



Bundesministerium
der Justiz und
für Verbraucherschutz



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Christine Lambrecht, MdB
Bundesministerin

An die
Kommissarin für Menschenrechte
des Europarates
Frau Dunja Mijatović
67075 Strasbourg Cedex
REPUBLIK FRANKREICH

Bundesministerium der Justiz und für
Verbraucherschutz

HAUSANSCHRIFT
Mohrenstraße 37
10117 Berlin
Tel.: 0 30 / 18 580 9000
Fax: 0 30 / 18 580 9043
E-Mail: ministerbuero@bmjv.bund.de

Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

HAUSANSCHRIFT
Glinkastraße 24, 10117 Berlin
TEL +49 (0)30 20655-1000
FAX +49 (0)30 20655-4100
E-MAIL mb@bmfsfj.bund.de

24. August 2021

Sehr geehrte Frau Kommissarin,

ich danke Ihnen für Ihr Schreiben vom 13. Juli und für Ihren – gerade in diesen Zeiten so wichtigen – Einsatz für die Rechte von Kindern und Jugendlichen. Gerade jetzt, wo viele Staaten bei der Pandemiebekämpfung nur sich selbst in den Blick nehmen und fast vergessen geglaubte Grenzen plötzlich wieder an Bedeutung gewinnen, ist es wichtig, dass Institutionen wie der Europarat einen grenzüberschreitenden Blick wahren und nationalen Regierungen mit Erfahrungen anderer Staaten oder internationaler Gremien zur Seite stehen.

Die Bundesregierung bekennt sich uneingeschränkt zu den Zielen der VN-Kinderrechtskonvention (VN-KRK). Die VN-KRK gilt in Deutschland ohne Einschränkungen im Range eines Bundesgesetzes. Nach dem durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) formulierten Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung ist die VN-KRK darüber hinaus sowohl bei der Auslegung anderer Bundesgesetze als auch bei der Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes stets zu

berücksichtigen. Deutschland hat mit Blick auf die VN-KRK zudem bereits einfaches Bundesrecht geändert, um die Vorgaben der VN-KRK zu erfüllen. Auch stehen Kindern die Rechte aus anderen Menschenrechts-abkommen zumindest ebenso wie Erwachsenen zu.

Kinder sind zudem Träger aller Grundrechte des Grundgesetzes. Weil Kinder ihre Persönlichkeit noch entwickeln, vermittelt die deutsche Verfassung darüber hinaus auch kinderspezifische Grundrechte, namentlich das Grundrecht des Kindes auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit und das Grundrecht auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung. Obgleich ebenfalls im Verfassungstext nicht ausdrücklich erwähnt, ist das Kindeswohl nach der Rechtsprechung des BVerfG schon jetzt Richtschnur der Elternverantwortung.

Um die Sichtbarkeit von Kinderrechten und ihre Anwendung in der Praxis zu verbessern, war die ausdrückliche Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vereinbart worden. Die Corona-Pandemie mit ihren besonders belastenden Auswirkungen gerade auf Kinder und Jugendliche hatte die Bedeutung des Vorhabens zusätzlich unterstrichen. Die Bundesregierung hat daher Anfang 2021 einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt. Angesichts ihrer weitreichenden rechtlichen und gesellschaftlichen Bedeutung sieht das Grundgesetz für Verfassungsänderungen aus gutem Grund hohe Hürden vor. Eine ausdrückliche Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz setzt daher eine Zweidrittelmehrheit sowohl im Deutschen Bundestag als auch im Bundesrat voraus. Im parlamentarischen Verfahren hat sich im Juni 2021 bedauerlicherweise gezeigt, dass ein Konsens in Hinblick auf die konkrete Formulierung des Kindergrundrechts trotz intensiver Bemühungen seitens der Bundesregierung derzeit nicht gefunden werden kann. Keine der an der Debatte beteiligten demokratischen Parteien hat dabei die Bedeutung der VN-KRK für das deutsche Recht in Frage gestellt oder eine Verschlechterung der bereits geltenden Standards beabsichtigt. Die Debatte um eine bessere Sichtbarmachung von Kinderrechten im Grundgesetz ist damit auch nicht dauerhaft beendet. Ein Bedürfnis für eine stärker sichtbare verfassungsrechtliche Verankerung der Kinderrechte wird vielmehr weiterhin von weiten Teilen der politischen Kräfte in Deutschland gesehen. Ich bin deshalb zuversichtlich, dass es in Zukunft neue Bemühungen um eine entsprechende Verfassungsänderung geben wird. Ich werde mich weiterhin dafür einsetzen.

