Deutscher Bundestag **Drucksache 19/28138**

19. Wahlperiode 31.03.2021

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte

A. Problem und Ziel

Kinder sind Träger aller Grundrechte und gleichzeitig besonders schutzbedürftig. Aus dem Verfassungstext geht das bislang aber nicht explizit hervor. Um zu verdeutlichen, welch hohe Bedeutung Kindern und ihren Rechten in unserer Gesellschaft zukommt, sollen ihre Rechte als wesentliche staatliche Wertentscheidungen ausdrücklich im Verfassungstext verankert und dadurch besser sichtbar gemacht werden.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat erstmals im Jahr 1968 ausdrücklich betont, dass Kinder selbst Grundrechtsträger sind und Anspruch auf den Schutz des Staates haben (Beschluss vom 29. Juli 1968, 1 BvL 20/63, 31/66 und 5/67, BVerfGE 24, 119 ff.). Das Kind ist ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG). Daraus hat das Gericht abgeleitet, dass das Wohl des Kindes den Richtpunkt für den Auftrag des Staates bildet, über die Pflege und Erziehung der Kinder durch die Eltern zu wachen. In der Folge hat eine ständige Rechtsprechung die Grundrechte von Kindern im Lichte ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit anerkannt.

Der Text des Grundgesetzes erwähnt die Grundrechte von Kindern dagegen nicht ausdrücklich. Bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat wurde zwar vorgeschlagen, in Artikel 6 Absatz 1 GG neben Ehe und Familie auch Kinder besonders zu schützen. Diese Erwägung wurde allerdings nicht umgesetzt (vergleiche dazu Hauptausschuss, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Bd. 14/I, 2009, S. 602). Auch die Gemeinsame Verfassungskommission hat sich darauf im Jahre 1993 nicht geeinigt (vergleiche Bundestagsdrucksache 12/6000, S. 55, 59 f.). Demgegenüber sind in nahezu allen Verfassungen der Bundesländer kindesspezifische Garantien geregelt.

Insbesondere vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen wird seit Längerem diskutiert, ob der Text des Grundgesetzes der herausragenden Bedeutung von Kindern für das Gemeinwesen und ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit gerecht wird oder ob die Grundrechte von Kindern auch im Verfassungstext besser sichtbar gemacht werden müssen (vergleiche zum Diskussionsstand und zu entsprechenden Gesetzesinitiativen G. Kirchhof, NJW 2018, 2960; F. Becker, Kinderrechte in die Verfassung? Zur Aufnahme eines Kindergrundrechts in die Verfassung, in: Kinder im Recht – Kinderrechte im Spiegel der Kindesentwicklung,

juris Lex QS
29042024 ()

herausgegeben von Arnd Uhle, Berlin 2019; Höfling, ZKJ 2017, 354; D. Bär, JAmt 2018, 375).

Die Koalition zwischen CDU, CSU und SPD hat sich für eine Änderung des Grundgesetzes entschieden. Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode sieht vor, die Kinderrechte in der Verfassung ausdrücklich zu verankern und dafür ein Kindergrundrecht zu schaffen. Wie ebenfalls im Koalitionsvertrag vorgesehen, haben Bund und Länder in einer Arbeitsgruppe „Kinderrechte ins Grundgesetz“ (Bund-Länder-Arbeitsgruppe) intensiv beraten, wie ein Kindergrundrecht formuliert werden kann. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat am 14. Oktober 2019 ihren Abschlussbericht vorgelegt (vergleiche www.bmjv.de/kinderrechteGG). Dieser Entwurf wurde auf der Grundlage der Regelungsvorschläge, welche die Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Ziffer 3 ihres Abschlussberichts aufgeführt hat, entwickelt.

B. Lösung

Die vorgeschlagene Grundgesetzänderung soll die Grundrechte von Kindern im Text des Grundgesetzes besser sichtbar machen. Kindesspezifische Aspekte wie das Kindeswohlprinzip und das Anhörungsrecht des Kindes sollen im Verfassungstext betont und dadurch die Rechtstellung von Kindern und Familien unterstrichen werden. Eine ausdrückliche Regelung verdeutlicht allen Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern, welch hohe Bedeutung Kindern und ihren Rechten in unserer Gesellschaft zukommt. Ihre Rechte sollen ebenso wie andere wesentliche staatliche Wertentscheidungen ausdrücklich in unserer Verfassung verankert werden.

