

stimmter Aufgaben“<sup>64</sup>. Daraus resultieren die auch in den USA verbreiteten „Klagen über die Vergesellschaftung des Staates und über die Verstaatlichung der Gesellschaft“, je nach dem, ob der Staat als Agent des Kapitals oder sein Vordringen als Gefährdung der Freiheit des einzelnen hingestellt wird<sup>65</sup>.

Zweifellos hat sich der Staat im Zuge der Industrialisierung, mit der Bevölkerungsvermehrung, der Veränderung der Wohnverhältnisse und der Raumnutzung zunehmend vom „Ordnen auf's Leisten“ verlegt. Sein gesellschaftliches Steuerungspotential hat sich erhöht. Der Staat war jedoch immer auch ein Teil der Gesellschaft und entwickelte sich mit ihr: Leistungsverwaltung heißt vor allem Daseinsvorsorge und Fürsorge. Dies bedeutet immer auch Ausgleich marktverursachter Schäden. Repressive Maßnahmen scheinen in den letzten Jahren allerdings wieder bedeutsamer geworden zu sein. Dort, wo Selbstregulierung und Selbstkontrolle fehlen, dienen Umweltschutz, Datenschutz und Denkmalschutz letztendlich dem Ausgleich negativer Entwicklungen.

Eine ökonomische Betrachtungsweise des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft führt zwangsläufig auch zu einer Vernachlässigung altruistischer Haltungen gegenüber der Gemeinschaft. Gemeinsame Interessen werden vor allem von Verbraucher- und Umweltschutzverbänden artikuliert. Der Anreiz dazu geht weniger von einem öffentlichen Gut als vielmehr vom Interesse an der Abwehr einer sonst zu erwartenden öffentlichen Gefahr aus<sup>66</sup>. *Gretschmann*<sup>67</sup> empfiehlt zur Lösung staatswirtschaftlicher Steuerungsprobleme den Ausbau der gemeinwirtschaftlichen Selbstorganisation öffentlicher Ausgaben als Alternative zur Marktsteuerung und zum Einsatz bürokratischer Lenkungsmechanismen. Er begreift Solidarität als intragemeinschaftliches oder gesellschaftliches Steuerungsmedium: „Der Markt funktioniert ökonomisch incentiv, der Staat reguliert instrumentell und der autonome Sektor (gemeinnützige und öffentliche Unternehmen) solidarisch integrativ“<sup>68</sup>.

Der Skandal um die „Neue Heimat“ lag zum Zeitpunkt dieser Aussage noch in weiter Ferne. Einzuwenden ist ferner, daß öffentliche Unternehmen das Mandat der Bürgernähe und Konsumentenorientierung meist durch intermediäre Ziele der betrieblichen Kosteneffizienz, der Paragraphentreue und der institutionellen Kontinuität ersetzen<sup>69</sup>. Die Privatisierungsdebatte läuft dabei ins Leere: Je nachdem, ob öffentliche Aufgaben vom ökonomischen, vom staatsrechtlichen oder vom politikwissenschaftlichen Standpunkt aus betrachtet werden, variiert ihr Umfang. Das „ob“ öffentlicher Aufgaben ist dabei vom „wie“ der Aufgabenerfüllung nicht zu trennen<sup>70</sup>.

Freilich ist strittig, ob die Vermehrung der Rechtsnormen und der Staatsaufgaben einer Ausweitung der staatlichen Aktivität entspricht<sup>71</sup>. Ebenso gut könnte sich nicht der Aufgabenumfang, wohl aber die Intensität der Aufgabenerfüllung vermehrt haben. Steuerungsaktivitäten wirken nämlich oft nur einschränkend. Der Staat muß also prinzipiell dort, wo er sich am Geschehen beteiligt, mehr Aktivität entfalten als dort, wo er vorwiegend nur Rahmenbedingungen mit Ge- und Verboten setzt<sup>72</sup>. Daß sich im Fall einer direkten staatlichen Beteiligung Vollzugsdefizite ergeben, versteht sich fast von selbst. Machtgewinne erfährt der Finanzminister, nicht das Parlament. Er steuert die Haushaltsbewirtschaftung, erwirtschaftet globale Minderausgaben und überwacht die Übertragbarkeit der Mittel<sup>73</sup>. Den mit der Beratung von Änderungsgesetzen befaßten Parlamenten geht der Überblick verloren. Was sich herausgebildet, ist die von *Lindblom* diagnostizierte Strategie des

„muddling through“, des Durchwurstelns. Diese Politik manifestiert sich selten in „großen Entscheidungen“, sie steuert vielmehr über Detailregelungen, „wobei seitens der Verwaltung in ihren Entscheidungen die vorhandenen Regeln nicht nur eingehalten, sondern vielfach auch recht frei interpretiert werden müssen“<sup>74</sup>.

<sup>64</sup> *Th. Ellwein*, Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer? Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in historischer Perspektive, in: *Der Bürger im Staat* 1981, S. 239–243.

<sup>65</sup> Ebd., S. 239f.

<sup>66</sup> *H. U. Brinckmann*, Public Interest Groups im politischen System der USA, Organisierbarkeit und Einflußtechniken, Opladen 1984, S. 62.

<sup>67</sup> *K. Gretschmann*, Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft, Berlin 1981 (= Schriften zum Genossenschaftswesen und zur öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von W. W. Engelhardt und Th. Thiemeyer, Bd. 4).

<sup>68</sup> Ebd., S. 242.

<sup>69</sup> *U. Hoppe*, Öffentliche Unternehmen und private Endverbraucher. Bochum 1981.

<sup>70</sup> *S. Morscher/Chr. Smekal*, Kommunale Unternehmen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag, Wien 1982 (= Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, hrsg. von der Bundeswirtschaftskammer, Heft 4).

<sup>71</sup> Vgl. zu dieser Auffassung insb. *H. H. von Arnim*, Staatslehre in der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 471 ff.

<sup>72</sup> *Th. Ellwein*, Staatliche Steuerung in der parlamentarischen Demokratie, DÖV 1984, S. 748–754 (749).

<sup>73</sup> Ebd., S. 752.