Die Corona-Pandemie hat die ganze Welt vor große Herausforderungen gestellt und tut dies bedauerlicherweise nach wie vor. Soweit Sie anmerken, Deutschland habe im europäischen Vergleich einen besonders strikten Kurs eingeschlagen, was

Schulschließungen angeht, gebe ich Ihnen zunächst Recht: Deutschland ist zu Beginn der Pandemie angesichts der noch unerforschten Krankheit und der dünnen, zum Teil noch gar nicht vorhandenen Datenlage hinsichtlich der Auswirkungen des Virus auf Kinder sowie deren Rolle im Infektionsgeschehen in der Tat mit besonderer Vorsicht vorgegangen. Es ging damals auch darum, Kinder und Jugendliche vor einer Ansteckung zu schützen und diese als besondere Überträger auszuschließen. Dazu mussten zunächst einmal fundierte Erkenntnisse über die Rolle von Kindern sowie Bildungs- und Betreuungseinrichtungen hinsichtlich des Infektionsgeschehens gewonnen werden. Dies geschieht unter anderem durch die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit initiierte Corona-KiTa-Studie, die durch das Deutsche Jugendinstitut in Kooperation mit dem Robert Koch-Institut durchgeführt wird.

Mit der Corona-KiTa-Studie wurde zunächst die stufenweise Wiedereröffnung der Kindertagesbetreuung und seit Beginn des neuen Kita-Jahres der Regelbetrieb unter Pandemiebedingungen begleitet. Alle bisher gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass organisatorische und hygienische Schutzmaßnahmen eine sichere Betreuung auch für kleine Kinder möglich machen. Ansteckungen und Ausbrüche in Kitas und Kindertagespflege können weitgehend verhindert werden und infektionsbedingte Schließungen sind nur in Ausnahmefällen nötig.

Die Einschränkungen, die wegen der Pandemie notwendig geworden waren, erlebten Kinder und Jugendliche in besonderem Maße als belastend. Ich stimme daher mit Ihnen überein, dass Schließungen von Kitas und Schulen nach wie vor nur das letzte Mittel bei der Bekämpfung der Pandemie sein dürfen. Denn ein stabiles Lernumfeld, Kontakte zu Freunden, Lehrern und Erziehern und das Spielen an der frischen Luft sind für das Wohl von Kindern, das gemäß der VN-KRK bei allen Maßnahmen als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen ist, von großer Bedeutung.

Klar ist, dass alle Maßnahmen, die die Rechte von Kindern mittelbar oder unmittelbar beschränken, stets sorgsam auf ihre Verhältnismäßigkeit und auf ihre Auswirkungen für Kinder geprüft werden müssen. Dabei müssen die Wahrscheinlichkeit einer Infektion, das gesamtstaatliche Interesse sowie wichtige Bereiche des persönlichen und öffentlichen Lebens und die Rechte der Kinder gegeneinander abgewogen werden. Hierzu zählen insbesondere das Recht auf Bildung (Art. 28 VN-KRK), das Recht auf Freizeit (Art. 31 VN-KRK), aber natürlich auch das Recht auf Gesundheit (Art. 24 VN-KRK).

