

Eckpunkte
zum Reformbedarf in der Vormundschaft und Pflegschaft
– Vorschläge der Unterarbeitsgruppe –

I. Einleitung

„Ein Minderjähriger erhält einen Vormund, wenn er nicht unter elterlicher Sorge steht oder wenn die Eltern weder in den die Person noch in den das Vermögen betreffenden Angelegenheiten zur Vertretung des Minderjährigen berechtigt sind.“ So lautet seit Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) am 1. Januar 1900 die gesetzliche Voraussetzung für die Begründung der Vormundschaft; lediglich die „elterliche Sorge“ ist im Gesetzestext an die Stelle der „elterlichen Gewalt“ getreten, ansonsten sind die zentralen Vorschriften unverändert geblieben. Mit dem Rechtsinstitut „Vormundschaft“ ersetzt die staatliche Gemeinschaft die elterliche Sorge für den Minderjährigen, wenn die Eltern verstorben oder aus sonstigen Gründen an der Wahrnehmung der elterlichen Sorge verhindert sind. Geht es nur um Teilbereiche, die von der elterlichen Sorge auszunehmen sind, kommt die Bestellung eines Pflegers in Betracht. Auf die Pflegschaft ist das Vormundschaftsrecht entsprechend anwendbar.

Die der vormundschaftsrechtlichen Regelung bedürftigen Lebenssachverhalte sind häufig bedrückend. Bei der gesetzlichen Ausgestaltung standen Waisenkinder und nichteheliche Kinder im Vordergrund. Heute machen insbesondere kindeswohlgefährdende Umstände in der Familie den teilweisen oder vollständigen Entzug der elterlichen Sorge gemäß § 1666 BGB durch das Gericht und in der Folge auch die Bestellung eines Pflegers oder Vormunds erforderlich. Es geht somit in erster Linie um Kinder, die von ihren Eltern vernachlässigt, misshandelt oder missbraucht worden und hierdurch zum Teil erheblich traumatisiert sind. Nach dem gesetzlichen Leitbild soll die Vormundschaft einem Verwandten oder einer Person aus dem nahen Umfeld des Minderjährigen als Einzelvormund übertragen werden; der Vormund kann den Mündel auch in seinen Haushalt aufnehmen. Diese Fälle sind aber selten. Einzelvormundschaften sind heute die Ausnahme, es herrscht die Amtsvormundschaft des Jugendamtes (§ 1791b Absatz 1 BGB) vor. Im Vordergrund der gesetzlichen Regelungen wie auch in der vormundschaftlichen Praxis steht die rechtliche Vertretung des Minderjährigen in den seine Person oder sein Vermögen betreffenden Angelegenheiten. Die tatsächliche Versorgung und Erziehung des Mündels erfolgt in Pflegefamilien oder Heimen.

Die Ergebnisse der Forschung und Fälle wie der Tod des kleinen Kevin in Bremen, dessen Amtsvormund die Sorge für über 200 Mündel hatte und den Tod des Jungen nicht verhinderte, legen auch für das Vormundschaftsrecht und seine Umsetzung in der Praxis Reformbedarf nahe. Das Augenmerk gilt dabei nicht nur, aber auch der Frage, wie die hohen Fallzahlen in der Amtsvormundschaft abgebaut werden können. Den nachstehend aufgeführten Eckpunkten für künftige Reformmaßnahmen liegt insbesondere das Recht des Minderjährigen auf Erziehung und Fürsorge, Förderung seiner Entwicklung und Berücksichtigung seiner Wünsche als übergeordnetes Leitmotiv zugrunde, das im Vormundschaftsrecht einen deutlicheren Ausdruck und einen höheren Stellenwert in seiner Umsetzung erhalten sollte.

II. Einzelvorschläge

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe sollten insbesondere folgende Eckpunkte für die Weiterentwicklung von Vormundschaft und Pflegschaft geprüft werden:

1. Inhaltliche Gestaltung der Vormundschaft / Pflegschaft nach Maßgabe der Mündelrechte

Um das Recht des Mündels auf Erziehung und Fürsorge, Förderung seiner Entwicklung und Berücksichtigung seiner Wünsche auch gegenüber dem Vormund, insbesondere dem Amtsvormund, inhaltlich zum Schwerpunkt der Vormundschaft zu machen, können insbesondere die Regelungen des Vormundschaftsrechts zur Personensorge konkretisiert und an den Rechten des Mündels ausgerichtet werden.

