# Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 17/855

## Gesetzentwurf der Volksinitiative

## "Kinderrechte stärken – Armut bekämpfen", LT-Drs. 17/370

Stellungnahme anläßlich der Anhörung des Rechts- und Innenausschusses und des Sozialausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 27. Mai 2010

Unter dem 7. Mai hat der Rechts- und Innenausschuß des Schleswig-Holsteinischen Landtags zur o.a. Anhörung eingeladen. Der Unterzeichnende dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Den Entwurf eines neuen Art. 6a der Landesverfassung in seiner jetzigen Gestalt anzunehmen, kann der Unterzeichnende bei aller Sympathie, die er schon als Vater von fünf minderjährigen Kindern für die Grundgedanken der Initiative hat, und bei allem Respekt vor dem Votum der 30 000 Erwachsenen dem Hohen Haus nicht empfehlen.

- Der Text liegt im landesweiten Trend, fügt sich in den Rahmen sowohl des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes als auch der EU-Charta der Grundrechte und verfolgt ein wichtiges und nachvollziehbares Anliegen. Einige Schwächen lassen es dennoch nicht angeraten erscheinen, ihn gegen den geltenden Art. 6a einzutauschen.
- Vierzehn Länder darunter seit dem 17. März 2010, also einem Tag vor der ersten Lesung des hier in Rede stehenden Entwurfs eines neuen Art. 6a in diesem Hause, auch Berlin gewähren Kindern durch ihnen speziell gewidmete Grundrechte und/oder Staatszielbestimmungen zusätzlichen verfassungsrechtlichen Schutz. Schleswig-Holstein hat sich 2007 mit der Staatszielbestimmung des Art. 6a, um deren Ablösung es geht, eingereiht.
- 3 Hamburgs Verfassung kennt weder Grundrechte noch Staatszielbestimmungen und schweigt folgerichtig (und ohne Geringschätzung) als einzige auch zu den Kindern.

- 4 Das Grundgesetz kennt beides und schweigt von Art. 6 Abs. 5 GG abgesehen dennoch. Die Aufhebung der deutschen Vorbehalte zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes durch die Bundesregierung Anfang des Monats signalisiert noch längst kein verfassungsrechtliches Umdenken.
- Jedenfalls solange dies so ist, erscheint es angemessen, daß sich die Landesverfassungen der Kinder wie anderer Schutzbedürftiger gesondert annehmen, auch wenn sie ihnen damit nicht auch Schutz gegenüber dem Bund gewähren können. Der geltende Art. 6a schließt die Lücke etwas vage, sehr knapp und dennoch seriös. Er weist unmißverständlich auf die Schutzbedürftigkeit der Kinder und auf die Schutzbereitschaft des Landes; andere Staatsziele können das Ziel, die Kinder zu schützen, seitdem nicht mehr beiseite drängen. Mehr braucht es in der Höhe der Verfassung nicht, nachdem Kinder unbestritten auch Grundrechtsträger, also Träger der über Art. 2a gewährten altersunabhängigen Grundrechte, sind.
- Aber das Bessere ist der Feind des Guten auch im Verfassungsrecht, und so mag es legitim sein zu versuchen, Art. 6a zu perfektionieren, sei es durch Konkretisierungen des Staatsziels, sei es durch flankierenden Grundrechtsschutz. Um beides bemüht sich der Entwurf, und wäre es ihm perfekt gelungen, so hätte vielleicht auch derjenige wenig einzuwenden, der nicht unbedingt notwendige Verfassungsänderungen eigentlich scheut.
- 7 Aber von Perfektion sind wir hier eher entfernt. Der Vorschlag hat eigene Schwächen (dazu sub I, RN 8-58), und er rührt Schwächen des verfassungsrechtlichen Umfeldes auf, in das er eingebettet werden möchte (dazu sub II, RN 59-70). Nur für das Erste ist er verantwortlich, aber auch das Zweite spricht gegen ihn.

