

„Fridays for Future“ Schulpflicht und Klimaschutz

Vermerk zu Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK)

1. Mit Erlass vom 13.02.2019 an alle Schulleiterinnen und Schulleiter hat das Schulministerium NRW - vergleichbar wie in anderen Bundesländern - angesichts der weitgehend von Schülerinnen und Schülern während der Unterrichtszeit veranstalteten Freitags-Demonstrationen unter Hinweis auf „*mögliche Folgen von Schulpflichtverletzungen*“ dazu aufgefordert, „*für die Einhaltung der Schulpflicht Sorge zu tragen*“, die Proteste seien „*grundsätzlich unzulässig*“. [1]
2. Im Auftrag des Solarenergie-Fördervereins Deutschland e.V. hat Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/Berlin, unter dem Titel „*Fridays for Future: Verfassungsschranken für Sanktionen bei schulischer Abwesenheit*“ am 19.03.2019 ein Gutachten vorgelegt mit dem Ergebnis, dass bei angepasster Unterrichtsorganisation ein Verstoß gegen die Schulpflicht nicht vorliegen dürfte und im Übrigen die rechtliche Verfolgung des Fernbleibens von der Schule angesichts der Klimaentwicklung „*mit massiven ökonomischen Schäden, großen Migrationsbewegungen, existenziellen Gefährdungen für Millionen Menschen und in letzter Instanz gewaltsamen Auseinandersetzungen um schwindende Ressourcen*“ unverhältnismäßig und damit rechtswidrig sei. [2], [3]
3. Auf der Grundlage der UN-Kinderrechtskonvention vom 20.11.1989 (KRK) erfährt diese Argumentation weitere Unterstützung. Art. 3 Abs. 1 KRK besagt, dass „*bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von ... Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ... das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt (ist), der vorrangig zu berücksichtigen ist*“. Diese Bestimmung gilt mit Inkrafttreten der Kinderrechtskonvention am 5.04.1992 aufgrund des Zustimmungsgesetzes vom 17.02.1992 und Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 6.03.1992 [4, S. 121], [5, S. 990] gemäß Art. 59 Abs. 2 GG in Deutschland im Rang eines einfachen Bundesgesetzes, das nach Art. 31 GG landesrechtlichen Regelungen vorgeht. [6]
Die Hervorhebung des Kindeswohls („*best interests of the child*“) nimmt innerhalb der Konvention eine Sonderstellung ein. Sie ist nach Zweck und Inhalt im Sinne einer Auslegungs-, Abwägungs- und Ermessensleitlinie ohne weitere gesetzgeberische Schritte vollzugsfähig („*self executing*“) [7], [8] und damit ohne zusätzliche Umsetzungsakte anzuwenden. Völkerrechtlich statuiert wird damit ein sachbereichsübergreifendes Prinzip, das in Deutschland unmittelbar geltendes Recht ist.
4. Das Abwägungsprinzip des Art. 3 Abs. 1 KRK bildet nicht nur den „*Dreh- und Angelpunkt*“ (Lorz) der Kinderrechtskonvention, sondern findet sich gleichbedeutend auch in Art. 24 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta, in Art. 7 Abs. 2 der Behindertenrechtskonvention, in Art. 5 Buchst. b der Frauenrechtskonvention sowie in Art. 4 Abs. 1 der Afrikanischen Kinderrechtecharta.
Der völkerrechtliche Leitgedanke dieser Regelungen ist, dass die Zukunftsinteressen von Kindern und Jugendlichen grundsätzlich Vorrang genießen sollen, weil Leben und Überleben der nachwachsenden Generation die Basis der Menschheitsentwicklung sind.
Das Regelungsziel des Art. 3 Abs. 1 KRK als solches unterstützt damit den Einsatz für die Zukunftsinteressen der nachwachsenden Generation. Dies entspricht Art. 20a GG, der den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für die künftigen Generationen mit Verfassungsrang ausstattet. Das verschafft dem Kindeswohlvorrang einen beispiellosen Schutzgehalt, der nach seiner Wertigkeit uneingeschränkt derjenigen der im Grundgesetz enthaltenen Grundrechte entspricht. [9]
5. Eine ausführliche Interpretation dieser Bestimmung enthält der General Comment des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zu Art. 3 Abs. 1 KRK vom 14.01./1.02. 2013. [10]

Zwei ausführliche völkerrechtliche Rechtsgutachten von Ralph Alexander Lorz leuchten die Einzelhei-

ten der Regelung aus: „Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung. Ein Rechtsgutachten“ [11] und „Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht?“ [12].

