

## Gesetzentwurf

der Bundesregierung

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts

#### A. Problem und Ziel

Fälle von Kindesmisshandlungen und Kindesvernachlässigungen mit der Folge schwerster Körperverletzungen bis hin zum Tod der Kinder haben zu umfangreichen Untersuchungen der Begleitumstände geführt. Dabei gibt auch die Praxis in der Amtsvormundschaft Anlass zu Kritik, wie die vom Bundesministerium der Justiz einberufene Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB“ ermittelt hat. Angesichts hoher Fallzahlen kennen die Amtsvormünder ihre Mündel oftmals nur aus dem Kontakt bei der Übernahme der Vormundschaft. Ihrer Verantwortung, insbesondere für die Person und nicht nur für das Vermögen des Mündels zu sorgen, werden die Amtsvormünder damit oftmals nicht gerecht.

Im Betreuungsrecht weist die Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes darauf hin, dass der persönliche Kontakt insbesondere von Berufsbetreuern zu den Betreuten zurückgegangen ist und vom Gericht aufgrund der vereinfachten Abrechnung weniger intensiv überprüft wird.

Ziel des Entwurfs ist es, den persönlichen Kontakt des Vormunds zu dem Mündel und damit die Personensorge für den Mündel zu stärken. Der persönliche Kontakt zwischen Betreuern und Betreuten soll besser dokumentiert und vom Gericht stärker beaufsichtigt werden.

#### B. Lösung

Der Entwurf sieht vor,

- das Erfordernis des ausreichenden persönlichen Kontakts des Vormunds zu dem Mündel ausdrücklich im Gesetz zu verankern,
- die Pflicht des Vormunds zur Förderung und Gewährleistung der Pflege und Erziehung des Mündels im Gesetz stärker hervorzuheben,

- den persönlichen Kontakt des Vormunds zu dem Mündel ausdrücklich in die jährliche Berichtspflicht des Vormunds einzubeziehen,
- den persönlichen Kontakt des Vormunds zu dem Mündel in die Aufsichtspflicht des Familiengerichts über die Amtsführung des Vormunds ausdrücklich einzubeziehen,
- die Fallzahlen in der Amtsvormundschaft auf 50 Vormundschaften je Mitarbeiter zu begrenzen,
- die Regelungen zur Berichtspflicht und zur Aufsichtspflicht des Gerichts auch auf die persönlichen Kontakte zwischen Betreuer und Betreutem sinngemäß anzuwenden,
- den mangelnden persönlichen Kontakt als Grund für die Entlassung eines Betreuers ausdrücklich zu benennen.

### **C. Alternativen**

Keine

### **D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

Es kann zu einem nicht bezifferbaren Mehrbedarf bei den Kommunen für zusätzliches Personal in der Amtsvormundschaft kommen. Der Bedarf dürfte – abhängig von der Zahl der Mündel je Amtsvormund in der betroffenen Gebietskörperschaft – bis zu doppelt so hoch wie gegenwärtig sein.

### **E. Sonstige Kosten**

Für die Wirtschaft, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, entstehen keine Mehrkosten. Auswirkungen des Gesetzes auf Einzelpreise, auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

### **F. Bürokratiekosten**

Es werden keine Informationspflichten für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung eingeführt oder abgeschafft. Eine Berichtspflicht des Vormunds über die persönlichen Verhältnisse des Mündels gegenüber dem Familiengericht besteht bereits. Schon jetzt sollte der Bericht auch über den persönlichen Umgang des Vormunds mit dem Mündel Auskunft geben. Entsprechendes gilt für die Berichtspflicht des Betreuers gegenüber dem Betreuungsgericht über seine persönlichen Kontakte zu dem Betreuten.

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### **Artikel 1**

#### **Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs**

Das Bürgerliche Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909, 2003 I S. 738), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 1793 Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Der Vormund hat mit dem Mündel persönlichen Kontakt zu halten. Er soll den Mündel in der Regel einmal im Monat in dessen üblicher Umgebung aufsuchen, wenn nicht im Einzelfall andere Besuchsabstände oder ein anderer Ort erforderlich sind.“

2. Dem § 1800 wird folgender Satz angefügt:

„Der Vormund hat die Pflege und Erziehung des Mündels persönlich zu fördern und zu gewährleisten.“

3. Nach § 1837 Absatz 2 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Es hat insbesondere die Einhaltung der erforderlichen persönlichen Kontakte des Vormunds zu dem Mündel zu beaufsichtigen.“

4. Dem § 1840 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Der Bericht hat auch Angaben zu den persönlichen Kontakten des Vormunds zu dem Mündel zu enthalten.“

5. In § 1908b Absatz 1 Satz 2 werden nach dem Wort „erteilt“ die Wörter „oder den erforderlichen persönlichen Kontakt zum Betreuten nicht gehalten“ eingefügt.

