

Magistrat
30-13-51/1382/19

Bremerhaven, 15.11.2019
☎ 2703 📠 3416

Amt 51/1

-z.Hd. Frau Schäfer-Albrecht-

**Prüfung der Verwaltung des Mündelvermögens
Bezug: Ihre Anfrage vom 16.09.2019**

Im Rahmen Ihrer Anfrage wurde das Problem bzgl. der Kontrolle der Verwaltung des Mündelvermögens durch das Rechnungsprüfungsamt (RPA) aufgeworfen. Insbesondere ist strittig, inwiefern überhaupt und in welchem Umfang eine Kontrolle durch das RPA zulässig ist.

Unserer Prüfung haben wir Folgendes zugrunde gelegt:

Gem. §§ 1791b, 1791c Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) kann das Jugendamt zum Amtsvormund bestellt werden. Die Ausübung der Vormundschaft wird nach § 55 Abs. 2 Sozialgesetzbuch (SGB) – Achtes Buch (VIII) durch das zum Amtsvormund bestellte Jugendamt auf einzelne seiner Beamten oder Angestellten übertragen. Diese Übertragung ist zwingend vorgeschrieben und hat zur Folge, dass die Beamten bzw. Angestellten in dem durch die Übertragung umschriebenen Rahmen im Innenverhältnis Vertreter des Kindes oder Jugendlichen werden. Im Außenverhältnis bleibt jedoch weiterhin das Jugendamt der Amtsvormund bzw. gesetzliche Vertreter (vgl. Hoffmann / Proksch in: Frankfurter Kommentar SGB VIII, 7. Auflage 2013, § 55 SGB VIII, Rn. 33; Tillmanns in: Münchener Kommentar Band 9, Familienrecht II, SGB VIII, § 55 SGB VIII, Rn. 9).

In Rahmen dieser Konstellation gilt es zu beachten, dass die Amtsführung der Fachkraft als Vormund einem eingeschränkten Weisungsrecht unterliegt, sodass der Beamte oder Angestellte innerhalb seines Wirkungskreises zwar eine begrenzte Weisungsfreiheit genießt, generell jedoch der Dienst- und Fachaufsicht unterliegt (vgl. Tillmanns a. a. O., § 55 SGB VIII, Rn. 10). Beschränkt wird diese durch die Regelung des § 1837 Abs. 2 BGB. Hiernach hat das Familiengericht über die gesamte Tätigkeit des von ihm bestellten Vormunds (d.h. gegenüber dem Jugendamt) und des Gegenvormunds die Aufsicht zu führen und gegen Pflichtwidrigkeiten durch geeignete Gebote und Verbote gegenüber dem Jugendamt einzu-

schreiten. In diesem Rahmen muss das Jugendamt bzw. dessen Leiter berechtigt sein, dem einzelnen Angestellten oder Beamten Weisungen zu erteilen, um die Ge- und Verbote des Familiengerichts an den einzelnen Beamten oder Angestellten weitergeben zu können.

Die Weisungsfreiheit endet demnach dort, wo die Aufsicht des Familiengerichts beginnt.¹ Im Übrigen besteht jedoch Weisungsfreiheit, um die Interessen des Schützlings vollumfänglich umzusetzen (vgl. ebd.). Die Aufsicht des Dienstherrn beschränkt sich also im Wesentlichen darauf, den Schützling vor Vernachlässigung zu bewahren.

Jedoch sind auch Weisungen genereller Art zulässig, die den Behördenmitarbeiter als solchen treffen und nicht spezifisch als Personensorgeberechtigten.

Gem. § 1793 BGB gehört zu den Aufgaben eines Vormunds auch die Vermögensverwaltung. In Fällen, in denen das Jugendamt als Vormund bestellt wird, verwaltet dieses also das Vermögen des einzelnen Mündels. Zu beachten ist hierbei, dass auch in solchen Fällen das Vermögen des Mündels nicht zum Eigentum der Stadt wird. Das Jugendamt verwaltet das Vermögen vielmehr als Organisationseinheit der Stadt treuhänderisch.

Um die Vermögensverwaltung zu vereinfachen, regelt § 56 Abs. 3 SGB VIII die Möglichkeit, das Mündelgeld mit der Genehmigung des Familiengerichts auf Sammelkonten des Jugendamtes bereitzuhalten und anzulegen, wenn es den Interessen des Mündels dient und sofern die sichere Verwaltung, Trennbarkeit und Rechnungslegung des Geldes einschließlich der Zinsen jederzeit gewährleistet ist. Trotz der Anlegung auf sogenannten Sammelkonten beim Jugendamt muss jedoch stets beachtet werden, dass das Geld nicht zum Vermögen der Stadt hinzuzurechnen ist. Insofern besteht zwischen dem RPA und dem Amt für Jugend, Familie und Frauen (AfJFF) Einigkeit.

