

**STUDIE**

# **Der Kindeswohlvorrang im Handeln von Kommunalbehörden**

Das Deutsche Kinderhilfswerk e.V. setzt sich seit 1972 für die Rechte von Kindern in Deutschland ein. Die Überwindung von Kinderarmut und die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Angelegenheiten stehen im Mittelpunkt der Arbeit als Kinderrechtsorganisation. Der gemeinnützige Verein finanziert sich überwiegend aus privaten Spenden, dafür stehen seine Spendendosen an ca. 40.000 Standorten in Deutschland. Das Deutsche Kinderhilfswerk initiiert und unterstützt Maßnahmen und Projekte, die die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen, unabhängig von deren Herkunft oder Aufenthaltsstatus, fördern. Die politische Lobbyarbeit wirkt auf die vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland hin, insbesondere im Bereich der Mitbestimmung von Kindern, hinsichtlich der Beachtung ihrer Interessen bei Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen sowie der Überwindung von Kinderarmut und der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe aller Kinder in Deutschland.

Die vorliegende Studie wurde erstellt durch das Steinbeis Beratungszentrum Kommunale Innovationsberatung und Umsetzung (KIBU)

Leitung: Prof Dr. Jürgen Kegelmann

Mitarbeit: Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein, Dipl.-Verwaltungswirtin (FH) Simone Kegelmann, Dipl.-Sozialpädagoge (FH) Thomas Köhler

Die Erstellung der Studie erfolgte im Rahmen eines Projekts der Koordinierungsstelle Kinderrechte des Deutschen Kinderhilfswerkes. Die Koordinierungsstelle Kinderrechte begleitet die Umsetzung der Europaratsstrategie für die Rechte des Kindes und die EU-Kinderrechtsstrategie. Sie wird gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Die Koordinierungsstelle identifiziert Handlungsfelder und entwickelt und implementiert Projektmaßnahmen zur Stärkung der Kinderrechte in Deutschland. Zudem erarbeitet sie politische Handlungsimpulse und vernetzt relevante Akteure. Die Arbeitsschwerpunkte reichen von Kinderrechten im kommunalen Verwaltungshandeln sowie Kinder- und Jugendbeteiligung über Kindgerechte Justiz bis zu Kinderrechten in der digitalen Welt.

Für den Inhalt dieser Publikation sind allein die aufgeführten Autorinnen und Autoren verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wieder.

## IMPRESSUM

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](mailto:dkhw@dkhw.de)  
[www.dkhw.de](http://www.dkhw.de)

Autor\*innen: Prof Dr. Jürgen Kegelmann, Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein,  
Dipl.-Verwaltungswirtin (FH) Simone Kegelmann, Dipl.-Sozialpädagoge (FH) Thomas Köhler

Redaktion: Christopher Mauthe

Layout: publicgarden GmbH

© 2022 Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

# Inhaltsverzeichnis

<b>I. Auftrag, Ausgangslage, Vorgehen</b>	<b>4</b>
<b>II. Ergebnisse</b>	<b>6</b>
<b>1. Einführung und Ausgangslage</b>	<b>6</b>
<b>2. Der Kindeswohlvorrang im Handeln von Kommunalbehörden – eine kommunalverfassungsrechtliche Perspektive (Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein)</b>	<b>9</b>
2.1 Was sind Kommunalbehörden	9
2.2 Das Handeln von Kommunalbehörden – der Wirkungskreis von Gemeinden und Landkreisen	9
2.2.1 Der Wirkungskreis von Gemeinden	9
2.2.2 Der Wirkungskreis von Landkreisen	10
2.3 Die Berücksichtigung von Kinderrechten im kommunalen Verwaltungshandeln	11
2.3.1 Einbeziehung in das Verwaltungsverfahren	11
2.3.2 Kindeswohl als vorrangiger Aspekt	12
2.4 Ausgewählte Verwaltungsbereiche in Kommunen mit Bezug zu Interessen von Kindern und Jugendlichen	12
2.4.1 Gemeinden	13
2.4.2 Landkreise	15
2.5 Aufgaben und Pflichten der Kommunalaufsicht	15
2.5.1 Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörden im Allgemeinen	16
2.5.2 Mögliches Vorgehen der Rechtsaufsichtsbehörden in Bezug auf Kinderrechte	16
<b>3. Die Steuerung und Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln – eine verwaltungswissenschaftliche und -praktische Perspektive (Prof. Dr. Jürgen Kegelmann)</b>	<b>19</b>
3.1 Die Aufgabe des „Kindeswohlvorrang“ als Querschnittsaufgabe	19
3.2 Ein allgemeiner Referenzrahmen für die Steuerung des „Vorrang des Kindeswohls“	20
3.3 Der Referenzrahmen – konkretisiert	21
3.4 Hindernisse auf dem Weg der Umsetzung	27
3.5 Reflexionsfragen für die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln	28
<b>4. Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln (Art. 3 Abs. 1 UN-KRK)</b>	<b>30</b>
4.1 Handlungsempfehlungen für die kommunale Ebene	30
4.2 Handlungsempfehlungen für die überkommunale Ebene (Politik/Spitzenverbände etc.)	32
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>34</b>

# I. Auftrag, Ausgangslage, Vorgehen

## Auftrag

Die Koordinierungsstelle Kinderrechte des Deutschen Kinderhilfswerkes hat das Steinbeis Beratungszentrum Kommunale Innovationsberatung und Umsetzung (KIBU) im Zeitraum von 16.09.2021 bis 30.11.2021 mit der Erstellung der hier vorgelegten Studie zum Thema „Der Kindeswohlvorrang im Handeln von Kommunalbehörden“ mit Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beauftragt.

## Zielsetzung

Das Deutsche Kinderhilfswerk beabsichtigt, die Ergebnisse der Studie bundesweit den Gemeinden, Landkreisen und weiteren Verwaltungsbehörden zur Information und Sensibilisierung für die Anwendungsbereiche und Steuerungspraxis zu Art. 3 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-KRK) zur Verfügung zu stellen. Dabei sollen auch die Aufgaben und Pflichten der Kommunalaufsicht bezüglich des Art. 3 Abs. 1 UN-KRK zusammengefasst dargestellt werden.

## Vorgehen, Arbeitsprinzipien

Die Inhalte der Studie wurden in fachlicher Abstimmung mit der Koordinierungsstelle Kinderrechte bearbeitet. Zur Entwicklung der Studie wurde bereits bestehende Fachliteratur, insbesondere fachwissenschaftliche Arbeiten und Gutachten des Deutschen Kinderhilfswerkes zum Thema herangezogen.

Folgende Prinzipien wurden bei der Erarbeitung der Studie zu Grunde gelegt:

- Gemeinsame partizipative und kollaborative Entwicklung und Planung des Studienvorhabens, der Zielsetzung und inhaltlichen Fokussierung durch KIBU und das Deutsche Kinderhilfswerk
- Multiperspektivität im Sinne einer Einbindung weiterer Experten, die mit Kinderrechten aufgrund ihrer Tätigkeit betraut sind. So wurden verschiedene Gespräche mit Praxispartnern geführt.

Die Ergebnisse der Studie werden in den folgenden Kapiteln 1 bis 4 vorgestellt. Zielgruppe der Studie sind kommunale Entscheidungsträger, die das Thema „Kindeswohlvorrang im Verwaltungshandeln“ kennenlernen und das kommunale Handeln danach ausrichten wollen. In Kapitel 1 wird eine kurze Einführung in die Relevanz der Thematik gegeben, um danach in Kapitel 2 eine kommunalverfassungsrechtliche Einordnung des Themas vorzunehmen. Kapitel 3 betrachtet das Thema unter Steuerungs- und Managementaspekten. Es wird die Frage beantwortet, wie eine ganzheitliche<sup>1</sup> Steuerung des Kindeswohlvorrangs erfolgreich gestaltet werden kann und welche Schritte hierzu erforderlich sind. Die Studie schließt mit konkreten Handlungsvorschlägen ab. Diese werden differenziert nach der kommunalen und überkommunalen Ebene. Denn das konkrete Verwaltungshandeln und die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs werden „vor Ort“ erlebt und gestaltet. Die Rahmenparameter aber und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen werden auf Landes- und Bundesebene gestaltet. Erst in einer intelligenten Verzahnung dieser Ebenen (Multi-Level-Governance) kann eine erfolgreiche Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im Sinne der Kinderrechtskonvention gelingen.

1 Eine große Kritik kommunaler und öffentlicher Steuerung ist die sog. „organisierte Unverantwortlichkeit“. Das bedeutet, dass Fachthemen oft unter dem Aspekt organisationaler Zuständigkeiten betrachtet werden und dabei das Gesamtbild aus den Augen verloren wird. „Ganzheitlich“ an dieser Stelle bedeutet, dass das Thema über die klassischen Zuständigkeitsgrenzen hinaus integral gesteuert wird.

## **Steinbeis Beratungszentrum Kommunale Innovationsberatung und Umsetzung (KIBU)**

Steinbeis ist mit seiner Plattform ein verlässlicher Partner für Unternehmensgründungen und Projekte. Es werden Menschen und Organisationen aus dem akademischen und wirtschaftlichen Umfeld unterstützt, die ihr Know-How durch konkrete Projekte in Forschung, Entwicklung, Beratung und Qualifizierung unternehmerisch und praxisnah zur Anwendung bringen wollen. Über diese Plattform wurden bereits über 2.000 Unternehmen gegründet. Entstanden ist ein Verbund aus mehr als 6.000 Experten in rund 1.100 Unternehmen, die jährlich mehr als 10.000 Projekte für ihre Kunden durchführen. So werden Unternehmen und Mitarbeitende professionell in der Kompetenzbildung und damit für den Erfolg im Wettbewerb unterstützt.

Prof. Dr. Jürgen Kegelmann gründete 2017 das Steinbeis Beratungszentrum Kommunale Innovationsberatung und Umsetzung (KIBU) und führte eine Vielzahl von Projekten und Beratungsprozessen durch. Für diese Studie bezieht sich KIBU insbesondere auf die Erfahrungen und Erkenntnisse aus einem Pilotprojekt zur Entwicklung einer Bildungsreihe zur Information und Sensibilisierung einer Stadtverwaltung im Hinblick auf Artikel 3 Abs. 1 UN-KRK im Auftrag des Vereins Kinderfreundliche Kommunen e.V., einer Initiative des Deutschen Kinderhilfswerkes und des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen UNICEF Deutschland.

### **Anmerkung:**

Die Autoren verwenden keine einheitliche geschlechtergerechte Sprache (Genderformat), damit soll der realen Diversität Rechnung getragen werden.

## II. Ergebnisse

### 1. Einführung und Ausgangslage

Artikel 3 Abs. 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UN-KRK, BGBl. 1992 II S. 121, 122; UN-Doc A/RES/44/25) lautet:

*„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.“*

In der Bundesrepublik ist die Konvention mit dem Beitritt am 05. April 1992 seit 30 Jahren geltendes Recht und hat in Verbindung mit Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes den Rang einfachen Bundesrechts.

Die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls bzw. der besten Interessen des Kindes („best interests of the child“) gilt somit auch für alle kommunalen Verwaltungsbehörden in Deutschland. Die Kenntnis und folglich die Umsetzung dieser völkerrechtlichen Norm im Handeln von Kommunalbehörden ist hingegen wenig zu erkennen. Dieses Umsetzungsdefizit wird u.a. auch von der Kinderkommission des Deutschen Bundestages und der Monitoring-Stelle für die UN-KRK am Deutschen Institut für Menschenrechte regelmäßig benannt.

Während der Fertigstellung der hier vorliegenden Studie wurde am 24. November 2021 in Berlin der Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und der Freien Demokratischen Partei (FDP) vorgestellt. Auf Seite 98 wird dort einleitend zu kinder- und jugendpolitischen Themen ausgeführt:

*„Wir wollen die Kinderrechte ausdrücklich im Grundgesetz verankern und orientieren uns dabei maßgeblich an den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention. Dafür werden wir einen Gesetzesentwurf vorlegen und zugleich das Monitoring zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention ausbauen.“<sup>2</sup>*

Eine Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz würde viele der in dieser Studie aufgeworfenen und weiterhin offenen Grundsatzfragen klären. Eine eindeutige verfassungsrechtliche Verankerung von Kinderrechten schafft beste Rahmenbedingungen für die Umsetzung im Handeln von Verwaltungsbehörden und damit allen in Art. 3 Abs. 1 UN-KRK genannten Adressaten. Die Notwendigkeit dieser Forderung ist unter Fachpersonen weitgehend unumstritten.<sup>3</sup>

Neben Art. 2 (Diskriminierungsverbot), Art. 6 (Recht auf Leben und kindgerechte Entwicklung) und Art. 12 (Recht auf Beteiligung) stellt der in dieser Studie fokussierte Art. 3 eines der vier übergeordneten Leitprinzipien der UN-KRK (GC Nr. 5 2003: Rn. 12) dar. In ihrem Kommentar zur Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen führt Stefanie Schmahl aus: „(...) Mit der Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Beachtung des Kindeswohls normiert Art. 3 UN-KRK den zentralen Gedanken der KRK (...). Art. 3 UN-KRK bildet den Dreh-

2 „Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP): <https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021/>, zuletzt abgerufen am 27.11.2021. Der Text ist selbstverständlich auch an vielen anderen Stellen zu finden.