### **Artikel 2**

#### **Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe**

§ 55 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3134), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 1 werden die folgenden Sätze eingefügt:

„Vor der Übertragung soll das Jugendamt das Kind oder den Jugendlichen zur Auswahl des Beamten oder Angestellten mündlich anhören, soweit dies nach Alter und Entwicklungsstand des Kindes oder Jugendlichen möglich ist. Ein vollzeitbeschäftigter Beamter oder Angestellter, der nur mit der Führung von Vormundschaften oder Pflegschaften betraut ist, soll höchstens 50 und bei gleichzeitiger Wahrnehmung anderer Aufgaben entsprechend weniger Vormundschaften oder Pflegschaften führen.“

b) Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden aufgehoben.

2. Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Die Übertragung gehört zu den Angelegenheiten der laufenden Verwaltung. In dem durch die Übertragung umschriebenen Rahmen ist der Beamte oder Angestellte gesetzlicher Vertreter des Kindes oder Jugendlichen. Er hat den persönlichen Kontakt zu diesem zu halten sowie dessen Pflege und Erziehung nach Maßgabe der §§ 1793 Absatz 1a und 1800 des Bürgerlichen Gesetzbuchs persönlich zu fördern und zu gewährleisten.“

### **Artikel 3**

#### **Inkrafttreten**

Artikel 1 Nummer 3 und Artikel 2 dieses Gesetzes treten am [Einsetzen: ein Kalenderjahr nach dem Tag der Verkündung] in Kraft. Im Übrigen tritt dieses Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft.

elektronische Vorab-Fassung

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Tatsächliche und rechtliche Ausgangssituation

In der Vergangenheit haben die wiederkehrenden Fälle von Kindesmisshandlungen und Kindesvernachlässigungen mit Todesfolge oder mit der Folge erheblicher Körperverletzungen gezeigt, dass auch der für die betroffenen Kinder im Einzelfall bestellte Vormund diese nicht vor den aus ihren tatsächlichen Lebensverhältnissen herrührenden Missständen und Gefährdungen geschützt hat. Aufschlussreich sind hierzu insbesondere die umfangreichen Untersuchungen der Begleitumstände im Fall des im Jahre 2006 zu Tode gekommenen Kleinkindes Kevin in Bremen (vgl. „Bericht des Untersuchungsausschusses zur Aufklärung von mutmaßlichen Vernachlässigungen der Amtsvormundschaft und Kindeswohlsicherung durch das Amt für Soziale Dienste“, Bremische Bürgerschaft, LT-Drs. 16/1381 vom 18. April 2007). Dabei ist der Vormund an Stelle der Eltern zur umfassenden Sorge für die Person und nicht nur für das Vermögen des Mündels verpflichtet, § 1793 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB). Es ist nicht zuletzt personellen Engpässen in den Jugendämtern zuzuschreiben, dass ein Amtsvormund (§ 1791b BGB) zuweilen für über 200 Mündel, so im Fall Kevin, zuständig ist. Unter diesen Bedingungen ist es dem Amtsvormund nicht möglich, sich den einzelnen Mündeln in ausreichendem Umfang jeweils persönlich zuzuwenden. Bei frühzeitig erlangter persönlicher Kenntnis der Lebensumstände des Mündels kann der Amtsvormund aber sehr viel besser Fehlentwicklungen entgegenwirken und erforderliche Maßnahmen im Interesse des Mündels veranlassen.

Bereits das geltende Recht setzt den persönlichen Kontakt des Vormunds zu dem Mündel voraus. Ohne persönlichen Kontakt kann der Vormund, der Einzelvormund wie auch der Amtsvormund, die Pflicht und das Recht, die Pflege und Erziehung des Mündels zu fördern und zu gewährleisten (§§ 1800, 1631 BGB), nicht wahrnehmen. Der Vormund, der nach dem gesetzlichen Leitbild ein Einzelvormund sein soll, kann den Mündel auch in seinen Haushalt aufnehmen, was allerdings in der

Praxis eher selten ist. Vielmehr herrscht die Amtsvormundschaft des Jugendamtes vor. Aber selbst bei weitgehender Delegation der Personensorge an Dritte, etwa an eine Pflegefamilie oder an ein Heim, wie es bei der Amtsvormundschaft die Regel ist, bleibt der Vormund verpflichtet, selbst die Ausführung der Personensorge im Interesse des Mündels zu überwachen und erforderlichenfalls neu zu organisieren, wenn dem Mündel Schaden droht oder ein Schaden gar schon eingetreten ist. Es hat sich in der Praxis als nicht ausreichend erwiesen, dass der Amtsvormund die Überwachung der Personensorge allein den Mitarbeitern des Sozialen Dienstes des Jugendamtes überlässt, die in der Praxis im Wesentlichen den Kontakt zum Kind oder Jugendlichen unterhalten. Es ist daher unerlässlich, dass auch der Amtsvormund den Mündel in regelmäßigen Abständen persönlich trifft und sich über dessen Situation informiert. Flankierend müssen, wie auch die Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB“ ermittelt hat, die Fallzahlen in der Amtsvormundschaft begrenzt werden, damit der Amtsvormund seiner Pflicht zum Kontakt mit dem Mündel nachkommen kann.

