

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

18.02.2011/we

An den Vorsitzenden
des federführenden Ausschusses
Siegfried Kauder, MdB
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von
bianca.weber@staedtetag.de

Telefon 0221/3771-125
Telefax 0221/3771-179

E-Mail:
bianca.weber@staedtetag.de

siegfried.kauder@bundestag.de

Aktenzeichen
51.32.01 D

An die Vorsitzende
des mitberatenden Ausschusses
Sibylle Laurischk, MdB
Familienausschuss des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

sibylle.laurischk@bundestag.de

rechtsausschuss@bundestag.de

nachrichtlich:

An die
Damen und Herren
- rechtspolitischen Sprecher/innen
- familienpolitischen Sprecher/innen

Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses am 23.02.2011 zum Vormundschafts- und Betreuungsrecht (BT-Drs. 17/3617 und 17/2411)

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Kauder,
sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende Laurischk,

der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages führt am 23.02.2011 eine öffentliche Anhörung zum Vormundschafts- und Betreuungsrecht (BT-Drs. 17/3617 und 17/2411) durch. Bedauerlicherweise wurde die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nicht zu dieser Anhörung geladen. Vor dem Hintergrund, dass die kommunalen Jugendämter maßgeblich von den vorgesehenen Regelungen – hier insbesondere von neuen und kostenintensiven

Standardsetzungen ohne jeden Kostenausgleich – im Gesetzesentwurf betroffen sein werden, ist dies für uns vollkommen unverständlich und nicht akzeptabel. Der Gesetzesentwurf zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrecht greift letztlich in elementare Belange der kommunalen Organisationshoheit ein. Zudem steht eine derartige Vorgehensweise, bei der die kommunalen Spitzenverbände offensichtlich ausdrücklich nicht beteiligt werden sollen, im Widerspruch zu den Diskussionen im Rahmen der Gemeindefinanzkommission, in der man sich über mehrere Monate hinweg um eine Reduzierung entsprechender Standardsetzungen durch den Bund bemüht hat. Die geplanten Änderungen im Vormundschafts- und Betreuungsrecht wurden explizit in den Abschlussbericht der AG Standards der Gemeindefinanzkommission vom 3.11.2011 (s. dort S. 27) aufgenommen verbunden mit der Empfehlung, die geplanten Neuregelungen im Vormundschafts- und Betreuungsrecht zu stoppen. Die Vorschläge der AG Standards der Gemeindefinanzkommission wurden den betroffenen Ressorts auch mit der Bitte um Überprüfung der Vorschläge zur Verfügung gestellt.

Durch die Nichtbeteiligung der kommunalen Seite wird unserer Einschätzung nach zudem erneut deutlich, wie dringlich die Einführung eines privilegierten Anhörungsrechtes für die kommunalen Spitzenverbände ist. Ausdrücklich hinweisen möchten wir an dieser Stelle auch auf unser Schreiben vom 27.09.2010 (**Anlage**), mit dem wir bereits weit im Vorfeld der Anhörung darum gebeten haben, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vor dem Hintergrund der Betroffenheit der kommunalen Jugendhilfe im Rahmen der Anhörung zu berücksichtigen.

Nachdem unserer Bitte leider nicht nachgekommen wurde, möchten wir die Gelegenheit nutzen und an dieser Stelle zumindest eine schriftliche Stellungnahme zum Anhörungsgegenstand abgeben. Wir bitten, diese auch den Mitgliedern der beratenden Ausschüsse sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses vom 23.02.2011 zur Verfügung zu stellen.

Voranstellen möchten wir, das es ein generelles Anliegen der Kommunen ist, Maßnahmen zu unterstützen, die dem Kindeswohl dienen und die Fälle von Kindesmisshandlung und Kindesvernachlässigung zu vermeiden helfen. In den vergangenen Jahren haben die Kommunen bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, das Kindeswohl und den Schutz von Kindern vor Gewalt und Vernachlässigung auf örtlicher Ebene weiter zu stärken. Insofern begrüßt die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände auch die Zielsetzung der Bundesregierung, den Kinderschutz durch Förderung des persönlichen Kontakts zwischen Vormund und Mündel weiter zu verbessern.

Die Bundesregierung darf sich aber nicht darauf beschränken, durch gesetzliche Regelungen und die Einführung von Standards weiteren Druck auf die Jugendämter aufzubauen und Verantwortung auf die kommunale Ebene zu delegieren, ohne gleichzeitig die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Rahmenbedingungen – insbesondere die erforderlichen finanziellen Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Standards – sicher zu stellen. Dass der Gesetzesentwurf mit finanziellen Belastungen für die kommunale Jugendhilfe einhergeht, ist unstrittig. So hat die Bundesregierung bereits unter Punkt D des Gesetzesentwurfs „Auswirkungen auf öffentliche Haushalte“ von einem „nicht bezifferbaren Mehrbedarf bei den Kommunen für zusätzliches Personal in den Amtsvormundschaften“ gesprochen und an dieser Stelle weiterhin konstatiert, dass „der Bedarf – abhängig von der Zahl der Mündel je Amtsvormund in der betroffenen Gebietskörperschaft – bis zu doppelt so hoch wie gegenwärtig sein dürfte.“

Der vorgelegte Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vormundschaftsgesetzes schlägt aber genau diesen Weg ein, indem er eine Begrenzung der Fallzahlen auf 50 Vormundschaften bzw. Pfllegschaften pro Vollzeitkraft und damit einen nicht unerheblichen finanziellen Mehraufwand wegen erhöhten Personalbedarfs vorsieht. Zum anderen bedeuten sie einen erheblichen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Aus kommunaler Sicht ist aber insbesondere die Effektivität im Verhältnis zu den Mehraufwendungen im kommunalen Haushalt zu berücksichtigen. Der Gesetzentwurf entbehrt hierzu der notwendigen Aussagen, es ist lediglich von einem „nicht bezifferbaren“ Mehrbedarf bzw. „bis zu doppelt so hoch wie gegenwärtig“ die Rede.