<sup>74</sup> Ebd.

*Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Münster*

## **Jugendwohlfahrtsausschuß oder Bezirksvertretung? – Jugendhilfe im Kompetenzkonflikt\***

### **I. Einführung**

Die öffentliche Jugendhilfe steht im Brennpunkt kommunaler und staatlicher Interessen und hat vor allem etwa durch die Errichtung und Unterhaltung von Jugend- und Freizeitheimen, Kindergärten und Kindertagesstätten eine herausragende Bedeutung für die Kinder und Jugendlichen sowie die Familien in unseren Städten und Gemeinden. Jugendhilfe ist zugleich ein wichtiges Betätigungsfeld der kommunalen Politik und der örtlichen gesellschaftlichen Gruppen. Hier kann es besonders im Zeichen knapper werdender gemeindlicher Finanzmittel zu Kompetenzkonflikten zwischen dem Rat als kommunaler Vertretungskörperschaft und dem Jugendwohlfahrtsausschuß als Beschlusorgan des Jugendamtes kommen. Eine zusätzliche Komponente gewinnt dieser Konflikt durch die Einrichtungen der Bezirksvertretungen, die den durch die kommunale Gebietsreform aufgetretenen Integrationsdefiziten entgegenwirken sollen. Durch eine Änderung von § 13 b GO NW ist den Bezirksvertretungen die Entscheidung „unter Beachtung der Belange der gesamten Stadt und

Anmerkung der Schriftleitung: Vgl. auch VG Minden, Urt. v. 13. 4. 1988 – 10 K 918/87 – Verwaltungsrundschau 1989, S. 249 (in diesem Heft).

im Rahmen der vom Rat erlassenen allgemeinen Richtlinien“ auch hinsichtlich der Unterhaltung und Ausstattung der im Stadtbezirk gelegenen „sozialen und kulturellen Einrichtungen“ übertragen worden, „deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht.“ Nach § 13 b II GO kann der Rat die in § 13 b I GO aufgezählten Aufgaben der Bezirksvertretungen im einzelnen abgrenzen. Hiervon haben die Räte in den Großstädten durch entsprechende Bestimmungen in den Hauptsatzungen vielfach Gebrauch gemacht. Die hierdurch den Bezirksvertretungen eingeräumten Entscheidungsbefugnisse treten in ein Spannungsverhältnis zu den Beschlußkompetenzen des Jugendwohlfahrtsausschusses, der nach § 15 S. 2 JWG „im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefaßten Beschlüsse“ über die Angelegenheiten der Jugendhilfe beschließt. Jugendwohlfahrtsausschuß oder Bezirksvertretung – wer ist zuständig? ist daher im Bereich der Jugendhilfe die Frage.

## II. Zulässige Klagearten

Die gerichtliche Klärung des beschriebenen Kompetenzkonflikts steht allerdings vor der verfahrensrechtlichen Schwierigkeit, daß es in der Sache um abstrakte Rechtsfragen geht, die nur eingeschränkt einer unmittelbaren gerichtlichen Streitentscheidung zugänglich sind. Sieht sich der Jugendwohlfahrtsausschuß durch einen Beschluß der Bezirksvertretung in einem konkreten Einzelfall in seinen Beschlußrechten beeinträchtigt, so kann der Beschluß in einem von der Rechtsprechung entwickelten Kommunalverfassungsstreitverfahren<sup>1</sup> der gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden. Demgegenüber kann eine vom Rat erlassene Hauptsatzung, in der die Kompetenzen zwischen Bezirksvertretung und Jugendwohlfahrtsausschuß geregelt werden, nicht unmittelbar Gegenstand eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens sein. Hier kommt allerdings eine Feststellungsklage nach § 43 VwGO mit dem Ziel in Betracht, das Bestehen eines Rechtsverhältnisses hinsichtlich der Kompetenzen zwischen Jugendwohlfahrtsausschuß und Bezirksvertretung gerichtlich klären zu lassen.

Es handelt sich dabei nicht um die Umgehung einer gegen landesrechtliche Normen in NW grundsätzlich unzulässigen Normenkontrolle, da nicht die jeweilige Hauptsatzung, sondern die zwischen Rat, Bezirksvertretung und Jugendwohlfahrtsausschuß bestehenden Kompetenzaufteilung Gegenstand des Rechtsstreits ist. An der Feststellung seiner Beschlußkompetenzen hat der Jugendwohlfahrtsausschuß, der kraft sondergesetzlicher Regelung in § 13 JWG, §§ 1–7 AG-JWG NW Gemeindeorgan ist<sup>2</sup>, in solchen Fällen ein berechtigtes Interesse, wenn die ihm zukommenden Beschlußkompetenzen von anderen Gemeindeorganen bestritten werden.

Neben der besonderen Organstellung des Jugendwohlfahrtsausschusses (§ 13 II 2 JWG), der ihn schon nach seiner Rechtsnatur aus der Reihe der übrigen Fachausschüsse der Gemeinde heraushebt, hat der Jugendwohlfahrtsausschuß aufgrund von § 15 S. 2 JWG ein Beschlußrecht in Angelegenheiten der Jugendhilfe. Zu den Angelegenheiten der Jugendhilfe, die nach § 2 II 2 JWG alle behördlichen Maßnahmen zur Förderung der Jugendwohlfahrt umfassen, gehört nach § 5 I 1 JWG die Aufgabe, die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen und zu

fördern und gegebenenfalls zu schaffen<sup>3</sup>. Zu diesen Einrichtungen nach § 5 I JWG gehören Jugend- und Freizeitheime, Kindergärten und Kindertagesstätten, über deren Unterhaltung und Ausstattung der Kompetenzkonflikt zwischen Jugendwohlfahrtsausschuß und Bezirksvertretung besteht. Das Rechtsschutzinteresse scheidet auch nicht an § 13 b III GO, wonach bei Streitigkeiten zwischen Bezirksvertretung und den Ausschüssen über Zuständigkeiten im Einzelfall der Hauptausschuß entscheidet. Da es um die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen Jugendwohlfahrtsausschuß und Rat in den Fragen der Jugendhilfe geht, betrifft der Rechtsstreit nicht nur einen Einzelfall, sondern ein allgemeines, generelles Rechtsverhältnis. Vor allem aber kann die Streitentscheidungsbefugnis des Hauptausschusses nach § 13 b III GO keine Anwendung finden, wenn der Rechtsstreit – wie hier – sich gegen den Rat richtet. In solchen Fällen kann dem Hauptausschuß kein Schlichtungsrecht zwischen Rat, Bezirksvertretung und Jugendwohlfahrtsausschuß zukommen. Eine analoge Anwendung des § 13 b III GO auch auf Kompetenzstreitigkeiten, an denen der Rat beteiligt ist, muß daher ausscheiden.

