

**Stellungnahme zum Referentenentwurf
eines Gesetzes zur Änderung des
Vormundschaftsrechts (2010)**

Deutsches Jugendinstitut

Wissenschaftliche Texte

Wissenschaftliche
Texte



Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vormundschaftsrechts

Rahmen der Initiative

Auch die Reform des Vormundschaftsrechts soll der Verbesserung des Kinderschutzes in Deutschland dienen. Das BMJ hatte am 02.09.2009 den [Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Famliengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls - § 1666 BGB“](#) vorgelegt. Die im März 2006 erstmals eingesetzte Arbeitsgruppe, an der auch das DJI beteiligt war, erarbeitete [Vorschläge](#) unter anderem im Hinblick auf die Intensivierung der Zusammenarbeit von Jugendämtern und Gerichten, die in das Mitte 2008 in Kraft getretene „Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“ eingeflossen sind. Darüber hinaus finden sich in den Vorschlägen der Arbeitsgruppe Empfehlungen für eine weitere Verbesserung des Kinderschutzes, etwa durch Qualitätssicherung bei Vormundschaft und Pflegschaft. Diese sollen nun mit der im Referentenentwurf vorgelegten Reform des Vormundschaftsrechts auf der Ebene des Gesetzgebers umgesetzt werden.

Kinder brauchen eine starke Vertretung

Ziel der Reform ist es zu ermöglichen, dass die mit der Vormundschaft betreute Person für betroffene Kinder und Jugendliche real erfahrbar wird, eine persönliche Verbindung entsteht und dadurch eine aktive Interessensvertretung ermöglicht wird.

Dies stellt sich in eine Linie mit der Stärkung der Subjektstellung des Kindes, die das BVerfG mit seiner Entscheidung von April 2008 aufgezeigt hat (BVerfGE v. 01.04.2008 – 1 BvR 1620 / 04, FamRZ 9 / 2008. S. 845 – 853, S. 848):

„Das Kind hat eine eigene Würde und eigene Rechte. Als Grundrechtsträger hat es Anspruch auf den Schutz des Staates und die Gewährleistung seiner grundrechtlich verbürgten Rechte. Eine Verfassung, die die Würde des Menschen in den Mittelpunkt ihres Wertesystems stellt, kann bei der Ordnung zwischenmenschlicher Beziehungen grundsätzlich niemandem Rechte an der Person eines anderen einräumen, die nicht zugleich pflichtgebunden sind und die Menschenwürde des anderen respektieren.“

Inhalt des Referentenentwurfs

Die mit dem Referentenentwurf begonnene Reform des Vormundschaftsrechts umfasst vier Änderungen im Bürgerlichen Recht die sich auf alle Vormünder - Einzelvormund, Vereinsvormund, Amtsvormund - beziehen (§§ 1793 Abs. 1a, 1800 S. 2, 1837 Abs. 2 S. 2, 1840 Abs. 1 S. 2 BGB-E) und eine Änderung im Kinder- und Jugendhilferecht (§ 55 Abs. 2 S. 2 SGB VIII-E), die sich allein auf Amtsvormünder bezieht. Eine weitergehende Gesamtreform des Vormundschaftsrechts, dessen derzeitige Grundkonzeption noch aus 19. Jahrhundert stammt, steht an und wurde für die laufende Legislaturperiode avisiert.

Der Stärkung und besseren Absicherung des persönlichen Kontaktes zwischen Vormund und Mündel dient eine Soll-Vorschrift, die einen in der Regel monatlichen Kontakt in der üblichen Umgebung des Mündels normiert. Weiterhin soll auch die Pflicht des Vormundes zur persönlichen Aufsicht über Pflege und Erziehung des Mündels durch das Reformgesetz stärker verankert werden. Die persönliche Kontaktpflege soll der jährlichen Berichtspflicht des Vormundes und der Aufsicht durch das Familiengericht unterliegen. Der Reformentwurf sieht eine (Belastungs)Obergrenze von 50 Fällen pro Jahr für hauptamtlich mit der Führung von Vormundschaften bzw. Pflegeschäften betraute Amtsvormünder vor sowie eine entsprechende Verringerung der Fallzahl bei paralleler Wahrnehmung auch anderer Aufgaben.

