

## Kommunal-Info 8/2023

8. November 2023

### Inhalt

	Seite
Weisungsaufgaben - ein Fremdkörper .....	1-4
Baugebote für den Wohnungsbau .....	4-6
Nachhaltigkeitshaushalt und Nachhaltigkeitsrendite .....	6-8
Jugendhilfe im Strafverfahren .....	8-10

### **Weisungsaufgaben - ein Fremdkörper in der kommunalen Selbstverwaltung?**

*In einem sächsischen Landkreis stand kürzlich im Kreistag ein Beschluss über finanzielle Mehrausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf der Tagesordnung. Angelegenheiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind Weisungsaufgaben, die zwingend zu erledigen sind. Da die erhöhten Ausgaben mit dem Kreishaushalt verknüpft sind, war dazu ein Beschluss des Kreistags erforderlich. Als nach hitziger Debatte die Abstimmung über die Beschlussvorlage erfolgte, votierte eine Mehrheit gegen den Beschluss über Mehrausgaben. Da es aber hier um eine pflichtige Weisungsaufgabe geht, dürfte der so gefasste Kreistagsbeschluss ins Leere laufen, kommentierte daraufhin die Lokalpresse. In der Kreistagsdebatte wurde u.a. empört geäußert, dass der Landkreis bloß als Erfüllungsgehilfe für von oben verordneten Maßnahmen erhalten müsse.*

In der Aufgabenstruktur wird für die Gemeinden und für die Landkreise im Sächsischem Kommunalrecht unterschieden nach:<sup>1</sup>

- freiwilligen Aufgaben,
- Pflichtaufgaben,
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Weisungsaufgaben).

Über allen kommunalen Aufgaben steht der Grundsatz: Die Gemeinden bzw. Landkreise erfüllen in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit **alle** öffentlichen Aufgaben

---

<sup>1</sup> Vgl. § 2 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) und § 2 Sächsische Landkreisordnung (SächsLKrO).

in eigener Verantwortung und schaffen die für das soziale, kulturelle, sportliche und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.

Die **freiwilligen Aufgaben** der Gemeinden leiten sich aus dem Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinden auf ihrem Gemeindegebiet ab. Hier gibt es keine gesetzliche Pflicht der Gemeinde, diese Aufgaben nach gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Die Gemeinde entscheidet ganz nach freiem Ermessen, ob und wie sie diese Aufgaben zu erfüllen gedenkt. In der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben findet kommunale Selbstverwaltung ihren unmittelbarsten Ausdruck, können doch die Kommunen ganz nach ihrem Willen entscheiden, ob, in welchem Umfang und in welcher Art und Weise sie diese Aufgaben realisieren wollen. Die Kontrolle der Rechtsaufsicht beschränkt sich allein darauf, zu prüfen, dass die Übernahme freiwilliger Aufgaben nicht gegen bestehende Gesetze verstoßen darf.

Gemeinden wie Landkreisen können durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden; es ist dann die Rede von **Pflichtaufgaben**. Anders als bei den freiwilligen Aufgaben, wo den Kommunen deren Wahrnehmung völlig frei überlassen bleibt, sind die Kommunen zur Erledigung dieser Aufgaben bindend verpflichtet. Sie haben keine Entscheidungsfreiheit darüber, ob sie diese Aufgaben erfüllen wollen oder nicht. Sie haben nur noch Entscheidungsfreiheit über das „Wie“ der Durchführung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Pflichtaufgaben unterliegen der Rechtsaufsicht durch die Aufsichtsbehörden, diese beschränkt sich auf die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Aufgabendurchführung, nicht jedoch auf die Zweckmäßigkeit getroffener Entscheidungen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann gegebenenfalls durch Zwang die Gemeinde auch dazu veranlassen, die entsprechenden Pflichtaufgaben wahrzunehmen. Welche öffentlichen Aufgaben in den Kommunen in den Rang von Pflichtaufgaben gestellt werden, wird durch die jeweilige Landesgesetzgebung bestimmt, z.T. aber auch durch die Bundesgesetzgebung.

### **Zum Charakter der Weisungsaufgaben**

Durch Gesetz können den Gemeinden und den Landkreisen auch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden, die in der Kurzformel als Weisungsaufgaben bezeichnet werden. Es sind spezielle Pflichtaufgaben, die einem Weisungsrecht des Staates unterliegen. Es handelt sich hierbei nicht um Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden im herkömmlichen Sinne. Diese Aufgaben liegen außerhalb der institutionell geschützten Selbstverwaltungsgarantie, müssen jedoch von den Gemeinden und Landkreisen in ihrer Eigenschaft als Träger der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen werden.