Ein regelmäßiger und ausreichend häufiger Kontakt zwischen dem Betreuer und dem Betreuten in der rechtlichen Betreuung Volljähriger, § 1896 BGB, ist erforderlich, um die Wünsche des Betreuten zu ermitteln und die Betreuung zu seinem Wohl führen zu können. Weil die Häufigkeit der persönlichen Kontakte bei Berufsbetreuungen rückläufig ist, hat sich die Frage gestellt, ob im Betreuungsrecht eine entsprechende Regelung zur Häufigkeit der persönlichen Kontakte des Betreuers zu seinem Betreuten, getroffen werden sollte. Diese Frage wurde von der vom Bundesministerium der Justiz einberufenen interdisziplinären Arbeitsgruppe zur Überprüfung des Betreuungsrechts verneint.

#### II. Ziel der Änderungsvorschläge

Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im BGB soll die Pflicht des Vormunds, sein Amt im persönlichen Kontakt mit dem Mündel zu führen, ausdrücklich im Gesetz hervorgehoben werden, um so eine wirksamere Gewährleistung von Pflege und Erziehung des

Mündels durch den Vormund herbeizuführen. Diesem Ziel dient auch die ausdrückliche Klarstellung, dass die Aufsichtspflicht des Familiengerichts über die Tätigkeit des Vormunds dessen persönlichen Kontakt zu dem Mündel umfasst. Im Regelfall ist der persönliche Kontakt einmal monatlich erforderlich. Abhängig von den Umständen des Einzelfalls können jedoch auch kürzere oder längere Besuchsabstände erforderlich sein. Über die Generalverweisung des § 1915 BGB gilt die Regelung auch für den im Kindschaftsrecht besonders wichtigen Fall der Ergänzungspflegschaft, § 1909 BGB.

Mit der Änderung im Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) soll die Fallzahl in der Amtsvormundschaft auf 50 Vormundschaften pro Vormund begrenzt werden.

Die Rechtsfürsorge im Rahmen einer Betreuung ist insoweit nicht mit der Beziehung zwischen Vormund und minderjährigem Mündel vergleichbar; die Einzelfälle bei rechtlichen Betreuungen sind zu verschieden, um die Kontakthäufigkeit gesetzlich vorzugeben.

Es ist jedoch auch im Betreuungsrecht angezeigt, dass der erforderliche persönliche Kontakt zwischen Betreuern und Betreuten in der Praxis in der Dokumentation und Aufsicht der Tätigkeit eines Betreuers eine stärkere Beachtung findet.

### **III. Gesetzgebungszuständigkeit; Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat**

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes folgt für die Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Bürgerliches Recht) und für die Änderung des Sozialgesetzbuches aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes (öffentliche Fürsorge).

Die Änderungen sind gemäß Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes erforderlich, um einheitliche Lebensverhältnisse sicherzustellen. Es ist im Interesse eines möglichst effektiven Kinderschutzes nicht hinzunehmen, wenn die Betreuungssituationen von Kindern so sehr

voneinander abweichen könnten, dass sich die derzeitigen Unterschiede in der praktischen Handhabung verfestigen und dadurch das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigt wird. Dem kann nur durch Mindestanforderungen in der Amtsvormundschaft wirksam begegnet werden. Die bundeseinheitliche Begrenzung der Fallhöchstzahl in der Amtsvormundschaft gewährleistet einen hinreichenden, in allen Ländern gleich wirksamen Kinderschutz. Zugleich wird eine Rechtszersplitterung hinsichtlich der Mindestanforderungen in der Amtsvormundschaft vermieden, wobei allerdings die Befugnis der Länder, strengere Regelungen, also zum Beispiel geringere Fallzahlen, festzulegen, unberührt bleibt.

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

### **IV. Kosten; Preiswirkungen; Nachhaltigkeitsaspekte; Bürokratiekosten**

Für die öffentlichen Haushalte sind nicht genau bezifferbare Mehrkosten für zusätzliche Stellen in der Amtsvormundschaft wahrscheinlich. Diese dürften – abhängig von der Zahl der Mündel je Amtsvormund in der betroffenen Gebietskörperschaft – bis zu doppelt so hoch wie die gegenwärtigen Personalausgaben in der Amtsvormundschaft sein.

Für die Wirtschaft, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, entstehen keine Mehrkosten. Auswirkungen des Gesetzes auf Einzelpreise und auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Die vorgesehenen Änderungen tragen dazu bei, das Wohl der Mündel und Betreuten besser zu sichern und den sozialen Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaft zu fördern. Damit entsprechen die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung.

Es werden keine Informationspflichten für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung eingeführt oder abgeschafft. Eine Berichtspflicht des Vormunds über die persönlichen Verhältnisse des Mündels gegenüber dem Familiengericht besteht bereits. Schon jetzt sollte der Bericht auch über den persönlichen Umgang des Vormunds mit dem Mündel

Auskunft geben. Entsprechendes gilt für die Berichtspflicht des Betreuers gegenüber dem Betreuungsgericht über seine persönlichen Kontakte zu dem Betreuten.

