



Handlungsempfehlungen für die Berücksichtigung des Kindeswohlprinzips im kommunalen Haushaltsaufstellungsverfahren

Die Handlungsempfehlungen für die Berücksichtigung des Kindeswohlprinzips im kommunalen Haushaltsaufstellungsverfahren sind ein Ergebnis aus dem Projekt Kinderrechte in Kommunen des Vereins Kinderfreundliche Kommunen die mit Hilfe einer Förderung des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend in einer Arbeitsgruppe gemeinsam mit der Bezirksregierung Köln erarbeitet wurden. In der Arbeitsgruppe haben Vertreter_innen des Vereins, der Bezirksregierung Köln, der Städte Frankfurt am Main, Krefeld und Remscheid sowie des Deutschen Kinderhilfswerkes, UNICEF Deutschland, des Deutschen Instituts für Menschenrechte und weitere Einzelpersonen mitgewirkt.

Mit den Handlungsempfehlungen soll Kommunen eine Hilfe an die Hand gegeben werden, um ihrer, nach Auffassung der Verfasser_innen, verpflichtenden Aufgabe nachkommen zu können, die UN-Kinderrechtskonvention in ihrem Rechtskreis bei der Aufstellung des Kommunalhaushalts umzusetzen. Die Handlungsempfehlungen richten sich sowohl an Ratsmitglieder und Verwaltungsvorstände als auch an die Kommunalverwaltungen, dort insbesondere auch an die Finanzverwaltung bzw. die Kämmerei.

Präambel

Die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-KRK) wirkt seit 2010 uneingeschränkt als unmittelbar geltendes deutsches Bundesrecht und gilt somit auch für die kommunalen Gebietskörperschaften. Die kommunalen Verwaltungen sind an das geltende Recht und die Gesetze, insoweit mithin auch an die geltenden Kinderrechte der UN-KRK gebunden, vgl. Artikel 20 Abs. 3 GG. Aufgrund dessen bedarf es bezüglich ihrer wesentlichen Teile auch keiner weiteren Ausführungsvorschriften, sondern sie sind (insbesondere für die kommunale Ebene) verbindliches Bundesrecht in Deutschland.

Artikel 4 der UN-KRK verpflichtet ihre Vertragsstaaten, somit auch die Bundesrepublik Deutschland, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zu treffen. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes¹ der

¹ Der Begriff „Kind“ wird hier im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention verwendet und umfasst damit Menschen im Alter von 0 Jahren bis zur Volljährigkeit.

Vereinten Nationen hat in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 den Gehalt des Artikels 4 UN-KRK, wiederum aufbauend auf der Allgemeinen Bemerkung Nr. 5, für die Maßnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte konkretisiert. Aus dem Hinweis, dass diese Maßnahmen hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel getroffen werden sollen, ergibt sich, dass jede öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft, gleich welche Gliederung, verpflichtet ist, bei ihren Haushaltsaufstellungsverfahren Vorgaben der UN-KRK zu beachten und umzusetzen. Daher ergibt sich aus Artikel 4 der Konvention zwangsläufig, dass die Einhaltung der Kinderrechte bei jeglicher Haushaltsaufstellung sicherzustellen ist. Alle staatlichen Ebenen sind hier gefordert.

Die UN-KRK verlangt ferner, dass die Maßnahmen zur Umsetzung der Rechte der Kinder, insbesondere das Recht auf Schutz (Artikel 2), das Recht auf Förderung und Entwicklung (Artikel 6), das Recht auf Beteiligung (Artikel 12 I und II) sowie die sich aus Artikel 3 ergebende Pflicht, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen, auch bei der Mobilisierung von Ressourcen, der Haushaltsplanung und allen öffentlichen Ausgaben beachtet werden müssen.

Der Kindeswohlbegriff der UN-KRK ist ganzheitlich. In der Originalfassung der UN-KRK spricht man von „best interests of the child“. Dies erkennt an, dass das Kindeswohl erheblich von äußeren Umständen bestimmt wird und dass diese Umstände daher so auszugestalten sind, dass das Kindeswohl überhaupt erst hergestellt wird. Der Kindeswohlbegriff der UN-KRK ist mithin nicht mit dem des BGB oder des SGB VIII gleichzusetzen. Vielmehr geht er darüber hinaus und erfordert ein umfassenderes und proaktives Handeln auch in den Kommunen. Sie sind in ihrer Eigenschaft und in ihrem kinderrechtlich stark ausgeprägten Selbstverständnis als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts die bedeutsamen Umsetzungsakteure und -treiber vor Ort.

