

Landesjugendring Thüringen e.V.

Arbeitsgemeinschaft Thüringer Jugendvertretungen



THÜR. LANDTAG POST
16.10.2020 14:43

24946/2020

Landesjugendring Thüringen e.V., Johannesstr. 19, 99084 Erfurt

Geschäftsstelle
Johannesstraße 19
99084 Erfurt

Thüringer Landtag

Verfassungsausschuss

Jürgen-Fuchs-Straße 1

99096 Erfurt

- per Mail: poststelle@landtag.thueringen.de -

Datum: 15.10.2020

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen – Aufnahme von Staatszielen

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Drucksache 7/897

Themenkomplex „Kinderrechte“

Hier: Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen zum Thema Kinderrechte Stellung nehmen zu können.

Vorbemerkung

Die Rechte von Kindern sind ein bedeutendes gesellschaftliches Thema, dass vor allem in seiner Bedeutungsvielfalt eine erhebliche Komplexität aufweist, die über die Qualität der Kinderrechte entscheidet. Gerade deswegen erklärt es sich nicht, dass dem Landesjugendring Thüringen e.V. als Interessenvertretung junger Menschen in Thüringen lediglich eine Woche ein-

geräumt wurde, um eine Stellungnahme hierzu abzugeben. Eine längere Vorbereitungszeit wäre nicht nur wünschenswert, sondern hätte die Bedeutung von Kinderrechten und der Wertschätzung junger Menschen Ausdruck verliehen.

I. Grundsätzliches

Der Landesjugendring Thüringen e.V. begrüßt den Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Rechte von Kindern im Freistaat Thüringen zu stärken. Leider sieht der Gesetzentwurf die Kinderrechte ausschließlich als Staatsziel und nicht als Grundrecht vor. Damit einhergeht, dass Kinder weiterhin lediglich „Regelungsgegenstand“ und nicht als eigenständige Rechtssubjekte behandelt werden.

Darüber hinaus regt der Landesjugendring Thüringen e.V. grundsätzlich an, die angekündigte zeitnahe Reform des SGB VIII auf Bundesebene abzuwarten. Andernfalls wird die Thüringer Verfassung (auch in der Fassung des Gesetzentwurfs) absehbar niedrigere Standards im Hinblick auf die tatsächlichen Rechte junger Mensch aufweisen als ein geändertes Kinder- und Jugendhilferecht auf Bundesebene (bundesrechtliche Vorgabe des einfachen Rechts).

II. Regelungsbedarf

Bezugnehmend auf Artikel 4 der UN-Kinderrechtskonvention haben „die Vertragsstaaten [...] alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte [zu treffen].“ Die bisweilen geäußerte Ansicht, dass die Gewährleistung von Rechten, die für alle Menschen gelten, ausreichend ist, um die Rechte von Kindern zu sichern, stellt der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in Frage. Die ausdrückliche Aufnahme der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention in die Thüringer Verfassung wäre somit ein wichtiger Schritt, um verbindliche Rechte für Kinde zu gewährleisten.

Die Grundprinzipien sind:

- der Diskriminierungsschutz (Art. 2 UN-KRK)
- der Kindeswohlvorrang (Art. 3 UN-KRK)
- das Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6 UN-KRK)
- und das Recht auf Gehör und Beteiligung (Art. 12 UN-KRK)

Zwar ist die UN-Kinderrechtskonvention durch Transformationsgesetz verbindliches innerstaatliches Recht (BGBl. II 1992, S. 990). Die Aufnahme in die Verfassung des Freistaates Thüringen hätte aber enorme Ausstrahlungswirkung und würde den Rechten von Kindern die entsprechende Bedeutung beimessen.

Der Landesjugendring Thüringen e.V. spricht sich daher dafür aus, dass folgende Inhalte eindeutig in der Thüringer Verfassung festgeschrieben werden:

- Die explizite Klarstellung, dass alle Kinder Rechtsträger*innen sind und somit Rechtssubjekte.
- Das Recht aller Kinder auf bestmögliche Entwicklung, Entfaltung und Bildung.
- Das Recht aller Kinder auf Schutz vor Gewalt und anderen Gefährdungen.
- Das Recht aller Kinder auf Beteiligung an allen sie betreffenden Maßnahmen.
- Die Verpflichtung des Freistaates, Chancengerechtigkeit und kindgerechte Lebensbedingungen für alle Kinder zu gewährleisten.