3 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw20-pa-recht-kinderrechte-838844>, zuletzt abgerufen am 27.06.22

und Angelpunkt aller KRK-Rechte und ist dogmatisch als Querschnittsklausel zu verstehen“ (Schmahl 2017, S. 90). Aus Artikel 3 Abs. 1 ergeben sich auch subjektive Rechte, die entsprechende Pflichten schaffen (vgl. Donath 2019, S. 17ff).

Mit dieser Studie möchten die Autoren einen Beitrag leisten, um die Diskussion zur Umsetzung der Konvention zu unterstützen, sowohl aus kommunalverfassungsrechtlicher Perspektive als auch im Hinblick auf die strategische Steuerung im kommunalen Verwaltungshandeln. Damit richtet sich die Studie überwiegend an Führungskräfte und Mitarbeitende in kommunalen Verwaltungsbehörden sowie an ihre jeweiligen übergeordneten Aufsichtsbehörden.

Für ein grundlegendes Verständnis des Begriffs Kindeswohl in Bezug auf den sog. „Kindeswohlvorrang im Verwaltungshandeln“ ist der englische Originaltext „best interests of the child“<sup>4</sup>, also die *besten Interessen des Kindes*, hilfreich. Die Ermittlung und die Interpretation dieses *besten Interesses* des Kindes verläuft parallel zu sonstigen gesellschaftlichen Veränderungen und ist damit dynamisch. Es ist unschwer nachzuvollziehen, dass die gesellschaftliche Position des Kindes beispielsweise vor 200 Jahren anders gesehen wurde.

Es ist eine besondere Herausforderung, bei allen Entscheidungen und ihren vorausgehenden Planungsprozessen sowie politischen Diskursen die besten Interessen von Kindern vorrangig zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang verweisen die Autoren exemplarisch auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021<sup>5</sup> zum sog. Klimaschutzgesetz, wenngleich auch hier nicht explizit auf die UN-KRK abgestellt wurde.<sup>6</sup> Auch in diesem Verfassungsgerichtsurteil geht es im Kern darum, dass heutige Entscheidungen nicht zulasten der Zukunft, d.h. vor allem auch der Kinder, getroffen werden dürfen.

Die UN-Kinderrechtskonvention steht nicht isoliert im Handlungsraum von Kommunen, sondern ordnet sich in den Kanon zukunftsfähiger und nachhaltiger Kommunalpolitik ein. Daher bekommen politische und strategische Entscheidungen für das Verwaltungshandeln eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 UN-KRK. Dies gilt ebenfalls für die Debatten über die Aufnahme des Wortlautes der UN-KRK in das Grundgesetz und andere aktuelle kinderrechtspolitische Themen.

Ferner bedarf es für ein grundlegendes Verständnis des Kindeswohlvorrangs einer sachlichen Abgrenzung des Kindeswohls („best interests“) von dem Begriff der Kindeswohlgefährdung, wie er insbesondere durch § 8a SGB VIII sowie § 1666 BGB in den Arbeitsfeldern der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendamt), Familiengerichten und weiteren Organen der Verwaltung und Rechtspflege Anwendung findet (vgl. Donath 2019, S. 7ff). In seinem Gutachten für das Deutsche Kinderhilfswerk führt Philipp Donath ferner aus, dass der Kindeswohlbegriff durch die UN-KRK ganzheitlich konstruiert ist. Die äußeren Umstände (Umwelt) sind in diesem Sinne so zu gestalten, dass sie das Kindeswohl nicht nur nicht gefährden, sondern zur Herstellung dessen erst beitragen (vgl. Donath 2019, S. 8).

---

4 Zum Begriff s. „Convention on the Rights of the Child“ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>, zuletzt abgerufen am 28.06.22 bzw. Erläuterung und Übersetzung durch die EU-Kommission [https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/best-interests-child-bic\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/best-interests-child-bic_en), zuletzt abgerufen am 28.06.22

5 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 – Rn. 1-270.

6 Ein weiteres Beispiel für die Bedeutung des Kindeswohlvorrangs sind die in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen formulierten 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals – SDG). Sie werden durch UNICEF mit der UN-KRK (vgl. SDG-KRK) in Beziehung gesetzt. Der Vorrang des Kindeswohls („best interest“) muss aus Sicht von UNICEF bei der Umsetzung aller 17 SDG Gültigkeit haben (vgl. UNICEF 2021, S. 1). Zu Art. 3 Abs. 1 UN-KRK wird u.a. ausgeführt, dass dieser als eines der o.g. Leitprinzipien der Kinderrechtskonvention alle nachhaltigen Entwicklungsziele betrifft und grundsätzlich Kinder von allen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele betroffen sind (vgl. UNICEF 2021, S. 66).

Im folgenden Hauptteil der Studie folgen eine

- kommunalverfassungsrechtliche Einordnung des Kindeswohlvorrrangs im Handeln von Kommunalbehörden (Kapitel 2) sowie eine
- verwaltungswissenschaftliche Perspektive, die von der Frage ausgeht, wie die Umsetzung des Kindeswohlvorrrangs in der Kommune erfolgreich gesteuert werden kann (Kapitel 3).

Im Anschluss daran werden Handlungsempfehlungen und Anregungen für die kommunale Praxis zur Umsetzung des Kindeswohlvorrrangs im Handeln von Verwaltungsbehörden vorgestellt (Kapitel 4). Ein Literaturverzeichnis schließt die Studie ab.



## 2. Der Kindeswohlvorrang im Handeln von Kommunalbehörden – eine kommunalverfassungsrechtliche Perspektive (Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein)

### 2.1 Was sind Kommunalbehörden

Kommunalbehörden sind in erster Linie Gemeinden und Landkreise, unter den Begriff fallen aber bspw. auch Formen der interkommunalen Zusammenarbeit wie etwa Gemeindeverbände, Verwaltungsgemeinschaften oder Zweckverbände. Eine abschließende Aufzählung dieser Formen kann und will diese Studie nicht leisten, denn das Kommunalrecht fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, sodass es in der Bundesrepublik viele unterschiedliche Arten von Kommunalbehörden gibt. Diese Studie beschränkt sich deshalb auf Gemeinden und Landkreise, wobei die hierin enthaltenen Aussagen für die in einigen Bundesländern existierenden Gemeindeverwaltungsverbände, Gemeindeverbände, Samtgemeinden (vgl. hierzu z.B. §§ 97 ff. KomVG Nieders) oder Verbandsgemeinden (vgl. z.B. §§ 64 ff. GemO Rlp), die teilweise Aufgaben der (Orts-) Gemeinden übernommen haben, ohne weiteres übertragbar sind.

In den Ausführungen werden meist nur die Regelungen einzelner Bundesländer in Bezug genommen. Die Aussagen und insbesondere die Schlüsse hieraus haben aber Gültigkeit auch für alle anderen Bundesländer einschließlich der Stadtstaaten.

### 2.2 Das Handeln von Kommunalbehörden – der Wirkungskreis von Gemeinden und Landkreisen

#### 2.2.1 Der Wirkungskreis von Gemeinden

Der Aufgabenbereich der Gemeinden – in den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen häufig auch als Wirkungskreis bezeichnet (vgl. z.B. § 2 GemO BW, Art. 6–8 BayGO) – ist aufgrund der ständigen Änderungen und der Aufgabenfülle nicht konkret beschrieben, sondern nach bestimmten Aufgabenarten gegliedert. Unterscheiden kann man zwischen freiwilligen Aufgaben auf der einen und Pflichtaufgaben auf der anderen Seite, wobei man die Pflichtaufgaben weiter untergliedern kann in weisungsfreie und weisungsgebundene Pflichtaufgaben. Manche Kommunalverfassungen unterscheiden auch zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis, wobei als eigener Wirkungskreis diejenigen Aufgaben verstanden werden, die die Gemeinden erfüllen können oder erfüllen müssen, dabei aber keinem Weisungsrecht unterliegen. Teils findet sich dafür auch die Bezeichnung Selbstverwaltungsangelegenheiten. Übertragener Wirkungskreis sind die Aufgaben, die den Gemeinden vom Staat übertragen werden und bei denen sie einem Weisungsrecht übergeordneter Behörden unterliegen, oben auch als weisungsgebundene Pflichtaufgaben oder Weisungsaufgaben bezeichnet. Andere Kommunalverfassungen bezeichnen sie auch als Auftragsangelegenheiten.

#### Freiwillige Aufgaben

Die Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften haben das Recht, bei Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben<sup>7</sup>, Aufgaben zu übernehmen. Sie sind unter diesen Voraussetzungen folglich

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2001 – 2 BvR 1176/99, BVerfGE 79, 127, 151

grundsätzlich frei in ihrer Entscheidung, ob sie Aufgaben erfüllen möchten und wie sie diese Aufgaben erfüllen. Allerdings sind sie als Teil der öffentlichen Gewalt an das Gesetz gebunden, so dass die Gemeinden auch bei der Erfüllung freiwilliger Aufgaben rechtmäßig handeln müssen.

Beispielhaft seien an dieser Stelle lediglich einige wenige freiwillige Aufgaben mit Bezug zu Kindern und Jugendlichen genannt: Jugendhäuser, Freizeitangebote in den Schulferien, Förderung von Sportvereinen, die Jugendarbeit leisten, Schwimmbäder, Bolzplätze, Skateranlagen.

### **Pflichtaufgaben ohne Weisung**

Bei weisungsfreien Pflichtaufgaben wird den Gemeinden aufgrund einer gesetzlichen Regelung die Erfüllung bestimmter Aufgaben auferlegt. So ist etwa die Bereitstellung einer leistungsfähigen Feuerwehr Musterbeispiel einer Pflichtaufgabe für Gemeinden (vgl. z.B. § 3 Abs. 1 BHKG NRW, § 1 Abs. 3 FwG BW). Pflichtaufgaben gibt es daneben aber auch in Bereichen, die einen unmittelbaren Bezug zu Kindern und Jugendlichen haben, wie etwa der Kinderbetreuung (vgl. z.B. Art. 5 BayKiBiG, § 3 Abs. 1 KiTaG BW) oder der Schulträgerschaft (z.B. §§ 28, 48 SchG BW).

### **Weisungsaufgaben/Auftragsangelegenheiten**

Wenn eine Gemeinde Weisungsaufgaben ausübt, nimmt sie in aller Regel Verwaltungsaufgaben der Länder oder des Bundes wahr, wird also quasi in deren Auftrag tätig (daher manchmal auch als Auftragsangelegenheiten bezeichnet, vgl. z.B. § 6 KSVG Saarland, oder als übertragener Wirkungskreis). Dementsprechend unterliegen sie bei der Erledigung dieser Aufgaben einem Weisungsrecht der staatlichen Behörden. Diese kontrollieren dabei nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit der getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen. Insbesondere größere Gemeinden verfügen im Bereich der Weisungsaufgaben über umfangreiche Zuständigkeiten vor allem im Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Dazu zählen z.B. das Gewerberecht oder das Waffenrecht. Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche sind insoweit meist nur mittelbarer Natur, wobei es durchaus Bereiche gibt, in denen diese Auswirkungen deutlich stärker ausgeprägt sind, wie etwa im Ausländerrecht oder im Straßenverkehrswesen<sup>8</sup>.

Da es im Bereich der Weisungsaufgaben in erster Linie um gesetzmäßiges Verwaltungshandeln geht, ist die Erledigung dieser Aufgaben regelmäßig dem Bürgermeister zugewiesen, die politischen Gremien (i.d.R. Gemeinderäte) haben im weisungsgebundenen Bereich nur ganz ausnahmsweise eigene Zuständigkeiten.

## **2.2.2 Der Wirkungskreis von Landkreisen**

Auch bei den Aufgaben von Landkreisen wird differenziert zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis. Die oben bei den Gemeinden schon angesprochene Unterscheidung zwischen freiwilligen Aufgaben, Pflichtaufgaben ohne Weisung und Weisungsaufgaben hat also auch im Landkreis Gültigkeit. Bei den Landkreisen gilt allerdings – anders als in den Gemeinden – nicht der Universalitätsgrundsatz, sondern der Grundsatz der subsidiären Universalität (BeckOK KommunalR BW/Pautsch LKrO § 2 Rn. 1 m.w.N). Dies bedeutet, dass die Landkreise nur diejenigen Aufgaben wahrnehmen dürfen, die über die Zuständigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen oder die deren Leistungsfähigkeit übersteigen (vgl. etwa Art. 4 Abs. 1 BayLKrO, § 2 Abs. 1 LKrO BW).

---

8 Zum Straßenverkehrswesen und Kinderrechten s.a. Wapler, S. 33.

Im Bereich der freiwilligen Aufgaben der Landkreise sind deshalb beispielweise verstärkt der öffentliche Nahverkehr oder die Wirtschaftsförderung zu finden. Bei den Pflichtaufgaben finden sich etwa die gewerblichen Schulen (§ 28 Abs. 3 SchG BW) oder der gesamte Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (§ 1 Abs. 1, 3 LKJHG BW; diese Zuständigkeit ist in Baden-Württemberg außerdem auf einige größere Gemeinden übertragen worden). Weisungsaufgaben nehmen die Landkreise beispielsweise bei der Ausbildungsförderung (BAföG) oder beim Wohngeld wahr.

