

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Gesetz zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz)

A. Problem

Kinder sind zwar nach geltendem Recht Träger von Grundrechten. Dennoch bestimmt sich das Verhältnis von Kindergrundrechten und Elternrecht im Grundgesetz einseitig vom Elternrecht her. Das Elternrecht ist in Artikel 6 Absatz 2 und 3 des Grundgesetzes (GG) mit einer starken Rechtsstellung in Gestalt eines Abwehrrechts und einer Institutsgarantie versehen, während die Kinder im Grundgesetz nur als Objekte der Pflege und Erziehung der Eltern genannt werden. Daher werden Reichweite und Grenzen der Grundrechte von Kindern in der grundrechtlichen Dogmatik nur innerhalb der Grenzen des durch Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG garantierten Elternrechts inhaltlich bestimmt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 29. Juli 1968 (BVerfGE 24, 119) festgestellt, dass Kinder selbst Träger subjektiver Rechte sind, dass sie selbst Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit sind. Das Grundgesetz in seiner jetzigen Fassung trägt dieser Entscheidung nicht hinreichend Rechnung. Es enthält keine explizite Feststellung des Rechts eines jeden Kindes auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit und auf Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Auch fehlt eine ausdrückliche Normierung der staatlichen Schutzpflicht gegenüber Kindern.

B. Lösung

Die Rechtsstellung der Kinder soll im Grundgesetz ausdrücklich verankert werden. Dazu wird in Artikel 6 GG ein neuer Absatz 2 eingefügt. Grundlage der vorgeschlagenen Formulierung sind die Prinzipien des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention, BGBl. 1992 II S. 122) mit den Rechten auf Schutz, Förderung und Beteiligung, Nichtdiskriminierung und Kindeswohlvorrang.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen

Für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen und für die sonstigen Kosten hat die Grundgesetzänderung keine unmittelbaren Folgen.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Gesetz zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Artikel 6 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Jedes Kind hat das Recht auf Beteiligung in allen Angelegenheiten, die es betreffen. Seine Meinung ist entsprechend seinem Alter und seiner Entwicklung in angemessener Weise zu berücksichtigen. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.“

2. Die bisherigen Absätze 2 bis 4 werden die Absätze 3 bis 5.

3. Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6 und wie folgt gefasst:

„(6) 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.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 23. April 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Eine ausdrückliche Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz beseitigt das optische Ungleichgewicht zwischen Eltern- und Kinderrechten im Text des Grundgesetzes und führt zu einem stärkeren Gewicht des Kinderrechts in der Abwägung zwischen Kinder- und Elternrechten.

Artikel 6 GG als „die grundlegende Verfassungsvorschrift für den Lebensbereich der Familie“ (BVerfGE 24, 119, 135) ist der richtige Standort für die Aufnahme von Kindergrundrechten. Auf der Grundlage von Artikel 6 GG hat das Bundesverfassungsgericht ein differenziertes, wohlaustriertes System der wechselseitigen Rechte und Pflichten im Dreiecksverhältnis Eltern-Kind-Staat entwickelt, in das sich die neu aufzunehmenden Kinderrechte möglichst harmonisch einfügen sollten. Insbesondere muss die Grundgesetzänderung so ausgestaltet sein, dass sie nicht zu einer materiellen Verschiebung des in Artikel 6 Absatz 2 und 3 GG angelegten komplexen Verhältnisses zwischen Elternrecht und Elternverantwortung einerseits und dem staatlichen Wächteramt andererseits führt. Das den Eltern zustehende fremdnützige Recht auf Pflege und Erziehung der Kinder sowie die korrespondierende Pflicht, diese stets am Kindeswohl auszurichten, sollen durch die Änderung ebenso wenig im Grundsatz tangiert werden wie die Schutzpflicht des Staates, zur Sicherung des Kindeswohls bei dessen Gefährdung einzugreifen. Diese Schutzpflicht ist insoweit subsidiär gegenüber dem Primat der Elternverantwortung, als sie darauf beschränkt ist, die Einhaltung der Grenzen des Elternrechts und die Erfüllung der Elternpflichten zu überwachen und im Falle der Grenzüberschreitung bzw. der Nicht- oder Schlechterfüllung zum Wohle des Kindes einzugreifen.

Die Einführung eines neuen Absatzes 2 in Artikel 6 GG ist geeignet, die an eine Grundgesetzänderung zu stellenden Anforderungen zu erfüllen. Vorbild für den neuen Absatz 2 ist die Regelung des Artikels 25 Absatz 1 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen. Zusätzlich wird in Anlehnung an die Regelung in Artikel 12 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention ein Recht des Kindes auf Beteiligung in Angelegenheiten, die es betreffen, vorgesehen. Danach soll die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife berücksichtigt werden.