Dabei ist aber stets zu beachten, dass Kinder nicht die einzigen Grundrechtsträger sind. Wenn ihre Grundrechte nunmehr ausdrücklich im Verfassungstext Erwähnung finden, sollen dadurch die grundrechtlichen Interessen anderer Personen nicht geringer veranschlagt werden. Insbesondere ist es ein Kernanliegen dieser Grundgesetzänderung, das Elternrecht und die Elternverantwortung nicht zu beschränken. Sie werden inhaltlich unverändert durch Artikel 6 Absatz 2 und 3 GG garantiert. Das bestehende wohl austarierte Verhältnis zwischen Eltern, Kindern und Staat soll durch die Änderung bewusst nicht angetastet werden. Unberührt bleibt damit auch der grundrechtliche Schutz des ungeborenen Lebens, wie er in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung seine Ausprägung gefunden hat.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat sich mit Formulierungen und Varianten zur Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz befasst und mögliche Regelungsvorschläge vorgelegt. Auf dieser Grundlage wurde für den Entwurf eine Formulierung gewählt, die sich harmonisch in das Grundgesetz einfügt, das Elternrecht und die Elternverantwortung ausdrücklich nicht beeinträchtigt und durch kindesspezifische Ergänzungen verdeutlicht, dass Kinder Träger eigener Grundrechte gegenüber dem Staat sind.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

juris Lex QS
29042024 ()

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten und wirtschaftliche Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

juris Lex QS
29042024 ()

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 31. März 2021

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte

mit Begründung und Vorblatt (Anlage).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 zu dem Gesetzentwurf eine Stellungnahme nicht beschlossen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

juris Lex QS
29042024 ()

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte

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

Dem Artikel 6 Absatz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist, werden die folgenden Sätze angefügt:

„Die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder einschließlich ihres Rechts auf Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten sind zu achten und zu schützen. Das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen. Der verfassungsrechtliche Anspruch von Kindern auf rechtliches Gehör ist zu wahren. Die Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

juris Lex QS
29042024 ()

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Kinder sind Träger aller Grundrechte des Grundgesetzes. Aus dem Verfassungstext geht das allerdings bislang nicht explizit hervor. Ausdrücklich geregelt sind vielmehr nur das Familiengrundrecht in Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) sowie die Schulgrundrechte in Artikel 7 GG, die dem besonderen Schutzbedarf minderjähriger Kinder dienen (vergleiche Britz, JZ 2014, 1069, 1073). Artikel 6 Absatz 5 GG normiert zudem ein Grundrecht für nichtehelich Geborene (Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Artikel 6 Rdnr. 77; Britz, JZ 2014, 1069, 1073). Um zu verdeutlichen, welch hohe Bedeutung Kindern und ihren Rechten in unserer Gesellschaft zukommt, müssen ihre Rechte als wesentliche staatliche Wertentscheidungen ausdrücklich in der Verfassung verankert werden.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat erstmals in seinem Beschluss vom 29. Juli 1968 (1 BvL 20/63, 31/66 und 5/67, BVerfGE 24, 119 ff.) betont, dass Kinder selbst Grundrechtsträger sind und Anspruch auf den Schutz des Staates haben (ähnlich zum Beispiel schon D. Reuter, Kindesgrundrechte und elterliche Gewalt, S. 81). Das Kind ist ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 GG.

Eine bloße Klarstellung, dass Kinder ebenso wie Erwachsene Träger von Grundrechten sind, würde jedoch zu kurz greifen. Vielmehr ist allgemein anerkannt, dass ihr grundrechtlicher Schutz Besonderheiten Rechnung tragen muss (vergleiche nur Radtke, DRiZ 2019, 56). Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass Kinder sich noch in der Persönlichkeitsentwicklung befinden und deshalb auch ein spezifisches Schutzbedürfnis haben. Auch benötigen Kinder regelmäßig Unterstützung und Schutz, wenn sie ihre Rechte in Anspruch nehmen (Radtke, a.a.O. S. 57). Mit zunehmender Selbständigkeit des Kindes nimmt dieses Bedürfnis ab.

