

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Bildung, Familie, Senioren,
Frauen und Jugend



Deutsches Institut für
Jugendhilfe und Familienrecht e.V.
Forum für Fachfragen



SOCLES
International Centre
for Socio-Legal Studies



Deutsches
Jugendinstitut

Expertise

Katharina Lohse, Julia Tölch, Dr. Thomas Meysen

Kooperation zur Förderung chancengerechten Aufwachsens

Rechtsgestaltende Möglichkeiten des Bundes, die Zusammenarbeit
der Akteure auf lokaler Ebene zu fördern

Forschung zu Kindern, Jugendlichen und Familien an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik und Fachpraxis

Das Deutsche Jugendinstitut e.V. (DJI) ist eines der größten sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitute Europas. Seit über 60 Jahren erforscht es die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, berät Bund, Länder und Gemeinden und liefert wichtige Impulse für die Fachpraxis.

Aktuell sind an den beiden Standorten München und Halle (Saale) etwa 380 Beschäftigte tätig, darunter rund 240 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Finanziert wird das DJI überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) und den Bundesländern. Weitere Zuwendungen erhält es im Rahmen von Projektförderungen unter anderem von der Europäischen Kommission, Stiftungen und anderen Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Impressum

© 2026 Deutsches Jugendinstitut e.V.

Deutsches Jugendinstitut
Nockherstraße 2
81541 München

Datum der Veröffentlichung Januar 2026
ISBN: 978-3-86379-591-7
DOI: 10.36189/DJI202601

Deutsches Jugendinstitut
Außenstelle Halle
Franckeplatz 1, Haus 12/13
06110 Halle

Ansprechpartner:
Katharina Lohse
E-Mail lohse@dijuf.de

Dr. Gerlinde Janschitz (DJI-Kontakt)
Telefon +49 89 62306-416
E-Mail servikid@dji.de

Inhalt

	Vorwort	4
	Abkürzungsverzeichnis	5
1	Einführung	8
2	Ausgangslage: Kooperationsgebote für die zentralen Präventionsakteure des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen	9
	2.1 Integrierte Bildungs- und Sozialplanung	9
	2.2 Strukturelle Kooperation	11
	2.3 Einzelfallbezogene Kooperationspflichten	14
3	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	16
	3.1 Kompetenztitel	16
	3.2 Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG)	19
4	Durchgriffsverbot	24
5	Finanzierung	26
	5.1 Konnexitätsprinzip	26
	5.2 Wirtschaftliche Finanzhilfen (Art. 104b GG)	26
	5.3 Finanzhilfen für kommunale Bildungsinfrastruktur (Art. 104c GG)	27
	5.4 Veränderung der Umsatzsteueranteile (Art. 106 Abs. 3–5a GG)	29
	5.5 Bundesstiftung (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG)	30
6	Schlussfolgerungen	33
	6.1 Chancengerechtes Aufwachsen: Gestaltungsoptionen des Bundes	33
	6.2 Gesetzgebungskompetenz des Bundes	34
	6.3 Keine direkte Aufgabenzuweisung des Bundes an Kommunen	35
	6.4 Finanzierung örtlicher Praxis durch den Bund	35
7	Literatur	37
8	Über die Autor:innen	40

Vorwort

Mit dem Nationalen Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“ (kurz: NAP Kinderchancen) setzt Deutschland die Ratsempfehlung zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder (kurz: EU-Kindergarantie) um, die am 14. Juni 2021 einstimmig von allen Mitgliedstaaten verabschiedet wurde.

Ziel des NAP Kinderchancen ist es, Kindern und Jugendlichen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, bis zum Jahr 2030 einen effektiven und kostenlosen Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung, zu Bildungsangeboten und schulbezogenen Aktivitäten, zu Gesundheitsversorgung und zu mindestens einer gesunden Mahlzeit pro Schultag sowie einen effektiven Zugang zu gesunder Ernährung und angemessenem Wohnraum zu gewährleisten. Der NAP Kinderchancen wurde am 5. Juli 2023 im Bundeskabinett beschlossen und hat eine Laufzeit bis zum Jahr 2030.

Die Bundesregierung erstattet der Kommission alle zwei Jahre Bericht über die Umsetzung der EU-Kindergarantie in Deutschland. In diesen zweijährlichen Berichten (kurz: Fortschrittsberichte) wird jeweils ein Schwerpunktthema näher behandelt. Das Schwerpunktthema des Ersten Fortschrittsberichts war kommunale Armutsprävention. Hierfür wurden eine praxisbezogene und eine juristische Expertise beauftragt. Letztere wurde unter dem Titel „Kommunale Armutsprävention und der Beitrag des Rechts“ von Dr. Thomas Meysen (SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies), Katharina Lohse und Julia Tölch (beide Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht) erstellt.

Die hier vorgelegte weitere Expertise, die im Rahmen des NAP Kinderchancen beauftragt wurde, nimmt die rechtsgestaltenden Möglichkeiten des Bundes zur Förderung der Zusammenarbeit der Akteure auf lokaler Ebene in den Blick. Die Expertise untersucht, welche Möglichkeiten der Bund – unterhalb der Schwelle einer Grundgesetzänderung – hat, eine bessere Zusammenarbeit der Akteure auf lokaler Ebene zu fördern.

Die am DJI angesiedelte Service- und Monitoringstelle zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans dankt Katharina Lohse, Julia Tölch und Dr. Thomas Meysen für die Erstellung dieser Expertise.

München, Januar 2026

Service- und Monitoringstelle zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“ (ServiKiD)

Abkürzungsverzeichnis

Es handelt sich bei der vorliegenden Expertise um einen juristischen Text mit vielen Abkürzungen. Die Abkürzungen finden Sie im folgenden Abkürzungsverzeichnis.

Abs.	Absatz
ADD RIP	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz
Aufl.	Auflage
Bay	Bayern
Bd.	Band
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Bln	Berlin
BMBFSFJ	Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DIJuF	Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V.
DJI	Deutsches Jugendinstitut e.V.
Drs.	Drucksache
Einl.	Einleitung
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)

ff.	fortfolgende
FK-SGB VIII	Frankfurter Kommentar SGB VIII
GDG	Gesundheitsdienstgesetz
GDG Bay	Bayerisches Gesundheitsdienstgesetz
GDG Bln	Gesundheitsdienstgesetz Berlin
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
HGöGD	Hessisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst
Hrsg.	Herausgeber
ISA	Institut für Soziale Arbeit e.V.
IT	Informationstechnologie
KiQuTG	KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz
KiTaG RP	Landesgesetzes über die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege Rheinland-Pfalz
KJSG	Kinder- und Jugendstärkungsgesetz
KKG	Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz
LPK	Lehr- und Praxiskommentar
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
mwN	mit weiteren Nachweisen
NAP	Nationaler Aktionsplan
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖGD	Öffentlicher Gesundheitsdienst
ÖGDG	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst
ÖGDG M-V	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst Mecklenburg-Vorpommern
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)

RIP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SchulG	Schulgesetz
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SOCLES	SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies gGmbH
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
WD	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

1 Einführung

Jeder junge Mensch hat das Recht auf Förderung seiner Entwicklung und gleichberechtigte Teilhabe an den Chancen für das Leben in der Gesellschaft. Um diese Rechte zu verwirklichen, brauchen alle Kinder und Jugendlichen effektive Zugänge zu (frühkindlicher) Bildung, zu guter Gesundheitsversorgung, zu Beratung und Unterstützung – auch an die Eltern gerichtet – sowie zu Angeboten der Freizeitgestaltung.¹ Für junge Menschen in benachteiligten Lebenslagen ist dies von gesteigerter Bedeutung.² Um die Teilhabeansprüche aller Kinder und Jugendlichen effektiv zu verwirklichen, ist zudem erforderlich, dass sich die Angebote und Leistungen bedarfsgerecht ergänzen beziehungsweise ineinandergreifen.³ Zu häufig setzen Unterstützungsangebote punktuell an, sind die nahtlosen Übergänge zwischen verschiedenen Systemen nicht ausreichend gewährleistet oder werden Benachteiligungen einzelner Gruppen nicht ausgeglichen.⁴

In den letzten Jahren haben daher viele Kommunen Anstrengungen unternommen, ihre Angebote innerhalb und zwischen den verschiedenen Akteuren zu koordinieren.⁵ In Gesamtdeutschland ergibt sich jedoch ein sehr heterogenes Bild, denn ob und mit welcher Priorität sich eine Kommune für den Aufbau solcher sogenannten Präventionsketten einsetzt, hängt einerseits vom politischen Willen, andererseits von den verfügbaren finanziellen und/oder personellen Ressourcen ab.

Die Expertise untersucht, welche Möglichkeiten der Bund – unterhalb der Schwelle einer Grundgesetzänderung – hat, eine bessere Zusammenarbeit der Akteure auf lokaler Ebene zu fördern. Dabei wird zunächst die Ausgangslage skizziert (II.), anschließend werden die Gesetzgebungskompetenz des Bundes (III.) sowie das Durchgriffsverbot (IV.) geprüft und die Möglichkeiten des Bundes dargestellt, sich an der Finanzierung zu beteiligen (V.). In den Schlussfolgerungen werden die Handlungsmöglichkeiten des Bundes zusammengefasst und abgewogen (VI.).

1 NAP-Ausschuss 2025, Seite 1.

2 Die Leistungen zur Teilhabe für junge Menschen mit Behinderungen nach SGB IX werden mit Blick auf die bevorstehende Reform des SGB VIII nicht ausdrücklich behandelt. Mit Wegfall der Schnittstelle ist dieser wichtige Bereich für chancengerechtes Aufwachsen im Sinne einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe unmittelbar miterfasst.

3 Lohse et al. 2017, Seite 18 ff.

4 NAP-Ausschuss 2025, Seite 2.

5 Für Praxisbeispiele aus den Kommunen vergleiche zum Beispiel kinderstark – NRW schafft Chancen. Mit dem folgenden Link gelangen Sie auf die [Internetseite des kinderstark - NRW schafft Chancen](#), Abruf: 15.9.2025.

2 Ausgangslage: Kooperationsgebote für die zentralen Präventionsakteure des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen

Um die Qualität und Verbindlichkeit der Zusammenarbeit der Akteure, die für die Förderung chancengerechten Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen verantwortlich sind, zu erhöhen, kann an verschiedenen Stellen angesetzt werden. Das Gutachten nimmt beispielhaft drei Ansätze in den Blick, die in der Vergangenheit immer wieder als mögliche Stellschrauben für eine bessere kommunale Förderung des Aufwachsens angeführt wurden: die integrierte Bildungs- und Sozialplanung (1.), der Aufbau von Netzwerkstrukturen zur fallübergreifenden Zusammenarbeit (2.) und die einzelfallbezogenen Kooperationspflichten (3.). Diese Instrumente sind im Gesetz bereits verankert, könnten jedoch weiterentwickelt werden, um die Kooperation zwischen den Akteuren weiter zu verbessern. Besonders in den Blick zu nehmen sind dabei die – für das gute Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in besonderem Maß verantwortlichen – Akteure „Kinder- und Jugendhilfe“, „Schule“ und „Gesundheit“.