Zutreffend hat der Bundesrat in seiner 875. Sitzung am 15.10.2010 in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts ausgeführt, dass die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Begrenzung der Fallzahlen auf 50 Vormundschaften je Mitarbeiter verfassungsrechtlich gemäß Art. 104a Abs. 4 GG die Notwendigkeit einer Zustimmung der Länder auslöse, da diese die entstehenden Kosten zu tragen hätten. Die Länder weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein entsprechendes Gesetz einen bis zu vierfachen Personalbedarf gegenüber dem gegenwärtigen Zustand auslösen könnte. Sie erwarten daher auch, dass der Bund die den Kommunen entstehenden finanziellen Mehrbelastungen ausgleicht. Weiterhin wollen sie eine bestimmte Kontakthäufigkeit nicht statisch festschreiben, vielmehr müsse den kommunalen Jugendämtern vorbehalten bleiben, genaue Fallzahlen festzulegen und die konkrete Ausgestaltung der Kontakte nach den Umständen des Einzelfalls auszugestalten. Insofern könne die genannte Zahl von 50 Fällen je Mitarbeiter allenfalls als Orientierungsrahmen angemessen sein, so die Ausführungen des Bundesrates. Die entsprechende Einschätzung des Bundesrates wird seitens der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände geteilt.

Die Bundesregierung verweist in ihrer Gegenäußerung (Drs. 17/3617, S. 13) darauf, dass das Gesetzesvorhaben ihrer Einschätzung nach bereits nicht zustimmungsbedürftig sei, da die Führung der Vormundschaft bereits ihrem Wesen nach keine „vergleichbare Dienstleistung“ im Sinne des Art. 104a Abs. 4 GG darstelle. Diese Einschätzung vermag unserer Ansicht nach jedoch nicht zu überzeugen. Art. 104a Abs. 4 GG soll die Länder und damit auch die Kommunen vor kostenbelastenden Bundesgesetzen schützen. Die Gesetzesbegründung verweist dabei darauf, dass bei gesetzlicher Verpflichtung zu geldwerten Sachleistungen die Länder zwar einen gewissen, aber letztlich doch nur beschränkten Einfluss auf den Umfang der Zweckausgaben hätten. Dienstleistungsverpflichtungen sollen deshalb folgerichtig einbezogen sein, soweit sie unter vergleichbar engen Voraussetzungen wie bei Geld- oder Sachleistungsverpflichtungen Dritten Vorteile gewähren oder sonstige kostenbelastende Maßnahmen gegenüber Dritten veranlassen. So soll Art. 104a Abs. 4 GG zum Beispiel die gesetzlichen Regelungen zur Schaffung von Tagesbetreuungsplätzen im Kinder- und Jugendhilferecht einschließen. Hieraus ist – auch vor dem Hintergrund der Schutzfunktion der Vorschrift – zu entnehmen, dass ein weites, umfassendes Verständnis von geldwerten Sach- und Dienstleistungen zugrunde zu legen ist. Da der vorliegende Gesetzentwurf einen nicht unerheblichen Mehrbedarf bei den Kommunen für zusätzliches Personal in den Amtsvormundschaften verursacht, indem er einen Vormundschafts-/Pfllegschaftsschlüssel von maximal 50 Mündeln je vollzeitbeschäftigtem Beamten festlegt und damit Organisations- bzw. Leistungsstandards in den Jugendämtern erstmalig festlegt, greift insoweit auch der Schutzzweck von Art. 104a GG zugunsten der Länder und Kommunen. Auch der Hinweis auf § 79 Abs. 3 SGB VIII geht an dieser Stelle fehl. Zwar gehört hierzu auch eine dem Bedarf entsprechende Ausstattung mit Fachkräften. Diese muss sich aber nach dem örtlichen Bedarf richten und kann daher nicht vom Bund mit Standards vorgegeben werden.

Zu den einzelnen Vorschlägen des Gesetzentwurfs nehmen wir wie folgt Stellung:

Art. 1 Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches

1. Einfügen eines Abs. 1a in § 1793 BGB

Die Förderung des persönlichen Kontaktes zwischen dem Vormund und dem Mündel wird grundsätzlich begrüßt. Dieser ist bereits nach bestehender Rechtslage vorgeschrieben und wird in der Praxis vor Ort bereits betrieben.

Es wird allerdings bezweifelt, dass die vorgeschlagene Regelung von einem persönlichen Kontakt im Monat als Regel dem Ziel des Referentenentwurfs dient. Ziel ist es, Fälle von Kindesmisshandlung und Kindesvernachlässigung zu vermeiden.

Dies sollte sich jedoch nach den Umständen des einzelnen Falls richten. Die Formulierung „in der Regel“ erreicht nicht die notwendige Flexibilität. Welche Fälle der Regel entsprechen ist so unbestimmt, dass zunächst jeder Fall als Regelfall anzusehen wäre – zum Nachteil der wichtigen Fälle, die intensiveren Kontakt benötigen.

Denn die Vormundschaft kann auf verschiedenen Ursachen beruhen, beispielsweise auf der Minderjährigkeit von Eltern oder eines Elternteils, ohne dass hieraus Rückschlüsse auf eine mangelhafte Personensorge gezogen werden könnten.

