

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)68d

Freie Universität  Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner
Freie Universität Berlin
Arbeitsbereich Sozialpädagogik

An

Arnimallee 12
14195 Berlin

E-Mail Reinhard-Wiesner@t-online.de
Internet www.fu-berlin.de/sozialpaedagogik

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend
des Deutschen Bundestages

Berlin, den 18.1.2015

Herrn Paul Lehrieder, MdB

Platz der Republik 1

11011 Berlin

per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Öffentliche Anhörung zum Thema „Stärkung der Kinderrechte“

am 25. Januar 2016

hier: Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Lehrieder,

Zu den Anträgen

der Fraktion DIE LINKE: Kinderrechte umfassend stärken (BT-Drucksache
18/ 6042)

der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN: Kinder- und Jugendhilfe - Betei-
ligungsrechte stärken, Beschwerden erleichtern und Ombudschaften ein-
führen (BT-Drucksache 18/ 5103)

nehme ich wie folgt Stellung:



I. Vorbemerkung

Die Forderung nach einer umfassenden Stärkung der Kinderrechte wird nicht zuletzt auf dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention immer wieder erhoben und klingt auf Anhieb schlüssig und vorbehaltlos unterstützenswert. Bei näherem Hinsehen werden mit dieser Forderung ganz unterschiedliche Ziele verbunden.

Sie beziehen sich zum einen auf die individuelle Rechtspositionen des einzelnen Kindes und reichen dort von einer stärkeren Mit- und Selbstbestimmungsfähigkeit ("Kinder als Akteure") bis hin zu einer – über das der staatliche Wächteramt hinausreichenden - Erweiterung des staatlichen Eingriffsrechts in die elterliche Erziehungsverantwortung.

Dabei wird häufig ein Gegensatz oder doch ein Spannungsverhältnis zwischen Eltern- und Kindesrecht impliziert und mehr oder weniger offen behauptet, dass das Grundgesetz den Eltern gegenüber ihren Kindern eine zu starke Stellung verleihe. Die Interpretation des Elternrechts (als Elternverantwortung) durch das Bundesverfassungsgericht führt indes zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Kindern, Eltern und Staat: Das elterliche Erziehungsrecht aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG berechtigt die Eltern, ihre Kinder frei von staatlichen Einflüssen zu erziehen, begründet aber auch tiefgreifende Pflichten im Sinne einer umfassenden und jedenfalls bis zur Volljährigkeit bestehenden Verantwortung für das Kind. Der Staat tritt gem. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG als Wächter auf den Plan, sofern die Eltern den Schutz des Kindes nicht selbst gewährleisten können. Der notwendige Schutz richtet sich nach Art und Umfang an der Individualität des Kindes als Grundrechtsträger aus, wie sie sich in seiner Befindlichkeit, seinen Bedürfnissen und seinem Eigenwillen manifestiert.

Darüber hinaus wird mit der Forderung nach einer Verstärkung der Kinderrechte auch die strukturelle Mitverantwortung des Staates für ein gesundes

Aufwachsen von Kindern angesprochen, wie die Beseitigung von Kinderarmut, die bedarfsgerechte Ausstattung der Jugendämter unter die Verbesserung der Qualität kindlicher Bildung und Erziehung. Schließlich wird unter diesem Aspekt auch die Aufgabenverteilung im föderalen Staat, vor allem die Finanzverfassung des Grundgesetzes diskutiert.

Da die jeweiligen Zielsetzungen unterschiedliche Umsetzungswege erfordern, bedarf es einer jeweils spezifischen Betrachtung.

II. Kinderrechte in die Verfassung

Diese Forderung lässt sich aus einer (verfassungs)rechtlichen und einer politischen Perspektive betrachten.

Aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive ist es nicht erforderlich, spezielle Kinderrechte in das Grundgesetz aufzunehmen. Die Annahme, das Grundgesetz gewährleiste Kindern und Jugendlichen keinen hinreichenden Grundrechtsschutz, trifft nicht zu. Die Menschenrechte des Grundgesetzes sind so formuliert, dass sie grundsätzlich alle Personen unabhängig von ihrem Alter in ihren Schutzbereich aufnehmen. Damit ist (auch) jedes Kind von Geburt an „Subjekt der Verfassung“ und Träger aller Grundrechte. Dies ist auch Tenor der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Von der Inhaberschaft von Rechten ist aber die Ausübungsfähigkeit unterscheiden. So können bzw. dürfen Kinder nicht jedes Grundrecht bereits ab der Geburt selbst wahrnehmen, sondern müssen insoweit von erwachsenen Personen rechtlich vertreten werden. Der Grund dafür ist die besondere Situation des Kindes, die von einem Spannungsfeld aus Schutzbedürftigkeit und Autonomiestreben geprägt wird und damit auch Einfluss auf die Art und Weise Ausübung der elterlichen Erziehungsverantwortung hat. Das Kind wird im Verfassungsrecht nicht als unreif in einem statischen Sinn verstanden, sondern als Mensch, der aus der Unmündigkeit in ein