2.1 Integrierte Bildungs- und Sozialplanung

Damit die Angebote der verschiedenen Akteure im Interesse der Kinder und Jugendlichen effektiv und zielgerichtet ineinandergreifen können, ist eine koordinierte Planung der verschiedenen kommunalen Förderangebote unerlässlich. Unter integrierter Planung wird die **Vernetzung der verschiedenen Fachplanungen** sowie von Politik, Wohlfahrt und Zivilgesellschaft verstanden, um proaktiv und nachhaltig eine Angebotslandschaft in der Kommune zu entwickeln, die die Teilhabechancen für alle Bürgerinnen und Bürger verbessert.⁶ Folgende Regelungen bestehen hierzu bereits:

a) Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil und Sozialverwaltungsverfahren

Das geltende Recht lässt den Kommunen viel Spielraum, ob und wenn ja, wie sie Angebote rund um das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen miteinander verbunden planen. Nach § 1 Abs. 2 SGB I, § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I sind Sozialleistungsträger (unter anderem die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung, Kinder- und Jugendhilfe, Sozialhilfe; siehe §§ 12, 18 ff. SGB I) verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass die „erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig

⁶ G.I.B./Bartling et al. 2019, Seite 5.

und ausreichend zur Verfügung stehen“. Diese Gewährleistungspflicht steht in engem Zusammenhang mit der Gesamtplanungsverantwortung der Sozialleistungsträger gem. § 95 SGB X, nach dem die Sozialleistungsträger Planungen, soweit für die Willensbildung und Durchführung von Aufgaben der anderen von Bedeutung, im Benehmen miteinander abstimmen und gemeinsame örtliche und überörtliche Pläne anstreben sollen.⁷ Als Sollvorschrift eröffnet § 95 SGB X keine freie Entscheidung der Leistungsträger über das Ob der Zusammenarbeit bei der Planung, sondern begründet eine grundsätzliche Verpflichtung, es sei denn, besondere Umstände rechtfertigen eine andere Beurteilung.⁸ Bei Verstößen gegen diese **Abstimmungs-Sollpflicht** ist theoretisch ein Einschreiten der Rechtsaufsicht möglich. Angesichts der wenig konturierten Formulierung, wie die Zusammenarbeit konkret auszugestalten ist, bleibt die Verbindlichkeit der Norm allerdings gering.⁹ Gemeinsame Pläne, sprich eine integrierte Planung, sind zudem nur „anzustreben“; insoweit weist die Norm also einen noch geringeren Verpflichtungsgrad auf.¹⁰

b) Akteurspezifische Fachplanungen

Spezialgesetzlich finden sich – zum Teil konkretere – Vorgaben für die verschiedenen Fachplanungen:

Der **Träger der öffentlichen Jugendhilfe** ist im Rahmen seiner Planungsverantwortung für die Bedarfsermittlung und -planung der in der Kommune erforderlichen Einrichtungen und Dienste nach dem SGB VIII zuständig. Gem. § 80 Abs. 5 SGB VIII soll er darauf hinwirken, „dass die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden und die Planungen insgesamt den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien Rechnung tragen“. Das Zusammenführen der verschiedenen Planungen entspricht dem Querschnittsauftrag der Kinder- und Jugendhilfe gem. § 1 Abs. 3 Nr. 5 SGB VIII:¹¹ Sie ist – neben allen anderen staatlichen Institutionen – auf besondere Weise aufgefordert, sich um „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien“ zu kümmern, wozu auch gehört, auf die Vernetzung von Planungen hinzuwirken.¹² Eine mit anderen Planungen abgestimmte Jugendhilfeplanung findet in der Praxis allerdings – allein schon mit Blick auf die unterschiedliche Ausstattung der Jugendhilfeplanung¹³ – nur begrenzt elaborierte Umsetzung¹⁴ und es fehlt die Aktivierung der anderen Akteure, verbindlich zur Planung beizutragen.

Für die **Schulen** sieht das Landesrecht die Aufgabe der Schulentwicklungsplanung vor, die in vielen Ländern als Pflicht ausgestaltet ist (so etwa § 80 SchulG NRW).

7 LPK-SGB I/Krahmer/Trenk-Hinterberger 2020, § 17 SGB I Rn. 12.

8 JurisPK/Feddern SGB X, Stand: 7.4.2025, § 95 SGB X Rn. 11.

9 Schütze/Engelmann 2020, § 95 SGB X Rn. 7.

10 Schütze/Engelmann 2020, § 95 SGB X Rn. 11.

11 LPK-SGB VIII/Wabnitz 2022, § 80 SGB VIII Rn. 25.

12 Wiesner/Wapler/Wapler 2022, § 1 SGB VIII Rn. 42.

13 Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik 2024, Seite 229.

14 ISA/Andernach et al. 2021, S. 33 ff.

Ziel von Schulentwicklungsplanung ist jedoch vorrangig, ein ausgewogenes schulisches Bildungsangebot in vom Wohnort erreichbarer Nähe nach Möglichkeit zur Verfügung zu stellen.¹⁵ Auch wenn zum Teil – in Form einer Sollpflicht – ausdrücklich eine Abstimmung mit der Jugendhilfeplanung vorgesehen ist (so etwa § 23a SächsSchulG), ist integrierte Bildungs- und Jugendhilfeplanung kein bundesweiter Standard.¹⁶

Der Bereich **öffentliche Gesundheit** ist durch Ländergesundheitsdienstgesetze (ÖGDG, GDG) geprägt, die in der Schwerpunktsetzung und gerade auch in Bezug auf die Vorgaben zur Planung sehr heterogen sind.¹⁷ Zwar sehen viele Landesgesetze durchaus eine Gesundheitsberichterstattung und -planung vor, um auf dieser Grundlage Maßnahmen zur Gesundheitsförderung ergreifen zu können;¹⁸ eine Abstimmung mit anderen (kommunalen) Fachplanungen ist allerdings nicht vorgesehen (vergleiche beispielsweise § 13 HGöGD, § 24 ÖGDG M-V).

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass integrierte Sozial-, Bildungs- und Jugendhilfeplanung in den Kommunen sehr unterschiedlich umgesetzt wird. Um verlässlich bessere Umsetzung zu erfahren, könnte über eine schärfere Konturierung und Harmonisierung der Planungspflichten nachgedacht werden.

2.2 Strukturelle Kooperation

Damit die verschiedenen kommunalen Angebote zur Förderung des guten Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen nahtlos ineinandergreifen, braucht es gelingende Kooperation zwischen den verantwortlichen Akteuren auf struktureller Ebene. Untersucht wird daher im Folgenden, inwieweit nach geltender Rechtslage bereits gesetzliche Pflichten zum Aufbau von Netzwerkstrukturen oder zur strukturellen Kooperation bestehen.

a) Netzwerke Kinderschutz und Frühe Hilfen

Im aktuellen Bundes- und Landesrecht lassen sich Beispiele für eine Pflicht zum Aufbau von (kommunalen) Netzwerken vor allem im Kinderschutz und in den Frühen Hilfen finden. Nach § 3 Abs. 1 KKG (Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz) müssen in den Ländern flächendeckend verbindliche Strukturen der Zusammenarbeit der zuständigen Leistungsträger und Institutionen insbesondere in den Frühen Hilfen und im Kinderschutz aufgebaut werden, um Angebote und Verfahren aufeinander abzustimmen. Verantwortlich für das Netzwerk ist

15 ADD RIP 2025, Seite 6.

16 Vergleiche zum Beispiel Integrierte Bildungs- und Jugendhilfeplanung in Dortmund. Mit dem folgenden Link gelangen Sie auf die [Internetseite der Integrierten Bildungs- und Jugendhilfeplanung Dortmund](#), Abruf: 15.9.2025.

17 Vergleiche Beirat Pakt ÖGD 2024, Seite 4, 8; Müller 2018, Seite 59.

18 Klein 2021, Seite 57.

der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, sofern das Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt, also in aller Regel das Jugendamt (§ 3 Abs. 3 KKG).

Um – neben den Netzwerken Frühe Hilfen – eigenständige Netzwerke Kinderschutz zu etablieren, gibt das Landeskinderschutzgesetz NRW den Jugendämtern auf, eigenständige Netzwerke Kinderschutz zu bilden.¹⁹ Nach § 9 LandeskinderschutzG NRW hat jedes Jugendamt für das Netzwerk Kinderschutz eine Koordinierungsstelle einzurichten, die eine effektive und schnelle Zusammenarbeit bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung sicherzustellen und dazu die potenziell betroffenen Stellen strukturell zu vernetzen hat, unter anderem durch drei Netzwerktreffen im Jahr.

Diese Netzwerke erfassen jedoch „nur“ die Zusammenarbeit in den Frühen Hilfen und im Kinderschutz; eine Netzwerkbildung zur gemeinsamen, breiten Förderung guten Aufwachsens sehen sie nicht vor.

b) Akteurspezifische, strukturelle Kooperationspflichten

Nach § 86 SGB X sind **alle Sozialleistungsträger** verpflichtet, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch eng zusammenzuarbeiten. Hierbei handelt es sich um eine Rechtspflicht und nicht um einen bloßen Programmsatz.²⁰ Gleichzeitig wirken die Sozialleistungsträger in der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen darauf hin, dass sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger beziehungsweise Leistungsempfängerinnen wirksam ergänzen (§ 17 Abs. 3 SGB I).

Diese Kooperationsgebote erweitert § 81 SGB VIII für die Träger der öffentlichen **Jugendhilfe** auf eine Pflicht zur Zusammenarbeit mit allen „anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien auswirkt“, zu denen gerade auch die Schule und das Gesundheitswesen gehören.

Die **Krankenkassen** sind konkret verpflichtet, im Zusammenwirken mit dem Öffentlichen Gesundheitsdienst, mit Leistungen zur Gesundheitsförderung und Prävention in Lebenswelten insbesondere den Aufbau und die Stärkung gesundheitsförderlicher Strukturen zu fördern (§ 20a Abs. 1 S. 2 SGB V). Mit „Lebenswelten“ sind auch Orte des Wohnens, des Lernens und der Freizeitgestaltung erfasst.²¹ In der Kommune übernimmt der **Öffentliche Gesundheitsdienst**, in der Regel angesiedelt bei den Gesundheitsämtern, zentrale Aufgaben der Gesundheitsförderung. In den meisten ÖGDG/GDG der Bundesländer sind Kooperations- oder Koordinationsgebote vorgesehen. Diese sind allerdings in Bezug auf den Verpflichtungs- und Konkretisierungsgrad sehr heterogen ausgestaltet. So verpflichtet zum Beispiel § 7 Abs. 4 S. 2 GDG Bay jedes Gesundheitsamt, „für seinen Zuständigkeitsbereich

19 Landtag NRW Drs. 17/16232, S. 47.

20 Schütze/Schütze 2020, § 86 SGB I Rn. 9.

21 GKV-Spitzenverband 2024, Seite 33.

bis zum 1. Januar 2027 ein sektorenübergreifendes Netzwerk der an Prävention oder Versorgung beteiligten Stellen [zu schaffen]“. Eine konkrete Bezugnahme auf das Jugendamt findet sich beispielsweise in Berlin, wo für die Aufgabenwahrnehmung „insbesondere eine Kooperation mit Geburtskliniken, Kinder- und Frauenärzten und -ärztinnen, Hebammen und Jugendämtern zur Gewährleistung eines effektiven Gesundheits- und Kinderschutzes [erfolgt]“ (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 GDG Bln).

Schulen haben nach den Schulgesetzen der Länder einen umfassenden Bildungs- und Erziehungsauftrag, den sie nur im Zusammenwirken aller an Bildung und Erziehung Beteiligten erfüllen können.²² Viele Landesschulgesetze verpflichten entsprechend die Schulen, sich gegenüber dem Umfeld zu öffnen und mit außerschulischen Einrichtungen zusammenzuarbeiten.²³

Für die **freiwillige kommunale Daseinsvorsorge** (Art. 28 Abs. 2 GG), den Sport oder das Ehrenamt können sich Kooperationspflichten aus einer Satzung, einer Selbstverpflichtung oder im Zusammenhang mit Förderrichtlinien oder Ähnliches ergeben.

In struktureller Hinsicht bestehen demnach weder einheitliche und korrespondierend ausgestaltete strukturelle Kooperationspflichten für die zentralen Präventionsakteure des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen (Jugendhilfe, Schule, Gesundheit) noch gibt es für den Bereich des chancengerechten Aufwachsens verbindliche Netzwerkstrukturen.

Während den Träger der öffentlichen Jugendhilfe (bundesgesetzlich vorgegeben) zumindest eine ausdrückliche Sollverpflichtung trifft, strukturell mit der Schule und dem Gesundheitswesen zusammenzuarbeiten, spiegelt sich diese Pflicht nicht einheitlich und konkret in den Landesschulgesetzen und für das Gesundheitswesen.

Die dargestellten Regelungen können daher als Anregung herangezogen werden, wie die Verbindlichkeit gesetzlicher struktureller Kooperationspflichten erhöht werden könnte. Im Hinblick auf Verbindlichkeit und Konkretisierung geht der Regelungsansatz zu Netzwerken (in den Frühen Hilfen und im Kinderschutz) weiter als die Regelung in § 81 SGB VIII. So werden in den „Netzwerk-Gesetzen“ neben der grundsätzlichen Pflicht zur Etablierung von Netzwerken mit Netzwerkkoordination ganz konkret die einzubindenden Partner und Rahmenbedingungen für das Verfahren bestimmt.

