

Antrag

der Abgeordneten Sonja Steffen, Christine Lambrecht, Dr. Peter Danckert, Sebastian Edathy, Petra Ernstberger, Dr. Edgar Franke, Iris Gleicke, Dr. Eva Högl, Ute Kumpf, Burkhard Lischka, Caren Marks, Marianne Schieder (Schwandorf), Olaf Scholz, Christoph Strässer, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Änderung des Vormundschaftsrechts und weitere familienrechtliche Maßnahmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Kinderschutz wurde in der 16. Legislaturperiode auf Initiative der Bundesministerin der Justiz a. D. Brigitte Zypries mehrfach verbessert. Das im Jahre 2008 in Kraft getretene „Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“ ermöglicht unter anderem ein frühzeitiges Tätigwerden der Familiengerichte. Die ein Jahr später in Kraft getretene „Reform des Verfahrens in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit“ hat den Kinderschutz verfahrensrechtlich erheblich ausgebaut, z. B. durch die Einführung eines Vorrang- und Beschleunigungsgebots unter anderem für Verfahren wegen Gefährdung des Kindeswohls. Das erweiterte Führungszeugnis gibt Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in deutlich größerem Umfang Auskunft darüber, ob Stellenbewerberinnen und -bewerber für kinder- und jugendnahe Tätigkeiten wegen bestimmter Sexualdelikte vorbestraft sind.

Die im März 2006 erstmals durch die Bundesministerin a. D. Brigitte Zypries eingesetzte Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“ wurde nach Inkrafttreten des gleichnamigen Gesetzes im Juli 2008 erneut zusammengerufen, um erste Erfahrungen mit dem neuen Gesetz zu erörtern. Zudem sollte geprüft werden, ob und gegebenenfalls welche gesetzgeberischen Maßnahmen zur Förderung einer besseren Zusammenarbeit der Familiengerichte mit den Jugendämtern erforderlich sind. Der von der Arbeitsgruppe am 14. Juli 2009 vorgelegte Abschlussbericht enthält unter anderem Empfehlungen für die Bereiche

- Zusammenarbeit zwischen Familiengerichten und Jugendämtern,
- Fortbildung für Familienrichter und interdisziplinäre Zusammenarbeit,
- Qualitätssicherung in Vormundschaft und Pflegschaft sowie
- Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien.

Zu der Thematik „Qualitätssicherung in Vormundschaft und Pflegschaft“ wurde eine Unterarbeitsgruppe gebildet. Anlässlich des im Jahre 2006 in Bremen zu Tode gekommenen Kindes Kevin wurden hier gesetzgeberische Maßnahmen gefordert. Der für Kevin zuständige Amtsvormund betreute zu diesem Zeitpunkt 200 Mündel und hatte wegen des fehlenden persönlichen Kontakts keine Kenntnis von den katastrophalen Verhältnissen, in denen sein Mündel lebte.

Der von der Bundesregierung am 8. Januar 2010 versandte Referentenentwurf zur Änderung des Vormundschaftsrechts greift nur einen der von der Arbeitsgruppe behandelten Themenkomplexe auf: das Vormundschaftsrecht. Aber auch hier wurden nicht alle Vorschläge der Arbeitsgruppe umgesetzt. Die Bundesregierung hat jedoch angekündigt, zusätzlich zu dem aktuellen Gesetzgebungsvorhaben das Vormundschaftsrecht insgesamt zu reformieren.

Der Referentenentwurf sieht Regelungen zum persönlichen Kontakt des Vormunds zu seinem Mündel und zur persönlichen Überwachung von Pflege und Erziehung des Mündels sowie entsprechende Berichtspflichten des Vormunds gegenüber dem Familiengericht vor. Der Entwurf zielt auf eine Begrenzung der Amtsvormundschaften auf höchstens 50 Vormundschaften pro Vormund. Zudem soll das Familiengericht verpflichtet werden, den persönlichen Kontakt zwischen Vormund und Mündel zu überwachen.

