

**Professor Dr. jur. Dr. phil. Reinhard Joachim Wabnitz,
Assessor jur., Magister rer. publ., Ministerialdirektor a. D.,
Hochschule RheinMain, Wiesbaden, Fachbereich Sozialwesen**

Wiesbaden/Oberursel, den 26.06.2020

Rechtsgutachten

zum Widerruf der örtlichen Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe

im Lande Rheinland-Pfalz

Gliederung

- I. Zusammenfassung
- II. Problem und Vorgeschichte
- III. Gutachtauftrag
- IV. Rechtsgutachten
 1. Zur rechtlichen und tatsächlichen Situation in den verschiedenen Bundesländern
 2. Zur Entwicklung der Rechtssituation in Rheinland-Pfalz
 - a) Reichs- und Bundesrecht
 - b) Landesrecht in Rheinland-Pfalz
 3. Ist ein Widerruf der örtlichen Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe durch die Exekutive nach § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG möglich oder hat dieser sogar auf Antrag der Stadt bzw. bei nicht mehr gegebener Leistungsfähigkeit zu erfolgen, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AGKJHG errichtet hatte, oder bedarf es zur Aufgabe der örtlichen Trägerschaft gesetzgeberischer Maßnahmen?
 - a) Anzuwendendes Verwaltungsverfahrensrecht: VwVfG oder SGB X? Rücknahme oder Widerruf eines Verwaltungsaktes?
 - b) Zur Auslegung von § 2 Abs. 2 AGKJHG nach dessen Wortlaut
 - c) Historische Argumente für die rechtliche Zulässigkeit eines Widerrufs der örtlichen Trägerschaft durch die Exekutive, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AGKJHG errichtet hatte?
 - d) Systematische Argumente für die rechtliche Zulässigkeit eines Widerrufs der örtlichen Trägerschaft durch die Exekutive, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AGKJHG errichtet hatte?
 - e) Argumente aufgrund einer rechtsvergleichenden Betrachtung?
 - f) Teleologische Argumente für die rechtliche Zulässigkeit eines Widerrufs der örtlichen Trägerschaft durch die Exekutive, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AGKJHG errichtet hatte?
 - g) Könnte aufgrund einer analogen Anwendung von § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG auf den Fall der Bestandsträgerschaft nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG ein Widerruf der örtlichen Trägerschaft durch die Exekutive erfolgen?
 - h) Sachliche Gründe für eine Unterscheidung der Regelungen in § 2 Abs. 2 AGKJHG
 - i) Zwischenergebnis

4. Bedarf ein Widerruf des Ministeriums einer besonderen Verfahrens-/Rechtsform - eventuell sogar eines Gesetzes und einer Rechtsverordnung?
 - a) Regelungen zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit unterliegen dem Gesetzesvorbehalt
 - b) Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht bedürfen einer gesetzlichen Grundlage
 - c) Exkurs: Ansprüche von großen kreisangehörigen Städten mit Blick auf eine Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe
 - d) Ergebnis: Erfordernis einer gesetzlichen Regelung im AGKJHG und darauf aufbauend einer Rechtsverordnung
 - e) Denkbare Inhalte einer gesetzlichen Neuregelung im AGKJHG
 - f) Zusammenfassender Vorschlag für eine gesetzliche Neuregelung von § 2 AGKJHG

5. Wirkt sich - und ggf. wie - eine fehlende Beteiligung des Jugendhilfeausschusses vor der Entscheidung des Stadtrats über die Beendigung einer Trägerschaft auf die Möglichkeit/Pflicht zum Widerruf aus?

I. Zusammenfassung

Die wesentlichen rechtlichen Bezugspunkte dieses Gutachtens stellen die folgenden Regelungen in § 2 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 AGKJHG¹ dar:

„Das fachlich zuständige **Ministerium kann** 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. Soweit im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, **gelten** sie als örtliche Träger. Die Bestimmung zum örtlichen Träger **ist zu widerrufen**, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht mehr vorliegen; ein Widerruf erfolgt auch dann, wenn die große kreisangehörige Stadt dies beantragt.“

Im Kern geht es um die Frage, ob und unter welchen rechtlichen Voraussetzungen die örtliche Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe einer großen kreisangehörigen Stadt in Rheinland-Pfalz durch die Exekutive qua Verwaltungsakt widerrufen werden kann, wenn eine solche Stadt bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes ein eigenes Jugendamt nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG errichtet hatte.

1. Die rechtliche und tatsächliche Situation stellt sich in den einzelnen Bundesländern außerordentlich **heterogen** dar. **Deutlich überwiegen** jedoch diejenigen Länder, in denen ein Widerruf oder eine Rücknahme einer örtlichen Trägerschaft einer kreisangehörigen Stadt oder Gemeinde nur aufgrund einer **Rechtsverordnung** möglich ist. Eine in etwa **vergleichbare** rechtliche und tatsächliche Situation **wie in Rheinland-Pfalz** gibt es nur in **Niedersachsen**, wo dies aufgrund einer **ministeriellen Entscheidung** geschehen kann.

2. **Seit fast 100 Jahren** liegt die **Entscheidungskompetenz** betreffend die Zulassung von örtlichen Trägerschaften der öffentlichen Jugendhilfe im Bereich von großen kreisangehörigen Städten bzw. von deren Jugendämtern in Rheinland-Pfalz bei den jeweils **zuständigen Ministerien**, also im Bereich der **Exekutive**. Und seit ca. 60 Jahren **gelten** die fünf großen kreisangehörigen Städte Andernach, Bad Kreuznach, Idar-Oberstein, Mayen und Neuwied **als örtliche Träger** der öffentlichen Jugendhilfe, weil sie bereits **im Zeitpunkt des Inkrafttretens der jeweiligen Landesgesetze** ein eigenes Jugendamt errichtet hatten.

¹ Hervorhebungen durch **Fettdruck** erfolgten durch den Verfasser dieses Gutachtens!

3. Weder der Wortlaut von § 2 Abs. 2 AGKJHG noch historische oder systematische Argumente oder rechtsvergleichende Überlegungen sprechen nach geltendem Recht für die rechtliche Zulässigkeit eines Widerrufs der örtlichen Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe durch die Exekutive im Falle der „Bestandsträgerschaften“ nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG. Auch eine analoge Anwendung von § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG auf Trägerschaften nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG, die nach Sinn und Zweck der in Rede stehenden Vorschriften möglicherweise in Betracht gezogen werden könnte, scheidet im Ergebnis aus, da insoweit keine „planwidrige“ Regelungslücke vorliegt.

Auf der Basis des geltenden Rechts wäre deshalb ein **Widerruf** der örtlichen Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe durch die Exekutive im Falle der „Bestandsträgerschaften“ nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG **unzulässig** - und hat deshalb im Sinne der vorgegebenen Fragestellungen auch nicht auf Antrag der Stadt oder bei nicht mehr gegebener Leistungsfähigkeit zu erfolgen. Gibt es jedoch nach geltendem Recht dafür **keine Rechtsgrundlage**, so **bedarf es** zusätzlicher **gesetzgeberischer** Maßnahmen.

4. Es muss durch Gesetz eine geeignete Rechtsgrundlage - durch **Änderung/Ergänzung des AGKJHG** - dafür geschaffen werden, großen kreisangehörigen Städten in Rheinland-Pfalz „Bestandsträgerschaften“ ggf. zu entziehen. Dies ergibt sich auch daraus, dass Regelungen zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit dem (institutionellen) **Gesetzesvorbehalt** unterliegen und **Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung** ohnehin einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.

Im **Gesetz**, im AGKJHG, sind die wesentlichen Grundentscheidungen zu treffen, insbesondere die Voraussetzungen für eine Entziehung der örtlichen Trägerschaft in den Fällen des derzeit geltenden § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG. Weitere Einzelheiten könnten wie üblich in einer **Rechtsverordnung** geregelt werden, insbesondere die Frage, um welche konkrete(n) große(n) kreisangehörigen Stadt/Städte es dabei geht und zu welchem Datum die Entziehung der Trägerschaft erfolgen soll. In diesem Sinne sollte in Gesetz und Rechtsverordnung der Begriff „**Entziehung** der Trägerschaft“ verwendet werden und nicht der Begriff „Widerruf“, der nur mit Blick auf Verwaltungsakte nach § 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 AGKJHG der terminologisch richtige ist.

Im Ergebnis schlage ich vor, aus Gründen der Rechtsklarheit und unter Anknüpfung an das bisherige Recht, aber stärker differenziert nach den Fällen der bisherigen Sätze 1 und 2 von § 2 Abs. 2 des derzeit geltenden AGKJHG, in einem neuen § 2 AGKJHG folgende breiter

angelegte Regelung zu treffen (Änderungsvorschläge gegenüber dem geltenden Recht in **Fettdruck!**):

„§ 2 Zuständigkeit

(1) Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und die kreisfreien Städte **sowie die großen kreisangehörigen Städte nach Abs. 2 und 3**. Sie erfüllen die ihnen obliegenden Aufgaben der Jugendhilfe als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung.

(2) Das fachlich zuständige Ministerium kann durch Rechtsverordnung 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 Aufgaben der Jugendhilfe gewährleistet ist. **Die Bestimmung nach Satz 1 ist durch Rechtsverordnung des fachlich zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium und nach Anhörung des Landkreises zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht mehr vorliegen oder wenn die große kreisangehörige Stadt den Widerruf beantragt.**

(3) Soweit im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, gelten sie als örtliche Träger. **Sofern die Leistungsfähigkeit einer großen kreisangehörigen Stadt zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe nicht mehr gewährleistet ist oder wenn die große kreisangehörige Stadt dies beantragt, ist ihr durch Rechtsverordnung des fachlich zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium und nach Anhörung des Landkreises die Trägerschaft nach Satz 1 zu entziehen.**

(3) Jeder örtliche Träger errichtet ein Jugendamt und stattet dieses mit den zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen personellen und sachlichen Mitteln aus.

(4) Das fachlich zuständige Ministerium kann im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung nähere Regelungen über die Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe durch kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände, die nicht örtliche Träger sind, treffen.“

5. Ohne Beteiligung des Jugendhilfeausschusses vor (!) der Entscheidung des Stadtrats einer großen kreisangehörigen Stadt über die Beendigung einer Jugendamts-Trägerschaft wäre eine Entscheidung des Stadtrats **rechtswidrig**. Der Stadtrat ist allerdings nicht an das Votum des Jugendhilfeausschusses gebunden.

II. Problem und Vorgeschichte

Aktuell stellen sich die angesprochenen Fragen mit Blick auf das Jugendamt der kreisangehörigen **Stadt Bad Kreuznach**, das dort in deren Trägerschaft bereits seit 1924 besteht. Die Stadt Bad Kreuznach befasst sich seit vielen Jahren und derzeit erneut mit einer Abgabe ihres Jugendamtes an den Landkreis. Rechtliche Ansatzpunkte für die Beantwortung der damit zusammenhängenden Fragen bieten teilweise das Bundes- und vor allem das dazu ergangene Landesausführungsrecht von Rheinland-Pfalz.

Im Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe (SGB VIII)², dem einschlägigen Bundesgesetz, ist dazu (derzeit nur noch) Folgendes bestimmt:

„§ 69 Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Jugendämter, Landesjugendämter

(1) Die **Träger** der öffentlichen Jugendhilfe werden durch **Landesrecht** bestimmt.

(2) (weggefallen)

(3) Für die Wahrnehmung der Aufgaben nach diesem Buch **errichtet jeder örtliche Träger ein Jugendamt**, jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt.

(4) ...“

Das derzeit geltende rheinland-pfälzische **Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG)³** hat dazu in Ausführung des SGB VIII in dessen § 2 die folgenden Regelungen getroffen:

„§ 2 Zuständigkeit

(1) **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. Sie erfüllen die ihnen obliegenden Aufgaben als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung.