**Weisungsaufgaben** sind ihrer *Genesis und ihrem Wesen nach staatliche Aufgaben*, die der staatliche Gesetzgeber an die Kommunen nach unten delegiert hat, um aus Gründen der Kostenersparnis auf die Errichtung eigener unterer staatlicher Behörden verzichten zu können.<sup>2</sup>

Bei den Weisungsaufgaben besteht weder die Möglichkeit über das „Ob“ noch über das „Wie“ der Aufgabenrealisierung zu entscheiden. Die Kommunen unterliegen hierbei nicht nur der rechtlichen Aufsicht, sondern auch der Fachaufsicht des Staates. Der Staat kontrolliert sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit der Aufgabendurchführung. Dabei muss durch das Gesetz der Umfang des Weisungsrechts bestimmt werden. Die

---

<sup>2</sup> Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, E. Schmidt Verlag, Kommentar § 2, Randnummer (Rn) 21 und 120.

Weisungen sollen sich jedoch auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen.

### **Zur Finanzierung der Weisungsaufgaben**

Werden den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung durch Gesetz bestimmte Aufgaben zur Erledigung übertragen, sind entsprechend dem Konnexitätsprinzip nach Artikel 85 der Verfassung des Freistaats Sachsen dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

In § 2 Abs. 2 SächsGemO sowie in § 2 Abs. 2 SächsLKrO ist dem entsprechend festgehalten: werden den Gemeinden neue Pflichtaufgaben auferlegt, sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Dies gilt für alle Arten von Pflichtaufgaben, für weisungsfreie Pflichtaufgaben wie ebenfalls Weisungsaufgaben. Jedoch habe diese Vorschrift „im wesentlichen nur programmatische Bedeutung. Sie ist an den Gesetzgeber gerichtet und enthält nur eine politisch wirksame Selbstbindung.“<sup>3</sup>

### **Bürgermeister und Landrat sind zuständig für Erledigung**

Der Adressat, an den Weisungsaufgaben ergehen, ist die Gemeinde bzw. der Landkreis, denn in § 2 der SächsGemO heißt es, dass Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Weisungsaufgaben) können den Gemeinden auferlegt werden. Analoges gilt nach § 2 SächsLKrO für die Landkreise.

Die Organkompetenz bei Weisungsaufgaben fällt indes dem Bürgermeister bzw. Landrat zu. Sie erledigen nach § 53 Abs. 3 SächsGemO bzw. § 49 Abs. 3 SächsLKrO die Weisungsaufgaben in eigener Zuständigkeit, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Da sich der Staat für die Erledigung hier ein Weisungsrecht vorbehalten hat, der Gemeinderat bzw. der Kreistag jedoch nicht dem Weisungsrecht der Aufsichtsbehörden unterliegen, müssen aus diesem Grund Weisungsaufgaben - von wenigen sondergesetzlich geregelten Ausnahmen abgesehen - vom Bürgermeister bzw. Landrat allein erledigt werden. Jedoch besitzen der Gemeinderat bzw. der Kreistag über das Etatrecht und über das allgemeine Kontrollrecht eine gewisse Mitwirkungsmöglichkeit.

Dem Gemeinderat bzw. dem Kreistag, obwohl kommunale Hauptorgane, steht es nicht zu, darüber zu entscheiden ob und wie Weisungsaufgaben erledigt werden. Dennoch müssen im Haushaltsplan, der vom kommunalen Hauptorgan Gemeinderat bzw. Kreistag zu beschließen ist, die für die Erfüllung der Weisungsaufgaben erforderlichen Finanzmittel veranschlagt werden. Werden nun vom Gemeinderat bzw. Kreistag dennoch Beschlüsse gefasst, die der Erledigung einer Weisungsaufgabe entgegenstehen, etwa ein zu geringer Ansatz an Mitteln beschlossen, muss der Bürgermeister bzw. Landrat diesen Beschlüssen widersprechen, da sie rechtswidrig sind.

Der Widerspruch muss unverzüglich, spätestens jedoch binnen zwei Wochen nach Beschlussfassung gegenüber den Gemeinderäten bzw. Kreisräten ausgesprochen werden. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung. Gleichzeitig ist unter Angabe der Widerspruchsründe eine Sitzung einzuberufen, in der erneut über die Angelegenheit zu beschließen ist; diese Sitzung hat spätestens vier Wochen nach der ersten Sitzung stattzufinden. Ist nach Ansicht des Bürgermeisters bzw. Landrats auch der neue Beschluss rechts-

---

<sup>3</sup> Kommunalverfassungsrecht Sachsen, KSV Medien Wiesbaden, Kommentar SächsLKrO § 2, S. 46.

widrig, muss er ihm erneut widersprechen und unverzüglich die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde über die Rechtmäßigkeit herbeizuführen.