Gesamtbewertung des Reformvorhabens

Grundsätzlich sind Ziel und Ansatzpunkt der Reform, die Stärkung der persönlichen Beziehung zwischen Vormund und Mündel durch gesetzliche Festlegungen zu Mindestanforderung an die Kontakthäufigkeit und organisatorische Rahmenbedingungen (Fallzahl), zu begrüßen. Die rasche Reaktion des Gesetzgebers auf in einem Einzelfall besonders sichtbar gewordene eklatante Defizite ist nachvollziehbar. Die Erfahrung aus Fehlschlägen in Kinderschutz darf aber nicht zu einer Überbetonung von Überwachungsaufgaben durch den Vormund führen. Die Vormundschaft muss so ausgestaltet und ausgestattet werden, dass sie den vielfältigen und in der Regel komplexen Aufgaben der Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen gerecht wird. Eine reaktive Gesetzgebung könnte dem nicht gerecht werden.

Insoweit sich anhand des Referentenentwurfs Fragen nach der Vereinbarkeit verschiedener Vorschriften aufdrängen, besteht ein Erläuterungs- bzw. Veränderungsbedarf.

Dies gilt etwa für die Frage, ob es tatsächlich möglich, ist 50 Vormundschaften bzw. Pflegschaften gleichzeitig zu führen und trotzdem einmal monatlich zu jedem Mündel einen persönlichen Kontakt in der üblichen Umgebung des Mündels herzustellen? Aus dem Referentenentwurf geht nicht hervor, ob und wenn ja welche Modellrechnungen im Bundesjustizministerium hierzu angestellt wurden. Bei einer geschätzten durchschnittlichen Wegezeit von jeweils 30 Minuten für den Hin- und Rückweg und einer Kontaktdauer von ebenfalls 30 Minuten, würde aber alleine die persönliche Kontaktpflege 75 Arbeitsstunden pro Monat erfordern. (Die verlängerten Wegezeiten in Flächenländern seien hier noch außer Acht gelassen.) Es ist auf den ersten Blick nicht zu sehen, wie unter diesen Umständen weitere mit der Führung von Vormundschaften bzw. Pflegschaften zwingend verbundene Tätigkeiten (z.B. Kontakte zu Herkunftseltern, Erteilung von Genehmigungen und Zustimmungen, Dokumentation) geleistet werden können.

Unklar ist auch, warum nicht einmal ansatzweise der Versuch gemacht wird, die Kosten des Gesetzes abzuschätzen, obwohl dies doch offenkundig für die Abgeordneten als Entscheidungsträger von Bedeutung sein könnte. Aus der repräsentativen Erhebung von Hansbauer/Mutke/Oelerich (2004) ließe sich anhand der durchschnittlichen Fallzahl und der durchschnittlichen Häufigkeiten von Kontakten zum Mündel zumindest eine grobe Abschätzung des zusätzlichen Stellenbedarfs bei einer Verabschiedung der jetzt vorgeschlagenen Festlegungen vornehmen.

Schließlich darf die Chance, eine grundlegende Diskussion über Funktion, Verantwortungsbereich und Organisation im Rahmen der Vormundschaft zu führen, nicht vorschnell mit dem Gesetzesvorhaben beendet werden. Ziel muss die Gewährleistung einer unabhängigen Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen sein – gerade auch im Konfliktfall z.B. mit betreuenden Personen oder Einrichtungen. Dazu gehört, dem eigentlichen, gesetzlichen verankerten Leitbild der (ehrenamtlichen) Einzelvormundschaft (vgl. § 1791b BGB e contrario) durch Werbung, Qualifizierung und Begleitung, wie sie im § 53 SGB VIII bereits angelegt ist, mehr praktische Geltung zu verschaffen. In diesem Zusammenhang ist auch eine „Berufsvormundschaft“ – ähnlich dem Betreuungsrecht mit anzudenken. Gleiches gilt für die Frage, ob Amtsvormundschaften in einer eigenen, gegenüber dem Jugendamt unabhängigen Behörde geführt werden sollten. Aus dem Bereich des Betreuungsrechts lassen sich weiterhin Erfahrungen mit Betreuungsvereinen gewinnen, die z.B. einen Migrationshintergrund widerspiegeln (vgl. H-Team e.V. München, Betreuungsverein: Migrationsprojekt „Entwicklung und Begleitung von BerufsbetreuerInnen mit Migrationshintergrund“).