## 2.3 Die Berücksichtigung von Kinderrechten im kommunalen Verwaltungshandeln

### 2.3.1 Einbeziehung in das Verwaltungsverfahren

In einigen Bundesländern finden sich in den Kommunalverfassungen bereits Regelungen zur Berücksichtigung der Interessen von Kindern und Jugendlichen. Diese Regelungen beziehen sich auf das Verfahren zur Einbeziehung bei Angelegenheiten, die die Interessen der Kinder und Jugendlichen berühren; sie sind in den unterschiedlichen Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet.

Baden-Württemberg etwa hat für die Gemeinden die Verpflichtung aufgenommen, Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, anzuhören. Bei der Interessenberührung von Kindern *soll*<sup>9</sup> dagegen lediglich angehört werden, eine zwingende Verpflichtung besteht also insoweit nicht (§ 41a GemO BW).<sup>10</sup> Eine entsprechende Regelung findet sich in der LKrO BW nicht, sodass eine solche Anhörung durch die Landkreise im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung verfahrensmäßig nicht vorgesehen ist.

Neben Baden-Württemberg finden sich auch in den Kommunalverfassungen von Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein Regelungen mit einer verpflichtenden Jugendbeteiligung (vgl. z.B. § 47f GO SH). Eine *Soll-Regelung* existiert in Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt (vgl. z.B. § 47a GemO Sachsen). *Kann-Regelungen* gibt es in Bremen, in Nordrhein-Westfalen oder im Saarland (vgl. z.B. § 27a GO NRW, § 49a KSVG Saarland). *Gar keine Regelungen* zur Kinder- und Jugendbeteiligung gibt es dagegen in den Kommunalverfassungen von Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

Insbesondere Kann-Regelungen scheinen zunächst in Widerspruch zur Formulierung von Art. 3 Abs. 1 UN-KRK zu stehen, wonach bei Maßnahmen von Verwaltungsbehörden, wenn sie Kinder betreffen, *immer* und *vorrangig* das Wohl des Kindes einzubeziehen ist. Allerdings schreibt Art. 3 Abs. 1 UN-KRK lediglich vor, das Wohl des Kindes bei der Entscheidung zu berücksichtigen, also das Ziel. Hierbei ist es natürlich naheliegend, die betroffenen Kinder und Jugendlichen vorher anzuhören, eine Berücksichtigung der Interessen ist indessen auch ohne vorherige Anhörung möglich (vgl. Donath 2019, S. 11, der von einer „Feststellung und Bewertung“ der Kinderrechte spricht, was eine Anhörung betroffener Kinder nicht zwingend voraussetzt).

9 „Soll“ bedeutet hierbei, dass die Anhörungspflicht nicht zwingend ist, aber im Regelfall eintritt und nur in Ausnahmefällen hiervon abgewichen werden kann.

10 Nach der Gesetzesbegründung seien bei der Beteiligung von Kindern auch Fallkonstellationen denkbar, in denen eine sachgerechte Beteiligung, insbesondere aufgrund des Alters der Kinder, nicht möglich ist, sodass dem Gesetzgeber eine Soll-Regelung zur Beteiligung von Kindern sinnvoll erschien, vgl. LT-Drs. 15/7265, S. 30, 41.

Art. 3 UN-KRK steht allerdings in einem untrennbaren Zusammenhang mit Art. 12 UN-KRK<sup>11</sup>. Danach ist eine solche Anhörung in allen das Kind berührenden Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle jedenfalls dann erforderlich, wenn das Kind fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden. Auch wenn die vom Ausschuss für die Rechte des Kindes im Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren genannten Beispiele nur wenig Bezug zur kommunalen Aufgabenerfüllung haben bzw. dort schon Anhörungsrechte wie z.B. § 38 VwVFG infrage kommen<sup>12</sup>, kann es dennoch Fälle geben, die eine Anhörung auch im Wirkungskreis der Gemeinde erforderlich machen. Man denke hierbei nur an die Gestaltung von Kindergärten oder Spielplätzen.

Dass die Regelungen der UN-KRK in Deutschland unmittelbar gültige Rechtsvorschriften sind und deshalb immer dann, wenn Kinderinteressen berührt sind, nach Art. 3 Abs. 1 UN-KRK auch eine Berücksichtigung im Entscheidungsprozess zu erfolgen hat, dürfte weitestgehend unstrittig sein (vgl. Wapler 2017, S. 8). Über Art. 12 UN-KRK ist somit selbst dann eine vorherige Anhörung in kommunalen Verwaltungsverfahren erforderlich, wenn die Gemeindeordnung oder Kommunalverfassung des jeweiligen Bundeslandes keine Anhörungspflicht beinhaltet.

### 2.3.2 Kindeswohl als vorrangiger Aspekt

Nach Art. 3 UN-KRK ist das Kindeswohl ein vorrangig zu berücksichtigender Aspekt. Dies bedeutet indessen nicht, dass bei einer Abwägung widerstreitender Interessen (ein Bolzplatz soll z.B. mit einer Seniorenwohnanlage überbaut werden) immer die Kindesinteressen „gewinnen“ müssen, da sie keinen absoluten Vorrang haben (BGH, Beschluss vom 29.05.2013 – XII ZB 530/11, NJW 2013, 309). Sie müssen allerdings ermittelt werden, ihnen ist ein besonders großes Gewicht beizumessen und sie müssen sich in der Entscheidung widerspiegeln (Donath 2019, S. 11). Letztlich bedeutet dies, dass die Interessen der Kinder und Jugendlichen ausreichend dokumentiert werden müssen und schlüssig zu begründen ist, warum ausnahmsweise andere Rechte oder Interessen den Vorzug erhalten (vgl. Donath 2019, a.a.O., vgl. auch Allgemeine Bemerkung Nr. 14, z.B. in Rn. 37, wonach vorrangig bedeutet, dass das Kindeswohl nicht auf die gleiche Stufe wie andere Gesichtspunkte gestellt werden dürfe).

## 2.4 Ausgewählte Verwaltungsbereiche in Kommunen mit Bezug zu Interessen von Kindern und Jugendlichen

Gemeinden und Landkreise haben gemäß Art. 28 GG das Recht auf Selbstverwaltung. Dies umfasst auch die selbstständige Entscheidung über die innere Struktur und Organisation der Verwaltung, insbesondere die Zuordnung einzelner Aufgaben zu bestimmten Abteilungen. Deshalb ist es schwierig, feste Ämter oder Tätigkeitsbereiche zu ermitteln, die besonders stark mit Aspekten des Kindeswohls befasst sind. Natürlich gibt es einzelne Ämter, in denen die Beschäftigung mit Interessen von Kindern ganz offensichtlich ist und meist ist in diesen klaren Fällen wie z.B. bei einem Jugendamt das Verständnis für die Einbeziehung der Kinderinteressen ohnehin bereits vorhanden. Weit wichtiger ist deshalb, eine generelle Sensibilität für Kinderinteressen in allen anderen Verwaltungsbereichen zu schaffen, gerade und vor allem auch in solchen, in denen sich Kinderinteressen nicht

11 Art. 12 UN-KRK hat folgenden Wortlaut:

„(1) 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.

(2) Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.“

12 Genannt werden z.B. Disziplinarmaßnahmen in Schulen, Verweigerung von Schulzeugnissen, Disziplinarmaßnahmen in Jugendhaftanstalten, Asylanträge unbegleiteter Kinder, Führerscheinanträge

unmittelbar aufdrängen<sup>13</sup>. Daher soll nachfolgend in 2.4.1 eine Übersicht über die wichtigsten Aufgabenbereiche von Kommunen dargestellt werden mit einigen praktischen Beispielen, in denen Kinderrechte mehr oder weniger deutlich in Erscheinung treten können (vgl. auch vertiefend Kapitel 3). Sie sind versehen mit Hinweisen, wie in diesen Fällen dem Kindeswohl als vorrangig zu berücksichtigendem Aspekt Rechnung getragen werden könnte.

Zur Verdeutlichung soll dies exemplarisch am Dezernatsverteilungsplan der Stadt Freiburg erfolgen (s. Link in Fußnote 14), der eine Zuordnung von kommunalen Aufgaben auf die einzelnen Ämter abbildet. Da die innere Organisationsstruktur der Aufgaben dem (Ober-)Bürgermeister obliegt, kann diese Struktur von Stadt zu Stadt zwar unterschiedlich aussehen, die bei der Stadt Freiburg praktizierte Verteilung der anfallenden Aufgaben auf die einzelnen Dezernate ist so oder so ähnlich indessen auch in vielen anderen Gemeinden zu finden. Die nachfolgenden Überlegungen sind somit ohne weiteres auf andere Gemeinden übertragbar. Selbst eine Übertragung auf Landkreise ist möglich, da der Aufgabenkreis eines Stadtkreises mit dem eines Landkreises viele Gemeinsamkeiten aufweist.

Natürlich kann eine solche Liste angesichts der Vielzahl kommunaler Aufgaben nicht annähernd den Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Das dahinterstehende Ziel ist vielmehr die Schaffung eines Bewusstseins, dass Rechte von Kindern und Jugendlichen in nahezu allen Ämtern eine Rolle spielen können und müssen.<sup>14</sup>

## 2.4.1 Gemeinden

### *Hauptverwaltung mit Gremien, Personal und Organisation, Vergabemanagement*

- Organisation der Jugendbeteiligung, z.B. Jugendgemeinderat oder andere Jugendvertretung, andere Beteiligungsmodelle
  - Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen, z.B. durch Workshops oder Umfragen, bei existierender Jugendvertretung durch Wahl der Vertreter
- Mitwirkung von Jugendlichen in Gremien
  - Einbeziehung z.B. durch Jugendliche als sachkundige Einwohner in Ausschüssen oder durch Appelle an Parteien und Wählervereinigungen, bei der Kandidatensuche verstärkt auf junge Menschen zuzugehen
- Einstellung/Entlassung einer/s Jugendbeauftragten
  - Einbeziehung z.B. durch Anhörung der betroffenen Jugendlichen, bei Jugendvertretung Anhörung dieser
- Familienfreundliche Arbeitsorganisation (Homeoffice, Arbeitszeiten etc.)
  - Einbeziehung der Kinderinteressen durch größeres Verständnis der Situation von Müttern/Vätern im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Vergabewesen
  - Beschaffung von Produkten, die ohne Einsatz von Kinderarbeit hergestellt wurden

13 Ob es in solchen Fällen einer verfahrensmäßigen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen einer Anhörung überhaupt bedarf, ist nicht unumstritten. So ist beispielsweise bei Brenndörfer (BeckOK KommunalR BW/Brenndörfer GemO § 41a Rn. 6) folgendes zu lesen: „Die Berührungspunkte müssen offensichtlich und nicht erst nach weiteren Nachforschungen erkennbar sein. Die Angelegenheit muss die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen **unmittelbar beeinflussen**. Eine weitergehende Auslegung ist mit den Entscheidungsabläufen in einer Gemeinde nur schwer vereinbar.“

14 Dezernatsverteilungsplan ab 1. April 2022: [https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/documents\\_E95287558/freiburg/daten/ortsrecht/02%20Allgemeine%20Verwaltung/OrtsR\\_02\\_02.pdf](https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/documents_E95287558/freiburg/daten/ortsrecht/02%20Allgemeine%20Verwaltung/OrtsR_02_02.pdf), zuletzt abgerufen am 27.06.22

### *Jugend, Schule und Bildung, Umwelt*

- Ausstattung und Möblierung von Schulen und Kindergärten
  - Einbeziehung der Kinder und Jugendlichen, z.B. durch Bereitstellung von Mustern mit Abstimmungsmöglichkeit
- Bildung allgemein
  - besonderer Fokus auf Kinder und Jugendliche aus Familien mit geringem Einkommen („Teilhabepaket“)
- Schulferien
  - Ferienprogramme für Kinder und Jugendliche
- Gesamter Bereich der Kinder- und Jugendhilfe
  - vorrangige Berücksichtigung der Kinderinteressen z.B. durch Anhörung der Kinder vor Entscheidungsfindung
- Grünanlagen
  - kindgerechtes Anlegen von Park- und Grünanlagen, Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen bei der Planung, auch z.B. bei Spielraumkonzeption oder Spielplatzplanung

### *Soziales einschl. Migration und Integration, Wohnraumsicherung, Kultur*

- Integrationsbemühungen
  - spezielle Förderung von Kindern und Jugendlichen, vorrangige Berücksichtigung geflüchteter Kinder, Fokus insbesondere auf geflüchtete unbegleitete Minderjährige bei der Unterbringung bzw. Anschlussunterbringung
- Vergabe von Mietwohnungen und Ausgestaltung der Mietverträge
  - besondere Berücksichtigung von Familien mit Kindern, Bevorzugung kinderreicher Familien
- Kulturelle Veranstaltungen
  - bei der Gestaltung des Programmes auch Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen, kulturelle Angebote für Kinder

### *Finanzen und Liegenschaften, Ordnungsverwaltung*

- Einbeziehung der Kinderinteressen bei allen Haushaltsansätzen
  - Zumindest gedanklich immer auf Interessen von Kindern und Jugendlichen prüfen, Auswirkungen ergeben sich häufig direkt, z.B. bei Ausgaben für Spielplätze, aber z.B. auch indirekt bei Vereinsförderung. Hier geht es in erster Linie darum, ein entsprechendes Verständnis für Interessen von Kindern und Jugendlichen insbesondere in den Fällen zu schaffen, in denen konsolidiert und deshalb gespart werden muss.
  - „Bürgerhaushalt“ mit besonderer Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen
- Kinderfreundliche Ausgestaltung der kommunalen Liegenschaften
  - Spielplätze in größeren Wohnobjekten oder jedenfalls in der Umgebung einrichten
  - kindgerechte Planung von kommunalen Neubauwohnungen, z.B. durch entsprechende Raumgrößen

- Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen
  - Geschwindigkeitsbeschränkungen und Querungshilfen vor Schulen, Kindergärten oder an Spielplätzen bedenken
- Führerscheingelegenheiten bei Jugendlichen
  - besondere Situation von Kindern und Jugendlichen bedenken, soweit im Rahmen rechtmäßigen Verwaltungshandelns möglich, z.B. bei Ermessenserwägungen
- Familien-, insbesondere Kindernachzug im Ausländerrecht
  - bei Familien mit Kindern besondere Berücksichtigung der Kinderinteressen
- Lärmproblematik
  - besonderes Verständnis für den Spieltrieb der Kinder und den dadurch verursachten Lärm

#### *Bauen einschließlich Verkehrsplanung*

- Sicherheits- und Wohlfühlaspekte für Kinder bei der Planung von Bauvorhaben und Verkehrswegen, Schulwegplanung, Mobilitätskonzepte
  - ggf. Einbeziehung von Kindern in der Planungsphase
- Auswirkungen von Vorhaben auf Kinder und Jugendliche
  - sind immer im gesamten Planungsprozess zu bedenken

### **2.4.2 Landkreise**

In Bezug auf die Aufgaben der Landkreise kann im Wesentlichen auf die obigen Ausführungen verwiesen werden, da die Aufgaben der Landkreise und jedenfalls der großen Gemeinden in wesentlichen Teilen deckungsgleich sind. Ergänzend ist indessen zu erwähnen, dass das Bewusstsein zur Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen auf Kreisebene (außerhalb des Bereichs der Kinder- und Jugendhilfe) mangels entsprechender Regelungen im überwiegenden Teil der Landkreisordnungen meist noch weniger stark ausgeprägt ist als bei den Gemeinden. Deshalb sollte gerade auch bei den Landkreisen besonderes Augenmerk auf die Berücksichtigung der Interessen von Kindern und Jugendlichen in allen Aufgabengebieten gelegt werden.

### **2.5 Aufgaben und Pflichten der Kommunalaufsicht**

Im Rahmen der Aufsicht setzt sich die Trennung zwischen weisungsfreien (Selbstverwaltungs-)Aufgaben und Weisungsaufgaben fort, also die Trennung zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis. Während im eigenen Wirkungskreis die Rechtsaufsichtsbehörde auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt ist, besteht im übertragenen Wirkungskreis, also bei den Weisungsaufgaben, eine Fachaufsicht bzw. Sonderaufsicht, die auch die Überprüfung der Zweckmäßigkeit von Maßnahmen zulässt und die sich nach den jeweiligen Gesetzen richtet, die die Gemeinden ausführen (vgl. z.B. § 119 GO NRW). Deshalb wird die Fachaufsicht in der Regel von unterschiedlichen (Fach-)Ämtern und nicht von einer zentralen Stelle wahrgenommen. Da überdies die meisten kommunalen Aufgaben, in denen Kinderrechte eine Rolle spielen, dem Bereich der Rechtsaufsicht unterfallen und die Rechtsaufsicht von einem einzigen speziell dafür eingerichteten Amt wahrgenommen wird, werden sich die nachfolgenden Ausführungen nur mit der Rechtsaufsicht beschäftigen.

### 2.5.1 Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörden im Allgemeinen

Die Rechtsaufsichtsbehörden haben die Aufgabe, rechtmäßiges Verwaltungshandeln der Kommunen zu sichern. Dazu werden ihnen vom Gesetzgeber eine Reihe von Befugnissen eingeräumt:

#### **Unterrichtung/Information**

Rechtsaufsichtsbehörden können sich jederzeit über die Angelegenheiten der kontrollierten Kommunen unterrichten und zu diesem Zweck auch Akten, Protokolle oder sonstige Unterlagen anfordern (vgl. z.B. § 172 KomVG Nieders).

#### **Beanstandung/Rückgängigmachung**

Haben Gemeinden rechtswidrige Beschlüsse gefasst oder rechtswidrige Entscheidungen getroffen, haben die Rechtsaufsichtsbehörden die Möglichkeit, den entsprechenden Beschluss bzw. die Entscheidung zu beanstanden, also deren Rechtswidrigkeit festzustellen. Außerdem können sie verlangen, dass Maßnahmen, die aufgrund dieser Entscheidungen getroffen wurden, rückgängig gemacht werden, sofern das noch möglich ist (vgl. z.B. § 122 GO NRW).

#### **Anordnung und Ersatzvornahme**

Haben Kommunen die ihnen gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht erfüllt, können die Rechtsaufsichtsbehörden anordnen, dies innerhalb einer bestimmten Frist nachzuholen. Kommen die Kommunen dieser Anordnung nicht fristgemäß nach, können die Rechtsaufsichtsbehörden im Wege der „Ersatzvornahme“ selbst auf Kosten der Kommunen tätig werden (vgl. z.B. § 174 KomVG Nieders).

#### **Bestellung von Beauftragten**

Unter bestimmten Voraussetzungen (in der Regel länger andauernde Probleme mit einer ordnungsgemäßen Verwaltung) können die Rechtsaufsichtsbehörden auch Beauftragte bestellen, die die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung in der Gemeinde sichern sollen (vgl. z.B. § 124 GemO BW).

### 2.5.2 Mögliches Vorgehen der Rechtsaufsichtsbehörden in Bezug auf Kinderrechte

Wie oben ausgeführt, haben aufgrund von Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 UN-KRK die Gemeinden und Landkreise die Pflicht, die Interessen von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen, selbst wenn keine entsprechende Anhörungspflicht in den jeweiligen Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen enthalten ist. Hierbei muss überdies verfahrensmäßig sichergestellt werden, dass die betroffenen Kinder und Jugendlichen vor der Entscheidung zumindest die Gelegenheit haben, sich im Rahmen einer Anhörung selbst zu äußern. Welche Interessen Eingang in den Entscheidungsprozess gefunden haben und wie sie in der Entscheidung gewichtet wurden, sollte dabei von den betroffenen Gemeinden und Landkreisen immer nachvollziehbar dokumentiert werden.

Die oben geschilderten Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörden lassen es dem Grunde nach zu, bei der möglichen Verletzung von Kinderrechten entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass von solch förmlichen Aufsichtsmaßnahmen abzusehen ist, wenn auch eine beratende Einwirkung oder ein Hinweis zum Erfolg führen können. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Rechtsaufsichtsbehörde auf der einen und der kontrollierten Gebietskörperschaft auf der anderen Seite ist also immer vorrangig anzustreben.



Wäre diese nicht von Erfolg gekrönt, wären folgende *förmliche* Aufsichtsmaßnahmen denkbar:

### **Unterrichtung – Beanstandung – Anordnung**

Bestehen Zweifel, ob Kinderrechte Eingang in den Entscheidungsprozess gefunden haben, kann die Rechtsaufsichtsbehörde zunächst Unterrichtung verlangen. Sind Beschlüsse gefasst oder Anordnungen/Entscheidungen getroffen worden, ohne dass die Kinderinteressen berücksichtigt worden sind, hat die Rechtsaufsichtsbehörde die Möglichkeit der Beanstandung (zu einer entsprechenden Pflicht siehe sogleich) oder – bei bereits erfolgter Umsetzung des Beschlusses oder der Anordnung – der Rückgängigmachung der Umsetzungsmaßnahmen. Weigert sich die Gemeinde oder der Landkreis, Kinderinteressen zu berücksichtigen, oder sie dort, wo es vorgesehen ist, verfahrensmäßig zu beteiligen, wäre auch eine entsprechende Anordnung mit der Möglichkeit der Ersatzvornahme denkbar.

### **Bestellung eines Beauftragten**

Die Bestellung eines Beauftragten für Kinderrechte durch die Rechtsaufsichtsbehörde dürfte dagegen nicht verhältnismäßig sein, da wie oben dargestellt Kinderrechte in vielen unterschiedlichen Verwaltungsbereichen zu berücksichtigen sind und eine solche Maßnahme alleine nicht geeignet erscheint, die Berücksichtigung von Kinderinteressen auf allen Ebenen zu gewährleisten.

### **Pflicht zum Eingreifen – Ermessen**

Fraglich ist überdies, ob eine von den Rechtsaufsichtsbehörden festgestellte fehlende Berücksichtigung der Kinderinteressen in jedem Fall ein Eingreifen nach sich ziehen muss, denn nach allen Kommunalverfassungen stehen die Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden in deren Ermessen.

Dies bedeutet zunächst einmal, dass es keinen Rechtsanspruch Einzelner auf ein Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde gibt (Aker/Hafner/Notheis, § 118 GemO Rn. 20). Ferner ist die Rechtsaufsichtsbehörde nicht verpflichtet, in jedem Fall einzuschreiten, in dem sich die Gemeinde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht in Einklang mit den Gesetzen verhält. Sie kann vielmehr Beschlüsse und Anordnungen der Gemeinde, die das Gesetz verletzen, beanstanden und andere Aufsichtsmaßnahmen treffen, hat also einen Ermessensspielraum.

Nach der Rechtsprechung hat die Rechtsaufsichtsbehörde bei ihren Maßnahmen unter anderem zu beachten, dass die Aufsicht allein dem öffentlichen Interesse dient und nicht dem Rechtsschutzinteresse des Bürgers.<sup>15</sup> Zu beachten ist dabei zwar der hohe Rang des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, dem steht allerdings die Selbstverwaltungsgarantie gegenüber, die letztlich einen Abwägungsprozess seitens der Rechtsaufsichtsbehörde erforderlich macht.<sup>16</sup>

Deshalb wird eine förmliche Beanstandung wohl nur unter folgenden Voraussetzungen in Betracht kommen:

1. Die Kommune ist nicht freiwillig bereit, eine entsprechende Empfehlung der Rechtsaufsichtsbehörde umzusetzen.

<sup>15</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 25.04.1989, Az.1 S 1635/88, NJW 1990, 136, 138 – das Gericht stellt aber auch klar, dass dennoch ein öffentliches Interesse vorliegen kann, die Rechtsaufsichtsbehörde also trotz Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter eingreifen kann.

<sup>16</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 12.07.2016, Az.1 S 183/15, NVwZ-RR 2016, 878, 881.

2. Eigene Klagemöglichkeiten der Kinder und Jugendlichen gibt es rechtlich oder faktisch nicht.
3. Es handelt sich um einen eindeutigen Rechtsverstoß und um eine eklatante Nichtberücksichtigung gewichtiger Kindesinteressen in einer für die Kinder und Jugendlichen wichtigen Entscheidung.

Dies könnte zum Beispiel dann der Fall sein, wenn bei der Änderung der Nutzungszeiten für Spielplätze nur die Interessen der Anwohner zum Schutz vor Lärm berücksichtigt werden, nicht aber die Interessen der Spielplatznutzer.

Gewichtige Kinderinteressen dürften hingegen nicht betroffen sein, wenn auf einem Spielplatz lediglich die Spielgeräte ausgetauscht werden.

### 3. Die Steuerung und Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln – eine verwaltungswissenschaftliche und -praktische Perspektive (Prof. Dr. Jürgen Kegelmann)

In vielen Studien zum Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln wird festgestellt, dass es große Umsetzungsdefizite gibt (vgl. Chan u.a. 2016, S. 39). Eine Vielzahl von „Stolpersteinen“ (vgl. Helbig/Jähnen 2018, S. 173) verhindern, dass das Thema in der Praxis ankommt, entsprechend bekannt wird (vgl. Roth 2021, S. 127) und sich eine Haltung und „Kultur der Kinderrechte“ (vgl. Roth 2021, S. 168) entwickelt. Gerade auch die kommunale Ebene ist hier entscheidend, da der praktische Bezug der Kinderrechte immer lokal zu verorten ist (vgl. Sedlmayr 2021, S. 26).

Diesen Befund aufgreifend, werden im Folgenden Hinweise entwickelt, wie eine erfolgreiche Steuerung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln implementiert werden kann. Denn neben der juristischen Perspektive des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln gibt es auch eine Management- und Steuerungsperspektive. Interessant ist, dass laut einer Umfrage vier von fünf Jugendlichen Vertrauen in die Verwaltung haben (vgl. Calmbach 2020, S. 415) und die Verwaltung deshalb eine wichtige Rolle als Transformationsriemen bei der Umsetzung der Kinderrechte und des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln spielt. Und zwar nach „innen“, indem sie das Thema in Politik und Verwaltung verankert, aber auch nach „außen“, indem sie die notwendigen zivilgesellschaftlichen Akteure mitnimmt, befähigt und vernetzt. Denn die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln ist eine Aufgabe, die die gesamte kommunale Gemeinschaft betrifft (vgl. Bär/Roth 2021, S. 16).

