

---

## Kinderrechte und Grundgesetz – eaf-Alternativvorschlag zum Erreichen der Zweidrittelmehrheit



---

Berlin, 19. Januar 2021

### Einleitung

Die Debatte um die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz war lange festgefahren, weil auf der einen Seite keine juristische Notwendigkeit für eine Verfassungsänderung gesehen, auf der anderen Seite eine Verfassungsänderung dringend angemahnt und um die Einführung eines umfassenden Kinderrechtekatalogs im Grundgesetz gerungen wurde. Es gab verschiedenste Gesetzesinitiativen, Anhörungen, Gutachten und Beschlussfassungen.<sup>1</sup> In der laufenden Legislaturperiode ist die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz Bestandteil des Koalitionsvertrages. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurde eingesetzt und veröffentlichte im Oktober 2019 ihren Abschlussbericht.<sup>2</sup>

Anfang Januar 2021 haben sich die Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD nun auf eine Formulierung geeinigt. Artikel 6 Absatz 2 des Grundgesetzes soll demnach folgendermaßen geändert werden: „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.“<sup>3</sup>

Die evangelische arbeitsgemeinschaft familie (eaf) begrüßt das Vorhaben und die Kompromissbereitschaft der Koalition, mit der Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz endlich ein politisches Signal zur stärkeren Beachtung und Umsetzung von Kinderrechten zu geben. Sie befürchtet jedoch, dass der Vorschlag der Koalition nicht die erforderliche jeweilige Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erreichen wird.

Die vorgeschlagene Formulierung ruft bereits den Widerstand der Opposition hervor: Sie falle hinter die UN-Kinderrechtskonvention und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück, es fehlten der besondere Schutz der staatlichen Ordnung und umfassende Beteiligungsrechte für Kinder.<sup>4</sup>

Die evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie (eaf) plädiert ebenfalls dafür, Kinder ausdrücklich unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung zu stellen und so ein neues Kindergrundrecht zu schaffen. Dadurch sollen die Interessen von Kindern künftig nicht mehr so leicht übergangen werden können. Die in der Verfassung bereits enthaltenen Grundrechte der Kinder, die mit Satz 1 und 3 des Kompromissvorschlags der Koalition besonders sichtbar gemacht werden, haben dazu bislang ganz offensichtlich nicht ausgereicht, wie die Erfahrungen in der Pandemie gezeigt haben<sup>5</sup>. Eine Stärkung der in der UN-Kinderrechtskonvention verankerten Kinderrechte durch die Wiederholung von ausgesuchten einzelnen Rechten im Verfassungstext hält die eaf jedoch für nicht zielführend: Dies gilt für das in Satz 2 des Koalitionsvorschlags enthaltene Kindeswohlprinzip ebenso wie für die aus Sicht der Opposition noch fehlenden Beteiligungsrechte. Die Krux liegt hier darin, dass jeder Versuch, mit einer deutschen Formulierung die entsprechende völkerrechtliche Rechtslage zu umschreiben, voraussehbar im parlamentarischen Verfahren von Verfassungsrechtsspezialist/innen auseinandergenommen und endlos diskutiert werden wird. Eine völkerrechtskonforme Einbettung der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention ins Grundgesetz ist rein sprachlich schon deshalb problematisch, weil die UN-Kinderrechtskonvention als Völkerrecht mit Rechtsbegriffen arbeitet, die dem deutschen Recht fremd und nicht ohne weiteres übersetzbar sind.<sup>6</sup> Die eaf befürchtet, dass ein solcher Versuch deshalb im parlamentarischen Verfahren – zumindest in der Kürze der verbleibenden Legislatur – scheitern wird.

Das aber ist aus Sicht der eaf – gerade angesichts der aktuell problematischen Situation von Kindern in der Pandemie – nicht hinnehmbar. Mit dem vorliegenden Papier legt sie deshalb einen Alternativvorschlag vor, der ein Kindergrundrecht etabliert, ohne mit den UN-Kinderrechten in Konflikt zu geraten und ohne die Stellung der Eltern gegenüber dem Staat zu schwächen. Mit der begleitenden Verankerung eines Staatsziels wird gleichzeitig ein „Kinder-Mainstreaming“ etabliert, das die staatliche Gemeinschaft auf die Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Rechte des Kindes verpflichtet und die in der Rechtspraxis längst überfällige ausreichende Anwendung und vollumfängliche Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland anstoßen soll.

## 1. Juristische Ausgangslage

Die Corona-Krise gilt als Brennglas für gesellschaftliche Missstände. Sie hat noch einmal deutlich gemacht, dass es um die Rechte von Kindern in Deutschland nicht so gut bestellt ist, wie es wünschenswert wäre. Die Lage der Familien stand zu Beginn der Pandemie nicht im Blickpunkt der Politik. Schulen und Kindertagesstätten blieben über mehrere Monate geschlossen, Eltern mussten die Betreuung und Beschulung ihrer Kinder größtenteils selbst übernehmen, auch wenn sie berufstätig waren. Kinder und Jugendliche gehörten zu den letzten Gruppen, für die schrittweise Lockerungen nach dem ersten Lockdown beschlossen wurden. Die Rechte und Bedürfnisse von Kindern waren in dieser Zeit nicht das bestimmende Thema. In Familien mit Armutslagen entfiel zusätzlich die öffentliche Unterstützung in Form von kostenlosem Mittagessen in Schulen und Kitas, Hausaufgabenbetreuung und Zugang zu digitalen Medien.