### **Typische Weisungsaufgaben der Gemeinden und Landkreise**

Bei den Gemeinden gehören zu den üblichen Weisungsaufgaben u.a.:

- Denkmalschutz (§ 3 Sächsisches Denkmalschutzgesetz);
- Bauaufsicht (§§ 57 und 58 Sächsische Bauordnung);
- Ortpolizeibehörde (§ 64 Sächsisches Polizeigesetz);
- Pass- und Personenstandsangelegenheiten (§ 1 Sächsisches Personenstandsausführungsgesetz);
- Meldewesen und Statistik (§ 2 Sächsisches Meldegesetz).

Typische Weisungsaufgaben der Landkreise und Kreisfreien Städte sind u.a.:

- die Abfallentsorgung und der Bodenschutz, (§§ 13 und 13a Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz);
- der Gewässerschutz (§§ 118 und 119 Sächsisches Wassergesetz);
- der Naturschutz und die Landschaftspflege (§ 40 Sächsisches Naturschutzgesetz);
- der Katastrophenschutz (Sächsische Katastrophenschutzverordnung);
- Hygiene, Gesundheitsschutz und Lebensmittelüberwachung (§ 4 Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst im Freistaat Sachsen);
- Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen (Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz).

AG

## **Baugebote für den Wohnungsbau**

### **Von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung**

#### **Arbeitshilfe für die kommunale Praxis**

Die Arbeitshilfe befasst sich mit dem Baugebot, einem Instrument des besonderen Städtebaurechts, welches in der kommunalen Praxis bislang ausgesprochen selten zur Anwendung gekommen ist. Zugrunde liegt eine Studie, die sich mit der Frage befasste, ob und in welcher Weise das Baugebot einen Beitrag zur Schaffung von Wohnraum leisten kann. Diese vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2020 und 2021 unter Beteiligung von neun Städten durchgeführte Studie entwickelte konkrete Lösungswege, wie Städte und Gemeinden das Baugebot rechtssicher, wirkungsvoll und unter effizientem Einsatz von Ressourcen anwenden können. Die Erkenntnisse aus dieser Studie werden in dieser Arbeitshilfe mit dem Ziel aufbereitet, möglichst praxisnahe Hinweise und Tipps zur Verfügung zu stellen, wie das Baugebot wirkungsvoll zur Mobilisierung von ungenutzten Baurechten und als Beitrag zur Realisierung der Ziele im Wohnungsbau genutzt werden kann.

#### **Was genau verbirgt sich hinter dem Instrument „Baugebot“?**

Das Baugebot ist ein Verwaltungsakt, mit dem eine Gemeinde den Eigentümer oder die Eigentümerin durch Bescheid verpflichten kann, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein/ihr Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen. Das Baugebot kann auch in Gebieten

ohne Bebauungsplan angeordnet werden, soweit ein Baurecht nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) besteht.

Es greift daher für alle unbebauten oder geringfügig bebauten Baugrundstücke innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen. Soweit es sich um ein Grundstück innerhalb eines nach § 201a BauGB bestimmten Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt, können - soweit Wohnen zulässig ist - dezidierte Vorgaben auch zur Zahl der zu errichtenden Wohneinheiten und zum Maß der Nutzung gemacht werden.

Da es sich um einen belastenden Verwaltungsakt handelt, der in erheblichem Maße in die Dispositionsfreiheit der betroffenen Eigentümer eingreift, kommt die Anwendung nur dann in Betracht, wenn die Aktivierung der Baurechte nicht einvernehmlich erreicht werden kann. Informelle Ansprache und Beratungen als zentrale Bausteine kooperativen Verwaltungshandelns stehen daher grundsätzlich im Vordergrund. Es geht darum, in möglichst vielen Fällen das Baugebot nicht aussprechen zu müssen. Diese sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot ergebende Prämisse ist zugleich auch eine Frage politischer Opportunität. Dementsprechend befasst sich diese Arbeitshilfe nicht nur mit den förmlichen Verfahrensanforderungen und Verfahrensschritten, wenn es zur Anordnung eines Baugebotes kommt. Daneben werden die vorlaufenden Verfahrensschritte in den Blick genommen, mit denen eine einvernehmliche Aktivierung von Baurechten erreicht werden kann.

Angesichts begrenzt verfügbarer Ressourcen ist eine zentrale Frage, wie der Verwaltungsaufwand bei der Aktivierung von Baurechten und insbesondere bei der Anwendung des Baugebotes so gering wie möglich gehalten werden kann. Es geht darum, wie mit vertretbarem Aufwand möglichst wirkungsvoll zum Wohnungsbau beigetragen werden kann. Voranzustellen sind daher auch in dieser Arbeitshilfe Überlegungen, wie dies gelingen kann. Diese finden sich in den Kapiteln zu den Vorüberlegungen und zur systematischen Anwendung des Baugebotes (Kap. 2 und 3). In Kapitel 4 werden sodann die gesetzlich definierten Anwendungsfälle differenziert erläutert. Das Vorgehen im Einzelfall wird schließlich in Kapitel 5, gegliedert nach Verfahrensschritten und angereichert durch zahlreiche praktische Tipps, erläutert. Formulierungsbeispiele und Muster zu einzelnen Verwaltungsakten oder informellen Verwaltungsmaßnahmen sind im Anhang aufgeführt.

### **Potenziale der Innenentwicklung heben**

Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zählt zu den großen Herausforderungen insbesondere in den wachsenden Städten und Regionen Deutschlands.

Die Bundesregierung hat das Ziel ausgerufen, jährlich 400.000 neue Wohnungen zu bauen. Gleichzeitig bleibt aber das Ziel einer Begrenzung der Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag bestehen. Vor dem Hintergrund dieser zunächst widersprüchlichen Ziele gewinnt die Innenentwicklung immer mehr an Bedeutung. Bereits die Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen hat 2015 festgehalten: „Der Vorrang der Innenentwicklung im gesamten Stadtgebiet erfordert es, die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale konsequent zu nutzen. Hier sind die Baulückenschließung, die Aktivierung von Brachflächen und die Nachverdichtung sowie die Umwidmung von nicht mehr benötigten Gewerbeimmobilien durch ein gezieltes kommunales Innenentwicklungsmanagement voranzutreiben.“ Es gilt, Brachflächen und Baulücken an integrierten, bereits erschlossenen Standorten zu mobilisieren und einer Bebauung zuzuführen. Die Baulandumfrage 20203 hat unter knapp 700 Städten und Gemeinden im Bundesgebiet ein Innenentwicklungspotenzial von rund 84.000 ha in Deutschland ausgemacht. Knapp 40 % entfallen davon auf Brachflächen, 60 % auf Bau-

lücken. Aus der Baulandumfrage 2020 geht auch hervor, dass diese für die Innenentwicklung relevanten Kategorien von den Kommunen deutlich häufiger und umfassender erfasst werden als andere Wohnungsbaupotenziale.

Die Flächenpotenziale sind nicht zwangsläufig in den Städten anzutreffen, wo der Bedarf am größten ist. Auch ist nicht jedes ungenutzte Grundstück kurzfristig verfügbar. Als Haupthemmnisse für die Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale werden weiterhin Bevorratung und Eigenbedarf bzw. fehlende Verwertungsbereitschaft von Flächeneigentümer sowie komplizierte Eigentumsverhältnisse identifiziert. Dennoch sind die Baulandreserven im Land offensichtlich insgesamt so umfangreich, dass der Versuch, die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren, unbedingt erfolgen sollte, bevor neue Flächen im Außenbereich in Anspruch genommen werden.

Das Baulandmobilisierungsgesetz aus dem Jahr 2021 soll die Kommunen im Bundesgebiet dabei unterstützen, die bestehenden Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Auch das Baugebot findet in dem Gesetz Berücksichtigung. Die Tatsache, dass die Möglichkeiten der Anwendung eines Baugebotes auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ausgeweitet wurden, soll den Kommunen eine zusätzliche Möglichkeit eröffnen, nicht ausgeschöpfte Flächenpotenziale zu heben und dadurch die Wohnraumversorgung zu verbessern.

