



Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte BT-Drs.: 19/28138

I. Allgemeine Anmerkungen

CDU/CSU und SPD haben im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 vereinbart, Kinderrechte im Grundgesetz ausdrücklich zu verankern und ein Kindergrundrecht zu schaffen. Auf Grundlage des Abschlussberichts der hierfür eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kinderrechte ins Grundgesetz“ vom 14. Oktober 2019¹ beruht der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung.

Der Gesetzentwurf basiert auf der Annahme, dass der Text des Grundgesetzes zwar bisher Grundrechte von Kindern nicht ausdrücklich erwähnt, dass aber auch nach derzeitiger Verfassungsrechtslage Kinder vollumfänglich Grundrechtsträger sind und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine ausgefeilte Kasuistik enthält, die den Besonderheiten kindgerechten Grundrechtsschutzes Rechnung trägt.

Ziel des Gesetzentwurfes ist daher keine sachlich-inhaltliche Neuregelung und Umgestaltung, sondern die besondere Betonung kinderspezifischer Aspekte innerhalb des Verfassungstextes. Diese sollen unterstrichen und besser sowie prominenter sichtbar werden. Zentraler Aspekt ist dabei, das Elternrecht und die Elternverantwortung durch die Gesetzesänderung nicht zu beschränken und das bestehende wohl austarierte Verhältnis zwischen Eltern, Kindern und Staat unangetastet zu lassen.²

Erreicht werden soll dies, indem der bisherige Art. 6 Abs. 2 GG um vier weitere Sätze ergänzt wird, die ausweislich der Begründung folgende „Elemente“ enthalten:

- „die Anerkennung der Grundrechtsberechtigung des Kindes (Art. 6 Abs. 2 Satz 3 GG n.F.),
- das Kindeswohlprinzip (Art. 6 Abs. 2 Satz 4 GG n.F.),
- ein Anhörungsrecht des Kindes (Art. 6 Abs. 2 Satz 5 GG n.F.) sowie
- die Klarstellung, dass Elternrechte und -pflichten unberührt bleiben (Art. 6 Abs. 2 Satz 6 GG n.F.).“³

Das Anliegen des Gesetzentwurfes, sichtbarer zu machen, „welch hohe Bedeutung Kindern und ihren Rechten in unserer Gesellschaft zukommt“, teilen wir. Wir teilen auch die damit verbundenen Anliegen, bestehende Defizite in der Lebenssituation von Kindern zu beheben sowie allen Kindern die Entfaltung ihrer Potenziale und gute Lebenschancen zu eröffnen. Fraglich erscheint es uns allerdings, ob hierfür eine Änderung der Verfassung erforderlich ist.

Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf das wohl austarierte Verhältnis zwischen Eltern, Kindern und Staat nicht antasten möchte.⁴ Es hat sich bewährt, dass das Grundgesetz zuvörderst den

¹ Abrufbar unter: <http://www.bmjb.de/kinderrechteGG> (16.02.2021).

² Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20.01.2021, S. 2.

³ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20.01.2021, S. 7.

⁴ <https://www.dbk.de/presse/aktuelles/meldung/erzbischof-dr-heiner-koch-zur-frage-der-aufnahme-von-kinderrechten-in-die-verfassung>

Eltern das Recht auf Pflege und Erziehung zuweist und das Elternrecht als ein dem Kindeswohl verpflichtetes Recht begreift. „Dass in aller Regel den Eltern das Wohl des Kindes mehr am Herzen liegt als irgendeiner anderen Person oder Institution“⁵, ist unbestritten, auch wenn es beklagenswerte Ausnahmefälle gibt, die das in der Verfassung vorgesehene Eingreifen der staatlichen Gemeinschaft notwendig machen.