Ein gesellschaftlicher Perspektivwechsel hin zu einer kinder- und familienfreundlicheren Gesellschaft ist deshalb aus Sicht der eaf dringend notwendig. Näher zu betrachten ist, inwiefern die rechtliche Stellung der Kinder dazu weiterentwickelt werden muss.<sup>7</sup>

### 1.1 Grundgesetz und Grundrechte

Juristisch sind Kinder durch das Grundgesetz bereits umfassend geschützt. Dass Kinder wie alle anderen Menschen Grundrechtsträger und damit Subjekte der Verfassung sind, ist verfassungsrechtlich nicht umstritten.<sup>8</sup> Allerdings liegt es in der Natur ihres Kindseins, dass sie erst nach und nach zu autonomen Menschen heranwachsen, die ihre Angelegenheiten selbst regeln und ihre Grundrechte selbst wahrnehmen können. Solange werden ihre Interessen von Erwachsenen vertreten. Das Grundgesetz verteilt diese Vertretungsmacht zwischen Eltern und Staat und gibt dem elterlichen Erziehungsrecht in diesem Verhältnis einen Vorrang.<sup>9</sup> Die Grundrechte von Kindern sind auch „einklagbar“.<sup>10</sup> Inwiefern sie hierbei vertreten werden müssen, ist eine Frage der Verfahrensfähigkeit Minderjähriger vor dem Bundesverfassungsgericht. Diese wird in der Regel bejaht, wenn Kinder oder Jugendliche im Einzelfall in der Lage sind, die Bedeutung und Tragweite ihrer Grundrechte zu verstehen.<sup>11</sup>

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus dem für alle Menschen geltenden Entfaltungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG) auch subjektive Kindergrundrechte ab.<sup>12</sup> Das Kind ist demnach Rechtssubjekt und Grundrechtsträger<sup>13</sup>.

Kinder haben also bereits „spezielle Grundrechte, welche gerade auf ihr Kindsein bezogen“<sup>14</sup> und durch das Grundgesetz geschützt sind, auch wenn sie mangels ausdrücklicher und allgemeinverständlicher Erwähnung im Text des Grundgesetzes nur „unter erhöhten Anforderungen an die juristischen Fähigkeiten von Rechtsanwendenden aus dem Grundgesetz abgeleitet werden können“<sup>15</sup>. Die Rechtsanwender/innen müssen zudem in der Lage sein, Art. 2 Abs. 1 GG kinderbezogen anhand der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) auszulegen. Dieser Gesichtspunkt – die kinderspezifische Auslegung von Art. 2 Abs.1 GG – wird in der juristischen Ausbildung aber nicht hinreichend gelehrt.<sup>16</sup> Das Grundgesetz ist völkerrechtsfreundlich auszulegen<sup>17</sup>, ohne dass jedoch sichergestellt ist, dass Normanwender/innen „die Kernbestimmungen der KRK kennen oder für den jeweiligen Fall für einschlägig halten und berücksichtigen“<sup>18</sup>. Das ist ohne Frage ein unbefriedigender Zustand, der offenbar mitursächlich dafür ist, dass Kinderrechte im Bewusstsein der Legislative, Exekutive und Judikative nicht in dem notwendigen Ausmaß präsent sind.

### 1.2 Kinderrechtskonvention und Kinderrechte

Deutschland hat die KRK ratifiziert. Eine rechtliche Verpflichtung, Kinderrechte in die Verfassung aufzunehmen, ergibt sich daraus nicht.<sup>19</sup> Zwar hat der Ausschuss für die Rechte des Kindes dies im Rahmen der Staatenberichte angeregt, die Empfehlungen dieses Kinderrechtsausschusses haben aber keine rechtsetzende oder bindende Wirkung. Es ist Deutschland somit freigestellt, auf welcher normhierarchischen Ebene die Kinderrechte umgesetzt werden.<sup>20</sup> Dies kann grundsätzlich auch über einfaches Recht geschehen. Eine solche Umsetzung ist mit dem Zustimmungsgesetz zur KRK im deutschen Recht bereits erfolgt. Damit gelten einige Regelungen wie beispielsweise das Kindeswohlprinzip aus Artikel 3 Abs. 1 KRK unmittelbar („self-executing“) im Rang eines Bundesgesetzes: Sie eröffnen damit Ansprüche, die von staatlichen Institutionen

bei Rechtssetzung und Rechtsfindung berücksichtigt werden müssen. Andere Regelungen der Konvention benötigen zuvor eine Umsetzung in nationales Recht.<sup>21</sup> Die KRK muss bei der Auslegung der Grundrechte besonders berücksichtigt werden.<sup>22</sup> Rechtliche Schutzlücken bestehen demnach nicht.<sup>23</sup> Dennoch gibt es auch hier ein Defizit in der Rechtsanwendung: Eine Untersuchung der Goethe-Universität Frankfurt am Main<sup>24</sup> hat ergeben, dass die Kinderrechte der KRK in einer Vielzahl gerichtlich entschiedener Fälle weder angewandt noch zur Auslegung des einschlägigen deutschen Rechts herangezogen wurden. Es erwies sich, dass Kinderrechte eher beachtet wurden, wenn sie in originär deutschen Normen festgeschrieben waren.<sup>25</sup>