Die Stellungnahme nimmt im einzelnen den folgenden Gang:

I. Eigenarten des Entwurfs	3
1. Standort	
2.Überschrift?	
3. Aufbau	
4.Inhaltliches	5
a) Absatz 2	5
b) Absatz 3 Satz 1	5
c) Absatz 3 Satz 2	6

	d) Absatz 4	7
	5. Straffungspotential a) Unnötige Vorbehalte b) "Kinder und Jugendliche" c) Das "Land" als Adressat d) "Sorge" wofür? e) Streichung (Absatz 3 Satz 1 [Hauptsatz])	8 9
	6.Terminologisches a) Die Staatsziel-Adressaten b) Die Geschützten c) Schwächen	9 10
	7. Verhältnis zu Art. 2a	10 11
	8. Verhältnis zu den anderen Staatszielen	
I.	Eigenarten des Umfeldes	12
	1.Ungünstiger Standort des Art. 2a	12
	2.Textschwächen des Art. 2a	12
	3. Nachteil der Verweisungstechnik des Art. 2a für Art. 6a	. 13
	4. Prozessuale Schwäche der Kinderrechte  a) Mit Verfassungsbeschwerden nicht durchsetzbar  b) Prozeßführungswillen und -befugnis der Kinder?	13
	5. Offene Fragen. a) Ab wann "Kind"? b) Erwachsenen-Armut c) Nachwuchs-Sorgen	14 14
	6. Rechts- und Staatsziel-Inflation?	

# I. Eigenarten des Entwurfs

## 1. Standort

- 8 Absatz 4 des vorgeschlagenen Art. 6a gewährt seinem Wortlaut nach ein subjektives Recht. Er gehört daher (soweit es bei ihm bleiben soll) in die unmittelbare Nachbarschaft des Art. 2a.
- 9 Beläßt man Art. 2a an seinem jetzigen Standort, müßten der alte Art. 6a gestrichen und der neue Artikel als Art. 2b eingefügt werden. Gleichzeitig sollte der jetzige Art. 5, dessen Absatz 1 ebenfalls subjektive Rechte garantiert, unmittelbar folgen, also zu Art. 2c werden.
- 10 Hält man wie der Unterzeichnende (vgl. unten sub II 1, RN 59) den jetzigen Standort des Art. 2a für nicht optimal und fügt ihn deswegen als Art. 4a hinter dem jetzigen Art. 4 ein, so würde der neue Art. 6a als Art. 4b folgen und würde Art. 5 seine gegenwärtige Nummerierung behalten.
- 11 Beide Varianten würden die jetzige (und auch im Entwurf vorgesehene) Reihenfolge von Art. 5 und Art. 6a umkehren. Dies erscheint (ohne eine un-

geziemende Gewichtung zwischen Kindern und nationalen Minderheiten vorzunehmen), wenn nicht geboten, so doch vertretbar, weil Kinder wohl das allgemeinere Thema sind.

#### 2. Überschrift?

- 12 Der Entwurf führt als "Wortlaut", den Art. 6a erhalten soll, zwar vier neue Absätze, nicht aber eine Überschrift auf. Da eine amtliche Überschrift Teil des "Wortlautes" des betreffenden Artikels ist, würde Art. 6a, würde er Gesetz, keine Überschrift mehr tragen: Dies kann, nachdem die Verfassung allen Artikeln amtliche Überschriften beigibt, nicht gewollt sein.
- 13 Vielleicht wollte man es bei der bisherigen Überschrift belassen. Aber das hätten man ausdrücklich sagen müssen, indem man ihren Wortlaut wiederholt.
- 14 Hält man eine solche Wiederholung für überflüssig, weil selbstverständlich beibehalten werde, was nicht ausdrücklich geändert werde, hätte man sich überlegen sollen, ob die alte Überschrift noch paßt. Sie tut es nicht, weil sie allein gemünzt ist auf Staatsziele, nicht aber auf subjektive Rechte. Nimmt man entgegen der Sichtweise des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags an, daß mindestens Absatz 4 mit subjektiven Rechten und nicht mit Staatszielen zu tun hat, sollte der thematische Zugewinn des neuen Art. 6a auch in seiner Überschrift zum Ausdruck kommen.

