

Vormundschaftsrecht/Pflegschaftsrecht

Organisation der Verpflichtung zur Trennung der Aufgaben des Jugendamts als Vormund/Pfleger von den übrigen Aufgaben des Jugendamts ab 1.1.2023

§ 55 Abs. 5 SGB VIII nF, § 87c SGB VIII,
§ 69 Abs. 4 SGB VIII

DIJuF-Rechtsgutachten 18.6.2021 – SN_2021_0764 Ho

Nach § 55 Abs. 5 SGB VIII idF des Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 4.5.2021 (BGBl. 2021 I, 882) sind die Aufgaben der Pfleg-/Vormundschaft funktionell, organisatorisch und personell von den übrigen Aufgaben des Jugendamts zu trennen.

Das Jugendamt fragt nach dem genauen Inhalt der Pflicht zu einer solchen funktionellen, organisatorischen und personellen Trennung. Es hat max. 15 Pfleg-/Vormundschaften im Jahr zu führen, was nach seiner Berechnung max. 0,5 VZÄ entspricht. Es wird im Jugendamt daher diskutiert, ob die Vorschrift Mischarbeitsplätze ausdrücklich verbietet und wie eine den Vorgaben des § 55 Abs. 5 SGB VIII nF entsprechende Trennung der Aufgaben zu organisieren ist, ob es etwa möglich ist, über eine Vereinbarung, den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags oÄ die Aufgaben des Jugendamts als Pfleger/Vormund auf das Kreisjugendamt oder ein anders größeres Jugendamt zu delegieren.

*

I. Aufgabentrennung nach § 55 Abs. 5 SGB VIII nF ab dem 1.1.2023

§ 55 Abs. 5 SGB VIII idF des Regierungsentwurfs des Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts

vom 18.11.2020 (BT-Drs. 19/24445; vgl. insg. zu den sich aus der Reform für die Jugendämter ergebenden Anforderungen Hoffmann JAmt 2020, 546) lautet:

„Die Aufgaben der Pflegschaft und Vormundschaft sind funktionell, organisatorisch und personell von den übrigen Aufgaben des Jugendamts zu trennen.“

Der Bundesrat hat den Regierungsentwurf insoweit unverändert in seiner 1.002. Sitzung am 26.3.2021 angenommen. Die Regelung wird demnach am 1.1.2023 in Kraft treten. In vielen Jugendämtern wird wie im anfragenden Jugendamt diskutiert, wie diese Regelung in Jugendämtern umzusetzen ist (vgl. Stehle JAmt 2020, 565).

Die Problematik stellt sich insbesondere für Jugendämter, die wie das anfragende Jugendamt nur wenige Vormund-/Pflegschaften führen, in denen evtl. nur zwei, eine Vollzeitstelle oder sogar nur eine halbe Stelle für das Wahrnehmen dieser Aufgabe besteht und notwendig ist. In der Praxis wird derzeit eine halbe, ganze bzw. zwei Vollzeitstellen dann regelmäßig bereits deswegen nicht nur mit einer Fachkraft besetzt, um entsprechend § 55 Abs. 2 S. 2 SGB VIII (§ 55 Abs. 2 S. 3 SGB VIII nF) das Kind zumindest in gewissem Rahmen zu einer wirklichen Auswahl anhören zu können (zu weiteren Vorteilen vgl. Stehle JAmt 2020, 565). In Vollzeit tätige Fachkräfte nehmen daher in solchen Jugendämtern neben ihrer Tätigkeit im Bereich Pfleg-/Vormundschaften meist zudem Aufgaben des Jugendamts als Beistand (m/w/d*) wahr oder werden zur Urkundsperson bestellt (Stehle JAmt 2020, 565).

1. Gebot der funktionellen, organisatorischen und personellen Trennung der Aufgaben aus Pfleg-/Vormundschaften bezogen auf die einzelnen Pfleg-/Vormundschaften

Nach § 55 Abs. 5 SGB VIII nF sind die Aufgaben der Pflegschaft und Vormundschaft funktionell, organisatorisch und personell von den übrigen Aufgaben des Jugendamts zu trennen. Der Begriff lässt sich in zweierlei Weise deuten, nämlich entweder als funktionelle, organisatorische und personelle Trennung in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung für die einzelne Pfleg-/Vormundschaft oder bezogen auf die einzelne Fachkraft, die neben den Aufgaben des Jugendamts als Vormund/Pfleger keine anderen Aufgaben des Jugendamts gleich welcher Art wahrnehmen darf. Wohl primär letztere Variante wird in der Praxis oft als Mischarbeitsplatz bezeichnet (etwa bei Joos JAmt 2014, 6).