### **1.3 Zu wenig Beachtung für das Verfassungsgut Kindergrundrechte**

Es scheint insgesamt weniger ein inhaltliches als vielmehr ein strukturelles Problem zu sein, dass die spezifischen Grundrechte von Kindern zwar in der Verfassung enthalten sowie durch verfassungsrechtliche Auslegung hinreichend ausgestaltet sind, ihre Anwendung in der Praxis aber nicht selten unterbleibt. Sinngemäß gilt dies ebenso für die in der KRK normierten Kinderrechte, die – wie erwähnt – unmittelbar anzuwenden sind. Es fehlt aus Sicht der eaf ein politisches und rechtliches Signal, um die Rechte des Kindes sowohl in das öffentliche Bewusstsein als auch in das Bewusstsein der Rechtsanwender/innen zu rufen.

## **2. Änderung des Grundgesetzes: Aus politischer Sicht notwendig, aus rechtlicher Sicht Zurückhaltung geboten**

Nach Ansicht der eaf ist es keine überzeugende Option, von dem Vorhaben, eine Grundgesetzänderung zur Stärkung von Kinderrechten vorzunehmen, vollständig Abstand zu nehmen. Dafür reicht die Argumentation – so richtig sie juristisch sein mag – dass die Rechte von Kindern bereits sowohl im Grundgesetz ausreichend verankert als durch die Geltung der UN-Kinderrechtskonvention auch bundesgesetzlich ausreichend normiert sind, nicht aus: Zur dringend notwendigen Veränderung des gesellschaftlichen Bewusstseins und der Rechtsanwendungspraxis erscheint ein verfassungsrechtlicher Hinweis und Appell aus politischer Sicht notwendig, selbst wenn er im Wesentlichen eine rechtlich nur klarstellende Wirkung haben sollte. Für die Wahrnehmung in der Gesellschaft macht es einen Unterschied, ob Kinderrechte explizit im Grundgesetz stehen oder nicht.

Eine Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz sollte nach Auffassung der eaf jedoch äußerst vorsichtig und zurückhaltend erfolgen, um rechtsdogmatische Probleme, Konflikte mit anderen Verfassungsrechten (wie dem Elternrecht) und völkerrechtlichen Verpflichtungen (beispielsweise aus der UN-Kinderrechtskonvention selbst) zu vermeiden.<sup>26</sup>

## **3. Warum eine Übernahme von Kinderrechten aus der UN-Kinderrechtskonvention ins Grundgesetz nicht zielführend ist**

Da alle in der UN-Kinderrechtskonvention normierten Kinderrechte in Deutschland rechtlich bereits verpflichtend angewendet werden müssen, ist die Aufnahme von Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention in das Grundgesetz grundsätzlich unnötig und wirft eine Menge Probleme auf:

- Für die Auslegung von Völkerrecht, wie der von Deutschland ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention, sind die authentischen Sprachfassungen maßgeblich, in denen die Konvention verabschiedet wurde. Deutsch gehört nicht dazu. Dieses Problem einer völkerrechtskonformen Einbettung ins Grundgesetz lässt sich an der von der Koalition in Satz 2 der vorgeschlagenen Formulierung bezüglich des „Wohl des Kindes“ aufzeigen. Sie lautet: „Das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen.“ Die Kritik, diese Formulierung bleibe hinter der Konvention zurück, resultiert daraus, dass bereits die amtliche deutsche Übersetzung der entsprechenden Passage umstritten ist und als zumindest missverständlich kritisiert wird. Alle Bemühungen, mit einer deutschen Formulierung die entsprechende völkerrechtliche Rechtslage zu umschreiben, könnten so eine vom Völkerrecht abweichende verfassungsrechtliche Auslegung hervorbringen, die Deutschland bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen aus der ratifizierten Kinderrechtskonvention in Schwierigkeiten bringen kann.
- Zudem stellt sich die Frage, welches die wichtigsten Kinderrechte der KRK sind, die einer nochmaligen Verankerung im Grundgesetz bedürfen. Hier scheiden sich die Geister: Im Bemühen, keines der wichtigsten Rechte unerwähnt zu lassen, aber auch keine zu langen Formulierungen vorzuschlagen, werden Worte gewählt, die verschiedene Aspekte vermeintlich zusammenfassen oder aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stammen und so vom Text der KRK abweichen.<sup>27</sup> Dies birgt die zusätzliche Gefahr, künftig eine von der KRK abweichende Verfassungsinterpretation von Kinderrechten zu generieren.
- Es entsteht das Risiko, durch Auswahl, Gewichtung und Aufnahme einzelner Kinderrechte eine Gefährdung des austarierten Grundrechtsgefüges herbeizuführen und damit unbeabsichtigte und unerwünschte Änderungen des Verfassungsinhaltes vorzunehmen.
- Gegen textlich umfangreiche Vorschläge spricht zudem, dass Verfassungstexte in aller Regel „bündig, knapp und einleuchtend das Wesentliche zur Sprache bringen“ sollten.<sup>28</sup> Werden die in der KRK normierten Kinderrechte in Teilen noch einmal textlich im Grundgesetz nachgezeichnet, kann dies zu kleinteiligen Formulierungen führen, die zu den kurzen und prägnanten Formulierungen der anderen Grundrechte im Gegensatz stehen. Denn eine Verfassung kann und soll lediglich grundlegende Strukturen und Wertungen für staatliches Handeln schaffen<sup>29</sup>, damit sich die Interpretation der Grundrechtsbestimmungen im Zuge gesellschaftlicher Veränderungen ebenfalls wandeln kann.