(2) Das fachlich zuständige **Ministerium kann** 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

² zur Zeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.09.2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.04.2020 (BGBl. I S. 960)

³ vom 21.12.1993 (GVBl. 1993, 632), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.09.2019 (GVBl. S. 213)

Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben gewährleistet ist. Soweit im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, **gelten** sie als örtliche Träger. Die Bestimmung zum örtlichen Träger **ist zu widerrufen**, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht mehr vorliegen; ein Widerruf erfolgt auch dann, wenn die große kreisangehörige Stadt dies beantragt.

(3) Jeder örtliche Träger errichtet ein Jugendamt und stattet dieses mit den zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen personellen und sachlichen Mitteln aus.

(4) Das fachlich zuständige Ministerium kann im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung nähere Regelungen über die Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe durch kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände, die nicht örtliche Träger sind, treffen.“

Von Bedeutung für dieses Rechtsgutachten ist vor allem Abs. 2 des genannten

Landesgesetzes mit den folgenden wesentlichen Regelungsinhalten:

- In den Sätzen 1 und 3 sind die Voraussetzungen für die **Bestimmung** von großen kreisangehörigen Städten zu örtlichen Trägern (der öffentlichen Jugendhilfe) sowie die Voraussetzungen für deren **Widerruf** - jeweils durch Verwaltungsakt der Exekutive - geregelt. Beides ist in Rheinland-Pfalz bislang nicht praktisch relevant geworden.
- Gemäß Satz 2 **gelten** diejenigen großen kreisangehörigen Städte, die bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ein eigenes Jugendamt errichtet haben, kraft Gesetzes als örtliche Träger (der öffentlichen Jugendhilfe). Dies sind in Rheinland-Pfalz seit vielen Jahren die großen kreisangehörigen Städte Andernach, Bad Kreuznach, Idar-Oberstein, Mayen und Neuwied. Nähere Voraussetzungen dafür sind im Landesgesetz ebenso wenig geregelt wie solche für einen Widerruf oder eine Entziehung der Trägerschaft im Falle des Satzes 2.

III. Gutachtauftrag

Das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz hat den Unterzeichnenden nach vorbereitenden Telefonaten in den Wochen zuvor mit Schreiben vom 05. und 15.06.2020 gebeten, ein Rechtsgutachten zu folgenden Fragen zu erarbeiten:

„1. ob ein Widerruf der örtlichen Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe durch die Exekutive nach § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG möglich ist oder sogar auf Antrag der Stadt bzw. bei nicht mehr gegebener Leistungsfähigkeit zu erfolgen hat, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AGKJHG errichtet hatte oder ob es zur Aufgabe der örtlichen Trägerschaft gesetzgeberischer Maßnahmen bedürfe.

Sollte das Gutachten zu dem Ergebnis kommen, dass ein Widerruf durch die Exekutive möglich ist:

2. ob ein Widerruf des Ministeriums einer besonderen Verfahrens-/Rechtsform - eventuell sogar einer Rechtsverordnung - bedarf.

3. Ob/wie sich eine fehlende Beteiligung des Jugendhilfeausschusses vor der Entscheidung des Stadtrats über die Beendigung einer Trägerschaft auf die Möglichkeit/Pflicht zum Widerruf auswirkt.“

Ergänzend hat das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz mit Schreiben vom 05.06.2020 u. a. Folgendes mitgeteilt:

„Wie wir bereits telefonisch besprochen haben, ist die gesetzliche Regelung im AGKJHG zum Widerruf eines örtlichen Trägers der Jugendhilfe (§ 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG) insoweit unklar formuliert, als dass aus ihr nicht eindeutig hervorgeht, ob die Exekutive die örtliche Trägerschaft einer großen kreisangehörigen Stadt auch dann widerrufen kann, wenn sie kraft Gesetz erlangt wurde. Der Wissenschaftliche Dienst des rheinland-pfälzischen Landtages vertritt hierzu eine andere Rechtsauffassung als die Landesregierung.“⁴

Das von mir erbetene Rechtsgutachten wird hiermit vorgelegt.

⁴ Gutachten vom 27.06.2019 – Az. 52-1708: „Widerruf der Bestimmung einer großen kreisangehörigen Stadt zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe“.

IV. Rechtsgutachten

1. Zur rechtlichen und tatsächlichen Situation in den verschiedenen Bundesländern

In den Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland sind kraft ausdrücklicher landesgesetzlicher Regelung durchweg die **Landkreise und die kreisfreien Städte** örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. **Außerdem** besteht in der Mehrzahl der Flächenländer⁵ darüber hinaus die Möglichkeit zur Errichtung von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe **in Landkreisen unterhalb der „Kreisstufe“**. Die rechtliche und tatsächliche Situation stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg (LKJHG)⁶

„§ 5 Kreisangehörige Gemeinden als örtliche Träger

(1) Das Sozialministerium kann mit Zustimmung des Landkreises eine kreisangehörige Gemeinde auf ihren Antrag im Einvernehmen mit dem Innenministerium und dem Kultusministerium **durch Rechtsverordnung** zum örtlichen Träger bestimmen, wenn

1. ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben des örtlichen Trägers gewährleistet ist und
2. die Leistungsfähigkeit des Landkreises gewahrt bleibt.

(2) ...

(3) Kreisangehörige Gemeinden, die am 31. Dezember 1990 ein Jugendamt errichtet haben, **sind** mit Wirkung vom 1. Januar 1991 örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

(4) Das Sozialministerium kann durch **Rechtsverordnung** die Rechtsstellung einer kreisangehörigen Gemeinde als örtlicher Träger aufheben; Absatz 1 findet entsprechende Anwendung. Den Antrag kann auch der Landkreis stellen; in diesem Fall ist die Gemeinde anzuhören. Dem Antrag der Gemeinde ist zu entsprechen, soweit dem nicht schwerwiegende Gründe entgegenstehen. Dem Antrag des Landkreises ist zu entsprechen, wenn die Gemeinde ihm nicht entgegentritt oder wenn die Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Sinne von § 69 Abs. 2 SGB VIII nicht gewährleistet ist.“

In Baden-Württemberg gibt es derzeit nur noch zwei Jugendämter von kreisangehörigen Städten⁷, und zwar in Konstanz und Villingen-Schwenningen. Das Jugendamt der Stadt

⁵ In den Staatsstaaten Berlin, Bremen und Hamburg besteht eine Sondersituation.

⁶ in der Fassung vom 14.04.2005 (GBl. 2005, 376), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.03.2020 (GBl. S. 149)

⁷ *Kaiser/Simon*, Kinder- und Jugendhilferecht Baden-Württemberg. Kommentar, 2. Aufl. Wiesbaden 2016, Kommentierung zu § 5 LKJHG, am Ende

Offenburg ist bereits vor vielen Jahren zurückgegeben worden⁸. Nach der Kommentierung in Jans/Happe/Saubier/Maas hatte es in Baden-Württemberg nach einer Übersicht aus dem Jahr 2009⁹ sogar einmal fünf Jugendämter in kreisangehörigen Städten und Gemeinden gegeben.

Brandenburg: Erstes Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe (AGKJHG)¹⁰

„§ 1 Jugendamt

... (2) Das für Jugend zuständige Mitglied der Landesregierung kann im Einvernehmen mit dem für Inneres zuständigen Mitglied der Landesregierung eine Große kreisangehörige Stadt auf ihren Antrag nach Anhörung des Landkreises durch **Rechtsverordnung** zum örtlichen Träger der Jugendhilfe bestimmen, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe gewährleistet ist. Das für Jugend zuständige Mitglied der Landesregierung kann im Einvernehmen mit dem für Inneres zuständigen Mitglied der Landesregierung nach Anhörung des betroffenen Landkreises einer nach Satz 1 bestimmten Großen kreisangehörigen Stadt nach deren Anhörung die Stellung als örtlicher Träger der Jugendhilfe durch **Rechtsverordnung** aberkennen, wenn deren Leistungsfähigkeit nicht mehr dauerhaft die Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe gewährleisten kann.“

Von dieser Regelung ist in Brandenburg nicht Gebrauch gemacht worden.

Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB)¹¹

„§ 5 Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Jugendamt

(2) Die für Jugendhilfe zuständige Ministerin oder der dafür zuständige Minister kann durch **Rechtsverordnung** nach Anhörung des Landkreises auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde diese zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmen, wenn

1. die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinde zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe gewährleistet ist und
2. die Leistungsfähigkeit des Landkreises gewahrt bleibt.“

⁸ *Kunkel*, Zur sog. Rückgabe des Jugend- und Sozialamts einer kreisangehörigen Gemeinde an den Landkreis, in: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 4/1994, S. 77-79, S. 78; auch in: BWVPr 1993, 196-198 - juris;

⁹ Kinder- und Jugendhilferecht, Bd. 3, Stand 2009, Erl. § 69 KJHG, Rz. 43

¹⁰ in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.06.1997 (GVBl.I/97, [Nr. 07], S.87), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.01.2020 (GVBl.I/20, [Nr. 1])

¹¹ vom 18.12.2006 (GVBl. I S. 698), zuletzt geändert am 13.12.2018 (GVBl. S. 590)

Eine entsprechende Rechtsverordnung ist in Hessen noch nicht erlassen worden, so dass es bis auf Weiteres bei der folgenden, seit Jahrzehnten bestehenden Situation geblieben ist: Mit Erlass des Hessischen Sozialministeriums vom 01.08.1979 (Staatsanzeiger S. 1751) wurde den Städten Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim und Wetzlar die Errichtung eines Jugendamts gestattet und weiterhin festgestellt, dass auch die der Stadt Bad Homburg vor der Höhe bereits erteilte Zulassung weiterhin bestehen bleibe. Diese **Verwaltungsakte** gelten fort gemäß **Erlass** des Hessischen Ministers für Jugend, Familie und Gesundheit vom 27.01.1993¹². Regelungen über einen Widerruf oder eine Entziehung der Trägerschaft enthält das HKJHG nicht.

Niedersachsen: Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG)¹³

„§ 1 Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe

... (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. ...“

Danach ist in diesem AG KJHG (Niedersachsen) keine neue (!) Bestimmung von kreisangehörigen Trägern vorgesehen, sondern nur die Rücknahme der Bestimmung zum örtlichen Träger durch das zuständige Ministerium. Jedoch ist es seit Inkrafttreten des Gesetzes dennoch zur Bestimmung neuer örtlicher Trägerschaften gekommen, unter anderem mit Blick auf die Stadt Stade¹⁴.

In Niedersachsen gibt es derzeit offenbar zehn Jugendämter kreisangehöriger Städte, zumeist in der Stadt und der Region Hannover¹⁵. Nach der Kommentierung in

¹² zitiert nach *Diedrichs-Michael*, Die öffentliche Jugendhilfe in Hessen. Kommentar, Wiesbaden 1997 § 5, 3; dazu auch *Wabnitz*, Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB). Kommentar, 3. Aufl. Frankfurt am Main 2018, § 5, 3.

¹³ vom 05.02.1993 (Nieders. GVBl. S. 45), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.09.2015 (Nieders. GVBl. S. 186)

¹⁴ Aufgrund Runderlass des Kultusministeriums vom 03.04.1995 - Ministerialblatt S. 507; zitiert nach *Jans/Happe/Saubier/Maas*, Kinder- und Jugendhilferecht, Bd. 3, Stand 2009, Erl. § 69 KJHG, Rz. 38

¹⁵ *Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik*. Kinder- und Jugendhilfereport 2018, Opladen, Berlin und Toronto 2019, S. 173

Jans/Happe/Saubier/Maas hatte es in Niedersachsen nach einer Übersicht aus dem Jahr 2009¹⁶ sogar einmal 16 Jugendämter in kreisangehörigen Städten und Gemeinden gegeben.

Nordrhein-Westfalen: Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG)¹⁷

„§ 2 AG-KJHG – Zulassung von Jugendämtern in kreisangehörigen Gemeinden

Die oberste Landesjugendbehörde bestimmt auf Antrag Große und Mittlere kreisangehörige Städte durch **Rechtsverordnung** zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Gemeinden, die als Mittlere bzw. Große kreisangehörige Stadt im Sinne von § 4 Abs. 8 Satz 3 der Gemeindeordnung gelten, sind nicht antragsbefugt.

