



Wissenschaftlicher Dienst

Az.: 52-1708

27. Juni 2019

## **Widerruf der Bestimmung einer großen kreisangehörigen Stadt zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe**

### **A. Auftrag**

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachterliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob große kreisangehörige Städte, die auf Grund einer gesetzlichen Bestimmung als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe gelten, durch einen Widerruf des fachlich zuständigen Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz von den damit einhergehenden Aufgaben entbunden werden können.

Die praktische Bedeutung dieser Frage zeigt sich in einem am 29. November 2018 gefassten Beschluss des Stadtrats von Bad Kreuznach, der eine Entbindung der Stadt als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe vorsieht.<sup>1</sup> Die Stadt Bad Kreuznach zählt zu den großen kreisangehörigen Städten, die bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 21. Dezember 1993<sup>2</sup> über ein eigenes Jugendamt verfügten und daher kraft gesetzlicher Anordnung gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG als Träger der öffentlichen Jugendhilfe gelten.<sup>3</sup> Einer Bestimmung zum örtlichen Träger durch das fachlich zuständige Ministerium i.S.d. § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG bedurfte es daher nicht. Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, ob ein Widerruf der Bestimmung zum örtlichen Träger gemäß § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG auch dann in Betracht gezogen werden kann, wenn die Trägerzuweisung nicht durch Verwaltungsakt, sondern durch das Gesetz erfolgte.

Das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz sowie das Ministerium des Innern und für Sport haben ausweislich einer Pressemitteilung der Stadt Bad Kreuznach und der Oberbürgermeisterin ihre Rechtsauffassung bekundet, wonach allein der

---

<sup>1</sup> Beschlussprotokoll der 10. Sitzung des Stadtrats von Bad Kreuznach vom 29. November 2018, TOP 12 „Antrag der FWG-Fraktion vom 16.11.2018 bzgl. der Entbindung der Stadt Bad Kreuznach als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe“ (Quelle: [www.bad-kreuznach.de](http://www.bad-kreuznach.de)).

<sup>2</sup> Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 632), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 459), BS 216-1. Das Gesetz trat zum 1. Januar 1994 in Kraft (§ 29 AGKJHG).

<sup>3</sup> Gleiches gilt für die großen kreisangehörigen Städte Andernach, Mayen, Idar-Oberstein und Neuwied (*Nonninger*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG), Kommentar, Loseblatt, § 2 Anm. 3.1 (Stand: September 2015)).

**In seiner Funktion als Beratungs-, Gutachter- und Gesetzgebungsdienst des Landtags Rheinland-Pfalz erstellt der Wissenschaftliche Dienst Gutachten, die für den parlamentarischen Gebrauch bestimmt sind. Die Werke des Wissenschaftlichen Dienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die – auch auszugsweise – Verwertung ist nur unter Angabe der Quelle zulässig.**

Landesgesetzgeber regeln könne, dass die Stadt nicht länger örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe sei. Die auf der Grundlage der aktuellen Gesetzeslage bekundete Rechtsauffassung des Landes erweise sich auch nach Ansicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion als eindeutig.<sup>4</sup>

## **B. Stellungnahme**

In der gutachterlichen Stellungnahme werden eingangs die einfachgesetzliche Rechtslage sowie deren verfassungsrechtlicher Kontext dargestellt (I.). Hieran anknüpfend sollen die einschlägigen Gesetzesbestimmungen unter Rückgriff auf die anerkannten juristischen Auslegungsmethoden<sup>5</sup> interpretiert werden (II.).

### **I. Die Bestimmung des § 2 Abs. 2 AGKJHG und deren verfassungsrechtliche Einordnung in Bezug auf die Selbstverwaltungsgarantie großer kreisangehöriger Städte**

Die nachstehenden Ausführungen zeigen, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht großer kreisangehöriger Städte gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) und Art. 49 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 Landesverfassung (LV) betroffen ist, wenn der Landesgesetzgeber ihnen die Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe als Pflichtaufgabe überträgt. Hieraus lassen sich verfassungsrechtliche Direktiven an den Landesgesetzgeber ableiten, die auch bei der Auslegung des § 2 Abs. 2 AGKJHG zu beachten sind.