#### 4. eaf-Alternativvorschlag Teil 1: Ein Kindergrundrecht durch Einfügen des Wortes „Kinder“ in Art. 6 Abs. 1 GG

Die eaf schlägt deshalb vor, **das Wort „Kinder“ in Art. 6 Abs. 1 GG einzufügen**. Dieser lautet dann: „**Ehe, Familie und Kinder stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung**“.

##### 4.1 Kinder und Familienkontext

Vielfach wird kritisiert, dass Kinder in Artikel 6 GG nur als Regelungsgegenstand der Norm Erwähnung finden, aber nicht als Rechtssubjekte angesprochen werden.<sup>30</sup> Dem familiären Leitbild des Grundgesetzes entspricht es, Kinder als Bestandteil der Familie, die in erster Linie als umfassende Gemeinschaft von Eltern und Kindern gilt<sup>31</sup>, unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung gestellt zu sehen. Der Familienbegriff hat sich aber im Laufe der Zeit verändert und geweitet. Hierunter werden zunehmend auch Lebenspartnerschaften,

soziale Familienkonstellationen oder durch Verwandtschaft verbundene Gemeinschaften ohne minderjährige Kinder verstanden. Insbesondere im Kontext der Pflege werden beispielsweise Eltern mit erwachsenen Kindern oder einander pflegende Verwandte vom Familienbegriff umfasst. Insofern beinhaltet der erweiterte Familienbegriff nicht notwendig immer minderjährige Kinder<sup>32</sup>, so dass es gerechtfertigt erscheint, neben dem Begriff der Familie auch Kinder gesondert als Rechtssubjekte zu benennen. Umgekehrt sind dann neben in Familien lebenden Kindern auch Kinder, die außerhalb eines Familienkontextes leben, beispielsweise unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, ausdrücklich benannt.

#### **4.2 Grundrechtsträgerschaft und Fördergebot**

Damit wird zum einen die Grundrechtsträgerschaft von Kindern im Sinne einer Klarstellung<sup>33</sup> für jedermann sichtbar gemacht. Zum anderen werden Kinder explizit unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung gestellt. Die eaf erwartet, dass dadurch die Bindungswirkung der Kindergrundrechte für alle Grundrechtsverpflichteten im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG, nämlich Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung, betont wird<sup>34</sup> und ein Gebot, Kinder durch geeignete Maßnahmen vor Beeinträchtigungen zu schützen und durch staatliches Leistungshandeln zu fördern, entsteht.<sup>35</sup> Namentlich das Fördergebot sollte aus Sicht der eaf bei der Abwägung und dem Ausgleich mit anderen Belangen des Gemeinwohls dazu führen, den besonderen Schutz der Interessen von Kindern angemessen zu berücksichtigen.<sup>36</sup>

#### **4.3 Sprachliche Schlichtheit**

Dieser Formulierungsvorschlag genügt den Anforderungen einer äußerst zurückhaltenden rechtlichen Änderung, entspricht dem sprachlichen Duktus des Grundgesetzes, beinhaltet keine unnötige Nachzeichnung bereits normierter Rechte und bannt damit die Gefahr von widersprüchlichen Festlegungen oder unbeabsichtigten Schwächungen des Grundgesetzes. Auch für rechtliche Laien ist die Subjektstellung der Kinder sprachlich erkennbar.

### **5. Verfassungsrechtliche Balance zwischen Eltern, Kind und Staat wahren: Primäre Erziehungsverantwortung der Eltern bleibt bestehen**

Das bewährte und wohl austarierte Dreiecksverhältnis von Eltern, Kind und Staat wird nicht zu Lasten der Eltern verschoben, weil Ehe, Familie und Kinder künftig gleichermaßen unter den Schutz des Staates gestellt werden. Das neue Kindergrundrecht entsteht durch die Änderung von Artikel 6 Abs. 1 GG.

Artikel 6 Abs. 2 GG, der den Erziehungsvorrang der Eltern festlegt<sup>37</sup>, bleibt hingegen unverändert bestehen.

Der Regelungsort einer Verfassungsänderung ist insoweit bedeutsam, als bei der Auslegung von Gesetzen neben der Interpretation des Wortlauts auch die systematische Stellung einer Norm Bedeutung entfaltet.<sup>38</sup> Die Einfügung an der vorgeschlagenen Stelle innerhalb der Konstruktion des Art. 6 GG lässt nach Ansicht der eaf den Erziehungsvorrang der Eltern bestehen: Das Einfügen in Abs. 1 von Artikel 6 GG lässt die Reihenfolge Kindergrundrecht (Abs. 1), primäre Erziehungsverantwortung der Eltern (Abs. 2 S. 1) und nachrangiges staatliches Wächteramt (Abs. 2 S. 2)<sup>39</sup> entstehen bzw. bestehen und greift somit erkennbar nicht in das Dreieck Eltern, Kind und Staat ein. Der Vorschlag entspricht damit dem Ziel der eaf, kein polarisierendes Gegenüber

von Kinder- und Elternrechten, sondern eine das Kindeswohl sichernde Verknüpfung der Elternrechte mit den Kinderrechten zu erreichen.<sup>40</sup>

## 6. eaf-Alternativvorschlag Teil 2: Festschreiben eines Staatsziels in Art. 6 Abs. 5 GG (neu) als begleitende Strategie

Neben der Verankerung eines Fördergebotes für Kinder hält die eaf eine Verankerung der besonderen Verantwortung der staatlichen Gemeinschaft für kindgerechte Lebens- und Entfaltungsbedingungen im Grundgesetz für geboten.<sup>41</sup>

Als geeignete Maßnahme hierfür empfiehlt die eaf dem Gesetzgeber, begleitend ein entsprechendes Staatsziel im Grundgesetz festzuschreiben.