Im Folgenden soll die Aufgabe des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln kurz charakterisiert werden, um dann mit Hilfe eines vorgestellten Steuerungsrahmens die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Steuerung zu skizzieren. Der Steuerungsrahmen lehnt sich hierbei an klassische Management- und Governanceansätze an.<sup>17</sup>

#### 3.1 Die Aufgabe des „Kindeswohlvorrang“ als Querschnittsaufgabe

Beim Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln handelt es sich um eine sog. Querschnittsaufgabe, da sie eine Vielzahl von kommunalen Handlungs- und Themenfeldern berührt. Gleichzeitig wird sie, trotz ihrer faktischen Wichtigkeit, noch nicht als fundamentales, prioritäres Handlungsfeld wahrgenommen. Im Gegensatz zu den klassischen internen Querschnittsaufgaben wie Finanzen und Personal hat sie deshalb oft wenig inhaltliche Durchschlagskraft. Die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen ist auf der anderen Seite sehr groß und heterogen, was zur Folge hat, dass die Aufgaben- und Akteurskomplexität recht groß ist. Gleichzeitig sind die Betroffenen, zumindest in Teilen, eine sog. „stille Gruppe/vulnerable Gruppe“<sup>18</sup>, die ihre Anliegen nur in den seltensten Fällen medienwirksam inszenieren und damit Handlungsdruck erzeugen kann. Die

17 So formuliert UNICEF 2014: „A Child-Friendly City is a local system of good governance committed to fulfilling children's rights.“

18 „Stille“ oder „vulnerable“ Gruppen sind bestimmte Gruppen von Menschen, die angebotenen Beteiligungs- und Partizipationsformaten fernbleiben. In der Regel beteiligen sich mehrheitlich Personen mittleren Alters mit höherem Bildungsstand, gutem Einkommen und politischem Interesse.

Beschreibung des Aufgabencharakters zeigt auf, weshalb es unter Steuerungsaspekten anspruchsvoll ist, das Aufgabenfeld Kinderrechte und Kindeswohlvorrang im Verwaltungshandeln nachhaltig zu verankern und zu steuern.

### 3.2 Ein allgemeiner Referenzrahmen für die Steuerung des „Vorrang des Kindeswohls“

Dabei umfasst die Steuerung fünf generelle Dimensionen und drei Ebenen der Steuerung, die im Folgenden kurz beschrieben werden (vgl. Kegelmann 2018, S. 112ff).

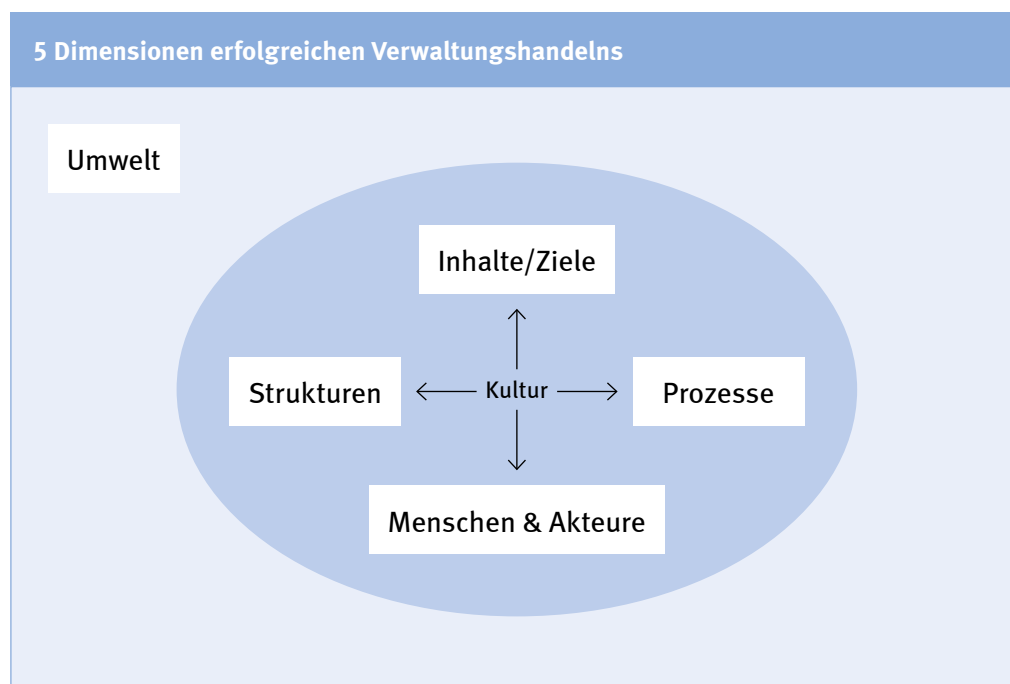


Abbildung 1: Ein Steuerungsrahmen (I)

Bei den *Inhalten* handelt es sich um die *Aufgabendimension* der Verwaltung. Sie hat Ziele zu erreichen, Aufgaben zu erfüllen und dies im Rahmen rechtlicher und finanzieller Rahmenvorgaben. Hierzu bedarf es geeigneter interner *Strukturen und Prozesse*, die von *Menschen* (z.B. Führungskräfte, Mitarbeitende etc.) gestaltet und gefüllt werden. Oft werden hierzu Instrumente verwendet, die z.B. orientiert am klassischen Steuerungs- und Prozesskreislauf (vgl. Görlitz 1995; Lange/Braun 2000)

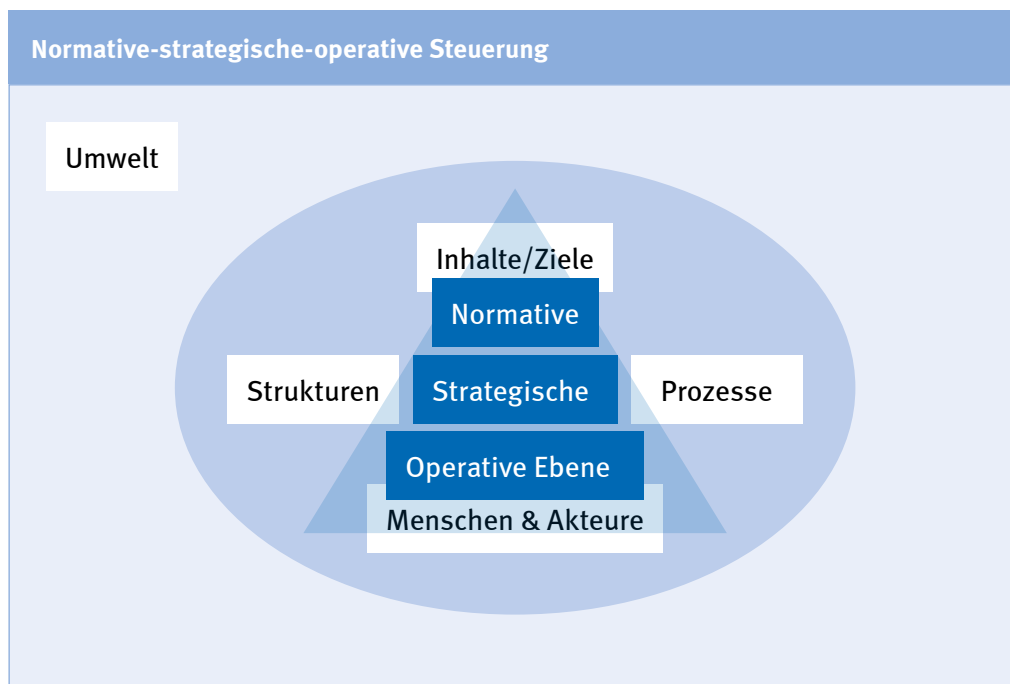
- die *Planung* (Planungsinstrumente)
- die *Entscheidung* (Entscheidungsinstrumente)
- den *Vollzug* (Implementierungsinstrumente)
- die *Kontrolle* (Evaluationsinstrumente)

unterstützen. Die *Umwelt* stellt das „Außen“ dar, also die Anforderungen vielfältiger Art (gesellschaftlich, wirtschaftlich, rechtlich etc.), die es zu bewältigen gilt.

Ein weitere wichtige Unterscheidung im Rahmen aktueller Managementmodelle ist die Orientierung an klassischen Managementebenen, die die

- normative,
- strategische und
- operative

*Steuerung* unterscheiden (vgl. Heinz 2000; Rüegg-Sturm 2002). Während die operative Ebene die konkreten, kurzfristigen Maßnahmen betrifft, geht es bei der strategischen Ausrichtung um die wichtigen Ziel- und Handlungsfelder. Die normative Steuerung definiert in Form von Leitbildern, Visionen und Werten die langfristige Grundausrichtung der Organisation.



**Abbildung 2: Ein Steuerungsrahmen (II)**

Der hier vorgestellte Steuerungsrahmen kann als grundlegender Managementansatz verstanden werden, der hilft, wichtige kommunalpolitische Angelegenheiten zu gestalten. Er kann dabei für einzelne Handlungsfelder konkretisiert werden, wie im Folgenden am Handlungsfeld der „Steuerung des Kindeswohlvorrrangs“ gezeigt wird.

### 3.3 Der Referenzrahmen – konkretisiert

Bezogen auf den Vorrang des Kindeswohls im kommunalen Verwaltungshandeln und der Kinderrechte stellt sich die Frage, ob die Kommune ihre *Umwelt* in Form von Kinderinteressen, Kinderbedürfnissen wahr und ernst nimmt, sie resonanzfähig und sensibel ist und ein „Ohr für Kinder“ und deren Bedürfnisse und Anliegen hat.

Kernfrage ist hier, ob wahrgenommen wird, dass und wenn ja, welche Kinderbedürfnisse und -interessen betroffen sind.

Auf der **inhaltlichen** Ebene stellt sich die Frage, ob es eine Vision, ein Leitbild des Kindeswohlvorrrangs im kommunalen Verwaltungshandeln gibt, das sich auch in strategischen

Zielen und einem entsprechenden Masterplan niederschlägt. Werden dann noch operative Maßnahmen, Projekte und Schwerpunkte definiert, sind auf der inhaltlichen Ebene gute Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln geschaffen.

Dabei stehen im Mittelpunkt kommunaler Steuerung die Produkte. Sie beschreiben das Ergebnis (Output) und die Wirkung (Outcome) kommunaler Steuerung auf unterschiedlichen Hierarchieebenen. Bisher gibt es in den Produktplänen keine Standardprodukte im Bereich des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln. Dies hat damit zu tun, dass die Zielgruppe der Kinder keinen primären Steuerungsfokus darstellt, weshalb sich weder strategisch noch operativ der Steuerungsfokus auf sie richtet. Dies betrifft die eingesetzten Ressourcen genauso wie die Verantwortlichkeiten, die normalerweise produktbezogen sind, genauso wie die Wirkungen/Ergebnisse und Zielsetzungen.

Kommunen, die systematisch den Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln umsetzen wollen, bilden diese Logik auch im Produktplan und Produkthaushalt ab. Auch die kommunalen Spitzenverbände, ebenso die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), haben den Steuerungsfokus des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln noch zu wenig bis gar nicht im Blick.

Kernfrage auf der inhaltlichen Ebene ist, welche kommunalen Aufgaben- und Handlungsfelder prioritär im Rahmen des Kindeswohlvorrangs betroffen sind. Hier bietet es sich an, ausgehend von der kommunalen Organisationsstruktur (s. exemplarisch den Dezernatsverteilungsplan Freiburg), die Handlungsfelder unter dem Aspekt der „Kindeswohlvorrangbrille“ zu beleuchten. Dabei ist es hilfreich, sich an bereits bewährte Steuerungsmuster zu halten. Dies kann die bereits erwähnte

- Produktlogik
- die Orientierung an den Handlungsfeldern der SDG (Sustainable Development Goals)<sup>19</sup> oder aber die
- Organisationslogik der Kommune

sein.

---

<sup>19</sup> Sedlmayr 2021, S. 33 plädiert für eine engere Verzahnung der Kinderrechte mit den Sustainable Development Goals, die ohne einen starken Fokus auf Kinderrechte bis 2030 unerreichbar bleiben. Gerade die Nachhaltigkeits- und die Kinderrechtsagenda können sich stark befruchten (s. auch Einleitung im Text).

Linda Zaiane und Ruth Billen haben in ihrem Beitrag folgende Handlungsfelder thematisiert, die sich, ausgehend von der Organisationslogik der Kommunen, folgendermaßen darstellen lassen (vgl. Zaiane/Billen 2021, S. 63ff):

Fachbereich/Themenfeld	Thema	Subthemen (exemplarisch)
Jugend und Soziales	Kinder- und Jugendhilfe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung von Kindern</li> <li>• Kinder- und Jugendhilfe</li> <li>• Kindertagesbetreuung</li> <li>• Jugendarbeit ...</li> </ul>
	Grundsicherung und sonstiges Sozialrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundsicherung für Arbeitssuchende</li> <li>• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</li> <li>• Wohngeld</li> <li>• Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket ...</li> </ul>
Bauen	Bauleitplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bebauungspläne</li> <li>• Flächennutzungspläne</li> </ul>
	Baugenehmigung	
	Baulandentwicklung	
Mobilität	Straßenverkehrsrecht	
Gesundheit		
Kultur und Freizeit		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freizeiteinrichtungen</li> <li>• Sportanlagen</li> <li>• Bibliotheken ...</li> </ul>
Finanzen		
Bildung	Schulbau	
Ordnung	Gefahrenabwehr Ausländerbehörde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Humanitärer Aufenthalt</li> <li>• Familiennachzug</li> <li>• Unterbringung</li> </ul>

Insgesamt ist eine Strukturierung und Priorisierung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln sinnvoll. Denn es gibt „kaum ein Handlungsfeld, das nicht kinderrechtlich inspiziert worden wäre“ (Bär/Roth 2021, S. 17). Aber gerade diese Universalität des Themas erfordert eine Fokussierung, da sonst die Gefahr besteht, dass „man den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr sieht“.