Die Fraktion der SPD begrüßt sowohl die Intention des Entwurfs als auch die vorgesehene Beschränkung der Fallzahlen in der Amtsvormundschaft. Ein ausreichender persönlicher Kontakt zwischen Vormund und Mündel ist nicht möglich, wenn ein Vormund, wie derzeit möglich, bis zu 200 Mündel betreut. Entsprechend der Empfehlung aus der amtsvormundschaftlichen Praxis hält die Fraktion der SPD eine Obergrenze von 40 Amtsvormundschaften für sinnvoll. Zudem muss die Fallzahlbegrenzung für alle Formen der Vormundschaft gelten, nicht nur für die Amtsvormundschaft. Auch reicht die derzeit als Soll-Vorschrift vorgesehene Begrenzung angesichts der starken Belastung der öffentlichen Haushalte nicht aus, um das gesetzgeberische Ziel zu erreichen. Damit die geplante Neuregelung in der Praxis umgesetzt werden kann und keine bloße Absichtserklärung bleibt, müssen zudem erhebliche finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden. Die Zahl der qualifizierten Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter muss in diesem Bereich erheblich erhöht werden. Der Entwurf beschränkt sich auf den Hinweis, dass es zu einem nicht bezifferbaren Mehrbedarf bei den Kommunen für zusätzliches Personal in der Amtsvormundschaft kommen kann. Hier müssen die Kosten konkret benannt werden. Die Beschränkung des Kontakts zwischen Vormund und Mündel auf die „übliche Umgebung des Mündels“ ist problematisch, wenn das Mündel Probleme mit seinen Pflegeeltern oder den Heimerzieherinnen oder -erziehern hat.

Von der Unterarbeitsgruppe wurde darüber hinaus empfohlen, die Personensorgepflichten des Vormunds im Gesetz zu konkretisieren. Zudem sollte das Mündel je nach Stand seiner Entwicklung sowohl bei der Auswahl des Vormunds als auch bei seinen Angelegenheiten betreffenden Entscheidungen beteiligt sein. Es sollen Beschwerdemöglichkeiten geschaffen werden. Des Weiteren wurde eine gezielte Förderung der Einzelvormundschaft angeregt. Nach geltendem Recht wird nur dem ehrenamtlichen Vormund, nicht jedoch dem berufsmäßig tätigen Einzelvormund Vorrang vor der Amtsvormundschaft eingeräumt, § 1791b des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB). Eine persönliche Beziehung zwischen Vormund und Mündel entsteht am ehesten innerhalb einer Einzelvormundschaft. Außerdem wurde die fachliche Unterstützung des ehrenamtlich tätigen Einzelvormunds durch das Jugendamt und Ausschöpfung des tatsächlichen Potentials der ehrenamtlichen Vormundschaft empfohlen.

Gerade in Fällen, in denen Eltern die Sorge entzogen wurde, entstammen Mündel häufig einem schwierigen sozialen Hintergrund. Zur Wahrnehmung einer Vormundschaft sind insbesondere sozialpädagogische und rechtliche Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich. Der ehrenamtliche Einzelvormund braucht daher fachliche Unterstützung und Schulung, um seine Aufgabe verantwortungsvoll wahrnehmen zu können. Hier sei zu prüfen, in welchem Umfang Pflegeeltern für die Übernahme von Vormundschaften geeignet sind.

Des Weiteren wurde angeregt zu prüfen, ob eine Vergütung der Vormundschaftsvereine ähnlich der Vergütung der Betreuungsvereine sinnvoll ist. Schließlich

wurden verbesserte Bedingungen in der Amtsvormundschaft durch Stärkung der fachlichen Kompetenz, insbesondere in sozialpädagogischer Hinsicht befürwortet. Zuletzt wurde auf eine Interessenkollision hingewiesen. Der (Amts-)Vormund hat für das Mündel unter anderem beim Jugendamt Hilfen zur Erziehung zu beantragen. Unter Umständen muss der Amtsvormund den Anspruch gegen seinen Dienstherrn einklagen. Die Tätigkeit des Amtsvormunds sollte von derartigen systemimmanenten Interessenkonflikten freigehalten werden.

