

»Auch die Kinderrechtskonvention ist in die Jahre gekommen.«

Jörg Maywald, Experte für Kinderrechte, im Gespräch mit Nina Peters

Nina Peters: Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Kinder und Jugendliche in Deutschland wenig Rechte haben, und die wenigsten kennen ihre Rechte. Woran liegt das?

Jörg Maywald: Das dürfte daran liegen, dass Kinder weniger als Erwachsene in der Lage sind, sich zu Wort zu melden und gehört zu werden. Das spielt sicherlich eine Rolle dabei, dass Kinderrechte noch weniger bekannt sind als die Erwachsenenrechte, weniger auch als die Rechte anderer Gruppen, wie zum Beispiel Frauenrechte.

Peters: Lassen Sie uns einen kurzen Blick auf die Kinderrechtskonvention werfen: In mehreren Ihrer Vorträge, die online zu finden sind, unterstreichen Sie, dass die Trias »Schutz, Förderung, Beteiligung« die zentrale Basis der Kinderrechtskonvention darstellt.

Maywald: Ja, und darüberstehend der Vorrang des »Kindeswohls«. Im Begriff Kindeswohl kommen alle Rechte der Kinder zusammen.

Peters: Woher kommt der Begriff Kindeswohl?

Maywald: International ist der Begriff Kindeswohl erstmals in einem Dokument 1959 aufgetaucht, in der sogenannten »Erklärung über die Rechte des Kindes«, verabschiedet von den Vereinten Nationen. Allerdings im Rahmen einer Deklaration und daher rechtlich weitgehend unverbindlich. Die Kinderrechtskonvention – das war dreißig Jahre später – ist als völkerrechtlich verbindliche Konvention deutlich durchsetzungsfähiger. Aber als Begriff taucht das Kindeswohl 1959 erstmals auf. Im nationalen Recht ist es ein bisschen anders. Im Bürgerlichen Gesetzbuch ist der Begriff Kindeswohl schon viel älter. Aber er ist nicht ganz übereinstimmend mit dem englischen Begriff für Kindeswohl, den »best interests of the child«. Im Bürgerlichen Gesetzbuch gibt es den Begriff Kindeswohl an vielen Stellen. Dort finden wir Formulierungen wie zum Beispiel »so weit es dem Wohl des Kindes entspricht« oder »wenn es dem Wohl des Kindes nicht widerspricht«, »wenn das Wohl des Kindes nicht gefährdet ist«. Aber nochmals, der Begriff Kindeswohl entspricht nicht der Übersetzung des Englischen »best interests of the child«. Insofern haben wir da nicht ganz deckungsgleiche Begriffe.

Peters: Ist das ein Übersetzungsproblem?

Maywald: Die Übersetzer:innen haben sicherlich gute Arbeit geleistet, aber es ist letztendlich eine Entscheidung der Politik gewesen, den deutschen Begriff Kindeswohl zu verwenden, vermutlich weil er im deutschen Recht fest verankert ist.

Peters: Wann trat das Bürgerliche Gesetzbuch in Kraft?

Maywald: Das BGB trat in Deutschland erstmals im Jahre 1900 in Kraft, also vor 124 Jahren. Aber es hat natürlich sehr viele Reformen erlebt.

Peters: Deutschland ratifizierte die UN-KRK 1992, allerdings folgte daraus in der Praxis kaum etwas, oder doch?

Maywald: Die UN-KRK wurde 1989 weltweit verabschiedet, und zwar einstimmig. Das Ratifikationsverfahren war dann ein von den Vertragsstaaten zu vollziehendes Verfahren, bei dem es um die innerstaatliche Verbindlichkeit der Konvention geht. Eine Ratifikation hat inzwischen in allen Ländern – Ausnahme USA – stattgefunden. Deutschland hat 1992 ratifiziert, allerdings mit *erheblichen* Vorbehalten. Die UN-KRK galt in Deutschland viele Jahre lang nicht uneingeschränkt. Erst 2010 hat die damalige Bundesregierung die Vorbehaltserklärung zurückgenommen. Seitdem gilt die Konvention uneingeschränkt für jedes in Deutschland lebende Kind.

Peters: Dennoch bedeutet die Zurücknahme der Vorbehaltserklärung nicht, dass die KRK einklagbares Recht ist. Ist das richtig?

