



LebensWerte Kommune | Ausgabe 4 | 2021

Gelingendes Aufwachsen und verfassungsrechtliche Änderungsbedarfe

Christina Wieda

Kommunen begleiten Kinder und Familien in ihren Gemeinden über Präventionsketten. Diese umfassen Angebote für alle Kinder, aber unterstützen auch gezielt bei besonderen Bedarfen. Wichtig sind die Übergänge zwischen einzelnen Phasen der Kindheit, wie etwa der Wechsel von der Kita in die Schule. Hier brauchen Kinder mehr Begleitung, und die Fachkräfte benötigen Informationen aus der abgebenden Institution.

Die von der Bertelsmann Stiftung verantwortete wissenschaftliche Begleitforschung verdeutlicht die Bedeutung, aber auch die Schwierigkeit, Präventionsketten und ihre Finanzierung im kommunalen Alltag nachhaltig zu verankern. Aufgrund der Vielfalt der Belange entlang des Lebensverlaufs eines Kindes braucht es ganzheitliche Unterstützung.

Integriertes Verwaltungshandeln kann ganzheitliche Unterstützung leisten. Es umfasst gesundheitliche, soziale und Bildungsaspekte auf Basis der individuellen

Bedarfe von Kindern und Familien. In der Regel wird es über fördermittelfinanzierte Projekte auf den Weg gebracht. Das zieht stets großen konzeptionellen und organisatorischen Aufwand nach sich, steht der Verstärkung entgegen und beeinträchtigt die Rekrutierung qualifizierten Personals, besonders in Kommunen mit Haushaltssicherung.

Da der Politik aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nur die Projektfinanzierung bleibt, um integriertes Handeln für Kinder, Jugendliche und Familien in den Kommunen zu fördern, hat die Bertelsmann Stiftung unter der inhaltlichen Leitung von **Prof. Dr. Constanze Janda**, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer, ein verfassungsrechtliches Gutachten auf den Weg gebracht. Die Expertise entwickelt einen Vorschlag, welche **Änderungen im Grundgesetz** eine flächendeckende und nachhaltige Implementierung und Finanzierung kommunaler Präventionsketten ermöglichen.

Die rechtlichen und finanziellen Herausforderungen für kommunale Präventionsketten gründen in der Themenvielfalt, der Verankerung auf unterschiedlichen Kompetenzebenen und der rechtlichen Verfassung der zuständigen Körperschaften und Institutionen. Sie stellen einen neuen Anspruch an Verwaltungshandeln, abseits der nach Zuständigkeiten geregelten Gesetze und Verwaltungsvorschriften. Die folgenden Ausführungen umreißen kurz die Herausforderungen integrierten kommunalen Handelns entlang der Präventionsketten. Anschließend wird das Kompetenzgefüge der Verfassung analysiert und ein Vorschlag entwickelt, wie eine Änderung auf nachhaltige Unterstützung – insbesondere für benachteiligte Kinder und Jugendliche – einzahlen könnte.

Warum eine Verfassungsänderung für nachhaltige Präventionsketten in allen Kommunen?

In Deutschland wächst ein Fünftel bis ein Viertel aller Kinder in Armut auf. Besonders gefährdet sind Kinder

- in Familien mit Transferleistungsbezug,
- in Ein-Eltern-Haushalten,
- mit Migrationshintergrund,
- aus kinderreichen Familien,
- aus Familien mit niedrigem Bildungsniveau.

Der Zusammenhang zwischen Armut und verminderter gesellschaftlicher sowie wirtschaftlicher Teilhabe ist sozialwissenschaftlich mehrfach belegt. Das bedeutet für jedes Kind, welches in Armut aufwächst, dass die Chancen auf die Entfaltung seiner Persönlichkeit und die Entwicklung der eigenen Fähigkeiten starken Einschränkungen unterliegen und die gesellschaftliche sowie wirtschaftliche Teilhabe gefährdet sind. In Deutschland kommt verschärfend hinzu, dass der Zusammenhang zwischen Elternhaus und Bildungserfolg besonders ausgeprägt ist. Auch wenn Art. 6 GG die Familie vor Eingriffen der staatlichen Gemeinschaft schützt, stellt sich angesichts der fortschreitenden Entwicklung Deutschlands zu einem hoch entwickelten Wissens- und Industriestandort die Frage, wie Kinder unabhängig vom sozioökonomischen Status ihrer

Eltern, aber nicht im Widerspruch zu den Werten ihrer Kultur oder ihres Elternhauses unterstützt werden können, damit sie ihre Talente entfalten. Hier liegt der Schlüssel zur Teilhabe im Erwachsenenalter.

Diese Frage hat – angesichts des Zusammenhangs von Armut und gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Teilhabe – nicht nur eine individuelle Komponente, sondern stellt sich auch hinsichtlich des gesamtgesellschaftlichen Gemeinwohls, besonders vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Welche Auswirkungen hat es auf die künftige Entwicklung der deutschen Gesellschaft, wenn weniger Kinder in Deutschland aufwachsen und gleichzeitig von den wenigen Kindern 20 bis 25 Prozent sozial benachteiligt sind? Schreibt man bestehende Entwicklungen fort, besteht die Gefahr einer wachsenden gesellschaftlichen Segregation aufgrund von vererbter (Bildungs-)Armut, gesundheitlicher Benachteiligung und dem damit einhergehenden Unterstützungsbedarf über Transferleistungen. Zudem verschärft sich der Fachkräftemangel. Auch Steuerausfälle und fehlende Beiträge im umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystem können zu Buche schlagen.

