

STUDIE

Der Kindeswohlvorrang im Handeln von Kommunalbehörden – Exzerpt –

IMPRESSUM

Exzerpt zur Schriftenreihe des Deutschen Kinderhilfswerkes e. V. – Heft 13

Deutsches Kinderhilfswerk e. V.

Leipziger Straße 116-118

10117 Berlin

Fon: +49 30 308693-0

Fax: +49 30 308693-93

E-Mail: dkhw@dkhw.de

www.dkhw.de

Die Studie wurde erstellt durch das Steinbeis Beratungszentrum (KIBU) im Auftrag der Koordinierungsstelle Kinderrechte des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V..

Autor*innen der Studie: Prof. Dr. Jürgen Kegelmann, Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein

Dipl.-Verwaltungswirtin (FH) Simone Kegelmann, Dipl.-Sozialpädagoge (FH) Thomas Köhler

Autor des Exzerpts: Christopher Mauthe

Layout: Sylvia Kohn

© 2022 Deutsches Kinderhilfswerk e. V.

Die Studie „Der Kindeswohlvorrang im Handeln von Kommunalbehörden“ stellt zunächst die rechtlichen Verpflichtungen für Kommunalbehörden und -aufsicht dar, die sich aus dem Kindeswohlprinzip gemäß Art. 3 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen ergeben. Allerdings wird diese völkerrechtliche Norm kaum von (kommunalen) Behörden beachtet. Die Studie zeigt daher auf, welche Verwaltungsspezifika für eine Umsetzung hinderlich sind und entwickelt Handlungsempfehlungen, wie der Kindeswohlvorrang insbesondere aus Steuerungs- und Managementperspektive erfolgreich im Verwaltungshandeln verankert werden kann.

Art. 3 Abs. 1 UN-KRK (Wohl des Kindes): „Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“

Art. 12 Abs. 1 UN-KRK (Berücksichtigung des Kindeswillens): „Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

Kinderrechte (Art 3, Abs. 1 und 12, Abs. 1) im Verwaltungsverfahren

S. 7 In Deutschland ist die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-KRK) seit 1992 geltendes Recht und hat in Verbindung mit Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes den Rang einfachen Bundesrechtes. Die Verpflichtungen nach Art. 3 Abs. 1 UN-KRK treffen entsprechend des Wortlauts nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch den Rechtsanwender. Der Vorrang des Kindeswohls ist deshalb von Behörden und Gerichten in ihrer Entscheidungsfindung unmittelbar heranzuziehen und positiv festzustellen. Kommunale Verwaltungsbehörden sind demnach zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls verpflichtet, d.h. sie müssen dafür Sorge tragen, dass der Vorrang des Kindeswohls im innerstaatlichen Recht tatsächlich durchgesetzt wird. Jedes Verwaltungshandeln ist den Interessen des Kindes („best interest of the child“) gemäß Art. 3 Abs. 1 UN-KRK verpflichtet, sofern Kinder von einem Verwaltungsverfahren berührt sind. Dazu müssen die Interessen ermittelt und in der Abwägung mit den Interessen anderer mit besonderem Gewicht bemessen werden. Es ist in der Folge schlüssig zu begründen und gerichtsfest zu dokumentieren, warum ggf. andere Rechte oder Interessen den Vorzug erhalten.

S. 9–10 Das Kindeswohl wird dabei erheblich durch die äußeren Umstände bestimmt. Um den Vorgaben der UN-KRK gerecht zu werden, sind diese Umstände durch Kommunen so zu gestalten, dass das Kindeswohl hergestellt oder gewahrt wird¹.

¹ Vgl. Donath, Philipp: Gutachten Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln, S. 8.

S. 17 Für die Definition des Kindeswohls ist die Sicht des Kindes entscheidend. Dies ergibt sich aus der engen Verknüpfung von Art. 3 und Art 12. UN-KRK. Das Kindeswohl ist demnach nur durch die Beteiligung und den Einbezug des Kindeswillens zu bestimmen. Insofern ist die Perspektive der betroffenen Kinder/des Kindes immer angemessen zu berücksichtigen, etwa in Form einer Anhörung. Die Anhörung sollte in der Regel unmittelbar erfolgen, unter Umständen kann auch ein Vertreter oder eine geeignete Stelle gehört werden. Sie ist immer dann erforderlich, wenn das Kind fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden.

S. 17 Entscheidend ist, dass nach Art. 12 UN-KRK verfahrensmäßig eine vorherige Anhörung in kommunalen Verwaltungsverfahren immer erforderlich ist, selbst wenn in der Gemeindeordnung bzw. Kommunalverfassung oder der Landkreisordnung des jeweiligen Bundeslandes keine Anhörungspflicht beinhaltet ist.

