

## II. Querschnittsthemen

### 1. Verfassungsrechtliche Bezüge, Partizipation, Bürgerbeteiligung und Extremismus

#### Verfassungsrechtliche und -politische Kontroversen um die einrichtungsbezogene Impfpflicht für Pflegepersonal während der COVID-19-Pandemie

Jörg Bossenmayer

*Die einrichtungs- und unternehmensbezogene Nachweispflicht über einen Impf- oder Genesenenstatus nach § 20a IfSG hat die Gemüter des ärztlichen und nicht-ärztlichen Personals wie auch von Betreibern von betroffenen Einrichtungen erhitzt, wie wenig andere staatliche Maßnahmen in den letzten Jahren. Der Verfasser, ein ausgewiesener Fachmann des Medizinrechts, stellt diese dar und schlägt dabei den Bogen von der verfassungsrechtlichen Diskussion, die durch mehrere Entscheidungen des BVerfG geprägt wurde, über die Diskussionen im Deutschen Bundestag bis hin zur Ausführung der einschlägigen Vorschriften durch die Länderexekutive.*

#### Inhalt

I.	Rechtsgrundlage .....	278
II.	Zur Rechtmäßigkeit der einrichtungsbezogenen Impfpflicht .....	279
	1. Diametral unterschiedliche Ansichten bezüglich der Rechtmäßigkeit der Impfpflicht .....	279
	2. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur speziellen Impfpflicht .....	281
	a) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Eilverfahren .....	281
	b) Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Hauptsache .....	282
III.	Das „Aus“ der Regelung .....	284
IV.	Zusammenfassung .....	287

## I. Rechtsgrundlage

Ab dem 16.3.2022 galt nach § 20a IfSG<sup>1</sup> eine einrichtungsbezogene Impfpflicht in ambulanten oder (teil-)stationären Einrichtungen oder Unternehmen des Gesundheitswesens sowie zur Betreuung, Pflege und Unterbringung älterer, behinderter oder pflegebedürftiger Menschen oder vergleichbarer Einrichtungen, in denen Personen, die dort tätig waren, im Rahmen ihrer Tätigkeiten Kontakt zu vulnerablen Personen haben konnten.

Personen, die in diesen Einrichtungen bzw. Unternehmen bereits tätig waren, mussten bis zum Ablauf des 15.3.2022 der Leitung der Einrichtung bzw. des Unternehmens einen Impf- oder Genesenennachweis oder eine ärztliche Bescheinigung über eine dauerhafte medizinische Impf-Kontraindikation vorlegen. Personen, die in diesen Einrichtungen oder Unternehmen künftig tätig werden sollten, durften ab 16.3.2022 erst tätig werden, wenn sie der Leitung der Einrichtung bzw. des Unternehmens einen Impf- oder Genesenennachweis oder eine ärztliche Bescheinigung über eine dauerhafte medizinische Impf-Kontraindikation vor Beginn ihrer Tätigkeit vorgelegt haben.

Personen, die diese Auflagen nicht erfüllen konnten, mussten von der Einrichtungsleitung unter Angabe von personenbezogenen Daten an das zuständige Gesundheitsamt gemeldet werden. Fehlte der Nachweis, musste die Einrichtung das Gesundheitsamt informieren. Dieses konnte den Betroffenen verbieten, ihre Arbeitsstätte zu betreten oder ihre Tätigkeit weiter auszuüben. Für Menschen, die sich aus medizinischen Gründen nicht impfen lassen konnten, galt eine Ausnahme.<sup>2</sup>

Während bis September zwei Impfungen oder eine Impfung und eine überstandene Infektion ausreichend waren, änderte sich dies ab dem 1.10.2022. Nun sah die gesetzliche Regelung des Bundes vor, dass nur noch dreifach geimpfte Personen beziehungsweise mindestens zweifach geimpfte Personen mit überstandener Infektion als vollständig immunisiert galten.

---

1 § 20a und § 73 Abs. 1a Nr. 7e bis 7h IfSG wurden m.W.v. 12.12.2021 durch das Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie v. 10.12.2021 (BGBl. I S. 5162) in das IfSG eingefügt; § 22a IfSG wurde m.W.v. 19.3.2022 durch das Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Vorschriften v. 18.3.2022 (BGBl. I S. 466) eingefügt, durch welches zugleich § 20a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 2 IfSG dahin geändert wurden, dass diese auf § 22a IfSG Bezug nahmen.

2 Ausführlich zur Durchsetzung der Nachweispflicht Bonitz/Schleiff NZA 2022, 233 (235 f.).

In Baden-Württemberg mussten allerdings Beschäftigte in Einrichtungen des Gesundheits- und Pflegebereichs keine dritte Impfung nachweisen, sofern sie vor dem 1.10.2022 eingestellt worden sind. Damit sollten die Einrichtungen und die Gesundheitsämter bei der Umsetzung der Regelungen entlastet werden. Eine Pressemitteilung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg (SM BW) vermeldete am 20.9.2022:

„Von den Menschen, die aktuell in betroffenen Einrichtungen wie Pflegeheimen und Krankenhäuser beschäftigt sind, muss in Baden-Württemberg allerdings kein erneuter Nachweis über das Vorliegen eines vollständigen Impfschutzes verlangt werden,“ stellte der Minister Manfred Lucha klar. „Nur Personen, die neu eingestellt werden sollen, müssen ab dem 1. Oktober den Leitungen der Einrichtungen einen Nachweis vorlegen, der den dann geltenden strengeren Anforderungen genügt.“<sup>3</sup>

Hierbei sollte es sich um ein „pragmatisches Vorgehen“ in Anbetracht des Umstands handeln, dass die Regelung ohnehin demnächst auslaufen würde.<sup>4</sup>

## *II. Zur Rechtmäßigkeit der einrichtungsbezogenen Impfpflicht*

### **1. Diametral unterschiedliche Ansichten bezüglich der Rechtmäßigkeit der Impfpflicht**

Zur einrichtungsbezogenen Impfpflicht sind zahlreiche juristische Fachpublikationen erschienen.<sup>5</sup> Diese betrachteten die in § 20a IfSG geregelte Pflicht aus unterschiedlichen Gesichtspunkten überwiegend kritisch. Meist stand dabei die einfachgesetzliche Regelung im Zentrum der Betrachtung und weniger die verfassungsrechtliche Beurteilung.

---

3 Pressemitteilung v. 20.9.2022, <https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/einrichtungsbezogene-impfpflicht-aktuell-beschaeftigte-muessen-ab-1-oktober-keinen-nachweis-ueber-dri/> (letzter Aufruf: 8.3.2023). Zu einem ähnlichen Vorgehen kam es in Bayern und Hessen, vgl. dazu OVG Lüneburg COVuR 2022, 660 ff. m. Anm. Schmidt.

4 Freilich stand dieses „pragmatische Vorgehen“ in einem Spannungsverhältnis zu der Vollzugsverpflichtung der Länder aus Art. 83 GG (BVerfG NVwZ 2015, 1434 (1436) = BVerfGE 139, 321.); dazu s. unter III.

5 So u. a. Berneith COVuR 2022, 135 ff.; Weigert NZA 2022, 166 ff.; Schöneborn/Wolf COVuR 2022, 202 ff.; Bonitz/Schleiff NZA 2022, 233 ff.; Schmidt/Schneider NZA-RR 2022, 121 ff.; Gräf NZS 2022, 175 ff.; Tabbara NZS 2022, 171 ff.

Einige Autoren hielten die einfachgesetzliche Impfpflicht in jeglicher Ausgestaltung für verfassungs- und völkerrechtswidrig. Dies wurde vor allem damit begründet, dass der Staat durch die verpflichtende Impfung, wenn auch in geringer Anzahl, vorsätzlich Menschen töten würde. Dies sei mit der Menschenwürdegarantie des GG unvereinbar. Zudem seien die EMRK wegen Verstoßes gegen das in Art. 2 verankerte Recht auf Leben und der IPbpR wegen Nichtbeachtung des aus Art. 7 S. 1 abgeleiteten Verbots, die Teilnahme an medizinischen oder wissenschaftlichen Experimenten zu erzwingen, verletzt, zumal die Impfstoffe in Deutschland nur eingeschränkt zugelassen seien.<sup>6</sup>

Andere Stimmen verteidigten über die einrichtungsbezogene Impfpflicht hinaus sogar die allgemeine Impfpflicht.<sup>7</sup> Teilweise wurde diese nicht nur für verfassungsrechtlich gerechtfertigt, sondern sogar als verfassungsmäßig geboten erachtet.<sup>8</sup> Die Begründung ging dahin, dass es sich dabei um eine geeignete und erforderliche Maßnahme handeln würde, um das legitime Ziel der „Herdenimmunität“ und des Schutzes des Gesundheitssystems vor Überlastung zu erreichen. Weiter wurde argumentiert, dass das verbleibende Restrisiko von Impfschäden oder Nebenwirkungen die Angemessenheit des Eingriffs in die körperliche Integrität nicht ausschließen würde und in der Abwägung auch die weiteren Folgen der Pandemie, wie etwa verschobene Operationen mit mitunter schweren Folgen für die Gesundheit der Betroffenen, zu beachten seien. Der Staat habe die Pflicht, Leben und Gesundheit von Menschen zu schützen, die sich wegen vorhandener Vorerkrankungen oder aus anderen Gründen nicht selbst durch eine Impfung schützen könnten, was dazu führen würde, dass die (allgemeine) Impfpflicht verfassungsrechtlich sogar geboten sei, um diesen vulnerablen Personenkreis zu schützen. Dem Gesetzgeber stehe bei der Erfüllung der Verpflichtung, Leben und Gesundheit der Bürger zu schützen zwar

---

6 Vgl. Stellungnahme KRiStA – Netzwerk Kritische Richter und Staatsanwälte v. 17.3.2022, [https://netzwerkkrista.de/wp-content/uploads/2022/03/Netzwerk-Kritische-Richter-und-Staatsanwaelte\\_Stellungnahme-Impfpflicht\\_Gesundheitsausschuss-21.3.2022.pdf](https://netzwerkkrista.de/wp-content/uploads/2022/03/Netzwerk-Kritische-Richter-und-Staatsanwaelte_Stellungnahme-Impfpflicht_Gesundheitsausschuss-21.3.2022.pdf) (letzter Aufruf: 8.3.2023). Verletzt wären danach ferner das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), das Recht auf Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1, 2 GG), das Erziehungsrecht der Eltern (Art. 6 Abs. 2 GG), das Recht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG).

7 Vgl. Richter NVwZ 2022, 204 ff.; Mayer, Stellungnahme zur Anhörung am 21.3.2022 (Impfpflicht ab 18 Jahren jedenfalls verfassungsgemäß).

8 Richter NVwZ 2022, 204 (204, 210, 211).

ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, dieser verenge sich hier jedoch auf das einzig wirksame Mittel zum Gesundheitsschutz, nämlich die Impfpflicht.<sup>9</sup>

## 2. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur speziellen Impfpflicht

Die Verabschiedung der speziellen Impfpflicht in Bundestag und Bundesrat hatte dazu geführt, dass beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in Karlsruhe dutzende Verfassungsbeschwerden von hunderten Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern eingingen. Überwiegend handelte es sich um Verfassungsbeschwerden von ungeimpften Beschäftigten sowie von Einrichtungsleitern, die weiter ungeimpftes Personal beschäftigen wollten.

### a) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Eilverfahren

Das BVerfG hat mit seiner Entscheidung vom 10.2.2022 in einem Eilverfahren (Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung)<sup>10</sup> die einrichtungs- und unternehmensbezogene Nachweispflicht über einen Impf- oder Genesenenstatus nach § 20a IfSG zunächst gestützt, indem es die beantragte vorläufige Aussetzung der Nachweispflicht ablehnte.

Dabei hat das Gericht vertreten, dass dieser Nachweispflicht keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken entgegenstünden.

Im Wesentlichen hat das Gericht nur die Regelungstechnik einer doppelten dynamischen Verweisung kritisch betrachtet, die aber nicht den Kern der Nachweispflicht berührt.<sup>11</sup> In der eine Eilentscheidung prägenden Folgenbetrachtung überwogen die Nachteile einer vorläufigen Außervollzugssetzung der Pflicht. Nebenwirkungen von Impfungen seien selten und die beruflichen Nachteile, die aus einem fehlenden Nachweis folgen könnten, seien auf die Zeit bis zur Hauptsacheentscheidung des Gerichts begrenzt.

---

9 Diese Argumentation findet sich z.B. bei Richter NVwZ 2022, 204 (204 ff.); Mayer, Stellungnahme zur Anhörung am 21.3.2022.

10 BVerfG NJW 2022, 1308 (1308 ff.) = BVerfGE 160, 336; dazu Aligbe ARP 2022, 66 (66 f.).

11 BVerfG NJW 2022, 1308 (1309) = BVerfGE 160, 336.

Der durch die Pflicht verfolgte Schutz der vulnerablen Gruppen überwiege daher.<sup>12</sup>

In diesem Eilverfahren hatte der Erste Senat des BVerfG im Februar 2022 also zwar die Einführung der einrichtungsbezogenen Impfpflicht nicht gestoppt. Er merkte aber durchaus kritisch an, dass in der seinerzeit gültigen Fassung des IfSG nichts Genauereres zum Impf- und Genesenennachweis stehe. Es werde bloß auf eine Verordnung mit weiteren Verweisen auf Internetseiten des Paul-Ehrlich-Instituts (PEI) und des Robert-Koch-Instituts (RKI) verwiesen.

## b) Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Hauptsache

Der Gesetzgeber reagierte. Noch während des laufenden Verfahrens über die zahlreichen Verfassungsbeschwerden wurde das IfSG, insbesondere auch dessen § 20a, geändert und der neue § 22a IfSG zur Definition des Impf- und Genesenennachweises eingeführt.<sup>13</sup>

Mit Beschluss vom 27.4.2022<sup>14</sup> erklärte das BVerfG die neue Regelung des IfSG für verfassungsgemäß und wies die Verfassungsbeschwerde zurück. Diese sei teilweise bereits unzulässig und i.Ü. unbegründet.

Das Gericht befand, die Abwägung des Gesetzgebers sei nicht zu beanstanden. Der Schutz sogenannter vulnerabler Gruppen wiege verfassungsrechtlich schwerer als die Beeinträchtigung der Grundrechte für Mitarbeitende im Pflege- und Gesundheitsbereich.

Zwar liege ein Eingriff in das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG vor, so das BVerfG. Alternativ zu einer Impfung bleibe den Beschäftigten nämlich nur, den Beruf nicht mehr auszuüben oder den Arbeitsplatz zu wechseln. Doch die Abwägung des Gesetzgebers, dem Schutz vulnerabler Menschen den Vorrang vor einer in jeder Hinsicht freien Impfscheidung zu geben, sei nicht zu beanstanden. Denn der Eingriff diene einem legitimen Zweck und sei zur Erreichung dieses Zwecks geeignet sowie erforderlich. Er belaste die Grundrechtsträger auch nicht in unzumutbarer Weise; insbesondere sei er unter Berücksichtigung der

12 BVerfG NJW 2022, 1308 (1310) = BVerfGE 160, 336.

13 Neu eingefügt in das IfSG wurde § 22a, der im zeitgleich geänderten § 20a Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 IfSG jeweils in Bezug genommen wurde, durch Art. 1 Nr. 4 des Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Vorschriften vom 18.3.2022 (BGBl I S. 466) mit Wirkung zum 19.3.2022.

14 BVerfG NJW 2022, 1999 (1999 ff.) = BVerfGE 161, 299.

besonderen Schutzbedürftigkeit vulnerabler Personen nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne.<sup>15</sup>

Trotz der hohen Eingriffsintensität, die § 20a IfSG bewirke, müssten die grundrechtlich geschützten Interessen der im Gesundheits- und Pflegebereich Tätigen letztlich zurücktreten, so der Erste Senat des BVerfG.

In die Abwägung sei maßgebend aber auch die besondere Schutzbedürftigkeit derjenigen einzustellen, deren Schutz der Gesetzgeber beabsichtige. Vulnerable Menschen könnten sich vielfach weder selbst durch eine Impfung wirksam schützen noch den Kontakt zu den im Gesundheits- und Pflegebereich tätigen Personen vermeiden, da sie auf deren Leistungen typischerweise angewiesen seien. Der sehr geringen Wahrscheinlichkeit von gravierenden Folgen einer Impfung stehe im Ergebnis die deutlich höhere Wahrscheinlichkeit einer Beschädigung von Leib und Leben vulnerabler Menschen gegenüber, argumentierten die Richterinnen und Richter.

Auch die weitere Entwicklung des Pandemieverlaufs sei, so das BVerfG, kein Grund, von der Beurteilung abzuweichen. Angehörte Fachgesellschaften seien der Meinung, dass die Krankheitsverläufe im Zuge der Omikron-Variante des Coronavirus zwar im Schnitt milder seien, sich die Zusammensetzung der Risikogruppen und ihre grundsätzlich höhere Gefährdung aber nicht verändert habe.

Das BVerfG verneinte auch die Verletzung der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.<sup>16</sup> Soweit die einrichtungs- und unternehmensbezogene Nachweispflicht als eine berufliche Tätigkeitsvoraussetzung ausgestaltet ist, gewähre Art. 12 Abs. 1 GG keinen weitergehenden Schutz als das höchstpersönliche Rechtsgüter schützende Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auf Leben und körperliche Unversehrtheit.

Die sogenannte einrichtungsbezogene Impfpflicht solle, so das BVerfG, alte und geschwächte Menschen vor einer Ansteckung mit dem Coronavirus schützen. Diese hätten ein besonders hohes Risiko, sehr schwer zu erkranken oder daran zu sterben.

Das BVerfG bestätigte also den Gesetzgeber. Juristisch war die Rechtmäßigkeit der einrichtungsbezogenen Impfpflicht damit geklärt.

---

15 Vgl. auch zum Folgenden BVerfG NJW 2022, 1999 (2003 u. 2008 ff.) = BVerfGE 161, 299.

16 BVerfG NJW 2022, 1999 (2020 ff.) = BVerfGE 161, 299.

### III. Das „Aus“ der Regelung

Unabhängig von der Entscheidung des BVerfG, dem Schutz vulnerabler Menschen eine höhere Bedeutung als dem mit der Nachweispflicht verbundenen Eingriff in allgemeine Handlungsfreiheit und Berufsfreiheit beizumessen, spaltete die einrichtungsbezogene Impfpflicht die Gesellschaft und die betroffenen Einrichtungen in zwei Lager. Sie war ein Thema, das in Politik, Medien und Gesellschaft viel diskutiert wurde. Pflegeeinrichtungen standen dabei häufig im Zentrum der Aufmerksamkeit.

Befürchtet wurde teilweise eine Radikalisierung von Impfgegnerinnen und Impfgegnern, sollte eine Corona-Impfung zur Pflicht werden. Viele Menschen wollten sich aus Angst nicht impfen lassen, weil sie die Impfverfahren und Impfstoffe als zu wenig erprobt ansahen und gesundheitliche Risiken, allen voran Impfschäden, fürchteten.<sup>17</sup> Dies galt für die angedachte allgemeine, wie auch für die tatsächlich eingeführte einrichtungsbezogene Impfpflicht. Es wurde vertreten, dass mehr auf Kooperation statt auf Konfrontation gesetzt werden solle.<sup>18</sup> Die Wirkung einer (allgemeinen) Impfpflicht käme viel zu spät und würde an der aktuellen Lage nichts ändern. Auch Geimpfte seien bei einer Infektion nicht steril immun, sondern ebenfalls ansteckend. Die Omikron-Variante sei deutlich ansteckender als die Delta-Variante und die Wirksamkeit der damals verfügbaren Impfstoffe gegen Omikron falle geringer aus.