Erreicht die Einwohnerzahl für die Zuständigkeit eines Kreises als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach Bestimmung kreisangehöriger Gemeinden zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe nicht mehr den Einwohnerschwellenwert einer Mittleren kreisangehörigen Stadt, kann der Kreis mit einem anderen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, dessen Gebiet an das Gebiet der verbleibenden Gemeinde, die nicht örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist, angrenzt, im Einvernehmen mit der verbleibenden Gemeinde vereinbaren, dass dieser die Aufgaben nach dem SGB VIII anstelle des Kreises auch für diese Gemeinde sicherstellt.“

In Nordrhein-Westfalen - mit seinen zumeist sehr einwohnerstarken Landkreisen - gibt es derzeit 136 örtliche Trägerschaften der öffentlichen Jugendhilfe von kreisangehörigen Städten. Nach der Kommentierung in Jans/Happe/Saubier/Maas waren es nach einer Übersicht aus dem Jahr 2009¹⁸ seinerzeit noch 122 Jugendämter in kreisangehörigen Städten und Gemeinden gewesen. Bisher ist es in keinem Fall zu einer „Abgabe“ einer solchen örtlichen Trägerschaft gekommen¹⁹!

Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) Rheinland-Pfalz²⁰

„§ 2 Zuständigkeit

.... (2) Das fachlich zuständige **Ministerium** kann 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

¹⁶ Kinder- und Jugendhilferecht, Bd. 3, Stand 2009, Erl. § 69 KJHG, Rz. 43

¹⁷ Vom 12.12.1990 (GV. NRW. S. 664), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21.07.2018 (GV. NRW. S. 414)

¹⁸ Kinder- und Jugendhilferecht, Bd. 3, Stand 2009, Erl. § 69 KJHG, Rz. 43

¹⁹ so telefonische Mitteilung von Herrn Staatssekretär a.D. Klaus Schäfer an den Verfasser vom Mai 2020

²⁰ vom 21.12.1993 (GVBl. 1993, 632), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.09.2019 (GVBl. S. 213)

Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben gewährleistet ist. Soweit im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, **gelten** sie als örtliche Träger. Die Bestimmung zum örtlichen Träger ist zu **widerrufen**, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht mehr vorliegen; ein Widerruf erfolgt auch dann, wenn die große kreisangehörige Stadt dies beantragt. ...“

Eine Bestimmung zur örtlichen Trägerschaft auf Antrag nach § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG ist in Rheinland-Pfalz bis zum heutigen Tage nicht erfolgt. Vielmehr gelten, wie bereits ausgeführt, die fünf großen kreisangehörigen Städte Andernach, Bad Kreuznach, Mayen, Idar-Oberstein und Neuwied gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG kraft Gesetzes als örtliche Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, weil sie bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes eigene Jugendämter errichtet hatten.

Saarland: Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG)²¹

„§ 1 Örtliche Träger – Errichtung von Jugendämtern

... (4) Die Oberste Landesjugendbehörde kann auf Antrag nach Anhörung des Landkreises/Regionalverbands Saarbrücken Gemeinden durch **Rechtsverordnung** zu örtlichen Trägern bestimmen, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII gewährleistet ist.“

Von dieser Regelung ist im Saarland (bislang) nicht Gebrauch gemacht worden.

Kinder- und Jugendhilfegesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KJHG-LSA)²²

„§ 1 Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe

„... (2) Die **oberste Landesjugendbehörde** kann auch eine kreisangehörige Gemeinde auf ihren Antrag zu einem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmen, wenn der Kreis seine Aufgaben als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die verbleibenden kreisangehörigen Gemeinden noch wirtschaftlich und zweckmäßig zu erfüllen in der Lage ist. Der betroffene Landkreis und die beantragende Gemeinde sind dazu zu hören. ...“

Von dieser Regelung ist in Sachsen-Anhalt (bislang) nicht Gebrauch gemacht worden.

²¹ vom 09.07.1993 (Amtsbl. S. 807), zuletzt geändert und Abs. 4 neu gefasst durch Gesetz vom 02.12.2015 (Amtsbl. I S. 967)

²² vom 05.05.2000 (GVBl. LSA 2000, 236), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.01.2019 (GVBl. LSA S. 17, 18)

Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes Schleswig-Holstein (Jugendförderungsgesetz – JuFöG)²³

„§ 47 Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Jugendamt

(1) ... (Satz 2) Das für die Jugendhilfe zuständige Ministerium kann eine große kreisangehörige Stadt auf deren Antrag im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration nach Anhörung des Kreises durch **Verordnung** zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für ihr Gebiet **bestimmen**, wenn

1. die Leistungsfähigkeit der Stadt zur Erfüllung der Aufgaben nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch gewährleistet ist und
2. die Erfüllung der Aufgaben in den übrigen Gemeinden des Kreises hierdurch nicht beeinträchtigt wird.

Vor Übernahme der Trägerschaft der Jugendhilfe haben der Kreis und die große kreisangehörige Stadt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag einen sachgerechten Finanzierungsausgleich zu vereinbaren.

Die Rechtsstellung einer kreisangehörigen Stadt als örtlicher Träger ist **aufzuheben**, wenn die Voraussetzungen nach Satz 2 Nr. 1 oder 2 nicht mehr vorliegen oder wenn die Stadt dies beantragt.“

In Schleswig-Holstein gibt es ein solches Jugendamt einer kreisangehörigen Stadt: und zwar in Norderstedt.

Gesamtbetrachtung der tatsächlichen und rechtlichen Situation in den Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland

Einschließlich von Rheinland-Pfalz gibt es mithin in insgesamt neun Bundesländern (und zwar in allen Flächenländern mit Ausnahme von Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, und Thüringen) landesrechtliche Regelungen betreffend örtliche Trägerschaften von kreisangehörigen Städten/Gemeinden „unterhalb der Kreisstufe“. In den sechs Flächenländern Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ist davon auch tatsächlich Gebrauch gemacht worden ist. Im Jahre 2016 gab es insgesamt 161 örtliche Trägerschaften kreisangehöriger Städte und Gemeinden, davon

²³ vom 05.02.1992 (GVOBl. Schl.-H. S. 158), zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.01.2017 (GVOBl. Schl.-H. S. 8) sowie durch Verordnung vom 16.01.2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 30)

alleine 136 in Nordrhein-Westfalen²⁴. Dafür bestehen recht unterschiedliche Rechtsgrundlagen:

- In **sechs Bundesländern** bedarf es einer **Rechtsverordnung**.
- In **drei Ländern** bedarf es einer Entscheidung des jeweils zuständigen **Ministeriums**.
- In vier Ländern **gelten kraft Landesgesetzes** diejenigen Städte und Gemeinden als örtliche Träger, die bereits vor Inkrafttreten des jeweiligen Landesgesetzes ein eigenes Jugendamt errichtet hatten.
- In drei Ländern (Brandenburg, im Saarland und in Sachsen-Anhalt) ist von **keiner** der bestehenden Möglichkeiten **Gebrauch gemacht** worden, aufgrund Rechtsverordnung oder Entscheidung des Ministeriums zu örtlichen Trägerschaften von Städten oder Gemeinden unterhalb der Kreisstufe zu gelangen.

Im Ergebnis stellt sich also die rechtliche und tatsächliche Situation in den einzelnen Bundesländern außerordentlich **heterogen** dar. **Deutlich überwiegen die Länder**, in denen ein Widerruf oder eine Rücknahme einer örtlichen Trägerschaft nur aufgrund einer **Rechtsverordnung** möglich ist. Eine in etwa **vergleichbare** rechtliche und tatsächliche Situation **wie in Rheinland-Pfalz** gibt es nur in **Niedersachsen**, wo dies ebenfalls aufgrund einer **ministeriellen Entscheidung** geschehen kann. Für Niedersachsen ist mir nicht bekannt, ob und inwieweit dort von der Möglichkeit der „Rücknahme“ einer örtlichen öffentlichen Trägerschaft durch das zuständige Ministerium bislang Gebrauch gemacht worden ist²⁵.

2. Zur Entwicklung der Rechtssituation in Rheinland-Pfalz

a) Reichs- und Bundesrecht

Bundesweit und so auch in Rheinland-Pfalz waren und sind seit rund 100 Jahren die **Landkreise** und die **kreisfreien Städte** „geborene“ Träger der örtlichen öffentlichen

²⁴ *Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik* a. a. O. 2018, S. 173. Im 14. Kinder- und Jugendbericht (*Deutscher Bundestag*, Berlin 2013, Bundestagsdrucksache 17/12200, S. 291) war zum Stand 2010/2011 noch eine Gesamtzahl von 165 angegeben worden.

²⁵ Mit Schreiben vom 08.06.2020 hatte ich beim Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung angefragt, ob von der Möglichkeit der Rücknahme durch das zuständige Ministerium gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 schon einmal Gebrauch gemacht worden sei, und ggf. mit welchem Ergebnis. Dazu erhielt ich die folgende bemerkenswerte Antwort der offenbar zuständigen Referatsleiterin für Grundsatz- und Rechtsangelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe mit e-mail vom 09.06.2020: „Ich bitte um Verständnis, dass wir für derartige Auskünfte derzeit keinerlei Ressourcen haben und ich Ihnen deshalb bei Ihrer Recherche leider nicht weiterhelfen kann.“

Jugendhilfe²⁶, und zwar zunächst kraft Reichsrechts²⁷ und sodann kraft Bundesrechts²⁸. In § 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII in der Fassung des KJHG von 1990/1991 hieß es sodann inhaltsgleich mit den Vorgängergesetzen:

„Örtliche Träger sind die Kreise und die kreisfreien Städte.“

Erst aufgrund des Kinderförderungsgesetzes wurde § 69 Abs. 1 SGB VIII wie folgt gefasst²⁹:

„Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch Landesrecht bestimmt.“

Damit wurde es den Ländern ermöglicht, allein durch Landesrecht alle Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu bestimmen, auch die örtlichen Träger. Im Ergebnis ist es jedoch in allen Flächenländern dabei geblieben, dass dies weiterhin die Landkreise und die kreisfreien Städte sind.

Aber auch die Zulassung von **örtlichen Trägerschaften der öffentlichen Jugendhilfe** und damit die Existenz von Jugendämtern im Gebiet von Landkreisen „unterhalb“ der Zuständigkeit der Kreisjugendämter hat in Deutschland eine **lange Tradition**. Bereits aufgrund von § 8 Abs. 10 Satz 1 RJWG war dies möglich und konnten einer Gemeinde (bei Erfüllung weiterer Voraussetzungen):

„nach näherer Maßgabe der Landesgesetzgebung **durch die oberste Landesbehörde** oder einer Satzung des zuständigen Selbstverwaltungskörpers die Aufgaben des Jugendamts übertragen werden.“

Und ganz ähnlich hieß es in § 12 Abs. 3 Satz 1 JWG in der Fassung seit 1961:

„Die **oberste Landesbehörde** kann die Errichtung ... eines Jugendamts durch kreisangehörige Gemeindeverbände oder Gemeinden zu verlassen.“

²⁶ Bereits gemäß § 8 des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG) von 1922/1924 waren Jugendämter als „Einrichtungen von Gemeinden oder Gemeindeverbänden (für das Gebiet des damaligen Deutschen Reiches) zu errichten.“ Im Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG) hieß es seit 1961 in § 12 Abs. 2 JWG: „Jede kreisfreie Stadt und jeder Landkreis errichten ein Jugendamt“; und dementsprechend auch in § 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII in der Fassung des KJHG von 1990/1991.

²⁷ Dazu: *Hasenclever*, Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900, Göttingen 1978, insbesondere Kapitel VI. 1. Aufbau und Organisation der Jugendämter, S. 98 ff.