Maywald: Das stimmt so nicht. Die Kinderrechtskonvention steht juristisch im Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Also genauso wie das BGB, das Strafgesetzbuch, das Kinder- und Jugendhilfegesetz, die ebenfalls einfaches Bundesrecht sind. Damit ist die Konvention einklagbar. Aber: Das Problem bei der KRK besteht darin, dass viele Rechte der Kinder lediglich als Staatenverpflichtungen formuliert sind. Da muss man sich den Text jeweils genau ansehen. Es gibt durchaus einige sogenannte Individualrechte, also subjektive Rechte von Kindern, aber sehr häufig geht es um Staatenverpflichtungen und die können nicht durch ein einzelnes Kind eingeklagt werden. Aber es gibt Unterschiede, der Vorrang des Kindeswohls zum Beispiel ist als individuelles Recht formuliert und daher unmittelbar einklagbar. Allerdings gilt auch da, dass er nur über den Umweg einer völkerrechtlichen Konvention einklagbar ist. Es wäre viel effektiver, wenn der Vorrang des Kindeswohls in der Verfassung stünde. Häufig tun sich deutsche Gerichte schwer mit internationalem Recht. Und es wäre eine ganz andere Nummer, wenn im Grundgesetz, dem wichtigsten deutschen Recht, dem Verfassungsrecht, der Vorrang des Kindeswohls enthalten wäre, dann müsste er in allen rechtlichen Bereichen angewendet werden. Auch in Bereichen, wo von Kindeswohl bisher überhaupt nicht die Rede ist: im Ausländerrecht, im Asylrecht, im Umweltrecht. Und dies sind ja auch Kinder betreffende Gesetze.

Peters: Die Ratifizierung im Jahr 1992 war mit erheblichen Vorbehalten verbunden, haben Sie gesagt. Warum hat sich Deutschland damals so schwergetan?

Maywald: Es gab fünf ganz konkrete Vorbehalte. Der wohl bedeutendste und aus meiner Sicht besonders skandalöse war, dass sich Deutschland vorbehalten hatte, Unterschiede zwischen in- und ausländischen Kindern zu machen. Das muss man sich mal vor Augen führen:

Es geht hier um Menschenrechte, und da kann man nicht nach dem Pass fragen. Das war sicherlich der gravierendste Vorbehalt. Die Rücknahme der Vorbehaltserklärung bedeutete auch, dass unabhängig von der Staatsangehörigkeit, also unabhängig davon, ob ein Kind einen deutschen, ausländischen oder gar keinen Pass hat, die Kinderrechtskonvention seitdem für jedes in Deutschland lebende Kind uneingeschränkte Gültigkeit beanspruchen kann.

Peters: Welche Rolle spielt dabei das Bundesverfassungsgericht?

Maywald: Das Bundesverfassungsgericht ist »relativ fortschrittlich«, kann man pauschal sagen. Gemäß Grundgesetz ist das Gericht gehalten, die Verfassung auch im Lichte völkerrechtlicher Konventionen auszulegen. Auf diese Weise kommt indirekt das Völkerrecht hinein, wenn Karlsruhe Entscheidungen trifft. Aber das sind immer unsichere Dinge, weil die Kinderrechte eben nicht explizit im GG enthalten sind, sondern nur über die Auslegung und den Einbezug anderer Gesetze – in diesem Fall des Völkerrechts – zum Tragen kommen. Und die Kinderrechte sind in Deutschland eben noch nicht auf Verfassungsebene gesichert.

Peters: Mit Blick auf die Pandemie haben Sie formuliert: Wären die Kinderrechte bereits im GG verankert gewesen, dann wären die Rechte der Kinder mit Blick auf viele Aspekte einklagbar gewesen. Was wäre womöglich anders gewesen?