## **V. Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung**

Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung sind nicht zu erwarten.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs)**

#### **Zu Nummer 1 (§ 1793 Absatz 1a BGB – neu –)**

Der neue Absatz 1a konkretisiert die Pflicht des Vormunds zum persönlichen Kontakt mit dem Mündel. Der Vormund soll den Mündel in dem erforderlichen Umfang persönlich treffen. Dies soll am üblichen Aufenthaltsort des Mündels erfolgen, vgl. § 278 Absatz 1 Satz 3 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Der Vormund soll sich in regelmäßigen Abständen ein genaues Bild von den persönlichen Lebensumständen des Mündels verschaffen. Umfang und Häufigkeit des persönlichen Kontakts richten sich nach den Erfordernissen des Einzelfalls zum jeweiligen Zeitpunkt. Im Regelfall hält der Gesetzgeber einen persönlichen Kontakt einmal im Monat für erforderlich; im Einzelfall kann es notwendig sein, den Mündel auch häufiger zu treffen. Wenn nach den besonderen Umständen des Einzelfalls ein weniger häufiger persönlicher Kontakt angezeigt sein sollte, kann der Vormund den Mündel – in dem erforderlichen Umfang – auch entsprechend seltener treffen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn der Mündel in stabilen Verhältnissen lebt und nach seinem Alter und seiner Persönlichkeitsstruktur in der Lage ist, auf eventuelle Missstände oder Anliegen in geeigneter Weise selbst hinzuweisen. Des Weiteren kann es nach den Umständen des Einzelfalls zweckmäßig sein, den Mündel außerhalb seiner gewöhnlichen Umgebung zu treffen. Ein Kontakt in der gewöhnlichen Umgebung kann kontraproduktiv sein, wenn der Mündel in Anwesenheit der unmittelbaren Pflegepersonen nicht frei reden kann oder will. Treffen von Mündel

und Vormund im Rahmen von gemeinsamen Aktivitäten außerhalb der Wohnung des Mündels können ein Vertrauensverhältnis zwischen Mündel und Vormund entstehen lassen oder vertiefen. Die Gefahr von „Alibibesuchen“ kann durch gesetzgeberische Maßnahmen nicht völlig abgewandt werden. Aus der umfassenden Verantwortung des Vormunds für Person und Vermögen des Mündels heraus ist der Vormund allerdings gehalten, den Mündel so lange zu sehen und dessen Situation zu erörtern, dass dem Vormund die Erfüllung seiner Aufgaben möglich ist. Davon unabhängig dürften jedoch selbst bei einem kurzen Besuch etwaige Anzeichen einer Misshandlung oder Vernachlässigung des Mündels festzustellen sein.

Auf die Pflegschaft ist diese Regelung aufgrund des Verweises in § 1915 BGB entsprechend anwendbar. Bei einer bloßen Vermögenspflegschaft dürfte grundsätzlich eine Abweichung vom Regelfall des § 1793 Absatz 1a BGB – neu – geboten sein.

#### **Zu Nummer 2 (§ 1800 BGB)**

§ 1800 BGB nennt nunmehr ausdrücklich auch die Förderung und Gewährleistung der Pflege und Erziehung des Mündels als Pflicht des Vormunds, der dieser in eigener Person nachkommen muss. Es reicht nicht, dass er diese Pflicht ausschließlich anderen überlässt – wie etwa den Mitarbeitern des Sozialen Dienstes des Jugendamtes oder den Pflegeeltern, die den Mündel in ihren Haushalt aufgenommen haben. Für den Einzelvormund ist die persönliche Aufsicht über die Personensorge für den Mündel selbstverständlich; insoweit verdeutlicht das Gesetz nur den Grundsatz der persönlich zu führenden Vormundschaft. § 55 Absatz 3 Satz 2 SGB VIII – neu – stellt dies auch für den Amtsvormund ausdrücklich klar.

#### **Zu Nummer 3 (§ 1837 Absatz 2 BGB)**

Mit dem neu eingefügten Satz 2 wird für das Gericht verdeutlicht, dass sich seine Aufsicht über die Amtsführung des Vormunds insbesondere auch auf die von diesem unterhaltenen Kontakte mit dem Mündel bezieht. Kommt der Vormund der Pflicht zum persönlichen Kontakt nicht in dem erforderlichen Umfang nach, hat das Gericht mit geeigneten Aufsichtsmaßnahmen einzuschreiten.

Ein Zwangsgeld soll auch weiterhin nicht gegen das zum Vormund bestellte Jugendamt oder gar den jeweiligen Amtsvormund persönlich festgesetzt werden. Das Jugendamt ist eine staatliche Stelle. Die Festsetzung eines Zwangsgeldes durch das Gericht ist im Hinblick auf diese Stellung nicht angezeigt. Ein Zwangsgeld gegen den mit der Führung der Vormundschaft beauftragten Mitarbeiter des Jugendamtes ist schon deswegen nicht sinnvoll, weil dieser häufig wegen seiner Stellung in seiner Anstellungskörperschaft Probleme nicht abstellen kann. Das Gericht ist jedoch dem Jugendamt gegenüber berechtigt, Ge- und Verbote zu erteilen und zu deren Durchsetzung Gegenvorstellungen und Dienstaufsichtsbeschwerden bei der das Jugendamt tragenden Gebietskörperschaft zu erheben, auf die Schadensersatzpflicht gemäß § 1833 BGB hinzuweisen oder das Jugendamt als Vormund gemäß § 1887 BGB zu entlassen.

