

Arbeitsgruppe
„Familiengerichtliche Maßnahmen
bei Gefährdung des Kindeswohls
– § 1666 BGB“

Abschlussbericht
vom 14. Juli 2009

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
I. Überblick	5
II. Vorschläge der Arbeitsgruppe	6
A. Einleitung	8
I. Auftrag und Zusammensetzung der Arbeitsgruppe 2006	8
II. Inhalt und Ergebnisse der Arbeitsgruppe bis November 2006	8
III. Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls	9
IV. Fortsetzung der Arbeitsgruppe 2008	11
B. Vorschläge und Feststellungen der Arbeitsgruppe	13
I. Erster Erfahrungsaustausch zu dem Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls	13
1. Erste Erfahrungen mit dem Gesetz	13
2. Anstieg der gerichtlichen Maßnahmen zu einem Sorgerechtsentzug	13
3. Ausblick: Überblick über die Rechtslage nach dem FamFG	14
4. Vom Gesetzgeber bislang nicht umgesetzte Vorschläge der Arbeitsgruppe	15
a) Fallübergreifende Zusammenarbeit	16
b) Fortbildung der Familienrichterinnen und Familienrichter	16
II. Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt	17
1. Vorschläge der Arbeitsgruppe	17
2. Überblick über die Rechtslage nach dem SGB VIII und dem FamFG	18
3. Rechtstatsächlicher Hintergrund	19
4. Wesentliche Probleme in der Praxis	20
5. Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe	21
III. Fortbildung und fallübergreifende interdisziplinäre Zusammenarbeit	23
1. Vorschläge der Arbeitsgruppe	23
2. Fortbildung.....	24
a) Überblick über die Rechtslage	24
b) Rechtstatsächlicher Hintergrund	25
c) Wesentliche Probleme in der Praxis.....	26
d) Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe.....	26
3. Interdisziplinäre Zusammenarbeit	28
a) Überblick über die Rechtslage	28

b) Rechtstatsächlicher Hintergrund	29
c) Wesentliche Probleme in der Praxis.....	30
d) Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe	30
IV. Gefährdung des Wohls des ungeborenen Kindes	32
1. Vorschläge der Arbeitsgruppe	32
2. Öffentliche Hilfen	32
a) Überblick über die Rechtslage	32
b) Rechtstatsächlicher Hintergrund	33
c) Wesentliche Probleme in der Praxis.....	33
d) Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe	34
3. Anwendung des § 1666 BGB auf das ungeborene Kind?	34
a) Überblick über die Rechtslage	34
b) Rechtstatsächlicher Hintergrund	36
c) Wesentliche Probleme in der Praxis.....	37
d) Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe	37
V. Qualitätssicherung in der Vormundschaft und Pflegschaft	38
1. Vorschläge der Arbeitsgruppe	38
2. Überblick über die Rechtslage	38
3. Rechtstatsächlicher Hintergrund	40
4. Wesentliche Probleme in der Praxis	41
5. Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe	41
VI. Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien	42
1. Vorschläge der Arbeitsgruppe	42
2. Überblick über die Rechtslage	43
3. Rechtstatsächlicher Hintergrund	44
4. Wesentliche Probleme in der Praxis	45
5. Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe	45
C. Ausblick	46

Verzeichnis der Anlagen

- Anlage 1** - Sitzungstermine und Teilnehmer der Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB“ im Zeitraum Juli 2008 bis Juli 2009

- Anlage 2** - Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendhilfe – Auswertung der Stellungnahmen der Landesjustizverwaltungen durch das Bundesministerium der Justiz – von September 2008

- Anlage 3** - Teilnahmepflicht des Jugendamts am gerichtlichen Termin – Regelungsvorschläge der Arbeitsgruppe und Kurzbegründung –

- Anlage 4** - Länderabfrage zu Fortbildung und interdisziplinärer Zusammenarbeit Ende 2008 – Zusammenfassung der Ergebnisse –

- Anlage 5** - Eckpunkte zum Reformbedarf in der Vormundschaft und Pflegschaft – Vorschläge der Unterarbeitsgruppe –

Zusammenfassung

I. Überblick

Die im März 2006 erstmals durch die Bundesministerin der Justiz Brigitte Zypries eingesetzte Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“ ist nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls am 12. Juli 2008 erneut zusammengerufen worden. Von Oktober 2008 bis Juli 2009 fanden fünf Sitzungen der Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz statt.

Gegenstand der Beratungen war zunächst ein erster Erfahrungsaustausch zum Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls. Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen der Arbeitsgruppe war die Frage, ob und gegebenenfalls welche gesetzgeberischen Maßnahmen zur Förderung einer reibungslosen Zusammenarbeit der Familiengerichte mit den Jugendämtern erforderlich sind. In diesem Zusammenhang wurden auch vom Gesetzgeber bislang nicht umgesetzte Vorschläge der Arbeitsgruppe aus November 2006 wieder aufgegriffen.

Vor dem Hintergrund des 2006 bekannt gewordenen Todes des unter Amtsvormundschaft stehenden Kindes Kevin wurden zudem Maßnahmen zur Qualitätssicherung im Bereich der Vormundschaft und Pflegschaft erörtert. Von den Teilnehmern wurden darüber hinaus die Themen „Gefährdung des Wohls des ungeborenen Kindes“ und „Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien“ eingebracht, die ebenfalls im Kontext der familiengerichtlichen Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls stehen.

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass mit dem Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls ein wichtiger Beitrag zum Kinderschutz geleistet worden ist. Der Gesetzgeber darf an dieser Stelle jedoch nicht stehenbleiben, sondern muss sich auch in der kommenden Legislaturperiode damit befassen, welche weiteren – auch präventiven – Maßnahmen zu einer Verbesserung des Kinderschutzes beitragen können.

Die Vorschläge und Empfehlungen der Arbeitsgruppe¹ sollen dazu einen Beitrag leisten.

¹ Soweit in diesem Abschlussbericht die Meinung der „Arbeitsgruppe“ wiedergegeben worden ist, schließt dies einzelne abweichende Meinungen innerhalb der Arbeitsgruppe nicht aus.

II. Vorschläge der Arbeitsgruppe

Im Einzelnen ist die Arbeitsgruppe zu folgenden Ergebnissen gelangt:

Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die Teilnahme des Jugendamts am gerichtlichen Termin verbindlicher und konkreter zu regeln, um die Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt zu verbessern.