Maywald: Wenn Kinderrechte im Grundgesetz wären, gäbe es eine Veränderung, die noch gravierender wäre als die Möglichkeit des Einklagens: Denn Einklagen bedeutet immer einen langen Weg. Eine Klage, die in Karlsruhe landet, dauert Jahre und ist mit großer Ungewissheit verbunden. Aber was viel gravierender wäre, wenn Kinderrechte und vor allem der Vorrang des Kindeswohls im GG enthalten wären: Das Bundesverfassungsgericht müsste von *sich* aus, ohne dass jemand klagt, alle seine Entscheidungen unter Berücksichtigung des Vorrangs des Kindeswohls treffen. Das wäre der entscheidende Faktor. Natürlich gäbe es auch Klagemöglichkeiten. Aber viel wichtiger ist, dass die Juristinnen und Juristen, übrigens nicht nur in Karlsruhe, sondern überall – es ist ja dann das oberste Recht in Deutschland –, gehalten wären, die Interessen der Kinder routinemäßig bei allen Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen. Dazu ein Beispiel: Es hat eine wichtige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Klimapolitik der Bundesregierung gegeben. Da konnte das Bundesverfassungsgericht nicht selbst Politik machen. Es durfte nur das Grundgesetz auslegen. Und dabei hat sich das Gericht auf den Artikel 20 a GG berufen, wo es um die Generationengerechtigkeit als Staatsziel geht. Das Gericht hat argumentiert, dass die Klimapolitik der Bundesregierung nicht der Generationengerechtigkeit entspricht. Leider konnte es sich nicht auf Kinderrechte berufen, weil es die im Grundgesetz nun mal noch nicht gibt.

Peters: Das war im April 2021, oder?

Maywald: Ja.

Peters: Bei der Diskussion im Bundestag zur geplanten Änderung des Grundgesetzes bezüglich der Kinderrechte ging es um Details im Wortlaut bei der Frage, wie Kinderrechte zu berücksichtigen seien. Das Wort »angemessen« reicht nicht aus, oder?

Maywald: Ich bin kein Jurist, aber ich weiß: Der Begriff »angemessen« ist juristisch absolut nichtssagend. Jedes Recht muss angemessen umgesetzt werden. Das hätte man auch lassen können. Und es ist meilenweit davon entfernt, wie es in der KRK formuliert ist. Dort heißt es, dass das Kindeswohl »ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt« ist. Das heißt übrigens nicht »der einzige Gesichtspunkt«. Es ist nicht so, dass die Interessen der Kinder immer Vorrang, z. B. vor den Interessen älterer Menschen, haben müssen. So ist es auch in der KRK nicht formuliert, sondern es ist *ein* »vorrangig zu berücksichtigender« Gesichtspunkt. Das heißt, es kann auch andere Aspekte geben, die im Einzelfall sogar Vorrang vor den Interessen der Kinder haben können. Das wird manchmal missverstanden. Aber das ist natürlich viel stärker als »angemessen berücksichtigen«. Es gab in der politischen Diskussion weitere Vorschläge, z. B. von der FDP, dass das Kindeswohl »besonders« zu berücksichtigen sei, das ist ein bisschen stärker als »angemessen«. Die Grünen haben vorgeschlagen, dass das Kindeswohl »maßgeblich« berücksichtigt werden muss. Aus meiner Sicht ist die Formulierung »ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt« am besten.

Peters: Mit welcher Gefühlslage haben Sie diese Diskussion im Deutschen Bundestag im April 2021 verfolgt?

Maywald: Ich muss gestehen, dass ich froh gewesen bin, dass der Vorschlag aus der damaligen Koalition – damals noch eine Große Koalition – nicht angenommen worden ist. Ich hätte mich natürlich darüber gefreut, Kinderrechte im GG zu haben. Aber es gibt eben auch diese berühmten Pyrrhussiege, die auf den ersten Blick wunderbar aussehen. Und ich gebe den Grünen Recht, die in der Debatte im April 2021 etwa so argumentiert hatten: Der Vorschlag der damaligen Regierung wäre in einigen Formulierungen hinter dem bereits Erreichten zurückgeblieben und hätte sogar zu Rückschritten führen können. Denn Karlsruhe ist dann gehalten, die Formulierung, wie sie im GG steht, anzuwenden. Und das wäre gefährlich gewesen. Deshalb bin ich froh, dass es nicht zu einer Änderung des GG in der vorgeschlagenen Form gekommen ist.

Peters: Wird es jemals zu einer wegweisenden Änderung des Grundgesetzes mit Blick auf die Rechte der Kinder und Jugendlichen kommen?

Maywald: Ich bin davon überzeugt, dass es eine Formulierung im GG geben wird, das ist eine Frage der Zeit. Es ist inzwischen auch parteiübergreifend Konsens. Lediglich die AfD ist dagegen. Wo ich nicht sicher bin, ist, ob die Formulierung befriedigend ausfallen wird. Das hängt sehr von dem üblichen Handel zwischen den Parteien ab und davon, wer sich letztendlich durchsetzt. Und wer vielleicht an anderer Stelle nachgibt. Da sind dann oft leider nicht so sehr die fachlichen Gesichtspunkte ausschlaggebend.