In der Praxis finden bereits häufigere Kontakte als ein Mal im Monat statt, wenn die Situation des Mündels dies erfordert. Es steht zu befürchten, dass mit der Bürokratisierung von Kontaktzeiten Kapazitäten in Krisenzeiten eines Mündels fehlen. Die Kontaktregelung berücksichtigt auch keine Sonderfälle. So ist zum Beispiel an die Auslandsunterbringung eines Mündels zu denken. Positiv ist allerdings beim Gesetzentwurf im Vergleich zum Referentenentwurf hervorzuheben, dass neben dem Regelfall andere Notwendigkeiten durchaus anerkannt werden, indem der Passus „wenn nicht im Einzelfall andere Besuchsabstände oder ein anderer Ort erforderlich sind“ hinzugefügt wurde. Insofern wird eine gewisse Flexibilität im Gesetzesentwurf nunmehr zugestanden.

Ausgehend von 50 Kontakten pro Amtsvormund, kommt jeder Mitarbeiter auf 600 Kontakte im Jahr. Bei einer Kontaktzeit von zwei Stunden fallen 1200 Arbeitsstunden pro Jahr an. Hinzu kommen die Fahrtzeiten. Hier ist besonders zu berücksichtigen, dass die Unterbringung der Mündel großflächig erfolgt, um alle Kinder so unterzubringen, dass eine individuelle Förderung ihrer Entwicklung geleistet werden kann. Oftmals befinden sich Kinder in speziellen Einrichtungen weit von ihrem Amtsvormund entfernt, so dass die vorgeschlagene Kontaktregel ca. 1.600 Arbeitsstunden jährlich für jeden Mitarbeiter bedeutet. Dies bedeutet umgerechnet etwa 2,5 bis 3 Kontakte je Arbeitstag für einen Vormund, was bei den umfangreichen Aufgaben des Vormundes und vor dem Hintergrund der erforderlichen häufig nicht gerade kurzen Fahrzeiten nicht leistbar ist. Nicht vergessen werden darf nämlich, dass der Vormund auch die Aufgaben des gesetzlichen Vertreters wahrnimmt, was eine Fülle weiterer Kontakte zu Bezugspersonen des Mündels, zu Schulen, Kindertagesstätten, dem Gesundheitsamt oder Ausbildungseinrichtungen und nicht zuletzt zu den Leistungen des Jugendamtes nach sich zieht. Zusätzlich müssen die festgeschriebenen Hilfeplangespräche von den Mitarbeitern wahrgenommen werden. Zudem gibt es viele rechtliche sowie zeitaufwändige Angelegenheiten zu erledigen.

Eine generelle Festlegung der Anzahl von Kontakten zum Mündel wird daher als nicht sinnvoll und unzweckmäßig erachtet. Die Häufigkeit der persönlichen Kontakte sollte der Vormund im Einzelfall selbst bestimmen. Praktische Erfahrungen innerhalb der Kommunen zeigen, dass einige Mündel sehr häufigen Kontakt brauchen und haben, andere wiederum diesen hingegen nicht benötigen. Beispielsweise reicht eine Festschreibung des zweimaligen Kontaktes bei Säuglingen, die in einer Pflegefamilie oder einer guten Jugendhilfeeinrichtung untergebracht sind. Jugendliche mit multiplen Problemen müssen ohne Zweifel häufiger gesehen und gesprochen werden.

Dabei sollte das Alter, die Lebenssituation, das familiäre Umfeld des Mündels sowie die für das Mündel gewährte Hilfe berücksichtigt werden. Zum Beispiel sind mehr Kontakte bei Kleinkindern erforderlich, die noch bei einem Elternteil leben, als bei Jugendlichen, die im Heim sind.

Die Festschreibung der Fallzahlen bei der Führung von Vormundschaften ist aber vor allem unter dem Gesichtspunkt des „nicht bezifferbaren Mehrbedarfs“ ohne damit einhergehenden Kostenausgleich gegenüber den Kommunen abzulehnen. Die Trägerschaft bei Vormundschaften und Pflegschaften liegt überwiegend fast ausschließlich bei den Kommunen. Diese sollten unter fachlichen Aspekten selbst entscheiden, wie sie ihre originären fachlichen Aufgaben erfüllen können und wollen. Der Gesetzentwurf stellt insoweit einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar, indem er den Kommunen Vorgaben für die Besuchshäufigkeit ohne Kostenausgleich auferlegt.

Die vorgeschlagene Regelung stellt sich unserer Einschätzung nach mehr formalistisch denn effektiv dar. Die Begründung des Gesetzesentwurfes verweist insbesondere auf den Fall „Kevin“ und dessen Begleitumstände. Der zitierte Bericht des Untersuchungsausschusses zur Aufklärung dieses Falls lässt nicht erkennen, dass ein solcher Fall vermeidbar gewesen wäre, wenn der Vormund eine monatliche Kontaktpflicht zum Mündel gehabt hätte. Im Verantwortungsbereich des Amtsvormundes ist nach dem Bericht des Untersuchungsausschusses von Kommunikationsmängeln und Falscheinschätzungen auszugehen. Ein vorgeschriebener monatlicher Kontakt kann die o. g. Defizite nicht ausgleichen. Sinnvoller ist es, die beteiligten Personen, Einrichtungen und Behörden insgesamt enger zu vernetzen und auf auftretende Probleme zeitnah zu reagieren. Hierbei spielt der Kontakt mit denjenigen eine herausragende Rolle, die ganz „nah“ am Kind sind, also die sozialen Dienste und Jugendämter. Es ist richtig, dass es nicht ausreicht, wenn die Personensorge alleine von diesen Personenkreisen unterhalten wird. Aber genau dem soll durch eine enge Abstimmung mit dem Amtsvormund vorgebeugt werden.

Eine Festschreibung fachlicher Standards ohne damit verbunden Kostenausgleich gegenüber den Kommunen lehnen wir ab.