#### **1. Regelungsgehalt des § 2 Abs. 2 AGKJHG**

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG kann das fachlich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium und nach Anhörung des Landkreises große kreisangehörige Städte auf Antrag zu örtlichen Trägern bestimmen, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben gewährleistet ist. Anstelle des Landkreises erfüllt in diesen Fällen die große kreisangehörige Stadt die mit der Trägerschaft verbundenen Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe für ihre Einwohner.

§ 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG stellt eine Bestandsklausel dar. Soweit im Zeitpunkt des Inkrafttretens des AGKJHG, dem 1. Januar 1994 (§ 29 AGKJHG), große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, gelten sie als örtliche Träger. In diesen Fällen bedarf es keiner Entscheidung des fachlich zuständigen Ministeriums über die Trägerschaft.

---

<sup>4</sup> Pressemitteilung der Stadt Bad Kreuznach vom 9. Mai 2019 „Familienministerium bestätigt: Stadtrat kann Jugendamt nicht an Kreis abgeben“ (Quelle: [www.bad-kreuznach.de](http://www.bad-kreuznach.de)).

<sup>5</sup> Hierzu *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Auflage 1983, S. 298 ff.; *Beaucamp/Treder*, Methoden und Technik der Rechtsanwendung, 2. Auflage 2011, S. 32 ff.

§ 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG regelt zwei Fälle, in denen die Aufgaben der Jugendhilfe von der großen kreisangehörigen Stadt auf den Landkreis (wieder) übergehen. Danach ist die Bestimmung zum örtlichen Träger zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1, nämlich eine hinreichende Leistungsfähigkeit der großen kreisangehörigen Stadt, nicht mehr vorliegen (Halbsatz 1). Davon unabhängig erfolgt ein Widerruf, wenn die große kreisangehörige Stadt dies beantragt (Halbsatz 2).<sup>6</sup> Während Halbsatz 1 dem Umstand Rechnung trägt, dass die Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe finanzielle und personelle Ressourcen erfordern, soll mit Halbsatz 2 ein Selbstbestimmungsrecht der großen kreisangehörigen Stadt hinsichtlich der Aufgabenentledigung verbunden sein. Materielle Anforderungen, wie sie Halbsatz 1 vorsieht, sind in diesem Fall nicht zu beachten. Der Widerruf hat in beiden Fällen zwingend zu erfolgen. Ein behördliches Ermessen besteht nicht.<sup>7</sup>

## **2. Bedeutung des § 2 Abs. 2 AGKJHG für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie großer kreisangehöriger Städte**

Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 49 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 LV muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählte das Bundesverfassungsgericht in seiner Rastede-Entscheidung „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.<sup>8</sup> Die von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommenen Aufgaben zählen zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben. Die „regional unterschiedlichen Lebenslagen von jungen Menschen und ihren Familien“ machen es erforderlich, dass die Aufgaben der Jugendhilfe „vor dem Hintergrund der örtlichen Gegebenheiten“ wahrgenommen werden.<sup>9</sup> Der Landesgesetzgeber hat diese Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung erklärt (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AGKJHG, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung<sup>10</sup>, § 2 Abs. 1 Satz 2 Landkreisordnung<sup>11</sup>).

Gemäß § 2 Abs. 3 AGKJHG hat jeder örtliche Träger ein Jugendamt zu errichten und dieses mit den zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen personellen und sachlichen Mitteln auszustatten. Die Vorschrift zeigt, dass die Trägerzuweisung an große kreisangehörige Städte zentrale kommunale Gestaltungsbereiche tangiert. Zu nennen ist die Personal-, Organisations- und Finanzhoheit. Da die großen kreisangehörigen Städte bei diesem Aufgabentyp nur im Hinblick auf den Zeitpunkt und die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung frei sind, der Gesetzgeber

---

<sup>6</sup> Der Widerruf hat nach dieser Alternative unabhängig von der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der großen kreisangehörigen Stadt zu erfolgen (*Nonninger*, a.a.O., § 2 Anm. 3.2 (Stand: September 2015)).