#### 3. Aufbau

15 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 des vorgeschlagenen Art. 6a sollten (sofern es bei ihnen bleibt) den Staatszielen der Absätze 1 und 2 nicht folgen, sondern ihnen vorangehen. Die Umkehrung der Reihenfolge der Absätze schafft den gebotenen Anschluß an Art. 2a und entspricht der gestuften Wichtigkeit von subjektivem Recht und Staatsziel, wie sie sich seit 1990 auch in Art. 5 sachgemäß annähernd (Satz 2 des Absatzes 2 ist grundrechtlich formuliert und gehört deswegen, sollte er auch so gemeint sein, eher nach Absatz 1) widerspiegelt.

16 Daß die Bestimmung subjektive Rechte und Staatsziele in sich vereint und beide nicht in getrennten Artikeln untergebracht werden, ist wegen des thematischen Zusammenhanges (Es geht übereinstimmend um Kinder) angemessen. Die Kombination ist im übrigen aus Art. 5 seit 1990 bekannt.

#### 4. Inhaltliches

17 Der Entwurf wirft trotz seiner mehrfachen Anlehnung an bestehende nationale und internationale Normen einige inhaltliche Fragen auf, die an seiner Praktikabilität zweifeln lassen.

#### a) Absatz 2

- 18 Nach Absatz 2 werden die Kinder "gegen Armut, Ausbeutung sowie vor Gefahren für ihr Wohl" geschützt. Der letzte Aspekt, möglicherweise dem § 1 Abs. 3 Nr. 3 SGB VIII entnommen, klingt, als umfasse er auch "Armut" und "Ausbeutung"; oder sind dies keine Gefahren für das Wohl eines Kindes? Wenn dies so ist, sollte entweder wie in § 1 Abs. 3 Nr. 3 SGB VIII allein von den "Gefahren für das Wohl des Kindes" gesprochen und auf Konkreteres verzichtet werden oder, wenn man, was nahe liegt, das Konkretere beibehalten möchte, sollte es als Beispiel für das Allgemeinere aufgeführt werden, etwa in dem Sinne "... schützen ... die Kinder vor Gefahren für ihr Wohl, insbesondere vor Armut und Ausbeutung".
- 19 Gleichzeitig stellt sich die Frage, warum nicht weitere nicht (oder nicht nur) auf wirtschaftlichem Gebiet liegende Beispiele wie Mißhandlung, Gewalt (jenseits der Erziehung, die in Absatz angesprochen wird) oder Vernachlässigung genannt werden. Sollte Absatz 2 in erster Linie auf wirtschaftliche Gefährdungen gemünzt sein, paßt die Generalklausel "Gefahren für ihr Wohl" nicht.

#### b) Absatz 3 Satz 1

20 Satz 1 des Absatzes 3 verfolgt offenbar ein doppeltes Ziel: Der Hauptsatz stellt die Rechtsfähigkeit der Kinder fest; der Relativsatz fordert, daß die Rechte, die ihnen gewährt werden, kindgerecht ausgestaltet werden. Ob und, wenn ja, welche Rechte den Kindern gewährt werden oder zu gewähren sind, sagt Satz 1 nicht.

- 21 Der Hauptsatz irritiert, weil er Selbstverständliches, Unbestrittenes und Gesichertes mitteilt. Das kann bei allem Verständnis für reformatorischen Überschwang nicht Aufgabe eines Verfassungssatzes sein. Er sollte gestrichen werden, zumal er die Frage der allgemeinen Grundrechtsmündigkeit, die die Verfassungen auch sonst offen lassen, ohnehin nicht beantwortet.
- 22 Der Relativsatz, der wohl als Verpflichtung des Landesnormgebers zu kindgerechter Ausgestaltung einschlägiger Normen gedacht ist, läßt sich gut verselbständigen; er ist auf den Hauptsatz nicht angewiesen.
- 23 Er sollte dem bisherigen Satz 2 folgen, nicht vorangehen (vgl. sogleich sub c, RN 26).
- 24 Inhaltlich ist nicht deutlich, ob sich auch die "Fähigkeiten" (oder nur die "Bedürfnisse") auf das "selbständige Handeln" beziehen. Wenn ja, scheint mir der Relativsatz zu schmal geraten, denn auch andere Fähigkeiten als die zum selbständigen Handeln wachsen und sind beachtenswert. Wenn nein, ist die Formulierung mißverständlich und sollte umgestellt werden. Einfacher und vielleicht angemessener wäre es, die Worte "zu selbständigem Handeln" zu streichen.