Weil Kinder ihre Persönlichkeit noch entwickeln, vermittelt die Verfassung auch kindesspezifische Grundrechte, namentlich das Entwicklungsgrundrecht und das Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung. So hat das BVerfG die Anerkennung der Elternverantwortung und der damit verbundenen Rechte in ständiger Rechtsprechung damit gerechtfertigt, dass das Kind als Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 GG des Schutzes und der Hilfe bedarf, um sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit zu entwickeln, wie sie dem Menschenbilde des Grundgesetzes entspricht (BVerfGE 107, 104, 117 m. w. N.). Dieses Entwicklungsgrundrecht des Kindes ergänzt demnach das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und begründet insbesondere Schutz- und Fürsorgepflichten. Aus Artikel 2 Absatz 1 GG in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG folgt nach der Rechtsprechung des BVerfG zudem das Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung (BVerfGE 133, 59, 73 ff.). Als subjektives Gewährleistungsrecht des Kindes verpflichtet es den Staat, nach Möglichkeit sicherzustellen, dass ein Kind kindeswohlgerechte Pflege und Erziehung tatsächlich und gerade von seinen Eltern erfahren kann. Dieses Grundrecht hat insbesondere Bedeutung bei staatlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Fremdunterbringung eines Kindes sowie bei der staatlichen Unterstützung von Eltern in ihrer Erziehungsfähigkeit (vergleiche Britz, JZ 2014, 1069, 1072 f.).

Die Ziele des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (VN-Kinderrechtskonvention), den Rechten des Kindes Aufmerksamkeit und Geltung zu verschaffen, sie zu beachten, zu schützen und zu gewährleisten sowie staatliches und elterliches Verhalten am Wohl des Kindes zu orientieren, lassen sich unter Berücksichtigung der umfangreichen Rechtsprechung auch aus dem Grundgesetz ableiten. Voraussetzung dafür ist aber, dass diese Kinderrechte hinreichend bekannt sind und nicht übersehen oder missverstanden werden (vergleiche hierzu auch Benassi/Eichholz, DVBl 2017, 614, 615).

Jedoch verpflichten weder die VN-Kinderrechtskonvention noch das übrige Völkerrecht dazu, Kinderrechte in nationale Verfassungen aufzunehmen (vergleiche den Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter

juris Lex QS
29042024 ()

2.1.1.5; Dederer, Kinderrechte auf internationaler und supranationaler Ebene. Bestandsaufnahme und Ausblick, in: Kinder im Recht – Kinderrechte im Spiegel der Kindesentwicklung, herausgegeben von Arnd Uhle, Berlin 2019). Jedoch hat der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes gefordert, der VN-Kinderrechtskonvention Vorrang vor einfachem Bundesrecht einzuräumen – zum Beispiel durch Aufnahme der VN-Kinderrechtskonvention in das Grundgesetz. Zugleich hat der Ausschuss begrüßt, dass die Verfassungen der meisten Länder in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen Kinderrechte enthalten (vergleiche die Abschließenden 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, Absatz 10).

Deshalb will diese Grundgesetzänderung die Grundrechte der Kinder besser sichtbar machen und auf diese Weise verdeutlichen, welch hohe Bedeutung Kindern und ihren Rechten in unserer Gesellschaft zukommt (vergleiche zu diesem Aspekt einer Grundgesetzänderung auch Coester, Die Rechtsposition des Kindes im Verfassungsrecht, in: Heilmann/Lack, Die Rechte des Kindes, Festschrift für Ludwig Salgo zum 70. Geburtstag, S. 1320; Benassi, ZRP 2015, 24 ff.; Hofmann/Donath, Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, S. 30, 42, 43). Die Rechte von Kindern sollen ebenso wie andere wesentliche staatliche Wertentscheidungen ausdrücklich in unserer Verfassung benannt werden. Dabei ist aber stets zu beachten, dass Kinder nicht die einzigen Grundrechtsträger sind. Wenn ihre Grundrechte mit diesem Entwurf im Text des Grundgesetzes hervorgehoben werden, soll sich das verfassungsrechtliche Gewicht anderer Garantien nicht verringern.