<sup>7</sup> *Nonninger*, a.a.O., § 2 Anm. 3.2 (Stand: September 2015).

<sup>8</sup> BVerfGE 79, 127 (151 f.); zuletzt BVerfGE 147, 185 (220) m.w.N.

<sup>9</sup> *Nonninger*, a.a.O., § 2 Anm. 2.2 (Stand: September 2015).

<sup>10</sup> Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 2020-1.

<sup>11</sup> Landkreisordnung (LKO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 188), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 2020-1.

ihnen jedoch keine Entschließungsfreiheit einräumt<sup>12</sup>, werden finanzielle und personelle Ressourcen zwangsläufig gebunden werden.<sup>13</sup> Hiermit geht auch einher, dass diese Mittel für andere Selbstverwaltungsaufgaben fehlen.<sup>14</sup> Anerkannt ist, dass sich Regelungen, die Selbstverwaltungsaufgaben pflichtig stellen, an der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie messen lassen müssen. Der Gesetzgeber hat insbesondere zu beachten, dass die Pflichtigstellung aus Gemeinwohlaspekten geboten sein muss.<sup>15</sup> Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz untersucht zur Beantwortung dieser Frage vor allem, „ob die fragliche Regelung frei von Willkür ist, insbesondere ob sie von sachgerechten Erwägungen getragen wird und geeignet ist, den mit ihr verfolgten Zweck zu erreichen“.<sup>16</sup>

Die vorliegenden Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung sind durch die Besonderheit gekennzeichnet, dass die Bestimmung einer großen kreisangehörigen Stadt zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu widerrufen ist, wenn deren Leistungsfähigkeit nicht mehr gewährleistet ist (§ 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 AGKJHG) oder die große kreisangehörige Stadt einen Antrag stellt (§ 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 AGKJHG). In beiden Alternativen kommt auch das verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsrecht großer kreisangehöriger Städte zum Ausdruck: Mit der in § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 AGKJHG getroffenen Widerrufsregelung entspricht der Landesgesetzgeber nicht nur dem Bedürfnis von jungen Menschen und Familien nach einer leistungsfähigen Jugendhilfe. Die Vorschrift schützt zumindest reflexartig auch die großen kreisangehörigen Städte, weil die verbindlich angeordnete Abgabe der mit der Jugendhilfe verbundenen Aufgaben an den Landkreis der finanziellen und personellen Überforderung der Kommune entgegenwirkt. Noch stärker treten die verfassungsrechtlichen Direktiven des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 AGKJHG hervor. Hiernach bedarf es allein eines Antrags der großen kreisangehörigen Stadt, mit dem diese sich ihrer Pflichtaufgaben entledigen kann.<sup>17</sup> Da keine zwingenden Gemeinwohlaspekte dafür sprechen, dass die große kreisangehörige Stadt anstelle des Landkreises die mit der Trägerschaft verbundenen Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe wahrnimmt, dürfte sich der Landesgesetzgeber für diese, dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht weitgehend Rechnung tragende Bestimmung entschieden haben. Besonders in der zweiten Widerrufsregelung kommt die Bindung des Landesgesetzgebers an die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zum Ausdruck, weshalb die Vorschrift auch in deren Lichte verfassungsfreundlich auszulegen ist.

---

<sup>12</sup> *Dietlein*, in: *Praxis der Kommunalverwaltung, Gemeindeordnung (GemO), Kommentar*, Loseblatt, § 2 Anm. 1.2.2 (Stand: Juli 2011) m.w.N. Rechtlich problematisch ist es daher, dass die gesetzlichen Vorgaben und fachlichen Maßstäbe im Bereich der Jugendhilfe mittlerweile zu einer deutlichen Einschränkung der kommunalen Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenerfüllung führen (siehe etwa *Wiesner*, in: ders. (Hrsg.), *SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar*, 5. Auflage 2015, § 69 Rn. 25a m.w.N.).