Wenn diese operativ-inhaltlichen Themenfelder durch strategisch-normative Aussagen, z.B. der Verwaltungsspitze oder des Gemeinderates unterstützt und abgesichert werden, dann kann der Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln systematisch thematisiert und bei Bedarf Maßnahmen und Entscheidungen danach ausgerichtet werden.

Auf der *strukturellen* Ebene stellt sich die Frage nach den internen Aufgaben- und Kompetenzstrukturen. Gemäß dem Grundsatz „structure follows strategy“ sollte es im Bereich des Kindeswohlvorrangs und der Kinderrechte konkrete Aufgaben- und Rollenzuordnungen geben, die im Idealfall auch in einer entsprechenden Stellenbeschreibung hinterlegt sind. Idealerweise gibt es dabei einerseits integrierende, strategische Aufgabenzuordnungen und andererseits spezialisierte, operative Zuordnungen. Während der strategisch-integrativen Rolle die Aufgabe zukommt, fachbereichsübergreifende Zielsetzungen und Strategien zu unterstützen, erfolgt die konkrete Umsetzung vor Ort in den Fachbereichen. Je nach Aufgabenbereich kann dabei eher eine einzelfallorientierte inhaltliche Unterstützung erfolgen (z.B. Jugendhilfe, Sozialhilfe), wie auch eine gruppenorientierte Prozessunterstützung und -begleitung (z.B. Kinder- und Jugendbeteiligung).

Als Kernfrage ist zu stellen: In welchen Handlungsfeldern sind Kinderrechte besonders relevant und betroffen? Die Zielgruppe der Kinder ist als eigene Personengruppe zu fassen, da sich ihre Bedürfnisse von denen anderer Gruppen stark unterscheiden. Auch die Art der Bedürfnisse (z.B. Schutzbedürfnisse, Entwicklungsbedürfnisse, Partizipations- und Teilhabebedürfnisse ...) kann ausdifferenziert werden. Dies kann in gemeinsamen Austauschprozessen innerhalb der Verwaltung wie auch gemeinsam mit Kindern diskutiert und besprochen werden. Neben den verwaltungsinternen Rollenzuweisungen können auch politische Strukturen unterstützen. Dies kann ein Kinder- und Jugendgemeinderat sein, aber auch „Mentorenrollen“ durch Gemeinderäte und interne Verwaltungsmitarbeitende. Gerade das „Scharnier“ zwischen Kindern, Verwaltung und Politik ist zentral, damit eine stabile Kommunikations- und Vertrauensbasis entwickelt werden kann. Interne Verwaltungsstrukturen und -rollen sind deshalb idealerweise mit externen Strukturen zu verknüpfen, damit eine stabile Zusammenarbeit zwischen Verwaltung/Politik und Zivilgesellschaft ermöglicht wird.<sup>20</sup>

Auf der *Prozessebene* können entsprechend des klassischen Steuerungs- und Managementkreislaufs Planungs-, Entscheidungs-, Umsetzungs- und Evaluationsprozesse unterschieden werden. Bezogen auf den Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln und die Kinderrechte ist ebenfalls die Kernfrage, in welchen Planungsprozessen Kinder- und Jugendrechte besonders betroffen und relevant sind und wie diese bereits bei der Planung berücksichtigt werden können. Dies kann durch konkrete Partizipationsangebote erreicht werden, aber auch durch Verwaltungsmitarbeitende, die die „Kinderbrille“ systematisch mit in die Planung einspeisen. Auch bei Entscheidungen, seien sie planerisch-strategischer Art oder aber einzelfallbezogen-operativ, ist die Frage, welche Entscheidungen Kinder besonders betreffen und ob bei der Entscheidung die entsprechenden Kinderinteressen berücksichtigt sind. Dabei können die Instrumente fachbezogene Checklisten, ein Vermerk bei Gemeinderatsbeschlüssen oder das standardisierte Stellen von relevanten kinderbezogenen Fragen sein. Wichtig dabei ist, dass keine „bürokratischen Formalismen“ geschaffen werden, die administrativ abgehakt werden. Stattdessen kommt es auf die Haltung und den „Geist“ an. Dies ist ein gemeinsamer Kommunikationsprozess.

Im Rahmen der Evaluation stellt sich die Frage, ob die gesteckten Ziele erreicht wurden und der Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln und die Kinderrechte tatsächlich zur Grundlage des Handelns wurden. Hier ist gemeinsam zu klären, woran der Erfolg, die Wirkung festgemacht wird. Die bundesweite zentrale Monitoringstelle UN-KRK hat auf der Bundesebene entsprechende Indikatoren entwickelt, die Ergebnis-, Struktur- und Prozess-

---

20 Der Abschlussbericht der Istanbul UN-Habitat-Konferenz vom 7. August 1996 führt aus: „Regierungen, lokale Behörden und die Zivilgesellschaft müssten aktiv die Rechte von Kindern und ihr Wohlergehen stärken, welche die wichtigsten Indikatoren für ein gesundes Lebensumfeld, eine demokratische Gesellschaft und gute Regierungsführung seien.“ (vgl. Sedlmayr 2021, S. 27).



Indikatoren umfassen (vgl. Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention 2019). Auch das Deutsche Kinderhilfswerk hat Kinderrechte-Indikatoren entwickelt und mit entsprechenden Daten hinterlegt.<sup>21</sup> Auf der lokalen Ebene können diese Grundüberlegungen aufgenommen und angepasst werden. Dabei werden neben quantitativen vor allem qualitative Indikatoren in Frage kommen. In vielen Städten hat es sich bewährt, Kinder selbst zu Wort kommen zu lassen und neben Bedürfnissen auch gemeinsam Erreichtes zu besprechen.

Kernfrage auf der Prozessebene ist, im Rahmen welcher Prozessschritte Kinderinteressen und der Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln von besonderer Bedeutung sind. Idealerweise wird die Prozessperspektive mit der inhaltlichen Perspektive verknüpft, sodass deutlich wird, in welcher Phase des Steuerungskreislaufs der Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln besonders relevant ist:

Prozessphase	Fachaufgaben/Fachbereiche			Querschnittsbereiche		
	Bauen	Bildung	....	Finanzen <sup>22</sup>	Personal	....
<b>Planung</b>	Bauleitplanung	Schulentwicklung		Haushaltsplanung hier: Kinderbudget		
<b>Entscheidung</b>	Baugenehmigungen	Standortentscheidungen		Haushaltsentscheidungen		
<b>Vollzug</b>	Bauen	Bildung und Betreuung		Haushaltsvollzug		
<b>Kontrolle</b>	Baucontrolling	Bildungscontrolling		Haushaltskontrolle		

Dies alles kann nur gelingen, wenn es in Verwaltung und Politik, aber auch in der Bürgerschaft *Akteure* gibt, die den Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln und die Kinderrechte kennen, sie ernst nehmen und ihnen Bedeutung beimessen. Und dann auch die entsprechenden Kompetenzen vorhanden sind, um daraus Handeln und Umsetzung abzuleiten. Es geht um die Frage der Motivation (Wollen), der Kompetenz (Können) und der Ermächtigung (Dürfen). Dies betrifft alle Ebenen. Auf der Führungsebene setzt dies voraus, dass Führungskräfte für das Thema sensibilisiert werden, es aufgreifen und zur „Chefsache“ machen. Auf der Umsetzungsebene sind es die Mitarbeitenden, die ebenfalls mit der Thematik vertraut sein müssen und denen auch Hilfestellungen gegeben werden, was die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs in ihrem Bereich des kommunalen Verwaltungshandelns konkret bedeutet und wie er angemessen berücksichtigt werden kann.<sup>23</sup> Aber auch die Kinder selbst und ihre Angehörigen bedürfen der Aufmerksamkeit für das Thema. Dies ist einerseits eine Frage der Fort- und Weiterbildung, aber vor allem auch eine Frage des gemeinsamen Ausprobierens und des Sammels von Erfahrungen. Es gilt, Experimentierräume zu eröffnen, indem gemeinsam gearbeitet wird und die gemachten Erfahrungen reflektiert werden. So kann im Laufe der Zeit neben neuen Verhaltenspraktiken eine Haltung der Kinderfreundlichkeit entstehen, die die klassische Verwaltungskultur bereichert und ergänzt. Denn im Kern geht es um gemeinsamehaltungsfragen, einen „mindset“ der Kinderfreundlichkeit.

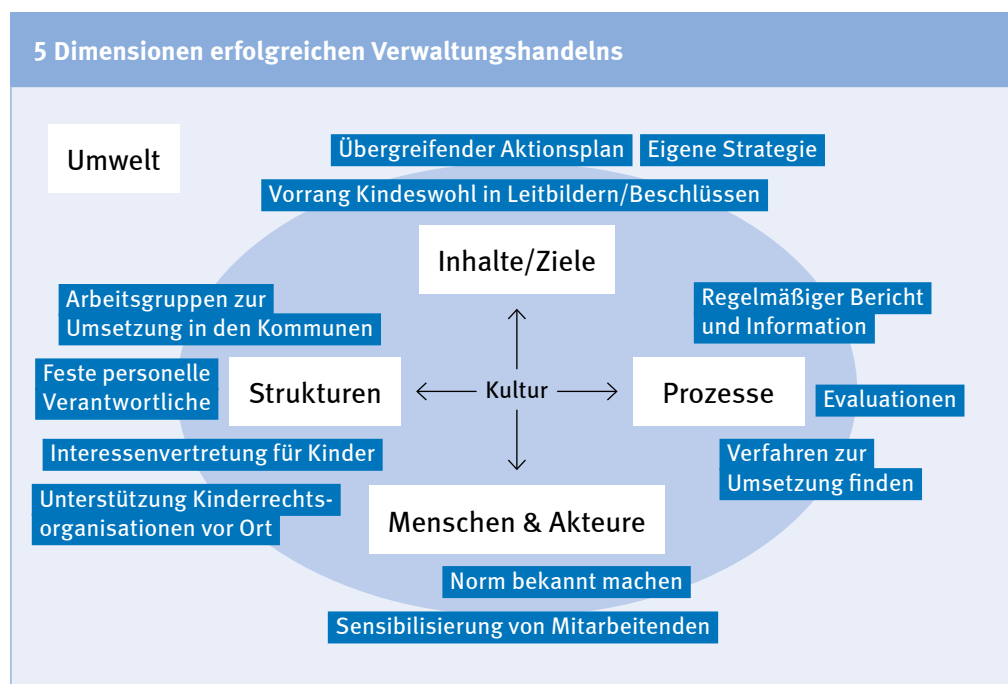
21 Vgl. <https://dkhw.de/schwerpunkte/kinderrechte/kinderrechte-index/>, zuletzt abgerufen am 27.06.22

22 Der Verein „Kinderfreundliche Kommunen“ hat zu dem wichtigen Bereich des Haushaltsaufstellungsverfahrens Handlungsempfehlungen entwickelt, die in Kürze publiziert werden.

23 Bär/Roth 2021, S. 18 konstatieren, dass die „grundständige Ausbildung und Qualifizierung des Verwaltungspersonals in Sachen Kinderrechte noch in den Anfängen steckt“.

Insgesamt lassen sich die verschiedenen Dimensionen zur erfolgreichen Umsetzung des Kindeswohls nicht trennen. Eine Vielzahl von Berichten gibt vielfältige Hinweise, wie die konkrete Umsetzung im Verwaltungshandeln erfolgen kann (vgl. Schulze-Oben 2021, S. 37ff; vgl. Zaiane/Billen 2021, S. 80/81; vgl. Measures of Implementation der UNICEF mit neun Bausteinen).

Allerdings wird deutlich, dass sich alle diese Aktionen und Hinweise einer der dargestellten Dimensionen zuordnen lassen.



**Abbildung 3: Dimensionen erfolgreichen Verwaltungshandelns – am Beispiel des Vorrangs des Kindeswohls**

Insofern kann konstatiert werden, dass sich der Erfolg bei der Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln nur einstellt, wenn alle Dimensionen bespielt und berücksichtigt werden.

Als Leitfragen lassen sich aus dem dargestellten und konkretisierten Steuerungsrahmen folgende Fragestellungen ableiten:

- Gibt es in der Kommune eine gemeinsame normative Vision, die eine Orientierung im Bereich der Kinderrechte und des Kindeswohlvorrangs bietet?
- Ist diese Vision auch strategisch und operativ fundiert und wurden daraus auch konkrete Maßnahmen abgeleitet, die Führungskräfte, Abteilungen und Ämter in die konkrete Pflicht nehmen? Ist klar, wer, was, bis wann macht und werden die Umsetzungen auch entsprechend „controlled“ und überprüft?
- Gibt es in der Kommune entsprechende strategische und operative Verantwortlichkeiten in Form von Aufgaben- und Kompetenzzuordnungen, die auch mit den entsprechenden Ressourcen hinterlegt sind? Und ist, dem Charakter der Querschnittsaufgabe gemäß, die Verzahnung und Koordination der vielfältigen kinderbezogenen Themenfelder gewährleistet? Gibt es also neben der inhaltlichen auch eine strukturelle Verankerung des Themas im politisch-administrativen System?