## III. Materielle Kompetenzabgrenzung

In der Sache selbst können die Kompetenzen zwischen Jugendwohlfahrtsausschuß und Bezirksvertretung nur unter Berücksichtigung der bundesgesetzlichen Regelungen im Bereich der Jugendhilfe in §§ 5, 15 JWG und den kommunalrechtlichen Vorschriften zu den Beschlußkompetenzen der Bezirksvertretung abgegrenzt werden. Entscheidet die Bezirksvertretung nach § 13 b GO NW über die sozialen und kulturellen Einrichtungen, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgehen, so stellt sich die Frage, ob die Einräumung einer Beschlußkompetenz für die Bezirksvertretung in diesen Bereichen, die etwa bei Jugend- und Freizeitheimen, Kindergärten und Kindertagesstätten zugleich Angelegenheiten der Jugendhilfe sind, gegen die Vorschriften des JWG, insbesondere das Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses in Angelegenheiten der Jugendhilfe gemäß § 15 S. 2 JWG verstößt.

### 1. Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses gemäß § 15 S. 2 JWG

Nach dieser Vorschrift beschließt der Jugendwohlfahrtsausschuß im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefaßten Beschlüsse über die Angelegenheiten der Jugendhilfe. Nach § 2 II JWG umfaßt die öffentliche Jugendhilfe alle behördlichen Maßnahmen zur Förderung der Jugendwohlfahrt (Jugendpflege und Jugendfürsorge). Es

<sup>1</sup> Vgl. zum Kommunalverfassungsstreit *Wilderich Fehrmann*, DöV 1983, 311; *Hans-Uwe Erichsen*, in: Festschrift für Christian-Friedrich Menger, 1985, 211; *Werner Hoppe*, Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, 1970, 188; vgl. auch VG Minden, Urt. v. 28. 1. 1987 – 10 K 1820/86 – und v. 17. 4. 1985 – 10 K 1431/84.

<sup>2</sup> *Rauball/Pappermann/Roters*, Gemeindeordnung NW, Kommentar, 3. Aufl. München 1981, § 27 Rdn. 11

<sup>3</sup> Vgl. *Johannes Münder*, Frankfurter Kommentar zum Gesetz für Jugendwohlfahrt, 3. Aufl. Weinheim/Basel 1985, § 5 Rdn. 2.2.1; *Karl Wilhelm Jansl Günther Happe*, Jugendwohlfahrtsgesetz, Kommentar, Köln 1963, § 5 Rdn. 1 B; *Hermann Riedel*, Jugendwohlfahrtsgesetz, Kommentar, 4. Aufl. Berlin 1965, Rdn. 3 zu § 5 JWG; *Gerhard Potrykus*, Jugendwohlfahrtsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. München 1972, § 5 Anm. 1.

stellt sich die Frage, ob diese durch das JWG dem Jugendwohlfahrtsausschuß bundesrechtlich eingeräumten Kompetenzen durch das Beschlußrecht der Bezirksvertretung ausreichend gewahrt werden.

Für die vorgenannten behördlichen Maßnahmen, zu denen nach § 5 I JWG die Aufgabe gehört, die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen und zu fördern und gegebenenfalls zu schaffen, sind auf örtlicher Ebene die Jugendämter (Jugendwohlfahrtsausschuß und Verwaltung des Jugendamtes, § 13 II, III JWG) zuständig, soweit nicht aufgrund sondergesetzlicher Regelung eine anderweitige Zuständigkeit – wie etwa die der Schulen – gegeben ist. Zu den Einrichtungen nach § 5 I JWG gehören auch Jugend- und Freizeitheime, Kindergärten und Kindertagesstätten, die vom Jugendamt nicht nur anzuregen und zu fördern, sondern auch gegebenenfalls zu schaffen sind. Auch auf diese Einrichtungen bezieht sich das Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses in § 15 S. 2 JWG, das „im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefaßten Beschlüsse“ ausgeübt werden kann. Das Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses wird danach sachlich-rechtlich durch den Aufgabenkatalog in §§ 4, 5 und 6 JWG umschrieben<sup>4</sup>.

Formell ist dieses Beschlußrecht in dreifacher Hinsicht – allerdings nur relativ – beschränkt (vgl. § 15 S. 2 JWG) und zwar durch

- die Mittelbereitstellung der Vertretungskörperschaft,
- die von der Vertretungskörperschaft erlassene Satzung und
- die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft in den Angelegenheiten der Jugendhilfe.

