

Stellungnahme

von Dr. Thomas Meysen

Vorsitzender Fachausschuss I „Organisations-, Finanzierungs- und Rechtsfragen“ der
Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ

Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungs-
rechts (BT-Drucks. 17/3617)**

**zum Antrag der SPD-Fraktion: Änderung des Vormundschaftsrechts und weitere fa-
milienrechtliche Maßnahmen (BT-Drucks. 17/2411)**

I. Kleines Gesetz, große Wirkungen

Der Rechtsausschuss verhandelt ein Gesetz, das die Situation von Kindern und Jugendlichen verbessern soll, die einen Vormund oder eine Ergänzungspflegerin an ihrer Seite haben. Deren Aufgabe ist die gesetzliche Vertretung. Damit dabei eine persönliche Förderung und Gewährleistung der Pflege und Erziehung gelingen kann, bedarf es regelmäßigen persönlichen Kontakts zwischen Kindern und Jugendlichen und ihren Vormundinnen bzw. Ergänzungspflegern. Der Gesetzentwurf trifft insoweit zielsicher die „Geschäftsgrundlage“ (*Reinhard Wiesner*) für die Qualifizierung der Vormundschaft und Pflegschaft in Deutschland. Die Kritik der AGJ am Referentenentwurf, der noch kindesschutzintendierte Ziele und eine Stärkung der „Überwachungsfunktion“ überbetont hatte (Stellungnahme der AGJ zum Referentenentwurf, S. 3), sind im Regierungsentwurf weitgehend aufgegriffen. Im Mittelpunkt steht nunmehr die Verbesserung und Gewährleistung der unabhängigen parteilichen Vertretung der Kinder und Jugendlichen.

Die kleinen Gesetzesänderungen lassen weitreichende Praxisveränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe erwarten. Die im Gesetzentwurf nicht bezifferten Mehrkosten ergeben sich aus der Notwendigkeit einer Aufstockung der personellen Ressourcen in denjenigen Kommunen, die der gesetzlichen Fallzahlgrenze noch nicht entsprechen. Bereits das Gesetzgebungsverfahren hat dazu geführt, dass sich die Stellenpläne in etlichen Jugendämtern verändert haben. Die finanziellen Mehraufwendungen werden die Gesamtsituation von Kindern und Jugendlichen unterm Strich jedoch nur dann verbessern, wenn ihnen eine zusätzliche

Finanzausstattung gegenübersteht und die Gelder nicht an anderer Stelle bei der Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und ihren Familien abgezogen werden.

Die Justiz bleibt von der Qualifizierung der Vormundschaft und Pflegschaft im Gesetzentwurf bislang vollständig „verschont“. Überlegungen dazu, wie die familiengerichtliche Aufsicht qualifiziert werden könnte oder auch dazu, wie eine Partizipation von Kindern/Jugendlichen schon vor der gerichtlichen Bestellung des Vormunds aussehen könnte, finden sich nicht. Vielmehr wird eine konkrete regelhafte Kontakthäufigkeit zwischen Vormund/Pflegerin und Kind/Jugendlichem festgelegt, um den Rechtspfleger/innen in den Familiengerichten die verwaltungsmäßige Prüfung zu erleichtern. Insoweit wird der Entwurf den gesetzlichen Anforderungen an die Kontaktgestaltung noch nicht gerecht. Das Gesetz sollte nach seiner Verabschiedung im Bundestag genug Raum lassen für eine individuelle, alters- und lebenssituationsgerechte Kontaktgestaltung und sollte mit der gesetzlich fixierten maximalen Fallzahl kompatibel sein.

II. Änderungen im Einzelnen

1. Persönlicher Kontakt als Grundlage (§ 1793 Abs. 1a Satz 1 BGB-E)

Vormünder und Ergänzungspflegerinnen können ihre Aufgaben ohne regelmäßigen persönlichen Kontakt mit den Kindern und Jugendlichen, die sie vertreten, nicht erfüllen. Sie haben bei der Ausübung der elterlichen Sorge die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbstständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen, haben Fragen der elterlichen Sorge mit dem Kind oder Jugendlichen entsprechend dessen Entwicklungsstand zu besprechen und Einvernehmen anzustreben (§ 1793 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 1626 Abs. 2 BGB).

