

Was sagt die Verfassung zum Kinderschutz?

Reinhard Wiesner

Ausgangspunkt jeder rechtlichen Betrachtung über die beiden Aspekte des Kindeswohls – die positive Förderung sowie der Schutz des Kindes vor Gefahren für sein Wohl – sind die Aussagen in der Verfassung. Im Hinblick auf die *Aufgabenverteilung zwischen Eltern und Staat* bei der Förderung und Sicherung des Kindeswohls sieht Art. 6 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes eine klare Rangfolge vor: *„Pflege und Erziehung sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“*

Die Zuweisung dieser Aufgabe zu den Eltern ist Recht und Pflicht zugleich und wird deshalb vom Bundesverfassungsgericht als *Elternverantwortung* bezeichnet.¹ Der Schutz des Kindes vor Gefahren für sein Wohl obliegt damit zunächst den Eltern im Rahmen ihrer elterlichen Sorge bzw. den Personen, denen die Eltern die Ausübung von Angelegenheiten der Personensorge vertraglich übertragen.² An diese Aussage schließt Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG an, wonach *„die staatliche Gemeinschaft“* *„über ihre Betätigung“*, also über die Betätigung des Elternrechts wacht. Hier hat das sog. *staatliche Wächteramt* seine verfassungsrechtliche Grundlage. Dieser juristische Fachbegriff beschreibt nicht etwa die Aufgabe einer Behörde, sondern einen verfassungsrechtlichen Auftrag, der einer Konkretisierung durch einfaches Recht bedarf. Eltern und Staat konkurrieren dabei nicht miteinander um die jeweils bessere Erziehung, sondern die Eltern genießen zunächst einen weiten Spielraum hinsichtlich der Wahrnehmung ihres Erziehungsauftrags. Diesem Auftrag ist das staatliche Wächteramt zu- und nachgeordnet.³ Das SGB VIII wiederholt diese verfassungsrechtlichen Grundlagen aus *„didaktischen Gründen“* in § 1 Abs. 2 und stellt damit das Recht des Kindes auf Erziehung und Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit in diesen Kontext.

Elternrecht als Elternverantwortung

Das Bundesverfassungsgericht hat in verschiedenen Entscheidungen diese Elternverantwortung inhaltlich begründet. So hat es zunächst festgestellt, dass nach dem Verständnis der Verfassungsväter *„diejenigen, die einem Kinde das Leben geben, von Natur aus bereit und berufen sind, die Verantwortung für seine Pflege und Erziehung zu übernehmen“*.⁴ In einer späteren Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht das Elternrecht auf den Grundgedanken zurückgeführt, dass *„in aller Regel Eltern das Wohl des Kindes mehr am Herzen liegt als irgendeiner anderen Person oder Institution“*.⁵ Die Eltern sind damit im Lichte des Grundgesetzes und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *die ersten Anwälte für die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen*.

Die Verfassung bestätigt hier einen entwicklungspsychologischen Befund, wonach Kinder für eine stabile Entwicklung primäre Bezugspersonen brauchen, die sie durch ihr Kinderleben begleiten, sie fördern und schützen; für diese Aufgabe ist niemand in vergleichbarer Weise prädestiniert wie die Eltern. Diese normative Aussage steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zum realen Befund: Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass ein (kleiner) Teil der Eltern aus unterschiedlichen Gründen mit dieser Aufgabe so überfordert ist, dass erhebliche Schädigungen von Kindern bis hin zum Tod drohen.

Ob die Anzahl der Eltern, die das Wohl eines Kindes gefährden, zunimmt (oder nur die öffentliche Wahrnehmung solcher Fälle), wissen wir nicht. Es gibt aber zumindest Hinweise darauf, dass Erziehungsschwierigkeiten und Überforderungssituationen bei Eltern in unserer Gesellschaft zahlreicher werden.

Eltern leben aber nicht auf einer Insel der Seligen, sondern mitten in dieser Gesellschaft. Es hängt also auch von der Einstellung der Gesellschaft gegenüber Eltern und Familien ab, wie Eltern ihrer Verantwortung gerecht werden können. Dies wird umso leichter möglich sein, je mehr sich auch die Gesellschaft als Ganzes mit den Eltern solidarisch erklärt und sie bei ihrer wichtigen Aufgabe unterstützt. Vor dem Hintergrund der dramatischen demografischen Entwicklung in Deutschland scheint hier eine neue Diskussion in Gang zu kommen.