Nach dieser Schrankentrias in § 15 S. 2 JWG legt die Vertretungskörperschaft als oberstes Organ der Gemeindeverwaltung die Grenze der Entscheidungszuständigkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses fest. Die Beschränkung ist jedoch nicht absolut, sondern in dem Sinne relativ, daß der Kernbereich eigenverantwortlicher Entscheidungszuständigkeiten des Jugendwohlfahrtsausschusses zu beachten ist. Hätte die Vertretungskörperschaft die Möglichkeit, über die Mittelbereitstellung, Satzung oder Beschlüsse in den Angelegenheiten der Jugendhilfe den Kompetenzrahmen beliebig einzuschränken, so liefe die durch Bundesgesetz bestimmte Aufgabenfestlegung leer. Die Befugnisse der Vertretungskörperschaft zur inhaltlichen Einflußnahme auf den Kompetenzbereich der Jugendwohlfahrtsausschüsse müssen daher auf den bundesgesetzlich angeordneten Aufgabenbereich der Jugendwohlfahrtsausschüsse Rücksicht nehmen und dürfen nicht dazu führen, daß der Kernbestand der Aufgaben des Jugendwohlfahrtsausschusses durch Entscheidungen der Vertretungskörperschaft praktisch wieder genommen wird. In der Abwägung zwischen dem bundesgesetzlich gewollten Kompetenzbereich der Jugendwohlfahrtsausschüsse und den Regelungsmöglichkeiten der Vertretungskörperschaft muß daher der Gesichtspunkt die Oberhand gewinnen, daß die bundesrechtliche Aufgabenzuweisungen im Zweifel gegenüber Einschränkungsmöglichkeiten durch die Vertretungskörperschaft den Vorrang behält. Anderenfalls liefe § 15 I 2 JWG bei entsprechenden Einschränkungen durch die Vertretungskörperschaft leer – eine Konsequenz, die vom Bundesgesetzgeber nicht gewollt worden ist. Der bundesrechtliche Grundsatz vom Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem Landesrecht

schränkt daher die Gestaltungsmöglichkeiten der Vertretungskörperschaft erheblich ein: Der eigenverantwortliche Kompetenzbereich des Jugendwohlfahrtsausschusses muß bei Regelungen der Vertretungskörperschaft gewahrt und respektiert werden<sup>5</sup>.

Es spricht viel dafür, für die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Jugendwohlfahrtsausschuß und Bezirksvertretung die Grundsätze heranzuziehen, die für die Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern nach Art. 75 GG entwickelt worden sind. Rahmenkompetenz bedeutet dabei, daß zwar einerseits die Befugnis besteht, rechtliche Grenzen zu setzen, sozusagen einen Rahmen vorzugeben. Für die Ausfüllung dieses Rahmens mit autonomen Regelungsmöglichkeiten von substantiellem Gewicht muß jedoch zugleich noch ausreichender Raum gelassen werden. Rahmenvorschriften müssen ausfüllungsbedürftig und ausfüllungsfähig sein. Ebenso wie die Rahmenkompetenz des Bundes den autonomen Regelungs- und Gestaltungsbereich des Landesgesetzgebers wahren muß, so stößt auch die kommunale Vertretungskörperschaft an die Grenzen ihrer rahmensetzenden Regelungsmöglichkeiten, wenn sie in den Kernbereich der Aufgabenerledigung des Jugendwohlfahrtsausschusses eindringt<sup>6</sup>. Für diese Rücksichtnahmepflichten der kommunalen Vertretungskörperschaft spricht auch, daß sie kein unbeschränktes Rückholrecht gegenüber der Aufgabenerledigung durch den Jugendwohlfahrtsausschuß hat. In NW ist das Widerspruchs-, Beanstandungs- und Aufhebungsrecht abschließend in § 7 AG JWG NW<sup>7</sup> geregelt. Danach kann ein Widerspruchsrecht nur vom Vorsitzenden der kommunalen Vertretungskörperschaft oder dem Vorsitzenden des Jugendwohlfahrtsausschusses ausgeübt werden, wenn er durch einen Ausschlußbeschuß das Wohl der Gemeinde oder des Kreises gefährdet sieht. Ein Beanstandungsrecht besteht nur bei Rechtswidrigkeit eines Beschlusses des Jugendwohlfahrtsausschusses. Auch das kommunalaufsichtliche Beanstandungsverfahren greift nur bei Rechtswidrigkeit von Ausschlußbeschlüssen ein. Ein allgemeines Rückholrecht der kommunalen Vertretungskörperschaft besteht also nach § 7 AG JWG NW nicht. Beschlüsse des Jugendwohlfahrtsausschusses, die den Rahmen der zulässigen Vorgaben der Vertretungskörperschaft einhalten, sind vielmehr von ihr zu respektieren.

<sup>4</sup> Hinzu treten die besonderen Befugnisse des JWA nach §§ 16 II, 18 und 35 I JWG, vgl. *Gerhard Potrykus*, JWG, S. 126.

<sup>5</sup> Vgl. zum Abwägungsproblem im Rahmen der Kompetenzzuweisungen bei Maßnahmen der Funktionalreform *Bernhard Stürer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 295, 301, 333.

<sup>6</sup> Vgl. dazu ausführlich und überzeugend *Ulrich Preis*, Rechtsprobleme bei Eingriffen in die Finanzgrundlagen der Jugendhilfe, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag von Jugendringen in NW, Düsseldorf 1988, S. 70 ff.

<sup>7</sup> § 7 I AG JWG NW: „Ist der Vorsitzende der Vertretungskörperschaft oder der Vorsitzende des Jugendwohlfahrtsausschusses der Auffassung, daß ein Beschluß des Ausschusses das Wohl der Gemeinde oder des Kreises gefährdet, so kann er dem Beschluß widersprechen. § 39 I GO und § 31 I KreisO gelten entsprechend. Verbleibt der Jugendwohlfahrtsausschuß bei seinem Beschluß, so hat die Vertretungskörperschaft über die Angelegenheiten zu beschließen.“

§ 7 II AG JWG NW: „Verletzt ein Beschluß des Jugendwohlfahrtsausschusses das geltende Recht, so hat der Hauptverwaltungsbeamte den Beschluß zu beanstanden; verbleibt der Jugendwohlfahrtsausschuß bei seinem Beschluß, so hat die Vertretungskörperschaft über die Angelegenheit zu beschließen. § 39 II und III GO und § 31 II und III KreisO finden entsprechende Anwendung.“

§ 7 III AG JWG NW: „Für das Beanstandungs- und Aufhebungsrecht der Aufsichtsbehörde gilt § 108 GO und § 46 III KreisO entsprechend.“ Vgl. dazu *Ulrich Preis*, Rechtsprobleme bei Eingriffen in die Finanzgrundlagen der Jugendhilfe, 1988, S. 71 ff.