Das gilt primär im Hinblick auf das Elternrecht nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 1, 2 und Absatz 3 GG (zum Folgenden vergleiche nur den Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter 2.1.1.6.; Radtke, a.a.O. S. 58 jeweils m. w. N.). Das Grundgesetz weist die primäre Gewährleistungszuständigkeit für die Entwicklung ihrer Kinder darin den Eltern zu. Diese Entscheidung beruht auf der Annahme, dass die Eltern von Natur aus bereit und berufen sind, die Verantwortung für die Pflege und Erziehung ihres Kindes zu übernehmen (vergleiche BVerfGE 24, 119, 150). Ziel, Inhalt und Methoden der elterlichen Erziehung liegen im Verantwortungsbereich der Eltern. Artikel 6 GG gibt ihnen konkrete Erziehungsziele nicht vor, der Verfassung liegt aber das allgemeine Erziehungsziel zu Grunde, wonach sich Kinder zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten entwickeln sollen. Die verfassungsrechtlichen Garantien zu Gunsten der Eltern sind funktional an das Kindeswohl gebunden. Erst wenn die Eltern das Wohl des Kindes gefährden, greift das Wächteramt des Staates nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG ein. Der Staat ist dann aber nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die Pflege und Erziehung des Kindes sowie Achtung und Schutz seiner Grundrechte sicherzustellen. Soweit es um die Trennung des Kindes von seinen Eltern als den stärksten Eingriff in das Elternrecht geht, ist diese allein unter den Voraussetzungen des Artikels 6 Absatz 3 GG zulässig. An dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage für das Verhältnis zwischen Eltern, Kind und Staat sollen die vorgeschlagenen Regelungen nichts ändern.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf basiert auf dem Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, welche die Bundesregierung, die Justizministerkonferenz und die Jugend- und Familienministerkonferenz eingerichtet hatten und die am 14. Oktober 2019 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat.

Der Entwurf sieht vor, in Artikel 6 Absatz 2 GG klarzustellen, dass Kinder Grundrechtsträger sind und nimmt kindesspezifische Ergänzungen vor, durch die ihre Rechte im Verfassungstext besser sichtbar gemacht werden.

Die Regelung in den neuen Sätzen des Absatzes 2 enthält vier Elemente:

– die Anerkennung der Grundrechtsberechtigung des Kindes (Absatz 2 Satz 3),

– das Kindeswohlprinzip (Absatz 2 Satz 4),

– ein Anhörungsrecht des Kindes (Absatz 2 Satz 5) sowie

– die Klarstellung, dass Elternrechte und -pflichten unberührt bleiben (Absatz 2 Satz 6).

Die gewählten Elemente greifen eng ineinander: Während der neue Satz 3 auf die einzelnen Grundrechte des Kindes abstellt, fasst Satz 4 diese Gewährleistungen im Begriff des „Kindeswohls“ zusammen und beschreibt ein Abwägungsgebot. Satz 5 flankiert das Kindeswohlprinzip und damit die Sätze 3 und 4. Satz 6 stellt ausdrücklich klar, dass die verfassungsmäßige Stellung der Eltern durch diese Garantien nicht verändert wird.

juris Lex QS
29042024 ()

Die Regelung verdeutlicht demnach die Grundrechte des Kindes, weitet sie aber im Verhältnis zu anderen Grundrechtsträgern nicht aus. Dazu orientiert sie sich eng an der Rechtsprechung des BVerfG. Zugleich knüpft die Regelung an die – schon nach geltendem Recht zu beachtenden – kindesspezifischen Garantien auf Landesebene, der VN-Kinderrechtskonvention sowie der EU-Grundrechtecharta an. Zugleich stellt die autonome Formulierung im Verfassungstext aber sicher, dass sich die Regelung in die Systematik des Grundgesetzes einpasst.

Als Regelungsstandort wird Artikel 6 Absatz 2 GG gewählt.

III. Alternativen

Ein Verzicht auf eine Grundgesetzänderung kommt nicht in Betracht. Kinderrechte werden im Text des Grundgesetzes nur dann besser sichtbar, wenn dieser geändert wird. Ebenso scheidet es aus, lediglich internationale Rechtsquellen in das Grundgesetz zu transformieren, anstatt die Kinderrechte dort autonom zu regeln. So sind zum Beispiel die Garantien der VN-Kinderrechtskonvention nur zum Teil grundlegender Art. Detailfragen der Mediennutzung, der Adoption, der Bildungs- oder Sozialpolitik sowie umfangreiche bereichsspezifische Schutzpflichten, wie sie Eingang in die VN-Kinderrechtskonvention gefunden haben, sind auf der Ebene des Grundgesetzes weder notwendig noch sinnvoll. Solche Regelungen sollen dem einfachen Gesetzgeber vorbehalten bleiben.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Er fügt sich in deren Rahmen ein, indem er Kinderrechte in Anlehnung an die dortigen Maßstäbe im Grundgesetz klarstellt.