Die Diskussion über die rechtliche ebenso wie die fachliche Erforderlichkeit einer Trennung der Aufgaben des Jugendamts als Pfleger/Vormund ist dabei in Bezug auf die einzelnen Pfleg-/Vormundschaften für einige Aufgaben des Jugendamts bereits derzeit als abgeschlossen zu bewerten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Wahrnehmung von Tätigkeiten, für die sich für die eine Pfleg-/Vormundschaft führende Fachkraft bereits aus § 16 SGB X rechtlich ergibt, dass nicht Aufgaben des Jugendamts als Pfleger/Vormund und zugleich Aufgaben des Jugendamts als Sozialleistungsträger wahrgenommen werden können.

Es wird sich heute kein Jugendamt mehr finden, in denen die Fachkräfte der Adoptionsvermittlung zugleich für das von ih-

* Alle Geschlechter sind gemeint. Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird den Veröffentlichungsvorgaben der Zeitschrift entsprechend jeweils in einem Beitrag durchgängig entweder nur die männliche oder nur die weibliche Form verwendet.

nen zu vermittelnde Kind die Aufgaben des Jugendamts als Vormund (rechtlich unzulässig bereits DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2004, 375) bzw. Fachkräfte des Pflegekinderdiensts (rechtlich unzulässig bereits DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2012, 35 sowie 2004, 196) oder des Allgemeinen Sozialen Diensts zugleich die Aufgaben des Jugendamts als Pfleger/Vormund für ein und dasselbe Kind wahrnehmen. Verbreiteter dürfte es noch sein, dass eine Fachkraft, die für ein Kind als Pfleger/Vormund tätig ist, zugleich Erklärungen, die sich auf das Kind beziehen, beurkundet.

Auch der Gesetzgeber geht davon aus, dass die amtsinterne Trennung der Aufgaben der Amtsvormundschaft von den Aufgaben der sonstigen Jugendhilfe in der Praxis bereits vielfach erfolgt und in § 55 Abs. 5 SGB VIII nF insoweit nur eine bereits bestehende Praxis als allgemeiner Standard festgeschrieben wird (BT-Drs. 19/24445, 403). Mit der Regelung soll nach der Begründung klargestellt werden, dass die Suche nach einem geeigneten Vormund grundsätzlich nicht zu den Aufgaben der mit der Führung der vorläufigen Vormundschaft betrauten Fachkraft zählt (BT-Drs. 19/24445, 403; ausf. *Hoffmann* JAmt 2020, 546). Der Gesetzgeber bezieht sich mit der vorläufigen Vormundschaft somit auf ein Institut, das erst durch die Reform eingeführt wird, und auf eine Situation, in der aus seiner Perspektive ohne die Klarstellung die Gefahr bestünde, dass eine Fachkraft bezogen auf ein bestimmtes Kind nicht nur die Aufgaben des Jugendamts als vorläufiger Vormund, sondern auch als Fachbehörde im Vormundchaftswesen, nämlich die Suche nach dem am besten geeigneten (ehrenamtlichen) Pfleger/Vormund (vgl. § 53 SGB VIII nF) wahrnimmt.

Weitere Anwendungsbeispiele finden sich in der Gesetzesbegründung nicht. Sie sind vor dem Hintergrund der dem Gesetzgeber bekannten derzeitigen Praxis auch nicht unbedingt zu erwarten. Zusammenfassend ist daher davon auszugehen, dass die Fachkraft, die für ein bestimmtes Kind die Aufgaben des Jugendamts als Pfleger/Vormund wahrnimmt, für dieses Kind gar keine anderen Aufgaben des Jugendamts mehr wahrnehmen darf. Dies gilt auch für Aufgaben des Jugendamts als Fachbehörde im Vormundchaftswesen sowie für Beurkundungen.

2. Gebot nur der Wahrnehmung von Aufgaben aus Pfleg-/Vormundschaften bezogen auf die einzelne Fachkraft

Fraglich ist, ob § 55 Abs. 5 SGB VIII nF darüber hinausgehend zu entnehmen ist, dass eine einzelne Fachkraft neben den Aufgaben des Jugendamts als Vormund/Pfleger keine anderen Aufgaben des Jugendamts gleich welcher Art wahrnehmen darf. Eine solche Trennung ist im Nachgang zur sog. kleinen Reform des Vormundschaftsrechts im Jahr 2011 in Jugendämtern, die viele Pfleg-/Vormundschaften führen, mittlerweile Standard (vgl. *Katzenstein* JAmt 2014, 606; *Joos* JAmt 2014, 6), stellt aber, wie dargelegt, Jugendämter, die weniger Pfleg-/Vormundschaften führen, vor Probleme. Auch stellt sich die Frage der Regelung in § 55 Abs. 5 SGB VIII nF zur Regelung in § 55 Abs. 3 SGB VIII nF, nach der eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft, die nur mit der Führung von Pfleg-/Vormundschaften betraut ist, höchstens 50 und bei gleichzeitiger Wahrnehmung anderer Aufgaben entsprechend weniger Pfleg-/Vormundschaften führen soll (Stellungnahme des Bundesrats vom 6.11.2020, BT-Drs. 19/24445, 418 [475]; *Stehle* JAmt 2020, 565).