Lösungsansätze zur Abgrenzung der verschiedenen Entscheidungssphären von Jugendwohlfahrtsausschuß und kommunaler Vertretungskörperschaft lassen sich dabei nur unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze des Gemeinwohlvorbehaltes, des Abwägungsgebotes und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gewinnen, aus denen wiederum zahlreiche Einzelmaßstäbe abgeleitet werden können<sup>8</sup>. Dabei ist zu fragen, ob die Regelung der Vertretungskörperschaft den Kernbereich der Aufgaben des Jugendwohlfahrtsausschusses betrifft, welche Auswirkungen sie für sein Selbstverständnis hat und welche Eingriffsintensität die Regelungen auszeichnet. Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund sind die einzelnen Einschränkungsmöglichkeiten zu beurteilen, die der Vertretungskörperschaft – und zwar nur dieser – zur Begrenzung des Kompetenzrahmens des Jugendwohlfahrtsausschusses eingeräumt worden sind. Immer hat die Vertretungskörperschaft dabei den bundesrechtlich dem Jugendwohlfahrtsausschuß zugeordneten Aufgabenbereich zu respektieren, zu wahren und die eigenständigen Entscheidungsbefugnisse zu fördern.

## 2. Mittelbereitstellung der Vertretungskörperschaft

Aufgrund der Gemeindeverfassung steht der Vertretungskörperschaft das Recht zu, über den Haushalt des Jugendamtes zu beschließen. Angesichts der oft schwierigen Finanzlage in vielen Gemeinden nimmt die Vertretungskörperschaft durch die Mittelzuweisung entscheidenden Einfluß auf die Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes und steckt damit zugleich den Rahmen des Beschlußrechtes des Jugendwohlfahrtsausschusses ab. Aus dem Gebot der Wahrung des eigenverantwortlichen Entscheidungsraums des Jugendwohlfahrtsausschusses folgt dabei zugleich, daß die Vertretungskörperschaft die zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Mittel bereitzustellen hat. Insoweit ist die Regelungsbefugnis der Vertretungskörperschaft mit der des Landes vergleichbar, das einerseits in den Gemeindefinanzierungsgesetzen den Rahmen der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel maßgeblich bestimmt, zugleich aber den eigenverantwortlichen Gestaltungsraum der kommunalen Selbstverwaltung durch ausreichende Finanzmittel zu wahren hat<sup>9</sup>. Über die meist bis ins einzelne gehende Gliederung des Haushaltsplans darf der Jugendwohlfahrtsausschuß daher nicht nur noch über die Unterverteilung der für einen bestimmten Zweck von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel beschließen. Diese hat vielmehr die eigenständigen Aufgaben des Jugendwohlfahrtsausschusses zu wahren<sup>10</sup>. Bereits hierdurch sind die Möglichkeiten der Vertretungskörperschaft, gem. § 15 S. 2 JWG auf den Kompetenzbereich des Jugendwohlfahrtsausschusses Einfluß zu nehmen, begrenzt.

## 3. Satzung der Vertretungskörperschaft

Eine weitere relative Einschränkung des Beschlußrechtes des Jugendwohlfahrtsausschusses ist durch die von der Vertretungskörperschaft erlassene Satzung gegeben. Der Erlaß der Satzung durch die Vertretungskörperschaft ist eine Konsequenz der Integration der Jugendämter in die kommunale Organisationsstruktur<sup>11</sup>. Gemeint ist damit eine Satzung, in der allgemeine Grundsätze für die Arbeit des Jugendwohlfahrtsausschusses enthalten sind, nicht Regelungen der Hauptsatzung, in der die Entscheidungsbefugnisse des Jugendwohlfahrtsausschusses beschränkt werden. Vor allem

gilt auch hier der mit bundesrechtlichen Regelungen untrennbar verbundene Grundsatz, daß die Vertretungskörperschaft das Entscheidungsrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses zu respektieren hat. Die Regelungen der Vertretungskörperschaft sind daher jeweils daraufhin zu befragen, ob sie vor diesem Hintergrund eine entsprechende Legitimation haben und sich gegenüber den Kompetenzen des Jugendwohlfahrtsausschusses rechtfertigen. Ein unbegrenztes Satzungsrecht würde auch hier dem Sinn der bundesrechtlichen Kompetenzzuweisung an die Jugendwohlfahrtsausschüsse widersprechen<sup>12</sup>.

## 4. Beschlüsse der Vertretungskörperschaft in Angelegenheiten der Jugendhilfe

Schließlich kann auf der Grundlage des § 15 S. 2 JWG die Vertretungskörperschaft als oberstes Organ der Gemeindeverwaltung durch von ihr gefaßte Beschlüsse den Umfang des Beschlußrechtes des JWA festlegen<sup>13</sup>. Auch diese Festlegungen müssen Sinn und Zweck des Jugendwohlfahrtsgesetzes entsprechen. Auf der einen Seite ist dabei die Einheit der Kommunalverwaltung zu beachten. Auf der anderen Seite darf nach Sinn und Zweck des Jugendwohlfahrtsgesetzes dem Jugendwohlfahrtsausschuß keine untergeordnete Beschlußfunktion zukommen<sup>14</sup>. Die Frage der Grenzziehung zwischen Beschluß- und Entscheidungskompetenz im Bereich der Jugendhilfe von Jugendwohlfahrtsausschuß einerseits und Vertretungskörperschaft andererseits wird seit Schaffung der Bezirksvertretungen vielerorts kontrovers diskutiert. So war bereits im Zusammenhang mit der Frage der Errichtung und Aufgabenstellung der Bezirksvertretungen in den Kommunen die Kompetenz der Bezirksvertretungen Gegenstand einer Kleinen Anfrage im Landtag, die der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales namens der Landesregierung am 25. 5. 1976 dahingehend beantwortet hat, daß die ortsnahe Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe sich nur im Rahmen der Bestimmungen des JWG vollziehen könne<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Vgl. dazu im einzelnen Bernhard Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 287 ff.

<sup>9</sup> VerfGH NW, Urt. v. 15. 2. 1985 – VerfGH 17/83 – StuGR 1985, 289 (Auftragskostenpauschale); Urt. v. 19. 7. 1985 – VerfGH 11/84 – StuGR 1985, S. 293 (Aufstockung II); Bernhard Stüer, Die Gemeindefinanzierungsurteile des VerfGH NW, StuGR 1985, S. 276 m. w. Nachw.