Die Festschreibung des Kontakts in der „üblichen Umgebung des Mündels“ wird ebenfalls kritisch betrachtet. Dem Mündel soll bei den Kontakten auch die Gelegenheit gegeben werden, sich frei über seine Unterbringung äußern zu können. Bei Kontakten in der Unterbringung besteht die konkrete Gefahr, dass die Kinder gehemmt sind, sich kritisch über ihre Unterbringung zu äußern. Hier begrüßen wir, dass der Gesetzentwurf an dieser Stelle mehr Flexibilität einräumt und auch ein Aufsuchen „an einem anderen Ort“ ermöglicht. Dies war im Referentenentwurf noch nicht so vorgesehen.

2. Anfügen eines Satzes an § 1800 BGB

Die Personensorge des Amtsvormundes gegenüber seinem Mündel umfasst über die Verweisung auf §§ 1631 bis 1633 BGB im wesentlichen die elterliche Sorge. Die Anfügung des Satzes hat somit nur deklaratorischen Charakter.

3. Anfügen eines Satzes an § 1837 Abs. 2 Satz 1 BGB

Da eine formalisierte monatliche Kontaktregelung unserer Einschätzung nach nicht erforderlich ist, ist auch die Klarstellung hierzu im Rahmen der vormundschaftsgerichtlichen Überwachung nicht notwendig. Im Übrigen wird die geltende Rechtslage hier als ausreichend angesehen. § 1837 Abs. 1 S. 1 BGB normiert, dass über die „gesamte“ Tätigkeit des Vormunds Aufsicht zu führen ist. Der persönliche Kontakt ist bereits geltende Rechtslage und unterfällt somit bereits der Überwachung durch das Vormundschaftsgericht.

Zu befürchten ist, dass die formale Einhaltung der vorgegebenen persönlichen Kontakte, unabhängig von deren Erforderlichkeit im Einzelfall, gerügt wird. Offen bleibt auch, welche Sanktionen das Familiengericht gegebenenfalls aussprechen kann.

4. Anfügen eines Satzes an § 1840 Abs. 1 BGB

Das Vormundschaftsgericht soll durch den Bericht über die persönlichen Verhältnisse nach § 1840 BGB in die Lage versetzt werden, prüfen zu können, ob ein Einschreiten im Aufsichtswege gemäß § 1837 BGB geboten ist. Angaben zu den persönlichen Kontakten sind hierzu von untergeordneter Bedeutung. Die Berichtserweiterungen bürokratisieren die Vormundschaft und verringern die Kapazitäten der Mitarbeiter zum Nachteil der Kinder. An dieser Stelle ist mit einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu rechnen, da aktuell in der Regel die Berichte vom Vormund kürzer gehalten werden und Bezug auf den letzten Jugendhilfeplan nehmen.

Außerdem ist im Bedarfsfalle auch schon eine gesetzliche Regelung vorhanden:

Gemäß § 1839 BGB kann das Vormundschaftsgericht jederzeit vom Vormund Auskunft über die Führung der Vormundschaft und die persönlichen Verhältnisse verlangen. Dies schließt die bereits seit langem stattfindenden Kontakte zwischen Vormund und Mündel nach geltender Rechtslage ein.

Diese Regelung ist ausreichend. Sie lässt sich zudem flexibel handhaben.

Art. 2 Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe

Einfügen eines Satzes an § 55 Abs. 2 S. 1 SGB VIII

Eine Begrenzung der Vormundschaften kann den individuellen Umgang zwischen Mündel und Vormund und damit dem Kindeswohl dienen, sollte aber den Entscheidungen vor Ort vorbehalten bleiben. Nur dort ist erkennbar, welchen Aufwand und damit personellen Einsatz die jeweilige Vormundschaft erfordert und dementsprechend sind die jeweiligen Fallzahlen des Vormundes zu bestimmen.

Es gibt bereits heute erfolgreiche Bemühungen innerhalb der Kommunen, Begrenzungen als fachlichen Standard zu etablieren. Einige Kommunen haben auch die Empfehlungen der sog. Dresdner Erklärung umgesetzt bzw. bereiten entsprechende Beschlüsse vor. Es sollte aber den Kommunen selbst überlassen bleiben, wie diese die Aufgaben, für die sie originär fachlich

zuständig sind, erfüllen. Die Kommunen nehmen diese fachliche Verantwortung angemessen und verantwortungsbewusst wahr und benötigen daher keine Festschreibung durch den Bund, der sich seinerseits gleichzeitig einer finanziellen Verantwortung entziehen will. Will der Bund hier Vorgaben machen, muss er gleichzeitig für die den Kommunen hierdurch entstehenden Kosten aufkommen.

Als problematisch wird auch die vorgeschlagene Änderung in Artikel 2 in Form der Anhörung des künftigen Mündels angesehen. Eine Anhörung des künftigen Mündels zur Auswahl der Beamtin bzw. des Beamten oder der bzw. des Angestellten bringt zum einen eine zeitliche Verzögerung mit sich, die schnelles Eingreifen und Handeln unmöglich macht, zum anderen stellt sie die Behördenorganisation vor eine schier unlösbare Aufgabe. Gleichzeitig werden die Kinder und Jugendlichen mit der Fragestellung überfordert. Nach welchen Kriterien sollen sie die Frage entscheiden? Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehen bei der Fallvergabe sehr behutsam vor und berücksichtigen dabei z.B. geschlechtsspezifische oder kulturelle Aspekte. Für den Fall, dass ein Mündel mit seinem Vormund nicht zusammenarbeiten kann, besteht zudem die Möglichkeit, bei nachvollziehbaren Aspekten die zuständige Person auszutauschen. Zudem verfügen nicht alle Jugendämter aufgrund ihrer Größe über ein echtes Auswahlpotential.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass bei der Ermittlung der Mehrbelastungen für die Jugendämter durch die Begrenzung der Fallzahlen und die Pflicht zum persönlichen Kontakt in der Umgebung des Mündels von

- zusätzlichen Personalkosten pro Vollkraft von mindestens 50.000 Euro
- Sachkosten für den Arbeitsplatz und
- nicht bezifferbare Reise- und Fahrtkosten für die Mündelkontakte

auszugehen ist.