An diese Stelle gehört auch die Verankerung einer durchgängigen Spezialisierung zur Durchführung dieser Aufgabe und ein Formulierung eines Leistungsprofils. Einige Landesjugendämter haben hier bereits Vorlagen erarbeitet (www.lwl.org; www.lvr.de; www.bagljae.de).

Es soll hier in keiner Weise unterstellt werden, dass eine vertiefende Reform des Vormundschaftsrechts umgangen werden soll, jedoch würde ein entsprechender Hinweis in der Gesetzesbegründung zur Klarstellung beitragen. Eine Reform, die an die Praxis hohe Anforderungen stellt, sollte transparent kommuniziert werden.

Zu den Normierungen der Reform im Einzelnen

§ 1793 Abs. 1a BGB-E

Die ausdrückliche gesetzliche Verankerung einer sich bislang nur als Schlussfolgerung ergebenden Pflicht des Vormundes zum persönlichen Kontakt mit dem Mündel ist zu begrüßen. Nur so kann eine aktive Vertretung der Interessen betroffener Kinder und Jugendlicher gelingen. Bislang sind solche persönlichen Kontakte nicht nur in einem öffentlich gewordenen Einzelfall, sondern in nicht unerheblichen Teilen der Praxis relativ selten (Hansbauer/Mutke/Oelerich 2004). Ohne nähere Begründung erscheint jedoch die im Referentenentwurf erfolgende Festlegung zur Häufigkeit (ein Mal im Monat) und zum Ort (in der üblichen Umgebung des Mündels) eher willkürlich. Der bloße Verweis auf österreichisches Recht reicht als Begründung sicher nicht, sofern nicht übertragbare Erfahrungen oder Evaluationen mitgeteilt werden können. Auch ergeben sich beide Festlegungen nicht auf natürliche Weise aus der Aufgabe selbst. Für ein persönliches Vertrauensverhältnis zum Mündel wäre beispielsweise nach einer Kontaktabahnung eher Erreichbarkeit und Flexibilität des Vormunds in Konflikt- und Krisensituationen wichtig, was durch eine große Anzahl an „Pflichtterminen“ nicht unbedingt erleichtert werden würde. Weiterhin könnte es angesichts eines relativ hohen Anteils von Amtsvormündern mit einer Berufsausbildung im Verwaltungsbereich sein, dass eine verpflichtende Schulung in der Gesprächsführung mit Kindern und Jugendlichen von großer Bedeutung wäre. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die „übliche Umgebung“ eines Mündels in einem Teil der Fälle gerade kein geeigneter Ort ist, um die Interessen der unter Vormundschaft stehenden Kinder und Jugendlichen zu explorieren. Gerade im Konfliktfall mit Pflegeeltern oder einer betreuenden Einrichtung, kann es sein, dass ein Ge-

spräch an einem neutralen Ort den Interessen des Mündels eher gerecht wird. Es ist zwar durchaus möglich, dass eine gesetzliche Festlegung der Kontakthäufigkeit als Richtgröße und Instrument der Qualitätssicherung sinnvoll ist. Bei einer nicht gut gewählten Zielvorgabe besteht jedoch die Gefahr, die Praxis auf Jahre hinaus zu belasten und unnötige Kosten zu verursachen. Ist es nicht möglich, Zielvorgaben nachträglich aus der Aufgabe heraus überzeugend zu begründen, sollte es Vormündern ohne vertiefende Begründung möglich sein, sich an den Bedingungen des Einzelfalls zu orientieren. Vorzuschlagen wäre dann entweder die Formulierung:

Der Vormund hat mit dem Mündel regelmäßigen persönlichen Kontakt zu halten.

Oder die Formulierung:

Der Vormund hat mit dem Mündel persönlichen Kontakt zu halten. Im ersten Jahr nach der Bestellung soll der Kontakt in der Regel einmal im Monat erfolgen, danach in regelmäßigen Abständen sowie zusätzlich nach Bedarf.