Auf rechtlicher und auf rechtsumsetzungsbezogener Ebene ist ein Tätigwerden aller gefordert, die in kommunalen Gebietskörperschaften mit Kindern arbeiten oder deren Arbeit Auswirkungen auf Kinder hat. Die UN-KRK erfordert es, die Interessen von Kindern immer dann zu beachten, wenn Maßnahmen Kinder betreffen, also immer dann, wenn Interessen von Kindern berührt werden. Dies ist sehr weit zu verstehen, denn Einschränkungen gibt es nach dem Wortlaut der Konvention nicht. Immer, wenn ein Kind von einer Maßnahme oder deren Unterlassen von einer kommunalen Gebietskörperschaft in seinem Rechtskreis betroffen wird, muss das Kindeswohl daher als ein vorrangiger Gesichtspunkt berücksichtigt werden. Zudem gibt es keine inhaltlichen Einschränkungen auf bestimmte Aufgaben- und Rechtsgebiete, Ämter/Fachbereiche oder ähnliches. So kommt eine Beschränkung auf das Jugendhilferecht keinesfalls in Betracht, sondern es sind alle Bereiche des kommunalen Handelns potenziell betroffen.

Wichtig ist, dass das Kindeswohl dabei also nicht nur als ein Aspekt unter vielen betrachtet wird, sondern es muss nach Artikel 3 UN-KRK als ein „vorrangiger Gesichtspunkt“ berücksichtigt werden. Dies heißt nicht, dass sich immer ausschließlich das Kindeswohl durchsetzt, aber ihm ist ein besonders großes Gewicht beizumessen, das sich auch in den Entscheidungsgrundlagen und den Entscheidungen der kommunal Handelnden widerspiegeln muss.

Es widerspricht der Rechtslage, die Einhaltung der notwendigen kinderrechtlichen Verpflichtungen als kommunale Gebietskörperschaft zurückzustellen. Es handelt sich bei der UN-KRK nicht um Empfehlungen oder interne Verwaltungsvorschriften, sondern um wirksames

Außenrecht in Form des auch insbesondere für Kommunen in Deutschland unmittelbar geltenden Bundesrechtes.

Kommunale Haushalte als Steuerungsinstrumente spielen bei der Umsetzung von Menschen- und somit auch von Kinderrechten eine zentrale Rolle. Sie stellen die Pläne der Exekutive über die Ausgabe von Geld dar, mit denen beschrieben wird, wo das Geld innerhalb eines Haushaltsjahres oder mehrerer Haushaltsjahre herkommt und wofür es verwendet werden soll. Mit dem Haushalt hat jede Kommune ein Instrument, ihre Politik, Strategie und Ziele zu verwirklichen. Er stellt eine Möglichkeit dar, über die Umsetzung der Kinderrechte zu wachen und Schwerpunkte zu ihrer Stärkung zu setzen.

Das kommunale Finanzmanagement ist dabei ein Dreh- und Angelpunkt zur Umsetzung der politischen und strategischen Ziele der Kommune. Die Kinderrechte als Querschnittsthema sollten darüber ressortübergreifend in den fach- und bereichsbezogenen, zentralen gesamtstädtischen Finanzplanungen und dezentralen fach- und bereichs- bzw. produktbezogen verantworteten Teilplanungen verankert werden.

Zur Vorbereitung der Aufstellung des kommunalen Haushalts sollen daher im Hinblick auf die aufbau- und ablaufbezogene, praktische Umsetzung der UN-KRK vor Ort folgende Dinge beachtet werden:

1. Die Kommune erklärt in ihrem eigenen Selbstverständnis als kinder- und familienfreundliche Stadt und als solche in entsprechender Verantwortung stehende öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft, dass sie sich nach Maßgabe der UN-KRK sowie der thematisch einschlägigen Rechtsetzung und Rechtsprechung dem Kindeswohlprinzip verpflichtet sieht.
2. Das Kindeswohl ist nicht als ein Aspekt unter vielen zu betrachten, vielmehr muss es als ein vorrangiger Gesichtspunkt Berücksichtigung finden. Das bedeutet, alle Haushaltspositionen müssen auf ihre Auswirkungen auf Kinder überprüft und zur bestmöglichen Erreichung der Kinderinteressen formuliert, geplant und ausgestattet werden.
3. Bei der Entscheidung über die Ausgaben ist daher vor allem Artikel 3 UN-KRK mit einzubeziehen. Wichtig ist hierbei, die Kinderrechte als eine ressort- und zuständigkeitsübergreifende Aufgabe und Verantwortung zu verstehen, die über die Entscheidungen des Jugendamtes hinaus in allen kommunalen Einrichtungen und Verwaltungseinheiten bewältigt wird.
4. Alle Bereiche der Kommunalverwaltung beachten den Grundsatz des Kindeswohlvorrangs und identifizieren sich damit.
5. Die Berücksichtigung des Kindeswohls bedarf einer Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen dienen der kommunalbezogenen Umsetzung der rechtlichen, politischen bzw. strategischen Vorgaben. Eine Differenzierung der Handlungsempfehlungen für kreisfreie und kreisangehörige Kommunen wird nicht vorgenommen.

Handlungsempfehlungen für die Berücksichtigung des Kindeswohlprinzips im kommunalen Haushaltsaufstellungsverfahren

Dem Haushaltsaufstellungsverfahren vorgeschaltet:

1. Der Rat fasst einen Grundsatzbeschluss zur UN-KRK bzw. zum Vorrang des Kindeswohls und nimmt diesen in die Gemeindegatzung, ggf. spezifisches Ortsrecht, das Leitbild oder ähnliche (strategische) Dokumente auf. (Siehe Beispielformulierung im Anhang) Die Kommunalverwaltung setzt dies über entsprechende allgemeine und/oder besondere Anweisungen/Regelungen in entsprechendes fortlaufendes Verwaltungshandeln um.
2. Es werden ausreichende Personalressourcen für eine Koordinierungsstelle zur Verfügung gestellt, die zentral die Umsetzung von Kinderrechten koordiniert, idealerweise direkt als Stabsstelle bei den Hauptverwaltungsbeamt_innen. Dies erfolgt analog zu den Qualitätsstandards für die kommunale Kinderinteressenvertretung der BAG kommunale Kinderinteressenvertretung. Bei der Stabsstelle liegt das zentrale, übergeordnete Fachcontrolling für die generelle Einhaltung und Umsetzung der Kinderrechte unter anderem im Haushaltsaufstellungsverfahren und der Haushaltsumsetzung, im Hinblick auf die gesamte Kommunalverwaltung in Form ihrer städtischen Einrichtungen und Verwaltungseinheiten. Dafür stellt ihr das (zentrale und dezentrale) kommunale Finanzcontrolling die bereits kinderrechtlich qualifizierten Controlling-Berichte (Gesamtbericht und produktbezogene Teilberichte) zur Verfügung.
3. Der Hauptausschuss erhält per Änderung/Anpassung der Gemeinde-/Hauptsatzung und des (gremienbezogenen) Zuständigkeitsverzeichnisses die Zuständigkeit auf Seiten des Rates für die Prüfung, ob alle Ressorts den Kindeswohlvorrang nach UN-KRK beachten. Die Zusammenarbeit zum Thema Kindeswohlvorrang wird zusätzlich/oder wenn die Allzuständigkeit des Ausschusses nicht gewährleistet ist/durch ein ressortübergreifendes Gremium in Form einer Steuerungsgruppe gesichert.

Innerhalb des Haushaltsaufstellungsverfahrens, und im Zuge ergänzend unterjähriger, finanzwirksamer Beschlüsse und Bewirtschaftungsmaßnahmen:

4. Die Aufstellungsverfügung (der Eckwertebeschluss) beinhaltet die Beachtung und Umsetzung von Kinderrechten als übergreifenden Aspekt bei der Planung von aufgaben-/produktbezogenen Mittelbedarfen und bei der Aufstellung und Übersendung von Mittelanmeldungen. In ihr weisen die Kämmerer_innen alle Ämter/Einrichtungen/Verwaltungseinheiten an, die Kinderrechte in deren produkt-/teilplanbezogenen Haushaltsplanungen und -aufstellungen zu berücksichtigen.
5. Jede produktverantwortliche Stelle prüft bei ihrer produkt-/teilplanbezogenen Mittelbedarfsplanung und Mittelanmeldung potenzielle kindeswohlvorrangsbezogene Handlungsfelder und die Vereinbarkeit mit Artikel 3 UN-KRK. Die Kinderrechte werden hierfür in Leistungen, Zielen sowie der Geschäftsgrundlage von Produktmittelanmeldungen und -beschreibungen berücksichtigt.
6. Die Produktdefinitionen werden hinsichtlich der Berücksichtigung von Kinderrechten durch Verantwortliche in der Kommune erweitert. Zentral ist dabei, dass nicht die Kinderrechte das Produkt sind, sondern dass ihre Berücksichtigung Teil jedes relevanten Produkts ist. Das heißt, jede_r Produktverantwortliche wird zusätzlich mit der Aufgabe betraut, in den

seiner/ihrer Verantwortung unterliegenden Produkt-, Finanz-, Maßnahmen- und Umsetzungsplanungen die Berücksichtigung der Kinderrechte verbindlich zu beachten.

Weitere Anknüpfungspunkte:

7. Führungskräfte und Mitarbeitende in der Verwaltung werden ressort- /zuständigkeitsübergreifend für das Thema kindgerechter Kommunalhaushalt in Schulungen sensibilisiert, und regelmäßig bzw. anlassbezogen weitergebildet.
8. Es wird ein Begleitantrag aus der Politik zur Durchsetzung der Kinderrechte bei der Haushaltsbeschlussfassung gestellt und vom Rat der Gemeinde beschlossen.
9. In der Hauptsatzung und im (gremienbezogenen) Zuständigkeitsverzeichnis der Gemeinden wird die vorberatende Zuständigkeit des Kinder- und Jugendremiums bzw. des für Kinder- und Jugendangelegenheiten zuständigen Ausschuss für Einwendungen in Bezug auf Kinderrechte (bspw. nach § 80 Abs 2-6 GO NRW) verankert, deren abschließende Befassung dann dem Hauptausschuss übertragen werden sollte.
10. Die Kommunen legen mit Unterstützung durch Förderprogramme internationaler und nationaler, staatlicher/föderaler Ebenen sowie nicht-staatlicher Institutionen eigene örtliche Programme und Projekte zur initiierenden Umsetzung und nachhaltigen, verstetigenden Berücksichtigung von Kinderrechten auf.

An der Fertigstellung der Handlungsempfehlungen bis zum 17.03.2022 haben mitgewirkt:

- Dominik Bär, Geschäftsführer Kinderfreundliche Kommunen e.V.
- Dr. Heide-Rose Brückner Senior Consultant Kinderfreundliche Kommunen e.V.
- Prof. Dr. Philipp Donath, University of Labour/ Europäische Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main
- Lars Fastenrath, Persönlicher Referent des Stadtdirektors und Stadtkämmerers Stadt Remscheid
- Dr. Susanne Feuerbach, Amtsleitung Frankfurter Kinderbüro und Vorstand der Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunale Kinderinteressenvertretungen
- Michael Heil, ehemaliger Bürgermeister der Stadt Oestrich-Winkel und früherer Leiter der Haupt- und Finanzverwaltung der Stadt Eltville am Rhein
- Claudia Kittel, Leiterin der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte
- Haimo Liebich, Schatzmeister des Deutschen Kinderhilfswerks e.V. und des Kinderfreundliche Kommunen e.V.
- Anne Lütkes, Vorstandsvorsitzende Kinderfreundliche Kommunen e.V.
- Christopher Mauthe, Koordinierungsstelle Kinderrechte des Deutschen Kinderhilfswerks e.V.
- Kristina Nauditt, Referentin Kinderfreundliche Kommunen e.V.
- Harald Planer, Leiter Personal und Verwaltung Deutsches Kinderhilfswerk e.V.
- Dr. Stephan Postert, Amtsleiter der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt am Main
- Nathalie Schulze-Oben, Sachverständige Kinderfreundliche Kommune Stuttgart, Vizepräsidentin des Deutschen Kinderhilfswerks e.V.
- Giesela Walsken Regierungspräsidentin Köln a.D.