Vor diesem Hintergrund nehmen wir in Bezug auf Ihre Anfrage und die einzelnen Fragestellungen vom 16.09.2019 wie folgt Stellung:

1. Unterliegt ein Amtsvormund hinsichtlich der Verwaltung des Mündelvermögens grundsätzlich der Prüfung durch das RPA?

Eine Vorschrift, die explizit die Prüfung des Mündelvermögens als Aufgabe des RPA bezeichnet, gibt es in Bremerhaven nicht. Insgesamt fehlt eine Vorschrift die sich mit der Verwaltung des Mündelvermögens befasst.²

¹ Peter-Christian Kunkel; Das Jugendamt als Amtsvormund und Sozialleistungsbehörde, S. 5.

² Anders z.B. in Baden-Württemberg (§§ 111, 97 GemO mit Verweisen in den jeweiligen Rechnungsprüfungsordnungen), Mecklenburg-Vorpommern (§ 3 KPG M-V), Niedersachsen (§ 131 NKomVG). § 131 Abs. 3 NKomVG und § 97 Abs. 3 GemO regeln z.B., dass das Mündelvermögen im Jahresabschluss gesondert nachzuweisen ist. Dies erfolgt in Mannheim z.B. über die einzelnen Kontenkarten der Mündel im Rahmen einer Beleginventur.

Gem. § 2 Abs. 1 Nr. 4 Rechnungsprüfungsordnung (RPO) gehört die Prüfung des von der Stadt treuhänderisch verwalteten Vermögens jedoch zu den Aufgaben des RPA. Wie bereits eingangs erläutert, handelt es sich bei dem Mündelvermögen um solch treuhänderisch verwaltetes Vermögen. Damit wird dem RPA grundsätzlich eine Prüfkompetenz eingeräumt. Hieran anknüpfend ergibt sich die Frage, welchen Umfang dieses Prüfungsrecht hat.

Gemäß dem Wortlaut der RPO besteht die Prüfung durch das RPA im Hinblick auf das treuhänderisch verwaltete Vermögen uneingeschränkt.

Für die vollständige Überprüfung der Verwaltung des Mündelvermögens durch das RPA spricht, dass dem AfJFF als Amtsvormund kein Gegenvormund bestellt werden kann (vgl. § 1792 Abs. 1 S. 2 BGB). Zu den Aufgaben eines Gegenvormunds würde zum Beispiel die Überwachung des Vormunds gehören. Diese fällt bei der Bestellung des Jugendamtes jedoch gerade weg, sodass es geboten erscheint, eine gewisse externe Prüfung einzurichten.

Gegen eine inhaltliche Überprüfung spricht jedoch die grundsätzliche Weisungsfreiheit des Angestellten bzw. Beamten. Wenn schon eine Kontrolle durch das Jugendamt an sich nur in sehr eingeschränktem Maße in Betracht kommt (s.o.), muss eine solch weitgehende Kontrolle durch das RPA erst recht abgelehnt werden.

Zudem kann an dieser Stelle auch auf den Bericht über die überörtliche Gemeindeprüfung Bremerhaven, Haushaltsjahre 2013 und 2014 der Präsidentin des Rechnungshofs verwiesen werden. Auf S. 42, Rn. 103 ff. wird unter anderem ausgeführt, dass das Mündelvermögen kein eigenes Vermögen der Stadt ist und somit nicht in der Haushaltsrechnung aufgeführt wird. Die Prüfzuständigkeit des RPA nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 RPO kann sich somit nicht auf den im BGB materiell-rechtlich geregelten Bereich des Vormundschafts- und Betreuungsrechts richten.

Eine über das bereits Gesagte hinausgehende Prüfung wird auch durch das Familiengericht nicht für notwendig erachtet (vgl. auch Schreiben des Amtsgerichts – Familiengericht – v. 16.01.2013), da das Jugendamt gegenüber dem Mündel rechenschafts- und gegenüber dem Familiengericht rechnungslegungspflichtig ist (vgl. S.C.Saar in: Ermann, BGB Band II, 14. Auflage, 2014, § 1840, Rn. 3 ff.), wobei die Rechnungslegungspflicht gem. § 1854 BGB auf ein Vermögensverzeichnis beschränkt ist.