Mit Blick auf die vorgesehenen Änderungen im Betreuungsrecht ist zusätzliche Kritik zu äußern.

Zunächst ist die Vormundschaft für Minderjährige nicht mit der rechtlichen Betreuung Volljähriger zu vergleichen. Es gibt grundlegende Unterschiede. Während der Inhalt der Vormundschaft der elterlichen Sorge nachgebildet ist, geht es bei der Betreuung um eine reine Rechtsfürsorge für im Einzelfall festzulegende konkrete Aufgabenkreise. Dem Selbstbestimmungsrecht kommt bei der Betreuung Erwachsener besondere Bedeutung zu.

Zudem sind die angestrebten Regelungen im Betreuungsrecht grundsätzlich heute schon geltendes Recht (Erforderlichkeitsgrundsatz, Geeignetheit des Betreuers, Kontakt). Sie entsprechen auch in der Regel der gängigen Praxis. Eine Konkretisierung durch das Gesetz ist daher nicht erforderlich. Sofern es in der Praxis Ausnahmen gibt, können und dürfen diese nicht Maßstab für den Gesetzgeber sein. Das BGB darf insofern nicht überstrapaziert werden.

Wir bitten darum, unsere Stellungnahme im Rahmen der weiteren Beratungen zu berücksichtigen. Gerne stehen wir Ihnen für weitere Gespräche hierfür zur Verfügung.

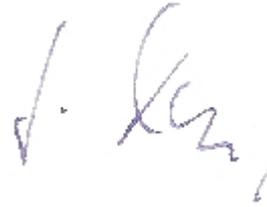
Mit Blick auf den Antrag der Fraktion der SPD „Änderung des Vormundschaftsrechts und weitere familiengerichtliche Maßnahmen“ (Drs. 17/2411) weisen wir ergänzend darauf hin,

dass die hierin beschriebene noch restriktivere Fallzahlobergrenze von eins zu vierzig ohne Kostenausgleich gegenüber der kommunalen Jugendhilfe nicht vertretbar ist.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Verena Göppert
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages



Jörg Freese
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Uwe Lübking
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Anlage

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

27.09.2010/koe

An den Vorsitzenden
des federführenden Ausschusses
Siegfried Kauder, MdB
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von
bianca.weber@staedtetag.de

Telefon 0221/3771-125
Telefax 0221/3771-179

E-Mail:
bianca.weber@staedtetag.de

siegfried.kauder@bundestag.de

Aktenzeichen
51.32.01 D

An die Vorsitzende
des mitberatenden Ausschusses
Sibylle Laurischk, MdB
Familienausschuss des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

sibylle.laurischk@bundestag.de

An den Vorsitzenden
des mitberatenden Ausschusses
Dr. Volker Wissing, MdB
Finanzausschuss des Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

volker.wissing@bundestag.de

nachrichtlich:

An die
Damen und Herren
- rechtspolitischen Sprecher/innen
- familienpolitischen Sprecher/innen
- finanzpolitischen Sprecher/innen

Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts – Gesetzentwurf der Bundesregierung – Vorbereitung der öffentlichen Anhörung

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Kauder,
sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende Laurischk,
sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Dr. Wissing,

das Bundeskabinett hat am 25.08.2010 den Gesetzentwurf zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts beschlossen. Bedauerlicherweise mussten wir feststellen, dass die seitens der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bereits gegenüber dem Referentenentwurf vorgebrachten Kritikpunkte (siehe **Anlage**) nicht aufgegriffen wurden, sondern im Gegenteil im Gesetzentwurf gegenüber dem Referentenentwurf sogar noch eine Ausdehnung der Regelungen – insbesondere der Berichtspflicht und der Aufsichtspflicht des Gerichts – auf das Verhältnis zwischen Betreuer und Betreutem im Betreuungsrecht erfolgt ist.

Angesichts der laufenden Diskussion im Zusammenhang mit der Gemeindefinanzkommission ist es für uns wenig verständlich, dass mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts den Jugendämtern neue und kostenintensive Standards gesetzt werden sollen, ohne dass eine Regelung zu den entstehenden Kosten getroffen wird.

Da die kommunalen Jugendämter maßgeblich von dem Gesetzentwurf betroffen sein werden, bitten wir sicherzustellen, dass die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bei der noch bevorstehenden Anhörung zum Gesetzentwurf im Bundestag Berücksichtigung finden wird.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Verena Göppert

Anlage

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin
Bundesministerium der Justiz
Mohrenstr. 37

10117 Berlin

12.03.2010/mos

Bearbeitet von
Bianca Weber/DST
Jörg Freese/DLT
Ursula Krickl/DStGB

Telefon 0221/3771-125
Telefax 0221/3771-17 9

E-Mail:
bianca.weber@staedtetag.de

Aktenzeichen
51.32.01 D

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vormundschaftsrechts

Ihr Schreiben vom 08.01.2010, Aktenzeichen: I A 1 - 3480/4 - 12 1785/2009

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Vormundschaftsrechts. Die Gelegenheit zur Stellungnahme nehmen wir gerne wahr.

Es ist ein generelles Anliegen der Kommunen Maßnahmen zu unterstützen, die dem Kindeswohl dienen und die Fälle von Kindesmisshandlung und Kindesvernachlässigung vermeiden helfen.

