail in their duty towards their children to such extent that the safety or welfare of any of their children is likely to be prejudicially affected, the state as guardian of the common good shall, by proportionate means as provided by law, endeavour to supply the place of the parents, but always with due regard for the natural and imprescriptible rights of the child.</i></p> <p><i>2° Provision shall be made by law for the adoption of any child where the parents have failed for such a period of time as may be prescribed by law in their duty towards the child and where the best interests of the child so require.</i></p> <p><i>3 Provision shall be made by law for the voluntary placement for adoption and the adoption of any child.</i></p> <p><i>4 1° Provision shall be made by law that in the resolution of all proceedings –</i></p> <p><i>i brought by the state, as guardian of the common good, for the purpose of preventing the safety and welfare of any child from being prejudicially affected, or</i></p> <p><i>ii concerning the adoption, guardianship or custody of, or access to, any child, the best interests of the child shall be the paramount consideration.</i></p> <p><i>2° Provision shall be made by law for securing, as far as practicable, that in all proceedings referred to in subsection 1° of this section in respect of any child who is capable of forming his or her own views, the views of the child shall be ascertained and given due</i></p>	<p>Artikel 42A</p> <p><i>1 Der Staat anerkennt und bestätigt die natürlichen und unveräußerlichen Rechte aller Kinder und hat, soweit machbar, diese Rechte durch seine Gesetze zu schützen und durchzusetzen.</i></p> <p><i>2 1° In Ausnahmefällen, wenn die Eltern ungeachtet ihres Familienstands ihre Pflichten gegenüber den Kindern in einem solchen Umfang nicht erfüllen, dass die Sicherheit oder Wohlfahrt eines ihrer Kinder wahrscheinlich beeinträchtigt wird, hat der Staat als Wächter des Gemeinwohls durch verhältnismäßige und gesetzlich geregelte Mittel auf die Ersetzung der Eltern hinzuwirken, muss aber die natürlichen und unveräußerlichen Rechte des Kindes dabei stets berücksichtigen.</i></p> <p><i>2° Es ist gesetzlich zu regeln, dass ein Kind adoptiert wird, wenn die Eltern ihre Pflichten über einen gesetzlich bestimmten Zeitraum vernachlässigen, sofern das beste Interesse des Kindes dies verlangt.</i></p> <p><i>3 Durch Gesetz ist die freiwillige Adoption eines Kindes zu regeln.</i></p> <p><i>4 1° Durch Gesetz ist zu regeln, dass bei der Entscheidung aller Verfahren</i></p> <p><i>i) die der Staat als Wächter des Gemeinwohls zum Zweck der Verhinderung der Beeinträchtigung der Sicherheit und Wohlfahrt eines Kindes einleitet oder</i></p> <p><i>ii) betreffend die Adoption, Sorge oder Pflegschaft oder den Umgang mit einem Kind</i></p>

Staat und Regelwerk	Regelungstext (Original)	Übersetzung
<p>Verfassung</p>	<p><i>weight having regard to the age and maturity of the child.</i></p>	<p>das beste Interesse des Kindes die überragende Erwägung sein muss.</p> <p>2° Durch Gesetz ist zu regeln, dass, soweit machbar, sichergestellt wird, die Meinung des Kindes, das zur Meinungsbildung fähig ist, in allen in Absatz 1 genannten Verfahren ermittelt und entsprechend seinem Alter und seiner Reife gewichtet berücksichtigt wird.</p>
<p>Republik Südafrika</p> <p>Verfassung, Gesetz Nr. 108 von 1996, zuletzt geändert durch das 17. Verfassungsänderungsgesetz von 2012, abgerufen unter . Die Kinderrechte waren von Beginn an enthalten und wurden nicht geändert.</p> <p>Republik Südafrika</p> <p>Verfassung</p>	<p>Children</p> <p>28 1) <i>Every child has the right</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. <i>to a name and a nationality from birth;</i> b. <i>to family care or parental care, or to appropriate alternative care when removed from the family environment;</i> c. <i>to basic nutrition, shelter, basic health care services and social services;</i> d. <i>to be protected from maltreatment, neglect, abuse or degradation;</i> e. <i>to be protected from exploitative labour practices;</i> f. <i>not to be required or permitted to perform work or provide services that</i> 	<p>Kinder</p> <p>28 1) <i>Jedes Kind hat das Recht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. <i>auf einen Namen und eine Nationalität ab Geburt;</i> b. <i>auf Pflege in der Familie oder durch die Eltern oder, wenn es von der Familienumgebung getrennt ist, auf alternative Pflege;</i> c. <i>auf eine Grundernährung, Obdach, Basisgesundheitsleistungen und Soziale Dienstleistungen;</i> d. <i>auf Schutz vor Vernachlässigung, Misshandlung, Missbrauch oder Erniedrigung;</i> e. <i>auf Schutz gegen Ausbeutung durch Arbeit;</i>