selbstbestimmtes Leben als Erwachsener hineinwächst. Seine eigene Perspektive gewinnt mit zunehmendem Lebensalter und wachsender Einsichtsfähigkeit an Gewicht. Verfassungsrechtlich betrachtet, gebietet es daher das allgemeine Persönlichkeitsrecht, die fortschreitende Autonomieentwicklung des Kindes anzuerkennen. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geben dem Kind folglich ein Recht auf den Schutz seiner Entwicklung zu einer selbstbestimmten Person im Sinne einer dynamischen Aneignung von Handlungsspielräumen. Die Frage, ob und inwieweit Kindern eigene Handlungskompetenzen zustehen sollten und ob bestehende Altersschwellen gerechtfertigt sind, ist indes keine Frage des Verfassungsrechts, sondern eine Frage des einfachen Rechts, wobei dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum eröffnet ist.

Auch aus der UN-Kinderrechtskonvention ergibt sich kein Änderungsbedarf. So kommen die Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen aus der UN-Kinderrechtskonvention im Grundgesetz in seiner derzeitigen Fassung hinreichend zum Ausdruck und sind vor deutschen Gerichten einschließlich des Bundesverfassungsgerichts einklagbar. Schutzlücken bestehen nicht. Eine Verfassungsänderung mit dem Ziel, die Grund- und Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen zu stärken, ist (auch) deshalb nicht erforderlich.

Dies gilt auch für die **Verankerung des Kindeswohlprinzips** als vorrangigem Abwägungsgebot. Angesichts des Umstands, dass das Kindeswohlprinzip über Art. 3 Abs. 1 KRK, Art. 7 BRK und bei der Anwendung von Unionsrecht auch über Art. 24 GrCh in Deutschland unmittelbare Wirkung entfaltet, ist eine Verfassungsänderung nicht notwendig. Dies gilt umso mehr, als die angemessene Berücksichtigung von Kindesinteressen bei staatlichem Handeln auch nach deutschem Verfassungsrecht ohne jeden Zweifel geboten ist.



Insgesamt ist die Feinjustierung des Dreiecksverhältnisses Eltern-Kind-Staat Aufgabe des einfachen Rechts, der Rechtspraxis und der Politik. Sie bedarf der dynamischen Anpassung an veränderte Lebensverhältnisse. Auf der verfassungsrechtlichen Ebene besteht hingegen keine Notwendigkeit, die eine oder andere Seite zu stärken.

So haben sich auch die Sachverständigen in der Anhörung des Rechtsausschusses am 26. Juni 2013 - mit einer Ausnahme - skeptisch bis ablehnend zur Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung geäußert (Deutscher Bundestag/ Dokumente/ Web- und Textarchiv 2013). Einige Sachverständige sahen die Gefahr, dass als Folge der geplanten Neuerungen in der Verfassung das Elternrecht geschwächt, der staatliche Einfluss gegenüber den Eltern gestärkt und die Balance zwischen den Rechten des Kindes, der Eltern und des Staates verschoben werden könnte.

Offensichtlich wird also das Potential des Grundgesetzes im Hinblick auf die Rechte des Kindes stark unterschätzt. Die von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen hätten nicht zur Folge, dass Kinder künftig mehr oder andere Rechte hätten als bisher. Auch würden mit einer Grundgesetzänderung die im Antrag näher beschriebenen Strukturellen Probleme (Kinderarmut, Selektionsprozesse im Bildungssystem u.a.) nicht gelöst werden können.

Damit haben die Vorschläge vor allem eine klarstellende und eine symbolische Bedeutung, über deren Umsetzung politisch zu entscheiden ist. Im Wege der Klarstellung kann der Gehalt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch in den Text des Grundgesetzes eingefügt werden. Inhaltliche Änderungen der (Verfassungs)Rechtsslage sind damit nicht verbunden. Symbolische Gesetzgebung kann sinnvoll sein, um bestimmte



politische Ziele oder (tatsächliche oder angestrebte) Entwicklungen deutlich zu machen und gesetzlich festzuschreiben. Sie spiegelt Handlungsfähigkeit und Entschlusskraft vor, die unmittelbar keine rechtlichen Konsequenzen hat. Sie weckt Erwartungen, die damit aber nicht eingelöst werden. Konkret auf die Rechte von Kindern bezogen suggeriert sie eine Verbesserung der Rechtsstellung von Kindern, die aber tatsächlich nur auf der Ebene des einfachen Rechts und der Praxis erreicht werden kann.