Nach Auffassung des Bundesrats in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Gesetzes zur Reform des Vormund-

schafts- und Betreuungsrechts sieht der Regierungsentwurf eine strikte amtsinterne Trennung der Aufgaben der Pflegschafts- und Vormundschaftsführung von anderen Aufgaben eines Jugendamts vor, die vom Bundesrat in dieser Form abgelehnt wurde. Zum einen greife der Gesetzentwurf mit einer solchen Regelung massiv in den Bereich der Organisationshoheit der Kommunen ein, der der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung zuzurechnen sei. Zudem bestehe zwar die Gefahr von Interessenkollisionen, wenn die mit der Führung einer Pfleg-/Vormundschaft nach § 55 SGB VIII beauftragten Fachkräfte auch für die Gewährung sozialer Leistungen, wie Hilfen zur Erziehung, zuständig seien. Eine strikte Trennung zu allen anderen Aufgaben sei jedoch nicht erforderlich. So könnten Fachkräfte, die die Aufgaben des Jugendamts als Pfleger/Vormund wahrnehmen würden, etwa auch die Aufgaben des Jugendamts als Beistand wahrnehmen (Stellungnahme des Bundesrats vom 6.11.2020, BT-Drs. 19/24445, 418 [475]).

Die Bundesregierung hat dem Vorschlag des Bundesrats in ihrer Gegenäußerung ausdrücklich nicht zugestimmt (Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 19/24445, 479 [500]), obgleich es nach dem Bundesforum Vormundschaft und Pflegschaft e. V. (vgl. Bundesforum Vormundschaft und Pflegschaft e. V. Hinweise zu Änderungsbedarfen im SGB VIII im Zuge der Vormundschaftsreform vom 28.2.2020, 4, abrufbar unter www.vormundschaft.net/assets/uploads/2020/03/Hinweise_Bundesforum_%C3%84nderungsbedarf_SGB_VIII.pdf, Abruf: 18.6.2021) im Verlauf des Reformprozesses Überlegungen gegeben zu haben scheint, allein auf die fallbezogene Aufgabentrennung abzustellen. Vielmehr betont die Bundesregierung, dass die Fachkraft, die Pfleg-/Vormundschaft führe, ihre Tätigkeit frei von sonstigen Amtsinteressen allein im Interesse des Kindes führen solle. § 55 Abs. 3 SGB VIII nF, der eine entsprechende Fallzahlreduzierung bei gleichzeitiger Wahrnehmung anderer Aufgaben vorsehe, erfasse die Ausbildung anderer und die eigene Fort- und Weiterbildung (Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 19/24445, 479 [500]).

Da Beistandschaften als mögliche andere Aufgaben iSd § 55 Abs. 3 SGB VIII nicht genannt werden, obgleich der Bundesrat sich gerade auf Beistandschaften bezogen hat, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber – in Kenntnis der sich für Jugendämter, die nur wenige Pfleg-/Vormundschaften führen, ergebenden Probleme – davon ausgeht, dass nach dem Inkrafttreten des Reformgesetzes am 1.1.2023 Fachkräfte, die Pfleg-/Vormundschaften führen, im Hinblick auf § 55 Abs. 5 SGB VIII nF nicht, auch nicht bezogen auf andere Aufgaben – insbesondere Beistandschaften – wahrnehmen dürfen (iE ebenso *Hoffmann* JAmt 2020, 546). Für ihn scheinen insoweit die Vorteile der ausschließlichen Führung von Pfleg-/Vormundschaften die bereits genannten Nachteile zu überwiegen.

Auslegungsbedürftig bleibt, welche anderen Aufgaben neben der Ausbildung anderer und der eigenen Fort- und Weiterbildung denn dann durch die Fachkräfte noch wahrgenommen werden dürfen – und demnach bei der Berechnung der Fallzahl nach § 55 Abs. 3 SGB VIII nF einzubeziehen sind. Nach Auffassung des Instituts sind dies zukünftig nur noch die Aufgaben, die sich nicht auf einen Einzelfall beziehen. Neben der Ausbildung wären insoweit etwa zu nennen: die Gewinnung von ehrenamtlichen Vormündern durch Informationsveranstaltungen, andere Öffentlichkeitsarbeit, die Tätigkeit in regionalen Arbeitskreisen und in anderen Netzwerken etc. Hingegen scheidet das Wahrnehmen auch von auf den Ein-

zelfall bezogenen Aufgaben des Jugendamts als Fachbehörde im Vormundschaftswesen, etwa eine auf den Einzelfall bezogene Beratung nach § 53a Abs. 1 SGB VIII nF aus.