Staat und Regelwerk	Regelungstext (Original)	Übersetzung
	<p><i>i. are inappropriate for a person of that child's age; or</i></p> <p><i>ii. place at risk the child's well-being, education, physical or mental health or spiritual, moral or social development;</i></p> <p><i>g. not to be detained except as a measure of last resort, in which case, in addition to the rights a child enjoys under sections 12 and 35, the child may be detained only for the shortest appropriate period of time, and has the right to be</i></p> <p><i>i. kept separately from detained persons over the age of 18 years; and</i></p> <p><i>ii. treated in a manner, and kept in conditions, that take account of the child's age;</i></p> <p><i>h. to have a legal practitioner assigned to the child by the state, and at state expense, in civil proceedings affecting the child, if substantial injustice would otherwise result; and</i></p> <p><i>i. not to be used directly in armed conflict, and to be protected in times of armed conflict.</i></p> <p>2) <i>A child's best interests are of paramount importance in every matter concerning the child.</i></p> <p>3) <i>In this section "child" means a person under the age of 18 years.</i></p>	<p><i>f. nicht zur Übernahme von Arbeit oder Diensten verpflichtet oder zugelassen zu werden, die</i></p> <p><i>i) für eine Person dieses Kindesalters ungeeignet sind oder</i></p> <p><i>ii) das Wohl, die Bildung, die körperliche oder mentale Gesundheit oder die geistige, ethische oder soziale Entwicklung gefährden;</i></p> <p><i>g. nicht in Haft genommen zu werden außer als letztes Mittel, wobei das Kind über die in Artikeln 12 und 35 geregelten Rechte hinaus nur für die kürzest mögliche Zeit festgehalten werden darf und das Recht darauf hat</i></p> <p><i>i) von Personen über 18 Jahren getrennt untergebracht und</i></p> <p><i>ii) in einer Weise behandelt und untergebracht zu werden, die das Alter des Kindes berücksichtigen;</i></p> <p><i>h. auf einen vom Staat dem Kind auf Staatskosten zugewiesenen Rechtsbeistand in Zivilverfahren betreffend das Kind, wenn anderenfalls erhebliche Ungerechtigkeit eintreten würde;</i></p> <p><i>i. nicht unmittelbar in bewaffneten Konflikten eingesetzt und in Zeiten bewaffneter Konflikte geschützt zu werden.</i></p> <p>2) <i>Das beste Interesse des Kindes ist von überragender Bedeutung in jeder Sache betreffend das Kind.</i></p> <p>3) <i>In diesem Artikel meint „Kind“ eine Person unter 18 Jahren.</i></p>