Die Arbeitshilfe kann abgerufen werden unter:

<https://difu.de/publikationen/2023/baugebote-fuer-den-wohnungsbau-von-der-kooperativen-aktivierung-bis-zur-anordnung>

## **Nachhaltigkeitshaushalt und Nachhaltigkeitsrendite**

### **Instrumente für die strategische Orientierung im kommunalen Haushalt**

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu), Difu-Impulse 10/2023

Für Kommunen stellt sich heute nicht mehr die Frage, ob sie ihr Verwaltungshandeln am Klimawandel ausrichten sollen. Da das 1,5-Grad-Ziel des Pariser Klimaabkommens global betrachtet kaum noch gehalten werden kann und die Folgewirkungen der übermäßigen Treibhausgasemissionen der letzten Jahrzehnte auch in deutschen Kommunen immer spürbarer werden, ist der politische Handlungsbedarf unabweisbar. Dies gilt umso mehr, als die regional stark variierenden Auswirkungen des Klimawandels immer auch in ihrem Wechselspiel mit den sozialen Einkommensungleichheiten in der Bevölkerung sowie den fiskalischen Disparitäten innerhalb der kommunalen Landschaft zu problematisieren sind. Um diese multiplen Herausforderungen zu bewältigen, stehen Städte und Gemeinden vor der Aufgabe, neue Formen der Governance zu entwickeln, was vielfach darauf hinausläuft, vernetzter zu denken und zu agieren, neue Steuerungswerkzeuge zu nutzen und die verschiedenen Stakeholdergruppen mit einzubeziehen. Die Steuerung und das Management einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten Transformation müssen aus Sicht der Kammereien und Finanzdezernate auch durch hinreichende Budgets hinterlegt sein und mit geeigneten haushalterischen Instrumenten flankiert werden.

Nicht umsonst sammelt eine ganze Reihe von Kommunen in der Bundesrepublik zum Beispiel seit ein paar Jahren erste Erfahrungen mit dem Instrument des sogenannten Nachhaltigkeitshaushalts, der konzeptuell als Neuauflage der wirkungsorientierten Doppik-Steuerung im Sinne der Nachhaltigkeit zu verstehen ist. Unabhängig davon haben neun Kommunen aus Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit der NRW-Bank und dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Rahmen eines Forschungsprojekts „Nachhal-



tigkeitshaushalt und Nachhaltigkeitsrendite“ versucht, das Instrument einer „Nachhaltigkeitsrendite“ kommunaler Investitionen zu entwickeln. Beide Steuerungswerkzeuge bedienen sich dabei der Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen. Diese liefern Ziele und Indikatoren, die als Leitplanken für sämtliche Nachhaltigkeitsaktivitäten der Kommunen in unterschiedlichen Handlungsfeldern dienen können. Während der Nachhaltigkeitshaushalt dabei als ganzheitliches Werkzeug zur wirkungsorientierten Haushaltssteuerung zu verstehen ist, richtet die Nachhaltigkeitsrendite den Fokus auf einzelne Investitionsmaßnahmen.

Mit dem Instrument der Nachhaltigkeitsrendite sollen Kämmergeien und Finanzdezernate dazu befähigt werden zu bewerten, wie haushalterische Aufwendungen für transformativ-relevante Investitionen in unterschiedlichen Beschaffungsvarianten auf die Nachhaltigkeitsziele einzahlen und wie sich dies im Verhältnis zu den Lebenszykluskosten der Investition darstellt. Das Ergebnis dieser Bewertungen soll den Finanzverantwortlichen vor Ort als möglichst valide Argumentationshilfe in den Haushaltsverhandlungen dienen. Eine wesentliche Voraussetzung bei der Erarbeitung war es, die Handhabbarkeit im Rahmen der täglichen Arbeit in den Kämmergeien zu gewährleisten. Eine Berechnung der Nachhaltigkeitsrendite anhand komplexer Monetarisierungsansätze, zum Beispiel über eine exakte CO<sub>2</sub>-Berechnung in Form von Ökobilanzierungen sowie deren Bepreisung über Treibhausgaszertifikate, wurde im Rahmen des Gemeinschaftsprojekts zwar geprüft und an konkreten Beispielen durchgespielt, hat sich aber als zu aufwändig für die tägliche Arbeit in den Kämmergeien herausgestellt und wurde deshalb nicht weiter verfolgt.