Der regelmäßige persönliche Kontakt ist in allen Leitbildern und Orientierungshilfen, die seit den späten 1998er Jahren bundesweit entwickelt wurden, als zentraler Handlungsgrundsatz der Vormundschaft und Pflegschaft anerkannt (vgl. unter vielen BAG LJÄ, Arbeits- und Orientierungshilfe für den Bereich der Amtsvormundschaften und -pflegschaften, 2005, S. 9). Zuvor war die (west)deutsche Tradition der Amtsvormundschaft und -pflegschaft ganz wesentlich geprägt von der bis 1998 dominierenden gesetzlichen Amtspflegschaft für „nichteheliche“ Kinder (bis 1970 Amtsvormundschaft für uneheliche Kinder), bei der vom Schreibtisch aus Vaterschaften festgestellt und Unterhalt geltend gemacht wurde. Das Arbeitsfeld war hiervon geprägt und hat auch den Bereich der bestellten Vormund- und Ergänzungspflegschaft erfasst, in dem eigentlich persönlicher Kontakt und persönliche Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zum Selbstverständnis hätte gehören müssen.

Die Pflicht zum persönlichen Kontakt ausdrücklich ins Gesetz zu schreiben, wird daher weitere Unterstützung geben, mit dieser Tradition endgültig zu brechen und dem Leitbild für eine moderne Vormundschaft und -pflegschaft besser gerecht zu werden.

2. Kontakthäufigkeit und Kontaktort zu schematisch geregelt (§ 1793 Abs. 1a Satz 2 BGB-E)

Die gesetzliche Forderung, die Vormundin bzw. der Ergänzungspfleger solle „den Mündel in der Regel einmal im Monat“ aufsuchen, ist zu schematisch. Sie ist weder mit den individuellen Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen zu vereinbaren noch mit der Fallzahl 50 in Einklang zu bringen. Sie dient wohl vor allem der Erleichterung bei der verwaltungsmäßigen Überprüfung einer vermeintlich „ordnungsgemäßen“ Führung von Vormundschaften und -pflegschaften durch die Rechtspfleger/innen.

Wenn es in der Gesetzesbegründung heißt, es „dürften jedoch selbst bei einem kurzen Besuch etwaige Anzeichen einer Misshandlung oder Vernachlässigung des Mündels festzustellen sein“, so ist dem entschieden zu widersprechen. Nicht nur der Runde Tisch Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren (rth) und der Runde Tisch Sexueller Kindesmissbrauch (RTKM), sondern auch die zuletzt über die Medien bekannt gewordenen Fälle sexuellen Missbrauchs zeigen deutlich, dass dem nicht so ist.

Entscheidend ist vielmehr ein gewachsenes, persönliches Vertrauensverhältnis, das dem Kind oder Jugendlichen ermöglicht, sich mit Problemen in der Pflegefamilie bzw. im Heim an seine Vormundin bzw. seinen Ergänzungspfleger zu wenden. Eine solche Vertrauensbeziehung entsteht nicht durch monatliche Pflichtbesuche, sondern über die jeweils individuelle Gestaltung der persönlichen Beziehung. Hierzu dienen gemeinsame Unternehmungen, Veranstaltungen mit mehreren Mündeln und mitunter, aber keineswegs regelhaft Besuche in der persönlichen Umgebung.

Die Regelverpflichtung zum monatlichen Besuch ist auch mit der Fallzahl 50 nicht vereinbar. Rund 220 Arbeitstagen im Jahr stünden 600 Besuche gegenüber. Die Tätigkeit des Vormunds bzw. der Ergänzungspflegerin müsste sich auf Kontaktpflege beschränken. Es bliebe keine Zeit mehr für die vielfältigen anderweitigen, anspruchsvollen und zeitaufwändigen Aufgaben bei der Führung der Vormundschaft.