Wie nach der Vorstellung des Grundgesetzes kommt auch aus Sicht der katholischen Soziallehre den Eltern die wesentliche Rolle bei der Erziehung ihrer Kinder zu. „Die Liebe der Eltern, die sich in den Dienst ihrer Kinder stellen, weil sie ihnen dabei helfen wollen, das Beste aus sich zu machen, findet gerade in der erzieherischen Aufgabe ihre volle Verwirklichung.“⁶ Papst Franziskus betont: „Die Familie ist der Bereich der primären Sozialisierung, denn sie ist der erste Ort, wo man lernt, gegenüber dem anderen eine Stellung zu beziehen, zuzuhören, mitzufühlen, zu ertragen, zu respektieren, zu helfen und zusammenzuleben.“⁷

Wir begrüßen daher die im Gesetzentwurf vorgesehene Betonung der Erstverantwortung der Eltern. Auch die Wahl von Art. 6 Abs. 2 GG als Regelungsort erscheint uns plausibel. Dennoch stellt sich die Frage, ob die geplante Verfassungsänderung ihr selbst gestecktes Ziel erreichen kann, keine sachlich-inhaltliche Neuregelung, sondern lediglich die besondere Betonung bereits geltender kinderspezifischer Aspekte innerhalb des Verfassungstextes darzustellen.

II. Im Einzelnen

1. Regelungsbedarf

Es bestehen nach wie vor Zweifel, ob es einen Regelungsbedarf gibt. An der Grundrechtsfähigkeit von Kindern gibt es keinen Zweifel. Eine Abstufung der Grundrechtsträgerschaft abhängig vom Alter ist dem Grundgesetz fremd. Die Grundrechte sind und waren schon immer auch Kindergrundrechte.⁸ Auch hat das Bundesverfassungsgericht eine vielschichtige Kasuistik entwickelt, die den Besonderheiten beim Grundrechtsschutz von Kindern Rechnung trägt.

In der 17. Legislaturperiode lagen drei unterschiedliche Gesetzentwürfe vor, die sich ebenfalls mit der Einführung von Kinderrechten in die Verfassung beschäftigten. Hierzu fand am 26. Juni 2013 eine Sachverständigenanhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages statt, bei der alle juristischen Sachverständigen darin übereinstimmten, dass es eine grundrechtliche Schutzlücke, die für die Einführung von Kinderrechten sprechen würde, nicht gebe.⁹

Auch der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung geht von dieser Prämisse aus, nennt an vielen Stellen die bereits bestehenden grundrechtlichen Garantien zugunsten von Kindern und zitiert ausführlich die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung.

Anliegen der Verfassungsänderung ist eine Betonung bestehender Kinderrechte und keine inhaltliche Verfassungsmodifikation. Die Begründung des Gesetzentwurfs legitimiert die Notwendigkeit der Verfassungsänderung denn auch damit, die Rechte der Kinder müssten „als wesentliche staatliche Wertentscheidungen ausdrücklich in der Verfassung verankert werden“¹⁰. Eine

⁵ BVerfG, 19.02.2013, 1 BVL 1/11, Rn.: 49.

⁶ Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden, „Kompendium der Soziallehre der Kirche“, 2. Aufl. 2006, Ziffer 239.

⁷ Amoris laetitia, 276.

⁸ Bernhard Schlink, „Kinder finden ihren Schutz und ihre Freiheit in den Grundrechten, die das Grundgesetz enthält“, Stimme der Familie 4/2019, S. 12.

⁹ Eine Zusammenfassung der Sachverständigenanhörung ist abrufbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/45426229_kw26_pa_recht_kinderrechte-212880.

¹⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20.01.2021, S. 5.

Schutzlücke, die eine Grundgesetzergänzung erforderlich macht, sieht auch der Gesetzentwurf nicht.

Auch aus der UN-Kinderrechtskonvention ergibt sich keine Verpflichtung zu einer Ergänzung des Grundgesetzes. Wie bereits die Begründung des Gesetzentwurfs selbst klarstellt, sind die in der Konvention garantierten Kinderrechte bereits sämtlich im Grundgesetz enthalten und deren Verankerung auf Verfassungsebene von der Konvention nicht vorgeschrieben.