VI. Gesetzesfolgen

Dieser Entwurf macht die bestehenden verfassungsrechtlichen Garantien des Kindes im Verfassungstext besser sichtbar, ohne dabei den materiellen Gehalt der grundrechtlichen Gewährleistungen, insbesondere im Verhältnis zu anderen Grundrechtsträgern, zu verändern. Das Verhältnis der grundrechtlichen Garantien auf Bundesebene zu den Landesgrundrechten bestimmt sich weiter nach den Artikeln 31 und 142 GG.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Entwurf soll es Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern erleichtern, die Kinderrechte in ihrer wertsetzenden Bedeutung zu beachten.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Indem er den hohen Stellenwert von Kindern und ihren Rechten für die Gesellschaft zum Ausdruck bringt, entspricht er dem Prinzip 5 der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie („Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern“) und trägt der Verankerung der Kinderbelange in der VN-Agenda 2030 mit den 17 Zielen für eine nachhaltige Entwicklung Rechnung.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes, der Länder oder der Kommunen. Mittelbare Auswirkungen sind ebenfalls nicht zu erwarten, weil der Entwurf auf in der Rechtsprechung geklärten Vorgaben beruht. Darüber hinaus sind Bund, Länder und Kommunen bereits einfachgesetzlich an die Vorgaben der VN-

juris Lex QS
29042024 ()

Kinderrechtskonvention gebunden. Bei der Durchführung von Unionsrecht gilt zudem auch jetzt schon die EU-Grundrechtecharta mit ihren Bestimmungen zu Kinderrechten.

4. Erfüllungsaufwand

Der Entwurf löst keinen Erfüllungsaufwand aus.

5. Weitere Kosten

Direkte oder indirekte Kosten für die Wirtschaft oder für das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Der Entwurf regelt die Grundrechte der Kinder unabhängig von deren Geschlecht und hebt ihre Bedeutung hervor. Für Verbraucherinnen und Verbraucher sind keine Auswirkungen zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Grundgesetzänderung kommt nicht in Betracht. Eine Evaluierung ist nach der Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben nicht erforderlich, da der Entwurf keine Kosten verursacht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Zu Absatz 2 Satz 3

Mit dem neuen Satz 3 werden die Grundrechtsberechtigung und das Entwicklungsgrundrecht des Kindes verankert. Wie in den übrigen Sätzen meint „Kinder“ alle Menschen bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres (vergleiche Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter 2.2.2.). Der nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gewährleistete Schutz des ungeborenen Lebens bleibt hiervon unberührt.

Satz 3 stellt klar, dass jedes Kind Grundrechte hat. Auf das Alter und die Reife des Kindes kommt es dabei nicht an. Die Formulierung erfasst ihre von Verfassung wegen geschützten Rechte. Um andere Rechte – insbesondere einfachgesetzlich normierte Rechte – geht es nicht. Gewährleistungsgehalt und Schranken der Grundrechte des Kindes, die in Bezug genommen werden, ergeben sich auch künftig aus dem Grundgesetz in Verbindung mit der Rechtsprechung des BVerfG. Soweit das Grundgesetz konkrete Festlegungen trifft, wie etwa zum Wahlalter in Artikel 38 Absatz 2 GG, bleiben diese naturgemäß unberührt. Auch soweit es um die Festlegung von Altersgrenzen geht, die im politischen Ermessen des Gesetzgebers liegen, bleibt dessen Gestaltungsermessen unberührt.

Die Formulierung „zu achten und zu schützen“ beschreibt die etablierten Grundrechtsfunktionen, die aus den Grundrechten folgen (vergleiche nur Jarass, a.a.O. Vorbemerkung vor Artikel 1 Rdnr. 2). „Achten“ bezieht sich auf die klassische Abwehrfunktion der Grundrechte als Begrenzungen staatlicher Eingriffsbefugnisse. Der Begriff „schützen“ zeichnet die bestehenden grundrechtlichen Garantien nach.

Zugleich bezieht die Formulierung ausdrücklich das Entwicklungsgrundrecht als kindesspezifisches Grundrecht ein. Die Entwicklung zu einer eigenständigen Persönlichkeit findet vornehmlich in den Lebensphasen Kindheit und Jugend statt. Kinder wachsen in die Selbstständigkeit, die sie als Erwachsene haben, erst hinein. Das Entwicklungsgrundrecht ist in der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt. Es ist inhaltlich mit der Menschenwürdegarantie des Artikel 1 Absatz 1 GG verknüpft (vergleiche BVerfGE 24, 119, 144), was für seine textliche Hervorhebung spricht. Die Wendung „einschließlich ihres Rechts“ soll aber verdeutlichen, dass kein neues Grundrecht eingeführt, sondern auf das vorhandene Entwicklungsgrundrecht Bezug genommen wird, wie es in der Rechtsprechung des BVerfG seine Ausprägung gefunden hat (vergleiche BVerfGE 24, 119, 144; BVerfGE 121, 69, 92; BVerfGE 133, 59 Rdnr. 42). Darin hebt das Gericht die zentrale Bedeutung von Autonomie und Sozialisation für die Persönlichkeitsentwicklung hervor. Der Entwicklungsaspekt wird mit unterschiedlichen Formulierungen gegenwärtig auch in einigen Verfassungen der Länder betont (Artikel 125 Absatz 1 Satz 2 Verfassung

juris Lex QS
29042024 ()