Das Modell der Nachhaltigkeitsrendite stützt sich nichtsdestotrotz auf theoretisch fundierte ökonomische Renditeideen, die im Rahmen des Projekts für eine nachhaltige Stadtentwicklung zugänglich gemacht werden. Dabei wird unter einer Nachhaltigkeitsrendite – anders als eine klassische finanzwirtschaftliche Rendite - eine mehrdimensionale Größe verstanden, die die drei klassischen Nachhaltigkeitsdimensionen Ökologie, Ökonomie (im Projekt als ökonomisch-haushalterische Dimension bezeichnet) und Soziales berücksichtigt. Im Zentrum steht eine indexbasierte Bewertung der Wirkungen einzelner Investitionen auf relevante SDGs für Kommunen. Diese wird den heutigen und im Idealfall auch den künftigen Kosten der jeweiligen Investition gegenübergestellt. Im Ergebnis wird so ersichtlich, welche Investitionsalternative das beste Nachhaltigkeits-Kosten-Verhältnis aufweist. Konzeptuell liegt dieses Vorgehen nah an einer Nutzwertanalyse, die viele Haushälter\*innen als Entscheidungshilfe in komplexen Fragen kennen. Die Nachhaltigkeitsrendite soll Kommunen und Kämmergeien dabei unterstützen, in einen fundierten Diskurs mit den Fachverwaltungen einzutreten, um vorausschauende Investitionen zu tätigen, die sich auch im Sinne der Nachhaltigkeit über den Lebenszyklus hinweg rentieren.

Bewusst wurde darauf verzichtet, einen einzelnen, aggregierten Renditewert zu ermitteln. Stattdessen wird die Nachhaltigkeitsrendite in Form eines Dashboards separat für die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit ausgewiesen. Wie die einzelnen Dimensionen zu gewichten und gegeneinander abzuwägen sind, bleibt der Verwaltung und vor allem dem politischen Aushandlungsprozess in der Kommune überlassen. Damit soll das Werkzeug auch eine Diskussionsgrundlage zur Beantwortung der Frage liefern, ob eine Kommune in ihren Investitionsentscheidungen beispielsweise der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit einen Vorrang gegenüber der ökonomisch-haushalterischen Nachhaltigkeit gibt und so dem Konzept einer „starken Nachhaltigkeit“ folgt oder eine andere Dimension bevorzugt oder alle drei Dimensionen ungewichtet nebeneinander stellt.

Im Rahmen des Projekts wurde der zugrundeliegende Indexierungsvorgang für die Beispielbereiche „Baumpflanzungen in Kommunen“ sowie „Schulneubau“ in jeweils verschiedenen Ausführungsvarianten durchgespielt und miteinander verglichen. In der konkreten Anwendung lässt sich anhand der Nachhaltigkeitsrendite zweier Ausführungsvarianten einer Baumpflanzung zu gleichen Kosten gut darstellen, dass z. B. eine Pflanzung in einem dicht besiedelten Wohngebiet mit geringem Durchschnittseinkommen der Bevölkerung eine höhere Nachhaltigkeitsrendite ausweist als etwa eine Ersatzpflanzung im Stadtpark. Ursache dafür ist, dass die erste Variante stärker auf lokalisierte SDGs mit sozialem Bezug einzahlt. In Zukunft ist es vorstellbar und wünschenswert, noch weitere klassische Investitionsvorhaben der kommunalen Ebene in dieser Weise zu modellieren und um einen Vergleich verschiedener Investitionsprojekte zu erweitern. Das Werkzeug der Nachhaltigkeitsrendite wird den Kommunen als ausfüllbare Tabelle auf der Webseite des Difu mit vorgegebenen Ausfüllhilfen zur Verfügung gestellt. So sollen individuelle Auslegungsspielräume minimiert und der Gefahr eines möglichen „Green Washing“ vorgebeugt werden. Das Instrument der Nachhaltigkeitsrendite als neuer Möglichkeit der Nachhaltigkeitsbewertung kommunaler Investitionen könnte möglicherweise auch noch mit Blick auf einen weiteren aktuellen Entwicklungsprozess Relevanz entfalten. Denn derzeit steht sowohl für private und öffentliche Banken als auch für Kommunen und ihre Kämmerereien die Frage im Raum, wie sie perspektivisch den neuen Anforderungen der Sustainable-Finance-Taxonomie der EU Rechnung tragen können. Mit der Taxonomie sollen nachhaltige Finanzierungsformen für wirtschaftliche Aktivitäten gestärkt werden. Dazu bedarf es aber valider Nachhaltigkeitsausweise der zu finanzierenden Projekte. Auch wenn die Übertragbarkeit der EU-Taxonomie auf kommunale Finanzierungstätigkeiten erst noch zu prüfen ist, so hat die Nachhaltigkeitsrendite doch grundsätzlich das Potenzial, auch hier als handhabbares Werkzeug Nutzen zu stiften.