²⁸ Vgl. zum Ganzen *Wabnitz*, 25 Jahre SGB VIII. Die Geschichte des Achten Buches Sozialgesetzbuch von 1990 bis 2015, Berlin 2015, S. 25 ff., 29 ff.

²⁹ Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom 10.12.2008 (BGBl. I S. 2403), das am 16.12.2008 in Kraft getreten war. Dazu: *Wabnitz*, a. a. O. 2015, S. 155 bis 164, S. 346

Ausführlicher hieß es in § 69 Abs. 2 SGB VIII mit Wirkung bis zum 15.12.2008 und damit bis zur Aufhebung dieser bundesgesetzlichen Bestimmung und damit zugleich zur Überführung dieser Regelungskompetenz in das Landesrecht wie folgt:

„**Landesrecht** kann regeln, dass auch kreisangehörige Gemeinden auf Antrag zu örtlichen Trägern bestimmt werden, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch gewährleistet ist. Landesrecht bestimmt, in welcher Weise die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch in den anderen Gemeinden des Kreises sichergestellt wird, falls der Kreis dazu nicht in der Lage ist; wird durch kreisangehörige Gemeinden als örtliche Träger das gesamte Gebiet eines Kreises abgedeckt, so ist dieser Kreis nicht örtlicher Träger.“

b) Landesrecht in Rheinland-Pfalz

Die Ausführung von Bundesrecht obliegt nach Art. 83 Grundgesetz (GG) den Ländern. Die ersten Landes-Ausführungsgesetze für Rheinland-Pfalz waren das **Landesgesetz zur Ausführung des RJWG**³⁰ aus dem Jahre 1956 sowie das **Landesgesetz zur Ausführung des JWG (AG JWG)**³¹ aus dem Jahre 1963, das aufgrund des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Jugendwohlfahrtsgesetzes aus dem Jahr 1953³² erforderlich geworden war. In dem zuletzt genannten Gesetz von 1963 hieß es in Ausführung von § 12 Abs. 3 JWG („Die **oberste Landesbehörde** kann die Errichtung ... eines Jugendamts durch kreisangehörige Gemeindeverbände oder Gemeinden zulassen.“):

„§ 3 AGJWG (zu § 12 Abs. 3 JWG)

(1) Die Entscheidungen nach § 12 Abs. 3 JWG 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.**“

Sowohl aus dem Bundesgesetz als auch dem Landesgesetz ergibt sich damit eindeutig, dass die entsprechenden Entscheidungen durch die beteiligten **Ministerien** zu treffen waren, also durch die Exekutive.

Das genannte rheinland-pfälzische Landesgesetz aus dem Jahre 1963 ist erst knapp 20 Jahre später durch **das Erste Landesgesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt**

³⁰ vom 02.03.1956 (GVBl. S. 3)

³¹ vom 08.03.1963 (GVBl. S. 84), zuletzt geändert durch Gesetz vom 02.07.1980 (GVBl. S. 148)

³² Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Jugendwohlfahrtsgesetzes vom 28.08.1953 (BGBl. S. 1053);

(AGJWG), abgelöst worden, nämlich im Jahre 1982³³. Ziel dieser seinerzeit recht umfangreichen Neuregelung des Jugendhilferechts in Rheinland-Pfalz war es, nach der im Jahre 1980 gescheiterten Reform des Jugendhilferechts auf Bundesebene wenigstens auf der Landesebene zu rechtlichen Verbesserungen zu gelangen³⁴. Zur Frage der **örtlichen Trägerschaft** von kreisangehörigen Städten bzw. zu deren Jugendämtern hieß es dort nunmehr in § 1 Abs. 2:

„(2) Über die **Zulassung** von Jugendämtern nach § 12 Abs. 3 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) und über deren **Widerruf** entscheidet der **Minister** für Soziales, Gesundheit und Umwelt im Einvernehmen mit dem Minister des Innern und für Sport. Soweit **bei Inkrafttreten dieses Gesetzes** große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, **gilt dieses als zugelassen.**“

Damit wurde **erstmal**s (in Satz 1) auch die Möglichkeit des **Widerrufs** einer solchen Zulassung von Jugendämtern landesgesetzlich geregelt, bezogen allerdings nur auf „neue“ Jugendämter. Mit Blick auf „Bestandsjugendämter“ blieb es bei der bisherigen Regelung, dass diese kraft Gesetzes als zugelassen galten - insoweit ohne Widerrufsmöglichkeit!

Eine erneut breit angelegte Änderung des einschlägigen rheinland-pfälzischen Landesgesetzes war - wie auch in den anderen Bundesländern - nach Inkrafttreten des KJHG/SGB VIII am 01.01.1991 in Rheinland-Pfalz erforderlich geworden. So kam es im Jahre 1993 zur Verabschiedung und zum 01.01.1994 zum Inkrafttreten des bereits wiederholt genannten **Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG)**³⁵, aufgrund dessen auch § 2 Abs. 2 AGKJHG gegenüber den Vorgängergesetzen mehrere Änderungen und Erweiterungen erfahren und den bereits genannten, bis heute geltenden Wortlaut erhalten hat:

„(2) Das fachlich zuständige **Ministerium** kann 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. Soweit im Zeitpunkt des **Inkrafttretens dieses Gesetzes** große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, **gelten sie als örtliche Träger**. Die Bestimmung zum örtlichen Träger ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht mehr vorliegen; ein Widerruf erfolgt auch dann, wenn die große kreisangehörige Stadt dies beantragt.“

³³ vom 03.12.1982 (GVBl. S. 431), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2015 (GVBl. S. 459)

³⁴ dazu ausführlich *Wabnitz*, Der rheinland-pfälzische Regierungsentwurf eines neu konzipierten Ausführungsgesetzes zum JWG. Zur Fortentwicklung des Jugendhilferechts auf Landesebene, in: Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt 10/1982, S. 731-740, S. 731-744; *Wabnitz*, a. a. O. 2015, insb. S. 32 ff

³⁵ vom 21.12.1993 (GVBl. 1993, 632), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.09.2019 (GVBl. S. 213)

Dies hat bedeutet:

- Als materielle Voraussetzung für die Zulassung von Jugendämtern wurde in Satz 1 explizit nunmehr deren **Leistungsfähigkeit** zur Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben vorgeschrieben.
- Außerdem wurden in Satz 1 in formeller Hinsicht ein **Antragserfordernis** sowie die erforderliche **Anhörung des Landkreises** statuiert.
- Gemäß Satz 2 ist es dabei geblieben, dass, soweit im Zeitpunkt des **Inkrafttretens dieses Gesetzes** große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, **diese als örtliche Träger gelten**.
- Mit dem neuen Satz 3 sind erstmals auch die Voraussetzungen für einen **Widerruf** der Bestimmung unter Bezugnahme auf Satz 1 präzisiert worden, die im Ersten AGJWG von 1982 noch nicht enthalten waren. (Dort hatte es nur in Satz 1 geheißen: „Über die Zulassung ... und über deren Widerruf...“).

Systematisch überzeugender wäre es gewesen, wenn Satz 3 als neuer Satz 2 im unmittelbaren Anschluss an Satz 1 ausgebracht worden wäre. Dann hätten sich einige in diesem Rechtsgutachten zu untersuchende Fragen gar nicht erst gestellt!

Aber weder im Zuge dieses Gesetzgebungsverfahrens noch bei Gelegenheit weiterer gesetzlicher Änderungen in den Folgejahren³⁶ ist an der **Zuständigkeitsregelung** und damit an den **exekutiven Entscheidungskompetenzen** betreffend Jugendämter in örtlicher Trägerschaft von großen kreisangehörigen Städten substanziell etwas geändert worden, auch wenn es jetzt formal heißt:

- „Das fachlich zuständige **Ministerium** ... im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium“ anstelle von früher:
- „der **Sozialminister** im Einvernehmen mit dem Minister des Innern“ bzw.
- der **Minister** für Soziales, Gesundheit und Umwelt im Einvernehmen mit dem Minister des Innern und für Sport.

³⁶ siehe dazu im Einzelnen *Nonninger*, Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG). Kommentar, Wiesbaden 2019, Einführung, insbesondere Teil 6. zur Änderungsgeschichte des Gesetzes

Als **wesentliches Ergebnis** der hier dargestellten Rechtsentwicklung in Rheinland-Pfalz ist festzuhalten:

- **Seit fast 100 Jahren** liegt die **Entscheidungskompetenz** betreffend die Zulassung von (neuen) örtlichen Trägerschaften der öffentlichen Jugendhilfe im Bereich von kreisangehörigen Städten bzw. von deren Jugendämtern in Rheinland-Pfalz bei den jeweils **zuständigen Ministerien**, also im Bereich der **Exekutive**.
- Und seit ca. 60 Jahren **gelten** die genannten fünf großen kreisangehörigen Städte in Rheinland-Pfalz **als örtliche Träger** der öffentlichen Jugendhilfe, weil sie bereits **im Zeitpunkt des Inkrafttretens der jeweiligen Landesgesetze** ein eigenes Jugendamt errichtet hatten.

3. Ist ein Widerruf der örtlichen Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe durch die Exekutive nach § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG möglich oder hat dieser sogar auf Antrag der Stadt bzw. bei nicht mehr gegebener Leistungsfähigkeit zu erfolgen, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AGKJHG errichtet hatte, oder bedarf es zur Aufgabe der örtlichen Trägerschaft gesetzgeberischer Maßnahmen?

a) Anzuwendendes Verwaltungsverfahrenrecht: VwVfG oder SGB X? Rücknahme oder Widerruf eines Verwaltungsaktes?

Im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages Rheinland-Pfalz „Widerruf der Bestimmung einer großen kreisangehörigen Stadt zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe“ vom 27.06.2019³⁷ - im Folgenden: „WD“ - wird unter verwaltungsverfahrenrechtlichen Gesichtspunkten das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in Bezug genommen. Vorzugswürdig ist meines Erachtens jedoch die Anwendung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch - Verwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (**SGB X**), das gemäß dessen § 1 Abs. 1 für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden gilt, „die nach diesem Gesetzbuch ausgeübt wird“. Dies gilt auch für das SGB VIII und das darauf aufbauende Landesrecht.

³⁷ Az. 52-1708

Der sachliche Unterschied zwischen den genannten Verwaltungsverfahrensgesetzen ist jedoch minimal. Dies gilt auch für die Regelungen über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten nach den §§ 44 bis 47 SGB X bzw. den §§ 48 bis 50 VwVfG. In jedem Fall erscheint der Begriff **Widerruf** (eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes; hier: ggf. nach § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG) vorzugswürdig gegenüber dem Begriff der Rücknahme (eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes).

b) Zur Auslegung von § 2 Abs. 2 AGKJHG nach dessen Wortlaut

Der Wortlaut von § 2 Abs. 2 AGKJHG ist nicht eindeutig: die Widerrufsmöglichkeit nach Satz 3 ist explizit nur auf Satz 1 bezogen, also betreffend „neue“ Trägerschaften von Jugendämtern in großen kreisangehörigen Städten auf deren Antrag hin. Unklar ist jedoch, ob sich die Widerrufsmöglichkeit nach Satz 3 auch auf Satz 2 der genannten Norm (also auf „Bestandsträgerschaften“) bezieht: ob also die Exekutive auch die örtliche Trägerschaft einer großen kreisangehörigen Stadt dann widerrufen kann, wenn diese kraft Gesetzes erlangt wurde. Deshalb ist § 2 Abs. 2 AGKJHG im Folgenden aufgrund der üblichen historischen, systematischen und teleologischen Auslegungsmethoden näher zu untersuchen.

c) Historische Argumente für die rechtliche Zulässigkeit eines Widerrufs der örtlichen Trägerschaft durch die Exekutive, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AGKJHG errichtet hatte?