1.1 Konkretisierung der Personensorgepflichten des Vormunds im Gesetz

Die Entwicklung und das Wohl des Mündels sollten stärker in den Mittelpunkt der Amtsführung des Vormunds gerückt werden. Dazu hält es die Arbeitsgruppe für dienlich, auch im Gesetz ausdrücklich auf die zu schützenden und zu fördernden Rechte des Mündels auf Erziehung und Fürsorge, Förderung seiner Entwicklung und Berücksichtigung seiner Wünsche sowie die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten des Vormunds gegenüber der Person des Mündels Bezug zu nehmen und so ein gesetzliches Leitbild für die Tätigkeit des Vormunds zu schaffen. Es sollte insbesondere zum Ausdruck kommen, dass der Vormund bei seiner Tätigkeit das Wohl und den Willen des Minderjährigen zu beachten hat. Die pauschalen Verweisungen auf die elterliche Sorge (§ 1793 Absatz 1 Satz 2, § 1800 BGB) für die Beschreibung der Aufgaben des Vormunds hält die Arbeitsgruppe nicht für ausreichend.

1.2 Insbesondere: Gesetzliche Pflicht des Vormunds zum regelmäßigen persönlichen Kontakt mit dem Mündel

Der Vormund sollte den Mündel persönlich kennen und die Sorge für die Person und das Vermögen des Mündels im persönlichen Kontakt mit diesem ausüben. Nach der bisher vorherrschenden Praxis vollzieht der Amtsvormund im Wesentlichen die Entscheidungen der Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) nach, auf die auch häufig der Kontakt zum Mündel delegiert ist. Der persönliche Kontakt zwischen Vormund und Mündel könnte dadurch gestärkt werden, dass eine Pflicht des Vormunds zum regelmäßigen persönlichen Kontakt mit dem Mündel im Gesetz konkretisiert und deren Umsetzung durch begleitende Vorschriften – etwa bei der Berichtspflicht gegenüber dem Vormundschaftsgericht (§ 1840 Absatz 1 BGB) und der Konkretisierung der Aufsichtsbefugnisse – unterstützt wird. Ziel sollte eine persönliche Beziehung zwischen Vormund und Mündel sein, die zwar nicht das Eltern-Kind-Verhältnis ersetzen, die Person des Vormunds aber für den Mündel erfahrbar machen und ihm einen verlässlichen Ansprechpartner geben kann. So kann auch der Vormund seiner Erziehungsverantwortung für den Mündel besser gerecht werden.

1.3 Auswahl- und Entscheidungsbeteiligung des Mündels einschließlich eines Beschwerderechts

Es sollte sichergestellt werden, dass der Mündel je nach dem Stand seiner Entwicklung bei der Auswahl des Vormunds beteiligt wird. § 1779 Absatz 2 Satz 2 BGB, wonach das Gericht bei der Auswahl des Vormunds auch die persönlichen Bindungen des Mündels beachten soll, verlangt nur indirekt auch eine Beteiligung des Mündels. Auch bei der Entscheidung der ihn betreffenden Angelegenheiten durch den Vormund sollte der Mündel beteiligt werden, um seinem Willen die nötige Geltung zu verschaffen. Zur Stärkung der Mündelbeteiligung kann eine gesetzliche Konkretisierung der Beteiligungsrechte des Mündels dienen. Auf Nummer 1.1 wird Bezug genommen. Es sollten auch Möglichkeiten für eine geeignete Beschwerdeinstanz neben den Rechtsbehelfen des Verfahrensrechts (z. B. ein Ombudsmann) geprüft werden, an die sich der Mündel bei Unzufriedenheit mit dem Vorgehen des Vormunds wenden kann.

2. Stärkung des Einzelvormunds

Um den erforderlichen persönlichen Kontakt zwischen Vormund und Mündel und eine an den Interessen des Mündels orientierte Amtsführung in der Praxis zu gewährleisten, sollte gezielt die Einzelvormundschaft gefördert werden. Hierzu sind sowohl Maßnahmen des Gesetzgebers als auch mögliche Unterstützungsleistungen der Jugendämter und Vormundschaftsvereine zu prüfen.

