

Nochmals: Die Rechtsstellung des Jugendwohlfahrtsausschusses

Von Professor Dr. Reiner Schmidt, Universität Augsburg

Die Erwidern von *Zuleeg*¹ auf meinen Beitrag „Die Rechtsstellung des Jugendwohlfahrtsausschusses nach Bundesrecht und nach Bayerischem Landesrecht“² vermag nicht zu überzeugen. Sie verkennt das Verhältnis von Bundesrecht zu Landesrecht für den Bereich der Kommunen und sie setzt sich über grundlegende Strukturen des Gemeinderechtes hinweg.

Im wesentlichen geht es um zwei Fragen, nämlich einmal darum, ob der Jugendwohlfahrtsausschuß gegenüber dem Gemeinderat ein bestandsfestes Beschlußrecht hat und zum anderen um die Möglichkeit der Gemeinden, neben dem Jugendwohlfahrtsausschuß weitere Ausschüsse für Jugendhilfeangelegenheiten einzusetzen.

I. § 15 Satz 2 JWG begründet lediglich eine ausschließliche Wahrnehmungszuständigkeit für den Jugendwohlfahrtsausschuß im Verhältnis zur Verwaltung des Jugendamtes. Nicht jedoch wird die Frage geregelt, ob Beschlüsse des Jugendwohlfahrtsausschusses auch im Verhältnis zur kommunalen Vertretungskörperschaft bestandskräftig sind. Das wird schon aus der Abschnittsüberschrift der §§ 12 ff. JWG deutlich, nach welcher die folgenden Vorschriften „Aufbau und Verfahren“ des Jugendamtes betreffen, sich also ausschließlich auf dessen innere Struktur beziehen. Auch kann aus der Wahrnehmungszuständigkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses gegenüber der Jugendamtsverwaltung nicht auf die Ausschließlichkeit dieser Kompetenz gegenüber anderen Organen geschlossen werden. Dem Gemeinderat bzw. dem Kreistag ist

nämlich die Kompetenz-Kompetenz eingeräumt. *Zuleegs* Gegenmeinung setzt sich über die Absicht des Gesetzgebers des Jugendwohlfahrtsgesetzes hinweg und sie ignoriert die verfassungsrechtlichen Grenzen. Der Vorwurf, die Einräumung der Kompetenz-Kompetenz für den Gemeinderat würde die Struktur des zweigliedrigen Jugendamtes gefährden³, übersieht, daß der Gesetzgeber zwar grundsätzlich von der Vorststellung ausgegangen ist, die Aufgaben des Jugendamtes sollten arbeitsteilig von Jugendamtsverwaltung und Jugendwohlfahrtsausschuß erfüllt werden. Der kommunalen Vertretungskörperschaft sollte aber nicht, ja durfte aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht die Möglichkeit genommen werden, Beschlüsse des Jugendwohlfahrtsausschusses zu ersetzen.

Sicher ist es richtig, daß die spezifische Zusammensetzung des Jugendwohlfahrtsausschusses die Sachnähe der Entscheidungen fördern und ein „lebendiges Jugendamt“ schaffen sollte⁴, doch läßt sich mit diesem Argument keine ausschließliche Beschlußkompetenz für den Jugendwohlfahrtsausschuß begründen. Der Wunsch nach einem lebendigen Jugendamt betrifft nämlich lediglich die interne Amtsführung. Allein aus der Mitwirkung von externen, nicht unmittelbar gewählten Fachleuten in Ausschüssen des kommunalen Hauptvertretungsorganes können keine Rückschlüsse auf Kompetenzverlagerungen gezogen werden. Alle Flächenstaaten der Bundesrepublik mit Ausnahme Bayerns sehen nämlich solche Mitwirkungsmöglichkeiten vor⁵, ohne daß damit die Rechtsstellung

³ *Zuleeg*, a.a.O. (Fußn. 1), S. 353.

⁴ Vgl. Abg. *Nellen*, StenBer., 1. Wahlp., 273. Sitzung, 13525 B; Dr. *Lehr*, StenBer., 1. Wahlp., 273. Sitzung, 13517 C; Dr. *Ribbeheger*, StenBer., 1. Wahlp., 273. Sitzung, 13533 C.

⁵ Vgl. dazu den Überblick bei *Ziegler*, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974.

¹ *Zuleeg*, Der Jugendwohlfahrtsausschuß im Gefüge der Kommunalverwaltung, BayVBl. 1984, 353 ff.

² Reiner Schmidt, BayVBl. 1983, 449 ff.

solcher Ausschüsse gegenüber dem kommunalen Gesamtvertretungsorgan verändert wird.

Auch ist die Gegenüberstellung von sachgerechter Entscheidung des Jugendwohlfahrtsausschusses einerseits und „partei-politisch geleitetem“ Votum der Vertretungskörperschaft andererseits⁶ nicht gerechtfertigt. Abgesehen davon, daß die Vertretungskörperschaft kommunalrechtlich als Verwaltungsorgan verstanden wird, bei dessen Arbeit parteipolitische Überlegungen keine Rolle spielen sollten, könnte mit der Gegenüberstellung von Politik und Sachverstand die Entscheidungskompetenz jedes demokratischen Organes angegriffen werden. Darüber hinaus zählen gerade auch die Angelegenheiten der Jugendwohlfahrt soweit sie Grundsatzfragen betreffen zu den Aufgaben der Kommunal-„Politik“ (vgl. Art. 57 GO), über die grundsätzlich die Kommunalvertretungskörperschaft zu befinden hat (vgl. Art. 29 GO). Das Argument von der Erhöhung der Sachgerechtigkeit der Entscheidungen des Jugendwohlfahrtsausschusses durch externe Vertreter ist aber auch für sich genommen nicht viel wert. Gerade die von den Wohlfahrtsverbänden in den Jugendwohlfahrtsausschuß delegierten Mitglieder treffen nämlich ihre Entscheidungen weniger als Sachverständige denn als Interessenvertreter ihrer Verbände⁷.

Das Problem der Kompetenzabschichtung zwischen dem Beschlußrecht der kommunalen Vertretungskörperschaft und dem des Jugendwohlfahrtsausschusses, das sich für die Verfechter eines bestandsfesten Beschlußrechtes stellt, läßt sich keinesfalls mit Hilfe der zu Art. 75 GG (Gegenstand der Rahmengesetzgebung) herausgebildeten Grundsätze lösen⁸. Bei Art. 75 GG handelt es sich um eine Vorschrift aus einem ganz anderen Regelkreis. Sie verteilt unter besonderer Berücksichtigung des föderalen Staatsaufbaues Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, während es bei dem Jugendwohlfahrtsausschuß um das Verhältnis des kommunalen Vertretungsorganes zu einem seiner Ausschüsse geht. Offensichtlich muß auch noch das entlegenste Argument herangezogen werden, um das erwünschte Ergebnis zu stützen.

Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einräumung eines bestandsfesten Beschlußrechtes wurde bereits Stellung bezogen⁹. Ein weiterer Aspekt ist anzufügen: Die Bejahung einer ausschließlichen Wahrnehmungszuständigkeit für den Jugendwohlfahrtsausschuß hätte zur Folge, daß seine Entscheidungen nicht der vollen Aufsicht des jeweiligen Landes unterliegen, sondern daß lediglich ein rechtsaufsichtliches Einschreiten in Betracht käme¹⁰, obwohl das Land für den Voll-

zug des Gesetzes dem Bund gegenüber voll verantwortlich ist. Damit aber würde die den Ländern obliegende Pflicht zur Vollziehung von Bundesgesetzen in eigener Verwaltung zur bloßen Überwachungstätigkeit, was aber Art. 84 GG nicht gestattet¹¹. Die Problematik liegt hier ähnlich wie bei der bundesgesetzlichen Deklaration einer Vollzugsaufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch § 12 Abs. 1 JWG, den das Bundesverfassungsgericht im wesentlichen mit dem Argument für nichtig erklärt hat, er beschränke die zuständigen Landesbehörden auf die Rechtsaufsicht. Dies sei aber für den wirksamen Vollzug des Jugendwohlfahrtsgesetzes nicht notwendig¹².

II. Schließlich ist auch der Meinung zu widersprechen, das Plenum der Vertretungskörperschaft könne die ihm nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz zugewiesenen Aufgaben der Jugendhilfe, soweit sie nicht vom Jugendwohlfahrtsausschuß wahrgenommen werden, nicht auf einen anderen Ausschuß übertragen, wie dies beispielsweise in der Landeshauptstadt München durch Errichtung eines Jugend- und Sozialausschusses geschehen ist¹³. Mit dem Wortlaut des § 15 Satz 2 JWG läßt sich dabei nicht argumentieren. Der Gesetzgeber wollte das Kommunalverfassungsrecht weitgehend unangetastet lassen. Die Zulässigkeit der Aufgabenübertragung auf einen Ausschuß der Vertretungskörperschaft richtet sich ausschließlich nach Art. 32 Abs. 2 GO bzw. Art. 29 LKrO, wonach es den Kommunen freisteht, die Verwaltung bestimmter Geschäftszweige auf Ausschüsse zu übertragen. Da die mögliche Delegation von Aufgaben ausschließlich das Kommunalrecht betrifft, die Arbeit von Jugendamt und Jugendwohlfahrtsausschuß davon unberührt bleibt und der Gesetzesvollzug in keiner Weise beeinträchtigt wird, kann von einer „Umgehung des Jugendwohlfahrtsgesetzes“¹⁴ nicht die Rede sein. Vielmehr hängt die Behauptung, die in § 15 Satz 2 JWG für die Tätigkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses gezogenen Grenzen dürfe nur der Gemeinderat, nicht etwa ein Ausschuß festlegen, völlig in der Luft. Von den übrigen Autoren wird daher, soweit sie das Problem überhaupt ansprechen, die Möglichkeit der Aufgabendelegation auf einen rein parlamentarischen Jugendausschuß bejaht¹⁵, wenn auch bei einem gut funktionierenden Jugendwohlfahrtsausschuß ein weiterer für die Jugendfragen zuständiger Gemeindeausschuß für überflüssig erachtet wird¹⁶.

6 So Zuleeg, a.a.O. (FuBn. 1), S. 354.

7 Schreyer, Pluralistische Entscheidungsgremien im Bereich sozialer und kultureller Staatsaufgaben, 1982, S. 40.

8 So aber Zuleeg, a.a.O. (FuBn. 1), S. 355.

9 Reiner Schmidt, a.a.O. (FuBn. 2), S. 451 f.

10 Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 213; Huber, Die Ausführung von Bundesgesetzen durch Gemeinden und Gemeindeverbände, 1965, S. 105; Niemeier, Bund und Gemeinden. Aktuelle Organisations-, Finanz- und Verfassungsprobleme, 1972, S. 170.

11 Huber, a.a.O. (FuBn. 10), S. 106.

12 BVerfGE 22, 180/210.

13 So aber Zuleeg, a.a.O. (FuBn. 1), S. 356.

14 Zuleeg, a.a.O. (FuBn. 1), S. 356.

15 Haarmann, Die Rechtsstellung des neuen Jugendamtes in der Gemeinde, DVBl. 1955, 341/345; Happe, Die Rechtsnatur des Jugendwohlfahrtsausschusses (Seine Einordnung in das Kommunalverfassungsrecht), RdJ 1963, S. 273/278; Mayer, Die rechtliche Struktur des neuen Jugendamtes, UJ 1954, S. 196/201; Potrykus/Rauball, Der Jugendwohlfahrtsausschuß. Seine Zusammensetzung und seine Aufgaben. 4. Aufl. 1975, S. 35.

16 Haarmann, a.a.O. (FuBn. 15), S. 345; Potrykus/Rauball, a.a.O. (FuBn. 15), S. 35.