- Hierzu schlägt die Arbeitsgruppe zum einen vor, im Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) zu regeln, dass die Mitwirkung des Jugendamts in Verfahren vor den Familiengerichten insbesondere in Kindschafts- und Gewaltschutzsachen auch die Teilnahme einer mit der Angelegenheit vertrauten Fachkraft des Jugendamts am gerichtlichen Termin umfasst.
- Zum anderen schlägt die Arbeitsgruppe vor, im Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) zu regeln, dass das Gericht das Jugendamt zu einem Termin in einer Kindschaftssache laden soll, wenn dies sachdienlich erscheint, und dass dieser Termin durch eine mit der Angelegenheit vertraute Fachkraft des Jugendamts wahrgenommen werden soll.

Fortbildung und fallübergreifende interdisziplinäre Zusammenarbeit

- Die Arbeitsgruppe schlägt den Ländern und dem Bund vor, eine allgemeine Fortbildungspflicht für Richterinnen und Richter gesetzlich zu verankern („Richterinnen und Richter sind verpflichtet, sich fortzubilden.“).
- Die interdisziplinäre Zusammenarbeit, insbesondere zwischen Jugendamt und Familiengericht, sollte weiter befördert werden.
- Die Teilnahme von Richterinnen und Richtern sowie von Fachkräften der Jugendhilfe an Fortbildungen und an interdisziplinären Arbeitskreisen sollte zum Selbstverständnis professionellen Handelns gehören und daher in Beurteilungs- und Beförderungsrichtlinien als Kriterium verankert werden und im Rahmen der Personalentwicklung verstärkt Berücksichtigung finden.

- Die nötigen finanziellen und sachlichen Mittel für Fortbildungen sollten bereitgestellt und die für Fortbildungen nötigen zeitlichen Kapazitäten bei den Richterinnen und Richtern geschaffen werden.
- Es sollten Konzepte entwickelt werden, wie auch diejenigen Richterinnen und Richter erreicht werden können, die bislang selten an Fortbildungen teilnehmen.
- Die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung sollte nochmals überprüfen, ob eine Anpassung von Pebb§y (System der Personalbedarfsberechnung für den richterlichen, staats-/ amtsanwaltlichen und Rechtspflegerdienst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit) im Hinblick auf die Teilnahme von Richterinnen und Richtern an interdisziplinären Arbeitskreisen veranlasst ist.

Gefährdung des Wohls des ungeborenen Kindes

- Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Gesetzgeber, in den Hilfskatalog des SGB VIII ein Hilfeangebot aufzunehmen, das sich ausdrücklich an schwangere Frauen und werdende Eltern richtet und das Beratung und Hilfe in der Schwangerschaft, unter anderem in Fragen der Erziehung, zum Gegenstand hat. Gleichzeitig sollten Angebote der gesundheitlichen Aufklärung ausgebaut und sinnvoll mit den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe verknüpft werden.

Qualitätssicherung in der Vormundschaft und Pflegschaft

- Die Arbeitsgruppe empfiehlt der Bundesregierung, in der kommenden Legislaturperiode den Reformbedarf im Vormundschafts- und Pflegschaftsrecht im Lichte der von der Unterarbeitsgruppe aufgestellten Eckpunkte zu prüfen. Die Prüfung soll insbesondere auch berücksichtigen, welche Änderungen im Interesse des Kindesschutzes erforderlich sind.

Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien

- Die Arbeitsgruppe regt an, in der kommenden Legislaturperiode zu prüfen, ob ein gesetzlicher Handlungsbedarf hinsichtlich langjähriger Pflegeverhältnisse besteht.

A. Einleitung

I. Auftrag und Zusammensetzung der Arbeitsgruppe 2006

Die Einrichtung der Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“ geht zurück auf den **Koalitionsvertrag** von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005. Darin war die Einsetzung einer Arbeitsgruppe vorgesehen, die die gesetzlichen Vorschriften zu familiengerichtlichen Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls überprüfen sollte. Hintergrund hierfür waren mehrere schreckliche Fälle von Kindesmisshandlung und -vernachlässigung sowie Fälle erheblicher Delinquenz und Kriminalität von Kindern und Jugendlichen.

Im März 2006 wurde die Arbeitsgruppe durch die Bundesministerin der Justiz Brigitte Zypries eingesetzt. Im Zeitraum von März bis November 2006 tagte die Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz insgesamt sieben Mal. Dabei wurden zahlreiche Experten aus der Praxis angehört. Der Arbeitsgruppe gehörten insbesondere Experten aus der Familiengerichtsbarkeit und der Kinder- und Jugendhilfe sowie Vertreter betroffener Verbände an; von den Landesjustizverwaltungen waren Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen vertreten.

Im Mittelpunkt der Prüfung der Arbeitsgruppe stand damals die Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen in Bezug auf solche Kinder und Jugendliche, die von ihren Eltern vernachlässigt werden oder bereits in jungen Jahren wiederholt erhebliche Straftaten begehen.

II. Inhalt und Ergebnisse der Arbeitsgruppe bis November 2006

Ausgangspunkt aller damaligen Überlegungen der Arbeitsgruppe war, dass **Prävention das beste Mittel zum Schutz von Kindern** ist. Um mit Hilfe gerichtlicher Autorität die Handlungsmöglichkeiten der Jugendhilfe unterhalb der Eingriffsschwelle zu verbessern und darüber hinaus das Potential niedrigschwelliger Eingriffsmaßnahmen zu nutzen, sollten nach Auffassung der Arbeitsgruppe unter anderem die rechtlichen Möglichkeiten der Familiengerichte bei drohender oder bereits bestehender Gefährdung von Kindern und Jugendlichen verbessert werden. Zum Zwecke der Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls hielt die Arbeitsgruppe im Rahmen ihres Auftrages verschiedene gesetzliche Änderungen für hilfreich und geboten.