4.9. Abkürzungsverzeichnis

4.9.1. Abkürzungsverzeichnis der beteiligten Behörden

Abkürzung	Behörde
BKAmt	Bundeskanzleramt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BW-F	Ministerium für Soziales und Integration, Baden-Württemberg
BW-J	Ministerium der Justiz und für Europa, Baden-Württemberg
BY-F	Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales
BY-I	Bayerisches Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration
BE-F	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Berlin
BE-J	Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, Berlin
BB-F	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, Brandenburg
BB-J	Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz, Brandenburg
HB-J	Senator für Justiz, Bremen
HH-F	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Hamburg
HE-F	Ministerium für Soziales und Integration, Hessen
MV-F	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung, Mecklenburg-Vorpommern
NI-F	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Niedersachsen
NW-F	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, Nordrhein-Westfalen
NW-J	Ministerium der Justiz, Nordrhein-Westfalen
RP-F	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz, Rheinland-Pfalz
RP-J	Ministerium der Justiz, Rheinland-Pfalz
SL-J	Ministerium der Justiz, Saarland
SN-J	Staatsministerium der Justiz, Sachsen
SH-F	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren, Schleswig-Holstein
TH-F	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
TH-J	Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz

4.9.2. Abkürzungsverzeichnis der zitierten Gesetze/Rechtstexte

Abkürzung	Gesetze/Rechtstexte
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Charta bzw. GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
BauGB	Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
EMRK	Europäische Konvention über Menschenrechte und Grundfreiheiten
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in der freiwilligen Gerichtsbarkeit

Abkürzung	Gesetze/Rechtstexte
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (a. F.)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
JGG	Jugendgerichtsgesetz
KRK	Abkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes
SchulG	Schulgesetz (des jeweiligen Landes)
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achstes Buch
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
Verf BW	Verfassung von Baden-Württemberg
Verf BY	Verfassung von Bayern
Verf BE	Verfassung von Berlin
Verf BB	Verfassung von Brandenburg
Verf HB	Verfassung von Bremen
Verf HE	Verfassung von Hessen
Verf MV	Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern
Verf NI	Verfassung von Niedersachsen
Verf NW	Verfassung von Nordrhein-Westfalen
Verf RP	Verfassung von Rheinland-Pfalz
Verf SL	Verfassung des Saarlandes
Verf SN	Verfassung von Sachsen
Verf SH	Verfassung von Schleswig-Holstein
Verf TH	Verfassung von Thüringen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

4.9.3. Abkürzungsverzeichnis Staatenbezeichnungen

Abkürzung	Staat
FR	Frankreich
DK	Dänemark
NL	Niederlande
ESP	Spanien
RUS	Russische Föderation
SAF	Südafrika

4.10. Quellenverzeichnis

a) Politische Gremien

aa) Bund und Länder

Denkschrift zur VN-Kinderrechtskonvention (als Bestandteil des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes), BT-Drs. 12/42, S. 29 ff.

Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, BT-Drs. 12/6000

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 13), BT-Drs. 13/8650

Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz), BT-Drs. 13/9723

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21), BT-Drs. 18/12357

Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen zur Änderung des Grundgesetzes, BR-Drs. 234/17

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung in Bezug auf Kinderrechte, Landtagsdrucksache 19/5710 (Hessen)

bb) Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

WD 3-3000-049/14: Ausarbeitung der WD „Kinderrechte in den Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (zit. WD-3-3000-049/14)

WD 3-3000-294/14: Ausarbeitung der WD „Kinderrechte im Grundgesetz - Zum Vorschlag des Aktionsbündnisses für Kinderrechte“ (zit. WD-3-3000-294/14)

WD 3-3000-226/17: Dokumentation der WD „Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz“ (zit. WD-3-3000-226/17)

Abschlussbericht der Bund-Länder-AG Kinderrechte

WD 9-3000-068/17: Sachstand „Zum Kindeswohl in Artikel 3 Absatz 1 UN-Kinderrechtskonvention“
(zit. WD-9-3000-068/17)

cc) Europäische Union, Europarat, Venedig-Kommission

Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02), ABI. EU Teil C vom 14.12.2007, S. 17

Stellungnahme N°713/2013 – CDL-AD (2014) 005 der Venedig-Kommission (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht): Bericht über den Schutz der Kinderrechte: Internationale Standards und nationale Verfassungen, angenommen auf der 98. Plenarsitzung am 21. und 22. März 2014 (zit. CDL-AD (2014) 005)