2. Regelungsort

Die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, das wohl austarierte Verhältnis zwischen Eltern, Kindern und Staat nicht anzutasten, ist zu begrüßen. Im Sinne dieser Vorgabe ist es gut nachvollziehbar als Regelungsstandort eine Ergänzung von Art. 6 Abs. 2 GG vorzusehen, womit bereits systematisch am bestehenden System primärer Elternverantwortung und subsidiärem staatlichem Wächteramt angeknüpft wird.

3. Regelungssystematik

Die Formulierung spezieller Kindergrundrechte stellt ein systematisches Problem dar. Sie kann dazu führen, dass entweder die Kindergrundrechte und die entsprechenden allgemeinen Grundrechte parallel anwendbar wären und zu einer Verstärkung dieser Rechte im Vergleich zu Erwachsenen führen könnten oder aber an sich einheitliche persönliche Schutzbereiche nach Altersgruppen aufgespalten¹¹ würden.

„Die historische Leistung des Grundrechtskatalogs liegt darin, dass die Grund- und Menschenrechte von ihrem Grundgedanken her umstands- und ausnahmslos für alle Menschen gelten.“¹² Dieser Schutz aller Menschen allein aufgrund ihres Menschseins war in der Verfassungsgeschichte nicht selbstverständlich und ist eine zu bewahrende Errungenschaft des modernen Verfassungsstaates.¹³ Kinder haben als Grundrechtsträger teil an dieser umfassenden Gewährleistung. „Es wäre bedauerlich, das klare Bekenntnis zur Gleichwertigkeit jedes menschlichen Individuums durch Ausdifferenzierungen abzuschwächen.“¹⁴ Dies gilt, zumal es nach Einführung spezieller Kindergrundrechte verfassungsrechtlich schwierig zu begründen wäre, warum nicht auch andere besonders schutzbedürftige Personengruppen spezielle Grundrechte erhalten sollten.¹⁵

Zu begrüßen ist daher, dass der Gesetzentwurf – von der Prämisse, die Verfassung inhaltlich gar nicht zu verändern, her konsequent – auf die Einführung einzelner Kinder-Sondergrundrechte verzichtet,¹⁶ stattdessen auf den bereits bestehenden verfassungsrechtlichen Schutz der Kinderrechte verweist und diese Problematik so zumindest teilweise vermeidet. Zumindest für den Anspruch auf rechtliches Gehör kommt es jedoch genau zu einer solchen Verdoppelung bzw.

¹¹ Zu einer solchen Relativierung und „Parzellierung“ vgl. Gregor Kirchhof, Kinderrechte in der Verfassung – zur Diskussion einer Grundgesetzänderung, ZRP 2007, S. 149 (151); ders., Kindeswohl und Grundgesetz – eine verfassungsrechtliche Analyse der Forderung, neue Kindergrundrechte in die Verfassung aufzunehmen, Stimme der Familie 4/2019, S. 9 (10).

¹² Friederike Wapler, Stellungnahme für den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zur Anhörung am 26.06.2013, S. 5.

¹³ Matthias Dantlgraber, Ulrich Hoffmann, „Sondergrundrechte für Kinder – wohlfeil, überflüssig, problematisch, Stimme der Familie 4/2019, S. 3,4.

¹⁴ Friederike Wapler a.a.O., S. 5.

¹⁵ Matthias Dantlgraber, Ulrich Hoffmann, a.a.O., S. 5

¹⁶ Zu entsprechenden Vorschlägen vgl. Gregor Kirchhof, Die Kinderrechte des Grundgesetzes, NJW 2018, S. 2690 (2691); ders., Kinderrechte in der Verfassung – zur Diskussion einer Grundgesetzänderung, ZRP 2007, S. 149 (150).