Die Studie des Difu kann abgerufen werden unter: <https://difu.de/projekte/nachhaltigkeitshaushalt-und-nachhaltigkeitsrendite>

## **Jugendhilfe im Strafverfahren**

### **Begleitung, Beratung und Betreuung**

#### **Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. für die Umsetzung von § 52 Sozialgesetzbuch (SGB) VIII**

(Die Empfehlungen (DV 4/22) wurden am 19. September 2023 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet)

Gemäß § 52 SGB VIII ist es Aufgabe des Jugendamtes, im Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz (JGG) mitzuwirken. Jugendliche oder Heranwachsende, die einer Straftat verdächtigt werden und gemäß § 1 Abs. 2 JGG zum Tatzeitpunkt 14 bis unter 21 Jahre alt waren, müssen während des gesamten Jugendstrafverfahrens durch die Jugendhilfe im Strafverfahren beraten, betreut und begleitet werden. § 52 SGB VIII bestimmt, dass die Mitwirkung der Jugendhilfe insbesondere nach § 38 JGG, der unterschiedliche Aufgaben der Jugendhilfe im Strafverfahren normiert, und nach § 50 Abs. 3 Satz 2 JGG, wonach die Jugendhilfe in der Hauptverhandlung auf ihr Verlangen das Wort erhält, zu erfolgen hat. Das JGG seinerseits weist der Jugendhilfe vielfältige weitere Aufgaben zu. Die Empfehlungen sollen der Orientierung der Jugendhilfe im Strafverfahren dienen und beleuchten das Jugendstrafverfahren aus dem Blickwinkel der Jugendhilfe.

In Umsetzung zweier EU-Richtlinien und durch das Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder sind zahlreiche Neuregelungen des JGG in Kraft getreten. An das



Ziel der Richtlinie (EU) 2016/800 anknüpfend sind insbesondere §§ 37a, 38, 46a, 68 ff., 70 ff. JGG zu nennen, welche die Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten zum Gegenstand haben, um deren besonderen Bedürfnissen in Bezug auf Schutz, Erziehung, Ausbildung und sozialer Integration gerecht zu werden.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) zum 10. Juni 2021 wurde der Auftrag aus § 52 SGB VIII insofern erweitert, dass das Jugendamt nun gehalten ist, frühzeitig zu prüfen, ob auch Leistungen anderer Sozialleistungsträger in Betracht kommen, vgl. § 52 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII. Die komplementären § 52 Abs. 1 Sätze 2 und 3 SGB VIII und § 37a JGG beschreiben nun die rechtlichen Voraussetzungen einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit bzw. der Zusammenarbeit in Gremien. Ferner betrifft die Jugendhilfe im Strafverfahren auch die Neuregelung von § 10a SGB VIII, wonach Beratungsleistungen in verständlichen, nachvollziehbaren und wahrnehmbaren Formen zu erbringen sind.

Die Praxis der Jugendhilfe im Strafverfahren stellt sich heterogen dar. Die unterschiedlichen an sie gerichteten Erwartungen innerhalb des Spannungsfeldes zwischen Jugendhilfe und Strafjustiz können zudem Unsicherheiten auch in den Arbeitsabläufen der Fachkräfte bedingen, für welche die grundlegenden professionellen Standards der Sozialen Arbeit gelten. Zur Unterstützung der Praxis bieten diese Empfehlungen daher einige konkrete Arbeitshilfen an.

### **Leitgedanken zum Spannungsfeld von Jugendhilfe und Strafjustiz**

Die Mitwirkung bei Verfahren nach dem JGG ist gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 8 SGB VIII eine „andere Aufgabe“ der Jugendhilfe zugunsten junger Menschen und Familien. Durch Verweis von § 52 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII, wonach die Mitwirkung des Jugendamtes nach Maßgabe der §§ 38, 50 Abs. 3 Satz 2 JGG zu erfolgen hat, erfolgt eine Verzahnung von zwei unterschiedlichen Systemen mit unterschiedlichen Zielen.

Das Jugendstrafrecht verfolgt gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 JGG vorrangig das Ziel, erneuten Straftaten junger Menschen entgegenzuwirken; Erziehung ist ein Mittel zur Erreichung dieses Zieles. Die Jugendhilfe verfolgt hingegen das Recht junger Menschen auf Förderung ihrer Entwicklung und Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit, vgl. § 1 SGB VIII.