Da habe ich Sorge, dass eine Formulierung verabschiedet wird, die nicht befriedigend sein wird. Aber dass es zu einer Änderung kommt, halte ich für sehr wahrscheinlich.

Peters: Eine Frage ist doch auch, ob eine solche Änderung des Grundgesetzes überhaupt die relevanteste Etappe bei der Etablierung der Rechte für Kinder und Jugendliche darstellen würde und ob es auch weitere Instrumente gäbe, die ihre Rechte noch wirksamer stärken könnten.

Maywald: Ich halte das GG schon für eine sehr wichtige Komponente, weil es in alles übrige Recht ausstrahlt, aber natürlich gibt es auch andere Möglichkeiten. Es ist auch möglich, im einfachen Recht Verbesserungen zu erzielen. Z. B. hielte ich es für sehr wichtig, den Kindeswohlvorrang im Ausländerrecht zu verankern oder auch im Umweltrecht. Das wären Teilerfolge. Auch das Thema Wahlrecht ist sehr wichtig. Ich würde es nicht auf dieselbe Ebene heben, auch wenn die Änderung des Wahlrechts auf Bundesebene ebenfalls eine Grundgesetzänderung verlangen würde. Aber es hätte nicht die Tragweite, wie wenn es Kinderrechte gleich vorne im Grundrechtekatalog des GG bei Artikel 2 oder Artikel 6 gäbe. Das hätte doch noch einmal – aus meiner Sicht jedenfalls – langfristig eine besondere Tragweite. Obwohl ich auch für eine Änderung des Wahlrechts bin.

Peters: Wir haben in Deutschland ein föderales System. Und einige Bundesländer sind etwas avancierter als andere, oder?

Maywald: Ja, wir haben Kinderrechte inzwischen in allen Länderverfassungen mit unterschiedlicher Qualität, das hängt auch von der Historie ab. Bayern hat Kinderrechte bereits seit kurz nach dem Zweiten Weltkrieg in der Landesverfassung. Zuletzt waren Hamburg, Bremen und Hessen dabei, die haben ein bisschen modernere Formulierungen. Die Landesverfassungen in Hessen und Bremen sind in punkto Kinderrechte relativ progressiv formuliert.

Peters: Deutschlandweit könnten wir also auf Bremen und Hessen schauen, was die Kinderrechte in den Länderverfassungen angeht?

Maywald: Ja, die haben relativ gute Formulierungen zum Kindeswohlvorrang. Auch Beteiligung ist dort mit drin, die sind da am weitesten gegangen.

Peters: Und hatte das während der Corona-Pandemie Auswirkungen auf die jungen Menschen in Hessen oder Bremen?

Maywald: Die Länderkompetenzen sind ja gering, zumal in einer Krise mit bundesweiter Tragweite. Was ist Ländersache? Bildung ist immer Ländersache, da können die Länder, was die Schulgesetze angeht, eigenständig agieren. Aber viele für Kinder sehr wichtige Aspekte wie Gesundheit oder Kinder- und Jugendhilfe, das ist Bundesangelegenheit. Da haben wir die Vorgabe Kinderrechte nicht gehabt.

Peters: Welche Modelle mit Vorbildcharakter gibt es im Ausland? In Irland, Österreich, Norwegen, Spanien oder Südafrika sind die Kinderrechte bereits in der Verfassung verankert. Hat das positive Auswirkungen auf das Leben der Kinder und Jugendlichen? Können Sie dazu etwas sagen?

Maywald: Ich kann das nicht generell beantworten, weil ich mich in manchen Ländern nicht auskenne. In der vergangenen Woche war ich in Österreich, da habe ich diese Frage auch gestellt. Die waren nicht sehr zufrieden mit den Wirkungen der Verfassungsänderung. Da sind wirklich die Jurist:innen gefragt: Man muss sich ganz genau die Formulierungen anschauen. Da darf nicht irgendwas von Kinderfreundlichkeit als Staatszielbestimmung stehen, das nutzt überhaupt nichts. Es müssen subjektive Rechte sein, die auch einklagbar sind. Und der zweite Punkt, so wie ich es verstanden habe, ist: Nicht in jedem Land ist es einfach, bis zu einem Verfassungsgericht zu gehen und etwas einzuklagen. Da ist Deutschland mit einem verhältnismäßig starken Verfassungsgerichtssystem ausgestattet, Karlsruhe ist sehr anerkannt hierzulande und durchsetzungsstark. Aber das Bundesverfassungsgericht kann natürlich nur das durchsetzen, was im Gesetz steht. Mit anderen Worten: Ich wäre vorsichtig, andere Länder vorschnell zum Vorbild zu nehmen, da müssten wir uns ganz genau ansehen, welche Wirkungen hatte die Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung und, damit verbunden, welche Durchsetzungsmöglichkeiten gibt es.