<sup>13</sup> Siehe auch die Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 2 AGKJHG, wonach insbesondere eine „angemessene Ausstattung mit Fachkräften“ vorausgesetzt wird (Drs. 12/3237, S. 18).

<sup>14</sup> BVerfGE 119, 331 (354); RhPfVerfGH, AS 29, 75 (82) m.w.N.

<sup>15</sup> RhPfVerfGH, AS 29, 75 (82) m.w.N.

<sup>16</sup> RhPfVerfGH, AS 29, 75 (82); 27, 231 (247).

<sup>17</sup> Siehe Fn. 6.

## **II. Widerruf der Bestimmung zum örtlichen Träger im Hinblick auf große kreisangehörige Städte i.S.d. § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG**

Soweit ersichtlich wurde die Frage, ob ein Widerruf der Bestimmung zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe auch bei großen kreisangehörigen Städten i.S.d. § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG in Betracht kommt, weder durch die Rechtsprechung noch durch die Literatur erörtert. Die nachstehenden Ausführungen nähern sich einer Beantwortung dieser Frage mithilfe der hergebrachten juristischen Auslegungsmethodik (grammatikalische, systematische, teleologische und historische Interpretation). Angesichts der angesprochenen Bedeutung des § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG für das Selbstverwaltungsrecht großer kreisangehöriger Städte ist hierbei auch die verfassungskonforme Auslegung als Teil der systematischen Interpretationsmethode in den Blick zu nehmen.

### **1. Verwaltungsverfahrenrechtliche Bedeutung des Begriffs „Widerruf“**

Der in § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG gewählte Begriff „Widerruf“ könnte nach dem herkömmlichen Sprachgebrauch auf die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung hinweisen. Auch das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>18</sup> verbindet mit diesem Begriff die Aufhebung einer behördlichen Maßnahme. § 49 Abs. 1 VwVfG stellt – allerdings im Unterschied zu § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG – ausdrücklich klar, dass mit dem Begriff „Widerruf“ die Aufhebung eines rechtmäßigen Verwaltungsakts, also einer behördlichen Maßnahme i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG, gemeint ist. Im Unterschied dazu entspricht es eher nicht dem anerkannten Sprachgebrauch, dass der Gesetzgeber eine von ihm in Gesetzesform getroffene Entscheidung, wie sie § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG darstellt, widerruft. Der Gesetzgeber ändert vielmehr bestehende Gesetzesvorschriften oder hebt diese auf. Die vorstehenden Erwägungen dürften folglich eher dafür sprechen, dass ein Widerruf der Bestimmung zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf die Fälle des § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG beschränkt bleibt.

Fraglich bleibt jedoch, ob sich der Gesetzgeber tatsächlich der Terminologie des § 49 VwVfG bedienen und eventuell mit § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG eine spezialgesetzliche Vorschrift aufstellen wollte. Bei der Bestimmung zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG handelt es sich um einen Verwaltungsakt, der einen fortwährenden Regelungsgehalt, nämlich die dauerhafte Zuweisung der mit der Trägerschaft verbundenen Aufgaben, aufweist (sog. Verwaltungsakt mit Dauerwirkung). Ist die für die Bestimmung zum örtlichen Träger erforderliche Leistungsfähigkeit der großen kreisangehörigen Stadt nachträglich weggefallen, so wird die Aufhebung derartiger Verwaltungsentscheidungen mit Dauerwirkung nach dem juristischen Sprachgebrauch gewöhnlich nicht als „Widerruf“, sondern als „Rücknahme“ i.S.d. § 48 VwVfG bezeichnet.<sup>19</sup> Der Landesgesetzgeber hätte daher in § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 AGKJHG, der den nachträglichen Wegfall der Leistungsfähigkeit betrifft,

---

<sup>18</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2639).

<sup>19</sup> Zum maßgeblichen Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts mit Dauerwirkung BVerwG, NVwZ-RR 2005, 341; E 84, 111 (113).

ebenso wie der niedersächsische Gesetzgeber in § 1 Abs. 2 Satz 2 Nds. AG SGB VIII<sup>20</sup> vielmehr von einer „Rücknahme“ sprechen müssen.