Die Jugendhilfe im Strafverfahren befindet sich damit in einem doppelten Bezugsrahmen von Sozialrecht (SGB VIII) und Jugendstrafrecht (JGG). Ihre handlungsleitende Maxime sind die grundlegenden Ziele und Aufgaben der Jugendhilfe. Sie muss junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen, ihnen ermöglichen, selbstbestimmt zu agieren und sie vor Gefahren für ihr Wohl schützen, vgl. § 1 Abs. 3 SGB VIII. Die Beratung der Sorgeberechtigten gehört ebenfalls zu ihrem Arbeitsauftrag.

Der Deutsche Verein erkennt und unterstreicht die zentrale Rolle der Jugendhilfe im Strafverfahren innerhalb der Jugendgerichtsbarkeit. Sie hat nicht in strafrechtlichen Kategorien, sondern aus einem sozialpädagogischen Blickwinkel heraus zu wirken, um den jungen Menschen eine positive Perspektive für die Zukunft zu ermöglichen. Die Jugendhilfe muss dabei die individuellen Bedürfnisse und Lebenslagen der betroffenen jungen Menschen berücksichtigen und in das Jugendstrafverfahren einbringen.

Als charakteristisch für Jugenddelinquenz gilt, dass sie fast alle Jugendlichen betrifft und meist ein vorübergehendes, auf die Jugendphase begrenztes, abweichendes Verhalten ist und ein sich selbst „erledigendes“ Phänomen im Lebenslauf darstellt. Sie wird von regionalen, sozialen und individuellen Faktoren beeinflusst und resultiert oft aus belastenden


sozialen Hintergründen. Den Erkenntnissen der Kriminologie folgend sind Prävention und Intervention die wichtigsten Ansätze, um die positive Entwicklung der Jugendlichen zu fördern. Dabei sind freiheitsentziehende Maßnahmen in der Regel keine Hilfe, sondern führen zu hohen Rückfallquoten. Frühzeitige Maßnahmen, individuelle Hilfeangebote und gezielte Unterstützung können hingegen dazu beitragen, junge Menschen vor weiteren Straftaten zu bewahren und individuelles alternatives Verhalten zu fördern.

Um ihren Auftrag in diesem Spannungsfeld klar und widerspruchsfrei zu erfüllen, wird die Jugendhilfe im Strafverfahren aufgerufen, selbstbewusst die eigene Fachlichkeit zu vertreten. Der Deutsche Verein wirbt dafür, dass die Jugendhilfe eine aktive Rolle einnimmt und sich ihres Einflusses auf das Verfahrensgeschehen bewusst ist. Hierfür benötigen die Fachkräfte fundiertes Fachwissen und müssen, neben den eigenen, immer auch mögliche Leistungen und Angebote anderer Sozialleistungsträger im Blick haben. Die Jugendhilfe im Strafverfahren darf im beschriebenen Spannungsfeld gerade nicht „objektiv-neutral“ sein, sondern muss anwaltschaftlich für die jungen Menschen und ihre Familien agieren. Ziel der Jugendhilfe im Strafverfahren ist, dazu beizutragen, dass ein förmliches Verfahren vermieden werden kann, wenn erzieherische Maßnahmen in Betracht kommen, die ein Absehen von der Verfolgung (§ 45 JGG) oder eine Einstellung des Verfahrens (§ 47 JGG) ermöglichen.

Der Deutsche Verein betont, dass die fachlichen Standards für ihre Mitwirkung im Verfahren nach dem JGG trotz der Zweispurigkeit der jugendrechtlichen Sozialkontrolle durch das SGB VIII gesetzt werden. Daher hebt er hervor, dass

- keine Anordnungs- oder Weisungsbefugnis der Justiz gegenüber der Jugendhilfe im Strafverfahren besteht,
- der eigenständige Auftrag der Jugendhilfe nicht das Aufklärungsinteresse der Strafjustiz umfasst und
- das Jugendamt mit seiner fachlichen Äußerung die Informationsbasis des Gerichts erweitert.

Der vollständige Text der Empfehlungen kann abgerufen werden unter:  
[www.deutscher-verein.de/de/kindheit-jugend-familie-alter-1137.html](http://www.deutscher-verein.de/de/kindheit-jugend-familie-alter-1137.html)

<p><b>Impressum:</b>          Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.          09130 Chemnitz          Zietenstraße 60          Tel.: 0371-69575405  <a href="mailto:info@kommunalforum-sachsen.de">info@kommunalforum-sachsen.de</a>  <a href="http://www.kommunalforum-sachsen.de">www.kommunalforum-sachsen.de</a>          Redaktion: A. Grunke          V.i.S.d.P.: P. Pritscha</p>	<p><i>Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.</i></p>	<p>SACHSEN</p> 
---	---	--