<sup>10</sup> Die Vertretungskörperschaft ist nicht berechtigt, das Mittelverteilungsrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses durch Unterverteilung der bewilligten Gelder bis ins einzelne gegenstandslos zu machen, Gerhard Potrykus, JWA, S. 126 unter Hinweis auf Happe, RdJ 1964, S. 9 ff.; Potrykus, JWA, S. 60.

<sup>11</sup> Amtliche Begr. BT-Drs. Nr. 3641 S. 7; Gerhard Potrykus, JWG, S. 127.

<sup>12</sup> Vgl. dazu auch Gerhard Potrykus, JWG, S. 127; Ulrich Preis, Rechtsprobleme bei Eingriffen in die Finanzgrundlagen der Jugendhilfe, 1988, S. 71 ff.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Karl-Wilhelm Jans/Günter Happe, Jugendwohlfahrtsgesetz, Kommentar, Köln 1963, S. 155; Gerhard Potrykus, JWG, S. 126.

<sup>14</sup> Vgl. Karl-Wilhelm Jans/Günter Happe, JWG, S. 155.

<sup>15</sup> In der Antwort der Landesregierung wird u. a. folgendes ausgeführt: „Die Landesregierung ist der Auffassung, daß die ortsnahe Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe sich nur im Rahmen der Bestimmungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes vollziehen kann. Das bedeutet – sofern nicht in einer Gemeinde mehrere selbständige Jugendämter errichtet werden sollen (§ 12 II S. 2 JWG) –, daß die örtlichen Verwaltungsstellen für die Jugendhilfeangelegenheiten organisatorisch Außenstellen des Jugendamtes sein müssen, die voll der Fachaufsicht und Weisungsbefugnis des Leiters der Verwaltung oder des in seinem Auftrag handelnden Leiters der Verwaltung des Jugendamtes unterstehen (§ 16 I 1 JWG), und die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben der Jugendhilfe voll dem Beschluß- und Anhängungsrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses (§ 15 JWG) unterliegen.“

Bereits aus dieser sich am Gesetzeszweck des JWG orientierenden Stellungnahme der Landesregierung im Jahre 1976 wird deutlich, daß eine ausschließliche Zuständigkeit von Jugendamt und Jugendwohlfahrtsausschuß aufgrund des JWG besteht, soweit es sich um Angelegenheiten der Jugendhilfe handelt. Die Beschlußkompetenz des Jugendwohlfahrtsausschusses, die sich auf die sachlich-rechtlich vom Jugendamt wahrzunehmenden Aufgaben i. S. d. §§ 4, 5 und 6 JWG bezieht, darf daher nur dann eingeschränkt werden, wenn eine Beschränkung aus dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Kommunalverwaltung unerlässlich ist und andererseits das Beschlußrecht des JWA damit nicht eine völlig untergeordnete Bedeutung bekommt. Da das Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses nach § 15 S. 2 JWG bereits inhaltlich eine nach Art und Umfang nicht unerhebliche Eingrenzung durch die Mittelzuweisung der Vertretungskörperschaft erfährt, sind weitere Einschränkungen durch von ihr gefaßte Beschlüsse nur dann mit dem Sinn und Zweck des JWG vereinbar, wenn etwa der äußere Rahmen für die Aufgabenwahrnehmung abgesteckt wird oder eine Grobstruktur für die Mittelverteilung erfolgt. Keinesfalls darf damit ein Aufgabenzug oder eine Einschränkung des Kernbereichs der Aufgaben des Jugendwohlfahrtsausschusses verbunden sein.

Beschlüsse der Vertretungskörperschaft, die das Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses gemäß § 15 S. 2 JWG in zulässiger Weise eingrenzen, können sich danach etwa auf die Aufstellung von allgemeinen Richtlinien und Grundsätzen für die Erfüllung und Förderung der dem Jugendamt obliegenden Aufgaben beziehen. Zu denken ist dabei etwa an allgemeine Richtlinien für die Pflegekinderaufsicht, Grundsätze für die Auswahl der Pflegestellen, Entwurf von Mustern für Pflegeverträge und Dauerpflegeverträge, Herausgabe von Richtlinien für Ausübung der Amtsvormundschaft und Amtspflegschaft, die Anpassung der einschlägigen Richtlinien des Landesjugendamtes an die örtlichen Verhältnisse und ähnliche, den äußeren Handlungsrahmen abstekende allgemeine Regelungen<sup>16</sup>. Der Entzug der dem Jugendwohlfahrtsausschuß gemäß §§ 5 I und § 15 S. 2 JWG originär zustehenden Beschlußkompetenz, über Unterhaltung und Ausstattung von Jugend- und Freizeitheimen, Kindergärten und Kindertagesstätten zu entscheiden, und die Verlagerung dieser Entscheidungskompetenzen auf andere kommunale Organe ist daher bundesrechtlich unzulässig. Schon gar nicht geht es an, daß nicht die Vertretungskörperschaft selbst, sondern die Bezirksvertretung die Kompetenzen des Jugendwohlfahrtsausschusses durch die ihr in der Hauptsatzung eingeräumten Entscheidungsmöglichkeiten entwertet.

##### 5. Keine Beschlußkompetenz der Bezirksvertretungen gem. § 13 b GO NW

Eine Beschlußkompetenz der Bezirksvertretungen in Angelegenheiten der Jugendhilfe könnte nur dann in Betracht kommen, wenn nach den maßgeblichen Vorschriften des JWG Regelungsbereiche auf dem Gebiet der Jugendhilfe generell auch den Bezirksvertretungen zugewiesen worden wären. Nach § 13 III JWG werden die Aufgaben nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz durch den Jugendwohlfahrtsausschuß und die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen. Die Befugnis zu landesrechtlichen Regelungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe bezieht sich nach dem eindeutigen Wortlaut des § 13 III JWG nur auf Zusammensetzung, Verfassung und Verfahren des Jugendamtes. Von dieser gesetz-

lichen Ermächtigung ist in NW durch das Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt – AG – JWG NW (i. d. F. vom 1. Juli 1965 – GV NW S. 248) – Gebrauch gemacht worden. Eine weitergehende Ermächtigungsgrundlage zu landesrechtlichen Regelungen beinhaltet das JWG nicht. Der Landesgesetzgeber NW hat auch nicht etwa entgegen den eindeutigen Bestimmungen des JWG Aufgaben der Jugendhilfe durch die Fassung des § 13 b GO auf die Bezirksvertretungen übertragen.