Die Wirkung von Staatszielbestimmungen erläutert Wapler<sup>42</sup> so: „Mit Staatszielbestimmungen werden dem Staat objektive Pflichten auferlegt, sie begründen jedoch keine subjektiven Rechte. Anders als Grundrechte verleihen sie den Menschen also keine einklagbaren Rechtsansprüche. Stattdessen verpflichten sie den Staat, die normierten Ziele anzustreben und nach Möglichkeit zu verwirklichen. (...) Gelegentlich können sie die Wirkung der Grundrechte verstärken bzw. ihren Schutzgehalt konkretisieren. (...) Überwiegend jedoch beschränkt sich die Wirkung allgemeiner Staatsziele darin, in rechtlichen und rechtspolitischen Abwägungsprozessen den normierten Zielen gegenüber anderen Zwecksetzungen ein gewisses verfassungsrechtliches Gewicht zu verleihen bzw. diese Ziele den rechtsetzenden und rechtsanwendenden Institutionen überhaupt bewusst zu machen.“

Demnach hätte selbst die schwächste Wirkung einer entsprechenden Staatszielverankerung den von der eaf befürworteten Effekt, die Rechte von Kindern in das Bewusstsein der Legislative und der Exekutive zu heben, ihnen Gewicht zu verleihen und in rechtlichen Abwägungen der Judikative Berücksichtigung zu finden. Aus Sicht der eaf ist dies ein grundlegender Schritt hin zu einer Gesellschaft, die künftig das Kindeswohl und nicht seine Gefährdung zum positiven Maßstab für das Handeln in Politik und Gesellschaft macht.<sup>43</sup>

### 6.1 Formulierungsvorschlag für ein Staatsziel

Die eaf schlägt dafür folgende Formulierung vor: **„Die staatliche Gemeinschaft fördert die tatsächliche Durchsetzung der Rechte des Kindes und wirkt auf kindgerechte Lebensbedingungen hin.“**

Diese Formulierung orientiert sich an der Formulierung von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und sollte nach Ansicht der eaf **vor Art. 6 Abs. 5 GG (der dann zu Abs. 6 würde) als Abs. 5 eingefügt** werden. Zugleich sollte die Gelegenheit ergriffen werden, im künftigen Abs. 6 von Artikel 6 GG im Sinne einer rein redaktionellen Änderung die Formulierung „Den unehelichen Kindern“ durch die Formulierung „Den Kindern von nicht miteinander verheirateten Eltern“ zu ersetzen.

## 6.2 Kinder-Mainstreaming, Kinderrechte als Pflichtstoff, Wertewandel

Analog zum aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG hergeleiteten Prinzip, bei allen Entscheidungen die unterschiedlichen Auswirkungen auf Männer und Frauen in den Blick zu nehmen (Gender-Mainstreaming)<sup>44</sup>, sollte aus dem neuen Staatsziel in Art. 6 Abs. 5 GG n. F. ein „Kinder-Mainstreaming“<sup>45</sup> und damit die Verpflichtung resultieren, bei allen Entscheidungen die Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche in den Blick zu nehmen.

Die Formulierung „fördert die tatsächliche Durchsetzung der Rechte des Kindes“ lenkt den Fokus (unter anderem) auf die in der UN-Kinderrechtskonvention verankerten Rechte des Kindes, ohne sie noch einmal in anderer Form oder in Auszügen neu zu formulieren oder zu gewichten und damit der Gefahr einer widersprüchlichen Auslegung auszusetzen. Sie verstärkt aber auch den Blick auf die Notwendigkeit, bereits normierte Rechte des Kindes in der Judikative und Exekutive tatsächlich zu beachten.

Die eaf geht davon aus, dass die Erwähnung der tatsächlichen Durchsetzung der Rechte des Kindes im Grundgesetz dazu führen wird, dass diese über den Umweg der Beschäftigung mit dem Grundgesetz, das zum Pflichtstoff des juristischen Studiums gehört, stärkeren Eingang in die juristische Ausbildung finden<sup>46</sup> und auch die UN-Kinderrechtskonvention als in Deutschland geltendes Recht unter Rechtsanwender/innen bekannter machen wird. Auch das öffentliche Bewusstsein für die Rechte von Kindern könnte dadurch eine wesentliche Stärkung erfahren.

Die Forderung „auf kindgerechte Lebensbedingungen hinzuwirken“ hat in erster Linie eine symbolische Wirkung<sup>47</sup>, die jedoch aus Sicht der eaf eine politische Signalwirkung für einen gesellschaftlichen Wertewandel entfalten kann.