Die Konkretisierung der Aufsichtspflicht gilt über die Verweisung in § 1908i Absatz 1 Satz 1 BGB auch für das Betreuungsrecht. Dem Betreuungsgericht wird damit verdeutlicht, dass sich die Aufsichtspflicht über die Tätigkeit des Betreuers auch auf die Einhaltung des erforderlichen persönlichen Kontakts zum Betreuten bezieht.

#### **Zu Nummer 4 (§ 1840 Absatz 1 BGB)**

Mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass auch der persönliche Kontakt des Vormunds zum Mündel in dem jährlichen Bericht für das Gericht enthalten sein muss, soll die Umsetzung der Pflicht zum persönlichen Kontakt und die Aufsicht des Gerichts auch über diesen Aspekt der Amtsführung des Vormunds in der Praxis gestärkt werden. Weitere gesetzliche Vorgaben zum Berichtsinhalt werden nicht für erforderlich erachtet. Insoweit soll es bei dem Ermessen des aufsichtführenden Gerichtes bleiben. Soweit das Gericht es für erforderlich hält, kann es auch Berichte in kürzeren Abständen anordnen.

Über die Verweisung in § 1908i Absatz 1 Satz 1 BGB auf § 1840 BGB gilt die Pflicht zum Bericht über den persönlichen Kontakt zum Mündel in entsprechender Anwendung auch für den Bericht des Betreuers über den persönlichen Kontakt zum Betreuten. Auch Volljährige sollen gemäß § 1897 Absatz 1 BGB

im erforderlichen Umfang persönlich betreut werden.

#### **Zu Nummer 5 (§ 1908b BGB)**

Die Regelung geht auf einen Vorschlag aus der interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht zurück. Ein wichtiger Grund für die Entlassung eines Betreuers gemäß § 1908b Absatz 1 BGB wird in der Regel auch dann vorliegen, wenn der Betreuer die im Einzelfall erforderlichen Kontakte zu seinem Betreuten nicht einhält. Die Benennung als weiteres Regelbeispiel soll die Bedeutung des persönlichen Kontakts für die Betreuung herausstellen.

#### **Zu Artikel 2 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe –)**

##### **Zu Nummer 1**

Durch die Einfügung wird eine Verpflichtung zur Anhörung des Mündels/Pfleglings vor Übertragung der Aufgaben des Vormunds/Pflegers auf einen einzelnen Mitarbeiter des Jugendamtes begründet sowie eine Begrenzung der Fallzahlen in der Amtsvormundschaft und Amtspflegschaft auf 50 Vormundschaften und Pflegschaften je vollzeittätigem Mitarbeiter des Jugendamtes vorgenommen. Die Pflicht zur Anhörung soll die Interessen des Mündels/Pfleglings und seinen Einfluss auf das Verfahren stärken. Sie soll nur dann entfallen, wenn der Mündel/Pflegling aufgrund seines Alters und Entwicklungsstandes nicht zu einer Äußerung imstande ist. Auch in Fällen, in denen die Auswahlmöglichkeiten hinsichtlich der personellen Ressourcen des Jugendamtes begrenzt oder nicht vorhanden sind, soll eine Anhörung des Mündels/Pfleglings stattfinden, um seine Stellung als Subjekt des Verfahrens zu verdeutlichen. Die festgesetzte Fallzahl entspricht einer Empfehlung der Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB“, die sich wiederum bei ihren Untersuchungen auf eine Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter („Dresdner Erklärung“ in: Der Amtsvormund 2000, S. 437) gestützt hat. Sind den Mitarbeitern weitere Aufgaben übertragen, ist die Anzahl der zu übernehmenden Vormundschaften oder Pflegschaften entsprechend zu reduzieren.

## **Zu Nummer 2**

Nach der Konzeption des BGB wird das Jugendamt als Behörde zum Vormund bestellt. Der Amtsvormund selbst erscheint im BGB nicht. Bei wörtlicher Auslegung der neuen Vorschriften wären die Pflichten zur persönlichen Kontaktaufnahme in § 1793 Absatz 1a – neu – BGB und zur persönlichen und Gewährleistung der Pflege und Erziehung des Mündels in § 1800 Satz 2 – neu – BGB auch erfüllt, wenn statt des bestellten Amtsvormundes ein Mitarbeiter des allgemeinen Sozialen Dienstes des Jugendamtes den Kontakt pflegte oder sich um die Erziehung des Mündels kümmerte. Um eine solche Auslegung zu vermeiden, wird in der neuen Nummer 2 klargestellt, dass der Amtsvormund diese Aufgabe persönlich zu erfüllen hat.

## **Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Die Änderungen in § 55 Absatz 2 Satz 2 und 3 SGB VIII – neu – (Fallzahlbegrenzung und Anhörung) sollen erst ein Jahr nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten, um den Jugendämtern und deren Trägern ausreichend Zeit zu geben, sich auf die neuen Anforderungen einzustellen. Die Pflicht, den Mündel in der Regel einmal im Monat zu treffen, soll bereits am Tag nach der Verkündung des Gesetzes bestehen, Verstöße hiergegen sollen aber mit Rücksicht auf die Personalsituation in manchen Jugendämtern für die Dauer von einem Jahr sanktionslos bleiben.

elektronische Vorab-Fassung\*

### **Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den o.g. Gesetzentwurf auf Bürokratiekosten, die durch Informationspflichten begründet werden, geprüft.

Mit dem Gesetz werden keine Informationspflichten für die Wirtschaft, die Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger eingeführt, geändert oder aufgehoben. Es entstehen keine neuen Bürokratiekosten für Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger.

Der Nationale Normenkontrollrat hat im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrages daher keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.

elektronische Vorab-Fassung

## Stellungnahme des Bundesrates

---

Der Bundesrat hat in seiner 875. Sitzung am 15. Oktober 2010 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

### 1. Zur Eingangsformel

In der Eingangsformel sind nach dem Wort "hat" die Wörter "mit Zustimmung des Bundesrates" einzufügen.

#### Begründung:

Das beabsichtigte Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Eine solche ist im Gesetzentwurf jedoch nicht vorgesehen.

Die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich aus Artikel 104a Absatz 4 GG. Der Gesetzentwurf begründet in Artikel 2 Nummer 1 (§ 55 Absatz 2 Satz 3 SGB VIII-E) eine Pflicht der Länder zur Erbringung einer "vergleichbaren Dienstleistung gegenüber Dritten" gemäß Artikel 104a Absatz 4 GG, indem den Jugendämtern ein Vormundschafts-/Pflegeramtsschlüssel von maximal 50 Mündeln je vollzeitbeschäftigtem Beamten oder Angestellten vorgegeben wird.

Wie sich aus den Gesetzesmaterialien zu der im Rahmen der Föderalismusreform eingefügten Regelung des Artikels 104a Absatz 4 GG ergibt, wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber in weitem Umfang für die Länder kostenauslösende Bundesgesetze der Zustimmungspflicht unterwerfen. Nach Artikel 104a Absatz 4 GG bedürfen solche Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, wenn daraus entstehende Kosten von den Ländern zu tragen sind.

Hier kommt die dritte Alternative, die "Begründung der Erbringung von vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten" in Betracht.

Eine Vergleichbarkeit einer Dienstleistung mit Geld- oder geldwerten Sachleistungen ist dann gegeben, wenn sie unter vergleichbaren Voraussetzungen wie dies bei Geld- und Sachleistungen der Fall ist, einem Dritten Vorteile gewährt oder sonstige Maßnahmen gegenüber Dritten veranlasst, die zu einer erheblichen Kostenbelastung der Länder führt (vgl. Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, Einzelbegründung zu Artikel 104a Absatz 4 GG, BT-Drs. 16/813, S. 18). Zählt daher in diesem weiten Verständnis beispielsweise auch die Bereit-

stellung von Tagesbetreuungsplätzen (als ein Bündel staatlicher Sach- und Dienstleistungen) zum Anwendungsbereich des Artikels 104a Absatz 4 GG, muss Gleiches auch für die Vormundschaft und Pflegschaft als - staatlich angeordneter - Dienstleistung für die Familien gelten.

Soweit Artikel 104a Absatz 4 GG eine "Begründung" der Leistungspflicht voraussetzt, entspricht es dem Sinn und Zweck der Regelung, auch eine wesentliche Ausweitung von Leistungsstandards hierunter zu fassen. Die Bundesregierung führt in der Entwurfsbegründung aus, dass es zu einem Mehrbedarf bei den Kommunen für zusätzliches Personal in der Amtsvormundschaft kommen könne, der bis zu doppelt so hoch wie gegenwärtig sei. Legt man hingegen die in der Entwurfsbegründung ebenfalls genannte Zahl von bis zu 200 Vormundschaften je Amtsvormund zugrunde, ergibt sich tatsächlich ein bis zu vierfacher Personalbedarf gegenüber dem gegenwärtigen Zustand. Ein Verständnis dahingehend, dass sich die Zustimmungsbedürftigkeit nur auf die erstmalige Begründung bezieht, widerspricht dem Normzweck des Artikels 104a Absatz 4 GG, die Länder bei kostenauslösenden Bundesgesetzen in Form eines Zustimmungserfordernisses zu beteiligen. Denn der Bund hätte es ansonsten in der Hand, jedwede Ausweitung bestehender Leistungsgesetze einer solchen Mitwirkung der Länder zu entziehen. Der Bund kann sich deshalb nicht darauf berufen, es werde keine Leistungspflicht begründet, weil es Amtsvormundschaften gegenwärtig bereits gibt.

## 2. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1793 Absatz 1a Satz 2, 3 -neu- BGB)

In Artikel 1 Nummer 1 ist § 1793 Absatz 1a Satz 2 durch folgende Sätze zu ersetzen:

"Die Ausgestaltung richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles, deren Beurteilung in der fachlichen Eigenverantwortung des Vormundes liegt. Dabei hat der Vormund insbesondere zu beurteilen, ob es erforderlich ist, den Mündel in dessen üblicher Umgebung aufzusuchen."