Die Arbeitsgruppe machte neben den Vorschlägen zum Vormundschaftsrecht folgende weitere Regelungsvorschläge:

Verbesserte Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt

Im Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) ist die Teilnahme des Jugendamtes an gerichtlichen Terminen bislang nicht explizit geregelt. Die Teilnahme ergibt sich nach überwiegender Auffassung lediglich aus der in § 50 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII geregelten Mitwirkungspflicht des Jugendamtes. Das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) enthält an mehreren Stellen Regelungen zur Anhörung des Jugendamtes zum gerichtlichen Termin in Kindschaftssachen. Eine zentrale und umfassende Soll-Regelung zur Ladung des Jugendamtes in allen Terminen in Kindschaftssachen fehlt jedoch. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt soll die Teilnahme des Jugendamtes an gerichtlichen Terminen verbindlich und konkret geregelt werden.

Fortbildung und fallübergreifende interdisziplinäre Zusammenarbeit

Die Richtergesetze des Bundes und der Länder enthalten keine ausdrückliche Verpflichtung zur Fortbildung. Eine vom Bundesministerium der Justiz durchgeführte Länderabfrage zum Thema Fortbildung hat ergeben, dass die Inanspruchnahme seitens der Richter sehr unterschiedlich ist. Es bestehe zudem kein Anreiz, Fortbildungen wahrzunehmen. Insbesondere im Bereich der Umgangs- und Sorgerechtsachen sollten Richter über kinderpsychologische Grundkenntnisse und über Gesprächsführungskompetenzen in konflikthaften Familiensituationen verfügen. Daher sollte eine Fortbildungspflicht gesetzlich geregelt werden. Die Teilnahme an Fortbildungen soll in Beurteilungs- und Beförderungsrichtlinien als Kriterium verankert werden.

Familienrichterinnen und -richter sowie Fachkräfte der Jugendämter haben häufig nur unzureichende Kenntnisse über die Aufgaben, die Organisation, die Strukturen und die Arbeitsabläufe des jeweils anderen Bereichs. Dadurch bedingte Reibungsverluste und zeitliche Verzögerungen können durch eine fallübergreifende Zusammenarbeit verhindert werden. In fast allen Ländern findet eine interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Familiengericht, Jugendamt und weiteren beteiligten Professionen, z. B. Familienrechtsanwältinnen und -anwälten, in verschiedensten Formen statt. Nach einer vom Bundesministerium der Justiz durchgeführten Länderabfrage wird die Zusammenarbeit von den teilnehmenden Richterinnen und Richtern als gewinnbringend angesehen. Eine große Anzahl von Richterinnen und Richtern steht der interdisziplinären Zusammenarbeit jedoch weiterhin skeptisch oder ablehnend gegenüber. Um diese Gruppe zu einer Teilnahme zu motivieren, soll die Teilnahme in Beurteilungs- und Beförderungsrichtlinien verankert werden. Auch soll in Hinblick auf die Teilnahme eine Anpassung des Personalrechnungssystems erfolgen.

Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien

Derzeit leben etwa 50 000 Kinder in einer von der Jugendhilfestatistik erfassten Pflegefamilie. Weitere schätzungsweise 85 000 Kinder leben in nicht registrierten Pflegefamilien. Das Sorgerecht verbleibt in etwa 50 Prozent der Fälle bei den Eltern, d. h. die Unterbringung in der Pflegefamilie erfolgt dann mit Zustimmung

der Eltern. In den übrigen Fällen wird das Sorgerecht ganz oder teilweise auf einen Vormund (meist Amtsvormund) oder eine Pflegerin oder einen Pfleger übertragen und die Unterbringung von diesem beantragt. Verbleibt das Sorgerecht bei den Eltern, so sind diese grundsätzlich berechtigt, die Herausgabe von der Pflegefamilie zu verlangen. Lebt das Kind seit längerer Zeit in der Pflegefamilie, kann das Familiengericht den Verbleib in der Pflegefamilie anordnen, wenn und solange das Kindeswohl durch die Wegnahme gefährdet würde.