## Fazit

Die in Deutschland geltenden Kinderrechte auf Entwicklung und Entfaltung, Schutz und Beteiligung und auf die Berücksichtigung relevanter Kindeswohlinteressen bei allen Maßnahmen, die Kinder und Jugendliche betreffen<sup>48</sup>, sind weitgehend unbekannt und werden von Legislative, Judikative und Exekutive nicht ausreichend berücksichtigt und umgesetzt. Deshalb ist es höchste Zeit, hier durch eine Grundgesetzänderung eine Wende einzuleiten.

Die politischen Maßnahmen während der Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen auf Kinder, Jugendliche und ihre Familien haben überdeutlich gezeigt, wie groß der Handlungsbedarf ist. Die Berücksichtigung der spezifischen, alters- und entwicklungsbedingten Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in unserer Gesellschaft ist unzureichend. Der Alternativvorschlag der eaf könnte dazu beitragen, dies zu ändern. Deutschland muss kinderfreundlicher und damit auch familienfreundlicher werden und die Rechte von Kindern besser umsetzen. Dann könnten auch unabhängig von Corona auftretende Fragen wie Diskussionen um Kinderlärm<sup>49</sup> oder Klagen gegen Bauleitplanungen, die gefahrlose Kinderwege beseitigen<sup>50</sup>, künftig anders verlaufen.



Die eaf spricht sich deshalb dringlichst dafür aus, noch in dieser Legislatur eine Grundgesetzänderung auf den Weg zu bringen, die als Signal und Startschuss für eine aktivere Politik für Kinder und Jugendliche zu verstehen ist. Dazu sind einfachgesetzliche Maßnahmen weiterhin notwendig.

Sie schlägt dazu vor, die Grundrechtsträgerschaft von Kindern durch die Aufnahme eines neuen Kindergrundrechts auf den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung durch Einfügen des Wortes „Kinder“ in Art. 6 Abs. 1 GG prominent sichtbar zu machen und in Kombination mit einem Staatsziel der tatsächlichen Durchsetzung von Kinderrechten und des Hinwirkens auf kindgerechte Lebensbedingungen ins Grundgesetz einzufügen. Das bewährte und wohlaustarierte Dreiecksverhältnis von Eltern, Kindern und Staat wird nicht angetastet.

Bei ernsthafter Erwägung aller Vorteile dieses eaf-Alternativvorschlags durch CDU/CSU, SPD, Bündnis90/Die Grünen, Die Linke und FDP, könnten die Belange von Kindern schon bald infolge des neuen Staatsziels im Sinne eines Kinder-Mainstreamings bei allen gesellschaftlichen und politischen Vorhaben auch außerhalb von Kinder-, Jugend- und Familienpolitik berücksichtigt werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 3- 3000 -012/20 zum Sachstand der Debatte.

<sup>2</sup> WD 3\_3000\_012/20 S. 3.

<sup>3</sup> ZEIT ONLINE, Berichterstattung vom 11.1.2021, „Koalition für Grundgesetzänderung zu Kinderrechten“, Verfügbar unter <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-01/kinderrechte-grundgesetz-union-spd-verhandlung-einigung> [12.01.2021].

<sup>4</sup> Pressemitteilung der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen „Kinderrechte im Grundgesetz: Fauler Kompromiss der Bundesregierung“ vom 12.01.2021; Pressemitteilung Die Linke „Kinderrechte stärken geht anders“ vom 12.01.2021

<sup>5</sup> Coronavirus und Kindeswohl – 4 Vorschläge für eine kindgerechte Familienpolitik in Zeiten der Pandemie; Pressemitteilung der eaf vom 30. April 2020.

<sup>6</sup> Vgl. zur Umstrittenheit der amtlichen deutschen Übersetzung: Wapler. (2017). Verfassungsrechtliches Kurzgutachten zum Thema „Kinderrechte ins Grundgesetz“ 2017, S. 3-6.

<sup>7</sup> Positionspapier der eaf „In Verantwortung für Kinder – für einen Perspektivwechsel in der Familienpolitik!“ 2016, S. 2.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Wapler. (2017) Kinderrechte ins Grundgesetz, DJI 2017, S.17 mit weiteren Nachweisen (m. w. N.).

<sup>9</sup> Vgl. Wapler a. a. O. S.23.

<sup>10</sup> Wapler a. a. O. S. 27/28.

<sup>11</sup> Wapler a. a. O. S. 28.

<sup>12</sup> Vgl. Donath. (2020). Corona und Kinderrechte, Forum Jugendhilfe 02/2020, S. 11.

<sup>13</sup> BVerfG Urteil vom 1. April 2008 – 1 BvR 1620/04 – RNr. 71.

<sup>14</sup> Donath. (2020). Corona und Kinderrechte, Forum Jugendhilfe 02/2020, S. 11.

<sup>15</sup> Donath. (2020). Corona und Kinderrechte, Forum Jugendhilfe 02/2020, S. 13; sinngemäß ebenso Benassi/Eichholz. (2017). Grundgesetz und Kinderrechte, in: Das Deutsche Verwaltungsblatt 2017,614, 615.

<sup>16</sup> Donath. (2020) Corona und Kinderrechte, Forum Jugendhilfe 02/2020, S. 11, 13, 14.

<sup>17</sup> Wapler, Akarkach & Zorob. (2017). Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland. Rechtsgutachten im Auftrag des BMFSFJ 2017, S. 4.