Das deutsche Grundgesetz nennt Normen, die auch künftige Aspekte sichern sollen für die Unantastbarkeit der Würde des Menschen, die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die soziale Sicherung des und der Einzelnen, die demokratische Ordnung, das Gemeinwohl sowie die Wahrung von Rechts- und Wirtschaftseinheit (Art. 1–20a, 72ff, 91ff GG).

Bisher sind jedoch soziale Aspekte vergleichsweise wenig berücksichtigt worden, um die Zukunftsfähigkeit des demokratischen Sozial- und Rechtsstaates zu sichern.

Was sagt die Verfassung?

Art. 1 (1) GG garantiert die unantastbare Würde des Menschen und Art. 2 (1) GG schützt die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Da das deutsche Grundgesetz bis dato keine expliziten Kinderrechte kennt, sind die Würde von Kindern und Heranwachsenden sowie ihr Recht auf Persönlichkeitsentfaltung hier verankert.

Art. 3 GG betont die Gleichheit vor dem Gesetz und verbietet **Benachteiligung aufgrund der Herkunft** eines Menschen (Diskriminierungsverbot).

Das Grundgesetz stellt die Familie unter einen besonderen Schutz (Art. 6 GG). Der Staat darf nur ins familiäre Gefüge eingreifen, wenn das Kindeswohl gefährdet ist; deshalb weist Art. 6 GG dem Staat auch ein sogenanntes Wächteramt zu. Der Begriff „Kindeswohl“ fällt im Grundgesetz nicht, aber das grundgesetzliche Anliegen wird im Bürgerlichen Gesetzbuch in § 1666 ausgestaltet. Der Begriff des Kindeswohls unterliegt einer negativen Definition: Gewalt, sexueller Missbrauch sowie materielle oder psychische Vernachlässigung legitimieren den Staat, ins familiäre Gefüge zum Wohle des Kindes einzugreifen. Der Staat verfügt weder über das Recht, die Ausrichtung der Erziehung zu bestimmen, noch kennen Verfassung und das daraus resultierende einfache Recht (BGB, SGB VIII) eine (staatliche) Verpflichtung, Kindern optimale Entwicklungschancen zu bieten.



Art. 6

(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.

(2) 1 Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. 2 Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosten drohen.

Art. 7 GG schreibt die Schulpflicht fest und betont die weltanschauliche Neutralität derselben. Historisch betrachtet hat der Staat hier auf die sich ändernden Anforderungen an die Lebenskompetenz reagiert und entschieden, dass alle Kinder in der Schule lesen und schreiben zu lernen haben. Denn es war nicht sicher-gestellt, dass diese Fähigkeiten allen Kindern in ihren Familien vermittelt werden können.

Was berücksichtigt die Verfassung nicht?

Das Rechtsgutachten stellt die Frage, ob der Kindeswohlbegriff um die Erkenntnisse aus der Sozial- und Bildungsforschung angereichert werden kann. Wenn eine Korrelation zwischen Armut und geringem Bildungserfolg vorliegt und gleichzeitig in hoch entwickelten Industriestaaten Bildung der Schlüssel zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabe ist, könnte vermutet werden, dass der Staat gemäß Art. 20 GG (die Bundesrepublik als demokratischer und sozialer Bundesstaat) eine soziale Verpflichtung hat, Benachteiligungen auszugleichen.



Art. 20

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Der Staat sollte universal-progressiv alle Kinder und Familien begleiten, seine Unterstützungssysteme gezielt auf diejenigen mit besonderem Bedarf ausrichten und bedarfsgenau sowie ressourcenorientiert Benachteiligung ausgleichen. Ein als universal-progressiv definiertes Vorgehen greift nicht in das verfassungsrechtlich garantierte Erziehungsrecht der Eltern ein, eröffnet aber die Möglichkeit staatlicher Begleitung und Unterstützung.

Kinderrechte ins Grundgesetz

In dem aktuellen Vorschlag zur Aufnahme von Kinderrechten ins GG finden sich keinerlei Überlegungen zur Förderung von (benachteiligten) Kindern und Jugendlichen mit dem Ziel gleichwertiger Chancen auf Teilhabe. Auch die besondere Vulnerabilität von Kindern und Jugendlichen hinsichtlich ihrer Persönlichkeitsentwicklung wird nicht berücksichtigt. Der vorliegende Entwurf zur Ergänzung des Art. 6 GG lautet:

„Die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder einschließlich ihres Rechts auf Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten sind zu achten und zu schützen. Das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen. Der verfassungsrechtliche Anspruch von Kindern auf rechtliches Gehör ist zu wahren. Die Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt.“

Die Erstverantwortung der Eltern bleibt zu Recht unangetastet – gleichwohl hat der Entwurf die Chance vertan, Kinder als Träger eigener subjektiver Rechte zu stärken. Damit schreibt der Gesetzgeber die bisherige Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips fort: Die Familie als Institution, die unter besonderem Schutz des Gesetzes steht, bleibt Adressatin familienpolitischer Leistungen. Damit bleibt sie auch die verantwortliche Stelle für gelingendes Aufwachsen. Im Abgleich mit sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen zur Reproduktion von Bildungsarmut und damit einhergehenden verringerten Teilhabechancen werden Kinder weiter zurückgelassen.

Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen

Die Verfassung kennt unterschiedliche Zuständigkeiten für Gesetzgebung und -anwendung. So haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit durch das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungskompetenzen verliehen werden (Art. 70 GG).

Die Länder führen auch die vom Bund erlassenen Gesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 83 GG).



Art. 70

(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

In Art. 74 Nr. 7 GG ist dem Bund die Gesetzgebungskompetenz in Angelegenheiten der Fürsorge gegeben. Vor diesem Hintergrund ist der Bund berechtigt, den Aufbau kommunaler Präventionsketten im einfachen Recht gesetzlich festzulegen. Im Rahmen der Verwaltungskompetenzen obliegt deren Ausgestaltung jedoch den Ländern.



Art. 74

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete ...

7 die öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht)

Nur in Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses das Verwaltungsverfahren einheitlich regeln. Das Durchgriffsverbot des Bundes verbietet es ihm, Aufgaben direkt den Kommunen aufzutragen, Art. 84 (1) GG.



Art. 84

(1) 1 Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren...

7 Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

Die Verfassung kennt Möglichkeiten, über die der Bund die Ausgestaltung der Verwaltungsabläufe beeinflussen kann und ihm Aufsichtsrechte zukommen, wie in der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG), oder wenn er selbstständige Bundesoberbehörden mit bundesunmittelbaren Körperschaften errichtet, wie etwa das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Art. 87 (3) GG. Letztere eignen sich jedoch nicht für die Verwaltung der Präventionsketten, weil der Kommune die Möglichkeit genommen wird, über ihre Selbstverwaltungsgarantie die Bedarfe vor Ort zu gestalten.

Mischverwaltung

Das Grundgesetz sieht keine verwaltungsmäßige Verflechtung von Bundes- und Landesaufgaben vor. Es gilt laut BVerfG der Grundsatz, dass Mischverwaltung nicht erlaubt ist, es sei denn, das Grundgesetz sieht sie ausdrücklich vor.

Sowohl die sachliche Verantwortung als auch die Letztentscheidung einer Verwaltungsangelegenheit muss eindeutig der zuständigen Ebene zugeordnet werden können. Nur so hat der/die Wähler:in mit der Wahlentscheidung die Möglichkeit, politische Weichenstellungen nach Bund- und Länderebene getrennt beeinflussen, Verwaltungsentscheidungen zuordnen und ggf. Beschwerde einlegen zu können. Das Demokratieprinzip erfordert eine ununterbrochene Legitimation vom wählenden zum handelnden Staatsorgan.

Für die Koordination kommunaler Präventionsketten stellt dieses Verbot eine Herausforderung dar. Die Präventionskette entlang des Lebensverlaufs von Kindern und Jugendlichen erfordert die Kooperation von Akteur:innen und Institutionen aus Gesundheit, Erziehung, (frühkindlicher) Bildung und Betreuung sowie Sozialem bis zum Übergang in den Beruf oder ins Studium. Folglich sind Zuständigkeiten auf unterschiedlichen Kompetenzebenen einzubinden.

Die Gesetzgebung des Bundes und das darauf bezogene Verwaltungshandeln sind gefordert, auf wandelnde Anforderungen gesellschaftlicher Entwicklungen zu reagieren. Vor allem im Sozialrecht scheint aufgrund der Verschränkung unterschiedlicher Bedarfs- und Lebenslagen für Menschen jedes Alters das Prinzip der Mischverwaltung geboten. Die fehlende Möglichkeit

zur Mischverwaltung setzt einer Verankerung der Präventionskette im einfachen Recht Grenzen.

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Art. 28 (2) GG sichert den Gemeinden bundesweit zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze in eigener Verantwortung zu regeln.



Art. 28

(2) 1 Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. 2 Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. 3 Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

Trotz ihrer starken Stellung durch die Verankerung im Grundgesetz unterliegt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nicht der sogenannten Ewigkeitsklausel aus Art. 79 (3) GG.

Diese stellt sicher, dass die Gliederung des Bundes in Länder sowie die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder bei den in den Art. 1–20 GG niedergelegten Grundrechten nicht verändert werden können.

Weder Bund noch Land dürfen aus Gründen der Zweckmäßigkeit oder der verwaltungstechnischen Vereinfachung Aufgaben der Kommunen auf eine höhere Kompetenzebene verlagern. Zugleich muss den Städten und Gemeinden genug Raum für die Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben bleiben, wenn ihnen neue Aufgaben übertragen werden sollen.

Kommunen als zentrale Akteurinnen

Kinder wachsen in Städten und Dörfern auf. Bis auf die Schulangelegenheiten, die zu den Hoheitsrechten der Länder gehören, regeln Kommunen im Rahmen der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ alle Dinge, die für ein gutes Aufwachsen und eine gute Begleitung von Kindern und Jugendlichen elementar sind.

