KUHN · VON HEBEL

STAND
01.08.2025

Gemeindeordnung und Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW – KrO NRW)

Textausgabe mit Einführung und ergänzenden Vorschriften

BOORBERG

Gemeindeordnung und Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW – KrO NRW)

Textausgabe mit Einführung und ergänzenden Vorschriften

Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Viola von Hebel
Referentin
Landkreistag Nordrhein-Westfalen

BOORBERG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-07804-8
© 2025 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.
Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Plump Druck & Medien GmbH, Rolandsecker Weg 33, 53619 Rheinbreitbach

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Einführung

A. Wer sind „die Kommunen“, was ist kommunale Selbstverwaltung?

Wie gestalten sich das Zusammenleben und die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort, wo sollen neue Bau- oder Gewerbegebiete erschlossen werden, wie gut ist der öffentliche Personennahverkehr ausgebaut, welche Angebote werden zur Kindertagesbetreuung, schulischen und außerschulischen Bildung vorgehalten? Das sind nur einige der Fragen, die vor Ort zu beantworten sind. Nicht völlig losgelöst von Vorgaben oder Regelungen, die von Bund oder Land getroffen werden, aber doch weitgehend eigenverantwortlich. Die so verstandene Eigen- oder Selbstverwaltung spiegelt sich in dem Begriff „Kommune“ wider, der aus dem Lateinischen kommt und im Kern nichts anderes als Gemeinschaft bedeutet.

Die Idee, dass sich örtliche, von Bürgerinnen und Bürgern getragene Gemeinschaften selbst verwalten, blickt auf eine lange und wechselvolle Geschichte zurück, wurde aber erst mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 als kommunale Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich abgesichert. Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes hat die kommunale Selbstverwaltung noch einmal deutlich an Gewicht gewonnen. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes (und nachfolgend die Verfassungsgeberinnen und Verfassungsgeber auf der Landesebene) haben die dezentrale Verwaltungsebene als Reaktion auf die zentralistische Politik des nationalsozialistischen Unrechtsregimes durch Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz (GG) gezielt gestärkt. Ergänzend hierzu wird die kommunale Selbstverwaltung auch auf der Landesebene abgesichert (in Nordrhein-Westfalen (NRW) durch Artikel 78 Landesverfassung (LVerf)). Diese dezentrale, auf die örtliche Gemeinschaft ausgerichtete Verwaltungsstruktur ermöglicht Entscheidungen nahe an den Bürgerinnen und Bürgern. Es gilt das Prinzip der Subsidia-

rität. Das, was man vor Ort entscheiden kann, soll auch dort und nicht auf höherer Ebene entschieden werden.

Aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger sind die Kommunen deshalb der zentrale Ort ihrer politischen Mitwirkung und Teilhabe. Hier können sie mitgestalten, die von ihnen gewählten Vertreterinnen und Vertreter unmittelbar erleben und ihnen ihre Anliegen und Vorstellungen direkt vortragen (zu den Möglichkeiten der direkten Beteiligung siehe unter E). Zurecht spricht das Bundesverfassungsgericht von der kommunalen Selbstverwaltung als „Keimzelle der Demokratie".

In diesem Sinne garantiert Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG *„den Gemeinden […] das Recht […], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln"*. Die Selbstverwaltung wird den Gemeinden also nicht schrankenlos gewährt, steht vielmehr unter einem Gesetzesvorbehalt, was nichts anderes heißt, als dass in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht eingegriffen werden darf, dies aber nur durch oder aufgrund eines Gesetzes.

Auch den Gemeindeverbänden wird – allerdings nur im Rahmen des ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereiches – *„das Recht der Selbstverwaltung"* garantiert (Artikel 28 Absatz 2 Satz 2 GG).

Das Grundgesetz verwendet also nicht den Begriff „Kommune", spricht in Artikel 28 Absatz 2 stattdessen von „*Gemeinden*" und „*Gemeindeverbänden*". Wenngleich Letztere im Vergleich zu den Gemeinden nur einen eingeschränkten verfassungsrechtlichen Schutz genießen, ist Gemeinden und Gemeindeverbänden gemeinsam, dass sie keine Untergliederungen der staatlichen Verwaltung sind, sondern eigenverantwortlich agierende und mit eigenen Zuständigkeiten ausgestattete Selbstverwaltungskörperschaften.