2.1 Gesetzlicher Vorrang des Einzelvormunds vor der Amtsvormundschaft

Das Ziel einer kontinuierlichen persönlichen Beziehung zwischen Vormund und Mündel wird am besten durch den Einzelvormund erreicht. Das kann auch für einen berufsmäßig tätigen Einzelvormund gelten, wenn dieser trotz der für ihn herrschenden wirtschaftlichen Zwänge genügend Zeit für den Mündel aufbringt. Daher ist zu überprüfen, ob sich die vom Gesetzgeber im Jahr 2005 getroffene Entscheidung, nur dem ehrenamtlichen Vormund Vorrang vor der Amtsvormundschaft einzuräumen (§ 1791b Absatz 1 Satz 1 BGB), auch mit Blick auf eine stärker an den Mündelrechten orientierte Vormundschaft bewährt hat und Bestand haben kann. Es sollten im Interesse der Mündel alle Möglichkeiten zur Erweiterung der Ressourcen in der Einzelvormundschaft genutzt werden. Bei einer Berufsvormundschaft muss allerdings die damit verbundene Verlagerung von Kosten und Aufgaben von den Kommunen auf die Landesjustizverwaltungen berücksichtigt werden. Durch eine Zunahme von Einzelvormundschaften kann andererseits auch eine Entlastung der Amtsvormundschaft erreicht werden. Der Amtsvormund könnte dann schwerpunktmäßig für die Mündel tätig werden, die aufgrund besonderer Umstände (z. B. vermögens- oder unterhaltsrechtliche Komplikationen oder ausländerrechtliche Probleme) eine besondere professionelle Fürsorge brauchen und deren Vertretung den Einzelvormund in der Regel überfordern würde.

2.2 Fachliche Unterstützung des ehrenamtlichen Einzelvormunds

Das gesetzliche Leitbild geht vom Verwandten-Vormund des Waisenkindes aus, der ohne Vorkenntnisse und fachliche Unterstützung die Sorge für das Kind übernehmen kann. Dies entspricht gerade in den Fällen, in denen den Eltern die Sorge entzogen werden musste, nicht mehr den Anforderungen in der heutigen Vormundschaft. Zur Wahrnehmung des Amtes sind fachliche, insbesondere rechtliche und sozialpädagogische Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich, um den Problemen gerecht zu werden, die aus dem psychosozialen Hintergrund der Mündel resultieren. Der ehrenamtliche Einzelvormund braucht daher fachliche Unterstützung und Schulung, um seine Aufgaben angemessen und verantwortungsvoll wahrnehmen zu können. Diese Aufgabe ob-

liegt in erster Linie den Jugendämtern (§ 53 Absatz 2 Aches Buch Sozialgesetzbuch – SGB VIII). Die Jugendämter sollten in der Unterstützung ehrenamtlicher Vormünder und Pfleger ebenfalls einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im Aufgabenbereich Beistandschaft, Pflegschaft und Vormundschaft sehen und hierfür über die erforderliche personelle Ausstattung verfügen. Auch wenn der Begleitungsaufwand der ehrenamtlichen Vormünder in der Anfangszeit hoch ist, kann dieser bei entsprechend professioneller Wahrnehmung der Anleitungsaufgaben zu positiven Ergebnissen im Interesse der Mündel und zur Stabilisierung der Einzelvormundschaft führen.

2.3 Gezielte Ausschöpfung der Ressourcen für die ehrenamtliche Vormundschaft

Nur unter Bereitstellung verlässlicher Rahmenbedingungen für die Tätigkeit als ehrenamtlicher Vormund, insbesondere der notwendigen Beratungs- und Unterstützungsangebote durch die Jugendämter, lässt sich das tatsächlich vorhandene Potential für die ehrenamtliche Vormundschaft ausschöpfen. Darüber hinaus sollten die Jugendämter auch professionelle Strategien zur Gewinnung ehrenamtlicher Vormünder entwickeln und praktizieren.

Zu prüfen ist, inwieweit Vormundschaftsvereine bei der Anwerbung, Beratung und Unterstützung ehrenamtlicher Vormünder mitwirken können und dies durch gesetzliche Regelungen sowie ausreichende Fördermittel aus den Landes- und Kommunalhaushalten unterstützt werden kann.