Die bisherige Forschung von „Kein Kind zurücklassen!“ zeigt, von welcher großer Bedeutung der familiäre Hintergrund und auch die Nachbarschaft bzw. der Sozialraum für das Aufwachsen eines Kindes sind. Für die kommunalen Aufgaben bei der Prävention bedeutet das: Kommunen sollen unabhängig von der Gesetzeslage ihrer Verantwortung nachkommen und Prävention eigenverantwortlich auf den Weg bringen. Praktisch verlangt das nach Unterstützungsangeboten, die sich an den Bedarfen benachteiligter Familien ausrichten und die tatsächliche Inanspruchnahme sicherstellen, sowie eine Infrastruktur im Sozialraum, die anknüpfend an die Regelinstitutionen soziale, gesundheitliche, erzieherische und Bildungsbedarfe bedient. Hier liegt die Chance, den Übergang von der Schule in den Beruf durch eine lebensphasenübergreifende Begleitung im jungen Erwachsenenalter gelingend zu gestalten und die Abhängigkeit von der sozialen Herkunft zu durchbrechen.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Aufgabe bilden die vom Bund erlassenen Sozialgesetzbücher mit den von den Ländern erlassenen Ausführungsgesetzen, die Schulgesetze sowie die Gemeindeordnungen der Länder.

Kommunale Aufgaben, mit deren Erfüllung Städte und Gemeinden die Kinder und Jugendlichen auf ihrem Weg ins Leben begleiten, gehen mit unterschiedlichen kommunalen Verpflichtungen einher. Auch wenn Prävention in § 20 SGB V explizit und im SGB VIII implizit angelegt ist, sind präventive Anstrengungen für gelingendes Aufwachsen von dem (politischen) Willen und den Fähigkeiten der kommunalen Akteur:innen abhängig. Das spiegelt sich beispielsweise in der Wahrnehmung der Kooperationsgebote, die sich in SGB V, VIII und in den Schulgesetzen finden. Deren potenzielle



§ 20a SGB V Leistungen zur Gesundheitsförderung und Prävention in Lebenswelten

(2) Die Krankenkasse kann Leistungen zur Gesundheitsförderung und Prävention in Lebenswelten erbringen, wenn die Bereitschaft der für die Lebenswelt Verantwortlichen zur Umsetzung von Vorschlägen zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation sowie zur Stärkung der gesundheitlichen Ressourcen und Fähigkeiten besteht und sie mit einer angemessenen Eigenleistung zur Umsetzung der Rahmenvereinbarungen nach § 20f beitragen.

Umsetzung zahlt auf den Aufbau einer lebensphasenübergreifenden Präventionskette für gelingendes Aufwachsen ein.

Das SGB VIII kennt unterschiedlich ausgestaltete Rechtsansprüche, um das Recht jedes jungen Menschen „auf Förderung seiner Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ zu verwirklichen, § 1 SGB VIII.

Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, verschiedene Beratungsangebote sowie die Kindertagesbetreuung sind objektive Rechtsverpflichtungen der Kommunen. Diese sind verpflichtet, die Angebote vorzuhalten, doch die Ausgestaltung liegt in ihrem eigenen Ermessen.

Die Hilfen zur Erziehung nach § 27 ff. SGB VIII basieren auf einem individuellen Rechtsanspruch. Wie beim Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung können die Eltern klagen, wenn ihr Anspruch durch kein Angebot erfüllt wird.

Die Schulgesetze der Länder regeln die Verpflichtungen der Kommunen als Schulträgerinnen. Allen Kindern muss der Schulbesuch ermöglicht werden. Abhängig vom Alter des Kindes ist auch sicherzustellen, dass sie die Entfernung zur zuständigen Schule bewältigen können. Die Einrichtung eines Ganztagsangebots oder von begleitender Schulsozialarbeit über das vom Land finanzierte Personal hinaus liegt ebenfalls im Ermessen der Kommunen.

Vielen – und besonders armen – Kommunen sind jedoch bei der qualitativ hochwertigen Umsetzung von Gesetzen Grenzen gesetzt, bedingt durch Personalknappheit, fehlende finanzielle Ressourcen und die Notwendigkeit, Verwaltungshandeln stärker am sozialräumlichen Kontext auszurichten. Auch wenn das vorliegende Gutachten den Aspekt der Qualität und Quantität kommunaler Angebote vor dem Hintergrund knapper Kommunalfinanzen nicht in den Fokus nimmt, zeigt die kommunale Praxis dennoch die **Grenzen der Verankerung einer nachhaltigen Präventionskette im einfachen Recht**.

Die Diskussionen zur SGB-VIII-Gesetzesnovellierung verstärken den Eindruck. Im bisherigen Entwurf findet sich ein unverbindlicher sozialräumlicher Ansatz in § 16 (2) 1, letzter Satz: „Dabei soll die Entwicklung vernetzter, kooperativer und sozialraumorientierter Angebotsstrukturen unterstützt werden.“ Weder die Formulierung und die Einordnung als objektive Rechtsverpflichtung noch der Fundort sprechen für den Willen der Länder, Defiziten in der sozialräumlichen Begleitung benachteiligter Familien entgegenzutreten.