Wie unter 1. und 2. ausführlich referiert, war bundesweit die Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Zulassung und des Widerrufs von örtlichen Trägerschaften der öffentlichen Jugendhilfe seit fast 100 Jahren im Bereich der Exekutive angesiedelt, die darüber durch Verwaltungsakte zu entscheiden hatte und teilweise noch hat. Dies gilt auch für Rheinland-Pfalz, selbst wenn dies bislang mit Blick auf „neue Trägerschaften“ auf Antrag noch nicht praktisch relevant geworden ist. Wie ebenfalls dargestellt gelten spätestens seit ca. 60 Jahren die genannten fünf großen kreisangehörigen Städte in Rheinland-Pfalz als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, weil sie bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens der jeweiligen Landesgesetze ein eigenes Jugendamt errichtet hatten. Die praktische Notwendigkeit eines Widerrufs in einem solchen Fall (wie hier mit Blick auf die Stadt Bad Kreuznach) war seitens des Landesgesetzgebers über Jahrzehnte hinweg offenbar nicht gesehen und deshalb nicht thematisiert worden (siehe im Einzelnen unter 2.).

Dies spiegeln auch die (wenigen) Kommentierungen zum rheinland-pfälzischen AGKJHG und seinen Vorgängergesetzen wider. Bei Hermann Becker³⁸ findet sich lediglich der folgende Hinweis aus dem Jahre 1964 zum damaligen AG JWG:

„Davon (also: von der Zulassung von Jugendämtern durch die Exekutive) ist bisher ebenso wenig Gebrauch gemacht worden wie von der statthaften Errichtung mehrerer Jugendämter in einer Gemeinde. Dagegen bestehen Jugendämter in den kreisangehörigen Städten Andernach, Idar-Oberstein, Bad Kreuznach, Mayen und Neuwied, die gemäß § 3 Abs. 2 AG JWG als zugelassen gelten.“

Auch ich kann mich als der in den Jahren 1981/1982 federführend für das dann folgende Erste AGJWG Rheinland-Pfalz verantwortliche Referatsleiter im damaligen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt Rheinland-Pfalz nicht daran erinnern, dass die hier in Rede stehende Fragestellung („Widerruf von kraft Gesetzes zugelassenen Trägerschaften von Jugendämtern?“) in irgendeiner Weise einmal thematisiert worden wäre³⁹. Und genauso war es offensichtlich auch bei der Vorbereitung des AGKJHG 1993/1994, wie sich aus der Kommentierung von Nonninger zu § 2 Abs. 2 AGKJHG ergibt, wo lediglich Folgendes ausgeführt wird⁴⁰:

„Absatz 2 entspricht der bisherigen Rechtslage. Auf Antrag kann das nach der jeweils gültigen Geschäftsverteilung der Landesregierung als oberste Landesjugendbehörde fungierende Ministerium große kreisangehörige Städte im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium zu örtlichen Trägern bestimmen.“

Die amtliche Begründung zu § 2 des Gesetzentwurfs der Landesregierung für das AGKJHG⁴¹ aus dem Jahre 1993 enthält ebenfalls keine Ausführungen zum Widerruf der „bestandsgeschützten“ Jugendämter. Der Gesetzgeber hätte zumindest in der Begründung zu den Widerrufsmöglichkeiten (auch) im Hinblick auf diese örtlichen Trägerschaften Stellung nehmen können.

³⁸ Becker, Das Jugendwohlfahrtsrecht in Rheinland-Pfalz nach dem Gesetz für Jugendwohlfahrt und dem Landesgesetz zur Ausführung des JWG, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, 50. Lieferung Rheinland-Pfalz April bis Juni 1964, § 12, Erl. 2.

³⁹ vgl. erneut Wabnitz, a. a. O. in: Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt 10/1982, S. 731-740; sowie Wabnitz, Erstes Ausführungsgesetz zum Jugendwohlfahrtsgesetz. Kommentar, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, 131. Lieferung Rheinland-Pfalz November 1983, § 1, Erl. 4. bis 6. Das damalige Ministerium des Innern und für Sport hatte mit Blick auf den seinerzeitigen Gesetzentwurf lediglich darauf bestanden, dass anstelle des Begriffs „Jugendamt“ in § 1 der Begriff „Träger des Jugendamtes“ zu verwenden sei.

⁴⁰ Nonninger, Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG). Kommentar, Wiesbaden 2019, zu § 2, 3.

⁴¹ Landtags-Drucksache 12/3237 vom 21.06.1993, S. 18

Der WD argumentiert dazu in seinem Gutachten aus dem Jahre 2019 wie folgt⁴²:

„Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des AGKJHG am 1. Januar 1994 unterhielten zahlreiche große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt. 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 Verwaltungsaktes ähnlich („gelten“). ... Auf ihn finden ... die für Verwaltungsakte geltenden Rücknahme- und Widerrufsbestimmungen der §§ 48 ff. VwVfG sinngemäß Anwendung.“

Vorzugswürdig ist es allerdings m. E., genau umgekehrt zu argumentieren. Obwohl die Situation in Bad Kreuznach nicht neu ist und man meines Wissens schon seit vielen Jahren immer wieder darüber diskutiert hat, ob das Stadtjugendamt nicht an den Landkreis „zurückgegeben“ werden sollte - oder aus finanziellen Gründen gar „müsse“, hat der Landesgesetzgeber niemals auf diese Situation reagiert und keine eindeutige Regelung getroffen bzw. keine Klarstellung vorgenommen, zu denen er vielfach Gelegenheit gehabt hätte⁴³. Und die Rechtsfigur des „fingierten Verwaltungsaktes“ überzeugt m. E. schon deshalb nicht, weil die Zulassungsvoraussetzungen von § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG (Antragserfordernis, hinreichende Leistungsfähigkeit) zu keinem Zeitpunkt für die „bestandsgeschützten“ großen kreisfreien Städte galten.

Von daher sprechen bereits historische Argumente gegen die rechtliche Zulässigkeit eines Widerrufs der örtlichen Trägerschaft durch die Exekutive im Falle von § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AGKJHG errichtet hatte.

d) Systematische Argumente für die rechtliche Zulässigkeit eines Widerrufs der örtlichen Trägerschaft durch die Exekutive, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AGKJHG errichtet hatte?

⁴² auf S. 8 und 9 seines Gutachtens

⁴³ In der Einführung zu der genannten Kommentierung von *Nonninger*, a. a. O., Teil 6. (Änderungsgeschichte des Gesetzes), wird zu Recht darauf hingewiesen, dass das AGKJHG seit dessen Inkrafttreten im Jahr 1994 vielfach, und zwar teilweise substantiell, geändert worden ist, und die Autorin verweist auf mindestens sieben solcher Änderungsgesetze.

Aus der Zusammenschau von § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG mit dessen Sätzen 1 und 2 wird im Gutachten des WD des Weiteren gefolgert⁴⁴, dass der in Satz 3 geregelte Widerruf auf alle beiden vorgenannten Sätze Anwendung finden müsse, also auch mit Blick auf die „bestandsgeschützten“ Trägerschaften nach Satz 2. Insoweit handele es sich in allen Fällen um eine „Bestimmung“ der Trägerschaft (einerseits durch die Exekutive, im Falle des Satzes 2 durch die Legislative), die ausnahmslos der Widerrufsmöglichkeit nach Satz 3 zugänglich seien. Dies ergebe sich auch aus § 2 Abs. 1 Satz 1 AGKJHG:

„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“,

in dem das Wort „bestimmten“ auf beide Sätze 1 und 2 von Abs. 2 bezogen worden sei.

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass es sich um zwei sehr unterschiedliche Arten von „Bestimmung“ handelt - mit unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen und einer nur auf Satz 1 bezogenen Widerrufsmöglichkeit. Und ein weiteres Gegenargument wird seitens des WD selbst vorgetragen:

„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.“

Dem ist m. E. nichts hinzuzufügen, so dass auch keine systematischen Argumente für die rechtliche Zulässigkeit eines Widerrufs der örtlichen Trägerschaft durch die Exekutive sprechen, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AGKJHG errichtet hatte.

e) Argumente aufgrund einer rechtsvergleichenden Betrachtung?

In Teil 1 ist die - sehr unterschiedliche - Rechtssituation in den verschiedenen Bundesländern ausführlich dargestellt worden. Eine ähnliche **rechtliche und tatsächliche** Situation **wie in Rheinland-Pfalz** gibt es nur in **Niedersachsen** (siehe bereits 1.). Im dortigen Landesausführungsgesetz ist allerdings - anders als in Rheinland-Pfalz - die Begründung

⁴⁴ A. a. O.

neuer Trägerschaften merkwürdigerweise nicht vorgesehen worden, in der Praxis allerdings offenbar gleichwohl gelegentlich erfolgt. Und die Vorschrift:

„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“

bezieht sich nur auf „Bestandsträgerschaften“ („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.“). Diese auch insoweit eigentümliche Vorschrift ist also anders als die in Rheinland-Pfalz, so dass insoweit eine rechtsvergleichende Betrachtung nicht weiterführt.

§ 2 Abs. 2 AGKJHG unterscheidet sich auch von § 5 LKJHG **Baden-Württemberg** (siehe ebenfalls oben 1.). Dort:

- kann gemäß Abs. 1 eine kreisangehörige Gemeinde (durch Rechtsverordnung!) auf ihren Antrag zum örtlichen Träger bestimmt werden;
- sind gemäß Abs. 3 kreisangehörige Gemeinden, die am 31. Dezember 1990 ein Jugendamt errichtet haben, mit Wirkung vom 1. Januar 1991 kraft Gesetzes örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe;
- kann gemäß Abs. 4 das Sozialministerium (durch Rechtsverordnung!) „die Rechtsstellung einer kreisangehörigen Gemeinde als örtlicher Träger aufheben“.

Danach bezieht sich die Regelung in Abs. 4⁴⁵ betreffend die „Aufhebung“ der Rechtsstellung einer kreisangehörigen Gemeinde als örtlicher Träger offenbar sowohl auf den Fall des Absatzes 1 (Bestimmung auf Antrag zum örtlichen Träger) als auch den der „Bestandsträgerschaften“ nach Absatz 3 – insoweit also anders als in Rheinland-Pfalz!

Im Ergebnis finden sich also keine Argumente aufgrund einer rechtsvergleichenden Betrachtung der Situation in Niedersachsen und Baden-Württemberg - und schon gar nicht in anderen Bundesländern - für eine Zulässigkeit eines Widerrufs einer „Bestandsträgerschaft“ nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG Rheinland-Pfalz durch die Exekutive. Die Regelung in

⁴⁵ Davon gehen offenbar auch *Kaiser/Simon*, a. a. O. 2. Aufl. 2016 in ihren Kommentierungen zu § 5 LKHG Baden-Württemberg aus.

Baden-Württemberg könnte sogar als „argumentum e contrario“ (Umkehrschluss) mit Blick auf Rheinland-Pfalz herangezogen werden!

f) Teleologische Argumente für die rechtliche Zulässigkeit eines Widerrufs der örtlichen Trägerschaft durch die Exekutive, wenn eine große kreisangehörige Stadt ein eigenes Jugendamt bereits vor dem Inkrafttreten des AG KJHG errichtet hatte?

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 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 übergehen soll, wenn die in diesem Sinne erforderliche Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben ist. Der WD⁴⁶ führt dazu aus:

„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.“

Dieses Argument überzeugt m. E. am Ehesten. Denn in der Tat kann es nicht im öffentlichen Interesse liegen, dass „fortgeltende Trägerschaften“ und nicht (mehr) leistungsfähige Jugendämter weiterhin bestehen bleiben, die nicht (mehr) dazu in der Lage sind, die vielfältigen und in den letzten Jahren deutlich weiter gewachsenen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe zu erfüllen. Oder deren Fortexistenz im kommunalpolitischen Raum nicht mehr als notwendig oder wünschenswert und/oder finanzierbar angesehen wird. Mit Blick auf die zum Teil geringe Einwohnerzahl mehrerer „großer“ kreisangehöriger Städte mit eigenem Jugendamt könnten sich diese Fragen auch an anderen Orten in Rheinland-Pfalz außerhalb von Bad Kreuznach stellen (siehe dazu unten 4.e)!

g) Könnte aufgrund einer analogen Anwendung von § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG auf den Fall der Bestandsträgerschaft nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG ein Widerruf der örtlichen Trägerschaft durch die Exekutive erfolgen?