Das staatliche Wächteramt: Aufgabe und Bedeutung

Bei aller Wertschätzung der elterlichen Erziehungsverantwortung in unserer Verfassung, die nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Hitler-Diktatur zu sehen ist, war den Vätern des Grundgesetzes wohl bewusst, dass sie den Schutz von Kindern nicht ausschließlich den Eltern anvertrauen können, sondern der Staat in die Bresche springen muss, wenn und solange das Kindeswohl gefährdet ist und Eltern nicht gewillt oder in der Lage sind, eine solche Gefährdung abzuwenden. Freilich sind die Aussagen zu dem bereits zitierten staatlichen Wächteramt in Art. 6 Abs. 2 GG dem Stil und Duktus des Grundgesetzes insgesamt entsprechend sehr knapp. Es ist eine Aufgabe des (einfachen) Gesetzgebers, das staatliche Wächteramt im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben, so insbesondere im Hinblick auf die vorrangige elterliche Erziehungsverantwortung, konkreter auszugestalten. Bislang hat er dies nicht in umfassender Weise getan. Die Konturen des staatlichen Wächteramtes erschließen sich daher im Wesentlichen aus der Zusammenführung verschiedener Elemente, nämlich einer Auslegung der entsprechenden Verfassungsnormen durch die Gerichte – allen voran durch das Bundesverfassungsgericht – und die Verfassungsrechtslehre in den Lehrbüchern und Kommentaren zum Grundgesetz sowie aus der Interpretation und Anwendung von Rechtsvorschriften in verschiedenen Gesetzen, die dem Schutz des Kindes vor Gefahren dienen.

In seiner Entscheidung vom 29. Juli 1968 hat das *Bundesverfassungsgericht* eine grundlegende Aussage zum Inhalt und Wesen des staatlichen Wächteramtes gemacht, auf die es in seinen späteren Entscheidungen rekurriert:

Nachdem es zunächst Recht und Pflicht der Eltern betont und das Elternrecht als Elternverantwortung bezeichnet, stellt es fest, dass unsere Verfassung die freie Entscheidung der Eltern darüber schützt, wie sie dieser Verantwortung gerecht werden wollen, dass sie aber nicht diejenigen Eltern schützt, die sich dieser Verantwortung entziehen. Sodann fährt es fort (alle Hervorhebungen vom Verfasser):

„Wenn Eltern in dieser Weise versagen, greift das Wächteramt des Staates nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG ein; der Staat ist nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die Pflege und Erziehung des Kindes sicherzustellen. Diese Verpflichtung des Staates folgt nicht allein aus dem legitimen Interesse der staatlichen Gemeinschaft an der Erziehung des Nachwuchses (vgl. § 1 JWG), aus sozialstaatlichen Erwägungen oder etwa aus allgemeinen Gesichtspunkten der öffentlichen Ordnung; sie ergibt sich in erster Linie daraus, dass das Kind als Grundrechtsträger selbst Anspruch auf den Schutz des Staates hat. Das Kind ist ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. Eine Verfassung, welche die Würde des Menschen in den Mittelpunkt ihres Wertesystems stellt, kann bei der Ordnung zwischenmenschlicher Beziehungen grundsätzlich niemandem Rechte an der Person eines anderen einräumen, die nicht zugleich pflichtgebunden sind und die Menschenwürde des anderen respektieren. Die Anerkennung der Elternverantwortung und der damit verbundenen Rechte findet daher ihre Rechtfertigung darin, dass das Kind des Schutzes und der Hilfe bedarf, um sich zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln, wie sie dem Menschenbilde des Grundgesetzes entspricht (...). Hier muss der Staat wachen und notfalls das Kind, das sich noch nicht selbst zu schützen vermag, davor bewahren, dass seine Entwicklung durch den Missbrauch der elterlichen Rechte oder eine Vernachlässigung Schaden leidet.

In diesem Sinne bildet das Wohl des Kindes den Richtpunkt für den Auftrag des Staates gemäß Art. 6 Abs. 2 GG (...). Dies bedeutet nicht, dass jedes Versagen oder jede Nachlässigkeit den Staat berechtigt, die Eltern von der Pflege und Erziehung auszuschalten oder gar selbst diese Aufgabe zu übernehmen; vielmehr muss er stets dem grundsätzlichen Vorrang der Eltern Rechnung tragen. Zudem gilt auch hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Art und Ausmaß des Eingriffs bestimmen sich nach dem Ausmaß des Versagens der Eltern und danach, was im Interesse des Kindes geboten ist. Der Staat muss daher nach Möglichkeit zunächst versuchen, durch helfende, unterstützende, auf Herstellung oder Wiederherstellung eines verantwortungsgerechten Verhaltens der natürlichen Eltern gerichtete Maßnahmen sein Ziel zu erreichen. Er ist aber nicht darauf beschränkt, sondern kann, wenn solche Maßnahmen nicht genügen, den Eltern die Erziehungs- und Pflegerechte vorübergehend und sogar dauernd entziehen; in diesen Fällen muss er zugleich positiv die Lebensbedingungen für ein gesundes Aufwachsen des Kindes schaffen“.⁶

Das staatliche Wächteramt: die Adressaten

Wer ist nun konkret verpflichtet, eine Gefährdung des Kindeswohls abzuwenden?

Adressat des staatlichen Wächteramtes ist nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG die staatliche Gemeinschaft. Mit dem Begriff „staatliche Gemeinschaft“ ist nicht die Gesellschaft – also jeder Einzelne – gemeint, sondern der (Bundes-) Staat mit seinen Institutionen. Der abstrakte Schutzauftrag des Art. 6 Abs. 2 GG bedarf deshalb im Hinblick auf die verpflichtete Institution und die zu ergreifenden Maßnahmen einer *Konkretisierung auf gesetzlicher Ebene*. Dies geschieht insbesondere im BGB im Hinblick auf die Aufgaben der Familiengerichte und im Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – im Hinblick auf die Aufgaben des Jugendamtes. Besondere Bedeutung kommt dabei der Einfügung des § 8 a SGB VIII durch das Kinder- und Jugendhilfe-weiterentwicklungsgesetz (KICK) zum 1. Oktober 2005 zu.