## 2. Bedeutung des Begriffs „Bestimmung“

Nähere Erkenntnisse zum Anwendungsbereich des § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG könnte der Begriff „Bestimmung“ liefern. Die grammatikalische Auslegung der Norm spricht nicht dafür, dass Bestimmungen ausschließlich auf Verwaltungsentscheidungen begrenzt bleiben. Auch der Gesetzgeber kann nach dem Sprachgebrauch eine Bestimmung treffen, wonach die großen kreisangehörigen Städte mit bereits errichtetem Jugendamt als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe gelten sollen.

## 3. Systematische Auslegung des § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG

Betrachtet man hingegen § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG in Zusammenschau mit dessen Sätzen 1 und 2, so könnte die Vermutung naheliegen, dass der Gesetzgeber ausschließlich die Entscheidung des fachlich zuständigen Ministeriums über die Trägerschaft als „Bestimmung“ angesehen hat. Der Begriff findet allein in Absatz 2 Satz 1 Verwendung und wird schließlich in Satz 3 erstmals wieder aufgegriffen.

Andererseits könnte die systematische Reihung der drei Sätze des § 2 Abs. 2 AGKJHG auch dafür sprechen, dass der im letzten Satz geregelte Widerruf für die beiden vorgenannten Sätze Anwendung findet. Das in Satz 2 verwendete Wort „gelten“ weist zudem darauf hin, dass der Gesetzgeber Trägerschaften nach Satz 1 und Satz 2 gleichstellen wollte.

Zu einer eindeutigen Interpretation des § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG gelangt man hingegen, wenn man die Vorschrift unter Rückgriff auf § 2 Abs. 1 Satz 1 AGKJHG auslegt. Dieser lautet:

*„Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie die nach Absatz 2 Satz 1 und 2 zu örtlichen Trägern bestimmten großen kreisangehörigen Städte.“*

Danach ist es offenkundig, dass der Landesgesetzgeber sowohl in den Fällen des Absatzes 2 Satz 1 als auch des Absatzes 2 Satz 2 von einer „Bestimmung“ ausging. Beide Arten von Bestimmungen unterliegen dem Widerruf nach Abs. 2 Satz 3.

Dieser naheliegende Befund wird auch durch die nachfolgenden Auslegungsmethoden bestätigt.

---

<sup>20</sup> Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs und zur Niedersächsischen Kinder- und Jugendkommission (Nds. AG SGB VIII) vom 5. Februar 1993 (GVBl. S. 45), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 2018 (GVBl. S. 113).

#### **4. Rechtsstaatliches Willkürverbot und kommunale Selbstverwaltungsgarantie – verfassungskonforme Auslegung des § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG**

Die zu den Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung zugehörigen Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe betreffen nach Vorgesagtem das Selbstverwaltungsrecht der großen kreisangehörigen Städte aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 49 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 LV. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob in Bezug auf die Widerrufsoption nach § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 AGKJHG eine gesetzgeberische Differenzierung zwischen zwei Gruppen großer kreisangehöriger Städte, nämlich solchen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG und solchen nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG, verfassungsrechtlich legitim wäre. Die durch das fachlich zuständige Ministerium bestimmten Träger könnten sich ohne weiteres ihren Pflichtaufgaben entledigen, sofern auf der Grundlage eines entsprechenden Beschlusses des Stadtrats eine Antragstellung i.S.d. § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 AGKJHG erfolgte. In Ermangelung eines entsprechenden Antragsrechts beim Landesgesetzgeber bestünde hingegen nach diesem Normverständnis für die Gruppe der kreisangehörigen Städte i.S.d. § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG keine Möglichkeit, die Initiative für einen Widerruf zu ergreifen.