In ihrem **Abschlussbericht vom 17. November 2006**² legte die Arbeitsgruppe mehrere konkrete Vorschläge zur Verbesserung des Kinderschutzes dar. Im Einzelnen behandelt der Abschlussbericht folgende Vorschläge und Themen:

- Abbau von „Tatbestandshürden“ für die Anrufung der Familiengerichte: Streichung der Voraussetzung des „elterlichen Erziehungsversagens“ in § 1666 BGB
- Konkretisierung der Rechtsfolgen des § 1666 BGB
- Erörterungstermin zur Abwendung einer möglichen Kindeswohlgefährdung
- Überprüfung nach Absehen von gerichtlichen Maßnahmen
- Verfahrensrechtliches Beschleunigungsgebot
- Konkretisierung des § 1631b BGB („geschlossene“ Unterbringung)
- Erweiterter Kreis von Sachverständigen in Unterbringungssachen
- Verbesserte Zusammenarbeit der Familiengerichte mit Jugendämtern und anderen Institutionen
- Anrufung der Familiengerichte durch die Schulen
- Fortbildung der Familienrichter
- Konzentration in der Geschäftsverteilung
- Mitteilungspflichten / Datenaustausch

Wegen der Einzelheiten wird auf den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe vom 17. November 2006 Bezug genommen.

III. Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls

Nach Vorlage des Abschlussberichts erarbeitete das Bundesministerium der Justiz einen Entwurf für ein „Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“. Ein großer Teil der Vorschläge der Arbeitsgruppe ist dabei in den Gesetzentwurf eingeflossen. Am 11. Juli 2007 wurde der Gesetzentwurf vom Kabinett beschlossen.³ Nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen wurde das Gesetz am 24. April

² www.bmj.bund.de unter Themen > Zivilrecht > Familienrecht > Kindschaftsrecht > Sorge- und Umgangsrecht > Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“.

³ BT-Drs. 16/6815 = BR-Drs. 550/07.

2008 vom Deutschen Bundestag beschlossen⁴ und am 11. Juli 2008 im Bundesgesetzblatt verkündet.⁵ Es trat am Tag nach der Verkündung am 12. Juli 2008 in Kraft.

Zu den familiengerichtlichen Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls beinhaltete das Gesetz die folgenden **materiellen und verfahrensrechtlichen Änderungen**:

- In § 1666 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) wurde das Tatbestandsmerkmal des elterlichen Erziehungsversagens („durch missbräuchliche Ausübung der elterlichen Sorge, durch Vernachlässigung des Kindes, durch unverschuldetes Versagen der Eltern oder durch das Verhalten eines Dritten“) gestrichen. Diese Änderung beseitigte eine mögliche Hürde bei der Anrufung des Familiengerichts und fördert eine frühe Anrufung der Familiengerichte.
- In § 1666 Absatz 3 BGB wurden die Rechtsfolgen des Absatzes 1 dadurch konkretisiert, dass beispielhaft verschiedene mögliche Schutzmaßnahmen aufgezählt wurden. Diese Aufzählung verdeutlicht die Bandbreite der Gestaltungsmöglichkeiten und stellt klar, welche familiengerichtlichen Maßnahmen auch unterhalb der Schwelle der Sorgerechtsentziehung möglich sind. Ziel der Konkretisierung war es, die frühzeitige Anrufung der Familiengerichte gerade in den Fällen zu fördern, in denen eine niedrighschwellige familiengerichtliche Maßnahme für den Hilfeprozess sinnvoll und notwendig erscheint.
- In einem neuen § 50e des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG) wurde ein Vorrang- und Beschleunigungsgebot für bestimmte Verfahren, unter anderem für Verfahren wegen Gefährdung des Kindeswohls, eingeführt. Danach soll spätestens einen Monat nach Beginn des Verfahrens ein Erörterungstermin mit allen Beteiligten stattfinden. Die Vorschrift soll im Interesse des Kindesschutzes eine Verkürzung der Verfahrensdauer bewirken.
- In einem neuen § 50f FGG wurde geregelt, dass in Verfahren nach den §§ 1666, 1666a BGB mit den Eltern erörtert werden soll, wie einer möglichen Gefährdung des Kindeswohls begegnet werden kann und welche Folgen die Nichtannahme notwendiger Hilfen haben kann. Das Erörterungsgespräch soll die Eltern stärker in die Pflicht nehmen, sie stärker in den Hilfeprozess einbinden und auf sie einwirken, mit dem Jugendamt zu kooperieren und notwendige öffentliche Hilfen in Anspruch zu nehmen.

⁴ Bericht und Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses: BT-Drs. 16/8914.

⁵ BGBl. I 2008, S. 1188.

- In § 50e Absatz 4 FGG wurde geregelt, dass das Gericht in Verfahren wegen Gefährdung des Kindeswohls unverzüglich den Erlass einer einstweiligen Anordnung zu prüfen hat. Auch diese Regelung dient dem Kinderschutz.
- In § 1696 Absatz 3 BGB wurde geregelt, dass das Familiengericht in den Fällen, in denen es in einem Verfahren nach den §§ 1666 bis 1667 BGB von einer Maßnahme absieht, diese Entscheidung in einem angemessenen Zeitabstand – in der Regel nach drei Monaten – überprüfen soll. Die Überprüfung soll der Gefahr entgegenwirken, dass es – entgegen der Annahme des Gerichts – nicht gelingt, die Gefährdung für das Kind abzuwenden und das Gericht hiervon nichts erfährt.

Das Gesetz enthielt darüber hinaus Änderungen bei der „geschlossenen“ Unterbringung von Minderjährigen.

IV. Fortsetzung der Arbeitsgruppe 2008

Bereits in der letzten Sitzung der Arbeitsgruppe am 8. November 2006 hatte das Bundesministerium der Justiz angekündigt, dass die Arbeitsgruppe erneut zusammengerufen werden soll, wenn die Empfehlungen der Arbeitsgruppe aus dem Abschlussbericht vom Gesetzgeber umgesetzt worden sind. Unter anderem sollten dann **erste Erfahrungen** mit dem neuen Gesetz erörtert werden.

Kurz vor Inkrafttreten des Gesetzes begrüßten die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder auf dem **zweiten Kindergipfel vom 12. Juni 2008**, dass bereits konkrete Maßnahmen zum Thema Kinderschutz umgesetzt worden sind. Auf der Grundlage des Gesetzes zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls würden die Familiengerichte zum Schutz gefährdeter Kinder frühzeitig tätig und die Eltern stärker als bisher zur Wahrnehmung ihrer Elternverantwortung angehalten werden können.