S. 18–19 Die Beachtung der Kinderinteressen ist für alle Ämter verpflichtend, sobald ihr jeweiliges Handeln Kinder unmittelbar oder mittelbar berührt. Kinderrechte sind somit ressortübergreifend in Städten und Gemeinden sowie Landkreisen relevant. Sie sind ähnlich den Themenfeldern Finanzen und Personal eine sog. „Querschnittsaufgabe“ (S. 29). Die in der Studie beispielhaft aufgeführten kommunalen Ämter (S. 18–21), die Kinderinteressen beachten müssen, sollen ein Bewusstsein dafür schaffen, welche große Rolle die Kinderrechte in der Kommunalverwaltung spielen können und müssen.

Rolle der Aufsichtsbehörden

S. 24–25 Kommunalaufsichtsbehörden überprüfen die Einhaltung von Gesetz und Recht in den kommunalen Gebietskörperschaften. Damit sind sie dazu verpflichtet, die oben dargestellten bundesrechtlich geltenden Kinderrechte im Rahmen der Rechtsaufsicht zu sichern. Hierzu haben sie folgende Befugnisse: Unterrichtung/Information, Beanstandung/Rückgängigmachung, Anordnung und Ersatzvornahme sowie Bestellung von Beauftragten. Diese förmlichen Aufsichtsmaßnahmen sollten aber zu Gunsten einer vertrauensvollen Zusammenarbeit von Rechtsaufsichtsbehörde und der kontrollierten Gebietskörperschaft zurückstehen. Erstes Mittel der Wahl sollte folglich eine beratende Einwirkung oder ein Hinweis sein.

S. 26–27 Da die Maßnahmen der Aufsichtsbehörde in deren Ermessen stehen, muss eine festgestellte fehlende Berücksichtigung der Kinderrechte nicht zwingend ein Eingreifen durch die Rechtsaufsicht nach sich ziehen. Insbesondere ist hierbei zu beachten, dass die Aufsicht allein dem öffentlichen Interesse dient und nicht dem Rechtsschutzinteresse des einzelnen Bürgers. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung muss stets sorgfältig gegen die grundgesetzlich verankerte Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen abgewogen werden. Einer förmlichen Beanstandung sind somit enge Grenzen gesetzt.

Die Implementierung des Kindeswohlvorrangs aus der Perspektive der kommunalen Steuerung

S. 30–31 Nachdem die rechtlichen Verpflichtungen aus Art. 3 Abs. 1 UN-KRK in Verbindung mit Art. 12 für Kommunalbehörden und -aufsicht aufgezeigt wurden, führt die Studie anhand eines Referenz- und Steuerungsrahmens aus, wie die Beachtung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln gelingen kann. Der Steuerungsrahmen verbindet dazu die fünf Dimensionen, in denen erfolgreiches Verwaltungshandeln gestaltet werden muss, mit den drei klassischen Managementebenen (normative, strategische und operative Steuerung).

S. 30–31 Die fünf Dimensionen sind zunächst **Umwelt**, definiert als die von außen in vielfältiger Form an die Verwaltung herangetragenen, zu bewältigenden Aufgaben, und die sich hieraus ergebenden **Inhalte/Ziele**, d.h. die Verwaltung hat in einem vorgegebenen rechtlichen und finanziellen Rahmen Aufgaben zu erfüllen und Ziele zu erreichen. Dazu wiederum sind **Strukturen** und **Prozesse** durch **Menschen und Akteure** zu entwickeln.

Konkretisiert für den Kindeswohlvorrang stellt sich im Steuerungsrahmen hinsichtlich der „**Umwelt**“ die Frage, ob die Kommune die Rechte von Kindern wahrnimmt und ihre Interessen achtet.

Auf der **inhaltlichen Ebene** benötigt es hierzu normativ ein Leitbild oder eine Vision, was sich wiederum in strategischen Zielen und einem Masterplan bzw. operativ in Maßnahmen niederschlagen sollte. Damit der Kindeswohlvorrang erfolgreich verankert werden kann, müssen Kommunen den Kindeswohlvorrang auch in ihre Produktpläne und den Produkthaushalt aufnehmen. So würde sich der strategische und operative Steuerungsfokus auf die Zielgruppe der Kinder richten.

S. 34–35 Aufgrund der Breite („Universalität“) des Themas sollten die kommunalen Aufgaben- und Handlungsfelder hinsichtlich der Relevanz des Kindeswohlvorrangs durchleuchtet werden, um neben einer strukturierten und systematischen Bearbeitung eine Priorisierung bzw. Fokussierung auf einzelne Fachbereiche/Themenfelder zu ermöglichen.