Zwar hat sich seinerzeit eine Mehrheit der Deutschen für eine (allgemeine) Impfpflicht ausgesprochen.<sup>19</sup> Doch die Umfragewerte müssten immer vor dem Hintergrund der aktuellen Corona-Lage interpretiert werden. Bei sinkenden Corona-Zahlen könne die Zustimmung für eine Impfpflicht auch ins Gegenteil umschlagen.<sup>20</sup>

Der Deutsche Ethikrat hatte Mitte November 2021 angesichts der damals gegenwärtigen pandemischen Situation mit großer Mehrheit eine Empfehlung ausgesprochen, eine berufsbezogene Impfpflicht in Bereichen, in de-

---

17 Zu den Gründen für die Ablehnung einer Impfung vgl. forsa, Umfrage nicht geimpfter Personen v. 18.10.2021, [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/C/Coronavirus/Befragung\\_Nichtgeimpfte\\_-\\_Forsa-Umfrage\\_Okt\\_21.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Coronavirus/Befragung_Nichtgeimpfte_-_Forsa-Umfrage_Okt_21.pdf) (letzter Aufruf: 25.3.2023).

18 Spitzner/Abstiens/Czypionka/Gangl, S. 283, 286 f.

19 Vgl. dazu Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1278536/umfrage/meinung-zu-einer-allgemeinen-corona-impfpflicht/> (letzter Abruf: 8.3.2023).

20 Vgl. zu den entsprechenden Argumentationslinien BT-PlPr 20/28, 2329 ff.; zusammengefasst von der Landeszentrale für politische Bildung (LpB) BW, <https://www.lpb-bw.de/corona-impfpflicht> (letzter Abruf: 8.3.2023).



nen besonders vulnerable Menschen versorgt werden, ernsthaft und rasch zu prüfen.

„Beschäftigte, die schwer oder chronisch kranke sowie hochbetagte Menschen beruflich versorgen, wie ärztliches und pflegendes Personal, aber auch Mitarbeitende des Sozialdienstes, der Alltagsbegleitung oder der Hauswirtschaft, tragen eine besondere Verantwortung dafür, die ihnen Anvertrauten nicht zu schädigen. Gleiches gilt für Institutionen und Einrichtungen, die dafür verantwortlich sind, die dort versorgten Menschen keinen vermeidbaren gesundheitlichen Gefahren auszusetzen.“<sup>21</sup>

Der Ethikrat führte einen interessanten Vergleich an: Auch wer ein Auto fahren möchte, brauche einen Führerschein. Deswegen könne man aber nicht von einem „Zwangsführerschein“ sprechen. Vielmehr handele es sich um die Voraussetzung für ein Tun, mit dem man sich und andere potenziell gefährde. Entsprechend sei die einrichtungsbezogene Impfpflicht zu beurteilen.<sup>22</sup>

Auch die Deutsche Krankenhausgesellschaft hatte lange eine Impfpflicht für Angestellte in Pflegeheimen und Kliniken befürwortet. In der Delta-Welle hätten Impfungen schließlich eine hohe Schutzwirkung gezeigt.<sup>23</sup> Ende Juli 2022 allerdings sprach sich die Krankenhausgesellschaft jedoch für das Ende der Corona-Impfpflicht für Pflege- und Gesundheitspersonal aus: „Sie weiterzuführen, ist nach jetzigen Erkenntnissen weder sinnvoll noch vermittelbar“, sagte die stellvertretende Vorstandsvorsitzende Henriette Neumeyer dem Redaktionsnetzwerk Deutschland (RND).<sup>24</sup>

Konkret ließen laut Süddeutscher Zeitung<sup>25</sup> zwei Aspekte viele politische Entscheidungsträger an der Impfpflicht zweifeln. Zunächst schütze die Impfung – zumindest bei den damals aktuell dominierenden Virusvarianten und den eingesetzten Vakzinen – nicht so stark davor, das Virus weiterzugeben, wie das noch bei der Delta-Variante der Fall war. Und dann gäbe es den Mangel an Pflegepersonal. Verlässliche Zahlen darüber, ob und wie

---

21 Deutscher Ethikrat, Pressemitteilung v. 11.11.2021, <https://www.ethikrat.org/mitteilungen/mitteilungen/2021/ethikrat-empfehl-pruefung-einer-impfpflicht-gegen-covid-19-fuer-mitarbeitende-in-besonderer-beruflicher-verantwortung/?cookieLevel=not-set> (letzter Abruf: 8.3.2023).

22 Zitiert nach LpB BW (o. Fn. 20).

23 Die Welt v. 27.7.2022, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article240140691/Corona-Pandemie-Krankenhausgesellschaft-fordert-Aufhebung-der-Impfpflicht.html> (letzter Abruf: 8.3.2023).

24 Meldung der Tageszeitung Die Welt v. 27.7.2022 (o. Fn. 23).

25 Slavik, Süddeutsche Zeitung v. 27.7.2022.

viele Menschen den Beruf verlassen haben, weil sie sich nicht impfen lassen wollten, seien nicht zu bekommen. Bekannt sei aber, dass die Impfpflicht in vielen Bundesländern nicht oder nicht konsequent durchgesetzt werde – aus Sorge, der Personalmangel in der Pflege könnte so noch verschlimmert werden.

Vor diesem Hintergrund kündigte auch der baden-württembergische Gesundheitsminister Manfred Lucha in der eingangs zitierten Pressemitteilung des MS BW am 20.9.2022 an, dass nur Personen, die neu eingestellt werden sollen, ab dem 1.10.2022 den Leitungen der Einrichtungen einen Nachweis vorlegen müssten, der den dann geltenden strengeren Anforderungen genüge.

Freilich stößt das Vorgehen Luchas unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten auf erhebliche Bedenken. Immerhin war § 20a IfSG zu diesem Zeitpunkt verbindliches Bundesrecht. Dieses Ausscheren mancher Bundesländer zeigte – neben einer durchaus fragwürdigen politischen Kultur des „Alleingangs“ und „Kräftemessens“ mit dem Bund – auch, welche politische und gesellschaftliche Brisanz in dieser Regelung des § 20a IfSG und den mit dieser Norm verbundenen Konsequenzen lag. Die Regelung des § 20a IfSG hat aus verschiedenen Gründen, wohl aber vor allem wegen des Drucks aus dem Bereich der betroffenen Einrichtungen und deren Verbänden immer mehr an Akzeptanz verloren. Dieser Druck hebelte sogar rechtsstaatliche Grundsätze aus. Die einrichtungsbezogene Impfpflicht war insoweit ein Stresstest für Politik und Gesellschaft.

Außer Kraft getreten ist § 20a IfSG zum 1.1.2023.<sup>26</sup> Dabei bestand zwar kein unmittelbar rechtlicher, wohl aber ein politischer Zusammenhang zum Scheitern der ursprünglich geplanten allgemeinen Impfpflicht.<sup>27</sup> Diskutiert wurde freilich, ob es nach dem Ende der gesetzlichen Impfpflicht möglich sein soll, eine Nachweispflicht vertraglich zu vereinbaren.<sup>28</sup>

---

26 Gemäß Art. 23 Abs. 4 i.V.m. Art. 2 des Gesetzes zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie (BGBl. I S. 5162) traten § 20a IfSG sowie die dazugehörigen Ordnungswidrigkeitstatbestände am 1.1.2023 außer Kraft.

27 Vgl. Amhaouach/Kießling NJW 2022, 2798 (2803).

28 Dazu vgl. Stach NZA 2023, 83 ff.

#### *IV. Zusammenfassung*

Hoch umstritten, wie die einrichtungs- und unternehmensbezogene Nachweispflicht über einen Impf- oder Genesenenstatus nach § 20a IfSG war, war sie – zumindest nach der „Nachbesserung“ durch den Gesetzgeber – verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Allerdings hat die „normative Kraft des Faktischen“, allen voran der Notstand in der medizinischen und pflegerischen Versorgung der Patientinnen und Patienten, der in der Bundesrepublik Deutschland herrschte und noch immer herrscht, der Regelung am Ende den Garaus gemacht. Ob zurecht oder zu Unrecht, das sei angesichts wieder steigender Fallzahlen dahingestellt.

#### *Literatur*

Aligbe, Patrick: Die einrichtungsbezogene Impfpflicht wird nicht ausgesetzt, ARP 2022, 66 f.

Amhaouach, Lamia/Kießling, Andrea: Die einrichtungsbezogene Impfpflicht – eine Bilanz nach sechs Monaten, NJW 2022, 2798 ff.

Berneith, Daniel: Die sogenannte „einrichtungsbezogene Impfpflicht“ des § 20a IfSG als weitere Herausforderung für die Gesundheitsämter, COVuR 2022, 135 ff.

Bonitz, Kai/Schleiff, Shahnaz: Die einrichtungsbezogene Impfpflicht – Risiken und Nebenwirkungen, NZA 2022, 233 ff.

Gräf, Stephan: Sperrzeitrechtliche Folgen der „einrichtungsbezogenen Impfpflicht“ (§ 20a IfSG), NZS 2022, 175 ff.

Mayer, Franz: Die verpflichtende Impfung gegen SARS-CoV-2 – Verfassungsrechtliche Aspekte Thesen und Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Impfpflicht“ Deutscher Bundestag, Gesundheitsausschuss Montag, 21.3.2022, online verfügbar unter [https://www.bundestag.de/resource/blob/885476/91514846d1564cc15ca8501199400519/20\\_14\\_0017-24-\\_ESV-Prof-Dr-Franz-Mayer\\_Impfpflicht-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/885476/91514846d1564cc15ca8501199400519/20_14_0017-24-_ESV-Prof-Dr-Franz-Mayer_Impfpflicht-data.pdf) (letzter Abruf: 8.3.2023)

Richter, Christian: Verfassungsmäßigkeit einer allgemeinen Impfpflicht gegen das SARSCoV-2 – Unter Berücksichtigung einer etwaigen Schutzpflicht, NVwZ 2022, S. 204 ff.

Schmidt, Alexander/Schneider, Christopher: Die einrichtungsbezogene Impfpflicht – Gesetzliche Beschäftigungs- und Tätigkeitsverbote auch für Bestandspersonal?, NZA-RR 2022, 121 ff.

Schöneborn, Christoph/Wolf, Astrid Juliane: „Die Pflicht, die Freiheit des Einzelnen einzuschränken“? – Gilt die Impfpflicht auch für die Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeiten im Bevölkerungsschutz, COVuR 2022, 202 ff.

- Slavik, Angelika: Ist die Impfpflicht für Pflegepersonal noch sinnvoll?, Meldung der Süddeutschen Zeitung v. 27.7.2022, online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/impfpflicht-fuer-pflegepersonal-karl-lauterbach-krankenhausgesellschaft-corona-massnahmen-1.5629069> (letzter Aufruf 8.3.2023).
- Spitzer, Florian/Abstiens, Kira/Czypionka, Thomas/Gangl, Katharina: Verhaltensökonomische Ansätze zur Steigerung der Impfbereitschaft bei COVID-19, in: Hainzl, Christina/Dialer, Doris/Kuske, Hannah (Hrsg.), Gesundheitspolitik und Gesellschaft in der COVID-19-Krise. Eine globale Herausforderung, Wien 2022, S. 283 ff.
- Stach, Daniel: Das Ende der Impfnachweispflicht, NZA 2023, 83 ff.
- Tabbara, Annette: Die einrichtungsbezogene Impfpflicht in Angeboten der Behindertenhilfe, NZS 2022, 171 ff.
- Weigert, Daniel: Der Anwendungsbereich der neuen Impfpflicht im Gesundheitswesen nach § 20a IfSG, NZA 2022, 166 ff.

# Ausgewählte Rechtsprobleme des Extremismus in der Sozialen Arbeit: Extremismus-Begriff, Dienstrecht, Geheimschutz- und Mitteilungspflichten sowie Schutz des Kindeswohls in Recht und Praxis

Dr. Matthias Fahrner

*Fachkräfte Sozialer Arbeit sind, wenn schon nicht im Staatsdienst, so doch regelmäßig im staatsnahen Bereich tätig. Das bringt ebenso wie das Selbstverständnis der Disziplin eine Verpflichtung auf die Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung mit sich. Der Autor, der im Rahmen seiner Tätigkeit als Ministerialrat an den NSU-Untersuchungsausschüssen beteiligt war, geht auf Herausforderungen ein, die sich vor diesem Hintergrund an der Schnittstelle von Extremismus und Sozialer Arbeit ergeben können.*

## Inhalt

I.	Einleitung .....	290
II.	Extremismus-Begriff .....	291
III.	Extremismus-Ausschluss in Tätigkeiten der Sozialen Arbeit .....	292
	1. Extremistisches Verhalten als unmittelbarer Anknüpfungspunkt .....	292
	a) Nicht besonders qualifizierte Arbeitsverhältnisse .....	293
	b) Beamtinnen und Beamte .....	293
	c) Angestellte im öffentlichen Dienst .....	294
	d) Tendenzunternehmen .....	295
	2. Schädigung des Arbeitgebers durch extremistisches Verhalten .....	295
	3. Extremistische Vorbiografie .....	297
IV.	Verschwiegenheits- und Mitteilungspflichten .....	297
	1. Strafrechtlich sanktionierte Verschwiegenheitspflicht, § 203 StGB .....	298
	a) Voraussetzung der Verschwiegenheitspflicht allgemein .....	299
	b) Besonderheiten in der Situation von Berufsvertrauensträgern gem. § 203 Abs. 1 StGB ...	299
	aa) Fortbestehende Zeugenpflicht .....	300
	bb) Gegen Ausnahme: Sozialgeheimnis .....	300
	cc) Anzeigepflicht für bevorstehende schwerste Straftaten gem. § 138 StGB .....	300
	dd) Allgemeine Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründe .....	301
	c) Besonderheiten in der Situation von Amtsvertrauensträgern gem. § 203 Abs. 2 StGB ...	302
	2. Sozialdatenschutz .....	302
	a) Schutz von Sozialdaten allgemein .....	303
	aa) Vorliegen von Sozialdaten .....	303
	bb) Vorrangige Mitteilungspflichten .....	304
	b) Besondere Mitteilungs- und Verschwiegenheitsregelungen .....	304
	aa) Justizvollzug .....	305
	bb) Führungsaufsicht und Bewährungshilfe .....	305
V.	Extremismus und Kindeswohl .....	308

1. Grundlagen einer konkreten Kindeswohlgefährdung in extremistischen Verhaltensweisen ..	308
a) Extremistisches Verhalten als unmittelbare Gefährdungsgrundlage .....	309
b) Extremistisches Umfeld als Gefährdungsgrundlage .....	309
c) Verhindern eigenständiger pluralistisch-integrativer Entwicklung als unmittelbare Gefährdungsgrundlage .....	310
2. Reaktionen .....	311
a) Reaktionen durch die Sorgeberechtigten .....	311
b) Öffentliche Leistungs- und Beratungsangebote .....	311
c) Maßnahmen des Familiengerichts .....	312
d) Aktivität und Anrufung der amtlichen öffentlichen Jugendhilfe .....	313
aa) Aufgaben und Pflichten des Jugendamts .....	313
bb) Anrufung durch Privatpersonen .....	315
cc) Anrufung durch Träger von Einrichtungen und Diensten sowie Vertrauensträger ..	315
(1) Träger von Einrichtungen und Diensten .....	315
(2) Hinweise aus Strafverfahren .....	315
(3) Geheimnisträger i.S.v. § 203 Abs. 1 StGB .....	316
VI. Fazit und Ausblick .....	316

## I. Einleitung

Soziale Herausforderungen und Probleme, aber auch rechtliche Fragen des Extremismus stellen sich in der Sozialen Arbeit seit langem in ihrer ganzen vielfältigen Breite, jedoch in zunehmender Aktualität und Brisanz. Unter den vielfältigen rechtlichen Problemfeldern können vorliegend nur vier besonders bedeutsame näher erläutert werden.

Für zentrale (Un-)Sicherheit sorgt zuvorderst die Frage, wann Extremismus überhaupt in präzisiertem Rechtssinn gegeben ist, der Reaktion und Sanktionen auslösen kann (II.), zunächst namentlich in Beschäftigungsverhältnissen der Sozialen Arbeit selbst (III.). Klar dürfte sein, dass Extremismus, wenn nicht bereits (Rechts-)Populismus, mit der Berufsethik der Sozialen Arbeit nicht zu vereinbaren ist.<sup>1</sup> Darüber hinaus treffen Beschäftigte in der Sozialen Arbeit in öffentlichen Dienstverhältnissen, verbeamtet wie angestellt, die allgemeinen Pflichten zur Verfassungstreue, die jedenfalls durch aggressiven Extremismus verletzt werden, sodass Disziplinarmaßnahmen bis zur Entlassung real drohen. Weiter ist in der Praxis oft für Sozialarbeitende in unterschiedlichsten Feldern problematisch, wieweit Verschwiegenheits- und Mitteilungspflichten hinsichtlich beobachteten Extremismus z.B. gegenüber Polizei und Justiz bestehen (IV.), und wann aufgrund extremistischer Momente der Eltern oder sonst im Umfeld eines Kindes zur Wahrung von dessen Wohl eingeschritten werden darf und muss (V.).

---

1 Dazu tritt die eher seltene Verletzung von Steuergeheimnissen, § 355 StGB.

## *II. Extremismus-Begriff*

Zunächst bestehen erhebliche Unsicherheiten, was unter „Extremismus“ überhaupt zu verstehen ist. Tatsächlich handelt es sich um einen Begriff, der nicht klar rechtlich definiert ist und eher der sozialwissenschaftlichen Sphäre zugehört.<sup>2</sup> Dort findet sich eine Vielzahl von Definitionsansätzen, die das freiheitlich-demokratische Gemeinwesen in Frage stellende Auffassungen und Strategien mit dem Begriff des Extremismus oder aber alternativen, namentlich der älteren Totalitarismus-<sup>3</sup> und der Faschismustheorie erfassen wollen.<sup>4</sup> Einige Handbücher der Sozialen Arbeit wollen Extremismus auf Ungleichwertigkeitsideologien zurückführen.<sup>5</sup> Sie klammern damit extreme Egalisierungsregime wie einen gewaltsamen Kommunismus stalinistischer Prägung aus. Über die Motivation kann spekuliert werden.

Die für rechtliche Fragestellungen notwendige präzise Grundlage bietet hingegen die freiheitlich demokratische Grundordnung (FDGO).<sup>6</sup> Sie ist im Grundgesetz mehrfach verankert<sup>7</sup> und kann vor allem aufgrund der Definitionsansätze des Bundesverfassungsgerichts definiert werden. Bestrebungen, welche der FDGO widersprechen, können hinreichend klar als „extremistisch“ kategorisiert werden.<sup>8</sup> Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie ihr derart zuwiderlaufen, dass sie auch unter deren eigenem Licht der Freiheit und Toleranz nicht mehr hingenommen werden können, ohne den Fortbestand der FDGO ernsthafter zu riskieren. Zu diesem Ewigkeits-

---

2 Vgl. den aktuellen Überblick bei Fahrner, Grundordnung, S. 31 ff. m.w.N.; zum Rechts-extremismus vgl. Grimm, S. 29 ff.

3 Vgl. die umfassenden Ausführungen in den Werken von Jesse, Schlangen, Seidel/Jenkner, Backes/Jesse, Backes, jeweils auch zur Begriffsgeschichte; speziell zum „Kalten Krieg“ etwa Thiemeyer; allgemein ferner Borkenau, Friedrich/Brzeziński, Arendt; zur linken Kritik vgl. die Beiträge bei Schmeitzner.