Sachliche Gründe für eine Unterscheidung zwischen den Trägern nach § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG und § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG bestehen nicht. Eine gleichwohl so vorgenommene Auslegung des § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 AGKJHG dürfte sich nicht nur im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie der Träger nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG als unverhältnismäßig erweisen.<sup>21</sup> Dem Landesgesetzgeber würde jedenfalls ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Willkürverbot angelastet werden. Innerhalb des Staatsaufbaus, in dem die Grundrechte und damit der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 17 Abs. 1 und 2 LV) keine Geltung beanspruchen, folgt das Verbot willkürlichen Handelns aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 77 Abs. 2 LV).<sup>22</sup> Es ist verletzt, „wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für eine gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt“.<sup>23</sup> Die Eigenart des geregelten Sachverhalts lässt jedoch jedwede sachliche Gründe für eine Unterscheidung vermissen. Eine verfassungskonforme Auslegung des § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 AGKJHG kann daher nur zu dem Ergebnis kommen, dass sowohl die Träger nach Absatz 2 Satz 1 als auch diejenigen nach Absatz 2 Satz 2 einen Antrag auf Widerruf stellen können, dem zwingend stattzugeben ist.

Zur Absicherung des Willkürverbots hätte der Gesetzgeber die Gründe für eine unterschiedliche Handhabung des Widerrufsrechts nach § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 AGKJHG auch dokumentieren

---

<sup>21</sup> Zur Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei Eingriffen in das kommunale Selbstverwaltungsrecht siehe BVerfGE 147, 185 (245 ff.); *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Kommentar, 2014, Art. 49 Rn. 8.

<sup>22</sup> Nach dem Bundesverfassungsgericht stellt das Willkürverbot innerhalb des hoheitlichen Staatsaufbaus einen „allgemeinen Rechtsgrundsatz“ dar, „der schon aus dem Wesen des Rechtsstaates, dem Prinzip der allgemeinen Gerechtigkeit folgt“ (E 21, 362 (372)). Im Zusammenhang mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nehmen die Verfassungsgerichte die Überprüfung, ob das Gesetz frei von willkürlichen Erwägungen und Differenzierungen ist, auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitskontrolle vor (siehe BVerfGE 107, 1 (24); 86, 90 (109); RhPfVerfGH, AS 29, 75 (82); 27, 231 (247)).

<sup>23</sup> BVerfGE 89, 132 (141 f.) m.w.N.

müssen.<sup>24</sup> Der Umstand, dass eine solche Darlegung nicht erfolgte<sup>25</sup>, legt ebenso nahe, dass der Landesgesetzgeber dem Antragsrecht nach § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 AGKJHG ein einheitliches Verständnis für alle großen kreisangehörigen Städte, die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind, zugrunde legen wollte.

## **5. Verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung zwischen Legislative und Exekutive**

Ein Widerruf der Bestimmung zum örtlichen Träger in den Fällen des § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG durch den Landesgesetzgeber würde zudem nur schwerlich mit der klassischen Abgrenzung der Aufgaben von Legislative und Exekutive in Einklang zu bringen sein. Im Unterschied zum Gesetzgeber handelt es sich beim fachlich zuständigen Ministerium i.S.d. § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG um die „informationsnahe Gewalt“, die beispielsweise im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht beurteilen kann, ob die Aufgabenerfüllung defizitär erfolgt und dies auf den Wegfall der Leistungsfähigkeit i.S.d. § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 AGKJHG zurückzuführen ist. Derartige Entscheidungen über einen Widerruf sind von der Exekutive nach den für ein Verwaltungsverfahren geltenden Bestimmungen zu treffen.

## **6. Teleologische und historische Auslegung des § 2 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 AGKJHG**

Die vorstehende Interpretation des § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG wird des Weiteren gestützt durch die teleologische Auslegung der Norm selbst sowie des Satzes 2. Einen weiteren Anhaltspunkt liefert die historische Auslegungsmethode, die zwar mangels näherer Ausführungen nicht an der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 2 AGKJHG<sup>26</sup>, jedoch an eine Vorläufernorm aus dem Landesgesetz zur Ausführung des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt anknüpfen kann.