§ 1800 S. 2 BGB-E

Bereits jetzt sind Vormünder - als gesetzliche Vertreter ihres Mündels – berechtigt und verpflichtet, für das Mündel zu sorgen. Daraus ergibt sich unter anderem die Berechtigung und Verpflichtung, sich bei Beschwerden des Mündels oder aus gegebenem Anlass persönlich um dessen Wohl zu kümmern. Unbestritten werden diese Rechte und Pflichten nicht dadurch außer Kraft gesetzt, dass das Mündel nach § 33 oder 34 SGB VIII im Rahmen einer Jugendhilfemaßnahme untergebracht ist. Die jetzt vorgeschlagene Neuregelung des § 1888 BGB hat nur einen rechtsverdeutlichenden Charakter. Jedoch ist die Formulierung missverständlich und wird infolge der Zuschreibung einer die Pflege und Erziehung des Mündels „überwachenden“ Rolle des Vormunds unnötigen Widerstand provozieren. Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

Der Vormund hat die Pflicht, sich von der Pflege und Erziehung des Mündels einen Eindruck zu verschaffen und gegebenenfalls vermittelnd oder leitend einzugreifen.

§ 1837 Abs. 2 S. 2 BGB-E und § 1840 Abs. 1 S. 2 BGB-E

Die Erweiterung der Berichts- und der Aufsichtspflicht des Familiengerichts auf die Wahrnehmung der persönlichen Kontakte mit dem Mündel erscheint als eine sinnvolle Flankierung des Leitbildes der von persönlichem Kontakt getragenen Vormundschaft und ist entsprechend konsequent. Unklar bleibt allerdings, ob und wie das Familiengericht bei Verletzungen dieser Pflicht reagieren soll.

§ 55 Abs. 2 S. 2 SGB VIII-E

Die Anhörung des Mündels bei der Auswahl des Vormundes als Soll-Vorschrift auszugestalten, wird begrüßt. Dies verleiht dem Grundsatz der Partizipation aus § 8 SGB VIII eine höhere rechtspraktische Verbindlichkeit. Bislang ist das insbesondere im Bereich der Amtsvormundschaft eher ungewöhnlich und manchmal aus praktischen Gründen, etwa bei sehr jungen Kindern, wohl auch nur schwer umzusetzen. Grundsätzlich ist jedoch, auch im Hinblick auf die UN-Kinderrechtskonvention und deren Partizipationsgebot, eine Stärkung praktisch wirksamer Beteiligungsrechte von Kindern erforderlich.

Nimmt man diesen Ansatz des Gesetzgebers ernst, fällt aber ein Defizit auf: Es finden sich keine Regelungen zu einer Beteiligung des Mündels an allen ihn betreffenden Entscheidungen durch den Vormund. Daraus würde in sinnvoller Weise eine geeignete, niederschwellige Beschwerdemöglichkeit – jenseits der Rechtsbehelfe des Verfahrensrechts - resultieren (z.B. Ombudsperson etc.), die dem Kind oder Jugendlichen eine erste Anlaufstelle bei Unzufriedenheiten oder Konflikten eröffnet.

§ 55 Abs. 2 S. 3 SGB VIII-E

Die Festlegung einer Obergrenze für die Fallanzahl pro hauptamtlich ausschließlich mit der Führung von Pfleg- und Vormundschaften betrauter Fachkraft kann wohl als ein Kernstück des Gesetzesvorhabens angesehen werden. Der Referentenentwurf verweist dabei zur Begründung der ausgewählten Obergrenze von 50 Fällen auf die „Dresdner Erklärung“ (Der Amtsvormund 2000, S. 438), die allerdings von einem Arbeitsumfang von 24 Stunden pro



Vormundschaft ausgeht. Dies macht erneut deutlich, dass die verschiedenen im Entwurf enthaltenen Festlegungen noch nicht harmonisch Hand in Hand gehen, da ein solcher Arbeitsaufwand pro Fall bei monatlichen persönlichen Kontakten kaum einzuhalten wäre.

Es ist weiterhin darauf hinzuweisen, dass manche Jugendämter die vorgeschlagene Fallobergrenze bereits jetzt deutlich unterschreiten. Auch verlangen vorliegende Positionspapiere zur Qualitätsentwicklung im Bereich der Amtsvormundschaft (z.B. Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter 2004) eine individuelle Festlegung der Fallobergrenze nach Fallschwierigkeit. Im Referentenentwurf wird nicht erörtert, inwieweit solche Bemühungen um gute Praxis durch die Normierung einer höheren und pauschalen Fallobergrenze beschädigt werden könnten. Aus Sicht des DJI ist es daher erforderlich im Fall einer Verabschiedung die tatsächlichen Auswirkungen in der Fläche zu kontrollieren um gegebenenfalls Korrekturen vornehmen zu können.

.....

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach

Erarbeitet von Dr. Susanne Nothhafft / Dr. Heinz Kindler