⁴⁶ A. a. O. S. 8

Vor dem Hintergrund der Ausführungen soeben unter f) stellt sich die Frage, ob nicht § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG **analog** auch auf den Fall der Bestandsträgerschaften nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG angewandt werden könnte.

Analogie bedeutet die Übertragung der für einen bestimmten Tatbestand im Gesetz vorgesehenen Regel auf einen anderen, aber rechtsähnlichen Tatbestand⁴⁷. Die **analoge Anwendung einer Norm** kommt in Betracht⁴⁸, wenn für einen bestimmten Sachverhalt keine Rechtsnorm existiert, d. h. eine Gesetzeslücke oder **Regelungslücke** vorliegt. Dies ist hier der Fall: mit Blick auf die „Bestandsträgerschaften“ nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG fehlt eine gesetzliche Regelung für deren Widerruf. Die „**Interessenlage**“ hinsichtlich einer Widerrufsmöglichkeit ist hier auch mit der nach § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG **vergleichbar** (siehe unter f).

Allerdings muss nach allgemeiner Auffassung⁴⁹ das Fehlen einer passenden Rechtsnorm auch eine „**planwidrige Regelungslücke**“ darstellen. Letzteres wird man mit Blick auf die „Bestandsträgerschaften“ nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG aber gerade **nicht** annehmen können. Wie die ausführlich unter 2. dargestellte Gesetzeshistorie von § 2 Abs. 2 AGKJHG gezeigt hat, wollte der Landesgesetzgeber - anders als bei der Bestimmung oder beim Widerruf „neuer“ Trägerschaften nach § 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 AGKJHG - offenkundig den Fortbestand von Trägerschaften nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG an keine rechtlichen Voraussetzungen knüpfen. Und er hat daran trotz zahlreicher sich bietender Möglichkeiten bis zum heutigen Tage auch nichts geändert (siehe 2.). Von daher handelt es sich mit Blick auf das Fehlen einer gesetzlichen Widerrufsmöglichkeit auch in den Fällen von § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG nicht um eine planwidrige, sondern um eine offenkundig bewusste und geradezu „planmäßige“ Regelungslücke.

h) Sachliche Gründe für eine Unterscheidung der Regelungen in § 2 Abs. 2 AGKJHG

⁴⁷ Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 78. Aufl., München 2019, Einleitung Rz. 47

⁴⁸ Allgemeine Auffassung; grundsätzlich verboten sind Analogien lediglich im Steuerrecht sowie im Strafrecht mit Blick auf eine Strafbegründung oder -verschärfung; Wolff, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Handkommentar, 12. Aufl. Baden-Baden 2018, Art. 97 Rz. 16 unter Bezugnahme u. a. auf BVerfGE 92, 12, und BGHSt 57, 197

⁴⁹ Siehe nur *Trenczek /Tammen /Behlert /von Boetticher*, Grundzüge des Rechts. Studienbuch für soziale Berufe, 5. Aufl. München 2018, S. 145; *Musielak*, Grundkurs BGB, München 16. Aufl. 2019, § 9 II. 3. cc)

Im Gutachten des WD aus dem Jahre 2019 wird unter anderem ausgeführt⁵⁰, dass aus Gründen des rechtsstaatlichen Willkürverbotes eine Differenzierung zwischen Trägerschaft einerseits nach § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG und andererseits nach dessen Satz 2 unzulässig sei, was die im einen Fall bestehende und im anderen Fall nicht gesetzlich vorgesehene Widerrufsmöglichkeit anbelange. Begründet wird dies damit, dass keine sachlichen Unterschiede zwischen den Trägerschaften nach den beiden Sätzen 1 und 2 beständen.

Dies vermag jedoch nicht zu überzeugen. Denn ein **sachlicher Grund** für eine solche Unterscheidung ist zunächst darin zu erblicken, dass der Landesgesetzgeber in Satz 2 gerade nicht auf die Leistungsfähigkeit einer großen kreisangehörigen Stadt abgestellt hat, wenn diese bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes ein Jugendamt errichtet hatte. Des Weiteren erscheint die Widerrufsmöglichkeit nach Satz 3 durchaus sinnvoll, weil vor deren Hintergrund eine große kreisangehörige Stadt ggf. zur Übernahme einer neuen „ortsnahen“ Trägerschaft ermutigt werden könnte, ohne befürchten zu müssen, diese Aufgabe niemals wieder „abgeben“ zu können. Diese Lage ist bei den „Bestandsjugendämtern“ nach Satz 2 insofern anders, als diese bereits bei Inkrafttreten des Gesetzes örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und damit eines Jugendamtes waren - und es insoweit der Möglichkeit des Widerrufs nicht gleichsam als „Ausgleich“ für die Bereitschaft zur freiwilligen Übernahme dieser Aufgabe bedurfte.

i) Zwischenergebnis

Wie ausgeführt sprechen meines Erachtens weder der Wortlaut von § 2 Abs. 2 AGKJHG noch historische oder systematische Argumente oder rechtsvergleichende Überlegungen nach geltendem Recht für die Zulässigkeit eines Widerrufs der örtlichen Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe durch die Exekutive im Falle der „Bestandsträgerschaften“ nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG. Auch eine analoge Anwendung von § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG (auch) auf Trägerschaften nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG, die nach Sinn und Zweck der in Rede stehenden Vorschriften möglicherweise in Betracht gezogen werden könnte, scheidet im Ergebnis aus, da keine „planwidrige“ Regelungslücke vorliegt.

Nach alledem wäre deshalb nach meiner Rechtsauffassung auf der Basis des geltenden Rechts ein **Widerruf** der örtlichen Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe durch die Exekutive im Falle der „Bestandsträgerschaften“ nach § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG **unzulässig** – und hat

⁵⁰ S. 7

deshalb im Sinne der vorgegebenen Fragestellung auch nicht auf Antrag der Stadt oder bei nicht mehr gegebener Leistungsfähigkeit zu erfolgen. Gibt es jedoch nach geltendem Recht dafür **keine Rechtsgrundlage**, bedarf es zusätzlicher **gesetzgeberischer** Maßnahmen (siehe dazu 4.)

4. Bedarf ein Widerruf des Ministeriums einer besonderen Verfahrens-/Rechtsform - eventuell sogar eines Gesetzes und einer Rechtsverordnung?

Nach dem Ergebnis der Ausführungen unter 3. muss durch Gesetz eine geeignete Rechtsgrundlage - durch **Änderung/Ergänzung des AGKJHG** - dafür geschaffen werden, großen kreisangehörigen Städten in Rheinland-Pfalz „Bestandsträgerschaften“ ggf. zu entziehen. Dies ergibt sich auch daraus, dass Regelungen zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit dem Gesetzesvorbehalt unterliegen (zur Begründung siehe sogleich a) und Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung ohnehin einer gesetzlichen Grundlage bedürfen (zur Begründung siehe sogleich b).

a) Regelungen zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit unterliegen dem Gesetzesvorbehalt

Gemäß Art. 20 Abs. 3 GG sind „die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden“ (gleich lautend Art. 77 Abs. 2 der Verfassung von Rheinland-Pfalz). Daraus folgt nach allgemeiner Auffassung der Grundsatz der **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**: jeder Verwaltungseingriff in die Rechtssphäre des Einzelnen (und auch der Kommunen!) bedarf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage⁵¹. Nach dem daraus entwickelten Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes darf die Verwaltung nur tätig werden, wenn sie dazu durch Gesetz ermächtigt worden ist⁵². Auch der Aufbau und die Struktur der Verwaltung, insbesondere die Zuständigkeit der Behörden, bedürfen der gesetzlichen Regelung (sog. **institutioneller Gesetzesvorbehalt**)⁵³.

⁵¹ *Antoni*, in: Hömig/Wolff a. a. R. 2018, Art. 20 Rz. 14 unter Bezugnahme auf BVerfGE 8, 325 f., 109, 34; 110, 142

⁵² *Maurer/Waldhof*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. München 2017, § 6, II. 1

⁵³ A. a. O. § 6 II. 4. D; dazu allgemein: *Ohler*, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, in: Archiv des öffentlichen Rechts Vol. 131, Nr. 3 2006, S. 336 bis 377; *Burmeister*, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Verwaltungsorganisationsrechts, Berlin 1991 - Schriften zum Öffentlichen Recht Bd 601 (Diss. 1991)

Es ist nach geltendem Verfassungsrecht deshalb dem Gesetzgeber vorbehalten, die grundsätzlichen Entscheidungen bezüglich des Staats- und Gemeinwesens selbst zu regeln. Auch die Errichtung von Rechtsträgern von Behörden einschließlich derselben muss durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen⁵⁴. Dabei ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Fragen **im Gesetz** selbst regelt, während die Regelung von Details auf der Grundlage einer im Gesetz ausgebrachten **Verordnungsermächtigung** durch die Exekutive in Form einer **Rechtsverordnung** erfolgen kann. Dabei müssen gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Verordnungs-Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Inhaltsgleich, aber etwas ausführlicher heißt es dazu in der Verfassung von Rheinland-Pfalz:

„Artikel 110

(1) Die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung kann nur durch Gesetz erteilt werden. Das Gesetz muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. In der Verordnung ist die Rechtsgrundlage anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, dass eine Ermächtigung weiterübertragen werden kann, so bedarf es zu ihrer Übertragung einer Rechtsverordnung.

(2) Die zur Ausführung von Gesetzen erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erlässt, soweit nicht anders bestimmt ist, die Landesregierung.“

Dies alles gilt auch mit Blick auf die Trägerschaft von Jugendämtern in großen kreisangehörigen Städten in Rheinland-Pfalz: für deren Errichtung, für die „Bestandsträgerschaften“ ebenso wie für den „actus contrarius“⁵⁵, also den Widerruf oder die Entziehung von Trägerschaften von Jugendämtern. Denn „mit der Beendigung der Trägerschaft (ist) eine Änderung der sachlichen (Verbandskompetenz) und der örtlichen Zuständigkeit für die öffentliche Jugendhilfe verbunden ..., (sie) können also nur durch Gesetz oder einer Verordnung aufgrund eines Gesetzes erfolgen (sog. institutioneller Gesetzesvorbehalt)“⁵⁶.

Dies hat auch der Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz in einem früheren Gutachten aus dem Jahr 2008⁵⁷ festgestellt, in dem er zu zahlreichen seinerzeit diskutierten

⁵⁴ Maurer/Waldhof, a. a. O. § 21, IV., 3.; Ehlers, D., in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), D., Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. Berlin 2015, § 2 II 2, Rz. 45

⁵⁵ Kunkel, a. a. O. in: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 4/1994, S. 77-79, S. 78; auch in: BWVPr 1993, 196-198 - juris. Soweit ersichtlich ist dies die einzige Publikation, die sich speziell mit der hier in Rede stehenden Thematik befasst, wenn auch vor dem Hintergrund der Rechtssituation in Baden-Württemberg.

⁵⁶ A. a. O.

⁵⁷ Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Rechtsgrundlagen zur Verlagerung von Zuständigkeiten, 08.12.2008 - WD 2-2/52-1576

Vorschlägen zur Änderung von Zuständigkeiten im Rahmen einer Kommunal- und Verwaltungsreform Stellung genommen hatte. Danach bedürfe es einer gesetzlichen Grundlage u. a. auch für die seinerzeit offenbar diskutierte Verlagerung von (Teil-) Zuständigkeiten für die Aufgaben des örtlichen Trägers der Jugendhilfe von großen kreisangehörigen Städten auf die Landkreise: „Soll die im AGKJHG vorgesehene Möglichkeit, dass große kreisangehörige Städte Träger der öffentlichen Jugendhilfe sein können, grundsätzlich ausgeschlossen werden, bedarf es einer Änderung des AGKJHG, die nur durch formelles Gesetz erfolgen kann“⁵⁸. Selbstredend muss dies auch für die hier in Rede stehende Problematik gelten.

b) Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht bedürfen einer gesetzlichen Grundlage

Dass die Regelungen über die Trägerschaft von Jugendämtern in großen kreisangehörigen Städten in Rheinland-Pfalz durch Gesetz bzw. aufgrund einer Rechtsverordnung auf der Basis eines Gesetzes erfolgen müssen, ergibt sich auch aus dem **Recht der Kommunen zur kommunalen Selbstverwaltung**, das ihnen aufgrund von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG garantiert ist:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“

Ganz ähnlich heißt es in Art. 49 Abs. 3 und 4 der Verfassung von Rheinland-Pfalz:

„(3) Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährleistet. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich darauf, dass ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird.