III. Kinderrechte sind Grundrechte und nicht „lediglich“ ein Staatsziel

Die Verfassung des Freistaates Thüringen gibt in Artikel 43 den Auftrag, dass der Freistaat die Verwirklichung der Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten habe. Damit stellt der Verfassungsgeber gleichsam eine Definition von Staatszielen zur Verfügung und ermöglicht so die Abgrenzung etwa zu Staatsstrukturprinzipien, Grundrechten und Gesetzgebungsaufträgen.¹ Staatsziele dienen der Orientierung und können helfen, die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Verfassung zu steigern.

„Die Menschen finden in der Verfassung Regelungen, welche Grundlagen ihres eigenen Lebens betreffen; das kann ihnen die Verfassung näher bringen und darum integrierend wirken. Die verfassungsrechtlich festgeschriebenen Ziele erhalten Vorrang vor politischen Zielsetzungen; infolgedessen werden sie bei Entscheidungen des Gesetzgebers im Falle von Zielkonflikten (...) zu zwingend zu berücksichtigenden Faktoren der erforderlichen Abwägungs- und Optimierungsprozesse.“²

Ein so verstandenes Staatsziel zur Stärkung der Rechte von Kindern ist in seiner Signalkraft dem Grunde nach zwar zu begrüßen, aber die bloße Staatszielbestimmung ermöglicht den Normierungsempfängern – den Kindern – gerade nicht eine verbindliche Rechtsposition. So steht ihnen nicht das Recht der Verfassungsbeschwerde zu. Hierfür müssten die Kinderrechte explizit in den Grundrechtsteil der Verfassung aufgenommen werden, denn nach Artikel 42 Abs. 1 der Thüringer Verfassung binden die in der Verfassung niedergelegten Grundrechte die Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Die Grundrechte sind in der Verfassung des Freistaates Thüringen im Ersten Teil (Artikel

¹ Vgl. Schladebach, Marcus: Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht, in: JuS 58 (2018), H. 2, S. 118–122, S. 119 f.

² Hesse, Konrad: Die Bedeutung der Grundrechte, in: Benda, Ernst / Malhofer, Werner / Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Studienausgabe, 2., neubearb. u. erw. Aufl., Berlin, New York 2012, S. 127–160, Rdnr. 35.

1 bis 16) festgeschrieben. Der Landesjugendring Thüringen e.V. regt deshalb an, einen in Artikel 2 der Thüringer Verfassung neu zu schaffenden Absatz 5 aufzunehmen.

Es muss unmissverständlich zum Ausdruck gebracht werden, dass Kinder – genauer gesagt junge Menschen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr – Grundrechtsträger sind.

IV. Fragenkatalog

Die vorab übermittelten Fragen im Hinblick auf den Gesetzentwurf werden nachfolgend kurz beantwortet.

1. Kann die Aufnahme des entsprechenden Staatsziels Ihrer Meinung nach in Ihrem Tätigkeitsfeld eine konkrete Wirkung entfalten? Wenn ja, inwiefern?

Die aktuell geltende Fassung des Artikel 19 der Thüringer Verfassung umfasst keine Beteiligungsrechte junger Menschen. Da diese mit Artikel 12 der UN-KRK allerdings jedem Kind zugeschrieben werden, ist die Neufassung des Artikel 19 der Thüringer Verfassung in diesem Punkt obligatorisch. Allerdings umfasst die UN-Kinderrechtskonvention weitere Kernprinzipien, die im Gesetzentwurf nicht explizit genannt werden.

2. Ist die Aufnahme des entsprechenden Staatsziels eine Verbesserung oder braucht es aus Ihrer Sicht (auch) Maßnahmen?

Die Aufnahme von Kinderrechten in die Thüringer Verfassung ist ein wichtiger Schritt, um Kinder und Jugendliche stärker in den Mittelpunkt politischer Entscheidungen zu rücken, sie dabei aber nicht als „Objekt“ dieser Entscheidungen zu verstehen, sondern als „Subjekt“ und Grundrechtsträger. Ungeachtet dessen haben Staatsziele aber symbolischen Charakter, entfalten aber aus sich heraus noch keine unmittelbaren Wirkungen. Insofern sind konkrete Maßnahmen erforderlich, die die Intention des Gesetzentwurfes verwirklichen. Hierbei sind insbesondere die Mitwirkungsrechte junger Menschen ein wichtiger Gesichtspunkt, der stringent in anderen Rechtsnormierungen verankert und zugleich durch die konsequente Weiterentwicklung der „Landesstrategie für die Mitbestimmung junger Menschen“ untersetzt werden muss.