III. Einführung eines/ einer unabhängigen Bundeskinderbeauftragten

In der fachpolitischen Diskussion wird seit langem die Einrichtung von unabhängigen Kinderbeauftragten zur Wahrung der Belange von Kindern auf Bundes- und Länderebene wie in den Kommunen gefordert. Nachdem bereits in vielen Kommunen sowie in einigen Ländern Kinderbeauftragte etabliert sind, gibt es für Kinder auf der Bundesebene lediglich einen Unterausschuss des Bundestages, der einstimmig entscheiden muss und keine Gestaltungsrechte hat (die Kinderkommission).

Im Hinblick auf die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention, insbesondere die Bedeutung des Kindeswohlprinzips als vorrangigem Abwägungsgebot bei allem staatlichen Handeln, das die Interessen und Rechte von Kindern berührt (Art. 3 Abs.1 UN-KRK), erscheint die Einrichtung eines/ einer Kinderbeauftragten nach dem Modell des Wehrbeauftragten/ Behindertenbeauftragten sinnvoll und notwendig.

Bei der Formulierung der Aufgaben sollte aber das Dreiecksverhältnis zwischen Eltern- Kind-Staat berücksichtigt und eine Polarisierung zwischen Kinder- und Elternrechten vermieden werden. Ein zentrales Anliegen zur Realisierung des Kindeswohls muss die Wertschätzung der Eltern als primäre Garanten für die Sicherung des Kindeswohls sein. Sie nehmen die



Rechte der Kinder wahr, solange diese auf Grund ihrer (fehlenden) Reife und Entwicklung dazu noch nicht in der Lage sind. Deshalb muss auch die Achtung des Grundrechts des Kindes zur Gewährleistung elterlicher Erziehungsverantwortung, wie es das Bundesverfassungsgericht in seiner neueren Rechtsprechung entwickelt (BVerfG v. 19.02.2013 – 1 BvL 1/ 11-1 BvR 3247/ 09) hat, Aufgabe eines/ einer Bundeskinderbeauftragten sein.

Die Grundsatzentscheidung zur Einrichtung des Gremiums könnte - wie beim Wehrbeauftragten (Art. 45b GG) - im Grundgesetz getroffen, die konkreten Aufgaben sind in einem Bundesgesetz zu regeln.

IV. Einführung von Ombudsstellen auf der örtlichen Ebene

Die Rechte von Eltern und jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe zu sichern ist seit einigen Jahren ein wichtiges Thema der sozialpädagogischen und jugendhilferechtlichen Fachdebatte – ebenso wie der Umgang mit Konflikten zwischen jungen Menschen, Familien und den Trägern der Jugendhilfe.

Zwar gelten auch im Anwendungsbereich des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII) die allgemeinen rechtlichen Garantien, allen voran das Rechtsstaatsprinzip und die Rechtsweggarantie. Hinzu kommen die allgemeinen Vorschriften des SGB I und X sowie die bereichsspezifischen Vorschriften des SGB VIII, wie das Wunsch- und Wahlrecht (§ 5), die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (§ 8 SGB VIII), die Regelungen zum Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) und im Hinblick auf Einrichtungen die Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen, die dort untergebracht sind (§ 45 ff SGB VIII).



Dennoch sind im Hinblick auf die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe spezifische Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, wie sie in dem Antrag der GRÜNEN beschrieben sind. So handelt es sich bei den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe um personenbezogene soziale Dienstleistungen, bei denen auf Seiten der Fachkräfte neben den fachlichen Kompetenzen die persönliche Haltung und auf Seiten der Leistungsadressaten neben der Kenntnis ihrer rechtlichen Möglichkeiten vor allem die Fähigkeit und Bereitschaft, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, zentrale Bedeutung hat. Dies gilt in besonderer Weise bei der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung, die prozesshaft strukturiert sind und in aller Regel in belastenden Lebenssituationen wahrgenommen werden (müssen). Ein zentraler Aspekt dabei ist das Machtungleichgewicht zwischen Eltern, Kindern und Jugendlichen einerseits und den Fachkräften in den Jugendämtern, aber auch in Einrichtungen und Diensten freier Träger andererseits.

Bevor eine bundesrechtliche Regelung zu diesem Thema ins Auge gefasst wird, gilt es die praktischen Erfahrungen mit den Modellen von Ombudschaft in verschiedenen Bundesländern auszuwerten. Da solche Institutionen vor Ort erreichbar sein müssen, um auch konkrete Entscheidungsprozesse begleiten und ggf. bei Streitigkeiten schlichten zu können, stellt die Frage, wo solche Beratungs- und Schlichtungsstellen organisatorisch anzusiedeln sind und wie ihre Unabhängigkeit gesichert ist, eine besondere Herausforderung dar.