Auch die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist uns ein wichtiges Anliegen. So stellt der 16. Kinder- und Jugendbericht die Frage nach Mitwirkungsmöglichkeiten für junge Menschen in der Pandemie und kritisiert, dass junge Menschen in der gesellschaftlichen Diskussion oftmals auf ihre Rolle als Schülerinnen und Schüler reduziert wurden. Im Rahmen der Jugendstrategie der Bundesregierung fanden mehrere Dialog- und Beteiligungsveranstaltungen statt, in denen die Folgen der pandemiebedingten Einschränkungen für junge Menschen explizit thematisiert wurden.

Die Bundesregierung wird die Kinder und Familien stärken und ihnen dabei helfen, den Weg zurück in ihr normales Leben zu finden. Mit unserem Aufholprogramm stellen wir zwei Milliarden Euro für schulische und außerschulische Lern- und Freizeitangebote bereit. Dabei geht es nicht nur um das Aufholen von Lernrückständen. Es wird neben Freizeit- und Ferienangeboten auch mehr zusätzliche psychosoziale Beratung in den Schulen und Unterstützung von Eltern und Kindern bei Krisen zuhause geben.

Die Bundesregierung hat darüber hinaus eine Interministerielle Arbeitsgruppe gegründet, um den gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie auf Kinder und Jugendliche zu begegnen. Dort werden Handlungsansätze und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung von Kindern und Jugendlichen konzipiert und besonders die Vulnerablen unter ihnen in den Blick genommen. Zudem wird an der Sicherung einer repräsentativen und kontinuierlichen Datenlage gearbeitet.

Ich bin zuversichtlich, dass es uns in Zukunft noch besser gelingen wird, die Interessen von Kindern und Jugendlichen bei der weiteren Bekämpfung der Pandemie zu berücksichtigen. Die Erfahrungen anderer Staaten können hierbei sicherlich hilfreich sein.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Olaf Scholz', written in a cursive style.

Courtesy Translation

Christine Lambrecht
Federal Minister of Justice and Consumer Protection
Federal Minister for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth

Ms
Ms Dunja Mijatović
Council of Europe Commissioner for Human Rights

Dear Commissioner,

Thank you for your letter of 13 July and for your dedication to the rights of children and adolescents which is ever so important in times like these. In the on-going fight against the pandemic, many states are so focussed on themselves that our almost forgotten borders are suddenly gaining in significance again. In this context, it is especially important that institutions like the Council of Europe maintain a cross-border view and provide national governments with experiences of other states or international bodies.

The Federal Government is fully committed to the objectives of the UN Convention on the Rights of the Child (CRC). In Germany, the CRC is ranked, without restriction, on the same level as German federal law. In addition, the principle of international law-friendly interpretation established by the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) means that the CRC must always be taken into consideration when interpreting other federal laws or the fundamental rights and rule-of-law principles of the Basic Law (*Grundgesetz*). It should be noted that Germany has already made changes to ordinary federal laws in order to comply with the provisions made in the CRC. Furthermore, the rights deriving from other human rights treaties also apply to children at least as much as to adults.

And children are subjects of all fundamental rights of the Basic Law. Since an individual's personality is still in development as a child, the German constitution additionally conveys child-specific fundamental rights, namely their right to develop an independent personality and their right to state-guaranteed care and upbringing by their parents. Even though the best interests of the child are not explicitly mentioned in the Basic Law, the Federal Constitutional Court has consistently held that they already constitute the guiding principle for parental responsibility.