3. In welchem Umfang werden die vorgeschlagenen Formulierungen einer verfassungsrechtlichen Besserstellung von Kindern und Jugendlichen gerecht?

Die verfassungsrechtliche Besserstellung von Kindern und Jugendlichen greift im Gesetzentwurf zu kurz. Zum einen werden Kinder nicht als Grundrechtsträger definiert, zum anderen wäre im vorgeschlagenen Artikel 19 zu erwägen, den Grundprinzipien aus der UN-Kinderrechtskonvention je einen eigenständigen Absatz zu widmen, um deren Bedeutung hervorzuheben.

4. Verlangt eine wirksame Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention eine derartige Neufassung des Artikel 19 der Thüringer Verfassung?

Bezugnehmend auf Artikel 4 der UN-KRK „[treffen] die Vertragsstaaten [...] alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte.“

Die aktuell geltende Fassung des Artikel 19 der Thüringer Verfassung umfasst keine Beteiligungsrechte junger Menschen. Da diese mit Artikel 12 der UN-KRK allerdings jedem Kind zugeschrieben werden, ist die Neufassung des Artikel 19 der Thüringer Verfassung in diesem Punkt zweckmäßig und wünschenswert.

Allerdings umfasst die UN-Kinderrechtskonvention weitere Kernprinzipien, die im Gesetzentwurf nicht explizit genannt werden. Mehr dazu unter Frage 10.

5. Würde die vorgeschlagene Verfassungsänderung – insbesondere im Vergleich mit der Gewährleistung der Kinderrechte gemäß Artikel 19 der Verfassung des Freistaats Thüringen in der aktuellen Fassung sowie mit Blick auf das grundrechtliche Schutzsystem des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung – eine erweiterte rechtliche Wirkung entfalten?

Dies ist nicht erkennbar. Sofern die Kinderrechte nicht als Grundrecht aufgenommen werden und Kinder somit Rechtsträger*innen werden, ist eine erweiterte rechtliche Wirkung nicht anzunehmen. Der vorgeschlagene Gesetzestext bleibt beispielsweise hinter dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für ein Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) zurück.

6. **Ist die Bezugnahme auf das „Übereinkommen über die Rechte des Kindes und andere völkerrechtliche Verpflichtungen“ hinreichend klar und bestimmt?**

Nein. Unklar bleibt, welche „anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen“ hier außer der UN-Kinderrechtskonvention gemeint sind. Frage sollte durch die Expertise der anzuhörenden Verfassungsrechtler geklärt werden.

7. **Welche Auswirkungen hat das Staatsziel auf die verfassungsrechtliche Balance zwischen Kindern, Eltern und Staat?**

Die verfassungsrechtliche Balance zwischen Kindern, Eltern und Staat ist in Artikel 18 der Thüringer Verfassung normiert. Auswirkungen des Gesetzentwurfes auf diese Normierung sind nicht erkennbar und wären im Hinblick auf das Erziehungsrecht und die Erziehungspflicht der Eltern nach Art. 6 des Grundgesetzes problematisch.

8. **Beachtet die vorgeschlagene Neufassung des Artikel 19 der Verfassung des Freistaats Thüringen den Rangunterschied zwischen Verfassungsrecht und Völkerrecht?**

Frage sollte durch die Expertise der anzuhörenden Verfassungsrechtler geklärt werden.

9. **Der Wortlaut des vorgeschlagenen Artikel 19 sieht vor, dass alle staatlichen Stellen das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und andere völkerrechtliche Verpflichtungen umfassend umzusetzen haben. Da das Übereinkommen durch Bundesgesetz in deutsches Recht transformiert (siehe das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, BGBl. II 1992, S. 121) wurde und das Übereinkommen in Kraft (Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, BGBl. II 1992, S. 990) trat, ist eine Aufnahme der völkerrechtlichen Verpflichtungen hier entbehrlich, entfaltet aber eine wichtige symbolische Wirkung. Kann sich das vorgeschlagene Staatsziel zulasten der elterlichen Erziehungsverantwortung oder des Schutzes der Familie auswirken?**

Nein. Die Kinderrechte in der Landesverfassung bedeuten keine Schwächung des Elternrechts. Nach Artikel 5 der UN-KRK sind die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern zu achten. Weiter wird in Artikel 18 der Thüringer Verfassung die Verantwortung der Eltern für das Kindeswohl gewährleistet. Mithin stärkt das Staatsziel die elterliche Erziehungsverantwortung und den Schutz der Familie.