#### c) Absatz 3 Satz 2

- 25 Satz 2 des Absatzes 3 lehnt sich wohl an Art. 3 Abs. 1 des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes und an Art. 24 Abs. 2 der EU-Charta der Grundrechte an. Er ist in zweifacher Weise weiter als der Relativsatz des vorangehenden Satzes 1: Er adressiert anders als der Relativsatz nicht nur den Normgeber, sondern das Land in allen seinen Erscheinungsformen ("Maßnahmen", "Handeln"), und er hat nicht nur die "Selbständigkeit", sondern das Kindeswohl schlechthin im Auge.
- 26 Aus eben diesen beiden Gründen gehört er *vor* den (nach dem soeben sub b, RN 22 Gesagten zu verselbständigenden) Relativsatz aus Satz 1.
- 27 Sprachlich wäre eine engere Anlehnung an die erwähnten Vorbilder anzuraten (vgl. auch unten sub 6 c, RN 47, 48).

## d) Absatz 4

- 28 Absatz 4 ist wie ein Grundrecht formuliert. Es gibt keinen Grund, ihn nicht beim Wort zu nehmen. Daß andere, insbesondere ältere, Landesverfassungstexte gelegentlich bloße Programme oder Ziele grundrechtlich einkleiden (und zum Teil nicht zu erkennen geben, daß sie falsch etikettieren), ist kein Grund, dem Absatz eine vergleichbare Kostümierung zu unterstellen.
- 29 Auffällig bleibt dennoch, daß dem Grundrecht wie auch anderswo, z.B. jüngst in Berlin keine Ermächtigung zur Beschränkung durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes zur Seite gestellt worden ist. Es ist wie etwa die Menschenwürde oder die Freiheiten der Religion, der Kunst, Wissenschaft und Forschung und der Versammlung, die nicht unter freiem Himmel stattfindet unbeschränkbar gewährleistet; nur konkurrierende *Verfassungs*güter wären in der Lage, das Kinderrecht einzuschränken.
- 30 Wenn dies so beabsichtigt ist, dann soll es so sein. Man muß sich nur bewußt sein, daß dann z.B. die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Art. 2 Abs. 1 GG auch den Erwachsenen zugesteht, schwächer gesichert ist als die kindliche Entfaltung im Sinne des Entwurfs (Absatz 4).

## 5. Straffungspotential

- Verfassungen sollten sich kurz fassen: Nicht alles sollten sie thematisieren, und was sie thematisieren, sollten sie knapp beschreiben. Der Text des Entwurfs erscheint auf den ersten Blick und im Vergleich zu den ihm strukturell verwandten Artt. 5-7 und 9 relativ lang. Soweit dies auf das neue Nebeneinander von Kindergrundrecht (Absatz 4), Staatsziel (Absätze 1 und 2) und Handlungsmaxime (Absatz 3 Satz 2) zurückzuführen ist, ist dagegen nichts einzuwenden.
- 32 Straffungen würde der neue Text dennoch ohne Verlust, stellenweise sogar mit Gewinn, in der Sache gut vertragen:

## a) Unnötige Vorbehalte

- 33 Nach Absatz 1 tragen die Adressaten "im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten" Sorge, nach Absatz 2 schützen sie "im Rahmen ihrer Möglichkeiten".
- Jaß die Verfassung zu nichts jenseits von Zuständigkeiten berechtigen und verpflichten will und kann, versteht sich von selbst. Auch die Aufgabe des Sorge-Tragens begründet natürlich keine Allzuständigkeit. Das muß nicht eigens gesagt werden, zumal sonst der Eindruck entstehen könnte, daß es überall, wo der "Rahmen der Zuständigkeit" nicht erwähnt wird (wie etwa bei den anderen Staatszielen), auf ihn nicht ankomme.
- Nicht anders verhält es sich bei den "Möglichkeiten". Alles staatliche Verhalten steht unter dem Vorbehalt des (meist finanziell) Möglichen. Darüber hat uns vor Zeiten das Bundesverfassungsgericht belehrt. Das muß nicht hingeschrieben werden und wenn doch, dann überall. Da sich der Vorbehalt des "Möglichen" aber nur im Entwurf und nicht auch sonst in der Verfassung findet, begünstigt das die Auffassung, andere Staatsziele genössen vor den neuen, den Kindern gewidmeten Staatszielen Vorrang, weil sie anders als diese nicht unter dem Vorbehalt des "Möglichen" stünden. Da dem Entwurf nichts ferner als das liegen dürfte, sollte der irritierende Zusatz gestrichen werden.

#### b) "Kinder und Jugendliche"

- Die Absätze 2 bis 4 nennen neben den "Kindern" die "Jugendlichen", und Absatz 1 spricht von "kind- und jugendgerechten" Lebensverhältnissen. Auch der geltende Art. 6a kennt dieses auch im Unterverfassungsrecht verbreitete Nebeneinander.
- 37 Einen sachlichen Ertrag bringt die Unterscheidung nicht. Niemand würde, wäre wie etwa im UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes nur von "Kindern" die Rede, auf den Gedanken kommen, es seien nicht *alle* Minderjährigen gemeint. Auch Art. 6 GG, der über Art. 2a auch als Landesgrundrecht gilt und damit Teil des Textes der Landesverfassung ist, weiß wie Art. 8 Abs. 4 der Landesverfassung nur von "Kindern". Dieser Spra-

che sollte sich ein neuer Art. 6a anpassen; ein und dasselbe Dokument sollte mit *einer* Stimme reden.

38 Vor 2008, dem Jahr der Einführung des Art. 2a, mochte man dies gelassener sehen können; insofern ist dem geltenden Art. 6a aus dem Jahr 2007 weniger vorzuwerfen. Sollte es bei ihm bleiben, weil der Entwurf nicht Gesetz wird, sollte bei Gelegenheit an die Angleichung an Art. 6 GG gedacht werden.

## c) Das "Land" als Adressat

39 Als Adressat der Staatszielbestimmungen sollte allein das "Land" genannt werden. Ohne Änderung in der Sache würde die Streichung der anderen Adressaten (hier und im geltenden Verfassungstext) den Text kürzer und lesbarer machen (vgl. dazu auch unten sub 6 a, RN 42-45).

## d) "Sorge" wofür?

40 Für "die Schaffung und Erhaltung" bestimmter Lebensverhältnisse soll nach Absatz 1 Sorge getragen werden. Man könnte sich mit der "Sorge für kindgerechte Lebensverhältnisse" begnügen. Andere Normen tun dies – ohne an Inhalt oder Bedeutung zu verlieren.

#### e) Streichung (Absatz 3 Satz 1 [Hauptsatz])

41 Eine weitere Straffung des vorgeschlagenen Textes ergäbe sich, wenn man dem (oben sub 4 b, RN 21 gemachten) Vorschlag folgt, den Hauptsatz des ersten Satzes des Absatzes 3 ersatzlos zu streichen.