### Begründung:

Durch die Änderungen wird von der statischen Festschreibung einer bestimmten Kontakthäufigkeit abgesehen. Stattdessen wird klargestellt, dass sich die konkrete Ausgestaltung der Kontakte - also Ort, Inhalt und Umfang - nach den Umständen des Einzelfalles richtet. Der anzufügende Satz 3 stellt sicher, dass der Vormund in jedem Einzelfall beurteilt, ob die Umstände, insbesondere die Bedürfnisse des Mündels, einen Kontakt in dessen üblicher Umgebung erforderlich machen. Eine solche Kontaktregelung ist realistisch, angemessen flexibel und trägt somit den Umständen des Einzelfalles Rechnung, deren Beurteilung in der fachlichen Eigenverantwortung des Vormundes bzw. Pflegers liegt. Diese Regelung stellt nicht die Kontrolle und Überwachung zur Abwendung von Kindesmisshandlung und Kindesvernachlässigung in den Vordergrund, sondern die Intensivierung des persönlichen Kontakts zwischen Vormund und Mündel zur Verbesserung von dessen

Pflege und Erziehung.

3. Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a (§ 55 Absatz 2 Satz 2a -neu- SGB VIII)

In Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a § 55 Absatz 2 ist nach Satz 2 folgender Satz einzufügen:

"Eine ausnahmsweise vor der Übertragung unterbliebene Anhörung soll umgehend nachgeholt werden."

Begründung:

Der neu einzufügende Satz berücksichtigt, dass eine Anhörung im Einzelfall, wenn schnelles Eingreifen und Handeln eines Vormundes bzw. Pflegers notwendig sind, nicht vor Übertragung erfolgen kann. Für diese Fälle wird klargestellt, dass die Anhörung schnellstmöglich nachgeholt werden soll.

4. Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a (§ 55 Absatz 2 Satz 3 SGB VIII)

In Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a § 55 Absatz 2 Satz 3 sind die Wörter "soll höchstens 50 und bei gleichzeitiger Wahrnehmung anderer Aufgaben entsprechend weniger Vormundschaften oder Pflegschaften führen." durch die Wörter "soll nur so viele Vormundschaften und Pflegschaften führen, dass diese unter besonderer Berücksichtigung des persönlichen Kontakts zu dem Mündel und der Wahrnehmung anderer Aufgaben verantwortlich ausgeübt werden können." zu ersetzen.

Begründung:

Die geänderte Formulierung stellt klar, dass Beamte und Angestellte, die mit der Führung von Vormundschaften oder Pflegschaften betraut sind, nur so viele Vormundschaften und Pflegschaften führen sollen, dass diese unter besonderer Berücksichtigung des persönlichen Kontakts zu dem Mündel und der Wahrnehmung anderer Aufgaben verantwortlich ausgeübt werden können. Der Umfang der dem einzelnen Mitarbeiter beim Jugendamt zugewiesenen Vormundschaften und Pflegschaften muss am sozialpädagogisch erforderlichen Maß ausgerichtet sein. In der Regel ist davon auszugehen, dass für einen vollzeitbeschäftigten Beamten oder Angestellten, der ausschließlich mit der Führung von Vormundschaften oder Pflegschaften betraut ist, je nach den Umständen des Einzelfalls ein Orientierungsrahmen von 50 Vormundschaften oder Pflegschaften angemessen ist. Die konkrete Festlegung im Einzelfall muss aber der Organisationshoheit der kommunalen Jugendämter vorbehalten bleiben.

5. Zu Artikel 2 Nummer 1 (§ 55 Absatz 2 SGB VIII)

Der Bundesrat erwartet, dass der Bund die infolge des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts den Kommunen entstehenden finanziellen Mehrbelastungen ausgleicht.

**elektronische Vorab-Fassung\***

## Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

### Zu Nummer 1 (Eingangsformel)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Das Gesetzesvorhaben ist nicht nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes (GG) zustimmungsbedürftig.

Die Führung der Vormundschaft stellt bereits ihrem Wesen nach keine „vergleichbare Dienstleistung“ im Sinne des Artikels 104a Absatz 4 GG dar. 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. Nach § 1789 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) wird der Vormund von dem Familiengericht durch Verpflichtung zu treuer und gewissenhafter Führung der Vormundschaft bestellt. Entsprechendes gilt für die Anordnung der Pflegschaft. Eine Dienstleistung im Sinne des Artikels 104a Absatz 4 GG scheidet auch deshalb aus, weil die Vormundschaft von Amts wegen angeordnet wird, gerade auch gegen den Willen der Beteiligten durch das Gericht angeordnet werden kann, ein Antrag also nicht erforderlich ist.

Darüber hinaus wird durch das Gesetz, insbesondere die geplante Einführung der Fallzahl-obergrenze, der Inhalt der bei der Vormundschaft zu leistenden Tätigkeit nicht verändert. Die Pflichten werden auch nicht im Sinne des Artikels 104 a Absatz 4 GG ausgeweitet, sondern lediglich konkretisiert. Die nunmehr festgeschriebenen Pflichten bestehen schon nach geltendem Recht.

