

DIJuF-Rechtsgutachten

Einrichtung eines gemeinsamen Diensts für Aufgaben der Vormundschaft und Pflegschaft

Das anfragende KrJA A führt nur wenige Vormundschaften und hat daher noch sog. „Mischarbeitsplätze“, bei denen Fachkräfte sowohl Aufgaben der Vormundschaft als auch der Beistandschaft wahrnehmen. Um die Mischarbeitsplätze aufzulösen, notwendige Vertretungen sicherzustellen und den Mündeln eine gewisse Auswahl zu ermöglichen, erwägt das KrJA A, gem. § 69 Abs. 4 SGB VIII einen gemeinsamen Dienst „Vormundschaften/Pflegschaften“ mit dem benachbarten KrJA B einzurichten.

Das Jugendamt möchte wissen,

- ob ein gemeinsamer Dienst mit den Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit (§ 87c SGB VIII) sowie
- der Vorgabe in § 55 Abs. 2 SGB VIII, die Ausübung der Aufgaben der Vormundschaft auf einzelne seiner Bediensteten zu übertragen,

vereinbar wäre.

*

Vorab verweisen wir auf den aktuellen Beitrag von *Schweigler* (JAmt 2023, 105 bis 110), der die Thematik ausführlich behandelt und auf den im Folgenden weitgehend verwiesen wird.

I. Voraussetzungen für die Einrichtung eines gemeinsamen Diensts

1. MÖGLICHE BETEILIGTE

Gem. § 69 Abs. 4 SGB VIII können mehrere örtliche Träger und mehrere überörtliche Träger zur Durchführung einzelner Aufgaben gemeinsame Einrichtungen und Dienste errichten. Beteiligte können sowohl Landkreise als auch kreisfreie oder

kreisangehörige Städte sein, soweit sie örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind (Wiesner/Wapler/Schön SGB VIII, 6. Aufl. 2022, SGB VIII § 69 Rn. 38).

2. ÖRTLICHE ZUSTÄNDIGKEIT

a) Keine Veränderung der örtlichen Zuständigkeit

Kommunale Zusammenarbeit ist ausgeschlossen, wenn und soweit durch Gesetz die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe ausgeschlossen ist. Insbesondere ändert sich weder die bundesrechtlich vorgegebene sachliche noch örtliche Zuständigkeit für die jeweilige Aufgabe (Schweigler JAmt 2023, 105 [109 mwN]). Auch bei Einrichtung eines gemeinsamen Dienstes Vormundschaften/Pflegschaften bleibt es daher bei den örtlichen Zuständigkeitsregeln des § 87c SGB VIII. Weder wird der gemeinsame Dienst örtlich zuständig noch entsteht eine kombinierte Zuständigkeit noch kann ein Jugendamt die örtliche Zuständigkeit des anderen übernehmen (Schweigler JAmt 2023, 105 [109]). Konkret bedeutet dies: Hat das Kind im Zeitpunkt der Bestellung seinen gewöhnlichen Aufenthalt (gA) im Zuständigkeitsbereich des KrJA A, muss das KrJA A zum Vormund bestellt werden und kann nicht das KrJA B bestellt werden – auch wenn die Jugendämter einen gemeinsamen Dienst geschaffen haben und dieser beim KrJA B angesiedelt ist.

b) Übernahme der Aufgabe durch den Kreis

Eine besondere Gestaltungsmöglichkeit ergibt sich im Verhältnis zwischen Landkreis und kreisangehöriger Stadt nach dem nordrhein-westfälischen Kommunalrecht: Gem. § 23 Abs. 1 NwKommGemG (Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen) können Gemeinden und Gemeindeverbände vereinbaren, dass einer der Beteiligten einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in seine Zuständigkeit übernimmt (Alt. 1) oder sich verpflichtet, solche Aufgaben für die übrigen Beteiligten zu übernehmen (Alt. 2). Während bei der ersten Alternative das Recht und die Pflicht zur Aufgabenerfüllung auf den Vereinbarungspartner übergehen, verbleiben sie bei der zweiten Alternative jeweils bei den jeweiligen Vereinbarungspartnern (§ 23 Abs. 2 NwKommGemG).

Nach Auffassung des Instituts kommt ein Zuständigkeitsübergang gemäß der ersten Alternative der Norm ohne Verstoß gegen Bundesrecht nur infrage, wenn es sich bei dem Beteiligten der Vereinbarung, der die Aufgabe in seine Zuständigkeit übernimmt, um einen Landkreis und bei dem Beteiligten, der nach der Vereinbarung nicht mehr zuständig ist, um eine kreisangehörige Gemeinde handelt, denn in dieser Konstellation besteht ein gA sowohl im Landkreis als auch in der kreisangehörigen Stadt (DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2022, 200).

Zu betonen ist, dass eine solche Vereinbarung nur in diese Richtung (Übernahme der Aufgabe einer kreisangehörigen Stadt durch den Kreis) in Betracht kommt. Andersrum könnte die kreisangehörige Stadt nicht die Aufgabe vom Kreis übernehmen.

Auch könnte ein Landkreis nicht die Aufgaben eines anderen Landkreises übernehmen, weil in diesen Konstellationen kein Aufenthalt im Kreisgebiet gegeben wäre und somit die örtliche Zuständigkeit gem. § 87c SGB VIII nicht eingehalten werden könnte.

Die zweite Alternative der Vorschrift (Übernahme der Durchführung der Aufgabe) erlaubt dagegen – unter Beibehaltung der örtlichen Zuständigkeit – auch einen gemeinsamen Dienst von benachbarten Kreisjugendämtern. In diesem Fall würde das KrJA A das KrJA B mit der Durchführung der Aufgabe (oder andersrum) beauftragen. Diese Variante kommt allerdings nicht in Bezug auf das Führen von Vormundschaften in Betracht, sondern nur in Bezug auf die strukturellen Aufgaben der Vormundschaft, insbesondere die Akquise, Schulung und Beratung von ehrenamtlichen Vormundinnen (m/w/d*; wird im Folgenden ausgeführt).

3. ÜBERTRAGBARKEIT DER AUFGABEN DER VORMUNDSCHAFT UND PFLEGSCHAFT?

Eine gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben der Vormundschaft und Pflegschaft verlangt nicht nur die Einhaltung der Zuständigkeitsregelungen, sondern ggf. auch anderer, zwingender Vorgaben des SGB VIII. Zu denken ist hier insbesondere an § 55 Abs. 2 SGB VIII, der die Delegation des Amtes auf die einzelne Fachkraft regelt.

a) Führen von Vormundschaften

Das Jugendamt überträgt gem. § 55 Abs. 2 S. 1 SGB VIII die Ausübung der Aufgaben der Vormundin einzelnen seiner Bediensteten. Nach neuerer Auffassung des Instituts handelt es sich bei der Delegation um eine verwaltungsinterne Einzelverfügung (DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2022, 446 mwN).

Die Vorschrift zielt darauf, sicherzustellen, dass die Vormundschaft „persönlich“ und nicht als Behördenvorgang geführt wird („Personalisierung“), sowie darauf, dass es nicht zur einer Verantwortungslücke zwischen der Vormundschaft des Jugendamts „im Außen“ und der tatsächlichen Ausübung der Vormundschaft durch die einzelne Fachkraft kommt („Verantwortungskette zwischen Legal- und Realvormund“, *Schweigler JAmt 2023, 105 [107]*). Betont wird das Erfordernis der Verantwortungskette zwischen Jugendamt als Behörde und einzelner Fachkraft durch den Wortlaut der Vorschrift, der von einer Übertragung der Aufgabe durch das Jugendamt auf „seine“ Bediensteten spricht (*Schweigler JAmt 2023, 105 [107]*).

* Alle Geschlechter sind gemeint. Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird in einem Rechtsgutachten durchgängig entweder nur die männliche oder nur die weibliche Form verwendet.

Dieses Erfordernis einer direkten Weisungskette zwischen dem bestellten Jugendamt und der ausführenden Fachkraft setzt einem gemeinsamen Dienst zur Führung von Vormundschaften enge Grenzen: Er kommt letztlich nur in der Form infrage, dass die Mitarbeiterinnen, die die Vormundschaften führen, bei beiden Jugendämtern angestellt sind. Denn nur so ist sichergestellt, dass das Jugendamt, das im Außen zum Vormund bestellt ist, auch im Innen die (begrenzte) Aufsicht über die einzelne Fachkraft führt.

Eine solche Konstruktion ist jedoch mit Blick auf die entstehenden Doppelstrukturen (vom Arbeitsvertrag bis zur Teambesprechung) unpraktikabel und für Mitarbeiterinnen wenig attraktiv. Eine weitere Möglichkeit ist nach *Schweigler* eine Abordnung oder Teilabordnung, mit der vorübergehend die dienstliche Weisungsbefugnis einer Jugendamtsleitung übertragen wird, deren Träger nicht der Dienstherr bzw. die Anstellungskörperschaft ist. Da eine (Teil-)Abordnung jedoch stets zeitlich zu begrenzen wäre, erscheint auch dies keine praktikable Lösung (*Schweigler JAmt* 2023, 105 [109 f.]).

b) Akquise, Schulung und Beratung von ehrenamtlichen Vormundinnen („Koordinierungsstelle“)

Unproblematisch möglich ist dagegen die Einrichtung eines gemeinsamen Dienstes für die anderen Aufgaben des Jugendamts im Kontext von Vormundschaft und Pflegschaft gem. §§ 53 ff. SGB VIII (insb. in Bezug auf die Vorschlagspflicht gem. § 53a SGB VIII und die Beratungsaufgabe gem. § 53 SGB VIII). Für diese Aufgaben sieht das Gesetz keine vergleichbar strikte, ausdrückliche dienstrechtliche Weisungsgebundenheit zwischen Bedienstetem und Jugendamtsleitung vor. Diese strukturellen Aufgaben der Vormundschaft und Pflegschaft werden zunehmend in sog. Koordinierungsstellen angesiedelt. Zu den Aufgaben, die in einem gemeinsamen Dienst bzw. einer gemeinsamen Koordinierungsstelle angesiedelt werden, könnten gehören insbesondere:

- Akquise ehrenamtlicher Vormundinnen/Pflegerinnen,
- Schulungen zur Qualifizierung ehrenamtlicher Vormundinnen/Pflegerinnen,
- Beratung und Unterstützung von sowie Aufsicht über Vormundinnen/Pflegerinnen,
- Anhörungen der Mündel,
- Auswahlvorschlag mit Begründung gegenüber Familiengericht,
- Prüfen einer Fallabgabe an eine ehrenamtliche Vormundin.

Die örtliche Zuständigkeit gem. § 87d SGB VIII würde auch in diesem Fall nicht durch die interkommunale Vereinbarung verschoben werden. Das KrJA A könnte das KrJA B mit der Durchführung seiner Aufgaben nach §§ 53, 53a SGB VIII beauftragen (oder andersrum). Eine „echte“ Zuständigkeitsübernahme wie in § 23 Abs. 1 Alt. 1 NwKommGemG käme wiederum nur in der Variante infrage, dass der Land-

kreis die Aufgaben wie Akquise, Schulung und Beratung von einer kreisangehörigen Stadt in seine Zuständigkeit übernimmt.

II. Ergebnis

Was die Einrichtung eines gemeinsamen Diensts für die Aufgaben der Vormundschaft und Pflegschaft betrifft, ist zwischen *dem Führen von Vormundschaften* und *den strukturellen Aufgaben der Vormundschaft* zu unterscheiden:

Ein gemeinsamer Dienst für das Führen von Vormundschaften kommt wegen des Erfordernisses einer direkten Verantwortungskette zwischen Jugendamt(leitung) und Fachkraft grundsätzlich nicht in Betracht. Theoretisch denkbar wären allenfalls vorübergehende Abordnungen oder parallele Beschäftigungsverhältnisse – was jedoch beides unpraktikabel erscheint.

Dagegen ist ein gemeinsamer Dienst für die strukturellen Aufgaben der Vormundschaft, insbesondere die Gewinnung, Schulung und Beratung von ehrenamtlichen Vormundinnen, grundsätzlich möglich. Denn hier besteht keine vergleichbare Notwendigkeit, die direkte Verantwortungskette zwischen Leitung und Fachkraft sicherzustellen. Grundlage eines solchen gemeinsamen Diensts wäre ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, mit dem ein öffentlicher Träger einen anderen mit der Durchführung der Aufgabe beauftragt. In Nordrhein-Westfalen käme – im Verhältnis von kreisangehöriger Gemeinde zu Kreis – auch eine Übernahme der Aufgaben durch den Kreis infrage.