In den vergangenen Jahren haben die Kommunen bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, das Kindeswohl und den Schutz von Kindern vor Gewalt und Vernachlässigung auf örtlicher Ebene weiter zu stärken. Insofern begrüßt die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände auch die Zielsetzung der Bundesregierung, den Kinderschutz durch Förderung des persönlichen Kontakts zwischen Vormund und Mündel weiter zu verbessern. Die im vorgelegten Referentenentwurf beabsichtigten Regelungen und Änderungen sind jedoch aus unserer Sicht nicht geeignet bzw. notwendig, dieses Ziel auch zu erreichen.

Unserer Einschätzung nach ist aber durch den vorliegenden Gesetzesentwurf – unabhängig von seiner inhaltlichen Bewertung – keine wesentlichen Verbesserung des Kinderschutzes zu erwarten. Denn gerade wenn eine Vormundschaft besteht, ist in aller Regel eine akute Gefährdung nicht (mehr) gegeben. Die tragischen Umstände in Bremen taugen nicht für eine Verallgemeinerung.

Zudem darf sich die Bundesregierung aber nicht darauf beschränken, durch gesetzliche Regelungen und die Einführung von Standards weiteren Druck auf die Jugendämter aufzubauen und Verantwortung auf die kommunale Ebene zu delegieren, ohne gleichzeitig die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Rahmenbedingungen – insbesondere die erforderlichen finanziellen Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Standards – sicher zu stellen.

Der vorgelegte Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vormundschaftsgesetzes schlägt aber genau diesen Weg ein, indem er eine Begrenzung der Fallzahlen auf 50 Vormundschaften bzw. Pflugschaften pro Vollzeitkraft und damit einen nicht unerheblichen finanziellen Mehraufwand wegen erhöhten Personalbedarfs vorsieht. Zum anderen bedeuten sie einen erheblichen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Aus kommunaler Sicht ist aber insbesondere die Effektivität im Verhältnis zu den Mehraufwendungen im kommunalen Haushalt zu berücksichtigen. Der Referentenentwurf entbehrt hierzu der notwendigen Aussagen, es ist lediglich von einem „nicht bezifferbaren“ Mehrbedarf die Rede.

Dies vorausgeschickt nehmen wir zu den einzelnen Vorschlägen in Artikel 1 und 3 des Referentenentwurfes wie folgt Stellung:

Art. 1 Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches

1. Einfügen eines Abs. 1a in § 1793 BGB

Die Förderung des persönlichen Kontaktes zwischen dem Vormund und dem Mündel wird grundsätzlich begrüßt. Dieser ist bereits nach bestehender Rechtslage vorgeschrieben und wird in der Praxis vor Ort bereits betrieben.

Es wird allerdings bezweifelt, dass die vorgeschlagene Regelung von einem persönlichen Kontakt im Monat als Regel dem Ziel des Referentenentwurfs dient. Ziel ist es, Fälle von Kindesmisshandlung und Kindesvernachlässigung zu vermeiden.

Dies sollte sich jedoch nach den Umständen des einzelnen Falls richten. Die Formulierung als Regelfall erreicht nicht die notwendige Flexibilität. Welche Fälle der Regel entsprechen ist so unbestimmt, dass zunächst jeder Fall als Regelfall anzusehen wäre – zum Nachteil der wichtigen Fälle, die intensiveren Kontakt benötigen.

Denn die Vormundschaft kann auf verschiedenen Ursachen beruhen, beispielsweise auf der Minderjährigkeit von Eltern oder eines Elternteils, ohne dass hieraus Rückschlüsse auf eine mangelhafte Personensorge gezogen werden könnten.

In der Praxis finden bereits häufigere Kontakte als ein Mal im Monat statt, wenn die Situation des Mündels dies erfordert. Es steht zu befürchten, dass mit der Bürokratisierung von Kontaktzeiten Kapazitäten in Krisenzeiten eines Mündels fehlen. Die Kontaktregelung berücksichtigt auch keine Sonderfälle. So ist zum Beispiel an die Auslandsunterbringung eines Mündels zu denken.

Ausgehend von 50 Kontakten pro Amtsvormund, kommt jeder Mitarbeiter auf 600 Kontakte im Jahr. Bei einer Kontaktzeit von zwei Stunden fallen 1200 Arbeitsstunden pro Jahr an. Hinzu kommen die Fahrtzeiten. Hier ist besonders zu berücksichtigen, dass die Unterbringung der Mündel großflächig erfolgt, um alle Kinder so unterzubringen, dass eine individuelle Förderung ihrer Entwicklung geleistet werden kann. Oftmals befinden sich Kinder in speziellen Einrichtungen weit von ihrem Amtsvormund entfernt, so dass die vorgeschlagene Kontaktregel ca. 1.600 Arbeitsstunden jährlich für jeden Mitarbeiter bedeutet. Dies bedeutet umgerechnet etwa 2,5 bis 3 Kontakte je Arbeitstag für einen Vormund, was bei den umfangreichen Aufgaben des Vormundes und vor dem Hintergrund der erforderlichen häufig nicht gerade

kurzen Fahrzeiten nicht leistbar ist. Nicht vergessen werden darf nämlich, dass der Vormund auch die Aufgaben des gesetzlichen Vertreters wahrnimmt, was eine Fülle weiterer Kontakte zu Bezugspersonen des Mündels, zu Schulen, Kindertagesstätten, dem Gesundheitsamt oder Ausbildungseinrichtungen und nicht zuletzt zu den Leistungen des Jugendamtes nach sich zieht. Zusätzlich müssen die festgeschriebenen Hilfeplangespräche von den Mitarbeitern wahrgenommen werden. Zudem gibt es viele rechtliche sowie zeitaufwändige Angelegenheiten zu erledigen.