Bereits das geltende Recht setzt den persönlichen Kontakt des Vormunds zu dem Mündel voraus. Ohne persönlichen Kontakt kann der Vormund – der Einzelvormund wie auch der Amtsvormund – die Pflicht und das Recht, sich anstelle der eigentlich sorgeberechtigten El-

tern umfassend um die Person des Mündels zu kümmern und insoweit dessen Pflege und Erziehung zu fördern und zu gewährleisten (§§ 1800, 1631 BGB), nicht wahrnehmen. Dieser persönliche Kontakt muss auch kontinuierlich sein, um das Entstehen und Bestehenbleiben einer persönlichen Beziehung zwischen Vormund und Mündel zu gewährleisten. Die persönliche Beziehung ist für die sachgerechte Ausübung der Tätigkeit des Vormundes im Interesse seines Mündels unerlässlich.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben nach § 79 Absatz 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) für eine ausreichende Ausstattung der Jugend- und Landesjugendämter zu sorgen, wozu nach dem Wortlaut der Vorschrift auch eine dem Bedarf entsprechende Ausstattung mit entsprechenden Fachkräften gehört. Damit der Vormund seinen Aufgaben gerecht werden kann, ist es notwendig, dass dieser nicht unangemessen viele Vormundschaften und Pflegschaften führen muss. Die vorgeschlagene feste Fallzahl entspricht einer Empfehlung der Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB“, die sich wiederum bei ihren Untersuchungen auf eine Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter („Dresdner Erklärung“ in: Der Amtsvormund 2000, S. 437) gestützt hat. Diese bereits im Jahr 2000 ausgesprochene Empfehlung zur Qualitätssicherung soll nunmehr verbindlich umgesetzt werden, um sicherzustellen, dass die schon nach geltendem Recht notwendigen Qualitätsstandards eingehalten werden.

#### **Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nummer 1 – § 1793 Absatz 1a BGB-E)**

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Zentrales Anliegen der beabsichtigten Reform des Vormundschaftsrechts ist die Stärkung des persönlichen Kontakts zwischen Vormund und Mündel, um den Interessen des Mündels zukünftig besser gerecht werden und der Gefahr von Kindesmisshandlungen und -vernachlässigungen besser begegnen zu können.

Bereits das geltende Recht setzt eine persönliche Beziehung zwischen Vormund und Mündel und damit einhergehend einen regelmäßigen Kontakt zwischen Mündel und Vormund voraus. Wie die in der Vergangenheit bekannt gewordenen Vernachlässigungs- und Misshandlungsfälle jedoch gezeigt haben, wurde dieser persönliche Kontakt in der Praxis zum Teil nicht hinreichend gehalten. Ohne die Festschreibung einer konkreten Regelkontakthäufigkeit ist eine tatsächliche Änderung im Verhalten der Vormünder nicht zu erwarten. Im Regelfall

hält die Bundesregierung einen persönlichen Kontakt einmal im Monat für erforderlich. Dass sich eine rein schematische Betrachtungsweise verbietet und Abweichungen hinsichtlich der Häufigkeit (mehr oder weniger) und des Ortes der Kontakte möglich sind, wird durch die von der Bundesregierung vorgeschlagene Formulierung hinreichend deutlich.

**Zu Nummer 3** (Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a – § 55 Absatz 2 SGB VIII-E – Anhörung):

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates im Grundsatz zu. Sie wird den Vorschlag im weiteren Gesetzgebungsverfahren prüfen und gegebenenfalls einen geeigneten Text erarbeiten.

**Zu Nummer 4** (Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a - § 55 Absatz 2 SGB VIII-E – Fallzahlbegrenzung)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Festschreibung einer konkreten Fallzahlobergrenze ist ein weiteres zentrales Anliegen der Reform, um den Zweck des Gesetzes – die Stärkung des persönlichen Kontakts zwischen Vormund und Mündel – zu erreichen. Die hohe Belastung der Amtsvormünder durch eine Vielzahl ihnen anvertrauter Mündel hat maßgeblich dazu beigetragen, dass es in der Vergangenheit zu Fällen von Kindesmisshandlung und -vernachlässigung trotz bestehender Amtsvormundschaft gekommen ist.

Die vorgeschlagene Fallzahl entspricht den fachlichen Empfehlungen. Auch der Bundesrat selbst geht in seiner Begründung davon aus, dass „ein Orientierungsrahmen von 50 Vormundschaften oder Pflegschaften angemessen ist“. Ohne die ausdrückliche Festschreibung im Gesetz ist nicht hinreichend sichergestellt, dass die fachlichen Empfehlungen in der Praxis umgesetzt werden.

**Zu Nummer 5** (Artikel 2 Nummer 1 – § 55 Absatz 2 SGB VIII – Bereitstellung finanzieller Mittel)

Eine Regelung, die es dem Bund ermöglicht, die durch die Gesetzesänderung gegebenenfalls einzelnen Kommunen entstehenden finanziellen Mehrbelastungen auszugleichen, existiert nicht. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (einschließlich der Kommunen als den Ländern zugeordnete Gebietskörperschaften) sind abschließend in den Artikeln 104a ff. GG geregelt.

elektronische Vorab-Fassung\*

**elektronische Vorab-Fassung\***