22 Teuber 2004, Seite 61.

23 Vergleiche zum Beispiel § 5 SchulG Bln.

2.3 Einzelfallbezogene Kooperationspflichten

Neben den dargestellten Regelungen zur strukturellen Kooperation sieht das geltende Recht an etlichen Stellen einzelfallbezogene Kooperationsgebote vor, vor allem im SGB VIII (hierzu a), aber auch im Bereich Gesundheit und Schule (b). Deren Effektivität kann auch daran gemessen werden, ob sie den gesamten Hilfeverlauf abdecken, also den Zugang zu notwendigen Förderangeboten, die Leistungsgewährung und -erbringung sowie schließlich gegebenenfalls auch den Übergang in ein anderes System (zum Beispiel den Übergang von der Kita in die Schule).

a) Weitreichende Kooperationsvorgaben im SGB VIII

Im Hinblick auf den Zugang zu Leistungen sind grundsätzlich alle Sozialleistungsträger verpflichtet, über alle sozialen Angelegenheiten nach diesem Gesetzbuch Auskünfte zu erteilen (§ 15 Abs. 1 SGB I). Hilfesuchende sollen also gerade nicht „versäult“, sondern ganzheitlich über Unterstützungsmöglichkeiten beraten werden. Dieser Ansatz des systemübergreifenden Zugangs zu Beratung und Hilfe ist im SGB VIII dezidiert aufgenommen: Das Jugendamt hat bei einer Erstberatung ausdrücklich auch die Leistungen anderer Leistungsträger einzubeziehen (§ 10a Abs. 2 S. 1 Nr. 3 SGB VIII).

Dieser systemübergreifende Ansatz setzt sich auch in der Phase der Leistungsgewährung besonders ausdrücklich im SGB VIII fort: Sofern erforderlich, soll das Jugendamt bei der Hilfeplanung andere öffentliche Stellen, insbesondere andere Sozialleistungsträger, Rehabilitationsträger, die Schule oder die Kinder- und Jugendpsychiatrie, beteiligen (§ 36 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 SGB VIII). In der Begründung zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) ist die jüngste Erweiterung der Vorschrift ausdrücklich mit der Verantwortung des öffentlichen Jugendhilfeträgers begründet worden, bei komplexen Bedarfen von jungen Menschen und ihren Familien die unterschiedlichen Unterstützungsleistungen aufeinander abzustimmen.²⁴ Ein rechtskreisübergreifendes Fallmanagement findet sich ansonsten vor allem für Menschen mit Behinderung (§§ 19 ff. SGB IX) und für pflegebedürftige Menschen (§ 7a SGB XI).

Auch in Bezug auf die Leistungserbringung finden sich im SGB VIII konkrete Vorgaben zur Kooperation im Einzelfall: Tageseinrichtungen für Kinder sowie Träger der Schulsozialarbeit sollen mit den Schulen zusammenarbeiten (§ 22 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 SGB VIII, § 13a S. 2 SGB VIII). Jugendsozialarbeit soll sich mit Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, dem Jobcenter, den Trägern betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung und Träger von Beschäftigungsangeboten abstimmen (§ 13 Abs. 4 SGB VIII).

Außerdem ist ausdrücklich vorgesehen, dass das Jugendamt mit Sozialleistungsträgern oder Rehabilitationsträgern rechtzeitig Vereinbarungen trifft, wenn ein junger Mensch „das System wechselt“ (§ 36b Abs. 1 SGB VIII). Damit soll sichergestellt

²⁴ BT-Drs. 19/26107, Seite 85.

werden, dass Übergänge zwischen den Leistungssystemen reibungsloser funktionieren und junge Menschen bei Beendigung von Jugendhilfeleistungen mit ihren fortbestehenden Bedarfslagen nicht alleingelassen werden.²⁵

b) Gesundheit und Schule: Fokus Kinderschutz

Der Gesundheitsbereich und die Schule kennen eine ausdrückliche Pflicht zur Zusammenarbeit im Einzelfall vor allem im Kontext von Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung (vergleiche § 4 KKG oder zum Beispiel § 85 Abs. 3 SchulG BW). Eine Einbeziehung anderer Akteure in ein konkretes Verfahren, die Leistungsgewährung beziehungsweise zur Erfüllung des Bildungsauftrags, vergleichbar mit §§ 36, 36b SGB VIII, kennen die Schule und der Gesundheitsbereich dagegen nicht. Wohl aber treffen die Landesschulgesetze und die Landeskindertagesstättengesetze für den Übergang Kita–Schule spezifische Regelungen. So sehen beispielsweise § 4 Abs. 2 KiTaG RP und spiegelbildlich § 19 SchulG RP vor, dass die Tageseinrichtungen und Grundschulen zur Information und Abstimmung ihrer jeweiligen Bildungskonzepte im Hinblick auf den Übergang zusammenarbeiten, wozu auch gehört, geeignete Kooperationsformen wie Arbeitsgemeinschaften, gegenseitige Hospitationen und gemeinsame Fortbildungen zu vereinbaren.²⁶

Im Hinblick auf einzelfallbezogene Kooperation lässt sich festhalten, dass durchaus gesetzliche Kooperationsgebote für zentrale Akteure in der Förderung des Aufwachsens junger Menschen, insbesondere die Kinder- und Jugendhilfe (einschließlich Kita), Schule und Gesundheit, existieren, diese aber – jenseits des Kinderschutzes – (noch) nicht ausreichend verbindlich, konkret und wechselseitig ausgestaltet sind. Vor diesem Hintergrund wird schon lange im Kontext von Präventionsketten gefordert, bestehende Kooperationsgebote in Einzelfällen verbindlicher und stärker wechselseitig ausgerichtet weiterzuentwickeln.²⁷ Nur so könne sichergestellt werden, dass die für eine effektive Förderung des guten Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen erforderliche Kooperation nicht ins Belieben der einzelnen Akteure beziehungsweise in Abhängigkeit von verfügbaren Ressourcen gestellt wird.

25 BT-Drs. 19/26107, Seite 87 f.; Wiesner/Wapler/Gallep 2022, § 36b SGB VIII Rn. 1; FK-SGB VIII/Schönecker 2022, § 36b SGB VIII Rn. 1.

26 Der Fokus des Gutachtens liegt auf dem Übergang Kita–Schule. Zum Übergang Schule–Beruf vergleiche ausführlich Schulze-Böing 2023, Seite 71.

27 Hierzu zuletzt Meysen et al. 2024, Seite 29 ff.

3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Kompetenz zur Gesetzgebung liegt bei den Ländern, sofern diese nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen ist (Art. 70 GG). Der Bund kann in den oben skizzierten Regelungsbereichen mit Bundesrecht also gesetzgeberisch tätig werden, wenn diese einem der Kompetenztitel im Grundgesetz unterfallen. Unterschieden wird zwischen ausschließlicher oder konkurrierender Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 73, 74 GG) (hierzu 1.). Bei konkurrierender Gesetzgebung im Bereich der öffentlichen Fürsorge kann der Bund nur bei entsprechender Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG oder bei einer Modifikation bestehenden Bundesrechts tätig werden (2.).

3.1 Kompetenztitel

In Betracht kommt insbesondere der Kompetenztitel „öffentliche Fürsorge“ aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Aber auch die Bereiche Gesundheit und Bildung könnten tangiert sein.

a) Öffentliche Fürsorge

Einschlägig für die Förderung des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen ist der Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, auf den unter anderem die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gestützt wird.²⁸ Nach dem BVerfG ist „der Begriff der öffentlichen Fürsorge [...] nicht eng auszulegen [...]. Er setzt voraus, dass eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit besteht, auf die der Gesetzgeber reagiert. Dabei genügt es, wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute [...] – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen [...] einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt“²⁹. In Abgrenzung zur allgemeinen Daseinsvorsorge, die der Kompetenz der Länder unterliegt, wird für präventive Angebote, Maßnahmen und Infrastruktur gefordert, dass sie sich auf eine Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit beziehen und letztlich der Vermeidung einer Bedarfssituation dienen.³⁰

Die Förderung chancengerechter Teilhabe durch die Einführung einer Pflicht zur koordinierten Planung und den Aus- und Aufbau von Netzwerkstrukturen und Kooperationspflichten knüpft auf organisatorisch-struktureller Ebene an bestehende staatliche Schutzmaßnahmen und Leistungsangebote für Kinder und Jugendliche

28 FK-SGB VIII/Meysen et al. 2025, Einl. Rn. 32.

29 BVerfG 21.7.2015 – 1 BvF 2/13; 28.5.1993 – 2 BvF 2/90; 10.3.1998 – 1 BvR 178/97; 24.10.2002 – 2 BvF 1/01.

30 Dürig et al./Uhle 2024, Art. 74 GG Rn. 181; von Münch/Kunig/Broemel 2021, Art. 74 GG Rn. 27; Janda 2021, Seite 77.

und ihre Familien an. Sie dient der Abwehr potenzieller Belastungen und Notlagen, mithin der Vermeidung von Bedarfslagen, die während Kindheit, Jugend und jungem Erwachsenenalter, aber häufig auch im weiteren Lebensweg unter anderem Sozialleistungen auslösen. Der Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge ist somit einschlägig.³¹

In die Planung sowie die Netzwerk- und Kooperationsstrukturen zur Förderung einer chancengerechten Teilhabe von Kindern und Jugendlichen sind allerdings auch Akteure beispielsweise aus dem Gesundheitswesen (hierzu b) sowie den Schulen (hierzu c) einzubeziehen, für die gleichzeitig eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder tangiert sein könnte.

b) Gesundheit

Zentrale Akteure im Gesundheitswesen sind die gesetzlichen Krankenkassen sowie der Öffentliche Gesundheitsdienst. Das Recht der Sozialversicherung unterfällt dem Titel der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Im Hinblick auf Sozialversicherungsträger kann dem Bund eine Länderkompetenz also nicht entgegeng gehalten werden, sofern die Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind (hierzu unter 2.). Den Einbezug der gesetzlichen Krankenkassen in Netzwerkstrukturen beziehungsweise Präventionsketten kann der Bund demnach gesetzlich regeln.³² Gleiches gilt im Übrigen für den Einbezug der Bundesagentur für Arbeit als Sozialversicherungsträger.³³ Die Gesetzgebungskompetenz für den Öffentlichen Gesundheitsdienst liegt hingegen mangels Zuweisung einer ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz an den Bund bei den Ländern (siehe aber unten d zum Abstellen auf den Schwerpunkt der Regelung).

c) Bildung

Schulische Bildung fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Im Bereich der Kindertagesbetreuung geht das BVerfG davon aus, dass auch bei Vorliegen eines „Bildungsbezugs“ eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestehen kann, wenn der Schwerpunkt (hierzu eingehend unten d) im Bereich der Fürsorge liegt und der Bildungsauftrag dahinter zurücktrete. So geht das BVerfG davon aus, dass der Bund Regelungen im Bereich der Kindertagesbetreuung treffen darf, weil die „fürsorgerischen und bildungsbezogenen Aufgaben des Kindergartens derart untrennbar miteinander verbunden [sind], daß eine Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenz anhand dieser Aspekte aus sachlichen Gründen nicht in Betracht kommt“³⁴.