Eine Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt besteht daher nur im Hinblick auf kassentechnische Vorschriften sowie fiskalische Belange und nicht im Hinblick auf die einzelnen Handlungen gegenüber dem Mündel (vgl. Peter-Christian Kunkel; Das Jugendamt als Amtsvormund und Sozialleistungsbehörde, S. 4; Mörsberger in: Wiesner, SGB VIII, 5. Auflage 2015, § 68 SGB VIII, Rn. 10).

Der RPO lässt sich demnach durchaus eine Rechtsgrundlage für eine Prüfung durch das RPA entnehmen, dieses Recht gilt jedoch nur in eingeschränktem Umfang.

2. In welchem Umfang ist der Vormund gegenüber dem RPA rechenschaftspflichtig?

In § 7 der RPO ist geregelt, dass das RPA im Rahmen seiner Aufgabe berechtigt ist, von den städtischen Ämtern und Betrieben jede für die Prüfung notwendige Auskunft und die Vorlage und Aushändigung von Akten und sonstigen Unterlagen zu verlangen, soweit nicht gesetzliche Bestimmungen oder allgemeine Rechtsgrundsätze dem entgegenstehen. Wie bereits dargestellt gehört zu den Aufgaben des RPA nur die Überprüfung kassentechnischer Vorschriften und fiskalischer Belange. In Bezug auf diese Aufgaben besteht gem. § 7 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 4 RPO ein vollständiges Herausgaberecht der zur Aufgabenerfüllung benötigten Unterlagen des RPA gegenüber dem AfJFF. Für die Überprüfung des Verwaltungshandelns bzw. kassentechnischer Vorschriften oder fiskalischer Belange scheint die Übersendung von personenbezogenen Daten nicht notwendig. Auch die Übersendung einzelner Nachweise im Sinne von Sparbüchern etc. scheint pauschal nicht notwendig zu sein (vgl. insofern auch das Schreiben des Amtsgerichts Bremerhaven v. 22.11.2016).

Zu beachten ist weiter, dass die Unterlagen nur insofern durch das RPA verlangt werden können, soweit nicht gesetzliche Bestimmungen dem entgegenstehen. Als eine solche entgegenstehende gesetzliche Bestimmung im Rahmen der Kontrolle des Mündelvermögens ist § 68 Abs. 1 S. 2 SGB VIII zu sehen. Nach § 68 Abs. 1 S. 1 SGB VIII darf der Beamte oder Angestellte, dem die Ausübung der Beistandschaft, Amtspflegschaft oder Amtsvormundschaft übertragen ist, Sozialdaten nur erheben und verwenden, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. Bei Sozialdaten handelt es sich unter Verweis auf die Definition in § 67 Abs. 2 SGB X um personenbezogene Daten, die von einer in § 35 SGB I genannten Stelle verarbeitet werden.

Gem. S. 2 ist die Nutzung dieser Sozialdaten zum Zweck der Aufsicht, Kontrolle oder Rechnungsprüfung durch die dafür zuständige Stellen sowie die Übermittlung an diese im Hinblick auf den Einzelfall zulässig.

§ 68 Abs. 1 S. 2 SGB VIII stellt für den Bereich der Amtsvormundschaft eine abschließende Regelung dar und umfasst nicht nur die Nutzung der Sozialdaten, sondern auch das Recht auf Akteneinsicht (vgl. Frankfurter Kommentar, § 68 SGB VIII, Rn. 25). Dabei stellt § 68 Abs. 1 S. 2 SGB VIII ausdrücklich auf den Einzelfall ab. Ein pauschales Recht, jegliche Unterlagen bzgl. der Mündel zu übersenden, ergibt sich hieraus gerade nicht. Auch eine Übersendung von z.B. 10 Akten für eine stichprobenartige Untersuchung ist danach unzulässig (vgl. Kunkel in: Kunkel / Kepert / Pattar, Sozialgesetzbuch VIII, 7. Auflage 2018, § 68 SGB VIII, Rn. 9). Die Übermittlungsbefugnis ist vielmehr auf den Einzelfall beschränkt (vgl. Mörsberger in: Wiesner, SGB VIII, 5. Auflage 2015, § 68 SGB VIII, Rn. 10).

Ein Übermitteln im Hinblick auf den Einzelfall ist nur anzunehmen, wenn Daten aus einem konkreten Fall aufgrund eines bestimmten Anlasses (wie z.B. bei dem Vorwurf konkreter Unregelmäßigkeiten oder z.B. bei einer Beschwerde über die Vorgehensweise einer Fachkraft) übermittelt werden (vgl. ebd.). Eine solche Unregelmäßigkeit könnte zum Beispiel in einem enormen Vermögenszuwachs bzw. -verlust gesehen werden. Jedoch führt nicht automatisch jede Vermögensänderung zu einem konkreten Anlass i.S.d. § 68 Abs. 1 S. 2 SGB VIII.