4 Vgl. etwa als aktueller Überblick Wörsching, S. 38 ff. m.w.N. insbesondere zum marxistischen Hintergrund.

5 Vgl. etwa Deutscher Verein, S. 275.

6 Vgl. zum Folgenden BVerfGE 2, 1 (12 ff.); 5, 85 (196 ff.), 144, 20 (206 ff.); Fahrner, Grundordnung, S. 82 ff.

7 Art. 10 Abs. 2 S. 2, Art. 11 Abs. 2 Var. 4, Art. 18, Art. 19 Abs. 4 S. 3, Art. 21 Abs. 2, Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 b), Art. 87 Abs. 2 Var. 4, Art. 87a Abs. 4 S. 1, Art. 91 Abs. 1; vgl. im Einzelnen Fahrner, Grundordnung, S. 54 f.

8 So insbesondere die Definition aus dem nachrichtendienstlichen Verfassungsschutz, vgl. aktuell <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/extremismus/extremismus-node.html> (letzter Abruf: 9.2.2023); tiefergehend Stange, S. 10 ff. m.w.N.; Oppenhäuser, S. 35 (36 ff.); dazu einschließlich der sozialwissenschaftlichen Primärprägung des Begriffs Fahrner, Grundordnung, S. 31 ff., 319.

schutz des menschenwürdigen, pluralen, fortschrittlichen und friedlichen Gemeinwesens für alle verpflichtet die streitbare und wehrhafte Demokratie, welche die Eltern des Grundgesetzes nach Shoa und Porajmos, Weltkriegsvernichtung und Unmenschlichkeit diesem als Erbe mitgegeben haben.<sup>9</sup> Extremistisch in diesem Sinn sind Bestrebungen, die eine der drei Grundsatzkomponenten außer Geltung setzen wollen, mithin Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenwürde, die selbstverständlich noch weiter detaillierter hinterlegt werden können, sowohl in einem Regelkern wie in ihrer prägenden Prinzipienwirkung.<sup>10</sup>

Für die Praxis ist wichtig, dass die bekannten wie auch neue Extremismus-Formen mit dieser Definition erfasst werden können. Umfasst ist etwa jede Diktatur eines Führers oder Gruppe der Bevölkerung gegen eine frei organisierbare Mehrheit zur Abberufung aller staatlichen Machtträger (*Demokratiegrundsatz*),<sup>11</sup> gegen die Wirksamkeit des Rechts auch zur Kontrolle jeder staatlichen Gewalt mittels Grundrechten und effektiven unabhängigen Gerichten (*Rechtsstaatsgrundsatz*),<sup>12</sup> sowie gegen die gleiche Würde für alle Menschen unabhängig z.B. von Glauben, Weltanschauung, Abstammung, sexueller und politischer Orientierung und ihrer individuellen Subjektqualität für alle politischen Gemeinschaften (*Menschenwürdegrundsatz*).<sup>13</sup> Extremismus kann, wiewohl nicht als echtes gesetzliches Tatbestandsmerkmal, als ein Rechtsbegriff präzise zur zusammenfassenden Beschreibung vielfältiger Sachverhalte verwendet werden.<sup>14</sup>

### III. Extremismus-Ausschluss in Tätigkeiten der Sozialen Arbeit

#### 1. Extremistisches Verhalten als unmittelbarer Anknüpfungspunkt

Auf extremistisches Verhalten durch (potenzielle) Beschäftigte können Arbeitgeber nur unter Berücksichtigung der konkreten Qualifikation des Dienstverhältnisses mit Einstellungsverweigerung, Entlassung oder sonstiger Sanktionierung reagieren.

---

9 Vgl. Fahrner, Grundordnung, S. 56 ff., 78 ff. mit Überblick.

10 Vgl. namentlich BVerfGE 144, 20 (206 ff.); Fahrner, Grundordnung, S. 220 ff.

11 Vgl. Fahrner, Grundordnung, S. 237 f.; ders., Vulnerabilität, S. 53 ff.

12 Fahrner, Grundordnung, S. 238 f.

13 Fahrner, Grundordnung, S. 113 ff., 239 f.

14 Dies folgt aus dem klaren Verweis der Bestrebungen gegen die FDGO, vgl. oben Fn. 8.



a) Nicht besonders qualifizierte Arbeitsverhältnisse

Für nicht weiter qualifizierte Arbeitsverhältnisse gilt bei der Einstellung die Vertragsfreiheit, umgekehrt ist eine Kündigung nur bei Auswirkungen auf den Arbeitgeber jenseits der eigentlichen Arbeitsleistung nur im Sinn des § 241 Abs. 2 BGB möglich, namentlich bei Straftaten mit Betriebsbezug, darunter grobe Beleidigungen,<sup>15</sup> sonst Störungen des Betriebsfriedens<sup>16</sup> oder bei sonstigen Belastungen des Arbeitgebers,<sup>17</sup> etwa durch verursachte strafrechtliche Ermittlungen im Betrieb oder evtl. Beeinträchtigungen des Ansehens des Arbeitgebers durch unmittelbare Verbindung von diesem mit extremistischen Verhalten durch die Beschäftigten.<sup>18</sup>

b) Beamtinnen und Beamte

Auf der anderen Seite gilt für Beamtinnen und Beamte unabhängig von ihrer konkreten Tätigkeit aus Art. 33 Abs. 5 GG, dass sie sich innerdienstlich und außerdienstlich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung zu bekennen, sich mit ihr zu identifizieren und für ihre Einhaltung einzutreten haben:<sup>19</sup> „In das Beamtenverhältnis darf nur berufen werden, [...] wer die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten“. Verletzen Beamtinnen und Beamten ihre Verfassungstreuepflicht namentlich gem. §§ 33 f. BeamStG im Dienst oder in irgendeinem relevanten Bezug außerdienstlich, drohen ihnen das Disziplinarrecht und die Entlassung.<sup>20</sup>

---

15 Vgl. zu rassistischen Schmähungen z.B. eines dunkelhäutigen Kollegen mit „Ugah-Ugah“ BVerfG NZA 2020, 1704 (1705 f.); einer asiatisch-stämmigen Vorgesetzten als „Ming Vase“ ArbG Berlin NZA-RR 2021, 364 (365 f.); zu islamfeindlichen Schmähungen LAG BW NZA-RR 2020, 253 (254 ff.); zur couragierten Anzeige eines Auszubildenden, LAG RP BeckRS 2021, 24413; auch belegbar durch Chatnachrichten, LAG BW BeckRS 2019, 30741.

16 Vgl. etwa vgl. BAG NJW 1984, 1142 (1142); 1955, 606 (607 f.); Picker RdA 2021, 33 (34 ff.) m.w.N.

17 BAG NZA-RR 2009, 362 (363 ff.).

18 Vgl. etwa BAG NZA 2011, 112 (113 f.); LAG NI BeckRS 2019, 7992.

19 St. Rspr., vgl. BVerfGE 39, 334 (348 f.) = NJW 2008, 2568 (2569); Fahrner GSZ 2021, 6 (7 f.) m.w.N.

20 Vgl. etwa Voßkuhle NVwZ 2022, 1841 (1844); Fahrner GSZ 2021, 6 (8).

### c) Angestellte im öffentlichen Dienst

Diese Verfassungstreuepflicht, die für die Angestellten im öffentlichen Dienst früher auch im BAT allgemein festgeschrieben war, ist differenzierter zu betrachten.<sup>21</sup> Während § 3 Abs. 1 S. 2 TV-L sie weiter allgemein vorsieht, findet sie sich nur in einzelnen Tarifverträgen für Bund und Kommunen, etwa § 3 Abs. 1.1 S. 2 TVöD-V und § 41 BT/V für „Beschäftigte bei Arbeitgebern, in deren Aufgabenbereichen auch hoheitliche Tätigkeiten wahrgenommen werden“. Die Rechtsprechung knüpft die qualifizierte Verfassungstreuepflicht hingegen ganz überwiegend an die Stellung und den Aufgabenkreis der Betroffenen im konkreten Einzelfall.<sup>22</sup> Wird hoheitliche Gewalt, d.h. solche im zwangsbewehrten Über-Unterordnungsverhältnis wahrgenommen, wie etwa in der Bewährungshilfe, Jugendgerichtshilfe oder amtlich beurteilenden Jugendhilfe, dürfen keine Zweifel am Bekenntnis zur FDGO bestehen. Gleiches gilt aber auch dann, wenn die glaubhafte Vermittlung der Verfassungswerte an Kinder und Jugendliche zur zentralen Dienstpflicht gehört, namentlich für alle angestellten Lehrerinnen und Lehrer, egal welcher Fächer, ebenso Erzieherinnen und Erzieher in staatlichen und kommunalen Einrichtungen und konsequent ebenso in der leistenden öffentlichen Jugendsozialarbeit. Sie verletzen qualifizierte Treuepflichten etwa außerdienstlich durch Verunglimpfungen der Verfassung,<sup>23</sup> rassistische Äußerungen in sozialen Netzwerken,<sup>24</sup> Leugnung der Shoa<sup>25</sup> sowie einschlägige Tätowierungen auch ohne Strafbarkeit nach § 86a StGB.<sup>26</sup> Während für die Unterstützung der NPD gleiches gilt wie im Beamtenrecht, führte das Bewegen in gewaltbereitem, möglicherweise extremistischem Umfeld für einen Erzieher mit Ausbildung in Sozialer Arbeit nur zur ordentlichen statt fristlosen Kündigung, da kein Nachweis

---

21 Vgl. grundlegend BAGE NJW 1982, 2396 (2397 ff.); 1987, 2699 (2700 f.); danach ist ein Lehrer nicht anzustellen, der die FDGO aktiv bekämpft oder von dem zu befürchten ist, dass er die Schüler gegen die Verfassung beeinflussen wird.

22 sog. Funktionstheorie, vgl. BAG NJW 1990, 597 (598 f.); NZA-RR 2012, 43 (44 ff.); 2013, 441 (442 f.).

23 ArbG Berlin NZA-RR 2019, 414 (416 ff.).

24 Etwa BAG NJW 2019, 3468 (3469).

25 Im Internet durch einen Grundschul-Sportlehrer, LAG MV NZA-RR 2022, 586 (586 ff.).

26 Etwa LAG Bbg BeckRS 2021, 10591; 2019, 14901.

verfassungsfeindlicher Aktivität erbracht war.<sup>27</sup> Auch die unverzügliche Distanzierung bewahrte einem Angestellten seinen Arbeitsplatz.<sup>28</sup>

Allerdings müssen auch Beschäftigte im öffentlichen Dienst, die nur eine „einfache“ Treuepflicht trifft, ein Mindestmaß an Verfassungstreue insoweit aufbringen, als sie nicht darauf ausgehen dürfen, den Staat, die Verfassung oder deren Organe zu beseitigen, zu beschimpfen oder verächtlich zu machen. Das gilt gleichermaßen für den dienstlichen wie den außerdienstlichen Bereich. Handelt ein Arbeitnehmer diesen Anforderungen zuwider, kann dies ein Grund für eine verhaltensbedingte Kündigung sein, wenn durch den Loyalitätsverstoß eine konkrete Störung des Arbeitsverhältnisses eingetreten ist.<sup>29</sup>

#### d) Tendenzunternehmen

Für die weiteren Tätigkeitsfelder der Sozialen Arbeit bei privaten Arbeitgebern, etwa im Bereich der Pflegebegleitung, können sich qualifizierte Pflichten, sich extremistischen Verhaltens zu enthalten, aus verletzten Werte-Vorgaben nach der Tendenzunternehmen-Rechtsprechung herleiten. Tendenzträger haben sich auch außerdienstlich solcher Äußerungen und Handlungen zu enthalten, die der Tendenz des Unternehmens nachhaltig zuwiderlaufen und damit betriebliche Interessen des Unternehmens erheblich berühren.<sup>30</sup> Während die Voraussetzungen eines karitativen oder erzieherischen Unternehmens geklärt sind, sorgt die Reichweite der Tendenzträgergemeinschaft und besonderen Pflichten weiterhin für Unsicherheit.<sup>31</sup>

## 2. Schädigung des Arbeitgebers durch extremistisches Verhalten

Ein weiterer allgemeiner Ansatzpunkt kann sich aus der konkreten Schädigung des Arbeitgebers durch extremistisches Verhalten ergeben. Weiteren

27 LAG BW BeckRS 2016, 128017.

28 LAG NW BeckRS 2020, 24085.

29 BAG NZA-RR 2013, 441 (442 ff.); LAG BW NZA-RR 2022, 262 (263 ff.).

30 Vgl. etwa BAG NZA-RR 2009, 362 (363 f.); Picker RdA 2021, 33 (33 f.).

31 Vgl. allgemein etwa Düwell/Boemke/Lakies BetrVG §118 Rn. 24 ff. m.w.N.; Schaub/Linck §127 Rn. 128a; differenzierend für das Problem der Gewinnerzielungsabsicht NK-ArbR/Lunk BetrVG § 118 Rn. 16 f. m.w.N.; zur fehlenden Tendenzträgergemeinschaft von Erzieherinnen und Erziehern vgl. LAG Mecklenburg-Vorpommern BeckRS 2020, 4728 m. Anm. Rölz ArbRAktuell 2020, 238.

Blickes bedarf dabei das Auslösen von Ansprüchen durch von Kollegen oder Kolleginnen Diskriminierten nach §§ 12 Abs. 3, 15 AGG.<sup>32</sup> Zudem hat der Arbeitgeber mit *Sanktionen öffentlicher Auftraggeber* zu rechnen: Während bei allgemeinen Vergaben öffentlicher Aufträge und Beihilfen unklar und umstritten bleibt, wie weit dem Auftragnehmer zurechenbares verfassungsfeindliches Verhalten zum Ausschluss eines Begünstigten führen darf,<sup>33</sup> ist dies zumindest für die Jugendhilfe gesetzlich und für gezielte Mittel zur Extremismus-Bekämpfung durch sogenannte selbstverpflichtenden „Extremismus-Ausschlusserklärungen“ weitgehend geklärt.<sup>34</sup> Eindeutig und verfassungskonform setzen §§ 74 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 75 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII für die Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe ebenso wie für die Förderung von Einrichtungen voraus, dass sie die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bieten. Dies ist der Fall, wenn sich Tätigkeit des Trägers im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bewegt, er ihr aber nicht nur passiv oder gleichgültig gegenübersteht, sondern sich positiv zu ihr bekennt und insbesondere die Grundsätze der Menschenwürde, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit teilt.<sup>35</sup> Umgekehrt ist auch in anderen Bereichen des Beihilfe- und Sozialrechts ein Träger für Kooperationen ungeeignet, gegenüber Kindern und Jugendlichen Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu erbringen, wenn von ihm Bestrebungen ausgehen, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet sind.<sup>36</sup> Für Einrichtungen der

32 Hierzu findet sich bislang keine hinreichende Reflexion und Rechtsprechung.

33 Überaus problematisch ist, dass § 124 Abs. 1 Nr. 1 GWB nur noch von einem fakultativen Ausschluss spricht, wenn das Unternehmen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit nachweislich eine schwere Verfehlung begangen hat, durch die seine Integrität infrage gestellt wird, so dass die früher gewünschte Fassung, die hier auch Staatsschutzdelikte jedenfalls im Sicherheitsbereich ausreichen ließ, in Frage gestellt ist; vgl. dafür etwa noch BR-Drs. 321/12, S. 57; Dippel/Sterner/Zeiss/Dippel GWB § 124 Rn. 38; eine klare Rspr. des EuGH nach seinem früheren eher engen Verständnis in IBRRS 2012, 4631 (4631); NZBau 2015, 569 (571 f.) steht indes noch aus, vgl. zum Ganzen etwa Burgi/Dreher/Opitz/Opitz GWB § 124 Rn. 40 f.

34 VG Dresden BeckRS 2012, 49970; Deutscher Bundestag, Gutachten WD 3 – 3000 – 245/17 m.w.N.; Kluth RdJB 2013, 84 (84 ff.).

35 Grundlegend BVerwGE 55, 232 (235 ff.); 55, 245 (246); jurisPK SGB VIII//Trésoret SGB VIII § 74 Rn. 104 ff.; für die Fördervergabe lässt eine m. M. das Fehlen verfassungsfeindlicher Betätigung ausreichen, vgl. im Überblick Heinig/Munsonius SGB 2009, 508 (510 f.); ähnlich BeckOGK/Janda SGB VIII § 74 Rn. 46 ff., § 75 Rn. 17 m.w.N.

36 BSGE 133, 204 (207 ff.) zu § 28 VII SGB II; allgemein VG Berlin BeckRS 2010, 48051 m.w.N. (aus anderen Gründen aufgehoben).

Vollzeit,<sup>37</sup> aber auch der Tagespflege<sup>38</sup> von Kindern und Jugendlichen ist zumindest die Gewährleistung des Kindeswohls auch eine Schutzschranke gegen extremistische Indoktrination, wenngleich diese damit zurückgenommen ist (s. unten V.).

### 3. Extremistische Vorbiografie

Bemerkenswert ist allerdings, dass *frühere strafrechtliche Verurteilungen* wegen extremistischer oder terroristischer Straftaten für die Wahrnehmung der Aufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe nicht zum automatischen Ausschluss für die Beschäftigung oder Vermittlung führen.<sup>39</sup> Dies ist einerseits zu begrüßen, da ein früheres Verhalten gegen die Verfassungsordnung nicht dann zu einem automatischen Ausschluss der Tätigkeit führen soll, wenn die betroffene Person sich von dieser nachhaltig losgesagt hat.<sup>40</sup> Andererseits ist das Fehlen präventiver Vorkehrungen gegen konkret verfassungsfeindlich agierende Beschäftigte nur solange hinzunehmen, wie die repressiven Maßnahmen, etwa die Entlassung wegen Unzuverlässigkeit oder Gefährdung der Tätigkeit der Einrichtung selbst, hinreichend wirksam sind, um erhebliche Gefährdungen für die FDGO und z.B. das Kindeswohl zu verhindern.

## IV. Verschwiegenheits- und Mitteilungspflichten

Im Hinblick auf die Verschwiegenheit Sozialarbeitender hinsichtlich bekannt gewordener extremistischer Sachverhalte greifen die Ebenen des Geheimnis- und Datenschutzes ineinander.

---

37 Ausdrücklich § 44 Abs. 2 S. 1 SGB VIII.

38 Jedenfalls ganz h. M., vgl. OVG Münster BeckRS 2009, 41975; jurisPK SGB VIII// Busse SGB VIII § 44 Rn. 37 ff.; BeckOGK/Janda SGB VIII § 43 Rn. 55 m.w.N.; dabei sind auch Antragsteller ungeeignet, deren unmittelbares Umfeld konkrete und erhebliche Gefährdungen für das Wohl der betreuten Kinder birgt und die Antragsteller diese nicht abzuwehren vermögen.

39 Anders bei Sexualdelikten, § 72a SGB VIII.

40 Dies gebietet namentlich die (Re-)Integrationsfunktion im Rahmen der FDGO, vgl. etwa Fahrner, Grundordnung, S. 156 f., 206 ff.

## 1. Strafrechtlich sanktionierte Verschwiegenheitspflicht, § 203 StGB

Abgrenzungsprobleme bereitet zunächst der generelle, strafbewehrte Geheimnisschutz zwischen § 203 Abs.1 und 2 StGB. Ein tauglicher Ansatz ist das Bild einer beratenden Vertrauens- oder aber Amtsstellung des oder der Sozialeitenden, welcher vorzugsweise abstrakt-formal verstanden werden muss.<sup>41</sup> Ein anderer Ansatz, welcher nach der konkreteren Kommunikationssituation unterscheiden will, trifft namentlich bei der Bewährungshilfe auf erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten, wenn er entsprechend der Doppelfunktion der Bewährungshilfe (§ 56d Abs. 3 S.1 und 2 StGB) unterscheiden will, soweit die fraglichen Tatsachen im Rahmen der Hilfe und Betreuung, nicht aber im Zusammenhang mit ihren Kontroll- und Überwachungsaufgaben bekannt würden.<sup>42</sup> Aus der Gesamtsituation der Bewährungshilfe ist ein schutzwürdiges Vertrauensinteresse aus objektivem Empfängerhorizont der mit rechtskräftiger Gerichtsentscheidung unter Bewährung Gestellten jedoch kaum begründbar, jedenfalls soweit die Kommunikation die Bereiche der Unterstellung betrifft. Allenfalls bei Beratungen des Bewährungshelfers bzw. der -helferin außerhalb dieses Bereichs könnte eine besondere Vertraulichkeit berechtigt angenommen werden.