31 Bejahend im Hinblick auf integrierte Präventionsketten, Janda 2021, Seite 77.

32 Janda 2021, Seite 81.

33 Ebenda.

34 BVerfG 10.3.1998 – 1 BvR 178/97.

d) Schwerpunkt und Sachzusammenhang

Trotz der in den Bereichen Schule und Gesundheit teilweise ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht gegebenenfalls die Möglichkeit, eine Bundesgesetzgebungskompetenz für Kooperationsregelungen anzunehmen. Die Regelungsgegenstände der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gerade im Bereich der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG weisen vielfältige Überschneidungen und Mehrfachbezüge zu anderen Regelungs- und Lebensbereichen sowie Tätigkeitsfeldern auf. Der Bund ist daher nicht gezwungen, auf sämtliche Regelungen zu verzichten, die in irgendeiner Weise Bezug zu Regelungsbereichen in ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder aufweisen. BVerfG und Literatur betonen, dass in erster Linie der Gegenstand der Regelung und sein überwiegender Sachzusammenhang³⁵ beziehungsweise Schwerpunkt³⁶ zu erfassen sei und nicht die adressierten Akteure.³⁷

Hier zielen etwaig beabsichtigte Regelungen auf ein chancengerechtes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem familiären Hintergrund und ihrem Wohnort. Dies ist ein übergreifender Regelungsgegenstand, der zweifelsfrei in den Bereich der „öffentlichen Fürsorge“ fällt (siehe oben a). Es stellt sich daher die Frage nach dem Schwerpunkt:

- **Integrierte Sozial- und Bildungsplanung** ist im Kern sektorenübergreifend und funktioniert nur, wenn die relevanten Akteure mitwirken. Hier liegt der Schwerpunkt gerade nicht auf schulischer Bildung oder der Gesundheit, sondern sind dies nur zwei von einer Vielzahl von Faktoren, die in die Planung einfließen sollen. Der Schwerpunkt liegt im chancengerechten Aufwachsen mit einer ganzheitlichen Betrachtung der Lebenswelt und der Entwicklung der jungen Menschen, also im Bereich der „öffentlichen Fürsorge“.
- **Fallübergreifende Kooperation in lokalen Netzwerken** – auch unter der Überschrift chancengerechten Aufwachsens – lebt davon, dass sie Akteure aus unterschiedlichsten Arbeitsfeldern und Kontexten und damit auch Regelungsbereichen einbezieht. Der Sachzusammenhang und Regelungsschwerpunkt sind daher inhaltlich zu bestimmen. Sie richten sich nicht nach den Tätigkeitsfeldern der Akteure, die zur Teilnahme aufgefordert oder verpflichtet werden, denn alle Teilnehmenden bringen ihre Expertise und ihre Kontexte im Interesse des übergeordneten Ziels und damit Regelungsgegenstands „öffentliche Fürsorge“ ein.
- **Fallbezogene Kooperation** bezieht sich auf einzelne Kinder und Jugendliche. Die Verwirklichung chancengerechten Aufwachsens braucht das Zusammenwirken mehrerer Akteure. Dies verbindlich zu koordinieren, liegt

35 Schmidt-Bleibtreu et al./Sannwald 2014, Art. 74 GG Rn. 79.

36 BVerfG 10.3.1998 – 1 BvR 178/97; BK-GG/Axer 2014, Art. 74 GG Rn. 33; Höfling/Rixen 2007, Seite 1 (Seite 13 ff.).

37 BVerfG 12.3.2008 – 2 BvF 4/30; 24.10.2002 – 2 BvF 1/01; 19.11.2021 – 1 BvR 971/21; 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 unter anderem; 14.1.2015 – 1 BvR 931/12; 24.7.1962 – 2 BvF 4/61.

quer zu den rein bildungs- oder gesundheitsbezogenen Regelungsgegenständen und hat seinen Schwerpunkt gerade nicht in dem einen oder anderen Regelungsbereich. Auch hier bildet die „öffentliche Fürsorge“ das Dach.

Der Bund darf daher auch die Gesundheitsdienste in Planung, Netzwerke und Kooperation einbeziehen, weil die bloße Verpflichtung hierzu schwerpunktmäßig unter dem Dach der Fürsorge stattfindet. Für den Öffentlichen Gesundheitsdienst geht damit mangels Einführung eines neuen Aufgabenbereichs keine entsprechende Erweiterung oder Entziehung von Zuständigkeitsbereichen einher.³⁸ Die übergreifenden Aktivitäten haben nicht primär die gesundheitliche Vorsorge zum Ziel, sondern schwerpunktmäßig die Verbesserung einer chancengerechten Teilhabe von Kindern und Jugendlichen. Zu dieser trägt auch der Öffentliche Gesundheitsdienst bei. Die Gesetzgebungsbefugnis der Länder wird durch Einbeziehung der Öffentlichen Gesundheitsdienste nicht beeinträchtigt.

Bei den Schulen gilt vergleichbar, dass übergeordnetes Ziel das chancengerechte Aufwachsen junger Menschen ist und die Regelungsgegenstände allenfalls mittelbar dem Zweck der Bildung dienen. Der Schwerpunkt liegt auf der Koordination mit anderen Bereichen zur Verbesserung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen durch Planung, Vernetzung und Kooperation.³⁹

Der Bund hat somit für die integrierte Sozial- und Bildungsplanung sowie die fallübergreifende und fallbezogene Kooperation eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Er darf mithin grundsätzlich bundeseinheitliche Regelungen schaffen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Bund nur einen Rahmen vorgibt und konkretisierende Regelungen den Ländern überlässt und/oder der örtlichen Ebene Aufgaben der Ausgestaltung gibt bei der integrierten Sozial- und Bildungsplanung, oder bei den Fragen, wer die Schulen oder den Öffentlichen Gesundheitsdienst in Netzwerken vertritt beziehungsweise was sich aus der Einzelfallkooperation für Schule und Öffentlichen Gesundheitsdienst für weitergehende Pflichten ergeben.

3.2 Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG)

Von seinem konkurrierenden Gesetzgebungsrecht im Bereich der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) darf der Bund nur Gebrauch machen, wenn und

38 Janda 2021, Seite 82.

39 Ebenda.

soweit eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist. Art. 72 Abs. 2 GG nennt drei exklusive Gründe, auf die der Bund eine Erforderlichkeit stützen kann:

- Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse;
- Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse;
- Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse.

Im Folgenden wird zunächst geprüft, ob die Schwellen der Erforderlichkeit bei den vorliegenden Regelungsgegenständen überschritten sind (hierzu a) oder ob der Bund die Regelungskompetenz hat, weil er lediglich bestehendes Bundesrecht modifiziert (b).

a) Gleichwertige Lebensverhältnisse, Rechts- und Wirtschaftseinheit

Zum Zweck der **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** ist eine Bundesregelung nach der Rechtsprechung des BVerfG dann erforderlich, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“⁴⁰. Damit errichtet die Erforderlichkeitsklausel in der Auslegung des BVerfG eine substanzielle Hürde für den Bundesgesetzgeber.⁴¹ Dies ist gleichbedeutend mit der Ablehnung eines Leitbilds von weitestgehender oder gar allumfassender Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse⁴² und Hinwendung zu mehr föderativem Wettbewerb.⁴³ So reicht die bloße Verbesserung der Lebensverhältnisse durch eine bundesgesetzliche Regelung nicht aus. Es muss sich vielmehr abzeichnen, dass einzelne Landesregelungen zu einer Benachteiligung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner führen, die mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbar ist, und dass sich daraus eine deutliche Schlechterstellung im Vergleich zu Einwohnerinnen und Einwohnern anderer Länder ergibt.⁴⁴ Unbenommen lassen sich für Kinder und Jugendliche regional deutlich unterschiedliche Bedingungen des Aufwachsens und damit Chancen feststellen.⁴⁵ Die Teilhabechancen von jungen Menschen sind in Deutschland unterschiedlich verteilt. Ob dieser Befund ausreicht, um das Erreichen der hohen Schwelle zu rechtfertigen, die das BVerfG für die Erforderlichkeit konkurrierender Gesetzgebung im Bereich der öffentlichen Fürsorge zu Art. 72 Abs. 2 GG aufgestellt hat, lässt sich nicht abschließend prognostizieren. Anlass für Politikgestaltung, rechtliche Rahmung und Ressourcenallokation besteht; die Schwelle des BVerfG ist allerdings hoch gesteckt.

Die zweite Alternative, die **Wahrung der Rechtseinheit** im gesamtstaatlichen Interesse, bezweckt die Vermeidung einer „Rechtszersplitterung mit problematischen

40 BVerfG 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 Rn. 67; siehe auch BVerfG 26.1.2005 – 2 BvF 1/03.

41 Dreier/Wittrek 2015, Art. 72 GG Rn. 22.

42 Sachs/Degenhart 2024, Art. 72 GG Rn. 15; von Mangoldt et al./Oeter 2010, Art. 72 GG Rn. 98.

43 Hömig et al./von Knobloch/Stephan 2025, Art. 72 GG Rn. 3.

44 BVerfG 26.1.2005 – 2 BvF 1/03.

45 Siehe etwa Funcke/Menne 2023; BMFSFJ 2023.

Folgen [...], die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann⁴⁶ und die „erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr erzeugt“⁴⁷. Die Gesetzgebungskompetenz für das Bundeskinderschutzgesetz wurde auch auf die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit gestützt: „Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene würde hier zu einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen für den Schutz von Kindern und Jugendlichen führen. Eine unterschiedliche rechtliche Behandlung desselben Lebenssachverhalts in den Ländern würde insbesondere bei der häufig auch länderüberschreitenden Kooperation in Kinderschutzfällen von Jugendämtern, Gerichten und Angehörigen von Berufen, die in Kontakt zu Kindern stehen, zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen.“⁴⁸ Hier ging es allerdings um die sensible Schnittstelle der Informationsweitergabe an das Jugendamt als für den Kinderschutz hauptverantwortliche Behörde, bei welcher in der Praxis bei Unklarheiten erhebliche Rechtsunsicherheit entstehen kann, die dem Schutz von Kindern und Jugendlichen abträglich ist.⁴⁹ Ähnliche Erwägungen in Bezug auf die Zusammenarbeit bei der Förderung chancengerechten Aufwachsens sind nicht ersichtlich.

Eine bundesgesetzliche Regelung zur **Wahrung der Wirtschaftseinheit** im gesamtstaatlichen Interesse erfordert, dass „Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen“⁵⁰. Wenn junge Menschen aufgrund von Barrieren und Benachteiligungen ihre Potenziale nicht ausschöpfen, hat dies auch Auswirkungen auf ihre spätere Berufskarriere und somit mittelbare Effekte für die Wirtschaft.⁵¹ Die Nachteile der betroffenen jungen Menschen haben negative Effekte für den Arbeitsmarkt. Da die Potenziale der jungen Menschen bei ihren Beiträgen zum Wirtschaftsleben (Produktionsfaktor Humankapital) mangels Investitionen in ein chancengerechtes Aufwachsen nicht ausgeschöpft werden, geht dem Wirtschaftsstandort Expertise und Kompetenz verloren. Nachteile für die Gesamtwirtschaft lassen sich daher herleiten. Ob das BVerfG insoweit die Schwelle für die Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG als überschritten ansehen würde, lässt sich nicht abschließend antizipieren.⁵²

46 BVerfG 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 Rn. 328.

47 BVerfG 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 Rn. 329.

48 BT-Drs. 17/6256, Seite 16.

49 BT-Drs. 17/6256, Seite 19 f.; Meysen/Eschelbach 2012 Rn. 87 ff.

50 BVerfG 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 Rn. 331.

51 Koçak et al. 2022, Seite 1004; Bryce et al. 2023, Seite 72.

52 Insgesamt verhalten Janda 2021, Seite 75 bis 91.

Der Bund darf von seiner hier einschlägigen konkurrierenden Kompetenz im Bereich der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) Gebrauch machen, wenn dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder im gesamtstaatlichen Interesse zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich ist (Art. 72 Abs. 2 GG). Das BVerfG hat hier hohe Schwellen gesetzt. Diese dürften zur Wahrung der Rechtseinheit nicht gegeben sein. Entsprechende Bundesregelungen zur Kooperation dienen zwar der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse; es wäre allerdings eine deutliche Schlechterstellung aufgrund der fehlenden Regelungen zu begründen. Wegen der erheblichen Auswirkungen von Chancenungerechtigkeit auf den Wirtschaftsstandort dürfte eine Erforderlichkeit zur Wahrung der Wirtschaftseinheit begründbar sein.

b) Modifikation oder grundlegende Neuregelung

Die Erforderlichkeitsklausel erfasst nicht alle Gesetzesänderungen. Würden bei der Anpassung des geltenden Rechts an andere Gesetze oder die Gesellschaftsentwicklungen stets die hohen Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG gelegt, würde dies zu einem Gesetzesstillstand in den in der Norm genannten Bereichen führen. Daher bleiben Änderungen, bei denen es sich lediglich um Modifizierungen und nicht um grundlegende Neukonzeptionen handelt, uneingeschränkt zulässig. Dies leitet sich implizit aus der Übergangsvorschrift des Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG ab.⁵³

Will der Bund einen neuen Regelungsbereich zum Themenfeld des chancengerechten Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen schaffen, handelt es sich bei der Gesetzgebung um eine grundlegende Neuregelung, sodass die Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG zu begründen wäre (siehe oben a). Allerdings ist das chancengerechte Aufwachsen bereits in der Zielbestimmung des § 1 SGB VIII angelegt. Somit lassen sich auch Gestaltungsoptionen wählen, bei denen der Bundesgesetzgeber lediglich das bestehende Recht modifiziert, also weiter konkretisiert, kontextualisiert und weiterentwickelt.⁵⁴

- Die **integrierte Sozial- und Bildungsplanung** ist bereits in der Jugendhilfeplanung angelegt (§ 80 Abs. 5 SGB VIII). Wollte der Bundesgesetzgeber die Verbindlichkeit der integrierten Planung für den öffentlichen Träger der Jugendhilfe erhöhen, würde es sich nicht um eine Neukonzeption, sondern lediglich um eine Modifizierung von Bundesrecht unter dem Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG handeln. Sofern eine Verpflichtung anderer Akteure, an der Planung mitzuwirken,

53 BVerfG 26.1.2005 – 2 BvF 1/03; 27.7.2004 – 2 BvF 2/02; 9.6.2004 – 1 BvR 636/02; 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01; eingehende Erläuterungen hierzu anhand von konkreten Regelungsbeispielen zum SGB VIII siehe Meysen 2005.