Aufgrund der fehlenden Kontrolle durch den Gegenvormund scheint es aber z.B. geboten, bei einer Erbschaft und der damit einhergehenden Vermögenssteigerung von einem solchen konkreten Anlass auszugehen.

Die generelle Aushändigung bzw. Anlegung oder Verwaltung von Sparbüchern der Mündel aufgrund gesetzlicher Vorschriften stellt für sich genommen aber wohl keinen konkreten Anlass für einen Anspruch auf Akteneinsicht dar. Auch große Ausgaben stellen nicht per se eine Unregelmäßigkeit i.S.d. § 68 Abs. 1 S. 2 SGB VIII dar, da es sich um Ausgaben im Sinne des Mündels handeln kann und auch große Ausgaben während gewisser Lebensabschnitte nicht unüblich sind.

Einer pauschalen Übermittlung steht damit die benannte Regelung des SGB VIII entgegen, da eine uneingeschränkte Freigabe der Sozialdaten durch diese nicht gewollt ist [vgl. DIV-GutA v. 31.07.1997 in: Der Amtsvormund, 1997, 742 (744)].

Teilweise wird jedoch vertreten, dass eine regelmäßige (z.B. jährliche) Überprüfung der Akten auf Anlass des Jugendamtes selbst möglich ist (vgl. Hoffmann / Proksch in: Frankfurter Kommentar SGB VIII, 7. Auflage 2013, § 68 SGB VIII, Rn. 25).

Auch aus dieser Möglichkeit der Überprüfung lässt sich jedoch kein Anspruch des RPA gegenüber dem AfJFF ableiten, da die Überprüfung der Akten in einem solchen Fall auf einem freiwilligen Entschluss des Jugendamtes beruht.

3. Ist die getroffene Vereinbarung aus 2016 und die Darlegung in der erfolgten anonymisierten Form ausreichend, um einen eventuellen Prüfungsanspruch zu genügen?

Inwiefern die Vereinbarung der Ämter untereinander, dass Daten nur in anonymisierter Form übersendet werden, wirksam ist, kann mangels Vorliegen dieser Vereinbarung nicht abschließend beurteilt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine solche Vereinbarung zulässig ist. Die Ermittlung erfolgt zum einen freiwillig, zum anderen werden durch die Anonymisierung datenschutzrechtliche Anforderungen gewahrt.

Um die Verwaltung des Mündelvermögens in dem bereits erläuterten Umfang prüfen zu können, bedarf es keiner Übersendung weiterer Einzelnachweise, da die Verwendung der Gelder explizit nur den Mündel bzw. seinen Amtsvormund betrifft. Für die Überprüfung der kassenrechtlichen Vorschriften bzw. die Überprüfung unter Beachtung fiskalischer Belange genügt eine anonymisierte Aufstellung wie sie bereits in den Jahren 2010 und 2011 erfolgte. Die Möglichkeit bei konkretem Anlass weitere Nachweise anzufordern, ist hiervon nicht ausgeschlossen.

Generell ist für eine Organisationsuntersuchung bei solch sensiblen Daten eine anonymisierte Datenweitergabe (z.B. in Form von Fallstatistiken) ausreichend [vgl. DIV-GutA v. 31.07.1997 in: Der Amtsvormund, 1997, 742 (743)].

4. Fazit:

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass ein eingeschränktes Prüfungsrecht besteht. Dieses ist auf das bloße Verwaltungshandeln beschränkt. Darüber hinausgehende Prüfungsbefugnisse bestehen nicht.

Um eine entsprechende Prüfung vornehmen zu können, hat das RPA einen Anspruch auf Herausgabe der Akten / Unterlagen gem. § 7 RPO. Dieser Anspruch ist nach § 68 Abs. 1 S. 2 SGB VIII beschränkt, sodass die Möglichkeit der Übersendung der angeforderten Unterlagen im Einzelfall zu bewerten ist.

Gegen die anonymisierte Aufstellung, wie sie z.B. bereits in den Jahren 2010 und 2011 erfolgte ist, gibt es keine Einwände. Dies wird zur Aufgabenwahrnehmung als ausreichend erachtet. Darüber hinausgehende Unterlagen sind dem Rechnungsprüfungsamt nur aufgrund eines konkreten Anlasses zu übersenden.

Bei weiteren Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Im Auftrag

Olsowski