Grundgesetz und Landesverfassung sprechen allgemein von „*Gemeinden*", ohne nach deren Größe, Einwohnerzahl, Finanz- oder Verwaltungskraft zu unterscheiden. Eine Differenzierung nimmt allerdings der Landesgesetzgeber vor, indem er zwischen den Kategorien der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städ-

te und Gemeinden unterscheidet, wobei im kreisangehörigen Raum nach der Einwohnerzahl noch weitergehend zwischen Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten differenziert wird (§ 4 Gemeindeordnung NRW (GO)). Die Zuordnung zu einer jener Gemeindekategorien ist insbesondere für die Zuständigkeit für bestimmte Verwaltungsaufgaben maßgeblich. Dessen unbeschadet gilt, dass – solange nicht ausnahmsweise abweichend geregelt – die Vorschriften des Kommunalrechts, die die Gemeinden adressieren, auf kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden gleichermaßen anwendbar sind.

Zu den „*Gemeindeverbänden*“ im Sinne des Grundgesetzes zählen die Kreise, die sich aus mehreren kreisangehörigen Städten und Gemeinden zusammensetzen (§ 1 Absatz 2 Kreisordnung NRW (KrO)) und deren Gebiet aus der Gesamtheit jener Städte und Gemeinden besteht (§ 15 KrO). Den Kreisen, zu denen kommunalverfassungsrechtlich auch die Städteregion Aachen gehört, obliegt vor allem die Wahrnehmung überörtlicher, auf das Kreisgebiet bezogener Aufgaben.

Eine zweite gemeindeverbandliche Ebene im Sinne des Grundgesetzes bilden die Landschaftsverbände. Sie gewährleisten die Erledigung bestimmter, in der Landschaftsverbandsordnung (LVerbO) aufgeführter überörtlicher Selbstverwaltungsaufgaben, die über die Reichweite, Verwaltungskraft und fachliche Expertise der Kreise und kreisfreien Städte hinausgehen (siehe dazu unter H).

Andere vom Gesetzgeber als Gemeindeverbände bezeichnete Einrichtungen wie etwa die Zweckverbände nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (siehe dazu unter G) oder auch der Regionalverband Ruhr (siehe dazu unter H) zählen dagegen nicht zu den verfassungsrechtlich besonders geschützten Gemeindeverbänden.

Festzuhalten bleibt, dass es nicht „die“ Kommune gibt. Wenn von Kommunen im Sinne der verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungsgarantie gesprochen wird, sind damit in NRW Gemeinden und Gemeindeverbände und ganz konkret 22 kreisfreie Städte, die regionsangehörige Stadt Aachen (in Teilen einer kreisfreien Stadt gleichstehend), 31 Kreise (einschließlich der

Städteregion Aachen), 373 kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie zwei Landschaftsverbände gemeint. Bei aller Unterschiedlichkeit ist ihnen gemeinsam, dass sie Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts sind, die auf der Grundlage eigener demokratischer Legitimation eigene Aufgaben sowie solche Aufgaben erfüllen, die ihnen zur Wahrnehmung übertragen wurden.

Da es im Folgenden im Kern um die Kreise, die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden geht, sind mit dem Begriff „Kommune“ im Weiteren, soweit nicht anders aufgeführt, ausschließlich die vorgenannten Gebietskörperschaften gemeint.

B. Welche Bedeutung haben die Kommunen?

Ist erst einmal klar, wer mit dem Begriff „Kommune“ gemeint ist, stellt sich schnell die Frage, welche Bedeutung die Kommune überhaupt hat. Dies lässt sich zum Beispiel so beschreiben: Die Kommune ist die dem einzelnen Menschen nächste Einheit des Staates. Auf dieser Grundlage soll die Bedeutung der Kommune im Folgenden aus zwei verschiedenen Perspektiven betrachtet werden – derjenigen der/des Einzelnen und derjenigen des Staates.