## 6. Terminologisches

#### a) Die Staatsziel-Adressaten

- 42 Der Entwurf spricht (in Absätzen 1 und 2) vom "Land, Gemeinden und Kreisen". Die geltende Verfassung redet in Artt. 5 Abs. 2 Satz 1, 6 Satz 1, 6a (alt), 7 und 9 Abs. 3 mit Bedacht statt von "Kreisen" von "Gemeindeverbänden". Davon sollte nicht ohne Not abgewichen werden; diese Not ist hier nicht erkennbar.
- 43 Erkennbar ist auch nicht, warum der Entwurf nicht wie die geltende Verfassung in Artt. 6 Satz 1, 6a (alt) und 7 (freilich nicht in Artt. 5 Abs. 2 Satz 1

- und 9) auch die "anderen Träger der öffentlichen Verwaltung" erwähnt. Derartige Divergenzen sind mißlich, wenn sie nicht von der Sache her geboten sind.
- 44 Besser wäre es freilich ohnehin, wie in Art. 9 Abs. 1 und 2 nur vom "Land" zu sprechen. Oder zweifelt jemand, daß das Land Schleswig-Holstein auch seine Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen Träger der öffentlichen Verwaltung umfaßt? Dem Verfassungsduktus käme diese Reduzierung zugute.
- 45 Absatz 3 Satz 2 fügt mit den Worten "staatliches und kommunales Handeln" eine weitere, unnötige terminologische Abweichung hinzu. Die Angleichung an den geltenden Verfassungstext ("... für das Handeln des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände ...") sollte nicht schwer fallen. Vorzuziehen wäre allerdings ohnehin eine Umformulierung und Umstellung des Satzes: Eine Wendung wie "Alle Maßnahmen, die die Kinder betreffen, haben sich vorrangig an deren Wohl zu orientieren" sollte sich unmittelbar an die Staatsziele anschließen.

#### b) Die Geschützten

46 Daß die "Jugendlichen" nicht neben den "Kindern" genannt werden sollten, ist bereits oben (sub 5 b, RN 37, 38) vermerkt worden.

#### c) Schwächen

- 47 Nach Absatz 2 wird teils "gegen", teils "vor" etwas geschützt. Eine einheitliche Terminologie liegt nahe.
- 48 Absatz 3 Satz 1 spricht von "Fähigkeiten und Bedürfnissen zu" etwas. Bedürfnisse haben auch Kinder "nach" etwas.

#### 7. Verhältnis zu Art. 2a

## a) Klarstellung allgemeiner Grundrechtsträgerschaft der Kinder

49 Soweit der Entwurf den Kindern subjektive Rechte zubilligt, will er ihnen die Rechte, die ihnen bereits aufgrund des Art. 2a zukommen, sicher nicht nehmen. Um dem zwar irrigen, aber nicht auszuschließenden Eindruck vorzubeugen, die Verfassung gewähre den Kindern nur die spezifischen Kin-

derrechte des neuen Art. 6a, sollten dessen subjektivrechtlichen Gewährleistungen klarstellend mit einer Formulierung wie "Unbeschadet der ihnen nach Art. 2a zukommenden Rechte haben Kinder ein Recht auf …." eingeleitet werden.

## b) Geltung des Art. 19 Abs. 1 und 2 GG?

- 50 Wenn Absatz 4 als Grundrecht gedacht ist und verstanden werden darf, sollte Klarheit darüber herrschen, ob die über Art. 2a landesverfassungsrechtlich geltenden Schranken-Schranken der Absätze 1 und 2 des Art. 19 GG für ihn gelten sollen.
- 51 Absatz 1 dürfte schon deswegen nicht in Betracht kommen, weil das Kindergrundrecht des Absatzes 4 keinen Gesetzesvorbehalt enthält, also nicht im Sinne des Absatzes 1 "eingeschränkt" werden kann. Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG auf das neue Kindergrundrecht, für das es eigentlich nicht gilt, zu erstrecken, steht dem Landesgesetzgeber allerdings frei und wäre ihm anzuraten.
- 52 Absatz 2 des Art. 19 GG sollte als anwendbar angesehen werden, auch wenn argumentiert werden könnte, Art. 19 Abs. 1-3 GG beziehe sich ingesamt nur auf die voranstehenden, also in Artt. 1-18 GG gewährten Grundrechte.
- 53 In welche Richtung auch immer insoweit gedankliche Klarheit besteht oder geschaffen wird, im Verfassungstext muß dies keinen Niederschlag finden. Die Verweisungstechnik des Art. 2a erweist sich aber auch insofern als nicht optimal.

