

# SPEYER JOURNAL

EIN MAGAZIN DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Nr. 38, Wintersemester 2020/2021



STUDIUM

**AUSLANDSSEMESTER  
MIT HÜRDEN**

DIGITALISIERUNG

**MARKTPLATZ  
DIGITALISIERUNG**

WEITERBILDUNG

**8. SPEYERER  
TAGUNG ZU PUBLIC  
CORPORATE GOVERNANCE**

# GELINGENDES AUFWACHSEN VON KINDERN UND JUGENDLICHEN ALS KOMMUNALE AUFGABE

Möglichkeiten und Grenzen einer integrierten vorbeugenden Sozialpolitik in den Kommunen aus verfassungs- und sozialrechtlicher Sicht.

Text: Christina Wieda

**Am 11. und 12. März 2021 fanden zum dritten Mal die „Speyerer Sozialrechtstage“ unter der wissenschaftlichen Leitung von Univ.-Prof. Dr. Constanze Janda statt.**

Aufgeschoben ist nicht aufgehoben – unter diesem Vorzeichen tagten die 3. Speyerer Sozialrechtstage zu Fragen von Änderungsbedarfen im Grundgesetz für gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in allen Kommunen. Im letzten Jahr fielen die 3. Speyerer Sozialrechtstage dem ersten Lock-down zum Opfer, nun, nach einem Jahr Übung, konnte online das Thema reibungslos vorgestellt und diskutiert werden.

Kinder und ihre Rechte rücken verstärkt in den Blick. Sowohl die Presseberichterstattung zu den Folgen der Corona-Pandemie auf Kinderschutz und (ungleich verteilte) Bildungschancen wie auch aktuelle Vorstöße zur Veränderung von gesetzlichen Rahmenbedingungen stellen das Thema in den Fokus.



Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

| BertelsmannStiftung

Die Europäische Kommission wird am 24.3.2021 ihre Empfehlung zur Child Guarantee verabschieden, Bundestag und Bundesrat diskutieren die Referentenentwürfe zur Novellierung des SGB VIII und des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern. Rechtlich umfassender ist der Vorstoß, Kinderrechte ins GG aufzunehmen. Hier weicht der aktuell vorliegende Entwurf jedoch von der Vorlage der UN Kinderrechtskonvention ab. Statt einer „vorrangigen



Weiterbildung digital. In pandemischen Zeiten konnte das Thema online reibungslos vorgestellt und diskutiert werden.

*Berücksichtigung der Interessen des Kindes bei allen staatlichen Maßnahmen als Querschnittsaufgabe* ist im bundesdeutschen Entwurf nur eine „angemessene Berücksichtigung“ vorgesehen. Das aktuelle Rechtsgutachten „Prävention verankern – Verfassungsrechtliche Konsequenzen aus dem Verbot der Benachteiligung auf Grund von sozialer Herkunft“, welches *Univ.-Prof. Dr. Constanze Janda* vorstellte, füllt mit seiner Fragestellung rechtlich eine Lücke in der aktuellen Diskussion. Ausgehend von den Forschungsergebnissen aus dem nordrheinwestfälischen Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen!“ zu sozialräumlichen Ungleichheiten in Kommunen und deren Bekämpfung, ist die Hypothese, dass die bestehenden einfachgesetzlichen Regelungen nicht sicherstellen, soziale Benachteiligung für alle Kinder

und Jugendlichen wirksam zu bekämpfen. *Christina Wieda (Bertelsmann Stiftung)* untermauerte die Annahme mit Forschungsergebnissen, die auf sozialräumlichen Daten aus Duisburg und Mülheim basieren und die Auswirkungen von Armut und Benachteiligung verdeutlichen, wie auch kommunale Handlungsmöglichkeiten über den Aufbau einer Präventionskette aufzeigen. Das Rechtsgutachten beleuchtet, wie flächendeckend Präventionsketten als „Integrierte Versorgung“ durch die Sektoren Bildung, Erziehung, Gesundheit und Soziales, verbindliche institutionalisierte Kooperation zwischen allen involvierten Ebenen und die nachhaltige Finanzierung der Präventionsstrategie unter Bezugnahme auf die Art. 3 und 6 grundgesetzlich verankert werden können.