- Sind wichtige Kernprozesse im Bereich der Planung, Entscheidung, Umsetzung und Evaluation identifiziert, die das Thema Kinderrechte und die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln berühren? Und ist im Rahmen dieser Prozesse gewährleistet, dass die entsprechenden Interessen und Perspektiven berücksichtigt werden? Und zwar innerhalb der Verwaltung wie auch „nach außen“? Gibt es sinnvolle interne und externe Partizipationsprozesse, die die gemeinsame Kommunikation ermöglichen?
- Gibt es in der Verwaltung auch konkrete Instrumente, die helfen, die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln in den verschiedenen Aufgaben- und Handlungsfeldern zu unterstützen?
- Haben die Akteure eine entsprechende Haltung, die sich in Form von Interesse und Motivation, Kompetenz und Befähigung ausdrückt sowie die entsprechenden Ressourcen, um das Thema voranzubringen; sowohl innerhalb der Verwaltung als auch nach außen in die „Kinderbürgerschaft“ hinein?<sup>24</sup>

Erst das Zusammenbinden von inhaltlichen, strukturellen, prozessualen, instrumentellen und motivationalen Fragestellungen ermöglicht eine systematische Implementierung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln.

### 3.4 Hindernisse auf dem Weg der Umsetzung

Gerade aber verwaltungskulturell lassen sich auch einige systemimmanente Stolpersteine feststellen, die in der Grundkonfiguration lokaler politisch-administrativer Systeme liegen.

Bereits 1921 hat Max Weber (vgl. Weber 1980, 5. Auflage) die Grundpfeiler einer Verwaltung beschrieben, die bis heute, auch sehr berechtigt, ihre Gültigkeit haben. Dabei hat er folgende Merkmale herausgearbeitet (vgl. Kegelmann 2007/2013, S. 247ff):

1. Regelorientierung, d.h. Orientierung des Handelns der Verwaltung an Recht und Gesetz
2. funktionale Arbeitsteilung und Spezialisierung
3. Hierarchie
4. Schriftlichkeit/Aktenmäßigkeit
5. Neutralität und Professionalität durch das „Berufsbeamtentum“.

Zu 1: Regelorientierung bedeutet, dass das Handeln der Verwaltung nicht willkürlich (im Gegensatz zur feudalen Herrschaft) erfolgt, sondern nur auf der Grundlage gesetzter, d.h. schriftlicher Regelungen. Damit wird die Bindung an Recht und Gesetz zur Grundlage der Verwaltung und die Entwicklung einer starken, juristischen Tradition entspringt diesem Grundsatz.

Zu 2: Funktionale Arbeitsteilung bedeutet, dass die Verwaltung nur auf der Grundlage zugeordneter Funktionen und Kompetenzen handeln kann. Die Funktionen werden innerhalb der Verwaltung auf verschiedene Stellen verteilt und jeder Funktionsträger darf nur innerhalb seiner Zuständigkeit agieren.

Zu 3: Zusammengebunden werden die verschiedenen Teilfunktionen durch eine starke Hierarchie, den „Kopf“ der Verwaltung. In den Kommunalverwaltungen ist es der starke Bürgermeister als Chef der Verwaltung, der zentralistisch und dirigistisch (i.S.v. Einzelweisungen) seine Mitarbeitenden führen darf.

<sup>24</sup> Vgl. hier den bezeichnenden Buchtitel von Markus Schächter: „Ich kann. Ich darf. Ich will. Chancen und Grenzen sinnvoller Kinderbeteiligung“

Zu 4: Auch der Grundsatz der Aktenmäßigkeit ist zentral zu nennen. Alle Verwaltungsvorgänge müssen aktenkundig, d.h. transparent gemacht werden. Die Folge der Schriftlichkeit ist, dass die Verwaltungsvorgänge nachvollziehbar werden. Damit können sie auch leichter kontrolliert und überprüft werden.

Zu 5: Im Rahmen der vier genannten Verwaltungspfeiler „Regelorientierung“, „funktionale Arbeitsteilung“, „Hierarchie“ und „Aktenmäßigkeit“ soll nun ein neutraler und professioneller Sachwalter, der „Berufsbeamte“, unabhängig und der Sache verpflichtet, seine Arbeit tun.

All diese Merkmale garantieren, dass die Verwaltung „ohne Ansehen der Person“, auf der Grundlage klarer formaler Regeln mit hoher Kompetenz ihre Pflicht erfüllt und somit zur Effizienz wie auch der Legitimität des Staates beiträgt.

Was haben diese Merkmale mit dem Thema Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln zu tun? Sehr viel! Sie prägen die Kultur einer Verwaltung, die tendenziell eher als

- zentral-hierarchisch statt dezentral
- weisungs- statt partizipationsorientiert
- funktional-spezialisiert statt ganzheitlich
- formal- und sachorientiert als informal und beziehungsorientiert
- monologisch statt dialogisch

charakterisiert werden kann.

Der Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln fordert dagegen in der Verwaltung und in der Beziehung zur jungen Bürgerschaft eine sehr starke Orientierung an der Lebenswelt „vor Ort“, also „bottom up“. Er erfordert ganzheitliches, „kinderorientiertes“ Denken, das auch klassische Zuständigkeitsgrenzen im Zweifel übersteigt und es erfordert eine starke Beziehungs-, Dialog- und Partizipationsorientierung. Insofern ist die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln auch eine verwaltungskulturelle Herausforderung, die in der Verwaltung selbst zu einem Hinterfragen und einer Ergänzung klassischer Prägungen führen kann und muss.

Eine nachhaltige Implementierung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln ist eine große Chance für die Weiterentwicklung der Verwaltung in Richtung Zukunftsfähigkeit. Denn die großen Transformationsthemen der Zukunft und ihre Lösung, wie der demographische Wandel, die ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit u.v.m. sind die Voraussetzungen für eine inter-generative Gerechtigkeit, bei der die zukünftigen Generationen nicht den Preis für heutiges Handeln „bezahlen“ müssen.

### **3.5 Reflexionsfragen für die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln**

Die Kommunen, die sich ernsthaft mit der Umsetzung des Kindeswohlvorrangs beschäftigen wollen, können mit Hilfe des aufgezeigten Steuerungsansatzes wichtige Handlungsfelder identifizieren und im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes, der die Inhalte, Strukturen, Prozesse und Menschen verknüpft, das Thema systemisch und ganzheitlich voranbringen. Dabei können folgende Reflexionsfragen, die es lohnt, gemeinsam zu reflektieren, helfen:

<b>Reflexionsfragen für den Kindeswohlvorrang im Verwaltungshandeln</b>					
<b>Für das Projekt/Thema _____</b>					
<b>Frage</b>	<b>Antwort</b>				
	<b>Trifft voll zu</b>	<b>Trifft weitestgehend zu</b>	<b>Trifft eher nicht zu</b>	<b>Trifft überhaupt nicht zu</b>	<b>Keine Angabe möglich</b>
Umwelt: Haben wir konkrete Formen und Instrumente, um Kinderinteressen wahrzunehmen?					
Thema/Inhalte: Sind Kinder und Jugendliche betroffen? Wenn ja, in welcher Form?					
Thema/Inhalte: Gibt es Maßnahmen und Ziele, die auch eine strategische und normative Fundierung haben?					
Strukturen: Gibt es einen „Auftraggeber“ für das Thema?					
Strukturen: Sind die Verantwortlichkeiten klar? Sind die Rollen definiert und geklärt? Gibt es eine tragfähige (Projekt-)Organisation?					
Strukturen: Gibt es Rollenkonsens (vs. Rollenkonflikte)?					
Prozesse: Gibt es Planungs- und Entscheidungsprozesse, in denen der Kindeswohlvorrang berücksichtigt wird?					
Prozesse: Gibt es Indikatoren, ob die Ziele im Bereich des Kindeswohlvorrangs und der Kinderrechte erreicht wurden?					
Prozesse: Werden Kinder beteiligt? Wenn ja, wie und wo?					
Ressourcen: Stehen Ressourcen für das Thema zur Verfügung (personell, finanziell)?					
Ressourcen: Gibt es zeitliche Rahmenbedingungen (Beginn, Ende, Meilensteine)?					
Akteure: Ist den Mitarbeitenden und Führungskräften das Thema bekannt (Kennen)?					
Akteure: Gibt es Unterstützung von Seiten der Führung und der Mitarbeitenden für das Thema (Wollen)?					
Akteure: Wird über das Thema gesprochen? Gibt es gezielte Kommunikationsmaßnahmen?					

## 4. Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln (Art. 3 Abs. 1 UN-KRK)

Im abschließenden Teil der Studie sollen, aufbauend auf Kapitel 1 bis 3, die Quintessenzen noch einmal in Form von Handlungsempfehlungen verdichtet werden.

Die Frage, wie es gelingen kann, dass die Akteurinnen und Akteure in der Kommune den Art. 3 Abs. 1 UN-KRK **VERSTEHEN**, sich der Rolle von **POLITIK, RECHT** und **VERWALTUNG** für den Kindeswohlvorrang bewusstwerden, ihr eigenes Denken und Handeln dahingehend reflektieren sowie eine angemessene **HALTUNG** entwickeln, sehen die Autorin und die Autoren als zentrale Aufgabe für die weitere Implementierung des Themas auf allen Ebenen des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Im Folgenden sollen die sich aus der Studie ergebenden Handlungsempfehlungen skizziert werden, differenziert nach Empfehlungen für die kommunale und die überkommunale Ebene (Spitzenverbände etc.). Dabei orientiert sich die Struktur der Empfehlungen an dem oben entwickelten und skizzierten Referenz- und Steuerungsrahmen.

### 4.1 Handlungsempfehlungen für die kommunale Ebene

#### Ebene der Inhalte

1. Um die normative und strategische Ausrichtung und die Motivation zur Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Handeln zum Ausdruck zu bringen, sollte jede Kommune hierzu einen Grundsatzbeschluss als bindende Selbstverpflichtung anstreben.
2. Nur wenn die Strategie mit der operativen Ebene verknüpft wird, folgt aus Idee und Strategie die *Umsetzung*. Es braucht deshalb konkrete Maßnahmen und Aktivitäten, die auch schriftlich fixiert sind.
3. Es ist zu empfehlen, diese Maßnahmen und Strategien mit den Standardsteuerungsinstrumenten wie Haushaltsplan, Produktplan etc. zu verknüpfen. Denn nur dann sind die Themen auch nachhaltig in der kommunalen Steuerung sichtbar und damit planbar, gestaltbar und überprüfbar.

#### Ebene der Strukturen

4. Damit Verantwortlichkeiten entstehen, braucht es klare Rollenzuordnungen im strategisch-kordinativen und operativ-umsetzungsorientierten Bereich. Auch die Verantwortlichkeiten sollten schriftlich fixiert sein, beispielsweise in Stellen- und Aufgabenbeschreibungen. In der Implementierungsphase des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln nach Art. 3 Abs. 1 UN-KRK ist eine koordinierende Stelle an einer zentralen Position in der Verwaltung von entscheidender Bedeutung. Diese sollte als Stabsstelle oder Abteilung direkt bei der Führungskraft (Oberbürgermeister, Bürgermeister) angesiedelt sein. Gleichwohl sollten auch in den Ämtern die jeweiligen Aufgabenverantwortlichen mit dem Thema verantwortlich umgehen können.
5. Idealerweise gibt es neben einer guten internen Organisation eine stabile und prozessorientierte Verzahnung in die Politik und Zivilgesellschaft, idealerweise mit der Zielgruppe der Kinder- und Jugendlichen. Dies fördert Verlässlichkeit und Nachhaltigkeit.

6. Zur Steuerung des Gesamtthemas können auch klassische Projektmanagementstrukturen, wie beispielsweise eine Lenkungsgruppe oder Projektgruppe im Rahmen einer Sekundärorganisation eingesetzt werden.

### **Ebene der Prozesse**

7. Es braucht neben klaren Strukturen und Verantwortlichkeiten gute interne strategische und operative Prozesse. Dies ist das zentrale Thema der Beteiligung und Kommunikation. Bereits auf der Planungsebene sollten gemeinsam Ziele, Themen- und Handlungsfelder, Wege und Maßnahmen erarbeitet werden. Dies setzt ein internes und externes professionelles Prozessmanagement voraus. Da sich die Aufbauorganisation und Projektorganisation in Kommunen durch vielfältiger werdende und abteilungsübergreifende Aufgaben überlappen, stellt sich die Frage, wer zu welchem Zeitpunkt die Prozessverantwortung hat. Hierfür bedarf es einer klaren Kommunikation. Ziel ist eine ämterübergreifende, vertrauensvolle Zusammenarbeit.
8. Insbesondere die Verzahnung von Planung, Umsetzung und Reflexion sollte systematisch erfolgen. Es gilt, einen Experimentierraum zu schaffen, der gemeinsame Erfahrungen ermöglicht, die dann gemeinsam reflektiert werden können, um daraus zu lernen. Dies ist ein gemeinsamer Lernprozess in der Verwaltung, aber auch mit der Politik und Zivilgesellschaft.
9. Alle politischen Vorlagen sind mit einem „anzukreuzenden Kästchen“ zu versehen, das zum Ausdruck bringt, dass Art. 3 Abs. 1 UN-KRK während des Entstehungs- und Entscheidungsprozesses berücksichtigt wurde. Innerhalb der Vorlage wird die Abwägungsentscheidung schriftlich formuliert und erörtert, wie es zu der vorrangigen Berücksichtigung welcher Interessen gekommen ist.