II. Fehlende Möglichkeit zur Übertragung der Aufgaben als Vormund/Pfleger auf andere Jugendämter

Auch nach dem Inkrafttreten der Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts ist für eine bestellte Pfleg-/Vormundschaft nach § 87c Abs. 3 SGB VIII weiterhin das Jugendamt am gewöhnlichen Aufenthaltsort des Kindes oder des Jugendlichen zuständig, ist demnach dieses Jugendamt durch das Familiengericht zum Pfleger/Vormund zu bestellen. Wurden kreisangehörige Gemeinden, etwa nach § 2 NWAGKJHG, zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt, bezieht sich die Regelung der örtlichen Zuständigkeit in § 87c Abs. 3 SGB VIII auf das Jugendamt dieses örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Es kann demnach nur dessen Jugendamt zum Pfleger/Vormund bestellt werden. Ebenso wird nur dieses Jugendamt Vormund kraft Gesetzes für das Kind einer minderjährigen Mutter nach § 87c Abs. 1 SGB VIII bzw. nach § 87c Abs. 2a SGB VIII nF für ein vertraulich geborenes Kind. Diese sachliche und örtliche Zuständigkeit kann nicht durch eine Vereinbarung verändert werden (LPK-SGB VIII/*Kunkel/Kepert*, 7. Aufl. 2018, SGB VIII § 69 Rn. 35; DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2005, 290). In diesem Sinne lassen sich die Aufgaben des Jugendamts als Pfleger/Vormund nicht auf ein Kreisjugendamt oder ein anders größeres Jugendamt delegieren.

III. Schaffung einer gemeinsamen Einrichtung für die Wahrnehmung der Aufgaben als Pfleger/Vormund nach § 69 Abs. 4 SGB VIII

Nach § 69 Abs. 4 SGB VIII können jedoch mehrere örtliche Träger zur Durchführung einzelner Aufgaben gemeinsame

Einrichtungen und Dienste errichten. Durch diese Möglichkeit wird die Erledigung hochspezialisierter Aufgaben bei geringen Fallzahlen sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht erleichtert (LPK-SGB VIII/*Kunkel/Kepert* SGB VIII § 69 Rn. 35). Üblich ist eine solche Zusammenarbeit derzeit etwa im Bereich der Adoptionsvermittlung oder bei der Familien- und Erziehungsberatung. Denkbar sind jedoch auch andere gemeinsame Dienste wie Mädchenhäuser, Einrichtungen zur Inobhutnahme, Schutzzentren, Dienste der Jugendgerichtshilfe etc (FK-SGB VIII/*Schäfer/Weitzmann*, 8. Aufl. 2019, SGB VIII § 69 Rn. 13). Dabei verändert sich durch die gemeinsamen Dienste die sachliche und örtliche Zuständigkeit nicht (LPK-SGB VIII/*Kunkel/Kepert* SGB VIII § 69 Rn. 35; BeckOGK/*Jox* SGB VIII, Stand: 1.4.2021, SGB VIII § 69 Rn. 24).

Bei Pfleg-/Vormundschaften handelt es sich um hochspezialisierte Aufgaben, die je nach Größe eines Jugendamts anders als Beistandschaften (vgl. insoweit DIJuF-Rechtsgutachten 2005, 290) nur in geringem Umfang anfallen. Die Einrichtung eines gemeinsamen Diensts ist daher ebenso wie in Bezug auf andere Aufgaben eines Jugendamts iSd § 2 Abs. 3 SGB VIII denkbar, auch wenn sie derzeit, soweit dem Institut bekannt ist, noch nicht praktiziert wird. Bei der Organisation eines gemeinsamen Diensts ist zu beachten, dass weiterhin die Verpflichtung besteht, die Wahrnehmung der Aufgaben als Pfleger/Vormund nach § 55 Abs. 2 S. 1 SGB VIII auf eine einzelne Fachkraft zu delegieren. Die Errichtung eines gemeinsamen Diensts erfolgt idR durch Verwaltungsabkommen, die als koordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge den Regelungen der §§ 53 ff. SGB X unterliegen (LPK-SGB VIII/*Kunkel/Kepert* SGB VIII § 69 Rn. 35; BeckOGK/*Jox* SGB VIII § 69 Rn. 24).