Bayern, Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 Verfassung Hessen, Artikel 24a Absatz 1 Verfassung Saarland und Artikel 10 Absatz 3 Satz 2 Verfassung Schleswig-Holstein).

Die Frage, wer diese Grundrechte ausübt oder geltend macht, gegen wen sie gerichtet sind und welchen Inhalt sie haben, ist davon zu trennen und soll durch die Neuregelung nicht berührt werden. Aus dem Wort „einschließlich" ergibt sich auch, dass die sonstigen verfassungsmäßigen Rechte des Kindes unberührt bleiben. Hierzu gehören sowohl die Grundrechte, die im Text des Grundgesetzes ausdrücklich benannt werden, als auch die durch die Rechtsprechung entwickelten, wie zum Beispiel das Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung der elterlichen Pflege und Erziehung (vergleiche BVerfGE 133, 59 Rdnr. 44).

Zu Absatz 2 Satz 4

Der neue Satz 4 verankert das Kindeswohlprinzip auf Verfassungsebene und enthält ein an staatliche Stellen gerichtetes Gebot, dieses angemessen zu berücksichtigen. Obgleich im Verfassungstext nicht ausdrücklich erwähnt, ist das Kindeswohl nach der Rechtsprechung des BVerfG als „wesensbestimmender Bestandteil" des Artikels 6 Absatz 2 GG (BVerfGE 133, 59 Rdnr. 49) schon jetzt Richtschnur der Elternverantwortung (BVerfGE 107, 104, 117 m. w. N.; ständige Rechtsprechung). Innerhalb dieses Rahmens dürfen die Eltern „Ziel, Inhalt und Methoden" ihrer Erziehung selbst festlegen. „Konkrete Erziehungsziele sind ihnen von Verfassungs wegen nicht vorgegeben" (BVerfGE 107, 104, 117). Werden die Eltern ihrer Verantwortung jedoch nicht gerecht und gefährden das Kindeswohl, darf und muss der Staat sein Wächteramt für das Kindeswohl aktiv wahrnehmen (vergleiche insbesondere § 1666 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB)), das heißt sicherstellen, „dass die Wahrnehmung des Elternrechts sich am Kindeswohl ausrichtet und dabei die Rechte des Kindes Beachtung finden" (BVerfGE 121, 69, 94). In dieser Funktion wird das Kindeswohl auch in den Verfassungen der Länder erwähnt (zum Beispiel Artikel 27 Absatz 5 Satz 2 Verfassung Brandenburg, Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 Verfassung Nordrhein-Westfalen, Artikel 25 Absatz 3 Verfassung Rheinland-Pfalz, Artikel 24 Absatz 2 Satz 1 Verfassung Saarland, Artikel 18 Absatz 2 Verfassung Thüringen).

Satz 4 nimmt die genannte Rechtsprechung des BVerfG auf und beruht textlich auf den Abwägungsformeln, die in Artikel 3 Absatz 1 VN-Kinderrechtskonvention und in Artikel 24 Absatz 2 EU-Grundrechtecharta enthalten sind. Zugleich vereinfacht Satz 4 diese Abwägungsformeln sprachlich und passt sie terminologisch und systematisch in das Grundgesetz ein. Die nun eingeführte ausdrückliche Regelung basiert auf dem in der Grundrechtsdogmatik entwickelten Grundsatz der praktischen Konkordanz. Inhaltlich bestimmt sich das Kindeswohl in diesem verfassungsrechtlichen Sinne nach den verfassungsmäßigen Rechten des Kindes, die in Satz 3 genannt sind (vergleiche zum geltenden Recht Coester, a.a.O. S. 16; Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl, S. 131 f. 168, 169 ff., 496 f.). Satz 4 verzichtet darauf, „öffentliche und private Stellen beziehungsweise Einrichtungen" als Adressaten des Berücksichtigungsgebots zu nennen, wie es Artikel 3 Absatz 1 VN-Kinderrechtskonvention und Artikel 24 Absatz 2 EU-Grundrechtecharta tun. Wer grundrechtsverpflichtet ist, ergibt sich nach dem Grundgesetz vielmehr schon aus Artikel 1 Absatz 3 GG.