Parallelisierung; die übrigen Grundrechte der Kinder erfahren zumindest – genau das ist ja erklärtes Ziel der Verfassungsänderung – zwar keine Wiederholung, aber doch eine Betonung.¹⁷

4. Regelungswortlaut

Der künftige Art. 6 Abs. 2 Satz 3 GG spricht davon die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder „zu achten und zu schützen“. Nach der Begründung des Regierungsentwurfs soll diese Formulierung die etablierten Grundrechtsfunktionen beschreiben. „Achten“ beziehe sich auf die klassische Abwehrfunktion der Grundrechte als Begrenzungen staatlicher Eingriffsbefugnisse. Der Begriff „schützen“ zeichne die bestehenden grundrechtlichen Garantien nach.¹⁸

Die Wiederholung der Abwehrfunktion bereits anderweitig bestehender verfassungsmäßiger Rechte der Kinder führt zu einem Kindergrundrecht auf Achtung seiner Grundrechte. Eine solche wiederholende Regelung wäre jedoch untypisch im System des Grundgesetzes und müsste eigentlich als Betonung verstanden werden.¹⁹ Zwar wird in der Begründung des Gesetzentwurfs mehrfach angeführt, dass die Grundrechte der Kinder im Text des Grundgesetzes hervorgehoben würden, ohne das verfassungsrechtliche Gewicht anderer Garantien zu verringern.²⁰ Das erscheint aber nicht unproblematisch, wenn der Regelung nicht ein rein deklaratorischer Charakter beigemessen wird. Grundrechte sind einer Abwägung zugänglich. Kollidieren die Grundrechte verschiedener Personen, sind die divergierenden Positionen stets im Wege praktischer Konkordanz in einen Ausgleich zu bringen. Auf diese Weise wird ein schonender Ausgleich herbeigeführt, um die Grundrechte aller Beteiligten möglichst umfassend zur Geltung zu bringen. Wird eine Position nun besonders „hervorgehoben“, dann büßen gegenläufige Positionen fast schon zwangsläufig im Rahmen einer Abwägung an Gewicht ein.

Auch bei der ausdrücklich ausformulierten Schutzpflicht zielt der Gesetzentwurf ausweislich seiner Begründung nicht auf eine inhaltliche Veränderung, sondern will die bestehenden grundrechtlichen Garantien lediglich nachzeichnen. Allerdings bergen auch rein deklaratorische Verfassungsänderungen zumindest ein Risiko, auf das bereits in der zitierten Anhörung im Jahr 2013 hingewiesen wurde. Niemand weiß, wieviel Interpretationsspielraum ein geänderter Verfassungstext eröffnet. Schließlich setzen Textänderungen ein Indiz dafür, dass sich auch der Verfassungsinhalt geändert hat.²¹

Auf diese Weise könnten die geplanten Änderungen möglicherweise doch eine vom Gesetzentwurf nicht gewollte Auswirkung auf das verfassungsrechtliche Gewicht anderer Garantien haben und möglicherweise auch die an verschiedenen Stellen im Gesetzentwurf abgelehnte Verschiebung des wohl austarierten Verhältnisses zwischen Kindern, Eltern und Staat begünstigen.

Wir begrüßen, dass einer derartigen Entwicklung durch die Betonung der Erstverantwortung der Eltern im Gesetzestext entgegengewirkt werden soll.

Berlin, den 17.05.2021

¹⁷ Vgl. Gregor Kirchhof, Kinderrechte und Elternverantwortung im Grundgesetz, RuP 55 (2019), S. 351 (356).

¹⁸ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20.01.2021, S. 9.

¹⁹ So ausdrücklich Gregor Kirchhof, Kinderrechte und Elternverantwortung im Grundgesetz, RuP 55 (2019), S. 351 (356, 358).

²⁰ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20.01.2021, S. 6.

²¹ Matthias Jestaedt, Stellungnahme für den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zur Anhörung am 26.06.2013, S. 2.