Impulse aus dem EU- und Völkerrecht

Basierend auf Art. 1 (2) GG, in dem das deutsche Volk sich zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt bekennt, ist die deutsche Gerichtsbarkeit einer völkerrechtsfreundlichen Rechtsprechung unterworfen. Für den Aufbau kommunaler Präventionsketten sind qualitativ wichtig vor allem die UN-Kinderrechtskonvention, die UN-Behindertenrechtskonvention sowie die Child Guarantee auf Basis der europäischen Empfehlung von 2013 „Investing in children: Breaking the circle of disadvantages“.

Neben der Rolle der Familie – sowohl in materieller Hinsicht als auch bezüglich der kindlichen Bedürfnisse nach Geborgenheit, Beziehung, Begleitung und Anerkennung – betonen Kinderrechtskonvention und die Empfehlungen der Europäischen Kommission die Bedeutung vernetzter infrastruktureller Angebote und nehmen so den Nationalstaat in die Pflicht. Eltern sol-

len bei der Bewältigung ihrer Erziehungsaufgaben unterstützt und Kinder bei ihrer persönlichen Entfaltung im Interesse sozialer Mobilität gefördert werden.

Deutschland folgt dem rechtlichen Leitgedanken, der sozialen Sicherung, der Gesundheitsversorgung und Bildung über die Schaffung individueller Rechtsansprüche Genüge zu leisten. Das schafft im weltweiten Vergleich einen geregelten Zugang zum Bildungs- und Gesundheitssystem für alle Kinder und Jugendlichen sowie ein hohes Maß an sozialer Sicherheit. Gleichzeitig wirkt es sich nicht im erforderlichen Maße auf die soziale Mobilität aus, wie die Reproduktion von (Bildungs-)Armut in benachteiligten Familien zeigt. Die Schaffung kommunaler Präventionsketten soll Abhilfe schaffen, wie schon der Projekttitel „Kein Kind zurücklassen!“ andeutet. Präventionsketten nehmen den Bedarf an niedrigschwelligen, nicht stigmatisierenden und begleitenden Angeboten im Sozialraum in den Blick. Sie beziehen die Ressourcen von Kindern, jungen Menschen und Familien sowie ehrenamtlicher und professioneller Akteur:innen vor Ort ein – rechtlich unspezifisch, aber bedarfsgenau.

Völker- oder europarechtliche Vorgaben haben nach der Ratifizierung durch den Bundestag lediglich die Stellung einfachen Rechts (Art. 25 GG). Für den Aufbau kommunaler Präventionsketten bieten sie ebenso wenig wie das SGB VIII, SGB V oder die Kooperationsvereinbarungen in den Schulgesetzen eine verpflichtende Grundlage. Folglich stützen sie die Bemühungen um eine flächendeckende und nachhaltige Implementierung von Präventionsketten, ohne real die Möglichkeit zu steigern, dass diese von allen Kindern in deutschen Kommunen in Anspruch genommen werden können.

Notstands- und Gemeinwohlaspekte: Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern, Art. 91 ff. GG

Art. 72 (2) GG betont die Bedeutsamkeit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit.



Art. 72

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Der Verfassung sind gemeinsam von Bund und Ländern getragene und verwaltete Aufgaben nicht fremd. Eine Gefährdungslage legitimiert, in die Souveränität der Länder einzugreifen. Und der Bund wirkt bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder auch mit, wenn ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist.

Wie jedoch einleitend bemerkt, sind gesellschaftliche Gefährdungen sozialen Ursprungs – außer gewaltsamen Angriffen auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung – bisher nicht in Normen zum Schutz und zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Ordnung eingeflossen.

Im Artikel 91 ff. GG ist rechtsgeschichtlich nachzuvollziehen, welche Gefährdungsszenarien und Herausforderungen zu welchem geschichtlichen Zeitpunkt für

die Bundesrepublik als bedeutsam für die bundesdeutsche Gesamtheit eingeordnet wurden. Diese Einordnung zieht Aufgaben nach sich, die mit Unterstützung des Bundes zu bewältigen sind. Der Bogen spannt sich von der Unterstützung regionaler Wirtschafts- und Agrarstruktur und dem Küstenschutz über länderübergreifende Bildungsplanung und Forschungsförderung bis zur gemeinsamen Planung und Errichtung informationstechnischer Systeme und Leistungsvergleiche.

Art. 91e GG ermöglicht das Zusammenwirken von Bund und Land hinsichtlich der Grundsicherung für Arbeitssuchende. In den Kommunen dürfen gemeinsame Einrichtungen geschaffen werden, die Leistungen des Bundes und der Länder gemeinsam erbringen und dabei zeitliche Verzögerungen für die Leistungsempfänger:innen vermeiden. So erreichen Leistungen der Bundesagentur für Arbeit und Leistungen der kommunalen Sozialhilfe, wie etwa die Kosten der Unterkunft, die Anspruchsberechtigten unmittelbar.

Mit Art. 91e GG ist eine Lex specialis geschaffen worden, also ein spezielles Gesetz, das eine Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung darstellt. Die Regelung genießt Vorrang vor dem Verbot der Aufgabenübertragung des Bundes an die Kommunen. Mit



Art. 91e

(1) Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen.