Das Abwägungsgebot des Satzes 4 erfasst demnach nur staatliches Verhalten. Die Eltern werden im Rahmen ihrer Autonomie wie bisher nicht unmittelbar an die Grundrechte des Kindes gebunden (vergleiche zum geltenden Recht nur Wapler, a.a.O. S. 497).

Das Wohl „des Kindes" kann sowohl ein Kind (zum Beispiel bei einer Gerichts- oder Verwaltungsentscheidung) als auch mehrere Kinder meinen (zum Beispiel bei einer abstrakt-generellen Regelung). Insoweit unterscheidet sich der verfassungsrechtliche vom familienrechtlichen Kindeswohlbegriff, der stets auf das einzelne Kind zugeschnitten ist.

Die Formulierung „angemessen berücksichtigen" verdeutlicht, dass es sich beim Kindeswohl um einen Belang handelt, der – wie schon bislang – mit gegenläufigen Interessen abgewogen werden muss. Zu diesen können insbesondere Grundrechtspositionen Dritter zählen. Kommt es zu einer solchen Kollision mit anderen Verfassungsnormen, ist diese wie bisher nach den Grundsätzen der praktischen Konkordanz in der Weise aufzulösen, dass beide Normen zu möglichst weitgehender Entfaltung kommen (vergleiche dazu nur Jarass, a.a.O., Einleitung Rdnr. 7 m. w. N.). Das neutrale Adverb „angemessen" stellt sicher, dass sich die Abwägung weiter nach diesen Grundsätzen vollziehen kann, ohne dass einem Grundrecht (mit Ausnahme der Menschenwürde) von vornherein ein abstrakt-genereller Vorrang einzuräumen wäre. Wie andere Grundrechte auch müssen die Grundrechte des Kindes in der Abwägung sowohl in ihrer abstrakt-generellen Bedeutung als auch in dem Maß berücksichtigt werden, in dem sie konkret betroffen sind.

juris Lex QS
29042024 ()

Zu Absatz 2 Satz 5

Der neue Satz 5 regelt das Anhörungsrecht von Kindern nach Maßgabe der bestehenden verfassungsrechtlichen Ansprüche. Diese ergeben sich aus Artikel 103 Absatz 1 GG und dem Rechtsstaatsprinzip (Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3 GG). Diese verfassungsrechtlichen Garantien sind Ausprägung des Menschenwürdeschutzes (vergleiche BVerfGE 55, 1, 6; BVerfGE 63, 332, 337). Sie stellen gleichsam das prozessuale „Urrecht“ des Menschen dar: Er darf nicht nur Objekt staatlicher Entscheidung sein, sondern soll als Subjekt Einfluss auf das Verfahren und sein Ergebnis nehmen können (so BVerfGE 107, 395, 409 zu Artikel 103 GG). Artikel 103 Absatz 1 GG regelt den Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht, der auch heute schon Kindern zusteht (BVerfGE 75, 201, 215). Darüber hinaus gewährleistet Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3 GG ein Recht auf ein faires Verfahren, das auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Artikels 103 Absatz 1 GG („vor Gericht“) gilt (BVerfGE 101, 397, 404 f. m. w. N.). Danach darf der Einzelne auch dort nicht zum bloßen Objekt staatlicher Entscheidung werden, wozu insbesondere die Möglichkeit gehört, vor einer Entscheidung, die seine Rechte betrifft, zu Wort zu kommen, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können (BVerfGE 101, 397, 405). Das gilt insbesondere auch in Verfahren vor Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern und in Verwaltungsverfahren (BVerfGE 101, 397, 404 f.; BVerwG NVwZ 2001, 94, 95).