In order to improve the visibility of children's rights and their application in practice in Germany, the Coalition Agreement for the 19th legislative term had set out that children's

rights would be explicitly enshrined in the Basic Law. The COVID-19 pandemic with its particular impact on children and adolescents once again highlighted the importance of this endeavour. In response to this, the Federal Government submitted a draft law in early 2021. Due to their extensive legal and societal significance, stringent requirements are justifiably in place for constitutional amendments to the Basic Law. Explicitly enshrining children's rights in the Basic Law thus requires a two-thirds majority both in the German Bundestag and the German Bundesrat. Unfortunately, it transpired during the parliamentary process in June 2021, that, despite intensive efforts on the part of the Federal Government, no consensus can currently be reached with regard to the specific wording of the fundamental rights of the child. None of the democratic parties involved in the debate questioned the relevance of the CRC for German law or intended to lower the standards already in place. This means that the debate about improved visibility of children's rights in the Basic Law has as yet not been ultimately concluded. Rather, the political sphere in Germany largely continues to see the need for a stronger and more visible positioning of children's rights in the constitution. I am therefore confident that there will be further efforts to implement such a constitutional amendment in the future. And I will continue to advocate for this.

The COVID-19 pandemic has presented the entire world with huge challenges – and regrettably continues to do so. As regards your remark that Germany has imposed especially strict lockdowns on schools as compared to other European countries, you are right: At the beginning of the pandemic, Germany indeed proceeded with particular caution as the disease had not yet been researched at the time and there was little or no data regarding the effects of the virus on children or their role in spreading infection. At that stage, our goal was to protect children and adolescents from infection and to be able to rule them out as specific drivers of transmission. In order to achieve this goal, we first had to wait for reliable findings regarding the role of children, schools and care facilities in the spread of infection. These are obtained, inter alia, through the "Corona-KiTa" study programme that was initiated by the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth and the Federal Ministry of Health, and which is carried out by the German Youth Institute in cooperation with the Robert Koch Institute.

This study initially accompanied the gradual reopening of child-care facilities and, as of the beginning of the new school year, is currently monitoring regular child-care operation under pandemic conditions. The findings gained so far show that organisational and hygienic safety measures make it possible to safely care for children, even in the youngest age group. Infections and outbreaks in child-care facilities can largely be prevented and closures due to infections are only necessary in exceptional cases.

The restrictions that became necessary due to the pandemic were felt acutely by children and adolescents in particular. I therefore agree with you that closures of child-care facilities

and schools must remain a measure of last resort in our fight against the pandemic. Indeed, a stable learning environment, contact to friends and teachers, and playing outdoors are of immense importance for the well-being of children which, pursuant to the CRC, must be a primary consideration in all actions.

It is clear that all measures that directly or indirectly restrict the rights of children must always be scrutinised in terms of their proportionality and their effects on children. This means that a fine balance must be struck between the likelihood of an infection, the interests of the state as a whole and important areas of personal and public life, as well as the rights of children. These include, in particular, the right to education (Article 28 CRC), the right to leisure (Article 31 CRC), and, of course, the right to health (Article 24 CRC).

Child participation is also a matter of great concern to us. The 16th Report on Children and Youth addressed the issue of opportunities for participation for adolescents during the pandemic and criticised that, in public discourse, young people are often reduced to their role as students. As part of the Federal Government's Youth Strategy, several dialogue and participation events were carried out that looked expressly at how the restrictions imposed due to the pandemic have affected young people.

The Federal Government will strengthen families and help them find their way back to a normal life. With our Post-COVID Action Programme, we will provide two billion euros for learning and leisure activities in both schools and extracurricular programmes. This is not only about catching up with schooling missed out on during the pandemic. In addition to leisure and holiday activities, there will also be more psychosocial counselling in schools and support for parents and children in situations of crisis.

On top of this, the Federal Government has set up an interministerial working group in order to face the health effects of the pandemic on children and adolescents. This group will develop approaches and measures to promote the health of children and adolescents, with a particular focus on the most vulnerable among them. In addition, efforts are being made to secure a representative and continuous data basis.

I am confident that, in future, we will make yet further improvements in taking account of the interests of children and adolescents in our continued fight against the pandemic. The experiences of other states can certainly be helpful in this context.

Yours sincerely,

(sgd.) Christine Lambrecht