Steht die Amtsstellung im Vordergrund, kann also ein vorrangiges Vertrauensverhältnis nicht erwartet werden, richtet sich die Mitteilung im Wesentlichen nach den Amtspflichten (2.), auf die etwa die in der Bewährungs- und Gerichtshilfe Tätigen in Baden-Württemberg ausdrücklich zu verpflichten sind.<sup>43</sup> Auch in der amtlich kontrollierenden und bescheidenden Jugendhilfe oder Sozialverwaltung gilt der Maßstab des § 203 Abs. 2 StGB.<sup>44</sup> Für § 203 Abs. 1 Nr. 6 StGB bleibt damit vor allem Raum in leistender Sozialer Arbeit, namentlich in Beratungseinrichtungen, aber auch etwa konkret leistender Jugendsozialarbeit.<sup>45</sup> Neben der ausdrücklichen oder konkludenten Einwilligung des Geheimnisträgers können hier nur die besonderen Tatbestände einer Offenbarungspflicht oder -erlaubnis vor einer Strafbarkeit schützen (b)), sofern überhaupt ein Geheimnis vorliegt (a)).

---

41 Vgl. grundlegend BVerfGE 33, 367 (380 f.); LK/Schünemann StGB § 203 Rn. 37 m.w.N.

42 Schönke/Schröder/Eisele StGB § 203 Rn. 13, 14 m.w.N.

43 § 10 Gesetz über die Sozialarbeit der Justiz (GSJ), GBl. 2019, S. 578.

44 Vgl. BVerfGE 33, 367 (380 f.); Schenkel NSTZ 1995, 67 (70).

45 Vgl. etwa Pehl/Knödler, S. 83 ff.

a) Voraussetzung der Verschwiegenheitspflicht allgemein

Nach tradierter Lesart liegt ein Geheimnis nur vor, wenn zumindest aus Natur der Tatsache die „stillschweigende Forderung der Geheimhaltung“ folgere.<sup>46</sup> Häufig sind bereits die *Merkmale eines Geheimnisses*, namentlich das tatsächliche Geheimsein, der Geheimhaltungswille oder das berechtigte Geheimhaltungsinteresse nicht vorhanden. Ersteres fehlt etwa, wenn die Extremisteneigenschaft bereits einem unbeherrschbaren Adressatenkreis anderweitig bekannt ist,<sup>47</sup> etwa durch entsprechende Offenbarung in sozialen Netzwerken oder aber evidente äußerliche Erkennbarkeit etwa eines Tattoos. Ein mangelnder Geheimhaltungswille kann darüber hinaus bei aktuellen (Kundgabe-)Delikten zum Nachteil des Adressaten angenommen werden, so etwa bei rassistischer Beleidigung der Sozialarbeitenden. Das Geheimhaltungsinteresse zugunsten des Betroffenen kann indes nicht allein daraus verneint werden, dass das Geheimnis in einer erfolgten, geplanten oder bevorstehenden Straftat besteht.<sup>48</sup> Dies folgt bereits auf der im weiteren hier wichtigen Abgrenzung nach §§ 138 f. StGB (*s. sogleich unter 2.c*). Dagegen bereitet das weitere Merkmal, dass das Geheimnis im Rahmen der Vertrauensbeziehung anvertraut worden oder sonst bekannt geworden sein muss, in aller Regel keine Probleme.

b) Besonderheiten in der Situation von Berufsvertrauensträgern gem. § 203 Abs. 1 StGB

Gegenüber anderen *Berufsvertrauensträgern* ist das Verschwiegenheitsrecht der Sozialarbeitenden nach § 203 Abs. 1 Nr. 6 StGB erkennbar schwächer ausgeprägt. Dies entspricht dem eher diffusen Bild des Gesetzgebers von vielfältigen Situationen ihrer Beratungs- und Hilfstätigkeit.<sup>49</sup>

46 RGSt 13, 60 (62); 66, 273 (274); LK/Schünemann StGB § 203 Rn. 24.

47 Vgl. grundlegend RGSt 29, 426 (430); LK/Schünemann StGB § 203 Rn. 22; MüKoStGB/Cierniak/Niehaus StGB § 203 Rn. 17 f.; zur Ausnahme eingetretenen öffentlichen Vergessens bereits RGSt 31, 90 (91); LK/Schünemann StGB § 203 Rn. 23 m.w.N.

48 Vgl. BGHSt 50, 64 (73); Kohlhaas GA 1958, 65 (68).

49 Vgl. ausführlich nochmals BVerfGE 33, 367 (380 f.).

#### aa) Fortbestehende Zeugenpflicht

Daraus hat es auch das BVerfG gerechtfertigt, dass auch für staatlich anerkannte Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter die *strafrechtlichen Zeugnispflichten* der Vertraulichkeit nach § 203 Abs.1 Nr.6 StGB allgemein vorgehen. Es greift also kein Zeugnisverweigerungsrecht aus §§ 53 f. StPO ein, sondern es besteht mithin auf Aufforderung eine umfassende Aussagepflicht, sofern keine *besonderen* Schutzregelungen eingreifen.<sup>50</sup> Diese Zeugenpflicht folgt aus der Systematik der StPO gleichermaßen gegenüber Ermittlungsbehörden, einschließlich der Polizei nach § 163 StPO, selbst im Ermittlungsverfahren, auch wenn hier formal die Strengbeweismittelvorschriften noch nicht gelten. Das Zurückhalten von erfragten Informationen ist damit ebenso kategorisch verboten wie jede Informationskündgabe in Eigeninitiative gem. § 203 Abs.1 Nr.6 StGB. Die schwierige Abgrenzung, z.B. von Ergänzungen in der Praxis, wird allerdings durch überformende Normbereiche gemildert.

#### bb) Gegen Ausnahme: Sozialgeheimnis

Zunächst erfährt die Auskunftspflicht im Strafverfahren durch § 160 Abs. 4 StPO eine wesentliche Einschränkung durch das *Sozialgeheimnis*. Soweit dieses reicht, erweist es sich als stärker als die Datenübermittlungs- und Auskunftspflichten nach der StPO, unabhängig davon, ob eine Berufsvertrauens- oder amtliche Situation im Sinn von § 203 StGB vorliegt. Gleichfalls greifen, sozusagen gegenläufig, wiederum vorrangig, die beiden weiteren wichtigen absoluten Mitteilungspflichten, jene aus bevorstehenden schwersten Straftaten gem. §§ 138 f. StGB und bei Gefährdung des Kindeswohls (*s. unten V.*).

#### cc) Anzeigepflicht für bevorstehende Schwerststraftaten gem. § 138 StGB

Eine *Anzeigepflicht aus § 138 StGB* kann sich im Bereich des Extremismus sowohl im Hinblick auf die genannten staatsgefährdenden „Primärtaten“, namentlich den konkret vorbereiteten Hochverrat (§§ 81, 83 Abs.1, 138 Abs.1 Nr.2 StGB), Mord-, Entführungs- oder gemeingefährliche Attentate

---

<sup>50</sup> Umfassend BVerfGE 33, 367 (382 ff.).



(vgl. § 138 Abs. 1 Nr. 5, 6, 8 StGB), aber auch z.B. „sekundäre“ Vorbereitungshandlungen, etwa zur Beschaffung von Finanzierungs- und anderen Tatmitteln nach § 138 Abs. 1 Nr. 4, 6 und 7 StGB ergeben. Dies betrifft erkennbar ebenso den (Vor-)Bereich des klassischen Terrorismus, darunter auch die Mitgliedschaft oder Förderung gem. §§ 129a, 138 Abs. 2 StGB und die frühen Vorbereitungsformen der schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (§§ 89a, 138 Abs. 2 Nr. 1 StGB). Randformen, etwa die landesverräterische oder völkerverbrecherische Zusammenarbeit mit fremden Mächten (§ 138 Abs. 1 Nr. 3 und 5 StGB) erhalten in der aktuellen geopolitischen Bedrohung namentlich durch die Volksrepublik China oder Russland neue Bedeutung.

Sobald jemand – d.h. ohne jede Rücksicht auf etwaige Verschwiegenheitspflichten – glaubhaft von dem Vorhaben oder der Ausführung einer noch abwendbaren Tat erfährt, besteht die Pflicht zur Anzeige, die am besten bei einer entsprechenden Polizeibehörde erfüllt werden kann, um der hohen Strafdrohung bei Vorsatz und leichtfertiger (§ 138 Abs. 3 StGB) Pflichtversäumnis zu entgehen. Einschränkungen der Mitteilungspflicht wie etwa für Geistliche oder Ärzte gem. § 139 Abs. 2 und 3 StGB bestehen für die Soziale Arbeit nach § 203 Abs. 1 Nr. 6 StGB nicht.

#### dd) Allgemeine Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründe

Jenseits dieser eindeutigen Mitteilungspflichten *kann* die Verletzung der Geheimhaltung anvertrauter oder sonst bekannt gewordener Geheimnisse nach den allgemeinen Regeln im Einzelfall so *gerechtfertigt oder entschuldigt* sein, dass sie nicht strafbar ist. Hierzu ist für Geheimnisse im Umfeld von Extremismus namentlich die Notstandshilfe nach § 34 StGB zu rechnen, wonach die Abwehr einer gegenwärtigen, nicht anders abwendbaren Gefahr für Leben, Leib, Freiheit, Ehre, Eigentum oder ein anderes Rechtsgut nach einer umfassenden Abwägung die Offenbarung rechtfertigen kann. Hier wird man auch Rechtsgüter nicht nur konkreter Einzelner, sondern der Allgemeinheit für hinreichend erachten müssen.<sup>51</sup> Erweitert wird dieser Schutz nach § 35 StGB – den beim bloßen Geheimnisverrat kaum denkbaren übergesetzlichen Notstand<sup>52</sup> sowie die allgemeinen Irr-

51 Vgl. für die heute ganz h. M. etwa bereits RGSt 62, 35 (46); 77, 113 (115 f.); MüKoStGB/Erb StGB § 34 Rn. 72 m.w.N.; Bock ZStW 131 (2019), 555 (565 f.).

52 Vgl. etwa Rengier, § 26 Rn. 40 ff.

tumsregeln.<sup>53</sup> Schließlich sind auf die Möglichkeiten der strafrechtlichen ausdrücklichen, konkludenten oder mutmaßlichen Einwilligung eines Verfügungsberechtigten über das Geheimnis hinzuweisen.

c) Besonderheiten in der Situation von Amtsvertrauensträgern gem. § 203 Abs. 2 StGB

Dort, wo nicht das personalisierte Vertrauen die Beziehung der Sozialarbeitenden zum Betroffenen prägt, erlaubt § 203 Abs. 2 StGB mit seinem Verweis auf das allgemeine Dienstrecht von vornherein wesentlich weitergehende Mitteilungen von persönlichen Informationen. Durch den Verweis in aller Regel auf § 37 BeamStG besteht einerseits eine umfassende Mitteilungspflicht, soweit eine wirksame Aussagegenehmigung der vorgesetzten Stelle vorliegt (§ 37 Abs. 3 BeamStG), andererseits, soweit die Mitteilungen im dienstlichen Verkehr geboten sind (§ 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BeamStG). Darunter fällt in jedem Fall die behördeninterne Mitteilung an Vorgesetzte. Im Austausch zwischen anderen staatlichen Stellen sind dagegen die weiteren besonderen Vorschriften zu beachten, während § 37 Abs. 2 S. 2 BeamStG klar auf § 138 StGB, indes weniger klar auf die gesetzlich begründeten Pflichten, für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einzutreten, verweist. Letzteres wird daher bislang ausschließlich der außerordentlichen Mitteilung von Gefahren *innerhalb* der staatlichen Sphäre namentlich durch Verrat illegaler Staatsgeheimnisse<sup>54</sup> und neuerdings neu geregelten Whistleblowings zugeordnet.<sup>55</sup>

## 2. Sozialdatenschutz

Für die meisten Konstellationen der sozialen Arbeit erweist sich, die genannten allgemeinen Regeln überlagernd, der *Sozialdatenschutz* als verbindliche, detailreiche Regelungsgrundlage (a)), die wiederum vor allem um bereichsspezifische Vorschriften erweitert und ausgestaltet ist (b)). In der Bewährungs- und Gerichtshilfe sind zudem sämtliche Tätige förmlich auf die Wahrung des Datengeheimnisses und im Übrigen förmlich zu ver-

---

53 Namentlich den Erlaubnistatbestands- und Erlaubnisirrtum.

54 Vgl. § 93 Abs. 2, §§ 97a f. StGB.

55 Vgl. etwa § 2 Abs. 1 Nr. 10, § 7 Abs. 1, § 32 im vorerst gescheiterten Hinweisgeber-schutzgesetz vom 16.12.2022.

pflichten,<sup>56</sup> was (neben dem Korruptionsverbot) namentlich die Verpflichtung zur Dienstverschwiegenheit auslöst.<sup>57</sup>

a) Schutz von Sozialdaten allgemein

aa) Vorliegen von Sozialdaten

Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass es sich bei den zu übermittelnden Informationen um *Sozialdaten* gem. § 67 SGB X handelt. Dafür ist erforderlich, dass die Informationen sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen (näher Art. 4 Nr. 1 DSGVO), von einem Sozialleistungsträger (§§ 35, 12, 18 ff. SGB I) und im Hinblick auf seine Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch verarbeitet werden.<sup>58</sup> Letzteres wird man als praktisch häufige Einschränkung zu beachten haben.<sup>59</sup> So hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass „gelegentliche“ Datenerhebungen etwa zur Sicherung des Dienstbetriebs nicht dem besonderen Sozialgeheimnis unterliegt, etwa die Videoüberwachung im Dienstgebäude.<sup>60</sup> Auch Daten bezogen auf Straftaten zum Nachteil von Beschäftigten der Leistungsträger, aber auch zu extremistischen Einstellungen, Bestrebungen oder Taten dürften daher dem Sozialgeheimnis *nicht* unterliegen. Auch allein die Tatsache, dass diese Daten durch bzw. während des Kontakts mit einem Sozialleistungsträger angefallen sind, rechtfertigt nichts anderes, ebenso wie die Folgerung, dass ein entsprechender Kontakt bestanden hat. Anders hat nur zu gelten, wenn die Daten gerade zu Aufgabenzwecken erhoben bzw. sonst gespeichert oder erlangt werden, etwa in Verfahren der Jugendhilfe zur Sicherung des Kindeswohls oder der Gewährung von Leistungen zur Extremismusprävention oder des „Ausstiegs“.

---

56 § 13 Satzung der Landesanstalt Bewährungs- und Gerichtshilfe Baden-Württemberg v. 14.11.2016 (Die Justiz 2016, S. 441): Die förmliche Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz einschließlich der Verpflichtung zur Wahrung des Datengeheimnisses; für die Organe der Landesanstalt ergibt sich dies bereits unmittelbar aus § 10 GSJ.

57 Vgl. etwa exemplarisch § 10 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GSJ für Baden-Württemberg.

58 Beachte diverse „Arrondierungen“ durch § 67 Abs. 3 SGB X.

59 Vgl. auch § 67a Abs. 1 SGB X: wenn ihre Kenntnis zur Erfüllung einer Aufgabe der erhebenden Stelle nach diesem Gesetzbuch erforderlich ist.

60 Vgl. Steinbach, NZS 2002, 15 (16 f.); BeckOGK/Leopold SGB X § 67 Rn. 103; Hauck/Noftz/Rombach SGB X § 67 Rn. 168.

## bb) Vorrangige Mitteilungspflichten

Liegen diese Voraussetzungen vor, gilt gleichwohl auch in der Amtsstellung der Vorrang der Mitteilungspflicht nach § 138 StGB gegenüber dem Sozialgeheimnis.<sup>61</sup> Weiterhin erlaubt § 69 Abs. 1 Nr. 2 SGB X die Übermittlung gerade zur Erfüllung der Aufgaben des Sozialleistungsträgers auch in ein gerichtliches Verfahren, also z.B. des Jugendamts bei Vorgehen eine Kindeswohlgefährdung (allerdings unter Beachtung von §§ 64 f. SGB VIII, wonach namentlich der Erfolg der sozialen Leistung nicht in Frage gestellt wird). Zudem können gem. § 73 SGB X Sozialdaten (nur!) auf richterliche Anordnung an die zuständigen Stellen übermittelt werden, soweit sie zur Durchführung eines Strafverfahrens *wegen eines Verbrechens oder wegen einer sonstigen Straftat von erheblicher Bedeutung erforderlich* sind. Hier handeln die Sozialbehörden in Antwort einer Anforderung von außen, die im Ermittlungsverfahren oder strafrechtlichen Freibeweis sich als Auskunft, ansonsten als Zeugenaussage darstellt, jedenfalls nicht ohne eine solche aus eigenem Antrieb. Während das Verbrechen als Straftat mit einer Mindeststrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe definiert ist (§ 12 Abs. 1 StGB) ist jener der Straftat von erheblicher Bedeutung allein durch die Rechtsprechung geprägt.<sup>62</sup>

Ansonsten können *Personalien und Anschriften* von Arbeitgebern Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden nach den Voraussetzungen des § 68 SGB X übermittelt werden. Auch zum Schutz der inneren und äußeren Sicherheit können an das Bundeskriminalamt und die deutschen Nachrichtendienste nur diese Angaben nach den Maßgaben des § 72 Abs. 1 SGB X übermittelt werden, der zumindest aber keine Interessenabwägung, wohl aber ebenso die Entscheidung der Einrichtungsleitung oder einer von ihr beauftragten Person mit Befähigung zum Richteramt voraussetzt.

## b) Besondere Mitteilungs- und Verschwiegenheitsregelungen

Während in nahezu allen Bereichen Sozialer Arbeit in diesem Rahmen weitere Regelungen aus dem Dienstverhältnis besondere Mitteilungs- und

---

61 Ausdrücklich § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB X.

62 Die Straftat muss demnach mindestens dem mittleren Kriminalitätsbereich zuzurechnen sein, den Rechtsfrieden empfindlich stören und geeignet sein, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen, vgl. etwa BT-Drs. 13/10791, 5; BVerfGE 57, 250 (284); 107, 299; BGHSt 32, 115 (122).