54 Siehe mit Bezugnahme auf das Durchgriffsverbot auch Janda 2021, Seite 105 f.

eingeführt werden soll, wäre je nach Standort, Schwerpunkt und Gesamtkontext der Regelung sorgfältig zu prüfen, ob die Schwelle zu einer Neuregelung überschritten wird.

- Auch die **fallübergreifende Kooperation und Netzwerkarbeit** ist bundesgesetzlich bereits angelegt, am konkretesten in § 81 SGB VIII und § 3 KKG, die Träger der Jugendhilfe zur strukturellen Zusammenarbeit mit anderen Akteuren beziehungsweise zum Aufbau von Kinderschutz-Netzwerken verpflichtet. In beiden Vorschriften werden keine originären eigenen Aufgaben des Jugendhilfeträgers beziehungsweise der einzubindenden Akteure normiert, sondern die Aufgabe der fallübergreifenden Kooperation. Diese Ansatzpunkte könnte der Bundesgesetzgeber aufgreifen, die Zielrichtung und die Ausgestaltung der Zusammenarbeit konkretisieren sowie korrelierende Mitwirkungspflichten normieren. Er würde dabei bestehendes Bundesrecht modifizieren und keine grundlegende Neukonzeption eines Regelungsbereichs schaffen.
- Die **einzelfallbezogene Kooperation** ist ebenfalls an mehreren Stellen bundesgesetzlich im SGB VIII und KKG bereits vorgegeben (siehe oben). Die Vielfalt der Einzelregelungen und Themenbereiche ließe sich unter eine allgemein formulierte, übergreifende Kooperationsaufgabe zusammenfassen. Es könnten weitere Zusammenarbeitsaufgaben normiert und die weiteren Akteure außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe zur Mitwirkung verpflichtet werden, ohne dass von einer Neukonzeption auszugehen wäre. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes scheitert auch hier nicht von vornherein an der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG.

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) lässt sich demnach im Lichte der bereits bestehenden, allgemein gehaltenen und in der Praxis nur unzuverlässig beachteten Regelungen auf eine Modifikation bestehenden Bundesrechts gründen. Eine Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG ist dann nicht vorausgesetzt.

4 Durchgriffsverbot

Verpflichtet der Bund die Länder beziehungsweise einen bestimmten öffentlichen Träger zu einer integrierten Sozial- und Bildungsplanung beziehungsweise zum Aufbau von Netzwerkstrukturen, könnte das sogenannte Durchgriffsverbot tangiert sein.

Bundesgesetze werden durch die Länder als eigene Angelegenheiten ausgeführt, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (Art. 83 GG). Macht der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch (siehe III.), liegt der Vollzug des Bundesgesetzes also im Aufgaben- und Verantwortungsbereich der Länder. Eine direkte Aufgabenzuweisung des Bundes an Kommunen ist seit der Föderalismusreform I ausgeschlossen (sogenanntes Durchgriffsverbot, Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG).⁵⁵ Um eine Zuweisung von Aufgaben handelt es sich dann, wenn ein Bundesgesetz für eine bestimmte Aufgabe die sachliche Zuständigkeit der Kommunen bestimmt.⁵⁶

Das Durchgriffsverbot ist nach der Rechtsprechung des BVerfG weit auszulegen.⁵⁷ So fällt nicht jede Änderung materiellen Rechts darunter, sondern nur die Zuweisung neuer Aufgaben sowie die „funktional äquivalente Erweiterung“ bereits zugewiesener Aufgaben.⁵⁸ Letzteres ist bei Schaffung neuer oder Erweiterung bestehender Leistungstatbestände der Fall, ebenso bei der Auferlegung neuer Berichts-, Informations- oder Organisationspflichten.⁵⁹ Entscheidend soll nach dem BVerfG sein, ob mit der Aufgabenzuweisung mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen verbunden sind oder ob es sich lediglich um geringe Auswirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen handelt.⁶⁰ Regelungen zur Art und Weise der Erledigung bereits bestehender Aufgaben werden durch Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG nicht verboten.⁶¹

Um das Durchgriffsverbot zu umgehen, schlägt Janda eine Grundgesetzänderung vor, die es Bund, Ländern und Kommunen ermöglichen würde, analog Art. 91e Abs. 3 GG **gemeinsame Präventionsagenturen** zu schaffen, die alle relevanten Rechtsbereiche und Zuständigkeiten entlang der Biografie von Kindern und Jugendlichen koordinieren und vom Bund finanziert werden.⁶² Eine Grundgesetzänderung ist allerdings hochschwierig; außerdem müssten mit den Präventionsagenturen als gemeinsamen Einrichtungen komplett neue Strukturen geschaffen werden.

55 BT-Drs. 16/813, Seite 15.

56 Janda 2021, Seite 102 mwN.

57 BVerfG 7.7.2020 – 2 BvR 696/12.

58 Ebenda.

59 Ebenda.

60 Ebenda; siehe auch Janda 2021, Seite 105 (im Hinblick auf den Aufbau von Präventionsketten).

61 BVerfG 8.9.2016 – 10 CN 1.15.

62 Janda 2021, Seite 115 ff.

Zu überlegen ist deshalb, ob die Kommunen auch auf anderem Weg zu einem Aufbau von Netzwerken verpflichtet werden können und wie dabei idealerweise an bestehende Strukturen angedockt werden könnte.

Leichter zum Ziel führen dürfte eine Differenzierung: Weist der Bund einzelnen (Sozialleistungs-)Trägern Aufgaben zu und wird erst durch Landesrecht bestimmt, wer zuständiger Träger ist (zum Beispiel in der Jugendhilfe [§ 69 SGB VIII] und in der Eingliederungshilfe [§ 94 SGB IX], anders in der Sozialhilfe [§ 3 Abs. 2 SGB II] und bei bestimmten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende [§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II]), handelt es sich nicht um eine unmittelbare Aufgabenzuweisung an die Kommune.⁶³ Der Bund kann demnach den entsprechenden Sozialleistungsträgern Aufgaben auferlegen und sie insbesondere zur integrierten Sozialplanung verpflichten oder sie in Netzwerk- und Kooperationsstrukturen einbinden, ohne dass das Durchgriffsverbot tangiert wäre.

Solange nicht die Kommunen unmittelbar, sondern einzelne Träger verpflichtet werden, die durch Landesrecht bestimmt werden, steht dem das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG nicht entgegen.
--

⁶³ Vergleiche hierzu Deutscher Bundestag 2010, Seite 9; Janda 2021, Seite 105.

5 Finanzierung

Nachdem sich also für Maßnahmen zur Stärkung der Kooperation bei der Förderung des chancengerechten Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes begründen lässt und auch das Durchgriffsverbot nicht zwangsläufig entgegensteht, stellt sich die Frage, ob der Bund die Ausführung entsprechender Gesetze durch die Länder finanziell unterstützen darf.

5.1 Konnexitätsprinzip

Die „Ausgabenzuständigkeit“ folgt grundsätzlich der „Aufgabenzuständigkeit“⁶⁴: Führen die Länder ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit aus (Art. 83 GG), obliegt ihnen auch die Finanzierungsverantwortung (Konnexitätsprinzip; Art. 104a Abs. 1 GG).⁶⁵ Es bestehen ein Finanzierungsrecht und eine Finanzierungspflicht der Länder.⁶⁶ Nur wenn die Länder – hier nicht einschlägig – im Auftrag des Bundes handeln, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben (Art. 104a Abs. 2 GG).

Eine Finanzierungsbeteiligung des Bundes im Bereich der Aufgabenzuständigkeit der Länder muss das Grundgesetz daher explizit zulassen. Jenseits dessen ist es dem Bund in Wahrnehmung seiner Anregungskompetenz nur möglich, insbesondere über Modellprojekte die Weiterentwicklung eines Themenbereichs zu fördern.⁶⁷

5.2 Wirtschaftliche Finanzhilfen (Art. 104b GG)

Eine Möglichkeit der Finanzierungsbeteiligung eröffnet zunächst Art. 104b GG. Dieser lässt Finanzhilfen an die Länder zu, sofern dem Bund eine Gesetzgebungsbefugnis zusteht (dazu III.) und es sich um besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden handelt, die zu einem der drei in der Vorschrift genannten Zwecke erforderlich sind: 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Dabei wird das Ziel der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums weit ausgelegt, sodass im Ergebnis „jede ökonomisch vertretbare Sachinvestition“ als „wachstumsfördernd an-

⁶⁴ Wieland 2016, Seite 6.

⁶⁵ Janda 2021, Seite 136.

⁶⁶ Jarass/Pieroth/Kment 2024, Art. 104a GG Rn. 5.

⁶⁷ Vergleiche etwa BMBFSFJ 2025, Seite 5.

gesehen werden“ können soll. Förderfähig sind über Art. 104b GG nur Sachinvestitionen, keine konsumtiven Ausgaben wie Personal- oder Betriebskosten.⁶⁸ Außerdem können Finanzhilfen nur befristet und degressiv in abnehmenden Jahresbeträgen gewährt werden (Art. 104b Abs. 2 S. 2 und 3 GG).

Zwar kann die Förderung chancengerechter Aufwachsensbedingungen für Kinder mit Blick auf die beruflichen Chancen durchaus in einen wirtschafts- oder wachstumsorientierten Zusammenhang gestellt werden. Aber eine Heranziehung des Art. 104b GG als Grundlage für entsprechende Maßnahmen erscheint – anders als etwa beim Ausbau von Angeboten der Kindertagesbetreuung⁶⁹ – mit Blick auf die Mittelbarkeit der Effekte nicht direkt auf der Hand zu liegen.

5.3 Finanzhilfen für kommunale Bildungsinfrastruktur (Art. 104c GG)

In Betracht kommt eine Finanzhilfe gem. Art. 104c GG. Auf dieser Grundlage kann der Bund den Ländern für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur Gelder zukommen lassen.

Der Begriff der kommunalen Bildungsstruktur umfasst nach der Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes im Jahr 2019 „die bildungsbezogenen Einrichtungen der kommunalen Ebene. Dies sind allgemein- und berufsbildende Schulen sowie Kinderbetreuungseinrichtungen, die einen öffentlichen Bildungsauftrag auf kommunaler Ebene wahrnehmen, einschließlich derer in freier Trägerschaft, soweit sie die öffentlichen Einrichtungen der kommunalen Bildungsinfrastruktur ersetzen (insbesondere Ersatzschulen)“⁷⁰. „Gesamtstaatlich bedeutsam“ sind Investitionen, die für eine strukturelle und überregionale Weiterentwicklung für den gesamten Bildungsstandort Deutschland erforderlich sind, aber von den Ländern und Schulträgern nicht allein finanziert werden können.⁷¹

Grundsätzlich gelten als Investitionen im Sinne des Art. 104c S. 1 GG nur Investitionen in Sachanlagen wie Gebäudesanierungen oder eine Verbesserung der IT-Ausstattung, nicht dagegen Finanzinvestitionen⁷² oder Dienstleistungen direkt „am“ Kind oder Jugendlichen. Neben Finanzhilfen für Investitionen ermöglicht die Vorschrift ihrem Wortlaut nach jedoch auch Finanzhilfen für „besondere, mit diesen [Investitionen] unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände)“. Die besonderen Ausgaben müssen für besondere

68 Sachs/Siekmann 2024, Art. 104b GG Rn. 14; Janda 2021, Seite 143.

69 Vergleiche etwa das Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 22.12.2014, BGBl. 2014 I, 2411.

70 BT-Drs. 19/3440, Seite 10.

71 Ebenda.

72 Deutscher Bundestag 2024, Seite 10 mit Verweis auf BT-Drs. 19/3440.

nicht investive Maßnahmen anfallen, die zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich sind.⁷³ Dies können beispielsweise der Aufbau einer Systemadministration und die Schulung des pädagogischen Personals bei Investitionen in die digitale Bildungsinfrastruktur sein.⁷⁴