Aus Sicht der/des Einzelnen ist die Kommune an erster Stelle ein Ort. Das Gebiet einer Gemeinde soll schon nach der Gemeindeordnung so bemessen sein, dass die örtliche Verbundenheit der Einwohnerinnen und Einwohner gewahrt und ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 15 GO). Dabei besteht ihr Gebiet aus einzelnen Grundstücken (§ 16 GO) und kann aus Gründen des öffentlichen Wohls verändert werden (§§ 17 ff. GO). Mit Blick auf das Gebiet eines Kreises, das, wie bereits ausgeführt, aus der Gesamtheit der zu ihm gehörenden Gemeinden besteht (§ 15 KrO) und beispielsweise durch Ein-/Ausgliederung von Gemeinden ebenfalls aus Gründen des öffentlichen Wohls verändert werden kann (§ 16 KrO), steht hingegen nur dessen Leistungsfähigkeit zur Erfüllung seiner Aufgaben im Fokus (§ 14 KrO).

Ist die/der Einzelne in der Kommune geboren, lebt sie/er schon seit Jahren auf ihrem Gebiet oder fühlt sie/er sich der Kommune ein-

fach besonders verbunden, verwendet die/der Einzelne oft stolz den Namen der Kommune (§ 13 Absatz 1 GO, § 12 KrO) und bezeichnet sich zum Beispiel als „Düsseldorfer“ oder „Borkenerin“. Neben ihrem Namen dürfen Kommunen aber auch andere Bezeichnungen führen, die auf der Geschichte oder auf ihrer Eigenart oder Bedeutung beruhen (§ 13 Absatz 3 GO, § 12 Absatz 2 KrO). Der einzelne Mensch wiederum wird im Rahmen des Kommunalrechts als Einwohnerin/Einwohner oder als Bürgerin/Bürger bezeichnet (§ 21 GO, § 20 KrO – wobei die Gemeinde- und Kreisordnung NRW ausschließlich das generische Maskulinum verwenden). Einwohnerin/Einwohner ist, wer in der Gemeinde/dem Kreis wohnt. Bürgerin/Bürger ist, wer zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt ist. Neben der Verwendung ihres Namens wird die Zugehörigkeit zu einer Kommune oft auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass bestimmte Zeichen verwendet werden. Denn die Kommunen führen Dienstsiegel sowie Wappen und Flaggen (§ 14 GO, § 13 KrO).

Neben dieser ortsbezogenen und oft emotionalen Bedeutung hat die Kommune im Alltag für ihre Einwohnerinnen und Einwohner aber auch ganz praktische Relevanz. Die Kommune ist Ziel des einen oder anderen „lästigen Gangs zum Amt“, wie im Falle der Beantragung eines Personalausweises, eines Führerscheins oder der Zulassung des neuen Autos. Aber auch freudige Anlässe, wie eine Eheschließung oder die Beurkundung der Geburt eines Kindes, bringen die Einwohnerinnen und Einwohner mit ihrer Kommune zusammen. An heißen Sommertagen lockt es zudem den einen oder die andere in das örtliche Schwimmbad, das als öffentliche Einrichtung von der Kommune betrieben wird (§ 8 GO, § 6 KrO).

Aus staatlicher Sicht sind die Gemeinden die Grundlage des demokratischen Staats- und des dezentralen Verwaltungsaufbaus (dazu bereits unter A), sie fördern das Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner in freier Selbstverwaltung und handeln zugleich in Verantwortung für die zukünftigen Generationen (§ 1 GO). Sie sind in ihrem Gebiet grundsätzlich ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung (Artikel 78 Absatz 2 LVerf, § 2 GO). Hinsichtlich der Kreise liegt der Fokus auf den kreisangehörigen Gemeinden und deren Einwohnerinnen und Einwohner (§ 1

KrO). Auch sie sind grundsätzlich ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung, allerdings bezogen auf die Wahrnehmung der auf ihr Gebiet begrenzten überörtlichen Angelegenheiten (Artikel 78 Absatz 2 LVerf, § 2 Absatz 1 KrO).