Der Erläuterung für die Rechtspraxis dient die Handreichung „Der Vorrang des Kindeswohls – die Bedeutung von Art. 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention für die deutsche Rechtsprechung. Grundlagenpapier für die Aus- und Fortbildung von Anwältinnen, Anwälten, Richterinnen und Richtern und den mit Kinderbelangen befassten Professionen“. [13]

Als praktische Arbeitshilfe für die Verwaltung hat eine Arbeitsgruppe bei der Bezirksregierung Düsseldorf „Rechtliche Gesichtspunkte zur Umsetzung des Kindeswohlvorrangs nach Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention in der Verwaltungspraxis“ ausgearbeitet. [14]

6. Um dem Abwägungsgebot zu genügen, ist, wenn Belange von Kindern und Jugendlichen betroffen sind, bei allem staatlichen Handeln ausdrücklich zu benennen und darzulegen, was dem Vorrang ihrer Interessen am besten entspricht. In *materiell-rechtlicher* Hinsicht gebietet Art. 3 KRK, diesen Interessen gegenüber anderweitigen Belangen besonderes Gewicht beizumessen. *Verfahrensrechtlich* gilt als zwingend zu beachtende Maxime, dass die Interessen der nachwachsenden Generation im Einzelnen erkundet und dargelegt werden müssen, um dann abzuwägen, welches Gewicht ihnen in der Abwägung mit anderen Belangen zukommt, wobei stets das Kindeswohl als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen ist. [15, Artikel 3, RN 3-13]

Art. 3 Abs. 1 KRK enthält allerdings kein *absolutes* Vorranggebot. Andere Belange können für sich genommen oder in der Summe gewichtiger sein, obwohl das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt wurde. [16] Im Ergebnis muss daher nicht jedem geltend gemachten Interesse Vorrang eingeräumt werden, insbesondere nicht, wenn bedeutende Gemeinschaftsinteressen entgegenstehen. Das heißt aber zugleich, dass der Kindeswohlvorrang umso mehr greift, je deutlicher die Belange von Kindern und Jugendlichen als der jungen Generation mit diesen Gemeinschaftsinteressen übereinstimmen, zumal wenn sie völkerrechtlichen Verpflichtungen wie nach dem Klimaschutzabkommen von Paris entsprechen. Die nach erfolgter Abwägung getroffene Entscheidung ist unter Hervorhebung der Abwägungsgesichtspunkte zu begründen und zu dokumentieren. Insbesondere wenn Belange von Kindern im Einzelfall zurückstehen sollen, ist ausführlich darzulegen, dass ihre Interessen gleichwohl mit Vorrang in die Abwägung eingestellt wurden. Dies unterliegt der vollen verwaltungsgerichtlichen Überprüfung. [17, Teil zu § 40 VwVfG, RD 135]

7. Dieser Rechtslage entsprechend sind bei Sanktionen wegen der Demonstrationen „Fridays for Future“ von der Schulbehörde *in dem Bescheid selbst* die bestehende Schulpflicht und die Zukunftsinteressen, für die die Schülerinnen und Schüler demonstrieren, nachprüfbar gegeneinander abzuwägen. Die schlichte Berufung auf die Schulpflicht genügt nicht.

Nicht zuletzt angesichts der von der Wissenschaft geleisteten argumentativen Unterstützung [18] ist die rechtliche Verfolgung des Fernbleibens von der Schule *ohne ausdrückliche Abwägung* mit den Zukunftsinteressen der jungen Generation schon wegen eines Verfahrensmangels nach Art. 3 Abs. 1 KRK rechtswidrig.

Sofern die Verwaltung im Ergebnis die Verpflichtung zum Schulbesuch höher bewerten wollte als die existenziellen Zukunftsinteressen der nachwachsenden Generation, wäre dies umso eingehender zu begründen, als es andere europäische Länder wie Dänemark, Österreich, Finnland oder Norwegen zur Umsetzung des Rechts auf Bildung unter Verzicht auf eine Schulbesuchspflicht bei einer Bildungspflicht belassen.