Im Hinblick auf die **Struktur** sollten konkrete Aufgaben- und Rollenzuordnungen vorgenommen und in Stellenbeschreibungen (und mit den nötigen Ressourcen) hinterlegt werden. Während strategisch angelegte Rollen bzw. Stellenprofile die fachbereichsübergreifenden Zielsetzungen und Strategien begleiten und integrativ über die Fachbereiche hinweg wirken, setzen die Mitarbeitenden in den Ämtern die sich aus den Strategien ergebenden Maßnahmen operativ um. Idealerweise werden diese internen Verwaltungsstrukturen und -rollen mit politischen und externen Strukturen aus der Zivilgesellschaft verknüpft. Unter Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen entsteht so eine stabile Basis, um Kinderrechte in der Verwaltung voranzutreiben.

S. 35–37 Auf der **Prozessebene** ist es entscheidend zu analysieren, ob und in welchem Prozessschritt der Kindeswohlvorrang und generell die Kinderrechte von Bedeutung sind und wie sie jeweils berücksichtigt werden können. Dabei ergibt es Sinn, die inhaltliche Ebene, sprich die konkreten Aufgaben der Verwaltung, bei den Überlegungen mitzudenken. So lässt sich verdeutlichen, in welcher Prozessphase des Steuerungskreislaufs (Planung, Entscheidung, Vollzug, Kontrolle) der Kindeswohlvorrang relevant ist.

S. 37–38 Zentral für die Verankerung des Kindeswohlvorrangs und der Kinderrechte insgesamt sind schließlich die **Menschen und Akteure** in Verwaltung, Politik und Bürgerschaft einschließlich Kinder und Jugendliche, die sich des Themas annehmen und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet die Umsetzung herbeiführen. Damit das gelingt, bedarf es bei den Akteuren der Motivation (Wollen), der Kompetenz (Können) und der Ermächtigung (Dürfen). Im Zusammenspiel der Akteure, im Ausprobieren, Sammeln und Reflektieren von Erfahrungen entstehen dann neue Verhaltenspraktiken, Instrumente (S. 39) sowie eine gemeinsame Haltung in der Kommune, ein neues „mindset“ der Kinderfreundlichkeit (S. 38).

Nur wenn alle fünf Dimensionen in den Blick genommen werden, lässt sich die Beachtung des Kindeswohlvorrangs und der weiteren Kinderrechte erfolgreich implementieren. Hinweise dazu sind auch in Form von **Leitfragen**, die sich aus dem Steuerungsrahmen ergeben, auf S. 39 sowie als **Reflexionsfragen** auf S. 43 dargestellt.

Auf Grundlage des oben dargestellten Referenz- und Steuerungsrahmens fasst die Studie abschließend die wichtigsten Aussagen in Form von **Handlungsempfehlungen** für die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs auf kommunaler Ebene auf S. 44–46 zusammen. Die Handlungsempfehlungen auf S. 47 richten sich an die überkommunale Ebene (Spitzenverbände, Bund, Länder, etc.). Dabei ist die Bearbeitung des Themas auf allen Ebenen wie auch die Verzahnung der Ebenen essenziell.

Der Kindeswohlvorrang als ein Aspekt der Zukunftsfähigkeit von Verwaltungshandeln

S. 41 Die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im Verwaltungshandeln fordert die klassische Verwaltungskultur aufgrund konträrer Ansätze heraus. So orientiert sich im Gegensatz zur klassischen hierarchischen Ausrichtung der Verwaltung die Beachtung des Kindeswohlvorrangs an der Lebenswelt der Kinder („bottom-up“). Zudem werden Zuständigkeitsgrenzen zugunsten eines ressortübergreifenden, ganzheitlichen Ansatzes aufgegeben. Und Partizipation und Dialog erhalten nach Art. 3 Abs. 1 der Vorzug vor „von oben“ verfügten Weisungen und Ansagen.

Die für die erfolgreiche Implementierung von Art. 3 Abs. 1 beschriebenen Merkmale der Verwaltungskultur sind auch die Grundlage, um die großen Transformationsthemen der Zukunft wie den demografischen Wandel oder die Klimakrise zu meistern. Damit bietet sich hier auch eine „große Chance für die Weiterentwicklung der Verwaltung in Richtung Zukunftsfähigkeit“ (S. 40).



Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

Leipziger Straße 116–118
10117 Berlin
Fon: +49 30 308693-0
Fax: +49 30 308693-93
E-Mail: dkhw@dkhw.de
www.dkhw.de



Gefördert vom:

