

Die Rechtsstellung des Jugendwohlfahrtsausschusses nach Bundesrecht und nach bayerischem Landesrecht

Von Professor Dr. Reiner Schmidt, Universität Augsburg*

I.

Die Problemlage

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG)¹ konnte für den Bereich der Jugendwohlfahrt und der Jugendpflege bei weitem nicht alle rechtlich heiklen Fragen lösen. Dies ist besonders mißlich angesichts der politischen Spannungslagen, die vom Gesetzgeber für die Tätigkeit des Jugendamtes geradezu provoziert werden: das durch Bundesrecht vorgeschriebene, bei jeder kreisfreien Gemeinde und jedem Landkreis einzurichtende Jugendamt – das Jugendamt besteht aus der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendwohlfahrtsausschuß² – gerät bei seiner Arbeit leicht in Gegensatz zum Gemeinderat bzw. Kreistag. Die Kräfte und Interessen außerhalb der kommunalen Vertretungskörperschaften entsprechen nämlich häufig nicht den in ihnen repräsentierten. Dies macht sich vor allem im Verhältnis zwischen Kommunalparlament und Jugendwohlfahrtsausschuß bemerkbar, der zwar einerseits in das gemeindeverfassungsrechtliche Organisationsschema eingeordnet wird³, andererseits aber Mitglieder hat, die nicht im Gemeinderat bzw. Kreistag vertreten sind⁴. Es steht zu befürchten, daß der aus ihrer defizitären Haushaltslage begründete Zwang der Kommunen, auch im Jugendhilfebereich Einsparungen vorzunehmen, die bereits gesetzlich angelegten Spannungen in der kommunalpolitischen Praxis verstärkt virulent werden läßt.

II.

Das Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses

Die Auseinandersetzung um die Stellung des Jugendwohlfahrtsausschusses entzündet sich vor allem an § 15 Satz 2 JWG, der dem Jugendwohlfahrtsausschuß in allen Angelegenheiten der Jugendhilfe ein Beschlußrecht einräumt, weniger an § 15 Satz 1 JWG, wonach sich der Jugendwohlfahrtsausschuß „anregend und fördernd mit den Aufgaben der Jugendwohlfahrt“ zu befassen hat. Streitig ist insbesondere, ob und inwieweit das dem Jugendwohlfahrtsausschuß durch § 15 Satz 2 JWG eingeräumte Beschlußrecht gegenüber der Vertretungskörperschaft auch dann „bestandsfest“ ist, wenn diese die Kompetenz-Kompetenz für sich in Anspruch nimmt⁵.

1. Nach dem Wortlaut von § 15 Satz 2 JWG ist die Beschlußkompetenz des Jugendwohlfahrtsausschusses durch die von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, die von ihr erlassene Satzung und die von ihr gefaßten Beschlüsse beschränkt. Der Oberbegriff „Beschluß“ umfaßt auch die Mittelzuweisung und den Sitzungserlaß; der Gesetzgeber hätte sich also kürzer fassen können. Wenn er formuliert, daß der Jugendwohlfahrtsausschuß nur „im Rahmen“ der genannten Trias tätig werden darf, dann ist damit gesagt, daß das Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses nur unter dem Vorbehalt eigener Beschlüsse der Vertretungskörperschaft gewährt ist⁶. Die Formulierung des Vorbehaltes („im Rahmen“) entspricht insoweit derjenigen des Art. 28 Abs. 2 GG, ohne daß jedoch § 15 Satz 2 JWG für den Jugendwohlfahrtsausschuß ein bestandsfestes Beschlußrecht so institutionalisieren würde, wie dies etwa durch Art. 28 Abs. 2 GG seinem Wortlaut nach in Bezug auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht geschieht. Eine solche institutionelle Garantie kann über den Wortlaut hinaus auch nicht in die Vorschrift des § 15 Satz 2 JWG hineingelesen werden, zumal für die Einführung eines derart spezifisch verfassungsrechtlichen Gesichtspunktes kein Grund ersichtlich ist.

2. Auch der systematische Zusammenhang läßt nicht den Schluß zu, § 15 Satz 2 JWG sei ausnahmsweise nicht im Sinne einer Vorbehaltsschranke zu verstehen. Die Wahrnehmungszuständigkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses gegenüber der Verwaltung des Jugendamtes und der zweigliedrige Aufbau des Jugendamtes gewährleisten nämlich nicht zugleich die Beschlußkompetenz nach außen, d.h. diejenige gegenüber der Vertretungskörperschaft.

3. Die historisch-teleologische Auslegung bestätigt dieses Ergebnis. Die Absätze 2 und 3 der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung zu § 9 b RJWG-Novelle 1953, der § 15 JWG entspricht, stellen klar, daß „das Hauptgewicht der Jugendarbeit bei der politischen Vertretungskörperschaft der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes, wie es die Gemeindeordnungen vorsehen“⁷, verbleibt. Das Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses bestehe in zwingender „Konsequenz im vollen Einbau des Jugendamtes in den Selbstverwaltungsorganismus der Gemeinde bzw. des Gemeindeverbandes“⁸. Der im Zusammenhang mit dem Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses gegebene Hinweis auf die volle Eingliederung des Jugendamtes in die Kommunalverfassung zeigt, daß der Bundesgesetzgeber das Verhältnis des Jugendamtes zum jeweiligen Kommunalverfassungsrecht überhaupt nicht regeln wollte. Die ausschließlich

* Dem Aufsatz liegt ein Rechtsgutachten für die Landeshauptstadt München zu Grunde. Für Mitarbeit und Anregungen bin ich meinem Mitarbeiter Helmut Müller zu Dank verpflichtet.

1 U. v. 18. 7. 1967, BVerfGE 22, 180 ff.

2 §§ 12 Abs. 2, 13 Abs. 2 JWG.

3 Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1-3 JAG; vgl. z. B. Satzung für das Stadtjugendamt der Landeshauptstadt München vom 29. 6. 1966.

4 § 14 JWG.

5 Für ein solches bestandsfestes Beschlußrecht Happe, Die Rechtsnatur des Jugendwohlfahrtsausschusses, RdJ 1963, S. 273 ff. (S. 277) und Potrykus/Rauball, Der Jugendwohlfahrtsausschuß. Seine Zusammensetzung und seine Aufgaben, 4. Aufl., 1975, S. 33 ff.

6 So auch Hohrmann, Bundesgesetzliche Organisation bundesunmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften. Formen und Zulässigkeit ihrer Einschaltung in die Ausführung von Bundesgesetzen durch den Bundesgesetzgeber, 1967, S. 126.

7 BT-Drs. I/3641, S. 6, linke Spalte.

8 BT-Drs. I/3641, S. 6 f.

jugendamtsinterne Bedeutung des Beschlußrechts kommt nämlich auch an einer weiteren Stelle der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes deutlich zum Ausdruck wenn es heißt, der Entwurf sichere „dem Jugendwohlfahrtsausschuß . . . die Bedeutung, die ihm neben der Verwaltungsstelle im Gesamtrahmen des Jugendamtes zukommen muß“. Wenn nach der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung dem Jugendwohlfahrtsausschuß das Recht eingeräumt werden sollte, sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe zu befassen, weil die in diesem Ausschuß engagierten Bürger nicht nur auf einige grundsätzliche und besonders wichtige Angelegenheiten verwiesen werden dürften, dann kann damit nur die Stellung des Jugendwohlfahrtsausschusses innerhalb des Jugendamtes gemeint sein. Andernfalls wären nämlich die Aufgaben von Kommunalparlament und Jugendwohlfahrtsausschuß teilweise identisch, da neben der Vertretungskörperschaft, der selbst nach Ansicht der Befürworter eines bestandsfesten Beschlußrechts des Jugendwohlfahrtsausschusses die Grundentscheidungen obliegen, auch der Ausschuß über grundsätzliche Jugendwohlfahrtsangelegenheiten beschließen würde.

Dieses Zwischenergebnis – das Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses in seiner jugendamtsinternen Leitungsfunktion gegenüber der Jugendamtsverwaltung ohne Kompetenzbeschränkung für das kommunale Hauptverwaltungsorgan – steht im Einklang mit der historischen Rechtsstellung des Jugendwohlfahrtsausschusses.

Zur Arbeit des „Verwaltungsausschusses“ nach § 9 Abs. 2 Satz 1 RJWG 1922, der als Kollegialorgan die Tätigkeit des Jugendamtes ausschließlich bestimmte, war anerkannt, daß die Kommune über die grundsätzlichen Fragen der Jugendamtsarbeit (z. B. auch über die Verteilung der dem Jugendamt bewilligten Mittel) selbst entscheiden konnte und lediglich auf die einzelnen Fürsorgemaßnahmen keinen Einfluß nehmen sollte¹⁰.

Wenn nun nach der Einführung des doppelgleisigen Jugendamtaufbaues durch die Reichsjugendwohlfahrtsgesetz-Novelle 1953 die Aufgaben des bisherigen Verwaltungsausschusses so aufgeteilt wurden, daß die Jugendamtsverwaltung die einzelnen Jugendhilfemaßnahmen durchführt und der Jugendwohlfahrtsausschuß dazu die grundsätzlichen Leitlinien festlegt, wird deutlich, daß dieser genau die Funktionen des Verwaltungsausschusses wahrnimmt, für die traditioneller Weise ein eigenes Entscheidungsrecht der Kommunen anerkannt war.

Die Reichsjugendwohlfahrtsgesetz-Novelle 1953 wollte durch die Trennung von Ausschuß und Verwaltung eine effektivere Bearbeitung der laufenden Jugendamtsangelegenheiten erreichen, aber nicht den Kompetenzbereich des Kollegialorgans gegenüber der Vertretungskörperschaft erweitern. Dem Gesetzgeber kam es vielmehr in organisatorischer Hinsicht darauf an, die ursprüngliche Fassung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes 1922, an dem zwischenzeitlich einschneidende Veränderungen vorgenommen worden waren¹¹, wieder herzustellen. Die Bezugnahme auf § 9 RJWG 1922 in der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregie-

rung¹² bedeutet deshalb auch weniger die Bekräftigung eines Beschlußrechts für den Jugendwohlfahrtsausschuß als die Betonung, daß es gegenüber dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz 1922 keinen Bruch darstellt, wenn innerhalb des Jugendamtes einem Kollegialorgan Entscheidungsbefugnisse zukommen.

4. Auch in der Literatur wird überwiegend ein bestandsfestes Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses abgelehnt¹³. Dies geschieht teilweise ohne nähere Begründung wie z. B. im 3. Jugendhilfebericht der Bundesregierung, der selbstverständlich die Befugnis der Vertretungskörperschaft bejaht, „Beschlüsse des Ausschusses zu blockieren, aufzuheben oder durch eigene zu ersetzen (Rückholrecht)“¹⁴; teilweise wird auf die Befugnis der Vertretungskörperschaft hingewiesen, als oberstes kommunales Organ alle Jugendamtsangelegenheiten an sich zu ziehen¹⁵. Auch die amtliche Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung wird ins Feld geführt¹⁶.

5. Es widerspräche allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen, müßte sich die Kommune Handlungen zurechnen lassen, auf die sie allenfalls beschränkten Einfluß hat. Die Vertreter der Gegenmeinung, die sich vor allem auf *Happe* stützen¹⁷, verkennen, daß dem gesetzgeberischen Anliegen, dem Jugendwohlfahrtsausschuß keine völlig untergeordnete Funktion einzuräumen¹⁸, auch ohne ein bestandsfestes Beschlußrecht Rechnung getragen werden kann. Durch Wahrnehmung der Hauptaufgabe, in Jugendwohlfahrtsangelegenheiten anregend und fördernd gem. § 15 Satz 1 JWG zu wirken, und mit Hilfe des Anhörungs- und Antragsrechts aus § 15 Satz 3 JWG kann dem gesetzgeberischen Anliegen eines effizienten Jugendwohlfahrtsausschusses genügt werden. Die Erfahrungen zeigen, daß es gut funktionierenden Jugendwohlfahrtsausschüssen durchaus gelingt, die Entscheidung der Vertretungskörperschaft nachhaltig zu beeinflussen¹⁹.

III.

Der Jugendwohlfahrtsausschuß als Kommunalausschuß

1. Der Jugendwohlfahrtsausschuß, teilweise als Ausschuß sui generis charakterisiert²⁰, teilweise einem regulären parla-

9 BT-Drs. I/3641, zu §§ 9-14, S. 5

10 *Friedeberg/Polligkeit*, Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt, Kommentar, 2. Aufl. 1955 (unveränderter Neudruck der 2. Aufl. 1926), § 9, Anm. 2a; *Behrend*, Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt, Kommentar, 1925, § 9, S. 154.

11 So durch die VO über das Inkrafttreten des RJWG vom 14. 2. 1924 (RGBl. I S. 110), die auf der Grundlage des „im Hinblick auf die Not von Reich und Volk“ ergangenen Ermächtigungsgesetzes vom 8. 12. 1923 (RGBl. I S. 1179) erlassen wurde und das Gesetz zu einem Torso machte (Abg. *Nellen*, *StenBer.*, I. Wahlperiode, 273. Sitzung, 13514 D) und das Reichsgesetz vom 1. 2. 1939 (RGBl. I S. 209), mit dem auch in den Jugendämtern das Führerprinzip durchgesetzt wurde.

12 BT-Drs. I/3641, S. 7, linke Spalte, wo darauf hingewiesen wird, daß schon früher die Jugendamtsentscheidungen von einer Kollegialbehörde getroffen worden seien.

13 *Frankfurter Kommentar* (hrsg. von Münder u. a.), JWG, 1978, § 15, Anm. 2; *Hill*, JWG, Kommentar, 1975, § 15, zu S. 2, Anm. 3; *Hofstetter*, Der Jugendwohlfahrtsausschuß im System der kommunalen Selbstverwaltung, Der Landkreis, 1962, S. 45 (S. 49f.); *Riedel*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Jugendamtes und des Jugendwohlfahrtsausschusses, ZfSH 1963, S. 132 (S. 140); *ders.*, JWG, Kommentar, 4. Aufl., 1965, § 15 Anm. 2; *Schneider*, Die Mitarbeit im Jugendwohlfahrtsausschuß, 1968, S. 82f.; *Rehn* (Jugendamt und Gemeinde, Komm. Wirtsch 1961, S. 420ff.), der eine völlige Beschränkung nur im Verhältnis zur Verwaltung des Jugendamtes verneint; im Ergebnis wohl auch: *Krug*, JWG, Kommentar, Stand 1. 4. 1982, § 15, Anm. 3; *Kunkel*, Die Stellung des Jugendwohlfahrtsausschusses im Gefüge der Kommunalverwaltung, ZBlJugR 1978, S. 80f.; *Gräber*, JWG, Kommentar, 2. Aufl., 1963, § 15, RdNr. 10 i.V.m. RdNr. 3.

14 BT-Drs. VI/3170, S. 57.

15 *Hill* (Fußn. 13), § 15, zu S. 2; *Mehl*, Der Jugendwohlfahrtsausschuß – kommunalpolitische Chance für die Jugendhilfe, BldW 1977, S. 131ff. (S. 134); *Riedel* (Fußn. 13), ZfSH 1963, S. 140.

16 *Hofstetter* (Fußn. 13), S. 49; *Riedel* (Fußn. 13), JWG, § 15, Anm. 2.

17 *Happe*, Der Jugendwohlfahrtsausschuß. Probleme in Verfassung und Verfahren, Diss., Köln 1962, S. 145, 150f.; *Jans/Happe*, JWG, Kommentar, Bd. I, Stand Juli 1982, § 15, 2A; *Happe*, Das Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses – Umstrittene Befugnis in seinem Wirkungsbereich, RdJ 1964, 7ff. (S. 10f.); *Potrykus*, JWG, Kommentar, 2. Aufl., 1972, § 14 Anm. 4; *Potrykus/Rauball*, (Fußn. 5), S. 35.

18 *Jans/Happe*, (Fußn. 17), § 15, 2A.

19 So jedenfalls *Hill*, (Fußn. 13), § 15, zu S. 2, Anm. 3; s.a. *Krug*, (Fußn. 13), § 15, Anm. 3.

20 *Friedeberg/Polligkeit/Giese*, JWG, Kommentar, 3. Aufl. 1972, § 13, Anm. 4; *Haarmann*, Die Rechtsstellung des neuen Jugendamtes in der Gemeinde, DVBl. 1955, S. 341ff. (S. 346); *Rehn* (Fußn. 13), S. 421.

mentarischen Ausschuß gleichgestellt²¹ und schließlich als Kommunal Ausschuß eigener Art²² qualifiziert, ist nach Art. 2 Abs. 1 HS 1 JAG „ein beschließender Ausschuß des Gemeinderates oder des Kreistages“. Er ist demnach in das bayerische Kommunalverfassungsrecht integriert²³ und als beschließender Ausschuß i.S. von Art. 32 Abs. 2 GO zu beurteilen²⁴. Die Lösung des bayerischen Gesetzgebers ist aber wegen Art. 31 GG nur dann haltbar, wenn der volle „Einbau des Jugendamtes in den Selbstverwaltungsorganismus der Gemeinde“²⁵, wie dies in der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung zur Reichsjugendwohlfahrtsgesetz-Novelle 1953 steht, auch gegliedert ist.

Die bundesrechtlich geregelten Besonderheiten des Jugendwohlfahrtsausschusses sind folgende:

- Rechtsgrundlage in einem bundesrechtlichen Sondergesetz²⁶
- besondere Stellung innerhalb des Jugendamtes²⁷
- Beschlußrecht gem. § 15 Satz 2 JWG²⁸
- mitgliederschaftliche Zusammensetzung nicht ausschließlich aus Angehörigen der Vertretungskörperschaft²⁹
- keine Auflösungsöglichkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses durch das Kommunalparlament³⁰.

Die Abweichungen sind nicht so gravierend, um den Jugendwohlfahrtsausschuß nicht mehr als Kommunal Ausschuß qualifizieren zu können:

Das Beschlußrecht ist nach Art. 32 Abs. 2 GO auch für andere kommunale Ausschüsse vorgesehen. Deutlicher ist die Abweichung in Bezug auf die Zusammensetzung, die nach Art. 33 GO unter Beachtung des Stärkeverhältnisses der im Gemeinderat vertretenen politischen Gruppierungen erfolgt, während sie durch § 14 JWG auch auf nicht-parlamentarische Mitglieder ausgedehnt wird, die sich gegenüber den Mitgliedern der Vertretungskörperschaft sogar regelmäßig in der Mehrheit befinden³¹. In der Besetzung des Ausschusses mit nicht-parlamentarischen Fachleuten allein läßt sich allerdings nicht auf eine gewollte Ausgliederung des Jugendwohlfahrtsausschusses aus dem Kommunalverfassungsrecht schließen³². Ähnliches gilt für die Tatsache, daß der Jugendwohlfahrtsausschuß im Gegensatz zu anderen Kommunal Ausschüssen nicht jederzeit aufgelöst werden kann (Art. 32 Abs. 5 GO bzw. Art. 29 Abs. 2 LkrO), weil andererseits durch die Abhängigkeit seiner Amtsdauer von der Wahlzeit des Gemeinderats (Art. 8 JAG) der Bezug zur Kommunalverfassung wieder hergestellt wird.

Die Besonderheit, daß der Jugendwohlfahrtsausschuß zugleich organisatorischer Teil des Jugendamtes ist, kann eher als Indiz für eine Einbindung des Jugendwohlfahrtsausschusses in die Kommunalorganisation angesehen werden³³, weil

damit eine enge Beziehung des Jugendwohlfahrtsausschusses zu einer kommunalen Dienststelle (Verwaltung des Jugendamtes) hergestellt wird.

2. Der Jugendwohlfahrtsausschuß ist ein Kommunal Ausschuß eigener Art³⁴, auf den grundsätzlich die Normen des Kommunalverfassungsrechts anzuwenden sind, so weit dies mit dem Jugendwohlfahrtsgesetz vereinbar ist. Die Regelungen der bayerischen Gemeindeordnung bezüglich beschließender Ausschüsse werden für den Jugendwohlfahrtsausschuß insoweit abgewandelt, als die Kommunalkörperschaften einen solchen Ausschuß errichten müssen (§ 12 Abs. 2 JWG), als seine Aufgaben sondergesetzlich (§ 15 JWG) festgelegt sind und als der Jugendwohlfahrtsausschuß von der Vertretungskörperschaft nicht aufgelöst werden kann³⁵. Das Jugendamtsgesetz hat diesen Besonderheiten dadurch Rechnung getragen, daß dessen Art. 2 Abs. 2 die Vorschriften der Gemeindeordnung bzw. Landkreisordnung zur Auflösung und Zusammensetzung kommunaler Ausschüsse in Bezug auf den Jugendwohlfahrtsausschuß für unanwendbar erklärt.

Wichtig ist, daß hinsichtlich des Kompetenzverhältnisses zwischen Kommunalvertretungskörperschaft und Jugendwohlfahrtsausschuß keine Sonderregelung besteht. Ihr Verhältnis bestimmt sich nach den Regelungen des Kommunalverfassungsrechts³⁶. Die Vertretungskörperschaft kann Beschlußgegenstände des Jugendwohlfahrtsausschusses ebenso an sich ziehen, wie sie dies auch bei den übrigen beschließenden Ausschüssen kann. Das Reklamationsrecht des Art. 32 Abs. 4 Satz 1 GO gilt deshalb auch für den Jugendwohlfahrtsausschuß. Darüber hinaus kann mit der überwiegenden Meinung in Literatur und Praxis ein Aufhebungsrecht des Gemeinderats unter den gleichen Voraussetzungen geltend gemacht werden, welche die Aufhebung eines eigenen Beschlusses rechtfertigen würden³⁷, ohne daß es darauf ankommt, ob das Reklamationsrecht vorher ausgeübt worden ist³⁸. Da der Ausschuß anstelle des Kommunalparlamentes entscheidet, sind seine Maßnahmen nämlich so zu bewerten, als hätte die Vertretungskörperschaft selbst gehandelt³⁹. Die Bedeutung von Art. 32 Abs. 4 GO erschöpft sich deshalb darin, daß innerhalb der Wochenfrist, anders als nach ihrem Ablauf, keine Mehrheit im Gemeinderat erforderlich ist, um eine entschiedene Sache wieder in die Kompetenz der Vertretungskörperschaft zu überführen⁴⁰. Für den Jugendwohlfahrtsausschuß gilt insoweit nichts anderes als für sonstige beschließende Ausschüsse.

IV.

Verfassungsrechtliche Fragen

1. Das gefundene Ergebnis wird durch eine verfassungsrechtliche Erwägung abgesichert. Zwar würde ein bestandskräftiges Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses nicht gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen. Das Grundgesetz verbürgt die gemeindlichen Selbstverwaltungsrechte nämlich nicht in al-

21 Gräber, ZBlJugR 1954, 277 ff. (S. 281); Mehl, (FuBn. 15), S. 132; Riedel, (FuBn. 13), ZfSH 1963, 136.

22 Jans/Happe, (FuBn. 17), § 15, Anm. 1; Kunkel (FuBn. 13), S. 80f.; Krug, (FuBn. 13), § 13, Anm. 3; Potrykus, (FuBn. 17), § 15, Anm. 2.

23 Osterburg, Das Bayer. Ausführungsgesetz zum Gesetz für Jugendwohlfahrt - Jugendamtsgesetz -, ZfSH 1965, 355 ff. (S. 357).

24 Masson/Samper, Bayerische Kommunalgesetze, Loseblattkommentar, Stand September 1982, GO, Art. 32, Anm. 2; Widtmann, Gemeindeordnung, Kommentar, 4. Aufl., Art. 32, Anm. 2.

25 BT-Drs. 1/3641, zu § 8, S. 5, linke Spalte.

26 Haarmann, (FuBn. 20), S. 345f.; Kunkel, (FuBn. 13), S. 81.

27 Happe, (FuBn. 17), Diss., S. 167; Kunkel (FuBn. 13), S. 81; Meyer, Die rechtliche Struktur des neuen Jugendamtes, UJ 1954, 196 ff. (197).

28 Happe, (FuBn. 17), Diss. S. 175; Kunkel, (FuBn. 13), S. 81.

29 Waltner, Das geltende Jugendwohlfahrtsrecht, BayVBl. 1966, 257 ff. (258); Happe (FuBn. 5), S. 276; Kunkel (FuBn. 13), S. 81.

30 Waltner, (FuBn. 29), S. 258.

31 Vgl. Happe, (FuBn. 17), Diss., S. 27f., S. 172.

32 Happe, (FuBn. 17), Diss., S. 173.

33 Happe, (FuBn. 17), Diss., S. 175; ders., (FuBn. 5), S. 277.

34 So die überwiegende Meinung in Anschluß an Happe, (FuBn. 17), Diss., S. 176f.; Jans/Happe, (FuBn. 17), § 15 Anm. 1; Potrykus, (FuBn. 10), § 15, Anm. 3; Krug, (FuBn. 13), § 15, Anm. 3; Kunkel, (FuBn. 13), S. 81.

35 Hölzl, Gemeindeordnung mit Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Loseblattausgabe, Bd. I, Stand April 1982, GO, Art. 32, II, Anm. 6; Masson/Samper, (FuBn. 24), GO, Art. 32, RdNr. 20; Widtmann, (FuBn. 24), Art. 32, Anm. 2.

36 Vgl. Widtmann, (FuBn. 24), Art. 32 Anm. 2.

37 FSt 1974, RdNr. 240, 2a; Hölzl, (FuBn. 35), GO Art. 32, II, Anm. 2; Masson/Samper, (FuBn. 24), GO, Art. 32, RdNr. 22; Prandl/Zimmermann, Gemeindefrecht in Bayern, Kommentar zum Kommunalrecht, 2. Aufl., 1981, Stand 1. 1. 1983, GO, Art. 32, Anm. 16; Widtmann, (FuBn. 24), Art. 32, Anm. 5.

38 FSt 1974, RdNr. 340, 2a; Prandl/Zimmermann, GO, Art. 32, Anm. 16.

39 Tschira, Die Übertragung von Zuständigkeiten durch den Kreistag auf den Kreisausschuß, BayBgm. 1964, 260 ff. (262).

40 FSt 1974, RdNr. 340, 2a.

len Einzelheiten. Beschränkungen sind nur dann mit Art. 28 Abs. 2 GG unvereinbar, wenn sie in den Kernbereich gemeindlicher Selbstverwaltung eindringen und die Selbstverwaltungshoheit derart aushöhlen, daß die Gemeinde die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert⁴¹. Zu Recht ist das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum Jugendwohlfahrtsgesetz davon ausgegangen, daß weder in dem Zwang zur Errichtung eines Jugendamtes, noch in der Festlegung seiner inneren Organisationsstruktur ein unzulässiger Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG zu sehen ist⁴². Diese Ausführungen halten auch genauerer Betrachtung stand, weil den Gemeinden ausreichend Raum für eine organisatorische Tätigkeit belassen wird. Sie bestimmen die gemeindliche Verfassung des Jugendamtes (§ 14 Abs. 2 JWG) und sie erlassen die Satzung für den Jugendwohlfahrtsausschuß (§ 15 Satz 2 JWG)⁴³. Diese organisatorischen Restbefugnisse stünden den Kommunen auch dann zu, wenn § 15 Satz 2 JWG ein bestandsfestes Beschlußrecht für den Jugendwohlfahrtsausschuß begründet hätte.