Aus der jüngeren Vergangenheit lassen sich einige Beispiele für Finanzhilfen des Bundes auf Grundlage von Art. 104c GG anführen: So ist der von Bund und Ländern gemeinsame „DigitalPakt Schule“ (2019 bis 2024)⁷⁵ ebenso wie der sich anschließende „Digitalpakt 2.0“ über Art. 104c GG finanziert.⁷⁶

Auch der Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter wird über ein Sondervermögen zur Gewährung von Finanzhilfen an die Länder gem. Art. 104c GG unterstützt. Hier stellt der Bund bis zu 3,5 Milliarden Euro zum investiven Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote zur Verfügung (§§ 2, 4 GaFöG). Argumentiert wird, dass der Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter zum einen zur Förderung der Bildungs- und Teilhabechancen für Kinder und zum anderen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie erforderlich sei.⁷⁷

Ein weiteres, ganz aktuelles Beispiel für eine Förderung über Art. 104c GG ist das Startchancen-Programm der Bundesregierung, das basierend auf drei Säulen durch Förderung von etwa 4.000 Schulen den Bildungserfolg von der sozialen Herkunft entkoppeln und für mehr Chancengerechtigkeit sorgen soll.⁷⁸ Die erste Säule umfasst dabei die Förderung eines Investitionsprogramms für eine zeitgemäße und förderliche Lernumgebung (Ziff. A. II. 3. der Bund-Länder-Vereinbarung zur Umsetzung des Startchancen-Programms⁷⁹). Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen nach Art. 104c GG in Höhe von bis zu 400 Millionen Euro jährlich zur Umsetzung der in § 2 der Verwaltungsvereinbarung⁸⁰ aufgelisteten Maßnahmen (zum Beispiel

73 BT-Drs. 19/6144, Seite 16.

74 BMF 2019, Seite 31.

75 Bundesrepublik Deutschland (Bund)/Länder 2019.

76 2. Bildungsministerkonferenz am 13.12.2024, Ziff. IV.

77 Vergleiche BT-Drs. 19/17294, Seite 7.

78 Näheres dazu finden Sie auf der [Internetseite des Startchancen-Programms Bochum](#), Abruf: 15.9.2025.

79 Mit dem folgenden Link gelangen Sie auf die [Internetseite des Startchancen-Programms vom Bundesministerium für Bildung und Forschung](#), Abruf: 15.9.2025.

80 Mit dem folgenden Link gelangen Sie auf die [Internetseite des Startchancen-Programms vom Bundesministerium für Bildung und Forschung](#), Abruf: 15.9.2025.

Neubau-, Umbau-, Erweiterungs- und Modernisierungsmaßnahmen von Schulgebäuden und -anlagen sowie Investitionen in Ausstattung wie Mobiliar, Werkstätten oder Sportmöglichkeiten).

Von diesen Beispielen ausgehend lässt sich festhalten, dass über Art. 104c GG jedenfalls solche Elemente der Zusammenarbeit gefördert werden können, die sich als Investitionen in den Ausbau der kommunalen Bildungsinfrastruktur oder als unmittelbar mit ihr verbundene Ausgaben beschreiben lassen. In der Tendenz könnten dies eher Investitionen in Strukturen zur Förderung eines guten Übergangs von der Kita in die Schule sein oder von Schule in Ausbildung/Studium beziehungsweise von Ausbildung/Studium ins Berufsleben (beispielsweise Digitalisierung der Übergangsprozesse, entsprechende IT-Programme, Qualifizierung des Personals zur besseren Zusammenarbeit im Übergang). Eine Finanzierung eines dauerhaft und breit angelegten, allgemeinen Netzwerks zur Förderung chancengerechten Aufwachsens über diesen Finanzierungsweg ist dagegen ausgeschlossen.

5.4 Veränderung der Umsatzsteueranteile (Art. 106 Abs. 3–5a GG)

Weiter stellt die Festsetzung der Umsatzsteueranteile grundsätzlich ein flexibles Instrument dar, um auf Veränderungen in den Finanzbedarfen von Bund und Ländern zu reagieren.⁸¹ Gem. Art. 106 GG teilen sich Bund, Länder und Gemeinden die Ertragshoheit an der Umsatzsteuer. Das Nähere hierzu wird im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt.

Ein Beispiel für ein entsprechendes Vorgehen ist das **KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz** (KiQuTG)⁸². Mit dem KiQuTG wurden die Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern zugunsten der Länder verschoben, um so die durch den Ausbau des Angebots, die Steigerung der Qualität und die Entlastung der Eltern von Gebühren entstehenden Mehrausgaben auszugleichen (vergleiche § 1 Abs. 5 FAG)⁸³. Dabei trat die Änderung des FAG erst in Kraft, nachdem der Bund mit allen Ländern Verträge nach § 4 KiQuTG abgeschlossen hatte.

Ein weiteres Beispiel für eine Finanzhilfe des Bundes über die Umsatzsteuerverteilung ist die **zweite und dritte Säule des „Startchancenprogramms“**. Über diese wird ein Chancenbudget für bedarfsgerechte Lösungen zur Schul- und Unterrichtsentwicklung sowie Personal zur Stärkung multiprofessioneller Teams gefördert

81 Sodan/Schenke 2024, Art. 106 GG Rn. 8. Einen Überblick finden Sie auf der [Internetseite Grundgesetz für jede\(n\)](#), Abruf: 15.9.2025

82 BGBl. 2018 I Nr. 49; Änderung durch das KiTa-Qualitätsgesetz, BGBl. 2022 I, Seite 2791 und BGBl. 2023 I Nr. 212.

83 BT-Drs. 9/4947, Seite 31.

(Ziff. A. II. 4. und 5. sowie Ziff. B. und C. der Bund-Länder-Vereinbarung zur Umsetzung des Startchancen-Programms). Dafür wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer auf Grundlage des Art. 106 Abs. 3 und 4 GG um 600 Millionen Euro jährlich erhöht⁸⁴ (Ziff. V. der Bund-Länder-Vereinbarung zur Umsetzung des Startchancen-Programms). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode sieht eine Ausweitung des Startchancen-Programms auf weitere Schulen und auf Kitas vor.⁸⁵

Ausgehend von diesen Beispielen ließen sich auch im Bereich chancengerechten Aufwachsens Mehrausgaben der Länder (inklusive Kommunen) durch Veränderungen in der Umsatzsteuerverteilung begegnen.

5.5 Bundesstiftung (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG)

Schließlich hat der Bund die Möglichkeit, den Aufbau von Präventionsnetzwerken oder andere Maßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den relevanten Akteuren über die Einrichtung einer Stiftung finanziell abzusichern. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ermöglicht es dem Bund, für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebungskompetenz zusteht, selbstständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz zu errichten. Die ganz herrschende Meinung geht davon aus, dass diese Aufzählung nicht abschließend und auch die Errichtung von Stiftungen des öffentlichen Rechts zulässig ist.⁸⁶ Da dem Bund für Maßnahmen zur Förderung chancengerechter Teilhabe junger Menschen als Bestandteil der öffentlichen Fürsorge die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz zusteht (siehe oben III.), steht ihm hier daher ohne Weiteres die Möglichkeit der Gründung einer Bundesstiftung offen. Errichtet der Bund eine Bundesstiftung zum Aufbau von Kooperations- und Netzwerkstrukturen zur Förderung chancengerechter Teilhabe von Kindern und Jugendlichen, würde gemäß des Konnexitätsprinzips hieraus wiederum die entsprechende Finanzierungsverantwortung des Bundes folgen.⁸⁷

Prominentes Beispiel für die Gründung einer Stiftung zur finanziellen Beteiligung des Bundes ist die **Bundesstiftung Frühe Hilfen**. Diese wurde durch den Bund errichtet, um die ihm durch § 3 Abs. 4 S. 3 KGG auferlegte Pflicht zur Einrichtung eines Fonds zur Sicherstellung der Netzwerke Frühe Hilfen und der psychosozialen

84 Zur Neufestsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer siehe Wieland 2016, Seite 14 f.

85 Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD 2025 Rn. 2327 ff., 3059 f., 3110 ff.

86 Dürig et al./Ibler 2024, Art. 87 GG Rn. 260; Dreier/Hermes 2018, Art. 87 GG Rn. 79 und Art. 86 GG Rn. 32; Sachs/Winkler 2024, Art. 87 GG Rn. 47; Wieland 2016, Seite 17.

87 Vergleiche Wieland 2016, Seite 18.

Unterstützung von Familien zu erfüllen. Grundlage der Finanzierung ist die zwischen Bund und Ländern geschlossene Verwaltungsvereinbarung.⁸⁸ Diese enthält einen Katalog an Maßnahmen, für deren Umsetzung die Stiftungsmittel durch die Länder eingesetzt werden dürfen (Art. 3 der Verwaltungsvereinbarung Fonds Frühe Hilfen). Vor Errichtung der Bundesstiftung erfolgte die finanzielle Ausstattung zum Aus- und Aufbau der Netzwerke als Modell im Rahmen einer zeitlich befristeten Bundesinitiative (§ 4 Abs. 4 S. 2 KKG).

Der Finanzfluss vom Bund über die Stiftung bis auf die kommunale Ebene würde über die Länder gehen. Diese sind für den Bund das Gegenüber bei der Ausführung der Gesetze und deren Finanzierung (Art. 83 Abs. 1 GG, Art. 104a Abs. 1, 5 GG). Aufgrund der eigenverantwortlichen Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder und der Beschränkung des Bundes bei der Förderung auf Modellvorhaben bedürfte eine dauerhafte Unterstützung der Praxis vor Ort aus Bundesmitteln einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern. Hierin wird sinnvollerweise auch die Zweckbestimmung festgelegt, wofür die Bundesmittel aus der Stiftung von den Ländern ausgegeben werden dürfen. In einer Vereinbarung könnte beispielsweise geregelt werden, dass die Mittel abgerufen werden können, wenn die durch Landesrecht bestimmten örtlichen Träger

- neue beziehungsweise weitere Stellen einrichten für eine integrierte Sozial- und Bildungsplanung;
- Stellen schaffen für die Koordination von lokalen Netzwerken „Chancengerechtes Aufwachsen“ sowie die Durchführung von Netzwerktreffen;
- Modelle der einzelfallbezogenen Kooperation im Sinne von Präventionsketten entwickeln;
- Fortbildungen oder interdisziplinäre Fachtage, etwa im Rahmen von Netzwerktreffen, akteursübergreifende Qualitätsentwicklungsprozesse anbieten.

⁸⁸ Mit dem folgenden Link gelangen Sie auf die [Internetseite des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen](#), Abruf: 15.9.2025.

Der Anreiz für eine Finanzierung über ein Stiftungsmodell und den Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung liegt aufseiten der Länder darin, zusätzliche Bundesmittel zu erhalten. Für den Bund liegt er in den erweiterten Möglichkeiten einer inhaltlichen Steuerung und damit einer Einflussnahme auf die Umsetzung seiner Gesetze. Die Kombination der Steuerungsinstrumente Recht und Finanzmittel erhöht die Potenziale einer effektiven Umsetzung.

Vorteilhaft kann sich erweisen, wenn gleichzeitig eine föderale Infrastruktur auf allen Ebenen etabliert wird. So bietet sich an, dass die Bundesstiftung als Plattform für den Austausch und Wissenstransfer sowie zur Förderung von Forschung in ihrem Bereich agiert und dass die Länder ihrerseits – gegebenenfalls aus der Bundesstiftung finanzierte – Landeskoordinierungsstellen einrichten.

6 Schlussfolgerungen

Mit dem Nationalen Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“ soll das chancengerechte Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ermöglicht werden. Die Expertise prüft die **verfassungsrechtlich zulässigen Gestaltungsoptionen** mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenzen und die Finanzierung lokaler Strukturen.