Nach § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 AGKJHG ist die Bestimmung zum örtlichen Träger zu widerrufen, wenn die Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der mit der Trägerschaft verbundenen Aufgaben nicht mehr vorliegt. Die ratio legis besteht darin, dass das Interesse der Allgemeinheit an einer wirksamen Jugendhilfe, die entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen voraussetzt, gewahrt bleibt. Diesem öffentlichen Bedürfnis will die Norm letztlich dadurch entsprechen, dass die Trägerschaft auf den Landkreis übergeht. Der hohe Stellenwert, den der Gesetzgeber einer funktionierenden Jugendhilfe beimisst, kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass der Widerruf zwingend zu erfolgen hat. Der gesetzgeberische Sinn und Zweck des § 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 AGKJHG zeigt sich unabhängig davon, ob die Trägerschaft nach Absatz 2 Satz 1 oder Absatz 2 Satz 2 AGKJHG begründet wurde.

Auch der Sinn und Zweck des § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG spricht für ein solches Normverständnis. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des AGKJHG am 1. Januar 1994 unterhielten zahlreiche

---

<sup>24</sup> Zu dieser formalen Absicherung des Willkürverbots auch im Hinblick auf eine gerichtliche Überprüfbarkeit *Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 306.

<sup>25</sup> Siehe Drs. 12/3237, S. 18.

<sup>26</sup> Siehe Drs. 12/3237, S. 18.

große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt.<sup>27</sup> Der Gesetzgeber hat daher die für die Aufgaben der Jugendhilfe erforderliche Leistungsfähigkeit solcher großen kreisangehörigen Städte unterstellt. Für die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens einschließlich der Anhörung des Landkreises wurde kein Bedarf gesehen.

Diese durch den Landesgesetzgeber vorweggenommene Entscheidung ist damit der Rechtsfigur des fingierten Verwaltungsakts ähnlich („gelten“). Ein fingierter Verwaltungsakt ist dadurch gekennzeichnet, dass auf Grund einer gesetzlichen Anordnung die Rechtsfolgen eines Verwaltungsakts bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen ohne eine behördliche Einzelfallentscheidung eintreten.<sup>28</sup> Er stellt zwar keine Maßnahme einer Behörde i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG dar, auf ihn finden jedoch die für Verwaltungsakte geltenden Rücknahme- und Widerrufsbestimmungen der §§ 48 ff. VwVfG sinngemäß Anwendung.<sup>29</sup> Die Voraussetzung für den Eintritt der gesetzlichen Fiktion ist vorliegend die Errichtung eines eigenen Jugendamts im Zeitpunkt des Inkrafttretens des AGKJHG am 1. Januar 1994.

Die gesetzliche Anordnung der Rechtsfolgen eines Verwaltungsakts zeigte sich bereits in § 2 des Landesgesetzes zur Ausführung des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt vom 2. März 1956<sup>30</sup>:

## § 2

(zu § 8 Abs. 3 RJWG)

(1) Die Entscheidungen nach § 8 Abs. 3 RJWG<sup>31</sup> trifft der Sozialminister im Einvernehmen mit dem Minister des Innern.

(2) Soweit bei Inkrafttreten dieses Gesetzes kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, gilt dieses als zugelassen.

Auch unter Einbeziehung dieser historischen Landesbestimmung liegt in Anlehnung an die Rechtsfigur des fingierten Verwaltungsakts eine Gleichsetzung der Trägerschaften nach den Sätzen 1 und 2 des § 2 Abs. 2 AGKJHG und damit die unterschiedslose Anwendbarkeit der Widerrufsbestimmung (§ 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG) nahe.

---

<sup>27</sup> Siehe Fn. 3.

<sup>28</sup> Stelkens, in: ders./Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Auflage 2018, § 42a Rn. 3.

<sup>29</sup> Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 48 Rn. 39. Für die Genehmigungsfiktion (§ 42a Abs. 1 Satz 1 VwVfG) als Unterfall des fingierten Verwaltungsakts wird die entsprechende Geltung der Vorschriften über die Bestandskraft von Verwaltungsakten in § 42a Abs. 1 Satz 2 VwVfG angeordnet.