---

<sup>18</sup> Hofmann/Donath. (2017). Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, Deutsches Kinderhilfswerk 2017, S. 6.

<sup>19</sup> Vgl. Wapler. (2017). Kinderrechte ins Grundgesetz, DJI 2017, S.10; die gleiche Ansicht vertritt der Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kinderrechte ins Grundgesetz“ vom 14. Oktober 2019 unter Punkt 2.1.1.5. Innerstaatliche Geltung der KRK, S.22; ebenso Kirchhof. (2018). Die Kinderrechte des Grundgesetzes, in: NJW 37/2018, S. 2690, 2691 m. w. N.

<sup>20</sup> Vgl. Hofmann/Donath. (2017). Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, Deutsches Kinderhilfswerk e. V. 2017, S. 21. Verfügbar unter [https://kinderrechte-ins-grundgesetz.de/wp-content/uploads/2018/02/DKHW\\_Gutachten\\_KRiGG\\_Hofmann\\_Donath.pdf](https://kinderrechte-ins-grundgesetz.de/wp-content/uploads/2018/02/DKHW_Gutachten_KRiGG_Hofmann_Donath.pdf) [23.11.2020]

<sup>21</sup> Vgl. Wapler a. a. O. S. 21.

<sup>22</sup> Wapler. (2017). DJI 2017, S. 22, BVerfG Beschluss vom 5. Juli 2013 – 2 BvR 708/12 – RNr.21, Kirchhof. (2018). Die Kinderrechte des Grundgesetzes, NJW 37/2018, S. 2690.

<sup>23</sup> So das Ergebnis einer umfassenden Expertise im Auftrag der von der Bundesregierung mit der Erstellung des 15. Kinder- und Jugendberichts betrauten Sachverständigenkommission: Wapler. (2017). Kinderrechte ins Grundgesetz, DJI 2017 S. 54; Dantlgraber/Hoffmann. (2019). Sondergrundrechte für Kinder: wohlfeil, überflüssig, problematisch, Stimme der Familie 4/2019, S. 3; im Ergebnis ebenso Hofmann/Donath. (2017). Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, Deutsches Kinderhilfswerk e. V., 2017, S. 41: Die Autoren bescheinigen dem Grundgesetz weitgehend ausreichende Normen zur Umsetzung der KRK, monieren aber einen Umsetzungsmangel; ebenso Benassi. (2015). Kinderrechte ins Grundgesetz – alternativlos! ZRP 2015, 24 ff., der seine Forderung nach einer Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz nicht mit einer rechtlichen, sondern moralischen Verpflichtung und dem Erfordernis der Umsetzung der KRK begründet, wobei diese nach Rücknahme der deutschen Vorbehaltserklärung als in der Bundesrepublik „unmittelbar geltende Regelung“ bezeichnet wird.

<sup>24</sup> Hofmann/Donath. (2017) Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, Deutsches Kinderhilfswerk e. V. 2017. Die Erstellung des Gutachtens erfolgte im Rahmen eines Projekts der Koordinierungsstelle Kinderrechte des Deutschen Kinderhilfswerkes. Die Koordinierungsstelle Kinderrechte begleitet die Umsetzung der aktuellen Strategie des Europarates für die Rechte des Kindes (Sofia-Strategie 2016-2021) und wird gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

<sup>25</sup> Donath. (2020). Corona und Kinderrechte, in: Forum Jugendhilfe 02/2020, S. 13/14.

<sup>26</sup> So auch Donath. (2020). Corona und Kinderrechte, in: Forum Jugendhilfe 02/2020, S. 15.

<sup>27</sup> Bereits die missverständliche Übersetzung des Kindeswohlprinzips aus Art.3 KRK ins Deutsche („vorrangig“ für „primary consideration“ in der maßgeblichen englischen Originalfassung, was eher eine „besondere“ oder „tragende“ Erwägung bedeutet) bereitet Auslegungsprobleme, die durch eine darauf basierende abweichende deutsche Formulierung nur verschärft werden können, vgl. dazu auch Wapler. (2017). Verfassungsrechtliches Kurzgutachten zum Thema „Kinderrechte ins Grundgesetz“ 2017, S. 6.

<sup>28</sup> Benassi, Eichholz. (2017). Grundgesetz und Kinderrechte, in: Das Deutsche Verwaltungsblatt 2017,614, 619.

<sup>29</sup> Vgl. Wapler a. a. O. S. 12.

<sup>30</sup> Benassi. (2015). Kinderrechte ins Grundgesetz – alternativlos! ZRP 2015; 24.

<sup>31</sup> Vgl. BeckOK GG/Uhle 45. Ed. 15.11.2020, GG Art. 6 Rn. 14.

<sup>32</sup> Dies gilt weitgehend ebenso für den verfassungsrechtlichen Familienbegriff vgl. BeckOK GG/Uhle 45. Ed. 15.11.2020, GG Art. 6 Rn. 14-19.

<sup>33</sup> So auch der Vorschlag des Verfassungsrechtsausschusses des Deutschen Anwaltsvereins laut Dokumentation des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, in: WD 3 – 3000 – 226/17, S. 6/7.

<sup>34</sup> Vgl. BeckOK GG/Uhle 45. Ed. 15.11.2020, GG Art. 6 Rn. 20.

---

<sup>35</sup> Uhle a. a. O. Rn. 33.

<sup>36</sup> Uhle a. a. O. Rn. 35.