(2) 1 Der Bund kann zulassen, dass eine begrenzte Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde die Aufgaben nach Absatz 1 allein wahrnimmt. 2 Die notwendigen Ausgaben einschließlich der Verwaltungsausgaben trägt der Bund, soweit die Aufgaben bei einer Ausführung von Gesetzen nach Absatz 1 vom Bund wahrzunehmen sind.

(3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Blick auf Lösungsimpulse für eine nachhaltige Etablierung kommunaler Präventionsketten ist zu vermerken, dass die gemeinsamen Einrichtungen keine Leistungsträgerinnen, sondern lediglich mit Wahrnehmungskompetenz ausgestattet sind.

Die Schaffung des Art. 91e GG greift den sozialrechtlichen Bedarf nach legitimen Möglichkeiten der Mischverwaltung auf und belegt die grundsätzliche Offenheit der Verfassung für Differenzierungen in den Verwaltungskompetenzen. Folglich liefert Art. 91e GG einen Anhaltspunkt, wie die Verwaltung die verschiedenen Rechtskreise entlang der Präventionskette grundrechtlich verankern könnte.

Auswirkung von Föderalismusreformen auf die Etablierung nachhaltiger kommunaler Präventionsketten

Das Grundgesetz regelt das Finanzwesen in den Artikeln 104a GG ff. Grundsätzlich tragen Bund und Länder gesondert die Kosten für ihre jeweiligen Ausgaben.

Die Föderalismusreform von 2006 hat dazu geführt, dass der Bund besonders im sozialen Bereich den Kommunen keine Aufgaben mehr zuweisen kann, ohne gleichzeitig die Finanzierung sicherzustellen. Die vor 2006 geltende Bundespraxis spiegelte sich in der Haushaltslage von Kommunen mit großem sozialen Problemdruck. Seit 2006 müssen den Gesetzgebungskompetenzen entsprechende Leistungen, die in den Kommunen erbracht werden, über die Länder implementiert und finanziert werden. So greift das Konnexitätsprinzip.

Die Föderalismusreform ist für den Aufbau der kommunalen Präventionsketten wegen des Kooperationsverbots in Bildungsfragen zwischen Bund und Kommunen relevant.

Artikel 104b GG ermöglicht dem Bund, Länder und Gemeinden in strukturellen oder akuten wirtschaftlichen Notlagen finanziell zu unterstützen.

Der über die „stille Föderalismusreform“ in die Finanzverfassung aufgenommene Artikel 104c GG ermöglicht die Finanzierung des bundesweiten Ausbaus kommunaler Bildungsinfrastruktur über den

Bund. Da Bildung in erster Linie Angelegenheit der Länder ist, deutet sich in Artikel 104c GG eine Fortentwicklung des Verständnisses an, was als gesamtstaatlich bedeutsame Investition gewertet wird. Gleichzeitig scheint die Frage auf, ob der Bund nicht Versäumnisse der Länder kompensiert, vor allem bezüglich deren Finanzierungsauftrags gegenüber den Kommunen als Schulträgerinnen.



Art. 104c

1 Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren. 2 Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 bis 3, 5, 6 und Absatz 3 gilt entsprechend. 3 Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Berichte und anlassbezogen die Vorlage von Akten verlangen.

Das Ziel einer Finanzierung kommunaler Präventionsketten durch den Bund stellt den Sinn des Kooperationsverbots erneut in Frage, insbesondere wenn Erkenntnisse aus der Sozial- und Bildungsforschung einen institutionengebundenen Bildungsbegriff aufweichen. Vor diesem Hintergrund verschwimmen die Grenzen zwischen sozialer Fürsorge als Bundeskompetenz und dem Bildungsauftrag als Länderzuständigkeit, wie bereits die Regelungen zu frühkindlicher Bildung und Betreuung im SGB VIII zeigen. Der belegte Zusammenhang nicht nur zwischen Elternhaus und Bildungserfolg, sondern auch zwischen Nachbarschaft und Elternhaus verlangt nach einem sozialräumlichen Ansatz, der sowohl soziale wie auch bildungsbenachteiligende Aspekte ins Auge fasst. Das sollte Auswirkungen auf die verfassungsrechtlich verankerte Kompetenzverteilung wie auch auf eine Neuverortung von Fürsorge, Sozialleistung und Bildung zeitigen.

Auch der anstehende Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschüler:innen, der im SGB VIII verankert werden wird, lässt das Problem erneut in Erscheinung treten, weil die dringend benötigte Verknüpfung von „Vormittag und Nachmittag“ in einem

pädagogischen Konzept aufgrund der Zuständigkeiten von Land und Kommune nicht sichergestellt werden kann. In der Konstruktion werden Bedarfe von Familien zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf erfüllt, aber es wird keine Rechtsgrundlage für eine gezielte Förderung orientiert an den individuellen Bedarfen von (benachteiligten) Kindern geschaffen.

Wie könnte eine grundgesetzliche Verankerung kommunaler Präventionsketten aussehen?

Die rechtsgeschichtliche Entwicklung im Grundgesetz belegt die Fähigkeit der bundesdeutschen Legislative, auf gesellschaftliche Herausforderungen auch mit einer Änderung oder Erweiterung verfassungsrechtlicher Regelungen zu reagieren. Jüngste Beispiele in den Bereichen Soziales und Bildung sind die Art. 91e und 104c GG.