10. Kann es irritierende Wirkung haben, wenn die Bindung an die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen für bestimmte Felder explizit in der Verfassung erwähnt wird und für andere nicht?

Dem Grunde nach: Ja. Es sollte daher juristisch geklärt werden, ob u.a. der in Art. 19 Abs. 1 S. 2 Halbsatz 2 des Entwurfs enthaltene Einschub korrekt und im Verhältnis der Normen zueinander möglich ist.

Grundsätzlich sollten die Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention explizit benannt werden, andernfalls findet eine Priorisierung statt, die nicht im Sinne des inhaltlichen Gesamtkomplexes Kinderrechte und der UN-KRK wäre.

Diese Prinzipien sind:

- der Diskriminierungsschutz (Art. 2 UN-KRK)
- der Kindeswohlvorrang (Art. 3 UN-KRK)
- das Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6 UN-KRK)
- und das Recht auf Gehör und Beteiligung (Art. 12 UN-KRK)

Der Landesjugendring Thüringen e.V. spricht sich dafür aus, dass folgende Inhalte mit einem eigenständigen Absatz in der Thüringer Verfassung festgeschrieben werden:

- Die explizite Klarstellung, dass alle Kinder Rechtsträger*innen sind und somit Rechtssubjekte.
- Das Recht aller Kinder auf bestmögliche Entwicklung, Entfaltung und Bildung.
- Das Recht aller Kinder auf Schutz vor Gewalt und anderen Gefährdungen.
- Das Recht aller Kinder auf Beteiligung an allen sie betreffenden Maßnahmen.
- Die Verpflichtung des Freistaates, Chancengerechtigkeit und kindgerechte Lebensbedingungen für alle Kinder zu gewährleisten.

11. Enthält die vorgeschlagene Neufassung des Artikel 19 der Verfassung des Freistaats Thüringen eine dynamische Verweisung, die gegen Artikel 83 Absatz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen verstößt?

Die Beteiligungsrechte von Kindern – entsprechend Artikel 12 UN-KRK – sind in der aktuell geltenden Fassung des Artikel 19 der Thüringer Verfassung nicht definiert. Insofern ergänzt der Gesetzentwurf genannten Artikel und ist folglich rechtskonform mit Artikel 83 der Verfassung des Freistaats Thüringen.

12. Welche Vorgaben - im Hinblick auf die Gesetzesbegründung - sind der UN-Kinderrechtskonvention für die Verfassung Thüringens zu entnehmen?

Benennung der Artikel der Kinderrechtskonvention, die eine Anpassung der Verfassung erfordern.

Art. 3 UN-KRK = Berücksichtigung des Kindeswohls

Art. 12 UN-KRK = Recht auf Beteiligung und Berücksichtigung des Kindeswillens

Art. 27 UN-KRK = Ziel, angemessene Lebensbedingungen zu schaffen

Art 41 UN-KRK = Pflicht zur Umsetzung

13. Inwiefern bleibt die Thüringer Verfassung im Schutz der Rechte von Kindern und Jugendlichen sowie im Schutz des Kindeswohls hinter dem durch die UN-Kinderrechtskonvention geforderten Maß zurück?

Bisher ist die Garantie von Schutz und Entwicklung enthalten. Darüber hinaus gibt es keine weiteren Regelungen, auch nicht (explizit) in anderen Grundrechten

14. Welche qualitativen Verbesserungen ergeben sich für den Schutz von Rechten von Kindern und Jugendlichen sowie für den Schutz des Kindeswohls durch die vorgeschlagene Änderung der Thüringer Verfassung?

Die Aufnahme der Kinderrechte als Staatsziel in die Thüringer Verfassung schafft keine unmittelbaren qualitativen Verbesserungen für Kinder. Deshalb schlägt der Landesjugendring Thüringen e.V. vor, die Kinderrechte in den Grundrechtsteil der Verfassung aufzunehmen. Damit würde eine direkte qualitative Verbesserung eintreten, da Kinder in ihrer Rolle als Grundrechtsträger gestärkt würden und die Ausübung persönlicher Rechte nicht mehr von den Sorgeberechtigten abhängt.

Mit freundlichen Grüßen