<sup>37</sup> Vgl. Wapler. (2017). Kinderrechte ins Grundgesetz, DJI 2017, S. 39.

<sup>38</sup> Wapler. (2017) Verfassungsrechtliches Kurzgutachten zum Thema „Kinderrechte ins Grundgesetz“, S. 14.

<sup>39</sup> Ähnlich argumentiert für eine ähnliche Lösung Wapler. (2017). Kinderrechte ins Grundgesetz, DJI 2017, S. 39. Siehe ebenso die Auffassung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe: Stehen die Kindergrundrechte am Anfang in der Reihenfolge Kindergrundrecht – Elternrechte – Wächteramt, prägen sie die Ziele von Elternverantwortung und Wächteramt und können demnach die Zuständigkeitsverteilung von Eltern und Staat in Abs. 2 nicht verschieben vgl. Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kinderrechte ins Grundgesetz“ vom 14. Oktober 2019 unter Punkt 3.2.2 Verankerung in Art. 6 GG, S. 115/116.

<sup>40</sup> Positionspapier der eaf „In Verantwortung für Kinder – für einen Perspektivwechsel in der Familienpolitik!, 2016, S. 6.

<sup>41</sup> Positionspapier der eaf „In Verantwortung für Kinder – für einen Perspektivwechsel in der Familienpolitik!, 2016, S. 14.

<sup>42</sup> Wapler. (2017). Verfassungsrechtliches Kurzgutachten zum Thema „Kinderrechte ins Grundgesetz“, S. 12 f.

<sup>43</sup> Positionspapier der eaf „In Verantwortung für Kinder – für einen Perspektivwechsel in der Familienpolitik!, 2016, S. 21.

<sup>44</sup> Hintergrundmeldung des BMFSFJ vom 19.02.2016: Gleichstellung und Teilhabe – Strategie "Gender Mainstreaming". Verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/gleichstellung-und-teilhabe/strategie-gender-mainstreaming/strategie--gender-mainstreaming-/80436?view=DEFAULT> [24.11.2020]

<sup>45</sup> Die Übertragung des Prinzips „Mainstreaming“ vom Bereich der Gleichstellung auf den Bereich der Kinderrechte wird beispielsweise für die Politik und Gesetzgebung der Europäischen Union diskutiert: vgl. Expert group of the impact of the Lisbon Treaty on Children’s Rights: Mainstreaming children’s rights in EU Policy, Legislation and Budget, S. 8, eurochild Discussion Paper February 2014. Verfügbar unter [https://www.cnape.fr/documents/document-paper\\_eurochild\\_mainstreaming-childrens-rights/](https://www.cnape.fr/documents/document-paper_eurochild_mainstreaming-childrens-rights/) [23.11.2020]; vgl. auch die Forderung der eaf im Positionspapier der eaf „In Verantwortung für Kinder – für einen Perspektivwechsel in der Familienpolitik!, 2016, S. 9.

<sup>46</sup> Vgl. Donath. (2020) Corona und Kinderrechte in: Forum Jugendhilfe 02/2020.

<sup>47</sup> Wapler a. a. O. S. 54.

<sup>48</sup> Positionspapier der eaf „In Verantwortung für Kinder – für einen Perspektivwechsel in der Familienpolitik!, 2016, S. 8.

<sup>49</sup> Um Klagen wegen Kinderlärms den Boden zu entziehen und die sehr uneinheitliche Rechtsprechung zu diesem Thema zu beenden, wurde im Jahr 2011 das Immissionsschutzgesetz geändert. Seitdem sind Geräuscheinwirkungen, die durch Kinder in Kindereinrichtungen wie Kita, Spielplatz usw. hervorgerufen werden, im Regelfall keine schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Immissionsschutzgesetzes. Vgl. z.B. Berichterstattung im Tagesspiegel: „Erwachsene für Kinderlärm“ am 26.05.2011. Verfügbar unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundesimmissionsschutzgesetz-erwachsene-fuer-kinderlaerm/4223098.html>. Diese Privilegierung gilt aber beispielsweise nicht für Lärm von Jugendlichen auf Bolzplätzen, so dass weiterhin auf Schließung solcher Einrichtungen geklagt wird. Vgl. z. B. Berichterstattung WAZ „Mühlheimer Anwohner klagen über Lärm auf saniertem Bolzplatz“ vom 15.06.2020. Verfügbar unter <https://www.waz.de/staedte/muelheim/muelheimer-anwohner-klagen-ueber-laerm-auf-saniertem-bolzplatz-id229314586.html> [18.01.2021]

<sup>50</sup> Der Hessische Verwaltungsgerichtshof versäumte in einem Baurechtsurteil aus dem Jahr 2015 nahezu vollständig, auf Kindesbelange einzugehen. Dies obwohl Eltern sich mit einem Normenkontrolleilantrag gegen einen Bebauungsplan für Büro- und Wohngebäude gewendet hatten, der ihrer Ansicht nach den gefahrlosen Weg zum angrenzenden Spielplatz für ihre Kinder beseitigte. Ein ausdrückliches Kindergrundrecht hätte möglicherweise zu einer ausführlicheren Begründung oder sogar zu einer anderen Entscheidung des VGH geführt, vgl. die Ausführungen bei Hofmann/Donath. (2017): Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, Deutsches Kinderhilfswerk 2017, S. 37, 38.