Zudem fassten die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder auf diesem Kindergipfel unter der Überschrift „**Zusammenarbeit zwischen Gerichten und Jugendämtern verbessern**“ folgenden Beschluss: „Die Prüfung, ob und gegebenenfalls welche gesetzgeberischen Maßnahmen zur Förderung einer reibungslosen Zusammenarbeit der Familiengerichte mit den Jugendämtern erforderlich sind, soll in der beim Bundesministerium der Justiz

eingesetzten Arbeitsgruppe "Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB" fortgeführt werden.“⁶

Daraufhin rief das Bundesministerium der Justiz die Arbeitsgruppe mit Schreiben vom Juli 2008 erneut zusammen. Von Oktober 2008 bis Juli 2009 fanden fünf weitere Sitzungen der Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz statt.

Der Teilnehmerkreis blieb dabei im Interesse der Kontinuität im Wesentlichen unverändert; Veränderungen in der Besetzung ergaben sich fast ausschließlich aus personellen Gründen wie Eintritt in den Ruhestand oder Versetzungen. Mit Blick auf ihre Arbeitsfähigkeit und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Praktikern, Wissenschaftlern und Vertretern der Ministerien sollte der Teilnehmerkreis grundsätzlich nicht erweitert oder wesentlich verändert werden. Die Arbeitsgruppe hat in ihren Sitzungen wiederum Experten aus der Praxis angehört.

Zu dem Thema „**Qualitätssicherung in der Vormundschaft und Pflegschaft**“ wurde eine **Unterarbeitsgruppe** eingerichtet. Die Unterarbeitsgruppe kam zu einem Sitzungstermin zusammen, in dem ebenfalls Experten aus der Praxis angehört wurden.

Eine Übersicht über die Sitzungstermine und die Teilnehmer und Gäste der Arbeitsgruppe und der Unterarbeitsgruppe ist als **Anlage 1** beigefügt.

Die Arbeitsgruppe erörterte zunächst die ersten Erfahrungen der Teilnehmer mit dem „Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“. Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen der Arbeitsgruppe war gemäß dem Auftrag des Kindergipfels die Frage, ob und gegebenenfalls welche gesetzgeberischen Maßnahmen zur Förderung einer reibungslosen Zusammenarbeit der Familiengerichte mit den Jugendämtern erforderlich sind. Vor dem Hintergrund des im Jahr 2006 bekannt gewordenen Falles des zu Tode gekommenen Kindes Kevin, der erhebliche praktische Probleme bei der Führung der Amtsvormundschaft offenbarte, sollten zudem Maßnahmen zur Qualitätssicherung im Bereich der Vormundschaft und Pflegschaft erörtert werden. Von den Teilnehmern wurden darüber hinaus die Themen „Gefährdung des Wohls des ungeborenen Kindes“ und „Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien“ eingebracht, die ebenfalls im Kontext der familiengerichtlichen Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls stehen.

⁶ www.fruehehilfen.de unter Wissen > Frühe Hilfen: Grundlagen > Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) 2008.

B. Vorschläge und Feststellungen der Arbeitsgruppe

I. Erster Erfahrungsaustausch zu dem Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls

1. Erste Erfahrungen mit dem Gesetz

Die durch das Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls erfolgten Änderungen haben nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppenmitglieder im Bereich der Jugendhilfe eine regelrechte „**Bugwelle**“ ausgelöst. Es besteht dort zwar einerseits die Befürchtung eines enormen Arbeitsanstieges, andererseits aber auch die Hoffnung auf eine verstärkte Kommunikation mit den Familiengerichten. Bei den Familiengerichten ist das Gesetz auf unterschiedliche, teilweise verhaltene Resonanz gestoßen, wobei eine Umstellung der Arbeitsabläufe allerdings erfahrungsgemäß immer einige Zeit benötigt.

Nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppenmitglieder wird der vorgesehene frühe Termin in der Praxis zunehmend durchgeführt, nur in Einzelfällen ist die termingerechte Durchführung schwierig. In den Rechtsmittelverfahren vor den Oberlandesgerichten kann die Monatsfrist wegen der dort geltenden Fristen nicht eingehalten werden. Die Einhaltung dieser Fristen ist vorrangig, es bleibt aber beim allgemeinen Vorrang- und Beschleunigungsgebot. Vereinzelt wird es als problematisch angesehen, dass das Jugendamt in dem frühen Erörterungstermin in allen vom Gesetz genannten Verfahren zwingend gehört werden muss, auch wenn bereits ein schriftlicher Bericht des Jugendamts vorliegt. Der Unterschied zwischen der mit dem Gesetz intendierten früheren Anrufung des Familiengerichts und der gleich hoch gebliebenen Eingriffsschwelle wird in der Praxis teilweise nicht erkannt.

2. Anstieg der gerichtlichen Maßnahmen zu einem Sorgerechtsentzug

Nach der Kinder- und Jugendhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes haben die gerichtlichen Maßnahmen zu einem Sorgerechtsentzug in den letzten Jahren stark zugenommen. Die Zahl der gerichtlichen Maßnahmen zum vollständigen oder teilweisen Entzug des Sorge-

rechts ist im Jahre 2007 im Vergleich zum Vorjahr um 12,5 Prozent gestiegen.⁷ Gegenüber 2005 betrug der Anstieg sogar knapp 23 Prozent. Während es im Jahre 2006 insgesamt 9.572 gerichtliche Maßnahmen zum vollständigen oder teilweisen Entzug der elterlichen Sorge gegeben hat, waren es im Jahre 2007 insgesamt 10.769 Maßnahmen. Den prozentual höchsten Anstieg gab es in Bremen, wo die Zahl der gerichtlichen Maßnahmen von 56 auf 126 anstieg. Lediglich in Berlin, dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind die Zahlen leicht gesunken. Bereits jetzt ist aufgrund der veröffentlichten Zahlen einzelner Länder absehbar, dass sich der Gesamttrend im Jahre 2008 fortgesetzt hat.