Gleichzeitig obliegen den Kommunen verschiedene Aufgaben, die sie im Sinne des Gesetzes erfüllen müssen oder dürfen (dazu unter C). Pflichtaufgaben können den Kommunen allerdings nur durch Gesetz übertragen werden (§ 3 Absatz 1 GO, § 2 Absatz 2 Satz 2 KrO), wobei ein Weisungsrecht vorgesehen werden kann (§ 3 Absatz 2 GO, § 2 Absatz 2 Satz 3 KrO, siehe dazu unter C.II).

C. Welche Aufgaben haben die Kommunen?

Die Aufgaben der Kommune sind vielfältig und können an dieser Stelle nur angerissen werden. Schon in der Landesverfassung heißt es beispielsweise, dass die Verwaltung in den Händen der Landesregierung, der Gemeinden und der Gemeindeverbände liegt (Artikel 3 Absatz 2 LVerf), Land und Gemeinden die Pflicht haben, Schulen zu errichten und zu fördern (Artikel 8 Absatz 3 Satz 1 LVerf) sowie Kultur, Kunst, Wissenschaft und Sport zu pflegen und fördern haben (Artikel 18 Absätze 1 und 3 LVerf). Darüber hinaus stehen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere unter dem Schutz auch der Kommunen (Artikel 29a LVerf).

Kommunalrechtlich lassen sich in NRW im Wesentlichen drei Aufgabenformen unterscheiden: Die Selbstverwaltungsaufgaben, unterteilt in freiwillige und pflichtige, (dazu C.I) sowie die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (dazu C.II). Von geringer praktischer Bedeutung und deshalb (an dieser Stelle) zu vernachlässigen ist die Kategorie der staatlichen Auftragsangelegenheiten, zumal die landesrechtliche Neuübertragung von Auftragsangelegenheiten auf die Kommunen nicht mehr zulässig ist (vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Auflage 2024, § 1 Rn. 69 ff.). Zur Organleihe wird auf die Ausführungen unter D.II.2 verwiesen.

I. Kommunale Selbstverwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung garantiert den Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Artikel 28 Absatz 2 GG). Ihnen obliegt das Recht zur Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe (Artikel 78 Absatz 1 Satz 1 LVerf). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind *„Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises […] nur solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können“* (BVerfGE 8, 122, 134). Gemeinhin werden mit der kommunalen Selbstverwaltung die sogenannten Gemeindehoheiten verbunden; dazu zählen vor allem die Planungshoheit der Kommune, ihre Personal- und Organisationshoheit, aber auch die Finanz- und Satzungshoheit (vgl. dazu im Einzelnen Burgi, Kommunalrecht, 7. Auflage 2024, § 6 Rn. 33 und Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Auflage 2024, § 1 Rn. 186 f.). Damit fällt es den Kommunen unter anderem zu, ihr Gemeindegebiet (baurechtlich) zu beplanen, ihre eigene Verwaltungsstruktur zu organisieren und mit Personal auszustatten, ihre Finanzen zu regeln und ihre Angelegenheiten durch Satzung zu regeln (§ 7 GO, § 5 KrO).

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist zwischen den Aufgaben zu unterscheiden, die die Kommunen wahrnehmen können (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben), und solchen, die sie erledigen müssen – wobei sie über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung im Rahmen des Gesetzes selbst entscheiden können – (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben).

Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben geht es um die Umsetzung von Bundes- oder Landesrecht. Bundesrecht wird grundsätzlich durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt; dann regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst (Artikel 84 GG). Das Land weist die Aufgaben oft den Kommunen zu. Eine unmittelbare Aufgabenübertragung

durch den Bund auf die Kommunen ist nicht zulässig (Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG). Dieses sogenannte „Durchgriffsverbot“ hat unter anderem finanzielle Relevanz. Im Zusammenspiel mit dem landesrechtlichen Konnexitätsprinzip soll sichergestellt werden, dass den Kommunen (jedenfalls theoretisch) eine ausreichende Finanzausstattung für die Aufgabenwahrnehmung zuteilwird. Getreu dem Motto „Wer bestellt, bezahlt.“ ist das Land – und eben nur das Land – verpflichtet, bei einer Aufgabenübertragung auf die Kommunen auch eine Regelung zum Ausgleich der finanziellen Belastungen zu regeln. So sieht schon die Landesverfassung vor, dass das Land die Kommunen durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten kann, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden (Artikel 78 Absatz 3 Satz 1 LVerf); eine einfachgesetzliche Regelung findet sich zudem in § 3 Absatz 4 GO, § 2 Absatz 4 KrO (zum Konnexitätsrecht siehe unter F.III).