## c) Verhältnis zu Art. 6 GG (Elternrecht)

- 54 Art. 6a in der Fassung des Entwurfs bleibt nicht ohne Auswirkungen auf Art. 6 GG. Soweit dies Art. 6 GG als *landes*verfassungsrechtliche Garantie, zu der er dank Art. 2a mutiert ist, betrifft, ist dies unschädlich. Es bleibt "nur" die Aufgabe vernünftiger Harmonisierung beider Bestimmungen im Wege systematischer Auslegung.
- 55 Zugleich gilt Art. 6 GG unabhängig von Art. 2a als *Bundes*grundrecht und *Bundes*einrichtungsgarantie unverändert auch in Schleswig-Holstein. Rei-

bungen zwischen *ihm* und Art. 6a in der Gestalt des Entwurfs lassen sich nur einseitig auf Kosten der *Landes*vorschrift glätten – sei es in Gestalt grundgesetzkonformer Begrenzung des neuen Art. 6a, sei es durch die Annahme einer Teilnichtigkeit im Ausmaß seines Widerspruchs zu Art. 6 GG. In beiden Fällen hat Art. 6a das Nachsehen.

Das mag – je nachdem, wie man die beiden Bestimmungen und ihre Überschneidungen deutet – nicht dramatisch sein. Aber es sollte auch nicht von vornherein unter den Tisch gekehrt werden, sondern den Blick dafür schärfen, daß die Bundesverfassung, solange sie ihrerseits kinderrechtsenthaltsam ist, landesrechtlicher Kinderrechts-Euphorie Grenzen setzt. Das muß den Reformeifer nicht beeindrucken; die spätere Auslotung der Grenzen kann getrost den Fach- und Verfassungsgerichten überlassen werden.

#### 8. Verhältnis zu den anderen Staatszielen

- 57 Die anderen Staatsziele der Landesverfassung kennen keinen geschriebenen Vorbehalt des Möglichen. Die Absätze 1 und 2 des Entwurfs benennen ihn ausdrücklich.
- 58 Wird dieser Unterschied ernst genommen, führt er im Falle des Konflikts von Prioritäten und der Knappheit öffentlicher Kassen zu einem automatischen Vorrang der anderen Staatsziele. Es ist zu bezweifeln, daß die Entwurfsautoren dies gewollt haben. Auch deswegen sollten die Wendungen gestrichen werden (vgl. bereits oben sub 5 a, RN 33-35).

# II. Eigenarten des Umfeldes

#### 1. Ungünstiger Standort des Art. 2a

59 Art. 2a gehört nicht hinter Art. 2, sondern hinter Art. 4, denn Artt. 3 und 4 schließen thematisch unmittelbar und allein an den Inhalt des Art. 2 an. Art. 2a müßte also Art. 4a (und Art. 6a dementsprechend Art. 4b) werden.

#### 2. Textschwächen des Art. 2a

60 Die Bundesverfassung heißt nicht "Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland", sondern "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland";

alle anderen Landesverfassungen, die auf das Grundgesetz verweisen, wissen dies.

Die Grundgesetz versteht im übrigen unter "Grundrechten" nur die unter "I. Die Grundrechte" (Artt. 1-19 GG) geregelten Rechte (nicht auch Rechte aus Artt. 20 Abs. 4, 101, 103, 104 GG) und kennzeichnet sonstige Rechte (einschließlich der "staatsbürgerlichen") durch die betreffenden Artikel (vgl. die Aufzählung in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG). Art. 2a sollte deswegen nach dem Vorbild des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG umformuliert werden, ungeachtet des Umstandes, daß die anderen Landesverfassungen, die auf das Grundgesetz verweisen, genauso unscharf wie der jetzige Art. 2a sind.

## 3. Nachteil der Verweisungstechnik des Art. 2a für Art. 6a

Thematisch gehören die Kinderrechte, die Absatz 3 und 4 des vorgeschlagenen Art. 6a gewähren will, in die Obhut der Artt. 2 Abs. 1 und 6 GG. Redaktionell läßt sich diese Nähe und Verwandtschaft nicht darstellen, weil Art. 2a pauschal auf alle Grundrechte verweist, ohne sie zu nennen oder wiederzugeben.