Wie schon im geltendem Recht ergänzt das Anhörungsrecht des Kindes verfahrensrechtlich das Kindeswohlprinzip, soweit ein Kind von einer staatlichen Entscheidung als individuelle Person betroffen ist (vergleiche BVerfG, Kammerbeschluss vom 18. Juli 2006, 1 BvR 1465/05, Rdnr. 29). Denn eine Entscheidung kann das Kindeswohl nur dann angemessen berücksichtigen, wenn sich die zur Entscheidung berufene Person hinreichende Kenntnis darüber verschafft hat, wie die Interessen des Kindes in dem konkreten Fall gerichtet sind. Dies zu ermitteln, ist die zentrale Funktion des Anhörungsrechts. Wenn dieses Anhörungsrecht nun neben dem Kindeswohl ausdrücklich im Text des Grundgesetzes benannt wird, trägt das diesem inneren Zusammenhang beider Garantien Rechnung und sensibilisiert die Rechtspraxis entsprechend.

Inhaltlich nimmt der Satz die verfahrensrechtlichen Garantien auf, die auch Kindern schon heute aus Artikel 103 GG und aus dem Rechtsstaatsprinzip von Verfassung wegen zustehen.

Der staatsgerichtete Anspruch auf rechtliches Gehör kommt weiter auch dann zum Tragen, wenn der Staat sein Wächteramt nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG ausübt. Auch in Bezug auf das Elternrecht ändert Satz 5 die geltende Verfassungsrechtslage demnach nicht. So bleibt es bei den Anforderungen, die das Rechtsstaatsprinzip und Artikel 103 Absatz 1 GG an das einfache Recht stellen. Demnach ist es weiterhin Aufgabe des einfachen Rechts, das Anhörungsrecht des Kindes innerhalb der verfassungsrechtlichen Maßgaben für den jeweiligen Sachbereich auszugestalten. Beispiele für solche kindesspezifischen Anhörungsrechte finden sich in § 1626 Absatz 2 BGB (Einbeziehung des Kindes in Entscheidungen der elterlichen Pflege und Erziehung), § 1746 BGB (Einwilligung des Kindes in eine Adoption), § 159 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) und § 192 FamFG (persönliche Anhörung durch das Familiengericht), § 44 des Jugendgerichtsgesetzes (Vernehmung des jugendlichen Beschuldigten vor Anklageerhebung), § 3 Absatz 1 Satz 2 des Baugesetzbuchs (Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit bei Auslegung von Bauleitplänen) und § 8 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (Beteiligungsrecht in der Jugendhilfe).

Zu den vom einfachen Recht zu entscheidenden Fragen gehört es auch, ob ein Kind persönlich angehört werden muss oder die Beteiligung durch eine Vertretung erfolgen kann oder muss. Wenn eine Vertretung des Kindes durch die Eltern zulässig ist, hat der einfache Gesetzgeber ferner zu regeln, wie weit die Vertretungsbefugnis für ihr Kind reicht. Auch insoweit bleibt es bei der Ausgestaltungsbefugnis des einfachen Gesetzgebers, die ihm die Verfassung schon heute eröffnet (vergleiche dazu jüngst BVerfG, Kammerbeschluss vom 5. Juni 2019, 1 BvR 675/19).

Auch im Hinblick darauf, wie die Interessen des Kindes bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sind, belässt es die Neuregelung bei der gegenwärtigen Verfassungsrechtslage, die nach der Rechtsprechung des BVerfG vom Prinzip der wachsenden Autonomie des Kindes gekennzeichnet ist (vergleiche BVerfGE 59, 360, 382 und Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter 2.5.3.1.). Maßgeblich ist, dass die staatliche Stelle im Ergebnis das Wohl des Kindes im Sinne von Satz 4 angemessen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt.

juris Lex QS
29042024 ()

Zu Absatz 2 Satz 6

Der neue Satz 6 stellt ausdrücklich klar, dass die vorstehenden Grundrechte des Kindes die primäre Verantwortung der Eltern nicht verändern, insbesondere in Umfang und Wirkungsweise. Soweit die Grundrechte des Kindes und die Grundrechte der Eltern im Einzelfall kollidieren sollten, ist dieser Konflikt weiterhin – wie auch in der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG – nach den Grundsätzen der praktischen Konkordanz in der Weise aufzulösen, dass beide Grundrechtspositionen zu möglichst weitgehender Entfaltung kommen. Im Verhältnis zum Staat weist das Grundgesetz die primäre Gewährleistungszuständigkeit für die Entwicklung ihrer Kinder („Erstverantwortung“) nach wie vor den Eltern zu (Artikel 6 Absatz 2 Satz 1, Absatz 3). Es bleibt dabei, dass das Wächteramt des Staates nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG erst und nur dann eingreift, wenn die Eltern das Wohl des Kindes gefährden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

juris Lex QS
29042024 ()

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333

juris Lex QS
29042024 ()