Zu prüfen ist auch, in welchem Umfang Pflegeeltern für die Übernahme der Vormundschaft geeignet sind und dies durch gesetzliche Regelungen unterstützt werden kann. Beispielsweise könnten erfahrene Pflegeeltern insbesondere für Pflegekinder, die nicht in der eigenen Familie leben, als Vormund in Betracht kommen.

2.4 Vergüteter Vereinsvormund als Einzelvormund

Geprüft werden sollte schließlich, inwieweit der Gesetzgeber die Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 14. März 2007 (FamRZ 2007, 900) umsetzen sollte, wonach analog zum Recht der Verfahrenspflegschaft dem Vormundschaftsverein eine Vergütung zusteht, wenn eine Mitarbeiterin/ ein Mitarbeiter des Vereins in dieser Eigenschaft zum Pfleger für einen Minderjährigen bestellt wird. Durch die gesetzliche Einführung eines Vergütungsanspruchs für Vormundschaftsvereine, wenn deren Mitarbeiter die Vormundschaft oder Pflegschaft übernehmen, könnten weitere Ressourcen für die Einzelvormundschaft erschlossen werden. Ein Vorbild bieten die Regelungen über den Betreuungsverein und den Vereinsbetreuer (§ 1897 Absatz 2 Satz 1, § 1908f BGB). Al-

lerdings würde dies Kosten der Kommunen auf die Landesjustizverwaltungen verschieben (vgl. oben 2.1). Im Zusammenhang mit einer solchen Neuregelung könnte außerdem eine dem Betreuungsrecht (§ 1900 BGB) entsprechende Ausdifferenzierung der Rangfolge in Bezug auf Einzelvormundschaft, Vereinsvormundschaft und Amtsvormundschaft geprüft werden.

3. Ziele in der Amtsvormundschaft

Die Amtsvormundschaft des Jugendamtes ist für die professionelle Vormundschaft und Pflegerschaft sowie die Qualitätssicherung in der Vormundschaft / Pflegerschaft insgesamt unverzichtbar. Vorrangiges Ziel sollte es daher sein, die Rahmenbedingungen der Amtsvormundschaft so zu gestalten, dass eine auf die Rechte der Mündel konzentrierte Amtsführung erfolgen kann.

3.1 Abbau überhöhter Fallzahlen in der Amtsvormundschaft; gesetzliche Fallquote

Eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung der Amtsvormundschaft im Interesse des Mündels ist es, die Überlastung der mit Vormundschaften befassten Jugendamtsmitarbeiter durch Absenkung der Fallzahlen pro Mitarbeiter zu vermeiden. Aus der amtsvormundschaftlichen Praxis kommt die Empfehlung, 50 Vormundschaften je Amtsvormund als Obergrenze anzustreben. Die Arbeitsgruppe hält es für erforderlich, eine angemessene Fallobergrenze zu ermitteln und gegebenenfalls gesetzlich festzuschreiben. In Betracht kommt eine Regelung im SGB VIII sowie auch im BGB (Beachtung der Fallzahl bei Auswahl des Vormunds durch das Gericht als Kriterium der Eignung).

3.2 Stärkung der fachlichen Kompetenz in der Amtsvormundschaft

Die Amtsvormünder sind vor allem in den westdeutschen Bundesländern Verwaltungsfachkräfte, deren Kenntnisse und Fähigkeiten sich besonders für die rechtliche Vertretung der Mündel gegenüber Ämtern und Institutionen sowie allgemein für die Vermögenssorge eignen. Dagegen fehlt oftmals die ebenso wichtige sozialpädagogische Kompetenz, um den aus den Erziehungsfragen resultierenden Anforderungen gerecht zu werden. Es ist daher erforderlich, die Qualifikationen des Amtsvormunds und Pflegers gezielt im Hinblick auf sozialpädagogische Kompetenzen zu erweitern. Dabei können Amtsvormünder von den Mitarbeitern des ASD und umgekehrt lernen. Im Interesse der Kinder und Jugendlichen sollte „Multiprofessionalität“ in den Jugendämtern gezielt gefördert werden.