Handbook on European Law relating to the rights of the child, EU-Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2015 (zit. EU Handbook relating to the rights of the child)

dd) Vereinte Nationen (Ausschuss für die Rechte des Kindes)

General comment N°12 (2009): The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12 (zit. General comment N°12 (2009))

General comment N°14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3 para. 1), CRC/C/GC/14 (zit. General comment N°14 (2013))

Abschließende Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zum Dritten und Vierten Staatenbericht Deutschlands zur VN-Kinderrechtskonvention vom 25. Februar 2014, CRC/C/DEU/CO-3-4

ee) Ausland

Révision de l'article 22bis de la Constitution en vue d'y ajouter un alinéa concernant la protection de droits supplémentaires de l'enfant, Belgischer Senat, Drs. 3-265/3 vom 2. Dezember 2004

Révision de la Constitution. Révision de l'article 22bis de la Constitution, Belgisches Abgeordnetenhaus, Drs. 0175/005 vom 27. Mai 2008

Antrag der Abgeordneten Dr. Wittmann, Dr. Sonnberger, Angela Lueger, Ridi Steibl
Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, Nationalrat der Republik Österreich, Drs. 935/A XXIV. GP vom 11. Dezember 2009

THIRTY-FIRST AMENDMENT OF THE CONSTITUTION (CHILDREN) BILL 2012, Bill 78 of 2012, Ireland, Houses of the Oireachtas, vom 19. September 2012

Grunnlovsforslag 30, (2011–2012), Grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande, Norwegisches Stortinget, Dokument 12:30 (2011-2012), vom 28. September 2012

b) Bücher und Aufsätze

Aharon Barak, Human Dignity, Cambridge, 2015 (zit. *A. Barak*, Human Dignity)

Arnfinn Bårdsen, Barnekonvensjonen i Høyesteretts praksis, Oslo, 2016, abgerufen unter <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/artikler-og-foredrag/barnerettsdagen-2016.pdf>, (zit. *A. Bårdsen*, Barnekonvensjonen i Høyesteretts praksis)

Günter Benassi, Kinderrechte ins Grundgesetz – Alternativlos!, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2015, S. 24 ff. (zit. *G. Benassi*, ZRP 2015, S. 24 ff.)

Walter Berka/ Christoph Grabenwarter/ Karl Weber, Studien zur Kinderrechtskonvention und ihrer Umsetzung in Österreich im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Jugend für das Kinderrechte-Monitoring-Board, Wien, Dezember 2014 (zit. *W. Berka/ C. Grabenwarter/ K. Weber*, Studien)

Yuriy Fedorovich Bepalov, Die Rechte des Kindes in der Russischen Föderation und Probleme ihrer Ausübung, Moskau, 2019 (*Беспалов Ю. Ф.*, Права ребенка в Российской Федерации и проблемы их осуществления, Москва, 2019). (zit. *Y. F. Bepalov*, Die Rechte des Kindes in der Russischen Föderation)

Alan D. P. Brady, Children's Constitutional Rights: Past, Present and Yet to Come, Children's Rights Alliance Seminar, Dublin, December 2018, abgerufen unter <https://www.childrensrights.ie> (zit. *A. D. P. Brady*, Children's Constitutional Rights)

Miguel Cillero Bruñol, El Interés Superior del niño en el marco de la convencion internacional sobre los derechos del niño, Revista Justicia y Derechos del Niño N°1 (1999), S. 46 ff. (zit. *M. C. Bruñol*, El Interés Superior del niño)

Geraldine van Bueren, Children's Rights, in: *Daniel Moeckli, Sangeeta Shah & Sandesh Sivakumaran*, International Human Rights Law, 3rd Edition, Oxford, 2018 (zit. *G. van Bueren*, International Human Rights Law)

Ángela Figueruelo Burrieza, Garantías constitucionales de los derechos de los menores, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, ISSN 1699-1524, Núm. 21/1er Semestre 2013, S. 19 (zit. *A. F. Burrieza*, *Revista Europea de Derechos Fundamentales* 2013, S. 19)

Meda Couzens, *Le Roux v Dey* and Children's Rights Approaches to Judging, *PER/ Potchefstroom Electronic Law Journal (PELJ)* 2018 (21), abgerufen unter <https://journals.assaf.org.za> (zit. *M. Couzens*, *PELJ* 2018)

Hendrik Cremer, Kinderrechte und der Vorrang des Kindeswohls, *Anwaltsblatt (AnwBl.)* 2012, S. 327 ff. (zit. *H. Cremer*, *AnwBl.* 2012, S. 327 ff.)