Dr. Reinald Eichholz

ehem. Kinderbeauftragter der Landesregierung Nordrhein-Westfalen
Gründungsmitglied der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur
Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention

Anmerkungen

- [1] Ministerium für Schule und Bildung NRW, „[13.02.2019] Teilnahme von Schülerinnen und Schülern an Streiks und Demonstrationen während der Unterrichtszeit“, 13-Feb-2019. [Online]. Verfügbar unter: <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Schulverwaltung/Schulmail/Archiv-2019/190207/index.html> [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [2] Solarenergie-Förderverein Deutschland (SFV), „Sanktionen gegen Fridays for Future-Teilnehmer sind nicht zulässig“. [Online]. Verfügbar unter: <http://www.sfv.de/artikel/fridays-for-future-verfassungsschranken-fuer-sanktionen-bei-schulischer-abwesenheit> [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [3] F. Ekaradt, „Fridays for Future: Verfassungsschranken für Sanktionen bei schulischer Abwesenheit - Kurzgutachten im Auftrag des Solarenergie-Fördervereins Deutschland e.V.“ 31-März-2019 [Online]. Verfügbar unter: <http://www.sfv.de/pdf/SFVFFOWiG2.pdf> [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [4] „Bundesgesetzblatt II 1992 S. 121 - Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes“, *dejure.org*, 1992. [Online]. Verfügbar unter: https://dejure.org/BGBI/1992/BGBI_II_S_121 [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [5] „Bundesgesetzblatt II 1992 S. 990 - Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens über die Rechte des Kindes“, *dejure.org*, 1992. [Online]. Verfügbar unter: https://dejure.org/BGBI/1992/BGBI_II_S_990 [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [6] Bundesverfassungsgericht, *BVerfG, 05.07.2013 - 2 BvR 708/12*. 2013 [Online]. Verfügbar unter: <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerfG&Datum=05.07.2013&Aktenzeichen=2%20BvR%20708/12>
- [7] Nettesheim, „Kommentar zum Grundgesetz, Art. 59, RN 180“, *Grundgesetz*, 2010. [Online]. Verfügbar unter: https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/MaunzDuerigKoGG_57/GG/cont/MaunzDuerigKoGG.GG.a59.htm [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [8] OVG Nordrhein-Westfalen, *OVG Nordrhein-Westfalen, 09.10.2007 - 15 A 1596/07*. 2007.
- [9] G. Benassi, „Deutsche Rechtsprechung vs. UN-Kinderrechtskonvention? - Zur Bedeutung des Art. 3 Abs. 1 KRK für die Verwirklichung der Kinderrechte“, *Deutsches. Verwaltungsblatt (DVBl)*, Nr. 10, S. 617–21, 2016.
- [10] United Nations, „General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration“. 29-Mai-2013 [Online]. Verfügbar unter: https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc/crc_c_gc_14_eng.pdf [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [11] R. A. Lorz, „Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung“, 2003. [Online]. Verfügbar unter: <http://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/item/X7OMG3A7XLLP66QWPEK5ELONVW4DHYS6> [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [12] Lorz, „Nach der Rücknahme der deutschen Vorbehaltserklärung: Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorrangs nach der UN-KRK im deutschen Recht?“ 2010 [Online]. Verfügbar unter: https://www.netzwerk-kinderrechte.de/fileadmin/publikationen/Lorz_Expertise_gesamt.pdf [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [13] R. Eichholz, „Der Vorrang des Kindeswohls – die Bedeutung von Art. 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention für die deutsche Rechtsprechung. Grundlagenpapier für die Aus- und Fortbildung von Anwältinnen, Anwälten, Richterinnen und Richtern und den mit Kinderbelangen befassten Professionen“. 2015 [Online]. Verfügbar unter: https://www.netzwerk-kinderrechte.de/fileadmin/bilder/user_upload/Text_Eichholz_24112015.pdf [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [14] Bezirksregierung Düsseldorf, „Rechtliche Gesichtspunkte zur Umsetzung des Kindeswohlvorrangs nach Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention in der Verwaltungspraxis“. 16-März-2015 [Online]. Verfügbar unter: https://www.netzwerk-kinderrechte.de/fileadmin/bilder/user_upload/Leits%C3%A4tze_zu_Art_3_UN-KRK.pdf [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [15] S. Schmahl, *Kinderrechtskonvention: mit Zusatzprotokollen: Handkommentar - Artikel 3, RN 3-13*, 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos, 2017.
- [16] Bundesgerichtshof, *BGH, 29.05.2013 - XII ZB 530/11 - Bestellung eines Ergänzungspflegers für einen unbegleiteten minderjährigen Flüchtling bei Vorhandensein eines Amtsvormunds*. 2013 [Online]. Verfügbar unter: https://www.jurion.de/urteile/bgh/2013-05-29/xii-zb-530_11/ [Zugegriffen: 24-Apr-2019]
- [17] P. Stelkens, H. J. Bonk, K. Leonhardt, M. Sachs, H. Schmitz, und F. Fellenberg, *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*, 9. Auflage. München: C.H. Beck, 2018.
- [18] „Petition an den deutschen Bundestag Nr. 92294“. [Online]. Verfügbar unter: https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/2019/03/17/Petition_92294.nc.html [Zugegriffen: 24-Apr-2019]