<sup>30</sup> GVBl. 1956, S. 7.

<sup>31</sup> Gemäß § 8 Abs. 3 Reichsjugendwohlfahrtsgesetz in der Fassung vom 28. August 1953 (BGBl. I S. 1035) konnte die oberste Landesbehörde u.a. die Errichtung eines Jugendamtes durch kreisangehörige Gemeindeverbände oder Gemeinden zulassen.

## 7. Rechtsvergleichende Betrachtung

Die Möglichkeit, dass kreisangehörige Gemeinden örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sein können, besteht auch in den Ländern Baden-Württemberg<sup>32</sup>, Hessen<sup>33</sup>, Niedersachsen<sup>34</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>35</sup> und Schleswig-Holstein<sup>36</sup>. Die niedersächsische Gesetzgeber hat in § 1 Abs. 2 Nds. AG SGB VIII eine Regelung getroffen, die konzeptionell § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 AGKJHG entspricht:

*(2) Örtliche Träger sind die Landeshauptstadt Hannover und auch solche kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des Absatzes 1 erfüllen. Das zuständige Ministerium hat die Bestimmung zum örtlichen Träger zurückzunehmen, wenn die Gemeinde dies beantragt oder ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nicht mehr gewährleistet ist.*

Die vorstehende niedersächsische Vorschrift lässt keinen Zweifel darüber aufkommen, dass die gesetzgeberische Bestimmung bestimmter kreisangehöriger Gemeinden zu örtlichen Trägern durch das zuständige Ministerium zurückgenommen werden kann. Die vorherige Auslegung des § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG, die sich auf die hergebrachten juristischen Interpretationsmethoden stützt, wird mithin auch durch eine rechtsvergleichende Betrachtung bestätigt.

### III. Ergebnis

Die Überprüfung des § 2 Abs. 2 AGKJHG anhand der anerkannten juristischen Auslegungsmethoden führt zu einer eindeutigen Beantwortung der zu begutachtenden Rechtsfrage. Ein Widerruf der Bestimmung zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf Grund des Wegfalls der Leistungsfähigkeit oder auf Antrag kommt für alle großen kreisangehörigen Städte in Betracht. Nicht erheblich ist es, ob deren Bestimmung zum örtlichen Träger durch das fachlich zuständige Ministerium (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG) oder auf Grund gesetzlicher Anordnung (§ 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG) erfolgte.

Die verfassungskonforme Auslegung, die angesichts der unzweideutigen Rechtslage nur hilfsweise bemüht wurde, bestätigt den vorliegenden Befund. In Anbetracht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und dem rechtsstaatlichen Willkürverbot würde eine abweichende

---

<sup>32</sup> § 5 Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg (LKJHG) vom 14. April 2005 (GBl. S. 376), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 104).

<sup>33</sup> § 5 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) vom 18. Dezember 2006 (GVBl. S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. September 2018 (GVBl. S. 590).

<sup>34</sup> Siehe Fn. 20.

<sup>35</sup> § 2 Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) vom 12. Dezember 1990 (GV. S. 664), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2018 (GV. S. 414, tritt am 1. Januar 2020 in Kraft).

<sup>36</sup> § 47 Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Jugendförderungsgesetz - JuFöG -) vom 5. Februar 1992 (GVOBl. S. 158, 226), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Januar 2019 (GVOBl. S. 30).

Gesetzesinterpretation den Landesgesetzgeber dem Vorwurf eines Verfassungsverstoßes aussetzen.

Beschließt der Stadtrat einer großen kreisangehörigen Stadt i.S.d. § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG, die Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe nicht mehr wahrnehmen zu wollen, so hat auf diese politische Entscheidung hin der Oberbürgermeister einen entsprechenden Antrag an das fachlich zuständige Ministerium zu richten (§§ 47 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GemO, 2 Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 AGKJHG). Der Landesgesetzgeber hat festgelegt, dass daraufhin der Widerruf zwingend zu erfolgen hat.

Wissenschaftlicher Dienst