*Dr. Miriam Saati (BMFSFJ)* betont, dass in Deutschland jedes dritte Kind in einer Risikolage aufwächst. Der aktuelle Bericht der neunten Familienberichts-kommission fordert ein neues Verhältnis von Eltern und Staat. Vor dem Hintergrund des steigenden Drucks auf Eltern, den die Pandemie besonders sichtbar macht, sowie der zunehmenden Heterogenität von Familienmodellen, müssen familienpolitische Leistungen neu gedacht werden. Staatliche Leistungen verfügen über eine begrenzte Wirkung, wenn sie nicht in der Lebenswirklichkeit der Familien ankommen. Um das zu verändern, bedarf es der verbindlichen Kooperation zwischen den Kompetenzebenen, niedrigschwellige Zugänge zu Leistungen und eine stärkere Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Kinderarmut kann nur wirkungsvoll begrenzt werden, wenn sowohl die finanzielle Unterstützung der Familien als auch bedarfsgerechte Infrastruktur sichergestellt sind, daher sind kommunale Präventionsketten alternativlos.

*Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (TU Kaiserslautern)* beschreibt die Herausforderung bei der bedarfsgerechten Finanzierung sozialer Leistungen. Obwohl der Wohlstand in der Bundesrepublik seit 60 Jahren kontinuierlich wächst, verzeichnen die sozialen Ausgaben die höchsten Wachstumsraten. Vor der Föderalismusreform 2006 war es dem Bund möglich, soziale Auf- und damit verbundene Ausgaben an die Kommunen zu delegieren, ohne dem Konnexitätsprinzip Folge zu leisten. Insbesondere die kommunalen Verlierer der Globalisierung haben Schulden aufgebaut, die aus eigener Kraft nicht getilgt werden können. Da im Bundesrat die Mehrzahl der Länder von der Problematik nicht betroffen ist, wird das Problem der Altschulden nicht angegangen. Für die Zukunft bedeutet das: Mittel, die der Bund den Kommunen zur Verfügung stellt, sind für die Haushalte der Globalisierungsverlierer ein Tropfen auf den heißen Stein. In Kommunen ohne Altschulden wird das Bundesgeld nicht unbedingt benötigt, so können Zukunftsinvestitionen mit den freiwerdenden Haushaltsmitteln getätigt werden. Zusätzliche Finanzmittel für alle mindern folglich weder die Disparitäten noch die soziale Ungleichheit. Da Kommunen mit

höherem Sozial- und Jugendhilfebedarf einen größeren Finanzbedarf haben, sollte grundsätzlich ein Belastungsindex der Mittelverteilung zugrunde gelegt werden.

*Uwe Lübking (DStuG)* beleuchtet die Komplexität, die die Koordination der Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien unterworfen ist. Er führt die „Säulen der Sozialgesetzbücher“ mit ihren unterschiedlichen Förderlogiken an, die auch in den verschiedenen Altersgrenzen der einzelnen Leistungsgesetze zum Ausdruck kommen. Weiter verweist er auf die immense Bedeutung einer belastbaren Sozialberichterstattung, die Kommunen und Gemeindeverbänden überhaupt erst ermöglicht, Ungleiches ungleich zu behandeln. Kreisangehörige Kommunen stehen vor zusätzlichen Herausforderungen, da nicht alle Leistungen entlang des Lebensverlaufes eines Kindes vor Ort koordiniert werden können. Wie auch schon seine Vorredner\*in prangerte er die Vernachlässigung kommunaler Interessen durch die Länder im Bundesrat an. Nach der Kommunalreform 2006 umgehen sie die Konnexität, indem sie gelegentlich Ausführungsgesetze zu erlassenen Bundesgesetzen nicht auf den Weg bringen und auf die Eigeninitiative der Kommunen hoffen.

*Lydia Schillner (KJC Hamm)* berichtet, wie auch über das SGB II Bildungsketten gestaltet werden können. Hamm nimmt dabei Kinder, Jugendliche und Familien jeweils als Zielgruppen in den Blick wie auch Bedarfsgemeinschaften insgesamt. Zum nahezu gleichen Zeitpunkt als Hamm sich der Modellinitiative „Kein Kind zurücklassen!“ zum Aufbau kommunaler Präventionsketten in NRW angeschlossen hat, wurden die Mittel zur Bildung und Teilhabe für junge Menschen im Leistungsbezug bereitgestellt. Da das SGB II explizit Entwicklungschancen fördert, wurde über die YouCard ein System installiert, das beim Antrag auf primäre Leistung aktiviert wird und worüber entlang des Lebensverlaufes alle vorgesehenen BuT-Leistungen abgerufen werden können. Darüber hinaus finanziert das Kommunale Jobcenter an allen Hammer Schulen Bildungsbegleiter, die Kinder mit Bedarf individuell fördern.