Diese Zahlen lassen nach Auffassung der Arbeitsgruppe allerdings **kaum Rückschlüsse auf die tatsächliche Entwicklung der Häufigkeit von Kindeswohlgefährdung** zu. Sie geben nur einen begrenzten Ausschnitt aus dem komplexen Zusammenspiel von Familiengericht und Jugendamt zur Wahrnehmung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung wieder und können nur im Kontext mit anderen Faktoren interpretiert werden.⁸ Da Verfahren nach § 1666 BGB in der Regel auf Anregung des Jugendamtes eingeleitet werden, hängt die Zahl der gerichtlichen Verfahren zum vollständigen oder teilweisen Entzug des Sorgerechts unter anderem davon ab, in wie vielen Fällen die Jugendämter die Einleitung solcher Verfahren anregen.

In den bis 2007 gestiegenen Zahlen sind allerdings keine Auswirkungen des „Gesetzes zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“ zu sehen, da das Gesetz erst am 12. Juli 2008 in Kraft getreten ist. Vielmehr ist zu vermuten, dass die tragischen Fälle von Kevin (Bremen), Lea-Sophie (Schwerin) und Jessica (Hamburg) bei den Jugendämtern und Familiengerichten zu einer **veränderten Handhabung** geführt haben. Eine rechtspolitische Bewertung dieser Entwicklung ist aufgrund fehlender Forschung, unter anderem zum Dunkelfeld von Kindeswohlgefährdung und zu positiven oder negativen Auswirkungen gerichtlicher Schutzmaßnahmen, sowie aufgrund in der Justizstatistik hierzu fehlender Zahlen derzeit nicht möglich.

3. Ausblick: Überblick über die Rechtslage nach dem FamFG

Die durch das „Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“ erfolgten verfahrensrechtlichen Änderungen im FGG sind vom Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichts-

⁷ Kinder- und Jugendhilfestatistik 2007 (Pflegschaften, Vormundschaften, Beistandschaften, Pflegeerberlaubnis, Sorgerecht, Sorgeerklärungen); vgl. auch www.destatis.de unter Services > Presse > Pressemitteilungen > Juli 2008 > Pressemitteilung Nr. 261 vom 18.07.2008.

⁸ Vgl. auch Wiesner, Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2008, S. 349.

barkeit (FamFG)⁹ **im Wesentlichen unverändert übernommen** worden. Das FamFG löst das FGG ab und tritt am 1. September 2009 in Kraft.

Im Einzelnen finden sich die durch das „Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“ in das FGG eingefügten Regelungen im FamFG wie folgt wieder:

Die Regelung des § 50e Absatz 1 bis 3 FGG ist in § 155 Absatz 1 bis 3 FamFG übernommen worden; die Regelung des § 50e Absatz 4 findet sich in § 157 Absatz 3 FamFG. Die Regelung des § 50f FGG ist in § 157 Absatz 1 und 2 FamFG übernommen worden. Die bislang im materiellen Recht geregelte Vorschrift des § 1696 Absatz 3 BGB findet sich in § 166 Absatz 3 FamFG.

Darüber hinaus enthält das FamFG weitere wichtige Änderungen für kindschaftsrechtliche Verfahren:

Das bislang in § 52 Absatz 1 FGG geregelte Hinwirken auf Einvernehmen wird vom FamFG in § 156 Absatz 1 übernommen und zugleich erweitert: Nach § 156 Absatz 1 Satz 3 FamFG soll das Gericht in geeigneten Fällen auf die Möglichkeit der Mediation oder der sonstigen außergerichtlichen Streitbeilegung hinweisen. Nach § 156 Absatz 1 Satz 4 FamFG kann das Gericht anordnen, dass die Eltern an einer Beratung durch die Beratungsstellen und -dienste der Träger der Kinder- und Jugendhilfe nach Satz 2 teilnehmen.

Die persönliche Anhörung des Kindes ist in § 159 FamFG geregelt, die Anhörung der Eltern in § 160 FamFG und die Mitwirkung der Pflegeperson in § 161 FamFG.

In § 162 FamFG ist die Mitwirkung des Jugendamts geregelt: In Verfahren, die die Person des Kindes betreffen, hat das Gericht das Jugendamt anzuhören (Absatz 1 Satz 1). Auf seinen Antrag ist das Jugendamt an dem Verfahren zu beteiligten (Absatz 2). Dem Jugendamt sind alle Entscheidungen des Gerichts bekannt zu machen, zu denen es nach Absatz 1 Satz 1 zu hören war. Gegen den Beschluss steht dem Jugendamt die Beschwerde zu (Absatz 3).

4. Vom Gesetzgeber bislang nicht umgesetzte Vorschläge der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hatte in ihrem Abschlussbericht vom 17. November 2006 unter Punkt III. weitere Vorschläge unterbreitet, die der Gesetzgeber bislang nicht umgesetzt hat.¹⁰

⁹ BGBl. I 2008, S. 2587.

Folgende Vorschläge waren auch Gegenstand der fortgesetzten Arbeitsgruppe:

a) Fallübergreifende Zusammenarbeit

Wesentliche Grundlage für einen effektiven Kinderschutz sind eine **gute Zusammenarbeit und Vernetzung der beteiligten Professionen**. In der Praxis gibt es bereits viele Beispiele für eine enge Vernetzung zwischen Familiengericht und Jugendhilfe.¹¹

In der Arbeitsgruppe wurden das Regensburger Projekt „Familienberatung bei Trennung und Scheidung am Amtsgericht Regensburg“¹², das seit 1989 bestehende Projekt „Kölner Fachkreis Familie“ und das Berliner Projekt „Beschleunigtes Familienverfahren“¹³ vorgestellt. Bei diesen Projekten wird erfolgreich eine enge Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt praktiziert. Solche Projekte können als Vorbild für andere Projekte dienen.

Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe vom 17. November 2006 und das „Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“ haben nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppenmitglieder dazu geführt, dass vermehrt interdisziplinäre Arbeitskreise eingerichtet worden sind und dass vermehrt Fortbildungsveranstaltungen zum Thema „Interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt“ angeboten werden. Das Thema der **interdisziplinären Kooperation** und der **fallübergreifenden Zusammenarbeit** ist damit unabhängig von einer gesetzlichen Regelung **verstärkt in den Fokus der Praxis gerückt**. Eine gute Zusammenarbeit und Vernetzung der beteiligten Professionen werden zunehmend als wesentliche Grundlage für einen effektiven Kinderschutz begriffen.

b) Fortbildung der Familienrichterinnen und Familienrichter

Die Arbeitsgruppe hält eine **ausreichende Fort- bzw. Weiterbildung der Familienrichterinnen und Familienrichter und der Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter für wichtig, um eine zielführende Implementierung** des „Gesetzes zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“ **und den Erwerb auch von interdisziplinären Kenntnissen** beider Professionen **sicherzustellen**.