Rosalind Dixon and Martha C. Nussbaum, Children's Rights and a Capabilities Approach: The Question of Special Priority, *Cornell Law Review* 97 (2012), S. 548 ff. (zit. *R. Dixon/ M. Nussbaum*, *Cornell Law Review* 2012, S. 548 ff.)

Oran Doyle, Family Autonomy and Children's Best Interests: Ireland, Bentham, and the Natural Law, *International Journal of the Jurisprudence of the Family* [2010], S. 55 ff., abgerufen unter Trinity College Dublin, <http://www.tara.tcd.ie> (zit. *O. Doyle*, *Family Autonomy and Children's Best Interests*)

Xavier Dupré de Boulois, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, 2018 (zit. *X. Dupré de Boulois*, *Droit des libertés fondamentales*)

Boris Safarovich Ebseev, Art. 15 Verf RUS in: *Valeriy Dmitrievich Zorkin*, *Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation*, 3. Aufl., Moskau, 2013 (Эбзеев Б. С., в: Зорькин В. Д., Комментарий к Конституции Российской Федерации, Москва, 2013) (zit. *B. S. Ebseev*, *Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation*)

Michael Freeman, Article 3 (Children's Best Interests), in: *André Alan, Johan Vande Lanotte, Eugene Verhellen, Fiona Ang, Eva Berghmans and Mieke Verheyde*, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden/ Boston, 2007 (zit. *M. Freeman*, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*)

Adrian Friedman, Angelo Pantazis and Ann Skelton, Chapter 47 – Children's Rights, in: *Stuart Woolmann and Michael Bishop*, *Constitutional Law of South Africa*, 2nd Edition, Kapstadt, 2013 (zit. *A. Friedman, A. Pantazis und A. Skelton*, *Constitutional Law of South Africa*)

Christine Hofmann-Dennhardt, Kinderrechte ins Grundgesetz – warum?, *Familie, Partnerschaft, Recht (FPR)* 2012, S. 185 ff. (zit. *C. Hofmann-Dennhardt*, *FPR* 2012, S. 185 ff.)

Rainer Hofmann und Philipp B. Donath, Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, im Auftrag des Deutschen Kinderhilfswerks e.V., 2017 (zit. *R. Hofmann/P. Donath*, Gutachten)

Hans Jarass und Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 15. Aufl., München, 2018 (zit. *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz)

Gregor Kirchhof, Die Kinderrechte des Grundgesetzes, NJW 2018, S. 2690 ff. (zit. *G. Kirchhof*, NJW 2018, S. 2690 ff.)

Natalya Vyacheslavovna Kravchuk, Die besten Interessen des Kindes: Inhalt des Verständnisses und sein Platz in der Familiengesetzgebung Russlands (Кравчук Н. В., Наилучшие интересы ребенка: содержание понятия и его место в семейном законодательстве России), Aktuelle Probleme des russischen Rechts 2017 N°5 (78), S. 97 ff. (zit. *N. V. Kravchuk*, Die besten Interessen des Kindes)

Hanneretha Kruger, The Protection of Children's Rights to Self-Determination in South African Law with Specific Reference to Medical Treatment and Operations, PER/ Potchefstroom Electronic Law Journal (PELJ) 2018 (21), abgerufen unter <https://journals.assaf.org.za> (zit. *H. Kruger*, PELJ 2018)

Peter Leyland, The Constitution of the United Kingdom, 3rd Edition, Oxford and Portland, Oregon, 2016 (zit. *P. Leyland*, The Constitution of the United Kingdom)