*Ingo Röthlingshöfer (Dezernent, Neustadt an der Weinstraße)* verweist auf die großen Unterschiede in den Ländern bei der Ausgestaltung von Schule und Jugendhilfe und betont die Notwendigkeit zur Kooperation zwischen den Leistungsbereichen der Sozialgesetzbücher. Grundsätzlich ist genug Geld im System, doch der Output für die Leistungsberechtigten fällt im Vergleich zu den Aufwendungen stark ab. Die Mitarbeitenden in den einzelnen Leistungsbereichen sind häufig nicht in der Lage, Bürger\*innen in die jeweilige Zuständigkeit zu verweisen. Kooperation und (Wissens)vermittlung sollten entschieden verbindlicher ausgestaltet werden.

*Univ.-Prof. Dr. Sanja Korac (DUV Speyer)* erklärt in ihrem Vortrag unterschiedliche Formen von Netzwerken sowie Gelingensbedingungen und Stolpersteine in der Netzwerkarbeit. Während Kooperationsnetzwerke Leistungen erbringen, die nicht von einer Zuständigkeit allein erbracht werden kann, stimmen Koordinationsnetzwerke die Leistungen der einzelnen Akteure besser aufeinander ab. Kollaborationsnetzwerke zeichnen sich dadurch aus, dass die angestrebte Wirkung nur durch Zusammenarbeit im Netzwerk überhaupt erreicht werden kann.

Netzwerkarbeit unterscheidet sich fundamental von Verwaltungshandeln. Hierarchien spielen keine Rolle, an die Stelle organisationsspezifischer Aufgaben treten strategische Synergien und Gelingensfaktoren sind Vertrauen, Kommunikation und gemeinsam geteilte Ziele.

*Gabi Spieker (Abteilungsleitung Amt für Familie, Hamburg, a.D.)* veranschaulicht auf Basis ihrer langjährigen Berufspraxis, welche Herausforderungen in der Netzwerkarbeit fortlaufend bewältigt werden müssen, damit eine politikfeldübergreifende Kooperation möglich und eine gewachsene institutionelle Arbeitsteilung überwunden wird. Eine besondere Herausforderung stellt die von den Entscheidern erwartete „Präventionsrendite“ dar. Erfolgreiche präventive Arbeit deckt jedoch oft verborgene Bedarfe auf und steigert damit die Kosten. Wichtig ist daher, lokale Gegebenheiten regelmäßig zu betrachten und

kleinräumige Einflussfaktoren zu analysieren. So werden Erfolge entdeckt und sich wandelnde Anforderungen identifiziert. Letzteres ist wichtig für die Gestaltung von präventiven Angeboten. Für die Kooperation insgesamt ist es von Bedeutung, dass Konfliktthemen zwischen den Partnern rechtzeitig offengelegt, aber auch gemeinsam erreichte Ziele kommuniziert und dokumentiert werden.

Die Beiträge wurden von den Teilnehmenden rege diskutiert. Viele Wortmeldungen griffen die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Vorträgen auf, insbesondere hinsichtlich der Bedeutung sozialräumlicher Planung und der Verantwortung der Länder für die finanzielle Ausstattung der Kommunen. Die im Rechtsgutachten vorgeschlagene Norm zur verbindlichen Kooperation zwecks Aufnahme ins Grundgesetz wurde grundsätzlich und funktionsübergreifend begrüßt. Über eine solche Norm könnten Kooperationspflichten zwischen den Rechtskreisen wie auch die - fachlich begründete - Förderung gelingenden Aufwachsens unabhängig von politischen Entwicklungen gestärkt werden.

*Impressum*  
*SpeyerJournal Nr. 38*  
*Wintersemester 2020/2021*

*Herausgeber*  
Der Rektor der Deutschen Universität für  
Verwaltungswissenschaften Speyer

*Redaktion*  
Referat für Information und Kommunikation  
der Deutschen Universität für  
Verwaltungswissenschaften Speyer  
Freiherr-vom-Stein-Straße 2  
67346 Speyer

*Design*  
Weiser Design Markenkommunikation, Stuttgart  
[www.weiser-design.de](http://www.weiser-design.de)

*Satz und Druck*  
Deutsche Universität für  
Verwaltungswissenschaften Speyer

*Fotonachweis*  
*Uni Speyer, Constanze Janda, Anne-Constance Knappe,*  
*Editha Marquardt, Reallabor Urban Office,*  
*Anne Reuter, Jonas Wöll*

*Foto auf Umschlagseite:*  
*Foto: Uni Speyer*