¹⁰ Abschlussbericht, S. 49 ff.

¹¹ Exemplarische Praxisprojekte zu hoch konflikthaften Trennungs- und Scheidungsprozessen: www.dji.de/bibs/Hochstrittige_Fichtner_2007.pdf.

¹² www.justiz.bayern.de unter Gerichte > Amtsgerichte > Regensburg > Service > Familienberatung.

¹³ www.berlin.de unter Politik & Verwaltung > Gerichte > Amtsgerichte > Amtsgericht Pankow/ Weißensee > Das beschleunigte Familienverfahren.

Die Arbeitsgruppe hat sich mit den Themen „Fortbildung“ und „Interdisziplinäre Zusammenarbeit“ noch einmal näher befasst und konkrete Vorschläge zu beiden Themen erarbeitet. Die Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe hierzu sind im vorliegenden Abschlussbericht unter Punkt B. III. ausführlich dargestellt.

Anlass für eine erneute Befassung mit diesen Themen war unter anderem der Auftrag des zweiten Kindergipfels, zu prüfen, ob und gegebenenfalls welche gesetzgeberischen Maßnahmen zur Förderung einer reibungslosen Zusammenarbeit der Familiengerichte mit den Jugendämtern erforderlich sind.

II. Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt

Auftrag des zweiten Kindergipfels war es zu prüfen, ob und gegebenenfalls welche gesetzgeberischen Maßnahmen zur Förderung einer reibungslosen Zusammenarbeit der Familiengerichte mit den Jugendämtern erforderlich sind.

1. Vorschläge der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, **die Teilnahme des Jugendamts am gerichtlichen Termin verbindlicher und konkreter zu regeln**, um die Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt zu verbessern.

Hierzu schlägt die Arbeitsgruppe zum einen vor, im **SGB VIII** zu regeln, dass die Mitwirkung des Jugendamts in Verfahren vor den Familiengerichten insbesondere in Kindschafts- und Gewaltschutzsachen auch die Teilnahme einer mit der Angelegenheit vertrauten Fachkraft des Jugendamts am gerichtlichen Termin umfasst.

Zum anderen schlägt die Arbeitsgruppe vor, im **FamFG** zu regeln, dass das Gericht das Jugendamt zu den Terminen in allen Kindschaftssachen laden soll und dass diese Termine jeweils durch eine mit der Angelegenheit vertraute Fachkraft des Jugendamts wahrgenommen werden sollen.

2. Überblick über die Rechtslage nach dem SGB VIII und dem FamFG

In **§ 50 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII** in der durch das FGG-RG zum 1. September 2009 geänderten Fassung ist geregelt, dass das Jugendamt in Verfahren nach dem FamFG über Kindschaftssachen, Abstammungssachen, Adoptionssachen, Wohnungszuweisungssachen und Gewaltschutzsachen **mitzuwirken** hat. Bislang nicht geregelt ist, ob diese Mitwirkung auch eine Teilnahme am gerichtlichen Termin umfasst. Bereits jetzt wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass sich aus der Mitwirkungspflicht auch eine Anwesenheitspflicht des Jugendamts am gerichtlichen Termin ergibt. Um für Rechtsklarheit zu sorgen, sollte diese Pflicht aber auch im SGB VIII verankert werden.

Das **FamFG** enthält bereits an mehreren Stellen Regelungen zur **Anhörung und Ladung des Jugendamts** zum gerichtlichen Termin in Kindschaftssachen:

- So sieht **§ 155 Absatz 2 Satz 2 FamFG** für Kindschaftssachen, die den Aufenthalt des Kindes, das Umgangsrecht oder die Herausgabe des Kindes betreffen, sowie für Verfahren wegen Gefährdung des Kindeswohls vor, dass das Gericht das Jugendamt im frühen Termin anhört. Ergänzend bestimmt **§ 157 Absatz 1 Satz 2 FamFG** für Verfahren nach den §§ 1666 und 1666a BGB, dass das Gericht das Jugendamt zum Termin laden soll. Diese Regelungen betreffen allerdings nur den frühen Erörterungstermin in den jeweils genannten Verfahren.
- In Verfahren, die die Person des Kindes betreffen, hat das Gericht das Jugendamt gemäß **§ 162 Absatz 1 Satz 1 FamFG** anzuhören. Diese Anhörung kann allerdings auch lediglich schriftlich erfolgen.
- Nach **§ 162 Absatz 2 FamFG** ist das Jugendamt in Verfahren, die die Person des Kindes betreffen, auf seinen Antrag an dem Verfahren zu beteiligen. Verfahren, die das Vermögen des Kindes betreffen, sind nicht erfasst.
- Für Vermittlungsverfahren sieht **§ 165 Absatz 2 Satz 3 FamFG** vor, dass das Gericht in geeigneten Fällen auch das Jugendamt zu dem Termin lädt.

Eine zentrale und umfassende Soll-Regelung zur Ladung des Jugendamts in allen Terminen in Kindschaftssachen fehlt jedoch.

3. Rechtstatsächlicher Hintergrund

Ausgangspunkt der Überlegungen der Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt war, dass der mit dem Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz 2005 **in das SGB VIII eingefügte § 36a Diskussionen** über die **Kompetenzen von Familiengericht und Jugendhilfe im Verhältnis zueinander** ausgelöst hat.¹⁴

§ 36a Absatz 1 Satz 1 SGB VIII sieht vor: „Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe trägt die Kosten der Hilfe grundsätzlich nur dann, wenn sie auf der Grundlage seiner Entscheidung nach Maßgabe des Hilfeplans unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts erbracht wird; dies gilt auch in den Fällen, in denen Eltern durch das Familiengericht [...] zur Inanspruchnahme von Hilfen verpflichtet werden.“

Aus der Justiz wird auf die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter und ihre Verantwortung für die gerichtliche Entscheidung hingewiesen. Die Jugendhilfe führt dagegen an, dass die Entscheidung über eine geeignete und erforderliche Leistung nach dem SGB VIII dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und nicht dem Familiengericht obliegt. Sie verfüge über die notwendige Fachkompetenz zur Beurteilung der Geeignetheit und Erforderlichkeit einer Hilfemaßnahme und trage auch die Kosten der Hilfe.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium der Justiz Anfang 2008 eine **Abfrage bei den Landesjustizverwaltungen** durchgeführt. Dabei ging es um die Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt in Bezug auf die Finanzierung von öffentlichen Hilfemaßnahmen, deren Inanspruchnahme gerichtlich angeordnet worden ist (vgl. näher unter Punkt 4 und 5).