(4) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden. Durch Gesetz oder Rechtsverordnung können den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden.“

Damit ist sowohl auf der Basis des Grundgesetzes als auch der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der großen kreisangehörigen Städte auf Selbstverwaltung als **institutionelle Garantie** gewährleistet, die

⁵⁸ A. a. O. S. 40

ggf. auch gerichtlich durchgesetzt werden kann⁵⁹. Wesentliche Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltungsbefugnis sind die Gebiets-, Organisations-, Personal-, Rechtsetzungs-, Planungs-, Haushalts- und Finanzhoheit der Gemeinden⁶⁰. Dazu gehört zweifellos auch die Trägerschaft von Jugendämtern.

Allerdings besteht die **kommunale Selbstverwaltungsgarantie nur „im Rahmen der Gesetze“**. Aufgabenkreis und Organisationsbefugnisse, die den Gemeinden und Landkreisen zustehen, können also durch Vorgaben des Gesetzgebers bestimmt und ggf. beschränkt werden⁶¹ - aber eben **nur durch Gesetze oder durch Rechtsverordnungen** aufgrund von Gesetzen!

Auch dies hat der Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz in seinem Gutachten aus dem Jahre 2008⁶² mit Blick auf zahlreiche weitere seinerzeit offenbar diskutierte Vorschläge festgestellt, etwa für den Übergang von Trägerschaften für weiterführende Schulen von den Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten auf die Landkreise; für die Trägerschaft von Grundschulen durch die Ortsgemeinden; oder für die Bereitstellung des Personals für Kindertagesstätten von Ortsgemeinden durch die Verbandsgemeinden. Für alle solche Fälle von Änderungen von Zuständigkeiten, die Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht mit sich ziehen würden, **bedürfte es gesetzlicher Regelungen**.

c) Exkurs: Ansprüche von großen kreisangehörigen Städten mit Blick auf eine Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe.

Weitgehend unstrittig ist, dass auch personell und finanziell leistungsfähige Gemeinden - und damit auch große kreisangehörige Städte in Rheinland-Pfalz - **keinen Anspruch auf Bestimmung zum örtlichen Träger** gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 AGKJHG haben⁶³. Bei einer solchen „kann-Regelung“ wäre dies auch nur ganz ausnahmsweise, etwa im Falle einer Ermessensreduzierung auf Null, anzunehmen.

⁵⁹ Wolff, in Hömig/Wolff a. a. O. 2018, Art. 28, Rz. 10; Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, Berlin 2013, S. 90 ff.

⁶⁰ Wolff, a. a. O. Rz. 13, auch unter Bezugnahme auf BVerfGE 52, 117.

⁶¹ A. a. O. Rz. 16

⁶² Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz a. a. O. 2008 - WD 2-2/52-1576, S. 38 ff.

⁶³ zum früheren Recht bejaht von Mrozynski, SGB VIII Kinder- Jugendhilfe. Kommentar, 4. Aufl. 2004, zum damaligen § 69 Rz. 2; verneint von Nonninger a. a. O. § 2, 3.; Kern in: Schellhorn, § 69, Rz 11; Jans/Happe/Saurbier/Maas, Kinder- und Jugendhilferecht, § 69 Rn. 31).

Allerdings ist auch Folgendes zu bedenken⁶⁴. Bei der Frage der Bestimmung einer großen kreisangehörigen Stadt zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind vielfältige Gesichtspunkte, insbesondere die Leistungsfähigkeit der jeweiligen großen kreisangehörigen Stadt, aber auch die Interessen des betroffenen Landkreises zu berücksichtigen; denn durch die Bestimmung von großen kreisangehörigen Städten zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe kann die Leistungsfähigkeit des Kreisjugendamts tangiert sein. Andererseits haben die großen kreisangehörigen Städte das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sowie Art. 49 Abs. 3 und 4 der Verfassung von Rheinland-Pfalz - und damit im Grundsatz das Recht, im Rahmen der staatlichen Gesetze alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Des Weiteren dienen die Regelungen in § 2 AGKJHG erkennbar den Interessen der jeweiligen großen kreisangehörigen Städte, so dass bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen meines Erachtens ein **Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung** mit Blick auf die Zulassung als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe besteht⁶⁵.

Fraglich ist des Weiteren, ob große kreisangehörige Städte, die - ggf. zukünftig - aufgrund der genannten landesrechtlichen Vorschriften zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt worden sind, einen **Anspruch** nach § 2 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. Satz 1 AGKJHG auf **Aufhebung der Bestimmung zum örtlichen Träger** haben. Man wird diese Frage **bejahen** müssen⁶⁶.

Zwar ist im Gesetzestext von § 2 Abs. 2 Satz 3 AGKJHG kein expliziter „Anspruch“ enthalten, wohl aber eine klare und eindeutige Muss-,Vorschrift: „Die Bestimmung zum örtlichen Träger ist zu widerrufen; ein Widerruf erfolgt auch dann, wenn die große kreisangehörige Stadt dies beantragt.“ Diese Vorschrift ist erkennbar auch den Interessen der jeweiligen großen kreisangehörigen Stadt zu dienen bestimmt, die wiederum unproblematisch individualisierbar ist. Von daher korrespondiert mit der genannten objektiv-rechtlich

⁶⁴ *Wabnitz*, Rechtsansprüche gegenüber Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII), Berlin 2005; zugleich Diss. jur. Frankfurt am Main 2005, S. 247

⁶⁵ *Wabnitz* a. a. O. 2005, S. 247; *Wabnitz* in Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII), Köln und Neuwied Stand 2018, § 69 Rz. 24; so auch *Kunkel/Kepert* in: LPK-SGB VIII, 7. Aufl. Baden-Baden 2018, § 69 Rn 18; juris Praxiskommentar zum SGB VIII/*Weißberger*, Saarbrücken 2014, § 69 Rz. 28; *Krug/Riehle*, SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, Köln und NeuwiedStand 2020, § 69 Rz. 19). Auch mit Blick auf Sozialleistungen besteht bei Ermessensvorschriften gemäß § 39 Abs. 1 Satz 2 SGB I „auf pflichtgemäße Ausübung des Ermessens ... ein Anspruch“!

⁶⁶ so auch *Kunkel/Vondung* in: LPK-SGB VIII, a. a. O. § 69 Rz. 20; *Kern* in Schellhorn u. a., SGB VIII. Kommentar, 5. Aufl. Köln 2015, § 69 Rz. 13; juris PK-SGB VIII/*Weißberger* § 69 Rz. 30; *Wabnitz* in GK-SGB VIII, Stand 2018, § 69 Rz. 27

formulierten Bestimmung auch ein subjektiver Rechtsanspruch aufgrund einer entsprechenden Interpretation der Norm⁶⁷.

d) Ergebnis: Erfordernis einer gesetzlichen Regelung im AGKJHG und darauf aufbauend einer Rechtsverordnung

Das Ergebnis der bisherigen Untersuchungen ist mithin eindeutig: mit Blick auf die **Entziehung der örtlichen Trägerschaft** einer großen kreisangehörigen Stadt, die gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG bereits bei Inkrafttreten des Gesetzes ein eigenes Jugendamt errichtet hatte, bedarf es einer **gesetzlichen** Regelung, zweckmäßigerweise ebenfalls im AGKJHG. Dort sollten die wesentlichen Grundentscheidungen dafür getroffen werden, insbesondere die Regelung der Voraussetzungen für eine Entziehung der örtlichen Trägerschaft in den Fällen des derzeit geltenden § 2 Abs. 2 Satz 2 AGKJHG. Weitere Einzelheiten können wie üblich in einer Rechtsverordnung geregelt werden, insbesondere die Frage, um welche konkrete(n) große(n) kreisangehörigen Stadt/Städte es dabei geht und zu welchem Datum die Entziehung der Trägerschaft erfolgen soll. In diesem Sinne sollte in Gesetz und Rechtsverordnung der Begriff „**Entziehung** der Trägerschaft“ verwendet werden und nicht der Begriff „Widerruf“, der nur mit Blick auf Verwaltungsakte nach § 2 Abs. 2 Satz 1 und 3 AGKJHG der terminologisch richtige ist.

e) Denkbare Inhalte einer gesetzlichen Neuregelung im AGKJHG

Mögliche Regelungsadressaten sollten in Rheinland-Pfalz auch künftig **nur große kreisangehörige Städte** sein. Die danach in Betracht kommenden kommunalen Gebietskörperschaften blieben von ihrer Anzahl weiterhin „überschaubar“.

Übersicht: Große kreisangehörige Städte in Rheinland-Pfalz (mit Einwohnerzahlen zum 31.12.2018) sind derzeit⁶⁸:

Neuwied 64.574

Bad Kreuznach 50.948

⁶⁷ dazu grundsätzlich: *Wabnitz* a. a. O. 2005, S. 119 ff, sowie *Wabnitz*, Grundkurs Kinder- und Jugendhilferecht für die Soziale Arbeit, 6. Aufl. München 2020, Kapitel 3.2

⁶⁸ Quelle: *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*, Gesellschaft und Staat, Tab. 3; internet

Ingelheim am Rhein 35.146

Andernach 29.966

Idar-Oberstein 28.323

Bad Neuenahr-Ahrweiler 28.251

Bingen am Rhein 25.659

Mayen 19.144

Lahnstein 18.067

Zur **Bezeichnung der Aufgaben** reicht es aus, diese in § 2 weiterhin mit „Aufgaben der Jugendhilfe“ zu umschreiben. Damit ist klar, dass es sich um solche nach dem SGB VIII, dem AGKJHG und ggf. weiteren Bundes- und Landesgesetzen handelt.

Was ist zum Aspekt der zu fordernden **Leistungsfähigkeit** der jeweiligen großen kreisangehörigen Stadt anzumerken? Mit einer gewissen Skepsis ist zu betrachten, dass es in Rheinland-Pfalz (wie auch in Nordrhein-Westfalen) nach den oben referierten Einwohnerzahlen in Gebietskörperschaften Jugendämter gibt, in denen nicht viel mehr als 20.000 Menschen leben - oder sogar noch weniger⁶⁹. Die Sachverständigenkommission für den 14. Kinder- und Jugendbericht 2013⁷⁰ hat zu den Jugendämtern in kreisangehörigen Städten und Gemeinden unterhalb einer bestimmten Größenordnung u. a. Folgendes ausgeführt:

„(Es) ist es dort kaum möglich, in hinreichender Differenzierung und ausreichender fachlicher Qualität alle die vielfältigen Aufgaben zu erfüllen, die nach dem SGB VIII sowie dem Landesrecht den Jugendämtern auferlegt sind. Erst recht gilt dies mit Blick auf wirkungsvolle Planung, Steuerung und Informationsgewinnung. Im Übrigen führt eine Vielzahl von Jugendämtern unterhalb der Stufe der Kreisjugendämter zu Entsolidarisierungseffekten, weil die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit eigenem Jugendamt naturgemäß Belange des gesamten Landkreises nur am Rande in den Blick nehmen, die Volumina der Kreisumlagen vielfach zurückgehen und die Kreisjugendämter bei alledem spürbar an fachlicher Substanz und an hinreichenden Finanzierungsgrundlagen verlieren. Von daher sollten die Mindesteinwohnerzahlen als Voraussetzung für die Zulassung von Jugendämtern in den Flächenländern auf den Prüfstand gestellt und zudem verstärkt darauf geachtet werden, dass die Kreisjugendämter nicht personell und finanziell „ausbluten“.