6.1 Chancengerechtes Aufwachsen: Gestaltungsoptionen des Bundes

Dem Bund steht eine breite Palette an Möglichkeiten offen, wie er die Zusammenarbeit der Akteure, die für die Förderung chancengerechter Teilhabe aller Kinder und Jugendlichen verantwortlich sind, stärken kann. Effiziente Ansätze könnten etwa sein, die integrierte Sozial-, Jugendhilfe- und Bildungsplanung zu fördern und die Zusammenarbeit der relevanten Akteure in Netzwerken sowie im Einzelfall zu stärken.

a. Um die Angebote und Strukturen zu einem chancengerechten Aufwachsen zu verbessern, ist Grundvoraussetzung eine **integrierte Sozial- und Bildungsplanung**. SGB I, SGB VIII und SGB X regeln nur vage Vorgaben zur Abstimmung der Fachplanungen. Auch für andere Akteure neben dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe könnte der Bund konkretere Pflichten zur Abstimmung regeln, soweit sich seine Gesetzgebungskompetenz aus dem Sachzusammenhang der Koordination für ein chancengerechtes Aufwachsen begründet und nicht beispielsweise die schulische Bildung oder die Gesundheitsfürsorge an sich regelt.

b. Damit die Akteure, die Kinder und Jugendliche sowie Familien im Lauf einer Kindheit und Jugend begleiten, ihre Aktivitäten und Angebote effektiv koordinieren, bedarf es **fallübergreifender Zusammenarbeit**, insbesondere des strukturellen Austauschs über Ziele, Aufgaben und Verfahren der verschiedenen Akteure. Der Bund könnte Verbindlichkeit über gesetzliche Regelungen zu lokalen Netzwerken oder sonstigen Koordinierungsstellen herstellen, wie sie zum Beispiel bundesrechtlich in § 81 SGB VIII oder für den Bereich der frühen Kindheit in § 3 KKG bereits angelegt sind. Hierzu bieten sich mehrere Regelungsoptionen an, von denen hier beispielhaft drei genannt werden:

- Die Kooperationspflichten aus den übergreifenden Regelungen in SGB I und SGB X oder aus den Regelungen des SGB VIII, die andere Akteure miteinbeziehen, könnten bereichs- und kontextspezifisch in den jeweiligen Teilen des Sozialgesetzbuchs konkretisiert werden, deren Akteure adressiert sind.
- Ein eigenes Bundesgesetz zum chancengerechten Aufwachsen beziehungsweise die Integration in ein anderes übergreifendes Gesetz könnte Verbind-

lichkeiten auch für die Akteure schaffen, für die jenseits des Sachzusammenhangs eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht.

- Die Regelungsgegenstände könnten im Gesetz zu einem der zentralen Akteure, etwa dem SGB VIII, gebündelt geregelt und die anderen Akteure könnten dort zur Kooperation mehr oder weniger verbindlich verpflichtet werden.

c. Die **Kooperation im Einzelfall** könnte über gesetzliche Regelungen zu Informationspflichten oder zu Instrumenten für eine akteursübergreifende Abstimmung der jeweiligen Leistungen und Angebote befördert werden. Zwar regelt der Bund die einzelfallbezogene Zusammenarbeit bereits in unterschiedlichen Kontexten (etwa Kita, Schul- und Jugendsozialarbeit, Hilfen zur Erziehung), allerdings nur vereinzelt für alle beteiligten Akteure verbindlich.

6.2 Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Der Bund ist zu Regelungen zur besseren Kooperation der Akteure, die für das chancengerechte Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen verantwortlich sind, befugt, sofern der Schwerpunkt der Regelungen dem Bereich der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zuzurechnen ist (was bei integrierter Sozialplanung, Netzwerkaufbau und Einzelfallkooperation anzunehmen ist) und entweder eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist (Art. 72 Abs. 2 GG) oder er sich auf modifizierende Regelungen beschränkt.

a. Die Gesetzgebungskompetenz für die Förderung eines chancengerechten Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen fällt unter den Kompetenztitel der „**öffentlichen Fürsorge**“ im Bereich der **konkurrierenden Gesetzgebung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Auch wenn eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder (Gesundheitsbereich, Schule) von den potenziellen Regelungen betroffen wäre, darf der Bund tätig werden, sofern der Regelungsgegenstand, der Schwerpunkt und Sachzusammenhang in seine Kompetenz fallen. Der Schwerpunkt der Regelung liegt bei der hier beurteilten integrierten Sozial- und Bildungsplanung, bei Netzwerken oder einzelfallbezogener Kooperation eindeutig in der Verbesserung des chancengerechten Aufwachsens – und nicht in der inhaltlichen Regelung zur Bildung oder zur Gesundheit.

b. Ob die regional deutlich unterschiedlichen Bedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in der Auslegung des BVerfG zur Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG eine bundesgesetzliche Regelung betreffend die Kooperation der Akteure zur **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** erforderlich machen, lässt sich nicht sicher prognostizieren. Gleiches gilt für die Frage, ob die in den Bundesländern sehr unterschiedlichen Chancen von jungen Menschen, ihre beruflichen Potenziale auszuschöpfen, eine Erforderlichkeit zur **Wahrung der Wirtschaftseinheit** begründen. Ob sich die Argumentation zur **Wahrung der Rechtseinheit** betreffend die Gesetzgebungskompetenz für das Bundeskinderschutzgesetz übertragen lässt, wäre zu prüfen. Ein Anlass für Politikgestaltung, rechtliche Rahmung und Ressourcenallokation lässt sich jedenfalls begründen.

c. Da Art. 72 Abs. 2 GG nur grundlegende Neukonzeptionen umfasst, bleiben unterhalb der Schwelle der Erforderlichkeit **Modifikationen bestehenden Bundesrechts** zulässig (arg. Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG) – was in Bezug auf die vorliegend untersuchten Regelungsgegenstände durchaus in Betracht käme:

- Die **integrierte Sozial- und Bildungsplanung** ist bereits in der Jugendhilfeplanung angelegt (§ 80 Abs. 5 SGB VIII). Der Bund könnte folglich konkretisieren und andere Akteure und Arbeitsfelder durch korrelierende Pflichten zur integrierten Planung aktivieren.
- Die **fallübergreifende Kooperation und Netzwerkarbeit** mit für das chancengerechte Aufwachsen relevanten Akteuren ist etwa in § 81 SGB VIII angelegt. Es sind zahlreiche Akteure genannt, aber keine originären eigenen Aufgaben für diese normiert. Ähnliches gilt für die Netzwerke Frühe Hilfen und Kinderschutz (§ 3 KKG). Der Bundesgesetzgeber könnte die Zielrichtung und Ausgestaltung der fallübergreifenden Zusammenarbeit konkretisieren und korrelierende Mitwirkungspflichten normieren.
- Die **einzelfallbezogene Kooperation** ist beispielsweise an zahlreichen Stellen in SGB VIII und KKG geregelt. Der Bund könnte die Vielfalt der Einzelregelungen einer Norm/einem Gesetz mit übergreifenden Kooperationszielen und -aufgaben rahmen; es könnten weitere Zusammenarbeitsaufgaben in das Bundesrecht aufgenommen werden und die weiteren Akteure außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe zur Mitwirkung verpflichtet werden, ohne dass von einer Neukonzeption auszugehen wäre.

6.3 Keine direkte Aufgabenzuweisung des Bundes an Kommunen

Das in Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG geregelte Durchgriffsverbot verbietet dem Bund grundsätzlich, den Kommunen direkt neue Aufgaben oder Organisationspflichten zuzuweisen. (Modifizierende) Regelungen, die keine erheblichen Auswirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen haben, bleiben jedoch möglich. Werden die zuständigen Träger letztlich durch Landesrecht festgelegt (wie etwa der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, § 69 SGB VIII), kann der Bund hingegen ohne Weiteres Aufgaben zuweisen, ohne dass das Durchgriffsverbot tangiert ist.

6.4 Finanzierung örtlicher Praxis durch den Bund

Um eine effektive und bundesweit einheitliche Umsetzung der zu initiiierenden Maßnahmen auf der kommunalen Ebene sicherzustellen, stellt sich weiter die Frage nach den Möglichkeiten des Bundes, sich jenseits einer Förderung von Modellprojekten an der verstetigten Finanzierung der potenziellen Maßnahmen zu beteiligen. Dabei stehen dem Bund, auch wenn die Ausführung der Gesetze den Ländern obliegt, durchaus Möglichkeiten offen. Der Blick in die jüngere Vergangenheit zeigt nicht nur den Bedarf und den politischen Willen für eine derartige Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen, sondern illustriert auch gut, welche Möglichkeiten und Grenzen bestehen.

- a. Art. 104b GG erlaubt dem Bund, den Ländern zur Abwehr einer **Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts**, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums Finanzhilfen zu gewähren. Zwar kann der Wirtschafts- und Wachstumsbezug bei Maßnahmen zur Förderung chancengerechter Aufwuchsbedingungen für Kinder und Jugendliche als Investition in den Produktionsfaktor Humankapital durchaus als unmittelbar bezeichnet werden. Erlaubt sind aber nur reine Sachinvestitionen. Daher liegt näher, andere Grundlagen für die Finanzierungshilfen heranzuziehen:
- b. Art. 104c GG erlaubt seit dem Jahr 2019 Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Steigerung der **Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur**, zu der auch Kinderbetreuungseinrichtungen zählen. Befristet können auch Finanzhilfen für nicht investive Maßnahmen gewährt werden, sofern diese zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich sind.
- c. Ein grundsätzlich flexibles Instrument, um auf Veränderungen in den Finanzbedarfen von Bund und Ländern, inklusive der Kommunen, zu reagieren, ist Art. 106 GG, der die **Verteilung der Umsatzsteuer** zwischen Bund, Ländern und Gemeinden regelt.
- d. Schließlich steht dem Bund die Möglichkeit offen, zum Aufbau von Kooperations- und Netzwerkstrukturen zur Förderung chancengerechter Teilhabe von Kindern und Jugendlichen eine **Bundesstiftung** zu errichten (Art. 87 Abs. 3 GG). Hier könnte es sich – orientiert am Beispiel der Frühen Hilfen – lohnen, gleichzeitig eine föderale Infrastruktur zu etablieren. Die Bundesstiftung könnte als Plattform für den Austausch und Wissenstransfer sowie zur Förderung von Forschung in ihrem Bereich agieren und die Länder ihrerseits – gegebenenfalls aus der Bundesstiftung finanzierte – Landeskoordinierungsstellen einrichten.

Für die Verwirklichung des Rechts von Kindern und Jugendlichen auf chancengerechte Teilhabe ist eine gute Kooperation der wesentlichen Akteure unverzichtbar. Neben der integrierten Sozial- und Bildungsplanung sowie der fallübergreifenden und einzelfallbezogenen Kooperation lassen sich weitere Ansätze in Betracht ziehen, um die Zusammenarbeit der Akteure bei Bildungs- und Förderangeboten für Kinder und Jugendliche zu stärken. Die vorgestellten Ergebnisse im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und seine Möglichkeit, Finanzhilfen zu leisten, könnten entsprechend herangezogen werden.