Im Bereich des **Jugendstrafrechts** findet eine **ähnliche Diskussion** darüber statt, wie die Zusammenarbeit zwischen – hier – den Jugendgerichten und der Jugendhilfe verbessert werden kann. Am 20. und 21. November 2008 sowie am 21. und 22. Januar 2009 hat das Bundesministerium der Justiz dazu einen Experten-Workshop mit Fachleuten und Institutionsvertretern der Jugendkriminalrechtspflege und der Jugendhilfe veranstaltet. Wegen unterschiedlicher Problemlagen im Rahmen der Jugendgerichtsbarkeit ist diese Diskussion aber weitgehend nicht übertragbar auf Fragen der Kooperation von Jugendhilfe und Familiengericht.

¹⁴ Vgl. Meysen, Steuerungsverantwortung des Jugendamts nach § 36a SGB VIII: Anstoß zur Verhältnisklärung oder anstößig?, FamRZ 2008, 562.

4. Wesentliche Probleme in der Praxis

Die vom Bundesministerium der Justiz Anfang 2008 durchgeführte Befragung der Landesjustizverwaltungen zur Zusammenarbeit von Familiengericht und Jugendhilfe hat ergeben, dass in der Vergangenheit **nur vereinzelt Kompetenz- und Finanzierungsprobleme** zwischen Familiengericht und Jugendhilfe im Zusammenhang mit der Anordnung von Maßnahmen bekannt geworden sind. Die Frage nach einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf wurde von den Ländern unterschiedlich beantwortet.

Die Antworten der Landesjustizverwaltungen auf die Abfrage hat das Bundesministerium der Justiz in einer **Auswertung** von September 2008 zusammengefasst (vgl. **Anlage 2**). Diese hat folgendes Bild ergeben:

- a) In den meisten Ländern sind bislang **keine Fälle bekannt geworden**, in denen die gerichtliche Anordnung der Inanspruchnahme von Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe nicht umgesetzt werden konnte, weil der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die **Finanzierung** der Leistungen unter Berufung auf § 36a SGB VIII **abgelehnt** hat. Lediglich in sechs Ländern sind solche Fälle vereinzelt bekannt geworden.
- b) In den meisten Ländern sind bislang **keine Fälle bekannt geworden**, in denen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die **Finanzierung** gerichtlicher angeordneter Hilfeleistungen an die Justizkasse **delegieren** wollte. Lediglich in vier Ländern gab es einzelne solcher Fälle.
- c) In den meisten Ländern besteht aus Sicht der gerichtlichen Praxis ein Bedürfnis dafür, die Zusammenarbeit von Gericht und Jugendamt im familiengerichtlichen Verfahren durch eine **Bindung des Jugendamts an gegebene Finanzierungszusagen** besser aufeinander abzustimmen, um zu vermeiden, dass gerichtliche Entscheidungen nicht umgesetzt werden können. Die Auffassungen der Länder darüber, welche Neuregelungen sinnvoll sind, differieren.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat in einer schriftlichen Stellungnahme ebenfalls mitgeteilt, dass aus ihrer Sicht **nur äußerst selten Kompetenz- und Finanzierungsprobleme** zwischen Familiengericht und Jugendhilfe im Zusammenhang mit der Anordnung der Inanspruchnahme von Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe aufgetreten sind. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird vor diesem Hintergrund verneint. Der

Blick solle vielmehr darauf gerichtet werden, die Zusammenarbeit vor Ort weiter zu verbessern, um unterschiedliche Bewertungen bezüglich der im Einzelfall zu treffenden Maßnahmen durch Gerichte und Jugendämter zu verhindern.

Auch nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppenmitglieder wird die Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt zwar teilweise durch Informationsdefizite und Rollenunsicherheiten im Umgang mit dem Thema „Kindeswohlgefährdung“ erschwert;¹⁵ **Kompetenz- und Finanzierungsstreitigkeiten** treten aber **nur vereinzelt** auf. Gegebene Zusagen des Jugendamts sind in der Vergangenheit nur in seltenen Fällen nicht eingehalten worden. Ein fachlicher Dissens im Vorfeld der gerichtlichen Entscheidung ist nicht grundsätzlich als Defizit anzusehen, sondern muss durch die Suche nach einer gemeinsam getragenen Lösung im Spannungsfeld zwischen Kinderschutz und Elternrechten aufgelöst werden.

5. Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe

In der Arbeitsgruppe wurden die von den Ländern vorgeschlagenen **gesetzlichen Regelungsmöglichkeiten erörtert**. Die Arbeitsgruppe ist dabei zu folgenden Ergebnissen gelangt:

- Die Einfügung einer **Anordnungskompetenz des Gerichts gegenüber dem Jugendamt** in das materielle Recht wird von der Arbeitsgruppe **abgelehnt**. Auch die Überlegung der Einfügung einer **Feststellungskompetenz des Gerichts** in das Verfahrensrecht wurde **verworfen**. Eine solche Feststellungskompetenz hätte bedeutet, dass das Gericht bei fehlender Äußerung des Jugendamts oder bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Gericht und Jugendamt die Leistungspflicht des Jugendamts (das „Ob“) feststellen kann, während die Auswahl der konkreten Hilfe (das „Wie“) beim Jugendamt verbleibt. Sowohl eine Anordnungskompetenz als auch eine Feststellungskompetenz würden nach Auffassung der Arbeitsgruppe zu einer Art „Hierarchie“ zwischen Familiengericht und Jugendamt führen und **laufen der Idee einer Verantwortungsgemeinschaft zwischen Jugendamt und Familiengericht zuwider**.
- Gibt der im Termin anwesende Mitarbeiter des Jugendamts die Zusage für eine bestimmte öffentliche Hilfe, kann es im weiteren Verfahren dazu kommen, dass das Jugendamt - aus fachlichen oder finanziellen Gründen - diese Maßnahme ablehnt. Dem könnte durch eine **Bindung des Jugendamts an gegebene Zusagen** begegnet werden. Eine solche

¹⁵ Dies wird durch empirische, wenngleich nicht repräsentative Studien bestätigt, z. B. Münder, Johannes; Mutke, Barbara; Schone, Reinhold, Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Professionelles Handeln in Kindeswohlverfahren, Münster, 2000.