Die Stabilität des Pflegeverhältnisses hat wesentlichen Einfluss darauf, inwieweit sich Belastungen bei Pflegekindern abbauen oder eskalieren. In Deutschland erleben Pflegekinder im Durchschnitt alle vier Jahre eine Umplatzierung. Pflegeverhältnisse münden in Deutschland selten in Adoptionen durch die Pflegefamilie. Gleichzeitig sind auch stabile Rückführungen in die Herkunftsfamilie selten. Das bedeutet: Eine Vielzahl von Pflegekindern lebt über einen längeren Zeitraum in unsicheren rechtlichen Verhältnissen. Der Jugendhilfe bekannte Pflegekinder stellen im Hinblick auf ihre psychische Gesundheit, den Bildungserfolg und ihre soziale Teilhabe eine besonders belastete Gruppe dar.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in dem von ihr vorgelegten Referentenentwurf zur Änderung des Vormundschaftsrechts
 - a) in § 1793 Absatz 1a BGB-E den Kontakt des Vormunds zu seinem Mündel nicht auf die „übliche Umgebung des Mündels“ zu beschränken;
 - b) in § 1800 Satz 2 BGB-E an erster Stelle die Förderung und erst danach die Überwachung der Pflege und Erziehung des Mündels durch den Vormund zu nennen;
 - c) in § 1837 Absatz 2 BGB-E die Verpflichtung des Vormundschaftsgerichts auf die Überwachung der Kontrolle der Pflichten aus § 1800 Satz 2 BGB-E (Überwachung der Pflege und Erziehung des Mündels durch den Vormund) zu erstrecken;
 - d) die Obergrenze für alle Formen von Vormundschaften auf 40 Vormundschaften pro Person in Form einer Muss-Vorschrift festzulegen;
 - e) die mit einer Erhöhung der Jugendamtsmitarbeiter im Bereich der Amtsvormundschaft verbundenen Mehrkosten konkret zu benennen;
2. in die von der Bundesregierung angekündigte Gesamtreform des Vormundschaftsrechts folgende Regelungen aufzunehmen:
 - a) Gesetzliche Konkretisierung der Personensorgepflichten des Vormunds
Ähnlich wie im Betreuungsrecht soll ein gesetzliches Leitbild für die Tätigkeit des Vormunds geschaffen werden. Die Entwicklung und das Wohl des Mündels sollen stärker in den Vordergrund der Amtsführung des Vormunds gerückt werden. Es soll explizit geregelt werden, dass der Vormund bei seiner Tätigkeit das Wohl und den Willen des Minderjährigen zu beachten hat.
 - b) Beteiligung des Mündels
Die Mündelinteressen sollen bei Anordnung und Führung der Vormundschaft stärker berücksichtigt werden. Dies gilt für die Auswahl des Vormunds wie für die Führung der Vormundschaft. Das Mündel soll je nach Stand seiner Entwicklung bei der Entscheidung der ihn betreffenden Angelegenheiten durch den Vormund beteiligt sein.
 - c) Die verfahrensrechtliche Stellung des Minderjährigen im familiengerichtlichen Verfahren ist zu verbessern. Die Anordnung einer Vormundschaft soll in den Regelkatalog des § 158 Absatz 2 FamFG aufgenommen werden. In § 60 Satz 1 FamFG sollte verdeutlicht werden, dass sich das Be-

schwerderecht des Mündels auch auf die Auswahlentscheidung des § 1779 BGB bezieht;