Art. 91e GG legitimiert verfassungsrechtlich die sachliche Notwendigkeit, dass soziale Sicherung und aktive Arbeitsmarktorientierung auf kommunaler Ebene in einer gemeinsamen Einrichtung zusammenwirken. Insofern kommt Art. 91e GG der Notwendigkeit von Mischverwaltung im sozialen Bereich aufgrund der Komplexität menschlicher Bedarfslagen nach. Art. 104c GG ermöglicht trotz des Kooperationsverbotes bei Bildungsmaßnahmen die Finanzierung zukunftsrelevanter Bildungs-Infrastruktur in den Kommunen durch den Bund. Die wachsende Bedeutung von Bildung als notwendige Investition (in Infrastruktur) spiegelt sich in dieser Norm.

Wie ausgeführt, wäre es wegen der verbleibenden Spielräume von Ländern und Kommunen nicht nachhaltig, kommunale Präventionsketten im einfachen Recht zu verankern. Eine neue pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe etwa im SGB VIII würde den Status quo bei der Erbringung integrierter Leistungen für Kinder und Familien voraussichtlich nicht wesentlich verändern. Daher ist eine **Erlaubnisnorm im Grundgesetz** erforderlich, um die Begleitung von Kindern und Jugendlichen über eine kommunale Präventionskette sicherzustellen.

Überträgt man das herausgearbeitete Rechtsverständnis auf eine mögliche Lösung für die nachhaltige Errichtung und Finanzierung kommunaler Präventionsketten, könnte über einen neuen **Art. 91f GG die erforderliche grundgesetzliche Erlaubnisnorm geschaffen werden**. Analog zu Art. 91e GG wäre eine **Präventionsagentur als gemeinsame Einrichtung** auf Gemeinde- oder Gemeindeverbundebene zu schaffen, die per Wahrnehmungskompetenz ermöglicht, alle relevanten Rechtsbereiche und Zuständigkeiten entlang der Biografie von Kindern und Jugendlichen zu koordinieren, und vom Bund finanziert wird.

Der Artikel würde die Notwendigkeit der Mischverwaltung im sozialen Bereich unterstreichen und das Verständnis dafür erweitern, wie groß die Gefahren für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Miteinander sind, deren Ursachen strukturell im sozialen und im Bildungsbereich liegen.

Diese Erlaubnisnorm wäre zu ergänzen durch eine entsprechende Regelung in der Finanzverfassung, aufgrund derer der Bund den Kommunen zweckgebundene Mittel zur nachhaltigen Implementierung zuweisen darf.

Eine solche Erlaubnisnorm könnte nach dem Vorbild des „Digitalpakts“ geschaffen werden – entweder in der Finanzverfassung oder unmittelbar im Rahmen eines neu zu schaffenden *Art. 91f GG*. Denkbar wäre auch, die bisher auf Geldleistungen beschränkte Beteiligung des Bundes auf Sach- und Dienstleistungen auszudehnen.

Mit Blick auf die höchst unterschiedlichen Anforderungen an eine kommunale Präventionskette – abhängig von den soziokulturellen Merkmalen der in den Gemeinden lebenden Bevölkerung – ist die Kommune aufgrund ihrer Nähe und ihrer Erfahrungen in dem Tätigkeitsfeld Expertin für eine zielführende Umsetzung der Koordinationsleistung.

Erste Überlegungen zur möglichen Ausgestaltung der Wahrnehmungskompetenz des Bundes

Die Koordinator:innen der Präventionsagentur könnten auf Basis der Jugendhilfeplanung sozialräumlich fokussiert sicherstellen, dass alle Angebote aus Jugend-, Gesundheits- und Sozialamt sowie dem kommunalen Integrationszentrum den Eltern und Fachkräften bekannt sind und diese wissen, wohin sie sich bei einem konkreten Bedarf wenden können. Zudem könnte die Agentur als Clearingstelle zuständig für unspezifische Bedarfe sein, diese mit Eltern und ggf. Fachkräften herausarbeiten und im nächsten Schritt über ein koordiniertes Case Management in die Leistungserbringung der entsprechenden Fachbereiche vermitteln. Dabei sollten das jeweilige familiäre und sozialräumliche Setting berücksichtigt werden und die Leistungserbringer:innen voneinander wissen.

Die Präventionsagentur könnte darüber hinaus einen Beitrag zur sozialräumlichen Vernetzung zwischen den Regelinstitutionen leisten, um ein gutes Übergangsmangement für alle Kinder sicherzustellen und alle relevanten Akteur:innen zu motivieren, ihre Beteiligungsrechte bei der Jugendhilfeplanung zu nutzen.

Weiterer Forschungsbedarf

Das vorliegende Gutachten ist ein erster wichtiger Schritt zur Beantwortung der Frage, wie kommunale Präventionsketten ihren Weg in die Verfassung finden können und mehr Verbindlichkeit erlangen.

Eine Betrachtung, die den Anspruch auf Praxistauglichkeit erheben möchte, muss zumindest noch um folgende Aspekte ergänzt werden:

Wie ist eine Präventionsagentur im Hinblick auf Kompetenzen, Aufbau und Ablauforganisation konkret auszugestalten?