Eine generelle Festlegung der Anzahl von Kontakten zum Mündel wird daher als nicht sinnvoll und unzweckmäßig erachtet. Die Häufigkeit der persönlichen Kontakte sollte der Vormund im Einzelfall selbst bestimmen. Praktische Erfahrungen innerhalb der Kommunen zeigen, dass einige Mündel sehr häufigen Kontakt brauchen und haben, andere wiederum diesen hingegen nicht benötigen. Beispielsweise reicht eine Festschreibung des zweimaligen Kontaktes bei Säuglingen, die in einer Pflegefamilie oder einer guten Jugendhilfeeinrichtung untergebracht sind. Jugendliche mit multiplen Problemen müssen ohne Zweifel häufiger gesehen und gesprochen werden.

Dabei sollte das Alter, die Lebenssituation, das familiäre Umfeld des Mündels sowie die für das Mündel gewährte Hilfe berücksichtigt werden. Zum Beispiel sind mehr Kontakte bei Kleinkindern erforderlich, die noch bei einem Elternteil leben, als bei Jugendlichen, die im Heim sind. Die Festschreibung der Fallzahlen bei der Führung von Vormundschaften ist auch unter dem Gesichtspunkt des „nicht bezifferbaren Mehrbedarfs“ abzulehnen. Die Trägerschaft bei Vormundschaften und Pflegschaften liegt überwiegend fast ausschließlich bei den Kommunen. Diese sollten unter fachlichen Aspekten selbst entscheiden, wie sie ihre originären fachlichen Aufgaben erfüllen können und wollen.

Die vorgeschlagene Regelung stellt sich unserer Einschätzung nach mehr formalistisch denn effektiv dar. Die Begründung des Gesetzesentwurfes verweist insbesondere auf den Fall „Kevin“ und dessen Begleitumstände. Der zitierte Bericht des Untersuchungsausschusses zur Aufklärung dieses Falls lässt nicht erkennen, dass ein solcher Fall vermeidbar gewesen wäre, wenn der Vormund eine monatliche Kontaktpflicht zum Mündel gehabt hätte. Im Verantwortungsbereich des Amtsvormundes ist nach dem Bericht des Untersuchungsausschusses von Kommunikationsmängeln und Falscheinschätzungen auszugehen. Ein vorgeschriebener monatlicher Kontakt kann die o. g. Defizite nicht ausgleichen. Sinnvoller ist es, die beteiligten Personen, Einrichtungen und Behörden enger zu vernetzen und auf auftretende Probleme zeitnah zu reagieren. Hierbei spielt der Kontakt mit denjenigen eine herausragende Rolle, die ganz „nah“ am Kind sind, also die sozialen Dienste und Jugendämter. Es ist richtig, dass es nicht ausreicht, wenn die Personensorge alleine von diesen Personenkreisen unterhalten wird. Aber genau dem soll durch eine enge Abstimmung mit dem Amtsvormund vorgebeugt werden.

Da dem Vorhaben, den persönlichen Kontakt zwischen Vormund und Mündel zu intensivieren, positiv begegnet wird, wird vorgeschlagen, eine andere Kontaktregelung zu finden. Ein eigenständiger Kontakt pro Halbjahr wird als realistisch und angemessen angesehen, wobei auch hier der Amtsvormundschaft noch eine Flexibilität eingeräumt werden muss, die es ermöglicht, der Individualität jedes Einzelfalles zu begegnen. Eine Festschreibung fachlicher Standards lehnen wir daher ab.

Die Festschreibung des Kontakts in der „üblichen Umgebung des Mündels“ wird ebenfalls kritisch betrachtet. Dem Mündel soll bei den Kontakten auch die Gelegenheit gegeben werden, sich frei über seine Unterbringung äußern zu können. Bei Kontakten in der Unterbringung besteht die konkrete Gefahr, dass die Kinder gehemmt sind, sich kritisch über ihre Un-

terbringung zu äußern. Auch hier wird eine Änderung hin zu einer flexibleren Regelung ange-regt, die dem Kindeswohl umfassend Rechnung trägt.

Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

„Umfang und Häufigkeit des persönlichen Kontaktes richten sich nach den Erfordernissen im Einzelfall.“

2. Anfügen eines Satzes an § 1800 BGB

Die Personensorge des Amtsvormundes gegenüber seinem Mündel umfasst über die Verwei-sung auf §§ 1631 bis 1633 BGB im wesentlichen die elterliche Sorge. Die Anfügung des Sat-zes hat somit nur deklaratorischen Charakter.

3. Anfügen eines Satzes an § 1837 Abs. 2 Satz 1 BGB

Da eine formalisierte monatliche Kontaktregelung abgelehnt wird, ist auch die Klarstellung hierzu im Rahmen der vormundschaftsgerichtlichen Überwachung nicht notwendig. Im Übri-gen wird die geltende Rechtslage hier als ausreichend angesehen. § 1837 Abs. 1 S. 1 BGB normiert, dass über die „gesamte“ Tätigkeit des Vormunds Aufsicht zu führen ist. Der persön-liche Kontakt ist bereits geltende Rechtslage und unterfällt somit bereits der Überwachung durch das Vormundschaftsgericht.

Zu befürchten ist, dass die formale Einhaltung der vorgegebenen persönlichen Kontakte, un-abhängig von deren Erforderlichkeit im Einzelfall, gerügt wird. Offen bleibt auch, welche Sanktionen das Familiengericht gegebenenfalls aussprechen kann.

4. Anfügen eines Satzes an § 1840 Abs. 1 BGB

Das Vormundschaftsgericht soll durch den Bericht über die persönlichen Verhältnisse nach § 1840 BGB in die Lage versetzt werden, prüfen zu können, ob ein Einschreiten im Aufsichts-wege gemäß § 1837 BGB geboten ist. Angaben zu den persönlichen Kontakten sind hierzu von untergeordneter Bedeutung. Die Berichtserweiterungen bürokratisieren die Vormund-schaft und verringern die Kapazitäten der Mitarbeiter zum Nachteil der Kinder. An dieser Stelle ist mit einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand für die betroffenen Mitarbeiterin-nen und Mitarbeiter zu rechnen, da aktuell in der Regel die Berichte vom Vormund kürzer gehalten werden und Bezug auf den letzten Jugendhilfeplan nehmen.