Verschwiegenheitsregelungen begründen können, finden sich neben dem der Jugendhilfe (*dazu sogleich unten V.*) vor allem für die *strafrechtliche Soziale Arbeit* detaillierte Gesetzesnormen.

aa) Justizvollzug

Für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter im Justizvollzug ist dabei zunächst auf § 182 Abs. 2 StVollzG i.V.m. § 203 Abs. 1 Nr. 6 StGB zu verweisen, wonach trotz Vertrauensbeziehung zu Gefangenen eine zusätzliche Offenbarungspflicht gegenüber dem Anstaltsleiter besteht, soweit dies für die Aufgabenerfüllung der Vollzugsbehörde oder zur Abwehr von erheblichen Gefahren für Leib oder Leben des Gefangenen oder Dritter erforderlich ist.

bb) Führungsaufsicht und Bewährungshilfe

Führungsaufsicht und Bewährungshilfe werden ganz herrschend unter § 203 Abs. 2 StGB eingeordnet (*s. o. I.*). Die allgemeine Theorie der Vertrauens-/Überwachungsbildes gelangt ohne weiteres zu diesem Ergebnis, indem sie auf deren Aufgaben verweist, die Lebensführung des Verurteilten sowie die Erfüllung von Auflagen und Weisungen überwachen (§§ 56d Abs. 3, 68a Abs. 2 und 3 StGB). Zusätzlich wird darauf verwiesen, dass für die Kontroll- und Überwachungsaufgaben keine sozialpädagogische Ausbildung erforderlich ist.<sup>63</sup>

Namentlich in der internen Kommunikation innerhalb der Bewährungshilfe als öffentliche Stelle und gegenüber dem bewährungsführenden Gericht ergeben sich für die Zwecke des Bewährungs-, d.h. konkreten Strafvollstreckungsverfahrens entsprechend § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BeamStG keine Beschränkungen.<sup>64</sup> Dies folgt neben § 483 Abs. 1 StPO für Datensysteme näher aus den jeweiligen Beauftragungsverhältnissen aus §§ 56d Abs. 3 S. 2 und 3; Abs. 4 S. 2; 68a StGB, §§ 24 Abs. 3, 25 JGG sowie im Übrigen für die Gerichtshilfe aus § 160 Abs. 3, § 463d StPO. Eine Befugnis zur Übermittlung wird man bei jeder Relevanz für den Auftraggeber und seine Entscheidung

63 NK-StGB/Kargl StGB § 203 Rn. 35; Schenkel NStZ 1995, 67 (69).

64 Dieser gilt kraft Verweisung, entsprechend oder sinngemäß für alle Fallkonstellationen der Bewährungshilfe, welche im staatlichen Rahmen stattfinden muss; vgl. auch z.B. für Baden-Württemberg § 10 Abs. 1 S. 2 GSJ.

gen im konkreten Verfahren annehmen müssen, die umfassende periodische und außerordentliche Pflicht zum Bericht nach § 56d Abs. 3 S. 2, Hs. 2, 3 StGB verdichtet dies lediglich, und stellt sich der effektiven Hilfe zur wirksamen Aufsicht des Gerichts nach Sinn und Zweck nicht entgegen.<sup>65</sup> Indes macht sich eine Relevanz nur an der Gefahr neuer Straffälligkeit oder sonstiger Verletzung vor allem der Bewährungsauflagen fest. Sie ist damit eindeutig bei Tatsachen über begangene Straftaten gegeben,<sup>66</sup> nicht aber hinsichtlich bloßer extremistischer Einstellungen der Probanden, die aus sich heraus noch keine negative Änderung der Kriminalprognose rechtfertigen – auch hier gilt der alte antik-römische Grundsatz: „*cogitationis poenam nemo patitur*“.<sup>67</sup>

Eine Umwidmung und Weiterverwendung der entsprechenden durch die Bewährungs-/Gerichtshilfe mitgeteilten Erkenntnisse durch deren Auftraggeber, d.h. regelmäßig das Gericht, für andere Zwecke, namentlich die Einleitung eines neuen Strafverfahrens, erfolgt nach den allgemeinen Vorschriften der StPO. Für Gerichte und Staatsanwaltschaften gilt die allgemeine Vorschrift des § 477 Abs 1. StPO (sowie für Datensysteme § 481 Abs. 2 StPO), wonach personenbezogene Daten aus Strafverfahren Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichten von Amts wegen für Zwecke der Strafverfolgung usw. übermittelt werden dürfen, soweit diese Daten aus der Sicht der übermittelnden Stelle hierfür erforderlich sind. Für Bewährungs- und Gerichtshilfe sind §§ 477, 481 I 2 StPO nicht anwendbar, da sie sich an die Gerichte und Staatsanwaltschaften richten.<sup>68</sup>

Zu den Polizeigesetzen unterliegenden Datenverarbeitung und -nutzung – namentlich also zur polizeilichen Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung – verweist § 481 Abs. 1 StPO auf die Polizeigesetze für die polizeiliche Seite. § 481 Abs. 1 S. 2 StPO erlaubt nach dem „Doppeltürmodell“ des BVerfG<sup>69</sup> grundsätzlich nur Gericht und Staatsanwaltschaft die Übermittlung. Allerdings ist eine erfreuliche Klarstellung insoweit aufgenommen, dass gem. § 481 Abs. 1 S. 3 StPO auch Bewährungshelfer und Führungsaufsichtsstellen unmittelbar personenbezogene Daten an die Polizei übermitteln oder Akteneinsicht gewähren können, sofern

65 Vgl. ähnlich NK-StGB/Ostendorf StGB § 56d Rn. 13; MüKoStGB/Groß/Kett-Straub StGB § 56d Rn. 22.

66 Vgl. ähnlich NK-StGB/Ostendorf StGB § 56d Rn. 13 m.w.N.

67 Dig. 48.19.18; vgl. HbdSiStR/Fahrner § 5 Rn. 8.

68 Vgl. § 481 Abs. 1 S. 2, 3 StPO.

69 Vgl. BVerfGE 100, 313 (366 f.); 115, 320 (343 f.); 120, 378 (400 f.); 125, 260 (310); 130, 151 (184) st. Rspr.

dies zur Abwehr einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut erforderlich<sup>70</sup> und eine rechtzeitige Übermittlung durch die Gerichte und Staatsanwaltschaften, also „im ordentlichen Kommunikationsweg“, nicht gewährleistet ist. Dies ergänzt die bereits genannten Einschränkungen der Verschwiegenheitspflicht namentlich aus § 138 StGB und der allgemeinen Zeugenpflicht.<sup>71</sup> Die dritte Einschränkung, dass die Polizei nicht nur zum Schutz privater Rechte tätig werden darf,<sup>72</sup> muss hier jedenfalls für den Bereich des Extremismus und besonders den Terrorismus eng ausgelegt werden und dürfte damit kaum eingreifen, da auch in erheblicher Weise der öffentliche Friede oder politische Entscheidungsprozesse bedroht sind (vgl. etwa § 3 Abs.1 S.1 PolG BW), wenn nicht bereits konkrete Straftaten im Raum stehen.

Die Befugnis zur Gewährung von Akteneinsicht und Mitteilung an die Nachrichtendienste, zu der § 472 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 StPO auf die speziellen Einrichtungsgesetze verweist, ist jedenfalls aus Sicht der Bewährungs-/Gerichtshilfe klar begrenzt. Die Entscheidung liegt hier je nach Verfahrensstadium bei Gericht oder Staatsanwaltschaft gem. § 480 StPO, nie der Bewährungs-/Gerichtshilfe selbst, wie auch aus dem Umkehrschluss der Ausnahmevorschrift § 481 Abs.1 S. 3 StPO folgen muss. Wieweit unmittelbar auf Akten, Dateien oder Erkenntnisse der Bewährungs-/Gerichtshilfe ohne Umweg über die der Gerichte bzw. Staatsanwaltschaften zugegriffen werden kann, bleibt offene Restfrage. Jedenfalls ist klar, dass weder Zeugen- noch § 138 StGB vergleichbare Mitteilungspflichten der Bewährungs-/Gerichtshilfe etc. gegenüber den Nachrichtendiensten bestehen und jede gesetzliche Übermittlungsgrundlage das besondere Schutzinteresse des Probanden gerade gegenüber den Einschüchterungspotentialen staatlicher geheimer nachrichtendienstlicher Überwachung in Erwägung ziehen muss.

---

70 Bedeutende Rechtsgüter sollen insbesondere Leib, Leben, die persönliche Freiheit, die sexuelle Selbstbestimmung oder fremde Sachen von bedeutendem Wert betreffen, vgl. BT-Drs. 18/11272, S. 35 f., aber auch vergleichbare Allgemeinrechtsgüter, wie der Bestand der Bundesrepublik oder ihre freiheitlich demokratische Verfassungsordnung, insofern indes systematisch nicht gleichartig und unvollständig etatistisch Art. 11a Abs.1 Nr.1 PAG BY unter Berufung allerdings auf BVerfGE 141,220 zur Abwehr von Terrorismus.

71 Siehe oben I. 2.

72 § 481 Abs. 1 S. 4 StPO.

## V. Extremismus und Kindeswohl

Grundlage des staatlichen Einschreitens in die Sorge und Erziehung von Minderjährigen nach Art. 6 GG ist die Gefährdung des Kindeswohls. Gemäß § 1 Abs. 1 SGB VIII hat jeder junge Mensch das Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. In diesem Rahmen sind Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht, über deren Betätigung die staatliche Gemeinschaft wacht.<sup>73</sup> Vor diesem Hintergrund können extremistische Haltungen der Eltern oder des Umfeldes des Kindes nicht ipso iure Notwendigkeit und Recht des Eingriffs auslösen. *Nur wenn die jeweils tatbestandlichen Voraussetzungen einer konkreten Kindeswohlgefährdung vorliegen* (1.), sind entsprechende Reaktion und Prävention gerechtfertigt (2.).

### 1. Grundlagen einer konkreten Kindeswohlgefährdung in extremistischen Verhaltensweisen

Das rechtliche Verhältnis von extremistischen Verhaltensweisen und Kindeswohlgefährdung klärt sich erst allmählich durch stark zunehmende Fallkonstellationen in der Rechtsprechung. Die vielfältigen Indikatoren-Listen der Praxis zur Feststellung einer Kindeswohlgefährdung greifen das Problem allenfalls am Rande oder wenig systematisiert auf.<sup>74</sup> Als Ausgangspunkt können die Dimensionen des körperlichen, geistigen und seelischen Wohls des Kindes gelten. Sie gefährdet der Extremismus nicht allein durch die Einstellung, sondern vor allem die *Ausübungsformen*, das durch ihn bedingte Umfeld sowie das Verhindern eigenständiger pluralistisch-integrativer Entwicklung.<sup>75</sup>

---

73 § 1 Abs. 2 SGB VIII.

74 vgl. Hechler, S. 37 ff.

75 Vgl. zusammenfassend für die sog. Reichsbürger Kröger/Holland/Holland Kriminalistik 2021, 412.



a) Extremistisches Verhalten als unmittelbare Gefährdungsgrundlage

Ersteres ist zweifellos der Fall, wenn Kinder zu Werkzeugen extremistischer Straftaten missbraucht werden (sollen), nicht nur als „menschliche Waffe mit einem Bombengürtel“, sondern etwa auch als Tatmittler für Propagandadelikte. Alle Dimensionen des Kindeswohls werden durch ideologisch unterfütterte Misshandlungen wie unwürdige Strafen oder Körperstrafen, psychische oder seelische Rohheit sowie nachhaltige Einschüchterungen des Kindes durch die Lebensführung des Elternteils ihm gegenüber<sup>76</sup> angegriffen, nicht aber durch die bloße Konfrontation mit dessen Einstellungen.<sup>77</sup> Eine Kindeswohlgefährdung wird zurecht in neo-nationalsozialistischen Familienzusammenhängen erkannt, wenn der Erziehungsstil der Eltern autoritär geprägt ist und nur auf Gehorsam und auf Unterwerfung unter den elterlichen Willen abzielt.<sup>78</sup> Zwar zielt darüber hinaus eine nationalsozialistische Gesinnung „auf Vernichtung“ und kann daher als solche als nicht Kindeswohl dienlich erkannt werden, eine *konkrete* Kindeswohlgefährdung ist dadurch indes noch nicht belegt.<sup>79</sup>

b) Extremistisches Umfeld als Gefährdungsgrundlage

Ein extremistisches Umfeld kann durch vergleichbare unmittelbare Einwirkungen, namentlich wenn sich dem die Sorgeberechtigten nicht entgegenstellen (können), das Kindeswohl gefährden, aber auch durch Einschüchterungen gegen die Eltern selbst, vor allem wenn diese aus der Szene ausgestiegen sind.<sup>80</sup>

---

76 Vgl. etwa OLG Nürnberg BeckRS 2015, 18472; AG Tempelhof-Kreuzberg FamRZ 2009, 987 (987).

77 Vgl. etwa auch AG Frankfurt a.M. BeckRS 2020, 17360 (Abgrenzung zu salafistischen Strafen und Kopftuchzwang); OLG Karlsruhe NJW-RR 2008, 1174 (1175) (weiblichen Genitalverstümmelung); zur Genitalverstümmelung bei Jungen vgl. Lack ZKJ 2012, 336 (336 ff.).

78 Hechler, S. 37; Kröger/Holland/Holland Kriminalistik 2021, 412 (414).

79 Vgl. etwa AG Erfurt BeckRS 2020, 61032.

80 BVerfG FamRZ 2013, 433 (434 f.); OLG Köln, FamFR 2013, 234 (234).

c) Verhindern eigenständiger pluralistisch-integrativer Entwicklung als unmittelbare Gefährdungsgrundlage

Über diese manifesten Formen hinaus *kann* familiär prägender Extremismus vor allem die *eigenständige pluralistisch-integrative Entwicklung des Kindes* hindern – überspitzt in der Formel: einer Entwicklung in erzwungener Einfaht statt in gemeinwesensoffen gebotener Vielfalt. Ausgedrückt im § 1 Abs. 1 SGB VIII besteht ein Anspruch auf Förderung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit, welcher die Öffnung und Auseinandersetzung mit einer möglichst breiten Vielfalt von Selbst- und Lebenskonzepten voraussetzt. Insoweit besteht das Interesse der Allgemeinheit, der Entstehung von Parallelgesellschaften entgegenzuwirken, allgemeiner ein staatlicher Auftrag zur Heranbildung verantwortlicher Staatsbürger, die gleichberechtigt und dem Ganzen gegenüber verantwortungsbewusst an den demokratischen Prozessen in einer pluralistischen Gesellschaft teilhaben können sollen.<sup>81</sup> Ihre wesentliche Umsetzung erfolgt in der Schule gem. Art. 7 GG. Wird die Sozialisierung und Wertevermittlung unter staatlicher Aufsicht vereitelt oder (jedenfalls: erheblich) verhindert, ist daraus eine Kindeswohlgefährdung abzuleiten, also namentlich, wenn stattdessen in „Parallelschulen“ extremistische Ideologie vermittelt werden soll.<sup>82</sup> Aber auch in der ideologisch „programmierten“ Isolation des Kindes wird dessen Wohl gefährdet, wenn es als Außenseiter nicht die tatsächliche Möglichkeit der sozialen Integration durch Austausch, Auseinandersetzung und Anerkennung erhält.<sup>83</sup> Dabei ist zu beachten, dass selbst gewaltsam aufgezwungene Äußerlichkeiten des Kindes, wie Kopftuch, Haartracht etc. in einer pluralistischen Gesellschaft für sich genommen nicht ausreichen,<sup>84</sup> wohl aber seine derart starke Indoktrination, durch die jede ernsthafte Öffnung und Auseinandersetzung verhindert wird. Die Kindeswohlgefährdung kann insoweit darin liegen, dass das Kind innerlich selbst ideologisch gegen jede Offenbarung und Öffnung

---

81 BVerfGK 1, 141 (141).

82 Vgl. auch EGMR BeckRS 2019, 155; VGH BW NVwZ-RR 2003, 561 (563 ff.); für die Einschränkung auf eine konkrete Kindeswohlgefährdung OLG Düsseldorf NVwZ-RR 2019, 417 (417 ff.); Schmidt NZFam 2021, 887; unklar jedoch mit Regelvermutung BGH FamRZ 2008, 45 (46 f.).

83 Vgl. etwa OLG Nürnberg BeckRS 1995, 31133069; AG Düren FamRZ 2004, 970 (LS); AG Göttingen FamRZ 2003, 112 (113).

84 Vgl. etwa auch BVerfGE 41, 29 (64); BVerfGE 108, 282 (298 f.).

immunisiert werden soll,<sup>85</sup> oder aber durch das Maß seiner Indoktrination für jeden äußeren Zugang unzugänglich scheint und durch beides in einer Außenseiterrolle verbleibt bzw. zu verbleiben droht. Inwieweit derartige Gefährdungen hinreichend konkret sind, ist gesondert zu ermitteln.

## 2. Reaktionen

Derartigen Gefährdungen des Kindeswohl sind auf vielfältigen Ebenen zu begegnen.

### a) Reaktionen durch die Sorgeberechtigten

Zuvorderst gem. Art. 6 GG liegt es an den *Sorgeberechtigten*, entsprechend die Personensorge gem. §§ 1626, 1631 ff. BGB für das Kind auszuüben, also namentlich nach dem *allgemeinen Umgangsbestimmungsrecht* des § 1632 Abs. 2 BGB Umgangsverbote auszusprechen und diese über die üblichen Wege, etwa §§ 823, 1004, 1666 BGB, § 235 StGB durchzusetzen. Da Vereinsmitgliedschaften nie lediglich rechtlich vorteilhaft sind, können die gesetzlichen Vertreter diesen die Zustimmung stets versagen gem. §§ 107 ff. BGB. Der Konflikt mit der zunehmenden Autonomie nach Reife und Alter des heranwachsenden Kindes ist notfalls familiengerichtlich anhand der Schranke der Kindeswohlgefährdung zu lösen.<sup>86</sup> Jedenfalls muss der Kindeswille, um berücksichtigt werden zu können, autonom, intensiv, stabil, ernsthaft und zielorientiert sein.<sup>87</sup>

### b) Öffentliche Leistungs- und Beratungsangebote

An zweiter Stelle sind die *vielfältigen öffentlichen Leistungs-, namentlich auch Beratungsangebote der Kinder- und Jugendhilfe* zu berücksichtigen. Soweit Präventions-, Ausstiegs- und De-Radikalisierungsangebote durch anerkannte Träger der Kinder- und Jugendhilfe erfolgen, sind sie auch als solche der §§ 11 ff., 75 SGB VIII anzuerkennen. Namentlich der erzie-

---

<sup>85</sup> Vgl. etwa auch KG Berlin NZFam 2018, 637; AG Korbach FamRZ 2003, 1497 1497).

<sup>86</sup> Vgl. zusammenfassend Duderstadt NZFam 2020, 952 (956); Dabei ist allerdings umstritten, ob als Maßstab der Umgang oder die Untersagung der Eltern das Kindeswohl gefährden muss.

<sup>87</sup> Vgl. etwa OLG Koblenz FamRZ 2014, 2010 (2011).

herische Kinder- und Jugendschutz bezweckt, junge Menschen vor gefährdenden Einflüssen, darunter psychischen Manipulationen, Extremismus und Gewalt zu schützen.<sup>88</sup> Diese Leistungen sollen jungen Menschen und Erziehungsberechtigten angeboten werden, § 14 Abs. 1 SGB VIII. Weitergehend können sich Angebote als solche der sozialen (Re-)Integration gem. § 13 SGB VIII darstellen, oder zur Abwendung von Kindeswohlgefährdungen im Rahmen von § 8a SGB VIII angeboten werden. Der weitere breite Rahmen der Extremismusprävention und -konfrontation reicht von erziehungsfördernden familiären Beratungsleistungen über die zentralen schulischen und schulsozialpädagogischen wie allgemeinpolitischen und ausbildungsorientierten Angebote.<sup>89</sup>

### c) Maßnahmen des Familiengerichts

Sorgeberechtigte können das Familiengericht zur Regelung von Umgang und des Sorgerechts selbst anrufen. Ersteres ist nur erforderlich, um den *Umgang* mit privilegierten Umgangsberechtigten – namentlich Elternteilen ohne Sorgerecht (§§ 1626 Abs. 3 S. 1, 1684 BGB), des leiblichen Vaters vor Vaterschaftsanerkennung, wenn er ernsthaftes Interesse zeigt (§ 1686 Abs. 1 Nr. 1 BGB) sowie sonstigen Bindungspersonen, insbesondere Großeltern und Geschwistern (§§ 1626 Abs. 3 S. 2, 1685 BGB) – zu regeln, wenn das Kindeswohl in Frage steht. Für ein Umgangsverbot reicht die reine Behauptung einer Angehörigkeit zu „einer rechten Szene“ nicht.<sup>90</sup> Solange das Umgangselternteil nicht massiv versucht, das Kind zu beeinflussen und solange die Gestaltung des Umgangs nicht leidet, ist die bloße Zugehörigkeit zu einer weltanschaulichen oder religiösen Gruppe kein Grund zur Einschränkung des Umgangs.<sup>91</sup> Wirkt der Umgangselternteil indes massiv „bekehrend“ auf das Kind ein, oder ängstigt sich das Kind nachhaltig vor den Begleiterscheinungen, so kann diese Folge einen Anlass zu Maßnahmen nach § 1684 Abs. 4 BGB geben.<sup>92</sup> Die bereits genannten Gründe für eine konkrete Kindeswohlgefährdung durch Extremismus, auch z.B. der Mutter

---

88 Vgl. jurisPK SGB I/Palsherm SGB I § 27, Rn. 20 m.w.N.

89 Überblick bieten vor allem die periodischen Kinder- und Jugendberichte der Bundesregierung, etwa der 16. Bericht vom 11.11.2020, BT Drs. 19/24200.

90 AG Bad Säckingen FamRZ 2002, 689 (690).

91 OLG Nürnberg BeckRS 1995, 31133069.

92 Vgl. auch OLG Schleswig NJW 1985, 1786 (1786).

als Aussteigerin durch das Umfeld des Vaters genügt jedoch allgemein.<sup>93</sup> Zu beachten sind strenge Regeln der Verhältnismäßigkeit, namentlich ob die Aussetzung auf Zeit nicht bereits genügt. Ein völliger Ausschluss ist hier nur zulässig, wenn es als sehr wahrscheinlich vorherzusehen ist, dass die Umgangsausübung dauerhaft zur Gefährdung führen würde, und ist grundsätzlich jährlich zu überprüfen, außer wenn allein dadurch das Kindeswohl gefährdet würde.<sup>94</sup>

Der *gerichtliche Entzug des Sorgerechts* ist vereinfacht auf Antrag des anderen Sorgeberechtigten bei Getrenntleben durch den bloßen Maßstab, wenn dies Kindeswohl am besten entspricht (§ 1671 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 2 BGB).<sup>95</sup> Ansonsten bleibt der Entzug auf Antrag des anderen wie von Amts wegen durch das Familiengericht nur nach § 1666 Abs. 3 Nr. 6 BGB als ultima ratio. Dabei sind als mildere Maßnahmen insbesondere das Ersetzen einzelner Erklärungen der elterlichen Sorge gem. §§ 1628, 1666 Abs. 3 Nr. 1 bis 5 BGB zu erwägen, etwa also eine einzelne Umgangsbestimmung mit kindeswohlgefährdenden Dritten, zu der die sorgeberechtigten Eltern nicht gewillt oder in der Lage scheinen.

#### d) Aktivität und Anrufung der amtlichen öffentlichen Jugendhilfe

Das Jugendamt sowie Träger Sozialer Arbeit, sonstige öffentliche Stellen und Vertrauensträger oder sonstige Dritte sind vor allem durch § 8a SGB VIII, §§ 4 ff. KKG zum Handeln bei *drohender Kindeswohlgefährdung* aufgerufen.

#### aa) Aufgaben und Pflichten des Jugendamts

Im Zentrum des Schutzmechanismus steht das *Jugendamt*, dessen Mitarbeiter eine strafrechtliche Garantenpflicht zur Abwendung der Schäden trifft.<sup>96</sup> Es hat zunächst nach dem Verfahren § 8a Abs. 1 S. 1 SGB VIII das

93 Vgl. nochmals BVerfG FamRZ 2013, 433 (434 f.); OLG Dresden FamRZ 2014, 577 (577 ff.).

94 EGMR BeckRS 2011, 81382.

95 Beachte zur Sondersituation zweier rechtsextremistischer Elternteile bei fehlender hinreichend konkreter Kindeswohlgefährdung AG Erfurt BeckRS 2020, 61032.

96 Vgl. näher OLG Hamm NZFam 2020, 1124 m. Anm. Schmidt und m.w.N.; OLG Oldenburg FamRZ 1997, 1032 (1032).

Gefährdungsrisiko einzuschätzen, wenn gewichtige Anhaltspunkte vorliegen. Diese dürften allerdings kaum allein bei einer anonymen Anzeige vorliegen.<sup>97</sup> Sofern der wirksame Schutz dadurch nicht in Frage gestellt wird, sind der bzw. die betroffene Minderjährige und die Erziehungsberechtigten einzubeziehen, ein unmittelbarer Eindruck von ihm bzw. ihr und der persönlichen Umgebung zu verschaffen und etwaige Hinweisgeber (nach § 4 Abs. 3 KKG) zu beteiligen. Soweit erforderlich sind dann nach pflichtgemäßem Ermessen vier mögliche Maßnahmenarten zu treffen:

Vorrangig hat das Jugendamt die verfügbaren geeigneten und notwendigen Hilfen den Erziehungsberechtigten anzubieten (§ 8a Abs. 1 S. 3 SGB VIII), und darauf hinzuwirken, dass sie Angebote anderer Leistungsträger, der Einrichtungen der Gesundheitshilfe oder der Polizei in Anspruch nehmen (§ 8a Abs. 3 S. 1 SGB VIII). Es kann die Stellen aber auch selbst einschalten, falls keine solche Mitwirkung erfolgt und ein sofortiges Tätigwerden zur Abwendung der Gefährdung erforderlich scheint, § 8a Abs. 3 S. 2 SGB VIII. Soweit Präventions-, Ausstiegs- und De-Radikalisierungsangebote durch anerkannte Träger der Kinder- und Jugendhilfe erfolgen, ist damit die Mitteilung unproblematisch. Zweifelhaft und nicht geregelt ist sie aufgrund der abschließenden Formulierung der Norm für andere Angebote der Prävention oder der Ausstiegshilfe. Das rechtlich formalisierte Datenschutzinteresse dürfte hier recht klar gegen eine unmittelbare Kommunikation stehen, auch wenn dies wenig konsequent scheint und eine wirksame Hilfe im Sinn des SGB VIII verhindern kann. Allerdings wird dadurch auch ein Damm gegen die amtliche Einschaltung und Datenweitergabe an nicht unproblematische Programme des Verfassungsschutzes errichtet.

Weiterhin kann das Jugendamt das Familiengericht, namentlich für die Sorgerechtsentscheidungen nach § 1666 BGB anrufen, wenn es dessen Tätigwerden für erforderlich hält, namentlich wenn die Erziehungsberechtigten nicht bereit oder in der Lage sind, bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos mitzuwirken (§ 8a Abs. 2 S. 1 SGB VIII). Kann bei einer dringenden Gefahr das Einschreiten des Familiengerichts nicht abgewartet werden, greift die zwingende eigene Inobhutnahme durch das Jugendamt gem. §§ 8a, 42 SGB VIII. Im Übrigen hat das Jugendamt sicherzustellen, dass durch die Einrichtungen und Leistungen der Jugendhilfe selbst keine Gefährdungen des Kindeswohls, etwa durch extremistischen Einfluss, drohen.

---

97 Vgl. etwa OVG Weimar BeckRS 2022, 26124.

## bb) Anrufung durch Privatpersonen

Privatpersonen – seien es Angehörige, Nachbarn oder sonstige Kontaktpersonen – können sich ohne weiteres an das Jugendamt wenden und dessen Tätigwerden im genannten Sinn auslösen. Dazu können auch strafrechtlich relevante Garantenpflichten etwa aus übernommener Obhut oder Verwandtschaft zwingen, um erheblichen Schaden abzuwenden. Eine Strafbarkeit durch Unterlassen, etwa bei Körperverletzungen und Freiheitsberaubungen, ist damit durchaus in Reichweite.<sup>98</sup>

## cc) Anrufung durch Träger von Einrichtungen und Diensten sowie Vertrauensträger

Für Träger von Einrichtungen und Diensten, sowie Vertrauensträger nach § 203 Abs. 1 StGB und aus Strafverfahren heraus bestehen Sonderregelungen. Zwischen sonstigen staatlichen Stellen, etwa der Polizei, dürfte das Doppeltürprinzip hier vereinfacht die Übermittlung entsprechender personenbezogener Daten ohne weiteres erlauben.

### (1) Träger von Einrichtungen und Diensten

Für die Träger von Einrichtungen und Diensten sollen zu schließende Zusammenarbeitsvereinbarungen mit dem Jugendamt für Rechtssicherheit sorgen (§ 8a Abs. 4 SGB VIII, § 3 KKG). Aber auch ohne diese muss nach dem Sinn und Zweck der Normen eine allgemeine Schutzpflicht zur Verhinderung von Verletzungen zu geeigneten Maßnahmen, eben ggf. der Einschaltung des Jugendamts, verpflichten.<sup>99</sup>

### (2) Hinweise aus Strafverfahren

Aus Strafverfahren steht die Übermittlung grundsätzlich nur Gericht und Staatsanwaltschaft zu (§ 5 KKG), eine Regelung entsprechend § 491 Abs. 1 S. 3 StPO für die Bewährungshilfe (s.o. D. II.2.n) fehlt (leider). Aus der

---

<sup>98</sup> Vgl. zur Obhutsgarantenpflicht die Kommentierungen und Lehrbücher zu § 13 StGB.

<sup>99</sup> Vgl. ähnlich BeckOGK/Jox SGB VIII § 8a Rn. 139 ff.

Gesamtschau der Regelungen dürfte jedenfalls im Fall einer dringenden Gefahr, bei der das Zuwarten auf das Gericht nicht hingenommen werden kann, eine Weiterleitungsbefugnis analog anzunehmen sein, sodass eine Straffreistellung des Amtsträgers aus der allgemeinen Notstandshilfe nach § 34 StGB nicht als Auffanglösung eingreifen müsste.

### (3) Geheimnisträger i.S.v. § 203 Abs. 1 StGB

Für Geheimnisträger im Sinn § 4 Abs. 1 KKG, welcher § 203 Abs. 1 StGB entspricht, sieht § 4 KKG ein durchdachtes Verfahren vor, um dem Kindeswohl- wie Geheimschutz in optimaler Weise gerecht zu werden. Gewährleistet wird dies zuvorderst durch die anonymisierte Beratung gem. § 4 Abs. 2 KKG und, soweit hierdurch der wirksame Schutz nicht in Frage gestellt wird, der Erörterung der Situation mit dem Kind oder Jugendlichen und den Erziehungsberechtigten und, soweit erforderlich, durch Hinwirken bei den Erziehungsberechtigten auf die Inanspruchnahme von Hilfen, § 4 Abs. 1 KKG. Die Information des Jugendamts gem. § 4 Abs. 3 KKG greift nur ein, wenn sie erforderlich ist, um eine Gefährdung des Wohls eines Kindes oder eines Jugendlichen abzuwenden und kooperative Abwendungsbemühungen nach § 4 Abs. 1 KKG ausgeschlossen oder erfolglos sind. Während § 4 Abs. 3 S. 2 KKG dann die Mitteilung mit allen erforderlichen Daten (hier: nur) erlaubt, folgt daraus, wohl regelmäßig aus der beruflichen Stellung heraus, die Verpflichtung zur Mitteilung. Für Ärzte und engere Heilberufe verschärft dies bereits § 4 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 S. 3 KKG zur unverzüglichen Regelmitteilungspflicht, sofern eine dringende Gefahr für das Kindeswohl das Tätigwerden des Jugendamtes erfordert.

### VI. Fazit und Ausblick

Insgesamt wirkt das Recht der Sozialen Arbeit in den untersuchten Problemfeldern – im Gegensatz zu anderen Rechtsbereichen – gut, da weitgehend normklar, präzise und detailliert im Kampf gegen den Extremismus aufgestellt. Unsicherheiten werden vor allem im zu sanktionierenden Verhalten von außen herangetragen, namentlich aus der unpräzisen Bestimmung extremistischen bzw. verfassungsfeindlichen Verhaltens und der verfassungsrechtlichen Vulnerabilitäten und Widersprüche der Dogmatik des



Bundesverfassungsgerichts (s. *oben II.*).<sup>100</sup> Originär eigene Verbesserungspotentiale ergeben sich bei der Auffindbarkeit und daraus Widerspruchsfreiheit des sehr in verschiedensten Materien verstreuten Rechts, namentlich im Bereich der Mitteilungs-/Übermittlungspflichten und -rechte (s. *oben IV.*). Durchaus ambivalent bleiben weitere, über den Bereich des Extremismus hinaus gehende Verbesserungswünsche, etwa nach einer präziseren Definition des Kindeswohls durch den Gesetzgeber, statt dies weitgehend der Kasuistik der Rechtsprechung anzuvertrauen (s. *oben V.*). Diese füllt sich hier aber erkennbar mit zunehmenden Sachverhalten, Problemerkennntnis und Systematisierung, ähnlich wie weit stärker im Arbeits- und Dienstrecht (s. *oben III.*). Dort lässt vor allem die Reichweite der Tendenzunternehmen, die Inkongruenz der Tarifverträge der öffentlichen Arbeitgeber mit der Rechtsprechung und in der Zusammenarbeit zwischen privaten Trägern und öffentlicher Hand Unsicherheiten offen. Alles in allem besteht aber ein wirksamer Instrumentenkasten, um extremistischen Gefahren für das Gemeinwesen und vulnerable Gruppen, namentlich Kindern und Jugendlichen, begegnen zu können. Dass dies, die wirksame Umsetzung in der Eingriffs- wie Leistungsverwaltung, aber auch der darauf basierenden Sozialen Arbeit überhaupt zur Sicherung der Zukunft des freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens unabdingbar ist, scheint zumindest heute allgemein anerkannt.

*Literatur:*

- Arendt, Hannah: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus. Imperialismus, Totalitarismus, 4. Aufl., München 1995
- Backes, Uwe: Politischer Extremismus in demokratischen Verfassungsstaaten. Elemente einer normativen Rahmentheorie, Opladen 1989
- Ders./Jesse, Eckhard: Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Bonn 1996
- Bock, Stefanie: Straftaten im Dienste der Allgemeinheit – Notwehr- und Notstandsrechte als polizeiliche Generalklauseln für jedermann?, ZStW 2019, 555 ff.
- Boecken, Winfried/Düwell, Franz Josef/Diller, Martin/Hanau, Hans (Hrsg.): Nomos-Kommentar Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Aufl., Baden-Baden 2016 (zit.: NK-ArbR/Bearbeiter)
- Borkenau, Franz: The Totalitarian Enemy, London 1940
- Burgi, Martin/Dreher, Meinrad/Opitz, Marc (Hrsg.): Beck'scher Vergaberechtskommentar Band 1, 4. Aufl., München 2022 (zit.: Burgi/Dreher/Opitz/BearbeiterI)

---

100 Vgl. im Einzelnen Fahrner, Grundordnung; ders., JBÖS 2022/23, 225 ff. (227 ff.).

- Körner, Anne/Krasney, Martin/Mutschler, Bernd/Rolfs, Christian (Hrsg.): Beck-Online Großkommentar Sozialgesetzbuch X, München, Stand: 1.8.2022 (zit.: BeckOGK SGB X/Bearbeiter)
- Deutscher Verein für öffentliche und soziale Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Aufl., Baden-Baden 2022
- Dietrich, Jan-Hendrik/Fahrner, Matthias/Gazeas, Nikolaos/von Heintschel-Heinegg, Bernd (Hrsg.): Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, München 2022 (zit.: HbdsiStR/Bearbeiter)
- Dippel, Norbert/Sterner, Frank/Zeiss, Christopher (Hrsg.): VSVgV Kommentar, 2. Aufl., Köln 2018 (zit.: Dippel/Sterner/Zeiss/Bearbeiter)
- Duderstadt, Jochen: Einschränkung und Ausschluss im Sorge- und Umgangsrecht, NZFam 2020, 952 ff.
- Düwell, Franz Josef (Hrsg.): Betriebsverfassungsgesetz, 6. Aufl., Baden-Baden 2022 (zit.: Düwell/Bearbeiter)
- Erb, Volker/Schäfer, Jürgen (Hrsg.): Münchener Kommentar zum StGB, 4. Aufl., München 2021 (zit.: MüKoStGB/Bearbeiter)
- Fahrner, Matthias: Die freiheitlich demokratische Grundordnung, Eine rechtswissenschaftliche Grundsatztheorie zu Struktur und Inhalt des „Ewigkeitskerns des Grundgesetzes“, Berlin 2023
- Ders.: Quis custodiet ipsos custodes? Extremismus in der Justiz und das Verhältnis der dritten Gewalt zum Verfassungsschutz, GSZ 2021, S. 6 ff.
- Ders.: Verwundbarkeit und Widerstandsfähigkeit der freiheitlichen Demokratie, Zur Rolle der deutschen (Verfassungs-)Rechtsdogmatik bei der Sicherung des friedlichen und pluralen Gemeinwesens, in: Möllers, Martin H. W./van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.) Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2022/2023 (JBÖS), Frankfurt a.M. 2023, S. 163 ff.
- Ders.: Vulnerabilität und Resilienz der freiheitlichen Demokratie. Volkssouveränität, Marktplatz der Meinungen und andere Probleme der deutschen Verfassungsrechtsdogmatik aus Sicht der freiheitlich demokratischen Grundordnung, Berlin 2022
- Friedrich, Carl Joachim/Brzeziński, Zbigniew: Totalitäre Diktatur, Stuttgart 1957
- Grimm, Marc: Rechtsextremismus – Zur Genese und Durchsetzung eines Konzepts, Weinheim 2018
- Hauck, Karl/Noftz, Wolfgang (Hrsg.): Sozialgesetzbuch (SGB) Gesamtkommentar – SGB X – Verwaltungsverfahren, Schutz der Sozialdaten, Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten, Loseblatt, Berlin 2020 (zit.: Hauck/Noftz/Bearbeiter)
- Hechler, Andreas: Funktionalisierte Kinder. Kindeswohlgefährdung in Neonazifamilien – eine Hilfestellung für Fachkräfte in den Bereichen Recht und (Sozial-)Pädagogik, 2. Aufl. Bremen 2022
- Heinig, Hans Michael/Munsonius, Hendrik: Der Ausschluss religiös-weltanschaulicher Vereine von der Maßnahmenbeförderung nach § 74 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 SGB VIII, SGB 2009, 508 ff.
- Jesse, Eckhard (Hrsg.): Totalitarismus im 20. Jahrhundert, 2. Aufl., Baden-Baden 1999

- Jox, Rolf/Wellenhofer, Marina (Hrsg.): Beck-Online Großkommentar Sozialgesetzbuch VIII, München, Stand: 1.1.2023 (zit.: BeckOGK/Bearbeiter)
- Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfrid/Paeffgen, Hans-Ulrich (Hrsg.): NomosKommentar Strafgesetzbuch, 5. Aufl., Baden-Baden 2017 (zit.: NK-StGB/Bearbeiter)
- Kluth, Winfried: „Demokratieerklärung“ oder „Extremismusklausel“ – zum Streit um die Nebenbestimmung(en) im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, RdJB 2013, 84 ff.
- Kohlhaas, Ekkehard: Strafrechtliche Schweigepflicht und prozessuales Schweigerecht, GA 1958, 65 ff.
- Kröger, Jonas/Holland, Sarah/Holland, Trygve Ben: Zur Qualifizierung des Extremismus Sorgeberechtigter als Kindeswohlgefährdung, Kriminalistik 2021, 412 ff.
- Lack, Katrin: Rechtliche Überlegungen zur religiös motivierten Beschneidung von Jungen im Kindesalter, ZKJ 2012, 336 ff.
- Laufhütte, Heinrich Wilhelm/Tiedemann, Klaus/Rissing-van Saan, Ruth (Hrsg.): Leipziger Kommentar Strafgesetzbuch zum StGB, 12. Aufl., Berlin 2009 (zit.: LK/Bearbeiter)
- Oppenhäuser, Holger: Das Extremismus-Konzept und die Produktion von politischer Normalität, in: Forum für kritische Rechtsextremismusforschung (Hrsg.): Ordnung. Macht. Extremismus. Effekte und Alternativen des Extremismus-Modells, Wiesbaden 2011, S. 35 ff.
- Pehl, Manuel/Knödler, Christoph: Datenschutz und Schweigepflicht in der Sozialen Arbeit, Regensburg 2020
- Picker, Christian: Politischer Extremismus als Herausforderung für Gesamtrechtsordnung und Arbeitsrecht – Teil II, RdA 2021, 33 ff.
- Rengier, Rudolf: Strafrecht Allgemeiner Teil, 14. Aufl., München 2022
- Rölz, Hilmar: Tendenzträgereigenschaft von Erzieherinnen einer Kita, ArbRAktuell 2020, 238.
- Schaub, Günter (Hrsg.): Arbeitsrechts-Handbuch, 19. Aufl., München 2021 (zit.: Schaub/Bearbeiter)
- Schenkel, Harald: Keine berufsbezogene Schweigepflicht hauptamtlicher Bewährungshelfer nach § 203 I Nr. 5 StGB, NStZ 1995, 67 ff.
- Schlangen, Walter: Die Totalitarismus-Theorie. Entwicklung und Probleme, Stuttgart 1976.
- Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas (Hrsg.): Juris PraxisKommentar SGB I, 3. Aufl., Saarbrücken 2018 (zit.: jurisPK SGB I/Bearbeiter)
- Dies.: Juris PraxisKommentar SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 3. Aufl., Saarbrücken 2022 (zit.: jurisPK SGB VIII/Bearbeiter)
- Schmeitzner, Mike (Hrsg.): Totalitarismuskritik von links, Deutsche Diskurse im 20. Jahrhundert, Göttingen 2007
- Schmidt, Christopher: Anmerkung zu OLG Celle, Beschl. v. 2.6.2021, 21 UF 205/20, NZFam 2021, 887
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst (Hrsg.): Strafgesetzbuch. Kommentar, 30. Aufl., München 2019 (zit.: Schönke/Schröder/Bearbeiter)

- Seidel, Bruno/Jenkner, Siegfried (Hrsg.): Wege der Totalitarismus-Forschung, Darmstadt 1968
- Stange, Jennifer: Zur Karriere eines Begriffs, in: Feustel, Susanne/Stange, Jennifer/Strohschneider, Tom (Hrsg.): Verfassungsfeinde? Wie die Hüter von Denk- und Gewaltmonopolen mit dem »Linksextremismus« umgehen, Hamburg 2012, S. 10 ff.
- Steinbach, Robert: Die Umsetzung der EG-Richtlinie Datenschutz im Sozialgesetzbuch, NZS 2002, 15 ff.
- Thiemeyer, Guido: Totalitarismus und Kalter Krieg (1920–1970), Stuttgart 2019
- Voßkuhle, Andreas: Extremismus im Öffentlichen Dienst – Was tun?, NVwZ 2022, 1841 ff.
- Wörsching, Matthias: Faschismustheorien, Überblick und Einführung, Stuttgart 2020

# Normsetzung in der Kommune am Beispiel der Kommunalen Integrierten Sozialplanung

Dr. Regina Liebe-Tumbrink

*Durch eine normative Implementierung des modernen Instruments der Integrierten Sozialplanung nutzen die Kommunen die exzellente Chance, vorausschauend im Sozialbereich zu planen und ggf. nachzusteuern unter der Prämisse einer breiten Beteiligung und durch transparentes Zusammenarbeiten von Politik, Verwaltung, freien Trägern und Bürgerschaft. Die dafür erforderlichen Instrumente werden von der Verfasserin unter Berücksichtigung von Rahmenbedingungen und Best-Practice-Beispielen aufgezeigt.*

## Inhalt

I.	Einführung .....	321
II.	Normsetzungskompetenz in einer Kommune .....	323
III.	Begriff „Kommunale Integrierte Sozialplanung“ .....	324
IV.	Phasen der Kommunalen Integrierten Sozialplanung? .....	327
	1. Stufe des Planungskreislaufs: Definition des Planungsziels .....	327
	2. Stufe: Räumliche Analyse und Planung .....	328
	3. Stufe: Programme/Produkte, Prozesse .....	328
	4. Stufe: Evaluation und Bewertung .....	328
V.	Rahmenbedingungen .....	328
VI.	Kommunale Beispiele für eine Normsetzung in der Sozialplanung .....	329
	1. Kreis Pinneberg .....	329
	2. Landkreis Esslingen .....	331
	3. Stadt Leipzig .....	332
	4. Auswertung der Beispiele .....	333
VII.	Resümee .....	333

## I. Einführung

„Deutschland ist das Land der Regeln“, diesen Satz kann man oft hören und manche kritisieren dieses Phänomen aufs schärfste. Gerade durch die Herausforderung der Globalisierung und Digitalisierung sowie durch Migration und Integration brauchen Kommunen Regeln und Normen. Dabei ist die Bürgerschaft teilweise geradezu überfordert, sich im Meer von Normen und Regeln zurecht zu finden, was von ihr gefordert wird bzw. was sie selbst fordern kann, was getan oder unterlassen werden soll, muss oder kann. Warum ist das so?

Um Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandeln zu können, bedient sich der Staat und insbesondere die öffentliche Verwaltung abstrakter Regeln, die auf unbestimmt viele Fälle konkret und individuell angewendet werden. Diese Regeln sind unterschiedlichen Ursprungs: Der Bundestag und der Bundesrat und die Parlamente der Bundesländer beschließen Gesetze, die exekutiven Organe können dann auf Basis der Gesetze gem. Art. 80 GG Rechtsverordnungen erlassen. Die Kommunen als untersten Stufe der öffentlichen Verwaltung haben keine Gesetzgebungskompetenz. Grundsätzlich garantiert der Artikel 28 Abs. 2 S. 2 GG die kommunale Selbstverwaltung. Die Kommunen haben jedoch die Befugnis, gem. § 4 GemO BW Satzungen zu erlassen.

Des Weiteren kann es notwendig sein, dass insbesondere die Kommunen über Satzungen hinaus weitere Regeln bzw. Beschlüsse des kommunalen politischen Gremiums benötigen. Diese Beschlüsse binden dann die öffentliche Verwaltung, welche beauftragt wird, diese Beschlüsse umzusetzen. Die öffentliche Verwaltung handelt dabei bedarfsgerecht, effektiv und wirtschaftlich gem. § 10 LVwVfG.

Im Sozialbereich einer Kommunalverwaltung können sich die Bedarfe der Bevölkerung stark und rasch ändern. Um auf diese Veränderung verantwortungsvoll zu reagieren, beschließt die politische Vertretung einer Kommune umgehend Prozesse, Regeln und Konzepte. Dabei ist das Ziel der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit ständig im Auge zu behalten. Die staatlichen Mittel gem. § 1 SGB I sollen dafür eingesetzt werden.

Die Kommune setzt sich bei der Anwendung des Instruments der Kommunalen Integrierten Sozialplanung selbst einen Fokus auf die soziale Gerechtigkeit und Sicherheit. Sie gibt sich mit dem Prozess der Integrierten Sozialplanung selbst Regeln, um dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit und Sicherheit näherzukommen. Die Kommunale Integrierte Sozialplanung ist dabei ein modernes Instrument, mit Hilfe dessen die Normsetzungsfähigkeit der Kommunen aufgezeigt werden kann.

Im Folgenden wird im ersten Teil die Normsetzung einer Kommune abstrakt erläutert und im zweiten Teil die Integrierte Kommunale Sozialplanung als modernes Instrument der Sozialplanung erklärt. Im dritten Teil werden dann drei Kommunen vorgestellt – Kreis Pinneberg, Landkreis Esslingen und Stadt Leipzig, in welchen die Integrierte Sozialplanung als Sozialplanungsinstrument bereits erfolgreich angewendet wird.

Mit einem kurzen Fazit wird das Thema abgerundet.

## *II. Normsetzungskompetenz in einer Kommune*

Die öffentliche Verwaltung ist gem. Art. 1 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden. Gem. § 1 GemO<sup>1</sup> werden Kommunen als „Grundlage und Glied des demokratischen Staates“ bezeichnet. Die Kommunen sind als Träger der öffentlichen Verwaltung ein wesentlicher Bestandteil des Staates. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist in Art. 28 GG und des Weiteren in der Landesverfassung Art. 71 Abs. 1 S. 1 und 2 LV fixiert. Daraus ergeben sich Aufgaben für die Kommune. „Der Gemeinderat besitzt jedoch [...] ein gewisses Mitwirkungsrecht auch bei der Erledigung“<sup>2</sup> der Aufgaben.

Kommunen – insbesondere Gemeinden und Landkreise – sind Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts und somit rechts- und prozessfähige juristische Personen. Die öffentlichen Aufgaben werden mit hoheitlichen Mitteln finanziert.

Landkreise sind Kommunen mit einer Doppelfunktion: einerseits Selbstverwaltungskörperschaft im Sinne von Art. 28 GG und auf der anderen Seite Staatsbehörde gem. § 1 Abs. 3 LKrO<sup>3,4</sup>.

Der Gemeinderat und der Kreistag sind gem. § 42 Abs. 1 GemO und § 19 LKrO der Vertreter und das Hauptorgan des Landkreises, welches Beschlüsse fassen kann. „Der Kreistag legt die Grundsätze der Kreisverwaltung fest und entscheidet über alle Angelegenheiten des Landkreises, sofern nicht der Landrat zuständig ist.“<sup>5</sup> Durch Beschlüsse kann der Kreistag, wie auch der Gemeinderat, den Landkreiswillen bzw. den Gemeindewillen ausdrücken.<sup>6</sup>

Dadurch können durch Beschlüsse die Verwaltungen beauftragt werden, Prozesse zu starten sowie beschlossene Konzepte umzusetzen. Allerdings haben Beschlüsse keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber der Bürgerschaft und sind somit kein Verwaltungsakt bzw. keine Allgemeinverfügung gem. § 35 LVwVfG, sondern vielmehr ein „innerorganisatorischer Rechts- oder Willensakt“ oder ein „verwaltungsinterner Weisungsakt“<sup>7</sup>.

---

1 Unter GemO wird stets die Gemeindeordnung Baden-Württemberg und unter LV die Landesverfassung Baden-Württemberg verstanden.

2 Waibel/Pautsch/Pflumm, S. 32 f.

3 Unter LKrO wird stets die Landkreisordnung Baden-Württemberg verstanden.

4 Vgl. Müller, S. 146 f. und Engel/Heilshorn, S. 402 f.

5 Müller, S. 147.

6 Vgl. Müller, S. 51 f.

7 VGH Mannheim VBIBW 1987, 190.

Der Gemeinderat oder der Kreistag bedient sich also der Ausschüsse, die vorab Themen bearbeiten und auch teilweise beschließen können, um das Arbeiten der Kommune effizient zu unterstützen.<sup>8</sup>

Beschließende Ausschüsse gem. § 39 GemO bzw. 34 Abs. 1 LKrO können in der Hauptsatzung festgelegt werden. Sie entscheiden selbständig anstelle des Kreistags oder Gemeinderats. Die Ausschussmitglieder werden nach jeder Kommunalwahl widerruflich gewählt; dabei soll der Proporz der Fraktionen im Ausschuss erhalten bleiben. Ausschüsse können die Arbeitsfähigkeit des Kommunalparlaments wesentlich unterstützen und erhöhen. Angelegenheiten, die dem Kreistag zur Entscheidung obliegen, können den beratenden Ausschüssen zur Vorberatung zugewiesen werden.<sup>9</sup>

So können Konzepte und Prozesse zur Aufgabenerfüllung vom Kommunalparlament beschlossen werden. Dadurch erlangt der Beschluss seine „interne Bestandskraft“<sup>10</sup>.

Die Einführung der Kommunalen Integrierten Sozialplanung wird als Beispiel einer kommunalen Aufgabe im Weiteren angeführt.<sup>11</sup> Deshalb ist vorab zu klären, was unter dem Begriff der Kommunalen Integrierten Sozialplanung zu verstehen ist.

Gem. § 1 SGB I wird die Aufgabe der „Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit“ genannt, die die öffentliche Kommunalverwaltung bindet. Allerdings wird den Kommunen ein gewisser Freiraum zugestanden, wie sie diese Aufgaben erfüllen möchten/können/sollen/müssen.<sup>12</sup>

### *III. Begriff „Kommunale Integrierte Sozialplanung“*

Das Sozialstaatsprinzip ist gem. § 1 SGB I die Basis der Sozialplanung. Gem. § 17 Abs. 1 SGB I sind die Leistungsträger, z.B. die Kommunen, verpflichtet „darauf hinzuwirken, dass [...] die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen“. Die Kommunen sind also verpflichtet, Strukturen dahingehend zu schaffen, dass soziale Einrichtungen und soziale Dienste in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen und wirken

---

8 Vgl. Plate/Schulze/Fleckenstein, Rn.222.

9 Vgl. Engel/Heilshorn, S. 401.

10 Waibel/Pautsch/Pflumm, S. 162.

11 Vgl. Waibel/Pautsch/Pflumm, S. 163.

12 Vgl. Müller, S. 17 f.



können, um wesentlich für die Realisierung der sozialen Sicherheit und Gerechtigkeit zu sorgen.

Um dies erreichen zu können, initiiert die Kommune einen Planungsprozess, in dem dann Strukturen geplant und geschaffen werden, welche die soziale Versorgung der Bevölkerung sicherstellen.

Allerdings sollen gem. § 5 SGB XII die öffentlichen und freien Träger zusammenarbeiten und sich ergänzen; dabei sollen die freien Träger durch die öffentliche Hand wirksam „angemessen unterstützt“ werden. Ist bereits ein freier Träger in einer Leistungsart aktiv, soll die öffentliche Verwaltung „von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen“, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Konkreter wird in § 75 Abs. 2 SGB XII das Subsidiaritätsprinzip fixiert; dabei soll beachtet werden, dass die Träger der Sozialhilfe „eigene Einrichtungen nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen anderer Träger vorhanden sind, ausgebaut oder geschaffen werden können.“

Durch den zunehmenden sozioökonomischen und demographischen Wandel, begleitet von Migrations- und Urbanisierungstendenzen sowie der Digitalisierung, bedarf es nun einer komplexeren Herangehensweise, um Lösungsansätze zu erarbeiten. D.h. ein Wechsel von der nachsorgenden zu einer „vorsorgenden sozialen Kommunalpolitik“<sup>13</sup> ist notwendig. Gerade in diesem Transformationsprozess hat die Sozialplanung an Bedeutung gewonnen. Die neue Herangehensweise ist von einem interdisziplinären und ressortübergreifenden Denken über mehrere Themenfelder – z.B. von Kinder- und Jugendhilfe bis hin zu Alter und Pflege – bestimmt. Insbesondere soll ganzheitlich vorgegangen werden, um etwas Integriertes Ganzes zu erreichen.<sup>14</sup>

Die integrierte und kooperative Sozialplanung ist eine Methode, in der sowohl große als auch kleine Kommunen die Sozialplanung lösungsorientiert und untereinander abgestimmt weiterentwickeln können. Dies geschieht in enger Abstimmung und offener Kommunikation mit Beteiligten aus Politik, Verwaltung und freien Trägern, um ein tragbares Ergebnis für die Gesellschaft zu erzielen. Diverse Fachplanungen aus den einzelnen Ämtern und Sachgebieten werden in eine große Sozialplanung integriert. Des Weiteren kann dann beispielsweise die Integrierte Sozialplanung eines Landkreises die Initialzündung für eine darauf abgestimmte integrierte So-

---

13 Schubert in: Nanz/Schubert, S. 5.

14 Vgl. Wunderlich, S. 292 ff.

zialplanung einer kreisangehörigen Kommune sein. Somit kann die Kompetenz zur Lösung von Problemlagen wesentlich erhöht werden.<sup>15</sup>

Die Bürgerschaft ist nicht nur diejenige, für die diese Planung letztendlich bestimmt ist, sondern vielmehr wird die Bürgergesellschaft neben Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege, Politik und Verwaltung in der Kommunalen Integrierten Sozialplanung als Beteiligte eingebunden.<sup>16</sup> Eine wichtige Voraussetzung für die gegenseitige Zusammenarbeit von Staat und Bürger ist das gegenseitige Vertrauen und ist vergleichbar mit der Demokratiezufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger. Es stellt sich die Frage: ist die Demokratie so tragfähig, dass sich Verbände und die Zivilgesellschaft in den Planungsprozess einbeziehen lassen und tatsächlich proaktiv mitwirken?<sup>17</sup>

Die Kommunale Integrierte Sozialplanung fordert und bietet eine Beteiligung jenseits von Wahlen. Die zu Beteiligten werden nicht nur punktuell zum Wahlzeitpunkt demokratisch eingebunden; vielmehr wird die Bürgerbeteiligung netzwerkorientiert zur Steuerung und Gewichtung von Planungsvorhaben nachgefragt. Dabei ist die neue Sichtweise auf die Vernetzung von Zivilgesellschaft, Verbänden, Organisationen und Politik und der Wille zur gemeinsamen Abstimmung elementar. Gegenseitige Anerkennung und Einbeziehung in die Sozialplanung bilden also die Grundlage der Integrierten Sozialplanung. Eine breite Partizipation über die Verwaltung hinaus wird eingefordert. Eine Planung und Beteiligung der betroffenen Verbände und Zivilgesellschaft wird zum Paradigma, das die kommunale Daseinsvorsorge zukünftig garantieren soll.<sup>18</sup>

Die öffentliche Verwaltung ist bei der Integrierten Sozialplanung die treibende Kraft in der Kooperation, welche Vorschläge und Arbeitsschritte vorbereitet und ausarbeitet, sowie gemeinsame Abstimmungen unter den Beteiligten vor- und nachbereitet.

Inhaltlich wird eine Planung favorisiert, durch die vorbeugend die Probleme erkannt und in gewissem Umfang abgefedert werden. Die vorbeugend ansetzende kommunale Sozialpolitik rückt durch die Integrierte Kommunale Sozialplanung in den Mittelpunkt. Dazu liefern Daten und

---

15 Vgl. Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung (2020), S. 5 f., [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19\\_eckpunkte-sozialplanung.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-18-19_eckpunkte-sozialplanung.pdf) (letzter Abruf: 5.6.2023).

16 Vgl. Schubert in: Nanz/Schubert, S. 5.

17 Vgl. Decker, S. 232 ff.

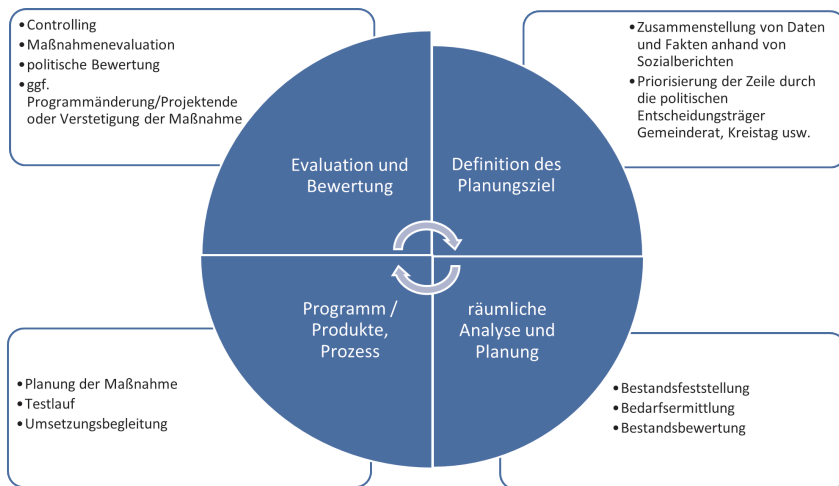
18 Vgl. Fischer, S. 247 ff.

Fakten aus der Sozialberichterstattung einer Kommune eine solide Grundlage, deren Wertung und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen wesentlich für die Sozialplanung sind, um präventive Strukturen und Dienste zu etablieren.<sup>19</sup>

#### IV. Phasen der Kommunalen Integrierten Sozialplanung?

Die Integrierte Sozialplanung kann nach Böhmer wie ein zirkulärer Prozess verstanden werden. Hier sind vier Bereiche für den Planungskreislauf herausgearbeitet, die sich gegenseitig bedingen:

Schaubild: Planungskreislauf<sup>20</sup>



##### 1. Stufe des Planungskreislaufs: Definition des Planungsziels

Auf Grund von Daten und Fakten, aus Berichten der Fachbereiche und aus einer regelmäßig dokumentierenden Sozialberichterstattung der Kommune verbunden mit politischem Willen werden Planungsziele definiert, die im weiteren Planungskreislauf im Zentrum stehen sollen.

19 Vgl. Schubert in: Nanz/Schubert, S. 3 ff.

20 Vgl. Böhmer, S. 23.

## 2. Stufe: Räumliche Analyse und Planung

Aus dem Sozialbericht kann eine Bestandsfeststellung gemacht werden. Bedarfe werden durch die Sozialdaten sichtbar gemacht und durch das politische Gremium geäußert bzw. eine politische Priorisierung nötig. Diese Stufe wird durch einen politischen Beschluss abgeschlossen.

## 3. Stufe: Programme/Produkte, Prozesse

Der politische Beschluss wird umgesetzt. Geplante Projekte werden erprobt und ausgewertet. Während der Umsetzung werden erste Erfahrungen mit dem Produkt/Programm gesammelt. In sogenannten Sozialraumkonferenzen wird die Umsetzung kritisch begleitet und die Realisierung dokumentiert.

## 4. Stufe: Evaluation und Bewertung

Durch die in Stufe 3 gesammelten Daten werden die Maßnahmen kritisch betrachtet und Schlussfolgerungen gezogen. Die Maßnahmen, Projekte und deren Erfolge werden ausgewertet und in regelmäßig veröffentlichten Sozialberichten eingepflegt; somit stehen diese Daten für zukünftige Planungsprozesse zur Verfügung und können von den politischen Vertreterinnen und Vertreter im Kommunalparlament bewertet werden. Daraus folgt dann entweder das Ende eines Projekts, die Änderung des Planungsvorhaben oder aber die Verstetigung der Maßnahme durch die Übernahme in den Regelbetrieb.<sup>21</sup>

Der Planungskreislauf geht dann wieder in die erste Stufe über und beginnt erneut zu laufen. So wird garantiert, dass die Sozialplanung zirkulär integriert, beteiligungsorientiert gesteuert und umgesetzt werden kann.

## *V. Rahmenbedingungen*

Zum Gelingen einer erfolgreichen Kommunalen Integrierten Sozialplanung gehören transparente Kommunikationsstrukturen, die in einem Kon-

---

<sup>21</sup> Vgl. Böhmer, S. 24 ff.

zept von politischen Trägern beschlossen werden, damit eine gemeinsame normative Basis entsteht, an der sich alle Beteiligte auf jeder hierarchischen Ebene orientieren können.<sup>22</sup>

Neben der Beachtung der vier Prozessstufen ist die sozialräumliche Ungleichheit in der Kommune von besonderer Relevanz. Dort, wo Probleme gehäuft auftreten, werden Planungsinstrumente angewendet und Problemlagen in Sozialräumen identifiziert. Um diese soziale Ungleichheit objektiv darzustellen wird ein Sozialraum mit einem anderen anhand von Merkmalen verglichen. Aufgrund dieses Ergebnisses können die Sozialräume danach bedarfsgerecht integriert beplant werden,<sup>23</sup> um dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit und sozialen Sicherheit durch die Integrierte Sozialplanung näher zu kommen. „Die Gestaltung fairer Aushandlungsprozesse zum Abbau sozialräumlicher Ungerechtigkeiten, mit der Herausarbeitung der Bedürfnisse der Schwächeren stellt eine zentrale Aufgabe der Sozialplanung zum Erhalt des sozialen Friedens dar.“<sup>24</sup>

## *VI. Kommunale Beispiele für eine Normsetzung in der Sozialplanung*

Anhand von drei Kommunen – Kreis Pinneberg, Landkreis Esslingen und Stadt Leipzig – wird gezeigt, wie der soziale Diskurs durch die Kommunale Integrierte Sozialplanung an Qualität gewinnen kann und sie ein Instrument ist, das in heutiger Zeit notwendig ist, um der Vielschichtigkeit des Sozialen Planens Rechnung tragen zu können.

Die drei Kommunen haben das gemeinsame Ziel, den Planungsprozess zu optimieren, um für zukünftige Herausforderungen in einer komplexeren Umgebung gerüstet zu sein. Bedarfe zu identifizieren und mit gegebenen Mitteln ggf. zu decken, ist die große Herausforderung aller Kommunen.

### **1. Kreis Pinneberg**

Im Jahr 2015 beschließt der Kreistag Pinneberg, dass die Verwaltung an dem Konzept der sozialen Entwicklung und Steuerung weiterarbeitet. Im Fokus des Jahres 2016 sind alle bisher durchgeführten Planungen im Landkreis zusammengefasst und weitere Schritte zur Realisierung einer

---

22 Vgl. Nutz/Schubert/Winterhoff, S. 252 ff.

23 Vgl. Nowak, S. 147 ff.

24 Nowak, S. 158.

Integrierten Sozialplanung für den Kreis Pinneberg aufzeigt. Um eine realistische Chance zu haben, die Kommunale Integrierte Sozialplanung peu à peu zu implementieren, werden für den Kreis Pinneberg insgesamt elf Handlungsfelder identifiziert, welche integriert bearbeitet werden sollen.

Die integrierte Sozialberichterstattung liefert jährlich Daten und Fakten, nach denen die sozialpolitischen Vorhaben ausgerichtet werden. Dabei ist dem Kreis wichtig, dass Betroffene stärker in die Planung miteinbezogen werden.<sup>25</sup>

Seither wird jährlich eine Dokumentation in Form eines „Fokus“ herausgegeben, in dem die Fortschritte in der Kommunalen Integrierten Sozialplanung transparent dargestellt und erläutert werden. Dadurch hat der Kreis Pinneberg eine Sozialplanung mit verschiedenen Handlungsansätzen und sozialpolitischen Maßnahmen erarbeitet. In einer übersichtlichen Darstellung in Form der Integrierten Sozialplanung sind die Maßnahmen aufgeführt und bilden eine breite Basis für die umsetzenden Stellen und Organisationseinheiten.

Nach fünf Jahren ist die Sozialplanung evaluiert worden, um spezielle Bedarfe und gesellschaftliche Änderungen in der Integrierten Sozialplanung zu berücksichtigen. Auch in Krisenzeiten der Corona-Pandemie und des Ukraine-Konflikts hat sich der Planungsrahmen erfolgreich bewährt.

Bereits die zweite Sozialplanungskonferenz ist abgehalten worden. Unter einer breiten Beteiligung aller sozialpolitischen AkteurInnen bot diese Plattform einen regen Austausch und eine weitere Stärkung des Netzwerkes und eine Nachjustierung von Sozialpolitischen Zielen.<sup>26</sup> Durch die hohe Transparenz, welche inzwischen mehrere Jahre gepflegt worden ist, ist eine positive Akzeptanz aller Beteiligten erreicht worden.

Umfassende Handlungsempfehlungen runden den Diskurs des jeweiligen jährlichen Fokus ab und zeugen von einem vorausschauenden Blick, der der Vorbeugung von sozialen Problemen erfolgreich dient.

---

25 Vgl. Sozialplanung Fokus 2016, Kreis Pinneberg, S. 7 ff., [https://www.kreis-pinneberg.de/pinneberg\\_media/Dokumente/Team+30/Aufbau+Sozialplanung+Kreis+Pinneberg/1\\_+Sozialplanung+Fokus+2016+\\_+Beschlussvorlage-p-1000276.pdf](https://www.kreis-pinneberg.de/pinneberg_media/Dokumente/Team+30/Aufbau+Sozialplanung+Kreis+Pinneberg/1_+Sozialplanung+Fokus+2016+_+Beschlussvorlage-p-1000276.pdf) (letzter Abruf: 5.6.2023).

26 Vgl. Sozialplanung Fokus 2022, Kreis Pinneberg, S. 3 ff., [https://www.kreis-pinneberg.de/pinneberg\\_media/Dokumente/Team+30/Aufbau+Sozialplanung+Kreis+Pinneberg/7\\_+Sozialplanung+Fokus+2022-p-1004698.pdf](https://www.kreis-pinneberg.de/pinneberg_media/Dokumente/Team+30/Aufbau+Sozialplanung+Kreis+Pinneberg/7_+Sozialplanung+Fokus+2022-p-1004698.pdf) (letzter Abruf: 5.6.2023).

## 2. Landkreis Esslingen

Seit 2018 beschäftigt sich die Landkreisverwaltung mit dem Thema der Integrierten Sozialplanung und veröffentlicht jährlich einen Sozialbericht als Planungsgrundlage. Anlass des Paradigmenwechsels war auch hier die sich ständig verändernden sozialen Herausforderungen. Die Fachplanungen als alleiniges Steuerungsinstrument der Sozialplanung waren nicht mehr ausreichend, um den aufkommenden bzw. bestehenden Problemlagen wirkungsvoll zu begegnen und präventiv zu steuern und zu handeln.

Die Landkreisverwaltung wurde vom beschließenden Sozialausschuss beauftragt, weiter an dem Entstehen der Kommunalen Integrierten Sozialplanung zu arbeiten.

In insgesamt fünf Sozialen Fachdialogen mit einer breiten Beteiligung wurde die normative Grundlage in Form einer Agenda inklusive Geschäftsordnung für den Landkreis erarbeitet und in der Sitzung des Kreistags im Dezember 2022 beschlossen.<sup>27</sup>

Vertikale Beteiligungsstrukturen wurden festgelegt, in denen eine Durchlässigkeit der Themen und Anregungen vorgesehen ist. Die Geschäftsführung liegt in der Dezernatsleitung für Soziales, so dass hier sichtbar wird, dass die Verwaltung die treibende Kraft der Sozialplanung weiterhin ist, jedoch unter Einbeziehung von Politik und Gesellschaft.<sup>28</sup>

Der Landkreis hat sich auf fünf Handlungsfelder (Familie und Jugend, außerschulische Bildung; Rehabilitation und Teilhabe; Soziale Sicherung und Sozialhilfe; Alter und Pflege; Migration und Integration) und weitergehenden vier Leitzielen in jedem Handlungsfeld beschränkt. So bleibt die Übersichtlichkeit für alle beteiligten Akteure erhalten. Weitere acht Querschnittsziele<sup>29</sup> sind fixiert, welche in allen Handlungsfeldern ständig mitgedacht und berücksichtigt werden sollen. Steuerungs- und Beteiligungsformate bilden die Grundlage der Partizipation von Verbänden, politischen Vertreterinnen und Vertretern und der Verwaltung.<sup>30</sup>

---

27 Vgl. Landkreis Esslingen, Vorlage 125/2022, Kurzprotokoll Kreistagssitzung 15.12.2022.

28 Vgl. Landkreis Esslingen, Vorlage 128/2022 zur Sitzung des Sozialausschusses am 1.12.2022.

29 Querschnittsziele sind Demografische Entwicklung berücksichtigen, Teilhabe ermöglichen, Armut lindern, Bürgerschaftliches Engagement fördern, Gesundheit fördern, Inklusion umsetzen, Integration voranbringen und Demokratie stärken.

30 Vgl. Landkreis Esslingen, Kurzprotokoll Kreistagssitzung 15.12.2022, Vorlage 125/2022.

Seit Beginn des Jahres 2023 wird nun offiziell gemäß der Agenda der Kommunalen Integrierten Sozialplanung im Landkreis Esslingen<sup>31</sup> gearbeitet.

### 3. Stadt Leipzig

Als drittes Beispiel einer Kommune wird die Sozialplanung der Stadt Leipzig vorgestellt. In einem Beschluss der Ratsversammlung im Jahre 2018 wurde die Verwaltung beauftragt, ein Konzept der Integrierten Sozialplanung bis zum Jahr 2020 vorzulegen. In den Entstehungsprozess wurden freie Träger in Leipzig, Behörden und VertreterInnen der Fraktionen im Stadtrat in Form eines Forums im Jahr 2019 eingebunden.

Hier ist bemerkenswert, dass die Integrierte Sozialplanung nicht als alleiniges Planungsinstrument gehandhabt wird, sondern ist in das übergeordnete Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2030 eingebettet worden.

Die Handlungsfelder sind deshalb weit gefasst in Statistik, Monitoring, Fachplanung, Vernetzung und Beteiligung. Diese bestehen also nicht ausschließlich aus Bereichen des Sozialen, sondern sind Querschnittsaufgaben innerhalb der Stadtverwaltung.<sup>32</sup>

Einzelne Fachplanungen sollen mit anderen Fachplanungen gegenseitig anschlussfähig sein, um ins Stadtentwicklungskonzept integrierbar zu sein.

Die Ziele der Sozialplanung sind mit Adjektiven konkretisiert:

- „fördernd und präventiv“
- „strategisch ausgerichtet“
- „vernetzt“
- „sozialraumorientiert“
- „aktiviert Menschen zur Beteiligung“
- „partizipativ und dialogorientiert“
- „orientiert sich an ihrer Wirkung“<sup>33</sup>.

---

31 Vgl. Agenda Kommunale Integrierte Sozialplanung im Landkreis Esslingen, Vorlage des Sozialausschusses 125/2022.

32 Vgl. Konzept Sozialplanung der Stadt Leipzig, S. 3 ff., [https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.5\\_Dez5\\_Jugend\\_Soziales\\_Gesundheit\\_Schule/50\\_Sozialamt/Sozialplanung/D1\\_Konzept\\_Sozialplanung\\_2022.pdf](https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.5_Dez5_Jugend_Soziales_Gesundheit_Schule/50_Sozialamt/Sozialplanung/D1_Konzept_Sozialplanung_2022.pdf) (letzter Abruf: 5.6.2023).

33 Sozialplanung (o. Fn. 32), S. 14.



Die Aufgaben der Sozialplanung werden vom Sozialamt wahrgenommen; dabei geht es vor allem darum, den Einwohnerinnen und Einwohnern innerhalb der Stadt Hilfen in Notlagen anzubieten und ggf. zu vermitteln.<sup>34</sup>

#### 4. Auswertung der Beispiele

Zusammenfassend lässt sich an den drei Beispielen erkennen, dass Landkreise ihrer Natur nach vor allem in der Fläche denken und eine Stadt konkrete Aufgaben vor Ort unmittelbar in der Stadtgesellschaft sieht. Unabhängig von der Einwohnerzahl der Kommune unterscheiden sich die Kommunen in ihrer Herangehensweise. Die Integrierte Sozialplanung kann sowohl als alleinige Planung vorgenommen werden, die dann zu kleinen Kommunen anschlussfähig sein soll, als auch in eine übergeordnete Stadtentwicklungsstrategie eingebettet werden.

Des Weiteren unterscheiden sich die Kommunen in der Aufbereitung der Daten, Fakten und Planungen. Manche arbeiten schon Jahre professionell mit dem Instrument der Kommunalen Integrierten Sozialplanung und sind deshalb schon weit fortgeschritten in der transparenten Handhabung, Darstellungsweise und Umsetzung des Instruments zum Wohle der Menschen in der Kommune.

### *VII. Resümee*

Eine sich rasch wandelnde Gesellschaft braucht kreative, ganzheitliche und proaktive Antworten, die in vorhandenen Strukturen möglich sein müssen. Breite Beteiligung und Steuerung sind konsequent notwendig, um komplexe Krisen gemeinsam mit der Bürgerschaft bewältigen zu können. Die Corona-Pandemie und der Ukraine-Konflikt zeigen einmal mehr, dass zukünftig kommunale Sozialplanung nur ganzheitlich möglich ist. Strukturen sind notwendig, die auch in Krisen tragfähig sind. Mit Hilfe der festgelegten Regeln der Kommunalen Integrierten Sozialplanung können Herausforderungen in der Kommune von der Kommune bewältigt werden.

Die Integrierte Kommunale Sozialplanung ist ein Instrument, das in heutiger Zeit die Flexibilität mitträgt, die moderne Sozialplanungsprozesse benötigen: Komplexe Situationen und spezielle Bedürfnisse, unabhängig

---

<sup>34</sup> Vgl. Sozialplanung (o. Fn. 32), S. 6 ff.

von Größe, geographischer Lage, sozialer Situation etc., können aufgenommen, bewertet, geplant und umgesetzt werden.

Wenn sich dann Kommunen gegenseitig mit der jeweiligen Integrierten Sozialplanung abstimmen und daran orientieren sowie anschlussfähige Strukturen selbst schaffen, ist eine erfolgreiche Sozialplanung der sozialen Gerechtigkeit und sozialen Sicherheit ein Stück näher gerückt.

Deshalb kann die Kommunale Integrierte Sozialplanung von jeder Kommune als zukunftssträchtiges sozialplanerisches Instrument angewendet werden.

### *Literatur*

- Böhmer, Anselm: Verfahren und Handlungsfelder der Sozialplanung, Grundwissen für die Soziale Arbeit, Wiesbaden 2015
- Decker, Frank: Vertrauen als Basis für Beteiligungsprozesse, in: Fischer, Jörg/Hilse-Carstensen, Theresa/Huber, Stefan (Hrsg.), Handbuch Kommunale Planung und Steuerung, Planung, Gestaltung, Beteiligung, Weinheim 2022, S. 230 ff.
- Engel, Rüdiger/Heilshorn, Torsten: Kommunalrecht Baden-Württemberg, 12. Aufl., Baden-Baden 2022
- Fischer, Jörg: Netzwerkorientierung in der kommunalen Planung und Beteiligung, in: Fischer, Jörg/Hilse-Carstensen, Theresa/Huber, Stefan (Hrsg.), Handbuch Kommunale Planung und Steuerung, Planung, Gestaltung, Beteiligung, Weinheim 2022, S. 244 ff.
- Müller, Matthias: Kommunalrecht Baden-Württemberg, 4. Aufl., Heidelberg 2019
- Nowak, Markus: Sozialräumliche Ungleichheit als Grundlage fachlicher Planung und politischer Gestaltung, in: Fischer, Jörg/Hilse-Carstensen, Theresa/Huber, Stefan (Hrsg.), Handbuch Kommunale Planung und Steuerung, Planung, Gestaltung, Beteiligung, Weinheim 2022, S. 142 ff.
- Nutz, Anna/Schubert, Herbert/Winterhoff, Nicola: Ebenen- und ressortübergreifendes Verständnis und Vorgehen, in: Nutz, Anna/Schubert, Herbert (Hrsg.), Integrierte Sozialplanung in Landkreis und Kommunen, Handbuch, Stuttgart 2020, S. 251 ff.
- Plate, Klaus/Schulze, Charlotte/Fleckenstein, Jürgen: Kommunalrecht Baden-Württemberg, 8. Aufl., Stuttgart 2018
- Waibel, Gerhard/Pautsch, Arne/Pflumm, Heinz: Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 6. Aufl., Stuttgart 2021
- Schubert, Herbert: Integrierte Sozialplanung in Kreisen und kreisangehörigen Kommunen, in: Nutz, Anna/Schubert, Herbert (Hrsg.), Integrierte Sozialplanung in Landkreis und Kommunen, Handbuch, Stuttgart 2020, S. 1 ff.
- Wunderlich, Holger: Strategisch-integrative Sozialplanung vs. Handlungsfeldorientierte Sozialplanung, in: Fischer, Jörg/Hilse-Carstensen, Theresa/Huber, Stefan (Hrsg.), Handbuch Kommunale Planung und Steuerung, Planung, Gestaltung, Beteiligung, Weinheim 2022, S. 290 ff.