Welchen Beitrag könnten Rechts- und Fachaufsicht leisten, um ausreichende sozialräumliche Angebote, ihre Qualität und die Möglichkeiten ihrer Inanspruchnahme zu sichern? Wo wären diese anzusiedeln?

Wie sollten die Quantität und Qualität kommunaler Angebote in Relation zum sozialräumlichen Bedarf und zur örtlichen Haushaltslage bemessen und (vom Bund) finanziert werden, ohne dass dabei grundsätzlich in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingegriffen wird?

Die Autorinnen von Gutachten und Policy Brief werden die Diskussion um die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz und die geplante Verabschiedung eines novellierten SGB VIII in der weiteren Forschung vor dem Hintergrund dieser Fragestellungen reflektieren.

Fazit

Ein Vorstoß zur Änderung des Grundgesetzes zahlt auf die Nachhaltigkeit der Modellinitiative „Kein Kind zurücklassen!“ | „kinderstark“ ein. Die Lebenschancen aller Kinder in Deutschland könnten sich durch eine kontinuierliche kommunale Begleitung erhöhen. Gleichzeitig werden Kommunen entlastet – sowohl bei der komplexen Koordinierung der Aufgaben für die unterschiedlichen Bedarfslagen von Kindern und Jugendlichen als auch bei der Finanzierung.

Eine neue gemeinsame Einrichtung birgt die Chance, auch Mittelflüsse, wie etwa Förderungen oder Spenden, gezielt bereitzustellen und deren Administrierung zu vereinfachen.

Größere gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe aller Kinder und Jugendlichen sind die Grundlage für gesellschaftliche Stabilität und wirtschaftliche Prosperität. Ein kompetent agierender und auf die Bedürfnisse seiner Bürger:innen reagierender Staat erhöht seine eigene Akzeptanz, insbesondere bei wachsender gesellschaftlicher Heterogenität. Hier liegt folglich eine Chance, nicht nur für benachteiligte Kinder und Jugendliche etwas zu tun, sondern Mehrwert für die Zukunft der Gesellschaft insgesamt zu schaffen.

Mission

„Analysen und Konzepte“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „LebensWerte Kommune“ der Bertelsmann Stiftung. Das Programm widmet sich den drei großen gesellschaftlichen Herausforderungen auf kommunaler Ebene: dem demographischen Wandel in seinen Ausprägungen und Auswirkungen auf alle Politikfelder, der zunehmenden sozialen Spaltung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie der Haushaltskrise, die sich regional vertieft und kommunales Agieren behindert. „Analysen und Konzepte“ soll Ergebnisse der Stiftungsarbeit zu diesen Themen praxisgerecht vermitteln und den Entscheidungsträgern relevante Informationen zur Verfügung stellen.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, da auf kommunaler Ebene gesellschaftlichen Herausforderungen am wirkungsvollsten begegnet werden kann. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

Ausblick

Nr. 5 | 2021

SDGs und kommunaler Produkthaushalt

Immer mehr Kommunen in Deutschland orientieren sich bei Ihren Konzepten und Strategien für eine nachhaltige Entwicklung an den Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) der Agenda 2030, die die Vereinten Nationen im Jahr 2015 verabschiedet haben. Eine wirksame Steuerung der nachhaltigen Entwicklung vor Ort erfordert dabei letztlich auch eine Verknüpfung mit dem kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen. Mit der Reform des kommunalen Finanzmanagements ist u. a. eine Orientierung der Haushaltspläne an sogenannten „Produkten“ eingeführt worden. Bei kommunalen Produkten handelt es sich generell um Ergebnisse des Verwaltungshandelns zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die außerhalb der Kommunalverwaltung selbstständig nutzbar sind. Es stellt sich also die Frage, wie SDG-orientierte Nachhaltigkeitsziele systematisch mit kommunalen Produkten verknüpft werden können, um eine kohärente Steuerung der nachhaltigen Entwicklung vor Ort zu ermöglichen. In dieser Ausgabe von Analysen und Konzepte wird ein Vorschlag entwickelt, wie strategische Nachhaltigkeitsthemen über „kommunale Programme“ mit den zu erfüllenden Aufgaben und ihren Produkten in Verbindung gebracht werden können.

Prof. Dr. Constanze Janda

Lehrstuhl für Sozialrecht und Verwaltungswissenschaften

Mitglied des Sozialbeirats (Beratungsgremium für die gesetzgebenden Körperschaften und die Bundesregierung)

Senior Fellow am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) Speyer in der Forschungsstelle Öffentlicher Dienst

Richterin im Nebenamt am VGH Mannheim

Rechtsgutachten: Prävention verankern – Verfassungsrechtliche Konsequenzen aus dem Verbot der Benachteiligung auf Grund sozialer Herkunft

Forschungsschwerpunkte: Deutsches und europäisches Sozialrecht, Medizinrecht und Migrationsrecht

Impressum

© 2021 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256 | 33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich | Dr. Kirsten Witte, Christina Wieda |
Autorin | Christina Wieda, Senior Project Manager,
Bertelsmann Stiftung | **Korrektur** | Heike Herrberg,
Bielefeld | **Grafikdesign** | Dietlind Ehlers, Bielefeld |
Bildnachweis | © Sergey Novikov – stock.adobe.com

ISSN 2199-7969
DOI 10.11586/2021034