Die Bezirksvertretungen entscheiden – soweit nicht der Rat nach § 28 I GO ausschließlich zuständig ist – über Unterhaltung und Ausstattung der im Stadtbezirk gelegenen Schulen und öffentlichen Einrichtungen, wie Sportplätze, Altenheime, Friedhöfe, Büchereien und ähnliche soziale und kulturelle Einrichtungen, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht (§ 13 b I lit. a GO), wobei der Rat diese Aufgaben im einzelnen abgrenzen kann. Über den Katalog des § 13 b I GO hinaus sind die Bezirksvertretungen nach § 13 b II GO (i. d. F. vom 13. 8. 1984) kraft Gesetzes in allen übrigen Angelegenheiten zuständig, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht. Dabei sind die näheren Einzelheiten in der Hauptsatzung zu regeln. Die Bezirksvertretungen entscheiden damit – ebenso wie die gemäß § 29 II GO entscheidungsbefugten Ausschüsse – anstelle des Rates. Sie nehmen Hoheitsbefugnisse wahr, die vor Einführung der Bezirksverfassung zur Zuständigkeit des Rates gehörten<sup>17</sup>.

Zur Beschlußzuständigkeit des Rates in Angelegenheiten der Jugendhilfe gehörte und gehört jedoch auf der Grundlage des § 15 Satz 2 JWG – neben der Mittelbereitstellung und dem Satzungserlaß für das Jugendamt – lediglich die Zuständigkeit, Beschlüsse zu erlassen, die den äußeren Rahmen der Tätigkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses wie allgemeine Richtlinien und Grundsätze für die Aufgabenerfüllung durch das Jugendamt aufstellen<sup>18</sup>. Eine Verlagerung der dem Jugendamt aufgrund der Vorschriften des JWG obliegenden Aufgabenwahrnehmung auf die Bezirksvertretungen ist durch § 13 b GO nicht erfolgt. Entscheidungen im Bereich der Jugend- und Freizeitheime, Kindergärten und Kindertagesstätten sind weder durch § 13 b I lit. a) GO noch durch § 13 b II GO kraft Gesetzes auf die Bezirksvertretungen übertragen. Eine solche Übertragung auf die Bezirksausschüsse durch Landesgesetz würde auch dem klaren Wortlaut des § 15 S. 2 JWG widersprechen, wonach nur der Vertretungskörperschaft selbst bestimmte Regelungszuständigkeiten bei Festlegung der Kompetenzen des Jugendwohlfahrtsausschusses zugewiesen sind. Auf andere als in § 13 S. 2 JWG genannte Organe sind derartige Regelungskompetenzen nicht übertragbar.

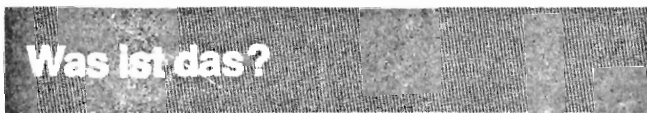
Jugend- und Freizeitheime, Kindergärten und Kindertagesstätten sind auch weder sonstige soziale Einrichtungen i. S. d. § 13 b II lit. a) GO, noch zählen die Entscheidungen über Unterhaltung und Ausstattung dieser Einrichtungen zu den übrigen Angelegenheiten i. S. d. § 13 b II GO, deren nähere Einzelheiten in der Hauptsatzung zu regeln sind. Die Bezirksvertretungen nehmen auf der Grundlage der Hauptsatzung nicht (lediglich) die der Vertretungskörperschaft zustehenden Aufgaben wahr, sondern treten mit ihren Beschlüssen an die

<sup>16</sup> Vgl. hierzu Gerhard Potrykus, JWG, S. 126 unter Hinweis auf Schmidle-Klein, JWG, S. 53 ff.

<sup>17</sup> BVerfG, DVBl 1978, S. 796; Kottenberg/Rehn/Cronauge, Gemeindeordnung NW (Loseblatt) Ergänzungslieferung 1988, § 13 b GO Anm. 3.

<sup>18</sup> Vgl. Gerhard Potrykus, JWG, S. 126 m. w. Nachw.

Stelle des Jugendwohlfahrtsausschusses selbst, der von einem Entscheidungsorgan, wie es § 15 S. 2 JWVG vorsieht, zu einem Organ lediglich mit Anhörungsrechten abgestuft wird. Geht man davon aus, daß die in der Hauptsatzung genannten Entscheidungsbefugnisse von den Bezirksvertretungen wahrgenommen werden, so widerspricht dies der klaren Zielsetzung des JWVG nach eigenständigen Kompetenzen des Jugendwohlfahrtsausschusses und dem Grundsatz der Ratsunmittelbarkeit, der das Verhältnis zwischen Jugendwohlfahrtsausschuß und kommunaler Vertretungskörperschaft prägt. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts Minden, durch eine einschränkende Auslegung von § 7 der Hauptsatzung verbleibe dem Jugendwohlfahrtsausschuß ein genügend weiter Entscheidungsspielraum, trägt den bundesrechtlichen Vorgaben in § 7 JWVG nicht ausreichend Rechnung. Denn gerade die Aufgaben der Jugendpflege vollziehen sich im überschaubaren nachbarschaftlichen und bezirklichen Bereich. Vor allem im Bereich der Jugend- und Freizeithome, der Kindergärten und Kindertagesstätten geht es vielfach um Belange, die an den unmittelbar örtlichen Verhältnissen orientiert sind. Hiervon lebt die Arbeit des Jugendwohlfahrtsausschusses. Die Beschlußkompetenz der Bezirksvertretung in diesem Bereich der Jugendhilfe greift damit in den Kernbereich der Kompetenzen des Jugendwohlfahrtsausschusses ein. Durch den Verweis auf die daneben bestehenden überörtlichen oder überbezirklichen Angelegenheiten läßt sich dieses Defizit an Entscheidungsbefugnissen auch durch eine gewisse Begrenzung der Befugnisse der Bezirksvertretungen nicht ausgleichen. Gerade aus Gründen der Praktikabilität erscheint es vielmehr geboten, durch eine klare Abgrenzung auch die Entscheidungen in Angelegenheiten der Jugendhilfe von (nur) örtlicher Bedeutung den Jugendwohlfahrtsausschüssen zu belassen, die hierfür aufgrund ihrer besonderen Fachkompetenz und ihrer pluralen Zusammensetzung (§ 14 JWVG) besonders geeignet sind.