⁶⁹ Dazu auch kritisch: *Schäfer/Weitzmann* in: Frankfurter Kommentar SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, 8. Aufl. Baden-Baden 2019, § 69, Rz. 5

⁷⁰ *Deutscher Bundestag*, 14. Kinder- und Jugendbericht a. a. O. 2013, S. 390, 391 (Hinweis: ich war der Vorsitzende der unabhängigen Sachverständigenkommission der Bundesregierung, die den Bericht verfasst hatte.)

Auch wenn der zuletzt genannte Aspekt für Rheinland-Pfalz („Ausbluten der Kreisjugendämter“) wohl weniger Bedeutung hat als im einen oder anderen Bundesland, bleibt doch das Hauptargument bestehen, dass Jugendämter auch in großen kreisangehörigen Städten personell und finanziell so ausgestattet werden müssen, dass sie die vielfältigen Aufgaben der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe wirksam erfüllen können, die in den letzten Jahren noch deutlich angewachsen sind. Insoweit bestehen bei Gebietskörperschaften mit lediglich rund 20.000 Einwohnern aus meiner Sicht insoweit grundsätzlich erhebliche Bedenken.

Gleichwohl sollte auch in einer künftigen landesgesetzlichen Regelung darauf verzichtet werden, den Begriff der „**Leistungsfähigkeit**“ von neu zu bestimmenden örtlichen Trägerschaften näher zu definieren oder exakte Mindest-Einwohnerzahlen vorzugeben, da hier nur eine Einzelfall-Betrachtung angezeigt sein dürfte.

Das Erfordernis eines **Antrages** ist beizubehalten.

Auch künftig sollte zwingend - gleichsam als „Minimum“ - die **Anhörung** des betroffenen **Landkreises** vorgeschrieben werden, der durch die Bildung von Jugendämtern in großen kreisangehörigen Städten in seinem Kreisgebiet unmittelbar tangiert wird. Es könnte sogar erwogen werden, insoweit ein Zustimmungserfordernis durch den Landkreis einzuführen - oder zumindest eine Regelung wie in Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein (siehe 1.), wo als weitere rechtliche Voraussetzung für die Bestimmung von Trägerschaften in Gemeinden unterhalb der Kreisstufe normiert worden ist, dass dadurch die **Leistungsfähigkeit des Landkreises** und die wirksame Aufgabenerfüllung durch diesen im restlichen Kreisgebiet nicht geschmälert werden dürfe. Mit Blick auf die offenbar gewachsene historische Tradition in Rheinland-Pfalz kann darauf aber wohl verzichtet werden.

Dies gilt meines Erachtens auch für eine eventuelle Regelung entsprechend § 69 Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz SGB VIII in der bis zum bis zum 15.12.2008 geltenden Fassung (siehe oben 2. a), am Ende) dergestalt, dass der Landkreis nicht mehr örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe bliebe bzw. dass es kein Kreisjugendamt mehr gäbe, wenn das Kreisgebiet vollständig durch Jugendämter in kreisangehörigen Städten „abgedeckt“ wäre. Eine solche Situation ist mit Blick auf die in Betracht kommenden großen kreisangehörigen Städte und deren Einwohnerzahlen sowie die ggf. betroffenen Landkreise in Rheinland-Pfalz ebenfalls nicht zu erwarten.

Zum **Erlass** der erforderlichen **Rechtsverordnungen** sollte (auch insoweit unter Anknüpfung an das geltende Recht) „das **fachlich zuständige Ministerium** im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium“ im AGKJHG ermächtigt werden. Dies wäre dann eine zulässige „andere Bestimmung“ i. S. v. Art. 110 Abs. 2 der Landesverfassung („Die zur Ausführung von Gesetzen erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erlässt, soweit nicht anders bestimmt ist, die Landesregierung.“)

Neue gesetzliche Regelungen sollten zwar - im Sinne der „Rechtskontinuität“ - so weit wie möglich am bisherigen Gesetzestext von § 2 AGKJHG anknüpfen, jedoch zur Vermeidung der bisherigen Missverständnisse eindeutig zwischen „Trägerschaften auf Antrag“ und „Besitzstandsträgerschaften aufgrund Gesetzes“ **differenzieren**. Dementsprechend schlage ich vor, dies auch in zwei getrennten Absätzen klar zum Ausdruck zu bringen.

f) Zusammenfassender Vorschlag für eine gesetzliche Neuregelung von § 2 AGKJHG

Nach alledem schlage ich vor, aus Gründen der Rechtsklarheit und unter Anknüpfung an das bisherige Recht, aber stärker differenziert nach den Fällen der bisherigen Sätze 1 und 2 von § 2 Abs. 2 des derzeit geltenden AGKJHG, in einem neuen § 2 AGKJHG folgende breiter angelegte Regelung zu treffen (Änderungsvorschläge gegenüber dem geltenden Recht in **Fettdruck!**):

„§ 2 Zuständigkeit

(1) Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und die kreisfreien Städte **sowie die großen kreisangehörigen Städte nach Abs. 2 und 3**. Sie erfüllen die ihnen obliegenden Aufgaben der Jugendhilfe als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung.

(2) Das fachlich zuständige Ministerium kann durch Rechtsverordnung 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 Aufgaben der Jugendhilfe gewährleistet ist. **Die Bestimmung nach Satz 1 ist durch Rechtsverordnung des fachlich zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium und nach Anhörung des Landkreises zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht mehr vorliegen oder wenn die große kreisangehörige Stadt den Widerruf beantragt.**

(3) Soweit im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, gelten sie als örtliche Träger. Sofern die Leistungsfähigkeit einer großen kreisangehörigen Stadt zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe nicht mehr gewährleistet ist oder wenn die große kreisangehörige Stadt dies beantragt, ist ihr durch Rechtsverordnung des fachlich zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium und nach Anhörung des Landkreises die Trägerschaft nach Satz 1 zu entziehen.

(3) Jeder örtliche Träger errichtet ein Jugendamt und stattet dieses mit den zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen personellen und sachlichen Mitteln aus.

(4) Das fachlich zuständige Ministerium kann im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung nähere Regelungen über die Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe durch kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände, die nicht örtliche Träger sind, treffen.“

Alternativ könnte auch daran gedacht werden, in Abs. 3 Satz 2 kürzer zu formulieren wie folgt:

„Für die Entziehung der Trägerschaft gilt Abs. 2 Satz 2 entsprechend.“

Dann müsste in der Begründung eines Gesetzentwurfs eine nähere Klarstellung des Gemeinten erfolgen.

V. Wirkt sich - und ggf. wie - eine fehlende Beteiligung des Jugendhilfeausschusses vor der Entscheidung des Stadtrats über die Beendigung einer Trägerschaft auf die Möglichkeit/Pflicht zum Widerruf aus?

Am 29.11.2018 hat der Stadtrat von Bad Kreuznach einen Beschluss zur Entbindung der Stadt als Träger der öffentlichen Jugendhilfe gefasst. Weil der Jugendhilfeausschuss vor der Beschlussfassung nicht beteiligt wurde, beschloss der Stadtrat in seiner Sitzung am 29.08.2019 auf Antrag der SPD die Aussetzung des Stadtrats-Beschlusses vom 29.11.2018 und eine Anhörung des Jugendhilfeausschusses zur Abgabe des Jugendamtes.

Zur Frage der Beteiligung des Jugendhilfeausschusses enthält das SGB VIII mehrere zwingend anzuwendende Vorschriften. In § 71 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 SGB VIII wird, und ohne dass es sich dabei um eine abschließende Aufzählung handelte („insbesondere“), bestimmt, dass sich der **Jugendhilfeausschuss mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe** befasst. Damit sind - bei gebotener extensiver Auslegung - alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe

im Sinne der §§ 1 und 2 SGB VIII sowie nach anderen Rechtsvorschriften des Bundes- oder Landesrechts zu verstehen. In § 71 Abs. 2 wird an 1. Stelle (Nr. 1) explizit genannt: die Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien sowie **Anregungen und Vorschläge für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe**. Dass dazu die Frage der Fortexistenz des gesamten Jugendamtes der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach gehört, bedarf keiner näheren Begründung.

Außerdem hat der Jugendhilfeausschuss gemäß § 71 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII **Beschlussrecht** in Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse. Und in § 71 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII ist explizit durch zwingend anzuwendendes Bundesrecht bestimmt: **„Er soll vor (!) jeder Beschlussfassung in Fragen der Jugendhilfe ... gehört werden“**. Auch dazu gehört selbstredend die Frage der Fortexistenz des Jugendamtes in Trägerschaft einer großen kreisangehörigen Stadt. Und ein „soll“ im SGB VIII bedeutet - abgesehen von hier nicht erkennbaren Ausnahmesituationen – ein „muss“⁷¹.

Allerdings ist die Vertretungskörperschaft, hier also der Stadtrat Bad Kreuznach, in der Sache nicht an das Votum des Jugendhilfeausschusses gebunden, wie sich dies aus den genannten Vorschriften des SGB VIII („Beschlussrecht im Rahmen...“; „Gehört werden“ ... „vor Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft“) und dem Verhältnis von Vertretungskörperschaften und ihren Ausschüssen aus dem Kommunalrecht eindeutig ergibt.

Das Verwaltungsgericht Koblenz hat zwischenzeitlich⁷² einen Eilantrag betreffend die Feststellung der Rechtswidrigkeit der bisherigen Beschlüsse des Stadtrats als unzulässig abgelehnt und dazu u. a. festgestellt: „Denn der Antragsgegner hat in seiner Ratssitzung vom 29. August 2019 die in der Antragsschrift genannten Beschlüsse nicht gefasst, so dass eine Aussetzung der Beschlüsse vom 29. August 2019 und eine Feststellung betreffend deren Rechtswidrigkeit nicht möglich sind. Aus dem vorgelegten Ratsprotokoll über diese Sitzung, bei dem es sich um eine öffentliche Urkunde handelt, der eine erhöhte Beweiskraft im Sinne des § 173 VwGO i.V. m. § 415 Abs. 2 Zivilprozessordnung (ZPO) zukommt (vgl. VGH Bad-Württ, Urt. v. 17.10.2002 – 1 S 2114/99 –, juris), ergibt sich, dass der Antragsgegner nicht

⁷¹ Vgl. nur *Wabnitz* a. a. O., 6. Aufl. 2020, Kapitel 3.2, sowie *Wabnitz* in: GK-SGB VIII, Stand 2020, § 2 Rz. 15 bis 17

⁷² mit Beschluss vom 07.10.2019 (Az. 3 L 963/19.KO)

abschließend über den von der A.-Fraktion eingebrachten Antrag vom 12. August 2019 entschieden hat. Hierzu ist in der Sitzungsniederschrift vermerkt: „Verweis in den Jugendhilfeausschuss“. Diese Formulierung lässt aber bei einer objektiven Betrachtungsweise nur die Schlussfolgerung zu, dass der Antragsgegner die Angelegenheit ohne Aussetzung oder Aufhebung des Beschlusses vom 29. November 2018 zur weiteren Beratung und ggf. Beschlussempfehlung in den Jugendhilfeausschuss der Stadt B. verwiesen hat.“

Ohne Beteiligung des Jugendhilfeausschusses vor (!) der Entscheidung des Stadtrats der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach über die Beendigung einer Trägerschaft wäre eine solche Entscheidung des Stadtrats nach alledem **rechtswidrig** (gewesen). Es ist deshalb **erforderlich**, dass sich der Stadtrat **erneut** mit der Abgabe des Jugendamtes **befasst**, nachdem sich der Jugendhilfeausschuss inzwischen offenbar gegen eine Aufgabe des Jugendamtes ausgesprochen hat.

Wabnitz