Nun hat es staatliche Instanzen zum Schutz von Kindern schon lange vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes gegeben. So können die Vormundschaftsgerichte in Deutschland auf eine wesentlich längere Tradition als „Erziehungsinstanzen“ verweisen als die Jugendämter. Während Erstere schon im 19. Jahrhundert und sodann ab 1900 im Rahmen des BGB Erziehungsaufgaben übernahmen, sind Jugendämter erst durch das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 eingeführt und mit großer zeitlicher Verzögerung flächendeckend ausgebaut worden. Erst nach und nach konnten sie sich als eigenständige und fachlich kompetente Erziehungsbehörden neben den Gerichten etablieren. An die umfassende Zuständigkeit der Gerichte erinnert bis heute § 1631 Abs. 3 BGB, wonach das Familiengericht die Eltern auf Antrag bei der Ausübung der Personensorge zu unterstützen hat.

Erst allmählich haben sich die Jugendämter von Instanzen der Gerichtshilfe (die sie in engen Grenzen bis heute geblieben sind) zu eigenständigen Fachbehörden emanzipiert.

Zur Verantwortungsgemeinschaft von Jugendamt und Familiengericht

So ist es bis heute bei einer *Arbeitsteilung zwischen Gerichten und Jugendämtern* geblieben. Während die Jugendämter für die Gewährung personenbezogener sozialer Dienstleistungen gegenüber den Personensorgeberechtigten (in der Regel die Eltern) und ihren Kindern zuständig sind und die Hilfen selbst zu weiten Teilen in Kooperation mit freien Trägern erbracht werden, obliegen den Gerichten (an die Stelle der Vormundschaftsgerichte sind seit 1. Juli 1998 die Familiengerichte getreten) Entscheidungen, die die elterliche Sorge berühren (von bloßen Ge- und Verboten bis hin zum – teilweisen – Entzug der elterlichen Sorge).

Genau genommen müssen *innerhalb des Jugendamtes* noch einmal *zwei Funktionen* unterschieden werden, nämlich das Jugendamt

- als Leistungsbehörde, die Leistungen der Jugendhilfe gewährt und in Kooperation mit den freien Trägern erbringt; sie ist der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterstellt. Hier liegt das zentrale Aufgabenfeld des ASD.

- als (Amts-)Vormund oder (Amts-)Pfleger, der Aufgaben der elterlichen Sorge an Stelle der Eltern wahrnimmt, und der Aufsicht des Vormundschaftsgerichts unterstellt ist.

In beiden Funktionen obliegen dem Jugendamt Schutzpflichten zugunsten des Kindes.

So lange also Jugendämter (als Leistungsbehörden) von einer Kooperation der Eltern bei der Gefahrenabwehr für das Kind ausgehen können, sind sie nicht auf die Unterstützung durch das Familiengericht angewiesen. Bedarf es aber zur Abwehr einer Kindeswohlgefährdung einer verbindlichen Einflussnahme auf die elterliche Erziehungsverantwortung, so ist das Jugendamt auf die Mitwirkung des Familiengerichts bei der Realisierung des fachlich für notwendig erachteten Schutzkonzepts angewiesen. Das Familiengericht kontrolliert dabei nicht die Arbeit des Jugendamtes, sondern trifft eine eigenständige Entscheidung und beurteilt, ob zur Gefahrenabwehr sorgerechtlche Maßnahmen notwendig sind, die wiederum die Voraussetzung dafür bilden, dass das Jugendamt dem Kind oder dem/der Jugendlichen die fachlich geeignete und notwendige Hilfe leisten kann.

Diese Aufgabenteilung zwischen Familiengericht und Jugendamt ist nur historisch zu erklären, verfassungsrechtlich aber nicht geboten. Damit sie nicht zur „Blockade“ wird und den gebotenen effektiven Kinderschutz vereitelt, bedarf es einer Kooperation im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft, bei der das sozialpädagogische Potenzial des Jugendamtes mit der Autorität des Familiengerichts verzahnt wird.

Anmerkungen

- 1 BVerfGE 24, 119 (145).
- 2 Zu solchen Personen zählen typischerweise Pflegeeltern, Erzieherinnen im Kindergarten oder auch Tagesmütter, nicht aber Fachkräfte, die stundenweise etwa im Rahmen von sozialpädagogischer Familienhilfe in den Haushalt kommen, um mit den Eltern zu arbeiten. Die Beauftragung dritter Personen befreit aber die Eltern nicht von ihrer Verantwortung.
- 3 Vgl. Jestaedt 1995, Art. 6 Abs. 2 und 3 GG, Rd.-Nr. 177 f.
- 4 BVerfGE 24, 119 (150).
- 5 BVerfGE 59, 360 (376).
- 6 BVerfGE 24, 119 (144 f.).