Sandra Liebenberg, Direct constitutional protection in South Africa, in: *Danwood Mzikenge Chirwa and Lilian Chenwi*, The Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Africa, Cambridge 2016, S. 305 ff. (zit. *S. Liebenberg*, The Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Africa)

John Locke, Two Treatises of Government, Second Treatise, London, 1689 (New Edition, London, 1832) (zit. *J. Locke*, Two Treatises of Government)

Rony Eulalio López-Contreras, Interés Superior de los niños y niñas: Definición y contenido, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 13-1 (2015), S. 51 ff. (zit. *R. E. López-Contreras*, Interés Superior de los niños y niñas)

Conor O'Mahony, Falling Below Expectations: The 2012 Children Amendment, from Drafting to Referendum, Irish Political Studies (2016) 31, S. 252 ff. (zit. *C. O'Mahony*, Irish Political Studies (2016) 31, S. 252 ff.)

Suzie Navot, The Constitution of Israel, Oxford and Portland, Oregon, 2014 (zit. *S. Navot*, The Constitution of Israel)

Henning Radtke, Die Rechte von Kindern im Grundgesetz, DRiZ 2019, S. 56 ff. (zit. *H. Radtke*, DRiZ 2019, S. 56 ff.)

Anne-Catherine Rasson, Quelques réflexions autour de la liberté d'expression et du droit de participation des enfants, Jeunesse et Droit (JDJ) N°357, 2016, S. 19 ff. (zit. *A. Rasson*, JDJ 2016, S. 19 ff.)

Anne Rasson-Roland und *Anne-Catherine Rasson*, Les droits constitutionnels des enfants, in: *Marc Verdussen* et *Nicolas Bobled*, Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, Bruxelles, 2011, S. 1599 ff. (zit. *A. Rasson-Roland* und *A. Rasson*, Les droits constitutionnels en Belgique)

Dieter Reuter, Kindesgrundrechte und elterliche Gewalt, Berlin, 1968 (zit. *D. Reuter*, Kindergrundrechte und elterliche Gewalt)

Albie Sachs, The Strange Alchemy of Life and Law, Oxford, 2009 (zit. *A. Sachs*, The Strange Alchemy of Life and Law)

Richard Stone, Civil Liberties & Human Rights, 10th edition, Oxford, 2014 (zit. *R. Stone*, Civil Liberties & Human Rights)

Carmen Thiele, Art. 24 Rechte des Kindes, in: *Matthias Pechstein*, *Carsten Nowak* und *Ulrich Häde*, Frankfurter Kommentar zum EUV, zur GRC und zum AEUV, Band I, Tübingen, 2017 (zit. *Thiele* in *Pechstein/Nowak/Häde*, Frankfurter Kommentar)

Arnd Uhle, Kinder im Recht, Kinderrechte im Spiegel der Kindesentwicklung, Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte (PPG), Band 96, Duncker & Humblot, Berlin 2019 (zit. *Uhle*, Kinder im Recht, Kinderrechte im Spiegel der Kindesentwicklung, 2019)

Óscar Alzaga Villaamil u. a., Derecho Politico Español, Parte II, Derechos fundamentales y Órganos del Estado, 6. Aufl., Madrid, 2017 (zit. *Ó. A. Villaamil*, Derecho Politico Español)

Christian Waldhoff, Der positive und der negative Verfassungsvorbehalt, Baden-Baden, 2016 (zit. *C. Waldhoff*, Verfassungsvorbehalt)

Friederike Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl, Tübingen, 2015 (zit. *F. Wapler*, Kinderrechte und Kindeswohl)

Friederike Wapler, Verfassungsrechtliches Kurzgutachten zum Thema Kinderrechte ins Grundgesetz, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2017 (zit. *F. Wapler*, Kurzgutachten)

Reinhard Wiesner, Kinderrechte in die Verfassung?!, Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (ZKJ) 2008, S. 225 ff. (zit. *R. Wiesner*, ZKJ 2008, S. 225 ff.)