3. im Zusammenhang mit der angekündigten Gesamtreform des Vormundschaftsrechts zu prüfen,
 - a) ob es neben den Rechtsbehelfen des Verfahrensrechts Möglichkeiten für eine geeignete Beschwerdeinstanz gibt, an die sich das Mündel bei Unzufriedenheit mit dem Vormund wenden kann;
 - b) ob zwecks gezielter Förderung der Einzelvormundschaft nicht nur der ehrenamtliche Vormund Vorrang vor der Amtsvormundschaft haben soll, sondern auch der berufsmäßig tätige Einzelvormund;
 - c) ob es, wie vom Deutschen Juristinnenbund gefordert, möglich ist und sinnvoll wäre, nicht das Jugendamt als Behörde, sondern eine dort tätige konkrete Person namentlich zu bestellen;
 - d) ob das Erfordernis der Beratung und Unterstützung des ehrenamtlich tätigen Einzelvormunds durch das Jugendamt durch die Formulierung in § 53 Absatz 2 SGB VIII hinreichend zum Ausdruck kommt oder ob Schulung, Beratung und Begleitung von Einzelvormündern als Pflichtaufgabe des Jugendamtes formuliert werden sollte;
 - e) inwieweit Jugendämter professionelle Strategien zur Gewinnung ehrenamtlicher Vormünder entwickeln und praktizieren, um das tatsächliche Potential der ehrenamtlichen Vormundschaft auszuschöpfen;
 - f) inwieweit Vormundschaftsvereine bei der Anwerbung, Beratung und Unterstützung ehrenamtlicher Vormünder mitwirken können und dies durch gesetzliche Regelungen unterstützt werden kann;
 - g) in welchem Umfang Pflegeeltern für die Übernahme der Vormundschaft geeignet sind und dies durch gesetzliche Regelungen unterstützt werden kann;
 - h) ob eine Vergütung des Vormundschaftsvereins ähnlich der Vergütung des Betreuungsvereins sinnvoll ist bzw. ob das Vergütungssystem insgesamt reformbedürftig ist;
 - i) wie die Erweiterung der Qualifikation des Amtsvormunds um sozialpädagogische Kompetenzen gewährleistet werden kann bzw. ob die Qualifikation auf einen FH-Abschluss angehoben werden sollte;
 - j) angesichts des Interessenkonflikts, der dadurch besteht, dass der Amtsvormund für das Mündel Hilfe zur Erziehung beim Jugendamt zu beantragen und möglicherweise auf dem Klagewege durchzusetzen hat, ist zu prüfen, wie die Tätigkeit des Amtsvormunds von einer derartigen Interessenkollision freigehalten werden kann. In diesem Zusammenhang ist die Möglichkeit einer stärkeren Trennung von Leistungs- und Kontrollebene durch eine Änderung der Verwaltungsstruktur in den Jugendämtern und alternativ die Verlagerung der Amtsvormundschaft auf eine eigenständige Behörde zu prüfen.
- III. Darüber hinaus fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, in dieser Legislaturperiode folgende Sachverhalte gesetzlich zu regeln bzw. zu prüfen:
 - a) Die Teilnahme des Jugendamtes an gerichtlichen Terminen ist im SGB VIII und im FamFG verbindlich und konkret zu regeln. Im FamFG ist zu regeln, dass das Gericht das Jugendamt zu allen Terminen in Kindersachssachen laden soll. Der Termin soll von einer mit der Angelegenheit vertrauten Fachkraft wahrgenommen werden.

- b) Für Richterinnen und Richter ist eine allgemeine Fortbildungspflicht gesetzlich zu verankern. Auf die Länder ist einzuwirken, dies auf Landesebene zu tun. Die Teilnahme an Fortbildungen ist in Beurteilungs- und Beförderungsrichtlinien als Kriterium zu verankern und im Rahmen der Personalentwicklung verstärkt zu berücksichtigen. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit der im Kindschaftsrecht/Vormundschaftsrecht beteiligten Professionen ist zu fördern.
- c) Es ist zu prüfen, ob im Bereich Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien gesetzlicher Handlungsbedarf hinsichtlich einer stärkeren rechtlichen Absicherung der seit längerer Zeit bestehenden Pflegeverhältnisse besteht. Insbesondere ist zu prüfen, wie eine langfristig stabile Situation für das Kind erreicht werden kann, also Rückführung in die Herkunftsfamilie oder Adoption durch die Pflegefamilie.

Berlin, den 6. Juli 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