3.3 Ausschluss von Amtsinteressen bei der Interessenvertretung für den Mündel

In Vertretung des Mündels hat der (Amts-)Vormund für diesen unter anderem Hilfen zur Erziehung zu beantragen, über die das Jugendamt als Leistungsbehörde zu entscheiden hat, und müsste diese unter Umständen gegen seinen eigenen Dienstherrn einklagen. Hierin wird in der wissenschaftlichen Literatur zum Teil ein systemimmanenter Interessenkonflikt gesehen. In der Praxis versucht die Mehrzahl der Jugendämter mehr oder weniger erfolgreich, diese Aufgaben verwaltungsintern organisatorisch und personell zu trennen. Die Tätigkeit der Amtsvormünder sollte gegen die Risiken der systemimmanenten Interessenkollision abgesichert werden. Hierzu sollten gezielt Standards für die unabhängige Aufgabenwahrnehmung des Amtsvormunds innerhalb der Behörde entwickelt werden, die das allgemeine Ausschlussgebot im Verwaltungsverfahren gemäß § 16 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch konkretisieren und darüber hinausgehen, wo es das Mündelinteresse gebietet. Darüber hinaus sollten Möglichkeiten zur Verlagerung der Amtsvormundschaft auf eine eigenständige Behörde geprüft werden.

3.4 Abgrenzung der Amtsvormundschaft vom und Kooperation mit dem ASD

In der Praxis unterhält ganz überwiegend nur der ASD die persönlichen Kontakte zum Mündel und organisiert dessen Aufenthalt sowie die zu seiner Ausbildung und Erziehung erforderlichen Maßnahmen. Der Amtsvormund erhält die vom ASD vorbereiteten Entscheidungsvorschläge und vollzieht diese mit seiner Unterschrift formal nach. Dieses Vorgehen birgt die Gefahr, dass an den Interessen des Mündels vorbei etwa im Sinne der Heime und Pflegestellen oder der Sozialen Dienste des Jugendamtes entschieden wird, die über die Leistungsgewährung zu entscheiden haben, und entspricht nicht der Verantwortung des Vormunds für das Wohl des Minderjährigen. Es sollte daher sichergestellt werden, dass auch der Amtsvormund im persönlichen Kontakt mit dem Mündel aktiv als dessen Vertreter die Hilfeplanung vorbespricht, frühzeitig an der Hilfeplanung beteiligt ist, an der Entscheidungsfindung selbst teilnimmt und mit dem Mündel die Hilfeplangespräche im Anschluss auswertet. Amtsvormund und ASD sollten im Interesse des Mündels miteinander kooperieren. Die Kooperation wird durch die beschriebene (Punkt 3.2) Erweiterung der fachlichen Kompetenzen auf beiden Seiten erleichtert und im Interesse der Minderjährigen gefördert. Ebenso sollte der Amtsvormund den Kontakt mit anderen Einrichtungen und Fachdiensten, die für den Mündel von Bedeutung sind, und gegebenenfalls der Pflegefamilie suchen – insbesondere mit den Heimen und Pflegefamilien, in denen der Mündel lebt.

3.5 Kooperation zwischen Amtsvormund und Gericht

Das Gericht beaufsichtigt die Amtsführung des Vormunds (§§ 1837 ff. BGB). In der Praxis besteht der Bericht des Vormunds über die persönlichen Verhältnisse des Mündels oftmals aber nur aus dem beigefügten Bericht der Einrichtung, in der der Mündel lebt. Der Amtsvormund sollte dem Gericht selbst über die Entwicklung des Mündels und seine Amtsführung berichten. Auch die gerichtliche Aufsicht stellt für den Vormund eine Kooperationschance zugunsten einer am Mündelwohl orientierten Wahrnehmung der vormundschaftlichen Aufgaben dar. Der Kontakt mit dem Gericht sollte daher ebenfalls integrierter Bestandteil der vormundschaftlichen Tätigkeit sein. Außerdem sollte das Familiengericht seine Kontrollaufgaben effizienter wahrnehmen.

III. Abschließende Empfehlung

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, den Reformbedarf im Vormundschaftsrecht im Lichte der unter II. aufgestellten Eckpunkte in der kommenden Legislaturperiode näher zu prüfen.