2. Die Übertragung eines bestandsfesten Beschlußrechts auf den Jugendwohlfahrtsausschuß verstieße aber wegen eines Eingriffs in das Kommunalverfassungsrecht gegen Art. 84 Abs. 1 GG. Im Gegensatz zum Kommunalrecht, das alle öffentlichrechtlichen Normen umfaßt, die den organisatorischen Aufbau der Kommunen und deren Funktionen regeln, beinhaltet das Kommunalverfassungsrecht die Normen, die den Rechtscharakter der Kommunen, ihre Stellung im Staat, die daraus entstehenden Rechte und Pflichten und ihre

innere Ordnung regeln⁴⁴. Das Kommunalverfassungsrecht gehört zum „absolut unantastbaren Bereich der Länderstaatlichkeit“⁴⁵; der Bundesgesetzgeber kann deshalb über Art. 73 ff., Art. 84 Abs. 1 GG auch nicht im Zusammenhang mit Gesetzen materielle Inhaltsänderungen der Kommunalverfassung vornehmen⁴⁶. Zwar ergeben sich im Einzelfall Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen lediglich kommunalrechtlichen und kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen. Es besteht aber kein Zweifel über die kommunalverfassungsrechtliche Natur der Bestimmungen, die Aufgaben und Wirkungsbereich der obersten Gemeindeorgane festlegen⁴⁷. Hätte der Bundesgesetzgeber mit § 15 Satz 2 JWG die kommunalverfassungsrechtlich eingeräumte Zuständigkeit der Kommunalvertretungskörperschaft zur umfassenden Nachprüfung und Änderung von Ausschlußbeschlüssen gegenüber dem Jugendwohlfahrtsausschuß beschränkt, dann läge hierin eine Änderung der grundlegenden Gemeindeorganisation; Art. 84 Abs. 1 GG wäre verletzt.

41 Z. B. BVerfGE 1, 167 (175); 22, 180 (205); *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., 1980, Art. 28, RdNr. 12.

42 BVerfGE 22, 180 ff.

43 *Hohrmann*, (Fußn. 6), S. 169; vgl. auch *Brückner*, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 164.

44 *H. Huber*, Die Ausführung von Bundesgesetzen durch Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss., München 1965, S. 44. *Hohrmann* (Fußn. 6), S. 124 f., unterscheidet in Anlehnung an die staatsrechtliche Terminologie zwischen Kommunalverfassung im materiellen und formellen Sinn und verneint jede bundesgesetzliche Eingriffsmöglichkeit in den „bundesstaatlich geschützten Kernbereich“ der materiellen Kommunalverfassung. *Köttgen* (Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, 1957, S. 90) spricht dagegen von politischen und technischen Bestandteilen des Gemeinderechts und bejaht nur für letztere eine Regelungsmöglichkeit des Bundes.

45 *Hohrmann*, (Fußn. 6), S. 124 m.w.N.; ebenso *Rohwer/Kahlann*, Verfassungsrechtliche Schranken der Zustimmungsgesetze (Art. 84 Abs. 1 GG), AöR 79 (1953/54), S. 208 ff. (S. 221); *Becker*, Die Ausführung von Bundesgesetzen durch Gemeinden und Gemeindeverbände, BayVBl. 1961, 65 ff.; a.A. *Maunz* in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Kommentar zum GG, Stand November 1982, Art. 84, RdNr. 25, der aber nur bei „ganz besonderen Umständen“ einen Eingriff für zulässig hält.

46 *Hohrmann*, (Fußn. 6), S. 125.

47 Vgl. *Hohrmann*, (Fußn. 6), S. 125 und *Köttgen*, (Fußn. 44), S. 91, im Umkehrschluß.