§ 1793 Abs. 1a Satz 2 BGB-E könnte wie folgt gefasst sein:

„Die regelmäßigen Kontakte sind altersgerecht und entsprechend dem Förderbedarf des Mündels auszugestalten.“

3. Persönliche Förderung (§ 1800 Satz 2 BGB-E)

Die Betonung der persönlichen Vormund- und Pflegschaft sowie der Rolle des Vormunds bzw. der Ergänzungspflegerin als Gewährleister/in einer förderlichen Pflege und Erziehung des Mündels (§ 1800 Satz 2 BGB-E) ist sinnvoll. Weiterentwicklung der Vorschrift im Verhältnis zum Referentenentwurf von einer Überwachungs- zur Förderungs- und Gewährleistungsverantwortung berücksichtigt eine Anregung der AGJ und wird ausdrücklich begrüßt.

4. Beaufsichtigung des persönlichen Kontakts (§ 1837 Abs. 2 Satz 1, § 1840 Abs. 1 BGB-E)

Rechtspfleger/innen können eine wichtige Funktion bei der Qualifizierung der Vormund- und Pflegschaft einnehmen. Die Pflicht, die Einhaltung der „erforderlichen persönlichen Kontakte“ zu beaufsichtigen (§ 1837 Abs. 2 Satz 1 BGB-E), führt jedoch nur dann zu einer Qualifizierung der Vormundschaften und Pflegschaften, wenn sie sich nicht darauf beschränkt, die Anzahl der Kontakte zu zählen und bei einem Unterschreiten der Zahl zwölf zu überprüfen, ob eine Begründung vorliegt. Es bedürfte einer inhaltlichen Einschätzung zur Situation des Kindes bzw. Jugendlichen und zur Qualität der Kontakte. Hierfür sind die Rechtspfleger/innen jedoch derzeit weder mit ausreichend Zeit- noch fachlichen Ressourcen ausgestattet. Unbedingt sollte die Einhaltung der gesetzlichen Höchstfallzahl überprüft werden. § 1837 Abs. 2 Satz 1 BGB-E könnte wie folgt gefasst sein:

„Er hat insbesondere die Einhaltung der Fallzahlgrenze nach § 55 Abs. 2 Satz 1 Sozialgesetzbuch Achtes Buch sowie der Pflicht zum persönlichen Kontakt zu beaufsichtigen.“

5. Beteiligung an der Anhörung (§ 55 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII-E)

Die Kinder und Jugendlichen mit einer Vormundin bzw. einem Ergänzungspfleger werden bereits heute über ihre Beteiligungsrechte informiert. In dem vom BMFSFJ geförderten und DIJuF/IGfH herausgegebenen Flyer „Dein Vormund vertritt Dich“ steht hierzu (www.dein-vormund.de):

„Manche Vormundschaftsgerichte oder Jugendämter beteiligen die Kinder und Jugendlichen bei der Auswahl ihres Vormunds. Das gehört eigentlich dazu, hängt aber auch von deinem Alter ab. Außerdem kannst du eigene Vorschläge machen, welche erwachsene Vertrauensperson du als Vormund haben willst. Falls du später einmal mit deinem Vormund gar nicht mehr klar kommst, kannst du das Jugendamt oder Vormundschaftsgericht bitten, jemand anders zu deinem Vormund zu bestimmen. Die müssen sich das dann genauer anschauen.“

Die AGJ begrüßt nachdrücklich, dass die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen zumindest bei der Auswahl der zuständigen Fachkraft im Jugendamt nunmehr zur Pflicht werden soll (§ 55 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII-E). Über die Beteiligungsrechte des Mündels im Verfahren betreffend Auswahl und Wechsel des Vormunds hinaus sollten die Mündel auch bei allen Entscheidungen über sie betreffende Angelegenheiten durch den Vormund beteiligt werden und sollten ihnen – gesetzlich – eine Beschwerdemöglichkeit und -instanz gesetzlich zugesichert werden (AGJ-Stellungnahme zum Referentenentwurf, S. 6).