Schließlich müssen auch die Vorbehalte von Seiten der Länder und der kommunalen Spitzenverbände ernst genommen werden. Nur wenn es gelingt, deutlich zu machen, dass es weder um ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber der Arbeit in den Jugendämtern noch um den Aufbau von Doppelstrukturen geht, sondern um ein wichtiges Element der Quali-



tätsentwicklung, von dem beide Seiten profitieren, werden sich diese Vorbehalte ausräumen lassen.

Der nächste Schritt in der Weiterentwicklung dieses Projekts sollte deshalb in der Auswertung der praktischen Erfahrungen aus den verschiedenen Modellen in den einzelnen Bundesländern bestehen.

V. Kinder- und Jugendliche als leistungsberechtigte Personen

Bereits jetzt enthält das SGB VIII Ansprüche von Kindern und Jugendlichen, darunter auch den **Anspruch auf Beratung in Not- und Konfliktsituationen** (8 Abs.3) und den Anspruch auf Inobhutnahme, der sich aus der Verpflichtung des Jugendamtes zur Inobhutnahme ergibt (§ 42). Dabei sollte auch für den Anspruch in § 8 Abs. 3 – ähnlich wie für die Inobhutnahme — das Schutzbedürfnis des Kindes oder Jugendlichen ausreichen und auf eine einschränkende Voraussetzung, wie sie § 8 Abs.3 enthält, verzichtet werden. Erst aus dem Ergebnis der Beratung können dann die weiteren Schritte wie Kontaktaufnahme mit den Eltern, Inobhutnahme, Anrufung des Familiengerichts, Einschaltung der Polizei usw. abgeleitet werden.

Der **Anspruch auf Hilfe zur Erziehung** (§ 27) steht bisher ausschließlich den Eltern zu. Dahinter steht die Entscheidung des Gesetzgebers, mit dieser Hilfe in erster Linie die Erziehungsverantwortung der Eltern zu stärken und damit den Erziehungsprozess zwischen Eltern und Kind bzw. Jugendlichen möglichst soweit zu verbessern, dass Eltern und Kind bzw. Jugendlicher die damit verbundenen Anforderungen (wieder) selbst bewältigen können. Eine stationäre Hilfe außerhalb des Elternhauses wird deshalb notwendig, weil die Erziehungsbedingungen nicht (mehr) über ambulante Hilfen verbessert werden können. Umso wichtiger ist deshalb eine intensi-



ve und qualifizierte Arbeit mit den Eltern, um die (vorrangige) Rückkehrproption realisieren zu können.

Denkbar erscheint eine Ausweitung des Anspruchs auf Hilfe zur Erziehung auf das Kind oder den Jugendlichen, die aber – auch dann – bis zur Schwelle des 15. Lebensjahres von den Eltern wahrgenommen werden muss. Erst dann wird das Antragsrecht des Jugendlichen (§ 36 SGB I) aktiviert, das aber keine echte Teilmündigkeit garantiert, sondern dem Veto-recht der Eltern sowie ihrer Entscheidung über die Aufenthaltsbestimmung im Rahmen der elterlichen Sorge unterliegt. Tatsächlich wird damit die Stellung des Kindes oder Jugendlichen kaum verändert. .

Zudem ist zu fragen, ob Streitigkeiten zwischen (älteren) Kindern und Jugendlichen einerseits und ihren Eltern andererseits, die im Prozess des Aufwachsens und der Entwicklung des Kindes zur Selbstständigkeit normal sind, mit rechtlichen Mitteln und damit letztlich mit gerichtlichen Entscheidungen gelöst werden können. So hat der Gesetzgeber bei internen Familienstreitigkeiten zwischen den Elternteilen durch das neue Familienverfahrensrecht die Konfliktlösungsmöglichkeiten der Verfahrensbeteiligten gestärkt. Deshalb ist zu prüfen, ob die Instrumente des familiengerichtlichen Verfahrens, wie z.B. das Hinwirken auf einvernehmliche Lösungen (§ 156 FamFG) auch für die Lösung von Konflikten zwischen Eltern und Kindern bzw. Jugendlichen zum Einsatz kommen können. Die Erfahrungen mit Verfahren der Eltern-Kind-Mediation sind insoweit ermutigend (vergleiche dazu Kulemeier, Eltern-Jugendlichen-Mediation – ein effektives Verfahren zur familiären Konfliktlösung? – Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2015, S. 411- 414 (Teil 1) und S. 448- 453 (Teil 2)).