Außerdem ist im Bedarfsfalle auch schon eine gesetzliche Regelung vorhanden:

Gemäß § 1839 BGB kann das Vormundschaftsgericht jederzeit vom Vormund Auskunft über die Führung der Vormundschaft und die persönlichen Verhältnisse verlangen. Dies schließt die bereits seit langem stattfindenden Kontakte zwischen Vormund und Mündel nach gelten-der Rechtslage ein.

Diese Regelung ist ausreichend. Sie lässt sich zudem flexibel handhaben.

Art. 3 Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe

Einfügen eines Satzes an § 55 Abs. 2 S. 1 SGB VIII

Eine Begrenzung der Vormundschaften kann den individuellen Umgang zwischen Mündel und Vormund und damit dem Kindeswohl dienen, sollte aber den Entscheidungen vor Ort vorbehalten bleiben. Nur dort ist erkennbar, welchen Aufwand und damit personellen Einsatz

die jeweilige Vormundschaft erfordert und dementsprechend sind die jeweiligen Fallzahlen des Vormundes zu bestimmen.

Es gibt bereits heute erfolgreiche Bemühungen innerhalb der Kommunen, Begrenzungen als fachlichen Standard zu etablieren. Es sollte aber den Kommunen selbst überlassen bleiben, wie diese die Aufgaben, für die sie originär fachlich zuständig sind, erfüllen. Die Kommunen nehmen diese fachliche Verantwortung angemessen und verantwortungsbewusst wahr und benötigen daher keine Festschreibung durch den Bund, der sich seinerseits gleichzeitig einer finanziellen Verantwortung entziehen will.

Als problematisch wird auch die vorgeschlagene Änderung in Artikel 3 in Form der Anhörung des künftigen Mündels angesehen. Eine Anhörung des künftigen Mündels zur Auswahl der Beamtin bzw. des Beamten oder der bzw. des Angestellten bringt zum einen eine zeitliche Verzögerung mit sich, die schnelles Eingreifen und Handeln unmöglich macht, zum anderen stellt sie die Behördenorganisation vor eine schier unlösbare Aufgabe. Gleichzeitig werden die Kinder und Jugendlichen mit der Fragestellung überfordert. Nach welchen Kriterien sollen sie die Frage entscheiden? Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehen bei der Fallvergabe sehr behutsam vor und berücksichtigen dabei z.B. geschlechtsspezifische oder kulturelle Aspekte. Für den Fall, dass ein Mündel mit seinem Vormund nicht zusammenarbeiten kann, besteht zudem die Möglichkeit, bei nachvollziehbaren Aspekten die zuständige Person auszutauschen. Zudem verfügen nicht alle Jugendämter aufgrund ihrer Größe über ein echtes Auswahlpotential.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass bei der Ermittlung der Mehrbelastungen für die Jugendämter durch die Begrenzung der Fallzahlen und die Pflicht zum persönlichen Kontakt in der Umgebung des Mündels von

- zusätzlichen Personalkosten pro Vollkraft von mindestens 50.000 Euro
- Sachkosten für den Arbeitsplatz und
- nicht bezifferbare Reise- und Fahrtkosten für die Mündelkontakte

auszugehen ist.

Sofern überlegt wird, entsprechende Regelungen für das Betreuungsrecht zu übernehmen, ist zusätzliche Kritik zu äußern.

Zunächst ist die Vormundschaft für Minderjährige nicht mit der rechtlichen Betreuung Volljähriger zu vergleichen. Es gibt grundlegende Unterschiede. Während der Inhalt der Vormundschaft der elterlichen Sorge nachgebildet ist, geht es bei der Betreuung um eine reine Rechtsfürsorge für im Einzelfall festzulegende konkrete Aufgabenkreise. Dem Selbstbestimmungsrecht kommt bei der Betreuung Erwachsener besondere Bedeutung zu.

Auch in der Sache ist bei der Betreuung die Vorgabe einer konkreten Kontakthäufigkeit (Artikel 1 Nr. 1 des Entwurfs) nicht sinnvoll. Wenn sich z.B. bei der Vermögenssorge keine andere rechtliche Situation ergibt, kann ein persönlicher Kontakt auch einmal im halben Jahr ausreichend sein. Umgekehrt kann z.B. bei der Gesundheitssorge ein Kontakt alle 14 Tage oder anlassbezogen noch häufiger erforderlich sein. Entscheidend ist jeweils die konkrete individuelle Situation, die völlig unterschiedlich sein kann.

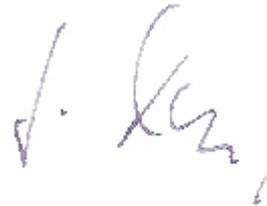
Die in Nr. 2 – 4 zu Art. 1 des Entwurfes aufgeführten Regelungen sind im Betreuungsrecht grundsätzlich heute schon geltendes Recht (Erforderlichkeitsgrundsatz, Geeignetheit des Betreuers, Kontakt). Sie entsprechen auch in der Regel der gängigen Praxis. Eine Konkretisierung durch das Gesetz ist daher nicht erforderlich. Sofern es in der Praxis Ausnahmen gibt, können und dürfen diese nicht Maßstab für den Gesetzgeber sein. Das BGB darf insofern nicht überstrapaziert werden.

Wir bitten darum, unsere Stellungnahme im Laufe des weiteren Verfahrens zu berücksichtigen. Gerne stehen wir Ihnen für weitere Gespräche hierfür zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Verena Göppert
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages



Jörg Freese
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Uwe Lübking
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes