

Öffentliche Anhörung durch die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ vom 15.-17. Februar 2017

Stellungnahme des Deutschen Kinderschutzbundes Landesverband Hessen e.V. zum Thema „Kinderrechte“

I. Einleitung

Die Geschichte der Kinderrechte beginnt mit der Genfer Erklärung des Völkerbundes von 1924. Die UN-Kinderrechtskonvention aus dem Jahr 1989, in Kraft getreten am 02.09.1990, stellt bis heute die umfassendste und fortschrittlichste Sammlung von spezifischen Kinderrechten dar. Deutschland hat sie im Jahr 1992 ratifiziert und im Jahr 2010 auch den letzten Vorbehalt bezüglich der Stellung minderjähriger Flüchtlinge aufgegeben. In Deutschland hat diese Konvention den Rang sog. einfachen Rechts, steht also mit anderen Gesetzen auf derselben Ebene und damit unterhalb des Grundgesetzes. Nicht nur deswegen gibt es seit geraumer Zeit Bestrebungen, Kinderrechte in das Grundgesetz aufzunehmen. Mit dem Entschluss der Justizministerkonferenz vom 17.11.2016, die Umsetzung eingehend zu prüfen, haben sich die Chancen für die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz maßgeblich erhöht. Es überrascht nicht, dass dieser Anstoß aus den Reihen der Bundesländer kommt, denn die Bundesländer sind in diesem Bereich sehr viel weiter als der Bund. Hessen ist (mit Hamburg) eines von lediglich zwei Bundesländern, die Kinderrechte nicht in der Landesverfassung festschreiben. Die vom Hessischen Landtag eingesetzte Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" bietet nun die Chance, auch unsere Landesverfassung im Hinblick auf die Kinderrechte zu verbessern. Dabei ist nicht nur wichtig, *dass* die Kinderrechte in die Hessische Landesverfassung aufgenommen werden, sondern auch die Art und Weise, in der dies geschieht. Da bezüglich des „Ob“ bereits sowohl in den Fraktionen als auch in den Reihen der Vertreter der Zivilgesellschaft Konsens zu bestehen scheint, wird die Stellungnahme in diesem Punkt kurz ausfallen (II.) und sich sodann eingehend mit den Gewährleistungen einer optimalen Regelung (III.), ihrem Wortlaut gerade mit Blick auf bereits existierende Regelung in anderen Bundesländern (IV.) und ihrem Standort (V.) befassen. All dies orientiert sich an den Positionen der National Coalition Deutschland, dem Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Es handelt sich um einen Zusammenschluss zahlreicher Verbände, die sich den Interessen von Kindern und Jugendlichen verschrieben haben (u. a. Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband, Deutsches Kinderhilfswerk, Diakonie Deutschland, Deutscher Caritasverband, Unicef Deutschland). Die National Coalition ist zuletzt mit dem sog. Hamburger Appell vom 13.11.2016 für die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz in die Öffentlichkeit getreten:

http://www.netzwerk-kinderrechte.de/uploads/tx_news/Hintergrundpapier_Kinderrechte_ins_Grundgesetz.pdf

Im Folgenden ist im Einklang mit Art. 1 der UN-Kinderrechtskonvention stets nur von Kindern die Rede, Jugendliche sind stets ebenfalls gemeint. Dass unterschiedliche Altersgruppen unterschiedliche Bedürfnisse haben, ist selbstverständlich und gilt auch jenseits der im deutschen Recht klassischen Unterscheidung von Kindern und Jugendlichen, nämlich im Hinblick etwa auf Kleinkinder und Grundschulkindern.

II. Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung von Kinderrechten

Kinderrechte sind Menschenrechte. Es wäre aber ein Fehlschluss, deswegen zu glauben, Kinderrechte seien mit Menschenrechten – den bislang vorhandenen Grundrechten, wenn man es auf die deutsche Gesetzgebung bezieht – abgedeckt. Selbstverständlich kommt Kindern Menschenwürde zu, selbstverständlich steht ihr Leben unter staatlichem Schutz. Kinderrechte sind jedoch spezifische Rechte, die entweder für Erwachsene selbstverständlich sind und für Kinder (leider) nicht oder es sind Rechte, die nur für Kinder relevant sind. Dass sie irgendwo mitgehalten sind oder hineininterpretiert werden können, mag sein, aber rechtlich macht es einen großen Unterschied, ob etwas nur „mitgemeint“ ist oder ob es eine eigenständige Gewährleistung gibt. Wäre dies anders, bräuchte man außer Menschenwürde und Allgemeiner Handlungsfreiheit keine grundrechtlichen Gewährleistungen. Die Ausdifferenzierung hat immer eine Konkretisierung und Stärkung zur Folge, womit sie über eine symbolische Wirkung hinausgeht. Eigenständige Kinderrechte haben freilich *auch* eine symbolische Wirkung, die wiederum nicht geringzuschätzen ist. Die bereits erfolgte Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassungen von 14 Bundesländern belegt die große Überzeugungskraft der Sachargumente. In der EU-Grundrechte-Charta sind Kinder in Art. 24 ebenfalls als eigenständige Rechtssubjekte mit spezifischem Rechten anerkannt. Noch viel früher haben die Vereinten Nationen die Wichtigkeit der Kinderrechte erkannt. Auf dieser Ebene gab es seit 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Anstatt dem Trugschluss zu erliegen, damit sei auch für die Kinder alles zum Besten bestellt, haben die Vereinten Nationen in Gestalt der UN-Kinderrechtskonvention ein äußerst detailliertes Regelwerk geschaffen, das auf die Bedürfnisse der Kinder perfekt abgestimmt ist. Die Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung des Landes Hessen ist integraler Bestandteil der Umsetzung dieser Konvention.

III. Zentrale Gewährleistungen für Kinder in einer Neuregelung

Im Einklang mit den Vorschlägen der National Coalition können vier zentrale Themen und damit vier zentrale Gewährleistungen identifiziert werden:

1. *Anerkennung des Kindes als Subjekt und Träger eigener Rechte*
2. *Recht des Kindes auf Schutz und bestmögliche Förderung*
3. *Recht des Kindes auf Beteiligung und altersangemessene Berücksichtigung seiner Meinung*
4. *Vorrang des Kindeswohls bei allen Kinder betreffenden Entscheidungen*

Zu 1.

Die Anerkennung als Träger eigener Rechte bedeutet eine Abkehr davon, Kinder nur als Anhängsel zu sehen und die Rechte der Kinder letztlich zu Elternrechten zu machen. So wichtig Eltern für Kinder sind, so wichtig ist es auch, dass Kinder eigene Interessen haben, die zumindest stets in Betracht gezogen werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht erkennt die Subjektstellung von Kindern zwar in ständiger Rechtsprechung an. Eine Normierung hat aber Signalfunktion.

Zu 2.

Dass Kinder zu schützen sind, ist sicherlich allgemein konsensfähig und bedarf keiner näheren Begründung. Kinder bedürfen des besonderen Schutzes von Staat und Gesellschaft viel mehr als Erwachsene, die – zumindest in den meisten Situationen und Fällen – gut für sich selbst sorgen können. Schutz von Kindern weist hierbei Besonderheiten auf und ist ein Ziel von gesteigerter Dringlichkeit. Für die Förderung der Fähigkeiten und Interessen von Kindern gilt dasselbe. Es müssen massive

Anstrengungen unternommen werden, um allen Kindern altersgerechte Förder- und somit Bildungschancen anzubieten. Hierzu müssen zielgerichtet Ressourcen eingesetzt und Qualitätsstandards eingehalten werden.

Zu 3.

Das Recht von Kindern auf Beteiligung/Partizipation scheint weitaus weniger selbstverständlich zu sein als etwa ihr Recht auf Schutz. Hier schließt sich der Kreis auch insofern, als Beteiligung etwas ist, das man einem Träger eigener Rechte eher zugesteht als jemandem, der Rechte nur von anderen ableiten kann. Die Beteiligung von Kindern kann auch unbequem sein bzw. für unbequem gehalten werden. Das macht sie aber nicht weniger wichtig. Die Meinung von Kindern wird schon heute vielfach berücksichtigt, etwa in familienrechtlichen Verfahren. Aber es sind noch Verbesserungen möglich. Der Zusatz, dass dies in altersangemessener Form geschehen sollte, zeigt, dass der Teilhabe von Kindern kein naives Konzept zugrunde liegt, das die Interessen und Fähigkeiten von Kindern überschätzt. Für eine lebendige Demokratie ist es grundlegend, rechtzeitig ein Fundament für die Wahrnehmung legen, dass die eigene Meinung etwas zählt und dass man nicht machtlos ist.

Zu 4.

Der Vorrang des Kindeswohls hat nicht nur, aber vor allem im Kinder- und Jugendhilferecht sowie im Familienrecht eine große Bedeutung. Kindeswohl ist selbstverständlich ein wertungsabhängiger Begriff, und ein Vorrang des Kindeswohls vor anderen Interessen löst nicht jeden schwierigen Fall. Er bietet aber eine wichtige argumentative Stütze für Entscheidungen zum Wohle des Kindes auch in den seltenen Fällen, in denen das Elterninteresse und das Kindeswohl im Widerstreit stehen. Wenngleich die Bedeutung im Bundesrecht größer ist als im Landesrecht, wäre eine solche Regelung in der Hessischen Landesverfassung nicht gegenstandslos. Zudem könnte Hessen eine Vorreiterrolle übernehmen, was den Gewährleistungsumfang der zu erwartenden neuen Regelung im Grundgesetz betrifft. Nachdem Hessen bislang gar keine Kinderrechte in der Verfassung hatte, wäre das eine erfreuliche Trendwende.

IV. Formulierungsvorschläge

Beim Vergleich der 14 Landesverfassungen, in denen Kinderrechte vorkommen, ergeben sich wichtige Unterschiede in erster Linie im Hinblick auf den Gewährleistungsumfang. Formulierungsunterschiede, die identische Gewährleistungen betreffen, sollten nicht überschätzt werden. Bei einer Durchsicht der Landesverfassungen fallen zunächst einige sehr allgemeine, rein symbolische Formulierungen auf (Art. 125 Abs. 1 der Bayerischen LV beginnt mit: „Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes“). Am häufigsten finden sich in den anderen Landesverfassungen der Schutzauftrag und die Förderung. Als vorbildlich hervorzuheben ist die Betonung der rechtlichen Subjektstellung von Kindern in Art. 10 Abs. 3 LV Schleswig-Holstein, ähnlich Art. 27 der Brandenburgischen LV. Die jüngste – und knappste – Formulierung deckt hingegen nur einen Teil der wichtigen Inhalte ab, so heißt es in Art. 2a der Baden-Württembergischen LV: „Kinder und Jugendliche haben als eigenständige Persönlichkeiten ein Recht auf Achtung ihrer Würde, auf gewaltfreie Erziehung und auf besonderen Schutz.“ Dies ist letztlich nur eine etwas ausführlichere Formulierung des allgemeinen Schutzauftrags. Die Beurteilung von Kindern als eigenständige Persönlichkeiten ist nicht dasselbe wie die ausdrückliche Anerkennung von Kindern als Träger subjektiver Rechte. Hier fehlen ebenso die Förderung wie die Erwähnung von Teilhabe oder Kindeswohl.

Bis auf die nicht unerheblichen Redundanzen ist die Formulierung in Art. 6 der LV Nordrhein-Westfalen ein gelungenes Beispiel für die Aspekte Schutz und Förderung:

„(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.“

Die Subjektstellung kommt am besten in der LV Mecklenburg-Vorpommern zum Ausdruck. Dort findet sich in Art. 14 Abs. 4 zudem die Teilhabe – wenn auch nicht als subjektives Recht –, was nur in wenigen Landesverfassungen der Fall ist:

„(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.“

Das Kindeswohl als Rechtsbegriff spielt allein der Saarländischen LV eine Rolle. Dort ist zwar kein Vorrang des Kindeswohls normiert, es wird aber der staatliche Schutzauftrag in Art. 24 Abs. 2 eigens betont:

„(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.“

Nach alledem erscheint es wichtig, dass Hessen eine eigene Regelung findet. Gleichzeitig wäre es wenig hilfreich, diese Aufgabe ohne Rückgriff auf die bereits bestehenden Regelungen in anderen Bundesländern anzugehen. **Handlungsleitend sollte die möglichst umfassende Erfassung der zentralen Punkte Subjektstellung, Schutz und Förderung, Beteiligung sowie Vorrang des Kindeswohls sein.** Redundanzen sollten vermieden werden. Was Schutz und Förderung anbelangt, ist Artikel 6 der LV Nordrhein-Westfalen ein guter Ausgangspunkt, wenn man den zweiten Absatz reduziert und mit dem ersten Absatz verbindet. Formulierungsvorschlag für Hessen:

„Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit sowie auf besonderen Schutz und besondere Förderung durch Staat und Gesellschaft.“

Für Teilhabe und Subjektstellung – und zwar nicht nur auf allgemeiner, sondern auf dezidiert rechtlicher Ebene – könnte Art 14 Abs. 4 der LV Mecklenburg-Vorpommern als Vorbild dienen. Formulierungsvorschlag für Hessen:

„Kinder sind Träger von Rechten. Land, Gemeinden und Kreise fördern die Teilhabe von Kindern an der Gesellschaft.“

Der Vorrang des Kindeswohls findet sich in der erstrebenswerten Reinform nur in einem Vorschlag des Aktionsbündnis Kinderrechte (<http://www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de>). Formulierungsvorschlag für Hessen:

„Dem Kindeswohl kommt bei allem staatlichen Handeln, das die Rechte und Interessen von Kindern berührt, vorrangige Bedeutung zu.“

V. Standort von Kinderrechten in der Hessischen Verfassung

Die Frage, an welcher Stelle der Hessischen Landesverfassung die Kinderrechte normiert werden, sollte – mit einer sogleich zu erläuternden Ausnahme – nicht überbewertet werden: Vereinzelt wird eine Verortung bei den Gleichheitsrechten gefordert. Dies verfehlt aber den Sinn der Kinderrechte. Kinder sollen gerade anders als Erwachsene behandelt werden, weil sie sowohl körperlich als auch psychisch keine Erwachsenen sind. Zwar fordert der Gleichheitsgrundsatz nicht nur, Gleiches gleich zu behandeln, sondern auch Ungleiches ungleich. Der Schwerpunkt liegt aber auf der Gleichstellung im eigentlichen Sinn. So ist es auch kein Wunder, dass etwa in Art. 3 des Grundgesetzes Gruppen genannt werden, bei denen es letztlich darum geht, dass äußerliche bzw. oberflächliche Unterschiede bei richtiger Bewertung gar keine Unterschiede sind. Bei den Kindern ist das Gegenteil der Fall, es muss das Augenmerk gerade auf die Unterschiede zwischen Kindern und Erwachsenen gelenkt werden.

Eine Verbindung bietet sich an mit den bereits geregelten Elternrechten oder mit den zentralen Grundrechten. Die Stellungnahme orientiert sich im Folgenden der Einfachheit halber am aktuellen Verfassungstext und den aktuellen Nummerierungen der Artikel, obwohl insoweit von anderer Seite auch Veränderungen an den bestehenden Artikeln und ihrer Reihenfolge befürwortet werden. Eine Anbindung an Artikel 2 als Standort der Allgemeinen Handlungsfreiheit erscheint uns weniger geeignet als eine Verbindung mit Artikel 3, in dem die zentralen Grundrechte festgehalten sind. Artikel 4 stellt Ehe und Familie unter besonderen Schutz. Gegen eine gemeinsame Regelung mit den Kinderrechten spricht aber, dass Kinder eigenständige Persönlichkeiten sind, die besonderen Schutzes bedürfen – unabhängig davon, ob sie in einer Familie oder in einer anderen Gemeinschaft leben.

Der Deutsche Kinderschutzbund Landesverband Hessen betrachtet daher eine Regelung in Artikel 3a als vorzugswürdig. Kinder bedürfen der besonderen Aufmerksamkeit und erhalten diese durch die besondere Betonung eigenständiger Kinderrechte in Artikel 3a der zukünftigen Hessischen Landesverfassung.

Friedberg, 02.02.2017

Dr. Cornelius Trendelenburg

Schriftführer im Landesvorstand