### **Ebene der Akteure**

10. Ohne Wollen, Können und Dürfen auf Seiten von Führungskräften und Mitarbeitenden, wie auch der Kinder und Jugendlichen selbst, ist die Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln zum Scheitern verurteilt. Ein Gelingen setzt voraus, dass die Beteiligten von der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit überzeugt sind, wie auch in die Lage versetzt werden, den Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln einzubringen und umzusetzen. Dies ist sowohl eine Frage der Ressourcen als auch der Kompetenzen. Führungskräfte auf allen Ebenen sind zu schulen, da sie eine zentrale Rolle einnehmen, wenn es um die Motivation der Mitarbeitenden geht. Vor allem sind diese auch gefragt, wenn es darum geht, Budgets zu planen und in den Haushaltsberatungsprozess miteinzubringen. Den Themen der Sensibilisierung, der Befähigung und der Kommunikation sollte deshalb ein besonderes Augenmerk geschenkt werden.
11. Es braucht einen „Kümmerer“, der sich als Kinderrechtebeauftragter sowohl inhaltlich als auch prozessual der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 UN-KRK annimmt. Angesiedelt an der Führungsspitze der Organisation sollte er als Schnittstelle in die Verwaltung sowie zu den Einwohnerinnen und Einwohnern agieren. Die Legitimation durch Politik und Verwaltungsspitze ist Voraussetzung für eine mit „Umsetzungskraft“ ausgestattete Wirkung.
12. Landräte, Oberbürgermeister, Dezernenten, Fachbereichs- und Amtsleiter sollten sich der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 UN-KRK annehmen.
13. Um die Inhalte von Art. 3 Abs. 1 UN-KRK zu verstehen, wird empfohlen Schulungen auf allen Ebenen (Führungskräfte, Mitarbeitende, Politik) und in allen Fachbereichen durchzuführen.
14. Um das Bewusstsein für Art. 3 Abs. 1 UN-KRK in der Politik zu wecken und zu stärken, kann ein Ausschuss in den jeweiligen Gremien in Form eines „Kinderrechteausschusses“ oder einer „Kinderrechtekommission“ eingerichtet werden.

15. Neben der Haltungsfrage und des „Mindsets“ geht es auch um das ganz praktische „Doing“. Hierzu sind in den entsprechenden Handlungsfeldern differenzierte Instrumente zu entwickeln und einzusetzen, die dann auch zum Einsatz kommen. Dabei ist auch wieder Lernen und Entwicklung notwendige Voraussetzung. Denn es gilt nicht, neue Bürokratie zu schaffen, sondern handhabbare und leicht einsetzbare „Tools“ zu entwickeln, die helfen, den Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln umzusetzen. Hierzu liegt bereits eine Fülle von Beispielen, insb. aus den Städten, die im Verein „Kinderfreundliche Kommunen e.V.“ engagiert sind, vor.

## 4.2 Handlungsempfehlungen für die überkommunale Ebene (Politik/Spitzenverbände etc.)

1. Die rechtliche Normierung sollte auf allen föderalen Ebenen angestrebt werden. Die Erfüllung von Art. 3 Abs. 1 UN-KRK sollte für alle Mitarbeitenden in kommunalen Verwaltungen zur Aufgabe werden. Hierzu wird eine Verankerung im Grundgesetz und in den jeweiligen Landesverfassungen empfohlen.
2. Die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände ist zur „Setzung“ des Themas unausweichlich. Der Deutsche Städte- und Landkreistag sollte eine klare Empfehlung aussprechen, den Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln sowohl rechtlich, prozessual als auch im Fortbildungsportfolio zu positionieren.
3. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ist eine der zentralen Organisationen zur Weiterentwicklung kommunaler Steuerung. Zentrale Steuerungsinstrumente wie z.B. der Kommunale Produkthaushalt und die daraus abgeleitete Finanzplanung und -steuerung haben derzeit wenig Bezug zur Implementierung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln. Die Erweiterung des Produktplans, des Aufgabenverteilungsplans sowie des Stellenplans um den Kindeswohlvorrang im kommunalen Verwaltungshandeln (Art. 3 Abs. 1 UN-KRK) kann zur Orientierung und Umsetzung des Themas in den Kommunen beitragen und ist eine wichtige Voraussetzung.
4. Es sollte geklärt werden, wie die Kommunen und die Kommunalaufsicht damit umgehen, wenn sich Kommunen im Nothaushaltsrecht befinden und ein Haushaltssicherungskonzept vorzulegen ist.
5. Es bedarf klarerer Rahmenbedingungen für die Kommunalaufsicht, da diese ohne klare rechtliche Normierung keine Prüfung vornehmen kann.
6. Es wird empfohlen, Förderprogramme von Bund und Ländern für Pilotprojekte und Pilotprozesse zur Umsetzung des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Handeln (Art. 3 Abs. 1) aufzulegen und diese Anreizsysteme gezielt zu nutzen.
7. Gute Praxis in dem Bereich des Kindeswohlvorrangs im kommunalen Verwaltungshandeln sollten systematisch ausgewertet und multipliziert werden. Über eine Kommunikationsstrategie bis hin zu einer Marketingkampagne sollte im weiteren Verlauf nachgedacht werden.

Der Vorrang des Kindeswohls im Handeln der kommunalen Behörden ist „unterm Strich“ jedoch nicht ohne die einzelnen in der Konvention genannten universellen Kinderrechte denk- und umsetzbar.

Zur Umsetzung der Rechte von Kindern sind eine eindeutige Haltung, Wissen und die Bereitschaft aller kommunal handelnden Personen in Verwaltungsbehörden zur Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 UN-KRK dringend erforderlich.



Dabei ist die Verzahnung der Ebenen zentral. In den Gemeinden und Kommunen vor Ort werden die „best interests of the child“ erleb- und erfahrbar. Aber auf der Landes- und Bundesebene werden die Rahmenparameter gestaltet. Insofern wäre die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz ein starkes, auch symbolisches Bekenntnis für eine Gesellschaft, die Kinderrechte und den Kindeswohlvorrang ernst nimmt. Aber unabhängig davon gilt es, kommunal wie überkommunal, den Rahmen dafür zu schaffen, dass der Kindeswohlvorrang zu seinem Recht kommt und kein Lippenbekenntnis bleibt. Aus kommunalverfassungsrechtlicher sowie aus der Steuerungsperspektive wurde in dieser Studie aufgezeigt, wie dies gelingen kann.

# Literaturverzeichnis

*Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009), Das Recht des Kindes auf Gehör.* Ausschuss für die Rechte des Kindes, 51. Sitzung, abrufbar unter [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Information/Information\\_GC12\\_barrierefrei\\_geschuetzt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_GC12_barrierefrei_geschuetzt.pdf), zuletzt abgerufen am 27.06.22

*Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2013) zum Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls als vorrangiger Gesichtspunkt (Art. 3 Abs. 1).* Ausschuss für die Rechte des Kindes, 62. Sitzung, abrufbar unter [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/GC\\_14\\_barrierefrei\\_2019-04-26.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/GC_14_barrierefrei_2019-04-26.pdf), zuletzt abgerufen am 27.06.22

BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, Dietlein/Pautsch, 15. Edition  
Stand: 01.10.2021

Bär, D. / Roth, R. / Csaki, F. (Hrsg.): *Handbuch Kinderfreundliche Kommunen. Kinderrechte kommunal verwirklichen.* debus Pädagogik: Frankfurt 2021

Calmbach, M. u. a.: *Sinus-Jugendstudie 2020 – Wie ticken Jugendliche? Lebenswelten von Jugendlichen im Alter von 14 bis 17 Jahren in Deutschland.* Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn 2020

Chan, L. / Erlings, S. / Mizunoya, S. / Zaw, H.: *A City Fit for Children. Mapping and Analysis of Child Friendly Cities Initiatives.* The Chinese University of Hong Kong, Centre for Rights and Justice Occasional Papers, Paper No. 5

Donath, P.: *Kinderrechte im kommunalen Verwaltungshandeln*, Schriftenreihe des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V. Band 6. Deutsches Kinderhilfswerk: Berlin 2019, abrufbar unter <https://shop.dkhw.de/de/fachpublikationen/165-gutachten-kinderrechte-im-kommunalen-verwaltungshandeln.html>, zuletzt abgerufen am 16.10.2021

CFCI/UNICEF (Hrsg.): *Child Friendly Cities and Communities Handbook.* UNICEF: New York 2018

Görlitz, A.: *Politische Steuerung. Ein Studienbuch.* Westdeutscher Verlag: Opladen 1995

Heinz, R.: *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz.* Schäffer-Pöschel Verlag: Stuttgart 2000

Helbig, M. / Jähnen, S.: *Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten.* Discussion Paper P 2018-001. WZB: Berlin 2018

Kegelmann, J. / Geiger, A.: *Rathaus im Wandel – Eine praxisorientierte Analyse zur Innovationsfähigkeit von Kommunen*, in: Beck, J. / Stember, J. (Hrsg.): *Der demographische Wandel. Zwischen Digitalisierung, Aufgabenwandel und neuem Personalmanagement.* Nomos Verlag: Baden-Baden 2020, S. 91–106

Kegelmann, J.: *Entwicklungslinien für die Hochschulen für öffentliche Verwaltung – am Beispiel der Hochschule Kehl in Baden-Württemberg*, in: Beck, J. / Stember, J. (Hrsg.): *Perspektiven der angewandten Verwaltungsforschung in Deutschland.* Nomos Verlag: Baden-Baden 2018

Kegelmann, J. / Martens K. (Hrsg.): *Kommunale Nachhaltigkeit.* Jubiläumsband zum 40-jährigen Bestehen der Hochschule Kehl und des Ortenaukreises. Nomos Verlag: Baden-Baden 2013

Kegelmann, J.: *New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des neuen Steuerungsmodells*. VS-Verlag, Wiesbaden 2007

Kinderfreundliche Kommunen e.V.: Handlungsempfehlungen für die Berücksichtigung des Kindeswohlprinzips im kommunalen Haushaltsaufstellungsverfahren, Berlin i. E.

Lange, S. / Braun, D.: *Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung*. Leske + Budrich: Opladen 2000

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention: *Das Kindeswohl neu denken. Kinderrechtsbasierte Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls*. DIM: Berlin 2019

Roth, R.: Auf dem Weg zur Kinderfreundlichen Kommune – Konzepte und Handlungsstrategien, in: Bär, D. / Roth, R. / Csaki, F. (Hrsg.): *Handbuch Kinderfreundliche Kommunen. Kinderrechte kommunal verwirklichen*. debus Pädagogik: Frankfurt 2021, S. 103–183

Rüegg-Sturm, J.: *Das neue St. Galler Management-Modell. Grundkonzepte einer integrierten Managementlehre – der HSG-Ansatz*. Bern 2002

Schächter, M. (Hrsg.): *Ich kann. Ich darf. Ich will. Chancen und Grenzen sinnvoller Kinderbeteiligung*. Nomos Verlag: Baden-Baden 2011

Schmahl, S.: *Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen. Handkommentar*. Nomos Verlag: Baden-Baden 2017 (2. Auflage)

Schulze-Oben, N.: *Veränderungen im Verwaltungshandeln – Wie Kinderrechte in die Amtsstube Einzug hielten. Vom Einfluss supranationalen Rechts auf das Verwaltungshandeln vor Ort*, in: Bär, D. / Roth, R. / Csaki, F. (Hrsg.): *Handbuch Kinderfreundliche Kommunen. Kinderrechte kommunal verwirklichen*: debus Pädagogik: Frankfurt 2021, S. 34–41

Sedlmayr, S.: Die „Child Friendly Cities Initiative“ – ein Instrument zur lokalen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, in: Bär, D. / Roth, R. / Csaki, F. (Hrsg.): *Handbuch Kinderfreundliche Kommunen. Kinderrechte kommunal verwirklichen*. debus Pädagogik: Frankfurt 2021, S. 25–33

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und Freie Demokraten (FDP): Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit Koalitionsvertrag 2021–2025: Berlin, abrufbar unter <https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021/>, zuletzt abgerufen am 27.11.2021.

UNICEF: Child-friendly Cities Initiative. UNICEF: New York 2014

UNICEF: Die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung und die UN-Kinderrechtskonvention. UNICEF: Schweiz/Lichtenstein 2021 (Link: <https://www.unicef.ch/de/media/902/download?attachment> (www.unicef.de), zuletzt abgerufen am 23.11.2021

Wapler, F.: Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 25.09.2017, abrufbar unter <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/120474/a14378149aa3a881242c5b1a6a2aa941/2017-gutachten-umsetzung-kinderrechtskonvention-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.10.2021

Weber, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Aufl., Tübingen 1980 [1921], S. 160–166.

Zaiane, L. / Billen, R.: Umsetzung des Kindeswohls im Verwaltungshandeln aus rechtlicher Perspektive, in: Bär, D. / Roth, R. / Csaki, F. (Hrsg.): *Handbuch Kinderfreundliche Kommunen. Kinderrechte kommunal verwirklichen*. debus Pädagogik: Frankfurt 2021, S. 57–81



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](mailto:dkhw@dkhw.de)  
[www.dkhw.de](http://www.dkhw.de)



*Deutsches  
Zentralinstitut  
für soziale  
Fragen (DZI)*

**Geprüft +  
Empfohlen**

**Gefördert vom**



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

ISBN 978-3-922427-47-6