Beispiel: Die Kinder- und Jugendhilfe

Eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen in NRW ist die Kinder- und Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch – Achtes Buch (SGB VIII). Auf der Grundlage des Rechts eines jeden jungen Menschen auf Förderung und Erziehung soll die Jugendhilfe die jungen Menschen unter anderem in ihrer Entwicklung fördern und ihnen ermöglichen, selbstbestimmt zu interagieren und gleichberechtigt teilhaben zu können (§ 1 Absätze 1 und 3 Nummern 1 und 2 SGB VIII). Gleichzeitig sollen die Erziehungsberechtigten unterstützt werden (§ 1 Absatz 3 Nummer 3 SGB VIII). Zudem soll die Jugendhilfe Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen (§ 1 Absatz 3 Nummer 4 SGB VIII, in NRW gilt seit April 2022 zudem das Landeskinderschutzgesetz NRW).

Die Leistungen der Jugendhilfe werden durch die Träger der freien und der öffentlichen Jugendhilfe erbracht. Die Leistungsverpflichtungen nach dem SGB VIII richten sich an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§ 3 Absatz 2 SGB VIII). Diese werden durch Landesrecht bestimmt (§ 69 Absatz 1 SGB VIII). Entsprechend den bun-

desgesetzlichen Regelungen (vgl. §§ 69, 85 SGB VIII) wird in NRW nach dem Ersten Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG, konkret § 1) unterschieden zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern. Die Aufgaben der überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind den Landschaftsverbänden übertragen (§ 8 AG-KJHG). Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Kreise, kreisfreien Städte (§ 1a Absatz 1 AG-KJHG) und – auf Antrag – Große kreisangehörige Städte, die hierzu bestimmt wurden (§ 2 AG-KJHG). Bis zur Änderung des AG-KJHG mit dem Gesetz zur Änderung nordrhein-westfälischer Ausführungsgesetze zum SGB VIII vom 10.06.2025 waren auch Mittlere kreisangehörige Städte antragsberechtigt. Dies wurde unter Verweis auf die steigenden Anforderungen der Kinder- und Jugendhilfe und die strukturellen, personellen und finanziellen Ressourcen großer Kommunen abgeschafft; Mittlere kreisangehörige Gemeinden, die bereits zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt wurden, können diesen Status jedoch behalten (Drs. 18/9770 Neudruck). Daher kann auf die „Verordnung über die Bestimmung Großer kreisangehöriger Städte und Mittlerer kreisangehöriger Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe“ verwiesen werden. Zugleich steht den kreisangehörigen Gemeinden nunmehr das ausdrückliche Recht zu, zu beantragen, dass ihre Bestimmung zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe widerrufen wird, wodurch – insbesondere eine Verständigung mit dem betroffenen Kreis vorausgesetzt – umgangssprachlich ausgedrückt, das Jugendamt zum Kreis zurückkehrt (§ 2 Absatz 3 AG-KJHG).

Damit ergibt sich in NRW eine im Bundesvergleich einmalige Jugendamtsstruktur bestehend aus 186 Jugendämtern. Davon sind 23 Jugendämter bei kreisfreien Städten (inklusive der regionsangehörigen Stadt Aachen), 27 bei Kreisen und 136 bei kreisangehörigen Gemeinden angesiedelt. Im Vergleich dazu gibt es bundesweit – je nach Zählweise – insgesamt 556 Jugendämter. Bayern als nach der Einwohnerzahl zweitgrößtes Bundesland hat „nur“ 96 Jugendämter. Im Gegensatz dazu weist das Saarland mit nur sechs Jugendämtern die – abgesehen von den Stadtstaaten – wenigsten Jugendämter auf.