6. Höchstzahl 50 (§ 55 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII-E)

Eine gesetzliche Festlegung einer Höchstfallzahl für Amtsvormundschaften bzw. -pflschaftschaften pro Vollzeitstelle ist genauso ungewöhnlich wie innovativ. Sie erscheint in Bezug auf Vormundschaften und Pflschaftschaften auch notwendig. Seit der Dresdener Erklärung (DAVorm 2000, 437) wird eine Grenze von maximal 50 Fällen pro Vollzeitstelle für die Amtsvormundschaft und -pflschaftschaft eingefordert. Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter bezieht sich hierauf ausdrücklich (BAGLJÄ, Arbeits- und Orientierungshilfe für den Bereich der Amtsvormundschaften und -pflschaftschaften, 2005, S. 15).

Die 50 wird somit zur „Schallmauer“ (*Birgit Hoffmann*), also eine Begrenzung „nach oben“ (mehr dürfen es nicht sein). Werden Amtsvormundschaften und Amtspflschaftschaften jedoch nach dem Leitbild des Gesetzentwurfs zur Förderung des jungen Menschen geführt, so wird hieraus für die Personalämter in den Kommunen schon bald eine Schutznorm „nach unten“ (weniger müssen es nicht sein). Bei rund 220 Arbeitstagen im Jahr abzüglich Tagen für Fortbildung, Dienstbesprechungen, Krankheiten, Verwaltungstätigkeit etc., stehen einer Jugendamtsfachkraft mit 50 Amtsvormundschaften und -pflschaftschaften drei Arbeitstage pro Mündel und Jahr zur Verfügung. Dies ist zu wenig, um dem Leitbild, das nunmehr auch das Gesetz konkretisiert, entsprechen zu können. Realistisch dürfte die angemessene Förderung von Kindern und Jugendlichen durch den Amtsvormund bzw. die Amtspfllegerin im Sinne des Gesetzentwurfs ab einer Fallzahl von 30 bis 40 Vormund-/Pflschaftschaften pro Vollzeitstelle werden. 50 sollte die „absolute Obergrenze“ sein (AGJ-Stellungnahme zum Referen-

tenentwurf, S. 7). Sollte der Rechtsausschuss im Gesetzgebungsverfahren an der Zahl 50 festhalten und keine niedrigere Fallzahl bestimmen, wären erläuternde Ausführungen sinnvoll, dass ein Unterschreiten nicht nur zulässig, sondern sachlich gefordert sein kann.

7. Keine Personalunion mit Tätigkeit im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) (§ 55 Abs. 3 SGB VIII-E)

Die Wahrnehmung von Aufgaben der Amtsvormundschaft/-pflegschaft und des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD), also dem Jugendamt als Sozialleistungsbehörde, in Personalunion ist unzulässig. Dies ergibt sich aus § 16 SGB X, wonach derjenige nicht für einen Sozialleistungsträger tätig werden darf, der gleichzeitig Beteiligter oder gesetzlicher Vertreter eines Beteiligten ist. Die Kinder und Jugendlichen und/oder der Vormund bzw. die Ergänzungspflegerin sind Inhaber des Anspruchs auf Leistungen nach dem SGB VIII und somit Beteiligte im Sozialverwaltungsverfahren.

Wenn die Begründung erklärt, mit der Regelung des § 55 Abs. 3 Satz 3 SGB VIII-E würde eine Personalunion zwischen Amtsvormundschaft/-pflegschaft und ASD vermieden, so findet dies im Gesetzeswortlaut jedoch keine Stütze.

Zudem bezieht sich die Pflicht zum persönlichen Kontakt sowie zur persönlichen Förderung und Gewährleistung der Pflege und Erziehung nach dem aktuellen Wortlaut auch auf Beistände: „Er“ am Beginn des Satzes 3 sollte durch „Amtsvormund und Amtspfleger“ ersetzt werden.

Zur Erreichung des in der Gesetzesbegründung aufgeführten Ziels könnte folgender Satz 4 angefügt werden:

„Fachkräfte, die Aufgaben des Jugendamts als Sozialleistungsträger wahrnehmen, sind von der Führung von Amtsvormundschaften und Amtspflegschaften ausgeschlossen.“