Bearbeiter der nachstehend veröffentlichten Stichworte aus dem öffentlichen Recht ist Regierungsdirektor *Dr. Jürgen Vahle*, Bielefeld.

## Datenerhebung

Datenerhebung ist eine der Phasen des Prozesses der Verarbeitung von Daten (ferner: Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren, Löschen und sonstiges Nutzen, vgl. z. B. § 3 Abs. 2 Satz 1 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen). Kurz und bündig wird der Begriff in § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 DSG NW definiert als „*Beschaffen von Daten über den Betroffenen*“. Dabei handelt es sich um *personenbezogene* Daten, d. h. Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person, die als *Betroffener* bezeichnet wird. Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, S. 1 ff.) ist auch die Phase der Datenerhebung als grundrechtsrelevant und damit als regelungsbedürftig anerkannt. Schon die Beschaffung von Daten über den einzelnen wird demgemäß überwiegend als

Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG, s. dazu VR 1986, S. 273) gewertet, der einer formell-gesetzlichen Ermächtigung bedarf. So enthält das neue DSG NW mit § 12 eine ausdrückliche Regelung, die sich mit dem Erheben personenbezogener Daten befaßt. Im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) ist die Zulässigkeit der Datenerhebung bisher nicht geregelt, sie wird nur am Rande in § 9 Abs. 2 im Zusammenhang mit der Hinweispflicht erwähnt. In welcher *Form* sich die Datenbeschaffung vollzieht, ist unerheblich; sie hat allerdings Auswirkungen auf die Anforderungen an die gesetzliche Befugnisnorm. Typischer Fall der Datenerhebung ist die Befragung des Betroffenen selbst, so daß die Daten mit dessen Kenntnis erhoben werden. Die Erhebung kann jedoch auch ohne seine Kenntnis bei anderen — öffentlichen oder privaten — Stellen vorgenommen werden, z. B. durch Einholung von Auskünften im Wege der (informationellen) Amtshilfe (sog. Informationshilfe). In Erfüllung des Auftrages des BVerfG im Volkszählungsgesetz-Urteil ist als prozeduraler Grundrechtsschutz eine grundsätzliche Aufklärungspflicht des Betroffenen bei der Datenerhebung vorzusehen. Schon jetzt schreibt z. B. § 9 Abs. 2 BDSG vor, daß der Betroffene auf die etwaige Erhebungsvorschrift (in anderen Gesetzen!), sonst auf die Freiwilligkeit seiner Erklärung hinzuweisen ist. Eine besonders gravierende Form der Datenerhebung kann vorliegen, wenn die Daten „verdeckt“ erhoben werden, eine Form des Vorgehens, wie sie typischerweise (nur) im Bereich der Sicherheitsbehörden anzutreffen ist. Von verdeckter Datenerhebung spricht man, wenn heimliche oder getarnte Maßnahmen zur Datenbeschaffung vorgenommen werden, insbesondere die Zugehörigkeit des tätig werdenden (Polizei-)Beamten zu einer Behörde verschleiert wird. Beispielsfall wäre etwa der Einsatz eines sog. Verdeckten Ermittlers, d. h. eines Polizeibeamten, der mit „falscher Identität“ Ermittlungen in einer kriminellen Szene vornimmt.

Soweit in der Datenerhebung ein Rechtseingriff liegt, also bei fast allen Maßnahmen mit Ausnahme etwa der *freiwilligen* Äußerung des Bürgers, der z. B. eine Behörde anspricht, bedarf es einer entsprechenden gesetzlichen *Befugnisnorm*. Vielfach bestehen schon jetzt spezielle „bereichsspezifische“ Vorschriften für die Erhebung von Daten durch Behörden. Eine „klassische“ Form der Datenerhebung ist beispielsweise die Identitätsfeststellung aufgrund der Vorschriften der Polizeigesetze (vgl. § 9 PolG NW, auch § 24 OBG: Verweisungsvorschrift). Fehlt eine solche spezielle Ermächtigung durch Rechtsnorm, so wäre denkbar, die Datenerhebung auf die Vorschriften des allgemeinen Datenschutzrechts (Datenschutzgesetz) zu stützen, z. B. § 12 DSG NW. Es ist jedoch zweifelhaft, ob derartige allgemein gehaltene — generalklauselartige — Normen als Befugnisgrundlagen ausreichen. Zumindest für besonders *gravierende Formen der Datenerhebung* und die Beschaffung *besonders sensibler Daten* wird man im Hinblick auf die Forderungen des BVerfG eine präzise formulierte „bereichsspezifische“ Ermächtigungsgrundlage fordern müssen. Dies gilt etwa für die Datenerhebung im Sicherheitsbereich, vor allem durch verdecktes Vorgehen und den Einsatz technischer Hilfsmittel (z. B. Foto- und Videotechnik, Abhörgeräte). Entsprechendes gilt bei personenbezogenen Daten, die den Kern der Persönlichkeit des Betroffenen berühren, indem sie z. B. den Gesundheitszustand betreffen. Soweit solche bereichsspezifischen Vorschriften noch nicht bestehen, sind sie unverzüglich zu schaffen; für den Bereich der Polizei und der Ordnungsbehörden liegt z. B. ein nordrhein-westfälischer Gesetzentwurf vor („Gesetz zur Fortentwicklung des Datenschutzes im Bereich der Polizei und der