Eine weitere – wenn auch nicht landesspezifische – Besonderheit ist es, dass die Struktur des öffentlichen Jugendhilfeträgers unmittelbar durch das Bundesrecht vorgegeben wird. Denn eigentlich ist die Einrichtung der Behörden Aufgabe der Länder, Artikel 84 Absatz 1 Satz 1, Artikel 85 Absatz 1 Satz 1 GG. Das SGB VIII sieht jedoch vor, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe jeweils ein Jugendamt einrichten, das aus der Verwaltung und einem Jugendhilfeausschuss besteht (§§ 69 Absatz 3, 70 Absatz 1 SGB VIII). Darüber hinaus trifft es sogar Regelungen zur Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses, die auf der Landesebene weiter konkretisiert werden (dazu unter D.I.1).

Die Aufgaben der Jugendhilfe sind für die jungen Menschen, ihre Familien und die Kommunen von großer Bedeutung. Beispielhaft soll auf drei Bereiche eingegangen werden:

1. Die Kindertagesbetreuung legt oft den Grundstein für die Bildungsbiografie des Kindes und ermöglicht zugleich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Kinder im Alter von einem Jahr bis zu drei Jahren haben seit 2013 einen Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege (§ 24 Absatz 2 SGB VIII). Für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt besteht ein Anspruch auf den Besuch beziehungsweise die Förderung in einer Tageseinrichtung bereits seit 1996 (§ 24 Absatz 3 SGB VIII). Mit dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) trifft das Land NRW umfassende Regelungen betreffend die Kindertagesbetreuung (in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege).
2. Den Jugendämtern obliegt der Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung (§ 8a SGB VIII). Demnach müssen sie, wenn ihnen gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen bekannt werden, das Gefährdungsrisiko einschätzen. Sofern zur Abwendung der Gefährdung eine Hilfe notwendig und geeignet ist, ist dies den Erziehungsberechtigten anzubieten und sind gegebenenfalls weitere Stellen einzubeziehen. Das Jugendamt ist unter engen Voraussetzungen sogar berechtigt und verpflichtet, das Kind oder den Jugendlichen in Obhut zu nehmen (§§ 8a Absatz 2 Satz 2, 42 SGB VIII).

3. Eine (vorläufige) Inobhutnahme hat auch zu erfolgen, wenn ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher unbegleitet nach Deutschland einreist (§ 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3, § 42a SGB VIII).

Im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung unterliegen die Kommunen der Aufsicht des Landes nach § 119 Absatz 1 GO (für Kreise in Verbindung mit § 57 Absatz 3 KrO). Danach erstreckt sich die Aufsicht darauf, dass die Kommunen im Einklang mit den Gesetzen verwaltet werden. Diese allgemeine Aufsicht oder auch Rechtsaufsicht umfasst damit ausschließlich die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns, die sie mit den Mitteln der §§ 121 ff. GO (für Kreise in Verbindung mit § 57 Absatz 3 KrO) umsetzen kann; eine Zweckmäßigkeitsprüfung erfolgt nicht. Im Einzelnen steht den Aufsichtsbehörden das Recht auf Unterrichtung zu, sie können darüber hinaus die Bürgermeisterin/den Bürgermeister beziehungsweise die Landrätin/den Landrat anweisen, Beschlüsse des Rates beziehungsweise des Kreistags und der Ausschüsse zu beanstanden und diese notfalls selbst aufheben sowie Anordnungen der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters beziehungsweise der Landrätin/des Landrats ihrerseits beim Rat beziehungsweise Kreistag beanstanden und auch notfalls aufheben. Darüber hinaus stehen den Aufsichtsbehörden ein Anordnungsrecht und das Recht zur Ersatzvornahme zu, wenn die Kommunen ihre Aufgaben nicht erfüllen. Schließlich hat das für Kommunales zuständige Ministerium das Recht, eine Beauftragte/einen Beauftragten zu bestellen, die/der die Aufgaben der Kommune wahrnimmt. Auch die Auflösung des Rats beziehungsweise Kreistags ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

II. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Den Kommunen können Aufgaben zudem als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden (§ 3 Absatz 2 GO, § 2 Absatz 2 Satz 3 KrO). Soweit die Kommunen ihre Aufgaben nach Weisung erfüllen, unterliegen sie der Sonderaufsicht nach den