Peters: Als Eltern fragt man sich schon, warum dieses Land Kindern gegenüber so agiert, wie es das tut. Das hat historische Gründe.

Maywald: Ich würde auch meinen, es gibt historische Bezüge. Sowohl emanzipatorische als auch problematische historische Linien, die sehen wir gerade, was Rassismus angeht. Aber was ich auf jeden Fall sagen würde, ist, dass es beim Stichwort Wahlrecht eine Schieflage gibt, wenn es um die Gewichtung der verschiedenen Generationen geht. Und zwar nicht nur in Deutschland, sondern in sehr vielen Ländern. Die Mehrheitsverhältnisse sind so, dass die Rente näher liegt als das Kindergeld und viele andere Punkte Kinder betreffend. Die Bedeutung einer guten Bildung zum Beispiel wird immer noch chronisch unterschätzt. Insoweit haben wir Nachholbedarf. Und ich glaube, auch die älteren Menschen wären gut beraten, die gesamte Gesellschaft und damit eben auch die Interessen der jungen Menschen im Blick zu haben. Da haben wir noch erhebliche Probleme.

Peters: Welche Aspekte der Kinderrechtskonvention könnten wir noch stärker für das öffentliche Bewusstsein fruchtbar machen, um ein Umdenken anzustoßen?

Maywald: Nach vorne weisend ist etwa dieser Aspekt: Nach der KRK haben Kinder das Recht, ihre Rechte zu kennen. Menschenrechtsbildung und Kinderrechtsbildung ist eine verpflichtende Aufgabe. Und zwar ohne jede Altersgrenze, auch Säuglinge haben dieses Recht. Natürlich kindgerecht, nicht im Sinne einer kognitiven Vermittlung, das kann ein junges Kind noch nicht kognitiv nachvollziehen.

Aber in dem Sinne, dass sehr junge Kinder bereits die Lebenserfahrung machen sollten, in den Familien, aber auch in den Kitas, Tagespflegestellen, Schule natürlich auch, dass sie wichtig sind, dass sie wertgeschätzt werden, dass sie Einfluss haben, dass sie mitmischen können. Kinderrechtsbildung im Alltag ist ein wichtiger Aspekt, der, glaube ich, in Deutschland noch zu wenig verbreitet ist. Ein zweiter Aspekt, der wirklich noch Potenzial hat, ist, dass einzelne Kinderrechte nicht isoliert zu sehen sind, sondern aufeinander bezogen. Partizipation beispielsweise ist ein sehr wichtiger Schutzfaktor. Und umgekehrt, auch bei Beteiligung dürfen wir die Schutzrechte der Kinder nicht vergessen. Gerade den Zusammenhang der unterschiedlichen Kinderrechte halte ich für bisher noch weitgehend unentdeckt und da würde ich mir noch viel mehr Drive wünschen. Vielleicht noch eine etwas kritische Anmerkung: Auch die Kinderrechtskonvention ist in die Jahre gekommen. Sie ist jetzt über dreißig Jahre alt. Es gab Themen, die damals noch gar nicht deutlich auf dem Schirm waren, zum Beispiel Digitalisierung, dann die ganzen Klima- und ökologischen Fragen. Und die Frage der Beteiligung halte ich noch nicht für ausreichend verankert, wie ich es mir wünschen würde, auch in der Kinderrechtskonvention. Wenn wir nach vorne schauen, dann wäre mal ein Update an der Tagesordnung.

Das Gespräch fand am 10. Oktober 2023 statt, es wurde an der Stelle der Erwähnung des Bürgerlichen Gesetzbuches im März 2024 aktualisiert.

Prof. Dr. Jörg Maywald ist Honorarprofessor für Kinderrechte und Kinderschutz an der Fachhochschule Potsdam.