#### 4. Prozessuale Schwäche der Kinderrechte

# a) Mit Verfassungsbeschwerden nicht durchsetzbar

- 63 Wie die Landes-Rechte nach Art. 2a könnten auch die Kinderrechte des neuen Art. 6a von ihren Trägern nicht vor einem Verfassungsgericht geltend gemacht werden. Als *Landes*verfassungsrechte sind sie kein Thema für das Bundesverfassungsgericht, und eine Landesverfassungsbeschwerde mochte man, als man sich zur Einrichtung eines genuinen Landesverfassungsgerichts entschloß, nicht einführen.
- 64 Auch die Kinderrechte wären also auf die gewissermaßen treuhänderische Wahrnehmung durch Normenkontroll-Antragsbefugte oder auf die Fachgerichte angewiesen. Der Bedeutung der Kinderrechte wird dies solange nicht gerecht, wie sie nicht auch von der Bundesverfassung garantiert werden und damit nicht mit der Bundesverfassungsbeschwerde geltend gemacht werden können. Bei den anderen (von Art. 2a garantierten) Rechten mag die Rechtschutzlücke hinnehmbar sein, weil sie zugleich Bundesrechte sind

und dementsprechend vor das Bundesverfassungsgericht getragen werden können; bei den Kinderrechten ist sie es nicht.

## b) Prozeßführungswillen und -befugnis der Kinder?

65 Unabhängig davon (und wohl unvermeidlich) teilen die durch Art. 6a gewährten Kinderrechte die angeborene Schwäche aller Kinderrechte: Sie kommen zwar auch den Jüngsten zu, aber was nützen sie, wenn sie sie nicht kennen und sie nicht ermuntert und angeleitet werden, sie geltend zu machen, und bei der Geltendmachung nicht prozeßgerecht vertreten werden?

## 5. Offene Fragen

66 Die intensivere Beschäftigung der Verfassung mit Kinderrechten und Kinderschutz wirft weitere Fragen auf, die der Entwurf und die Verfassung im übrigen nicht beantworten, deren Dringlichkeit aber bei der Gelegenheit wieder einmal deutlich wird. Nur drei seien genannt:

## a) Ab wann "Kind"?

67 Wir wissen wohl, auch ohne daß die Verfassung etwas dazu sagt, wer kein "Kind" (oder "Jugendlicher") mehr ist: Die Volljährigkeit im Sinne unserer deutschen Rechtsordnung dürfte die Grenze sein. Was wir nicht wissen – weil weder Art. 6a noch die Verfassung im übrigen noch sonst eine Norm etwas Verläßliches dazu sagt –, ist, wer schon ein Kind ist, wann also Leben und mit ihm Rechts- und Schutzfähigkeit beginnen.

## b) Erwachsenen-Armut

68 Arm sind nicht nur Kinder; sondern auch Erwachsene. Armut ist ein altersunabhängiges Problem, und deshalb müßte sich eine Verfassung seiner, wenn überhaupt, altersunabhängig annehmen.

## c) Nachwuchs-Sorgen

69 Kinder drohen, wie auch der jüngste Demographie-Bericht zeigt, zur aussterbenden Art zu werden. Was kann eine Verfassung nicht nur für die wenigen Kinder, die wir noch haben, tun, sondern auch für die, die wir haben sollten?

#### 6. Rechts- und Staatsziel-Inflation?

70 Mit jeder Vervollkommnung und Vervollständigung des Verfassungsbestandes an Rechten und Staatszielen drängt sich die Frage nach weiteren schutzbedürftigen Rechtssubjekten und Lebensbereichen, also nach zusätzlichen rechtsträger- und bereichsspezifischen Garantien auf. Warum werden - beispielsweise - neben den Jungen nicht auch die Alten herausgehoben, neben den nationalen nicht auch andere Minderheiten?

h. flurabur

Berlin, 20. Mai 2010