7 Literatur

- Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz (2025). Leitfaden zur Schulentwicklungsplanung (zit. ADD RIP 2025), abrufbar unter https://add.rlp.de/fileadmin/add/Abteilung_3/Schulentwicklung/Leitfaden_zur_Schulentwicklungsplanung.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2024). Kinder- und Jugendhilfereport 2024, Barbara Budrich, Opladen, abrufbar unter <https://shop.budrich.de/wp-content/uploads/2023/11/9783847419785.pdf>, Abruf: 15.9.2025
- Beirat zur Beratung zukunftsfähiger Strukturen im Öffentlichen Gesundheitsdienst in Umsetzung des Paktes für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (2024). Strukturelle und zukunftsorientierte Weiterentwicklung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes. Der ÖGD der Zukunft. 2. Stellungnahme des Beirates Pakt ÖGD (zit. Beirat Pakt ÖGD 2024), abrufbar unter www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/O/OEGD/241206_Beirat_POEGD_RG2_Stellungnahme_bf.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Bildungsministerkonferenz (13.12.2024). Gemeinsame Erklärung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Konferenz der Bildungsministerinnen und Bildungsminister der Länder, abrufbar unter https://deutsches-schulportal.de/content/uploads/2024/12/Beschluss_BMK_DPS_final_final.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Bryce, India/Pye, David/Beccaria, Gavin/McIlveen, Peter/Du Preez, Jan (2023): A Systematic Literature Review of the Career Choice of Helping Professionals Who Have Experienced Cumulative Harm as a Result of Adverse Childhood Experiences, Trauma Violence Abuse 2023, S. 72 bis 85 (zit. Bryce et al. 2023), abrufbar unter DOI:10.1177/15248380211016016, Abruf: 15.9.2025
- Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) (Hrsg.) (2025). Abschlussbericht Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung, abrufbar unter https://bmfjsfj-veranstaltung.bafza.de/fileadmin/BMBFSFJ/Redakteure/Veranstaltungsdateien/Team_4/3517-Fachtagung_zur_Gewaltpraevention/BMBFSFJ_Kurzfassung_Bedarfsanalyse_PraevGHG_Barrierefrei.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2023). Nationaler Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“, abrufbar unter www.bmfjsfj.bund.de/resource/blob/231862/4e3eada93af3956e68861c92e3b88c0f/nationaler-aktionsplan-neue-chancen-fuer-kinder-in-deutschland-data.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2019). Monatsbericht Mai 2019: Neue Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung der Länder in wichtigen Investitionsbereichen, abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/05/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-unterstuetzung-laender_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Abruf: 15.9.2025
- Bundesrepublik Deutschland (Bund)/Länder (2019). Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024, abrufbar unter www.digitalpaktschule.de/files/VV_DigitalPaktSchule_Web.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2010). Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen (WD 3 – 3000 - 381/10), abrufbar unter www.bundestag.de/resource/blob/423764/3ff72b612919ab04ced0afde7c212fa3/wd-3-381-10-pdf-data.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2024). Zur Frage der Finanzierbarkeit von Mittagsverpflegung an Kitas und Schulen aus dem Bundeshaushalt (WD 4 - 3000 - 032/24), abrufbar unter www.bundestag.de/resource/blob/1014246/1605adc0cb48a20ae0fd79231dffbe86/wd-4-032-24-pdf.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Dreier, Horst (Hrsg.) (2015). Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, Art. 20–82, 3. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen (zit. Dreier/Bearbeiter:in 2015)
- Dreier, Horst (Hrsg.) (2018). Grundgesetz. Kommentar, Bd. III, Art. 83–146, 3. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen (zit. Dreier/Bearbeiter:in 2018)
- Friauf, Karl Heinrich (Begr.)/Höfling, Wolfram/Augsberg, Steffen/Rixen, Stephan (Hrsg.) (2014). Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: 2014, Erich Schmidt, Berlin (zit. BK-GG/Bearbeiter:in 2014)
- Funcke, Antje/Menne, Sarah (2023). Kinder- und Jugendarmut in Deutschland. Factsheet, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Factsheet_BNG_Kinder-_und_Jugendarmut_2023.pdf, Abruf: 15.9.2025
- G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (Hrsg.) (2019). Grundlagen für eine integrierte und strategische Sozialplanung in der Kommune. Eine Arbeitshilfe für Kommunen und Träger; Autor:innen: Bartling, Lisa/Czommer, Lars/Marx, Susanne/Stegmann, Tim, Bottrop (zit. G.I.B./Bartling et al. 2019), abrufbar unter https://gib.nrw.de/wp-content/uploads/2025/04/2019_AP_Grundlagen_integrierte_strategische_Sozialplanung_Kommune.pdf, Abruf: 15.9.2025

- GKV-Spitzenverband (Hrsg.) (2024). Leitfaden Prävention. Handlungsfelder und Kriterien nach § 20 Abs. 2 SGB V zur Umsetzung der §§ 20, 20a und 20b SGB V vom 21. Juni 2000 in der Fassung vom 19. Dezember 2024, Berlin, abrufbar unter www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/krankenversicherung_1/praevention_selbsthilfe_beratung/praevention/praevention_leitfaden/2024-12-19_GKV-Leitfaden_Praevention_barrierefrei.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Höfling, Wolfram/Rixen, Stephan (2007). Lotterie der Gesetzgebungskompetenzen im Heimrecht? Die Landesgesetzgebungskompetenz für das Heimrecht nach der Förderalismusreform, RsDE 65/2007, S. 1 bis 42
- Hömig, Wolfram/Wolff, Heinrich Amadeus/Kluth, Winfried (2025). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl., Nomos, Baden-Baden (zit. Hömig et al./Bearbeiter:in 2025)
- Institut für soziale Arbeit e. V. (ISA) (Hrsg.) (2021). Jugendhilfeplanung 2020. Schlaglichter einer quantitativen Befragung von Jugendämtern; Autor:innen: Andernach, Nina/Oettler, Philipp-Emanuel/Pudelko, Julia/Steff, Henrike, Münster (zit. ISA/Andernach et al. 2021), abrufbar unter https://isa-muenster.de/fileadmin/documents/ISA_Zwischenbericht_Jugendhilfeplanung.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Janda, Constanze (2021). Prävention verankern. Verfassungsrechtliche Konsequenzen aus dem Verbot der Benachteiligung aufgrund sozialer Herkunft, in: Schriftenreihe Materialien zur Prävention: Bd. 21, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/praevention-verankern-all, Abruf: 15.9.2025
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo (2024). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 18. Aufl., C. H. Beck, München (zit. Jarass/Pieroth/Bearbeiter:in 2024)
- Klein, Jessica (2021). Der Öffentliche Gesundheitsdienst und seine Stellung im deutschen Gesundheitswesen – Eine organisationssoziologische Analyse, in: Hochschule Bonn-Rhein-Sieg (Hrsg.). Social Policy in Demand: A Working Paper Series, 2021/03, Sankt Augustin, abrufbar unter https://pub.h-brs.de/frontdoor/deliver/index/docId/6031/file/Klein_working_paper_series_2021_03.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Koçak, Orhan/Ergin, Meryem/Younis, Mustafa Z. (2022). The Associations between Childhood Experiences and Occupational Choice Capability, and the Mediation of Societal Gender Roles, Healthcare 2022, 1004 (zit. Koçak et al. 2022), abrufbar unter doi:10.3390/healthcare10061004, Abruf: 15.9.2025
- Krahmer, Utz/Trank-Hinterberger, Peter (Hrsg.) (2020). Sozialgesetzbuch I. Allgemeiner Teil. Lehr- und Praxis-Kommentar, 4. Aufl., Nomos, Baden-Baden (zit. LPK-SGB I/Bearbeiter:in 2020)
- Kunkel, Peter-Christian/Keper, Jan/Pattar, Andreas Kurt (Hrsg.) (2022). Sozialgesetzbuch VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Lehr- und Praxiskommentar, 8. Aufl., Nomos, Baden-Baden (zit. LPK-SGB VIII/Bearbeiter:in 2022)
- Lohse, Katharina/Meysen, Thomas/Götte, Stephanie/González Méndez de Vigo, Nerea/Seltmann, David (2017). Akteursübergreifende Prävention – verknüpfte Planung, Umsetzung und Finanzierung von Präventionsketten, in: Schriftenreihe Materialien zur Prävention: Bd. 8, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh (zit. Lohse et al. 2017), abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/aktorsuebergreifende-praevention, Abruf: 15.9.2025
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.) (2024). Grundgesetz. Kommentar, Loseblatt, Stand: 2024, C. H. Beck, München (zit. Dürig et al./Bearbeiter:in 2024)
- Meysen, Thomas (2005). Wer bestimmt, was Jugendhilfe leistet: Bund, Länder, Kommunen?, RdJB 2005, S. 355 bis 374
- Meysen, Thomas/Eschelbach, Diana (2012). Das neue Bundeskinderschutzgesetz. Nomos, Baden-Baden
- Meysen, Thomas/Lohse, Katharina/Tölch, Julia (2024). Kommunale Armutsprävention und der Beitrag des Rechts – Expertise, Deutsches Jugendinstitut e. V. (DJI), München (zit. Meysen et al. 2024), abrufbar unter www.dji.de/veroeffentlichungen/literatursuche/detailansicht/literatur/35481-kommunale-armutspraevention-und-der-beitrag-des-rechts.html, Abruf: 15.9.2025
- Müller, Wolfgang (2018). Entwicklungslinien öffentlicher Gesundheit in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Vom Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens zu den Landesgesundheitsdienstgesetzen, abrufbar unter https://bvvoegd.de/wp-content/uploads/2018/04/BVOeGD_Buch_Kapitel_06_Entwicklungslinien.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hrsg.) (2022). Frankfurter Kommentar SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe, 9. Aufl., Nomos, Baden-Baden (zit. FK-SGB VIII/Bearbeiter:in 2022)
- NAP-Ausschuss (2025). Prävention von Kinderarmut auf kommunaler Ebene – eine nationale Aufgabe, abrufbar unter www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/258264/3654f5b34318fb411197f4d18cd57502/bf-ausschusspapier-kommunale-praevention-kinderarmut-data.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Sachs, Michael (Begr.)/von Coelln, Christian/Mann, Thomas (Hrsg.) (2024). Grundgesetz. Kommentar, 10. Aufl., C. H. Beck, München (zit. Sachs/Bearbeiter:in 2024)
- Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas (Gesamthrg.), Mutschler, Bernd/Palsherm, Ingo (Bandhrsg.) (2023). Juris PraxisKommentar SGB X. Online-Ausgabe, 3. Aufl., juris, Saarbrücken (zit. jurisPK/Bearbeiter:in SGB X)
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.)/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter (Hrsg.) (2014). GG – Grundgesetz. Kommentar, 13. Aufl., Carl Heymanns, Köln (zit. Schmidt-Bleibtreu et al./Bearbeiter:in 2014)

- Schulze-Böing, Matthias (2023). Kooperation und Integration von Diensten – Herausforderung für lokale Sozialpolitik: Das Beispiel des Übergangs von Schule in den Beruf, in: Janda, Constanze (Hrsg.). Wege zur nachhaltigen Verankerung von Präventionsketten in Kommunen, Speyerer Arbeitshefte Nr. 259, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, abrufbar unter www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrstuehle/Janda/Publikationen/Speyerer_Arbeitshefte_259_PDF_komplett.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Schütze, Bernd (Hrsg.) (2020). SGB X – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz. Kommentar, 9. Aufl., C. H. Beck, München (zit. Schütze/Bearbeiter:in 2020)
- Sodan, Helge (Hrsg.) (2024). Grundgesetz für jede(n), 5. Aufl., C. H. Beck, München (zit. Sodan/Bearbeiter:in 2024), abrufbar unter www.grundgesetz-fuer-jeden.de/, Abruf: 15.9.2025
- Teuber, Markus (2004). Gesetzliche Grundlagen der Kooperation allgemein bildender Schulen mit anderen Einrichtungen und Personen, in: Deutsches Jugendinstitut e. V. (DJI) (Hrsg.). Projekt: Schule und soziale Netzwerke, München, abrufbar unter www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/147_3788_Teuber_Gutachten.pdf, Abruf: 15.9.2025
- Von Mangoldt, Hermann (Begr.)/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.) (2010). Kommentar zum Grundgesetz. Bd. 2, Art. 20–82, 6. Aufl., Franz Vahlen, München (zit. von Mangoldt et al./Bearbeiter:in 2010)
- Von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Begr.)/Kämmerer, Jörn Axel/Kotzur, Markus (Hrsg.) (2021). Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl., C. H. Beck, München (zit. von Münch/Kunig/Bearbeiter:in 2021)
- Wieland, Joachim (2016). Finanzierungswege für eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kindertagesbetreuung – Rechtsgutachten, erstellt für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Wiesner, Reinhard/Wapler, Friederike (Hrsg.) (2022). SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 6. Aufl., C. H. Beck, München (zit. Wiesner/Wapler/Bearbeiter:in 2022)

8 Über die Autor:innen

Thomas Meysen leitet das SOCLES International Centre für Socio-Legal Studies. Mit der interdisziplinären Rechtsforschung verbindet das SOCLES Soziales und Recht in der Vielfalt der Kontexte von Kindheit, Jugend, Familie und Geschlecht. Es versteht sich als interdisziplinärer Brückenbauer und fördert den Transfer in Politik und Praxis. Zur Armutsprävention hat Thomas Meysen zuletzt gemeinsam mit Kay Cook und Adrienne Byrt einen internationalen Vergleich der Situation von Alleinerziehenden in zehn Ländern weltweit herausgegeben.

Katharina Lohse ist Fachliche Leiterin des Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF). Sie arbeitet in vielfältigen wissenschaftlichen, fach- und rechtspolitischen Zusammenhängen zu den Rechten von jungen Menschen und ihren Familien. Als Leiterin des DIJuF liegt ihr besonderer Fokus auf der Unterstützung der Jugendämter in Rechtsfragen.

Julia Tölch ist Volljuristin und Fachreferentin im Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF). Sie ist in der Abteilung Rechtsberatung/Rechtspolitik/Forschung mit dem Schwerpunkt Teilhaberecht/junge Menschen mit Behinderung tätig und setzt sich dort insbesondere auch mit Rechtsfragen an den Schnittstellen der Leistungssysteme auseinander.