Die Regelung verdeutlicht und stärkt die Rechte der Kinder, wie sie sich aus anderen verfassungsrechtlichen Vorschriften nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) ergeben, ohne die Elternrechte zu beschneiden oder vom Staat nicht Einzulösendes zu verlangen. Durch die Einfügung als neuer Absatz 2 nach Absatz 1 als wertentscheidender Grundsatznorm und vor den Absätzen 3 und 4, die das Verhältnis von Elternverantwortung und staatlichem Wächteramt regeln, wird die Subjektstellung des Kindes als Träger eigener Rechte im Verhältnis zu den Eltern und zum Staat auch in systematischer Hinsicht klargestellt. Denn die Voranstellung der Kinderrechte verdeutlicht, dass Elternrecht wie auch staatliches Wächteramt um der Kinder willen gewährt werden und keinen Selbstzweck darstellen. Das besondere Ver-

hältnis zwischen dem Vorrang der Elternverantwortung und dem staatlichen Wächteramt, wie es in dem geltenden Artikel 6 Absatz 2 und 3 GG geregelt ist, bleibt im Übrigen unberührt: Nach wie vor sind zunächst die Eltern und dann – im Falle des elterlichen Versagens oder der Verwahrlosung des Kindes aus anderen Gründen – der Staat verantwortlich dafür, dass die Rechte der Kinder beachtet werden.

Zur Unterstützung der Stärkung von Kinderrechten in Deutschland ist die Einrichtung der Institution einer Ombudsperson für Kinderrechte beziehungsweise einer oder eines Kinderbeauftragten geeignet. Eine solche Institution existiert in zahlreichen anderen europäischen Ländern, die entsprechend im European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) organisiert sind. Deutschland ist bislang dort nicht vertreten.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Zu Nummer 1

Mit Absatz 2 Satz 1 des Entwurfs wird zunächst das vom Bundesverfassungsgericht aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG hergeleitete Recht eines jeden Kindes auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit ausdrücklich festgeschrieben. Mit der Aufnahme eines Rechts auf Entwicklung wird dabei der Prozess des „Person-Werdens“ des Kindes, das heißt das allmähliche Hineinwachsen des Kindes in die Selbstbestimmungs- und Selbstverantwortungsfähigkeit, ausdrücklich in den Schutzbereich des Grundrechts einbezogen. Darüber hinaus werden mit der gewaltfreien Erziehung sowie dem Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung wesentliche Elemente einer am Kindeswohl orientierten Pflege und Erziehung der Kinder durch die Eltern verfassungsrechtlich festgelegt.

Das Kindeswohl, das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „die oberste Richtschnur der elterlichen Pflege und Erziehung“ (BVerfGE 60, 79, 88; 59, 360, 376) wie auch des staatlichen Handelns sein muss, wird durch die Gesamtheit dieser Bestimmungen erstmals im Wortlaut des Grundgesetzes näher konkretisiert. Diese Konkretisierung gilt zum einen für die Ausübung der nunmehr in Absatz 3 Satz 1 unverändert geregelten elterlichen Verantwortung: Ziel dieser Ausübung ist es, dem Kind den Schutz und die Hilfe zu gewähren, deren es bedarf, „um sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln, wie sie dem Menschenbilde des Grundgesetzes entspricht“ (vgl. BVerfGE 24, 119, 144). Zum anderen wendet sich die Konkretisierung des Kindeswohls in dem neuen Absatz 2 Satz 1 an den Staat, der immer dann, wenn die Eltern bei der Ausübung ihrer Elternverantwortung das Kindeswohl gefährden, zu dessen Sicherung verpflichtet ist.

Absatz 2 Satz 2 und 3 des Entwurfs greift die Vorgabe der UN-Kinderrechtskonvention aus Artikel 12 auf und stellt sicher, dass das Kind in allen Angelegenheiten, die es betref-

fen, zu beteiligen und die Meinung des Kindes in einer seinem Alter und seiner Entwicklung entsprechenden Weise zu beachten ist. Die Beteiligung der Kinder ist eine Verpflichtung der Eltern und der staatlichen Gemeinschaft. Das Partizipationsrecht ist damit ein Mittel zur Identifizierung der Kinderinteressen. Die Prüfung und Einbeziehung von Kinderinteressen ist bei kinderrelevanten Entscheidungen stets zu beachten.

Mit Absatz 2 Satz 4 des Entwurfs wird bestimmt, dass die staatliche Gemeinschaft die Rechte des Kindes achtet, schützt und fördert und für kindgerechte Lebensbedingungen Sorge trägt. Damit wird zum einen die staatliche Schutzpflicht gegenüber Kindern, wie sie nach geltendem Recht aus Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG hergeleitet wird, ausdrücklich normiert. Im Übrigen enthält die Regelung einen objektiven Förderungs- und Ordnungsauftrag zugunsten von Kinderrechten an die staatliche Gemeinschaft, das heißt an alle staatlichen Entscheidungsträger in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf Bundes- und auf Landesebene. Hierin liegt unter anderem auch ein Ordnungsauftrag an den Bundes- und Landesgesetzgeber, die grundrechtliche Gewährleistung des Rechts von Kindern auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit durch geeignete Maßnahmen auf Ebene des einfachen Rechts – z. B. im Kinder- und Jugendhilferecht und im Familienrecht – umzusetzen und zu vervollständigen.

Zu Nummer 2

Folgeänderung zu Nummer 1.

Zu Nummer 3

Der Begriff „unehelich“ wird von Betroffenen als diskriminierend empfunden und ist nicht mehr zeitgemäß. Er wird deshalb in Artikel 6 Absatz 5 GG in der derzeitigen Fassung (künftig Artikel 6 Absatz 6 GG) durch „nichtehelich“ ersetzt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.