Bindung des Jugendamts an seine im gerichtlichen Verfahren gegebene Zusage hält die Arbeitsgruppe allerdings **nicht** für **zweckmäßig**. Denn eine Bindungswirkung von Zusagen würde voraussichtlich dazu führen, dass der im Termin anwesende Vertreter des Jugendamts in Konfliktfällen keine Zusagen mehr abgibt. Eine Bindungswirkung würde daher gerade in den Konfliktfällen keine Lösung bieten und in den unproblematischen Fällen keine Vorteile bringen. Hinzu kommt, dass der Hilfebedarf nicht statisch ist, sondern sich dynamisch verändert.

- Der Vorschlag, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Familiengericht und Jugendamt den **Jugendhilfeausschuss** einzubeziehen, erscheint der Arbeitsgruppe bereits deshalb **nicht geeignet**, weil der Jugendhilfeausschuss zu selten tagt, um zeitnah etwaige Konflikte zwischen Familiengericht und Jugendamt zu lösen. Insoweit ist zu bedenken, dass gerade in Verfahren über gerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls eine zeitnahe verbindliche Entscheidung im Interesse des Kindesschutzes notwendig ist.

Die Arbeitsgruppe ist stattdessen zu dem Ergebnis gelangt, dass **die Teilnahme des Jugendamts am gerichtlichen Termin verbindlicher und konkreter ausgestaltet werden** sollte, um die Zusammenarbeit zwischen Familiengericht und Jugendamt zu verbessern. Es muss grundsätzlich sichergestellt sein, dass das Jugendamt vor der gerichtlichen Anordnung in die Sachverhaltsaufklärung, die Grundlage des Entscheidungsprozesses ist, und in die Frage, welche Hilfemaßnahme von den Eltern freiwillig in Anspruch genommen oder vom Gericht angeordnet wird, eingebunden wird.

Eine verbindlichere und konkretere Gestaltung der Teilnahme des Jugendamts im Termin ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe aber nicht nur für Verfahren über gerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls wichtig, sondern **für alle Kindschaftsverfahren**. Im Termin verschafft sich das Gericht einen unmittelbaren Eindruck von den Beteiligten, hört diese und gegebenenfalls weitere Personen und Stellen an, erörtert die Sache und kann auf eine einvernehmliche Regelung hinwirken. Die Erkenntnisse und Eindrücke des Gerichts aus dem Termin sind eine wichtige Grundlage für die gerichtliche Entscheidung. Vor diesem Hintergrund ist eine Teilnahme einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters des Jugendamts am Termin besonders wichtig. Die betreffende Person kann sich direkt zu der Sache äußern und auf die Äußerungen der Beteiligten reagieren. Häufig kann auch erst im gerichtlichen Termin ein Kontakt zu der Familie hergestellt und ein unmittelbarer Eindruck von der Familie gewonnen werden.

Zu diesem Zweck sollte die **Teilnahme des Jugendamts am gerichtlichen Termin in Kindschaftssachen gesetzlich geregelt** werden. Und zwar zum einen – gerichtet an das Jugendamt – im SGB VIII und korrespondierend dazu – als Pflicht des Familiengerichts zur Ladung des Jugendamts – im FamFG. Dies dient nicht nur der Vorbeugung von Problemen im Zusammenhang mit der Finanzierung der öffentlichen Hilfen, deren Inanspruchnahme gerichtlich angeordnet wird, sondern bindet das Jugendamt in allen Kindschaftssachen verstärkt in die Sachverhaltsaufklärung, in die Erarbeitung einvernehmlicher Lösungen und in die Grundlage der Entscheidungsfindung des Gerichts ein.

Es sollte auch festgeschrieben werden, dass **der Termin von einer mit der Angelegenheit vertrauten Fachkraft des Jugendamts wahrgenommen werden soll**. Eine solche Regelung stellt sicher, dass die im Termin anwesende Person über die Angelegenheit informiert, mit der Familie vertraut und über die Belange der Familie so weit als möglich unterrichtet ist. Die Ausgestaltung als Sollvorschrift ermöglicht ein Abweichen in Ausnahmefällen.

Zwar ist davon auszugehen, dass eine solche Verpflichtung bei den Jugendämtern in geeigneter Weise umgesetzt werden muss. Nur durch die Teilnahme einer mit der Familie vertrauten Fachkraft kann aber der Sinn der Mitwirkungsvorschrift erfüllt werden.

Konkrete Regelungsvorschläge der Arbeitsgruppe nebst einer Kurzbegründung sind in der **Anlage 3** dargestellt.

III. Fortbildung und fallübergreifende interdisziplinäre Zusammenarbeit

Für einen effektiven Kinderschutz ist es neben den gesetzlichen Neuregelungen elementar wichtig, dass Familienrichterinnen und Familienrichter über ausreichende, auch interdisziplinäre, Fachkenntnisse verfügen und dass Familiengerichte und Jugendämter fallübergreifend interdisziplinär zusammenarbeiten.

1. Vorschläge der Arbeitsgruppe

- Die Arbeitsgruppe schlägt den Ländern und dem Bund vor, eine **allgemeine Fortbildungspflicht** für Richter ausdrücklich gesetzlich zu verankern („Richterinnen und Richter sind verpflichtet, sich fortzubilden.“).

- Die **interdisziplinäre Zusammenarbeit**, insbesondere zwischen Familiengericht und Jugendamt, sollte weiter **befördert** werden.
- Die Teilnahme an Fortbildungen und an interdisziplinären Arbeitskreisen sollte zum Selbstverständnis professionellen Handelns gehören und daher in **Beurteilungs- und Beförderungsrichtlinien** als Kriterium verankert werden und im Rahmen der Personalentwicklung verstärkt Berücksichtigung finden.
- Die nötigen **finanziellen und sachlichen Mittel** für Fortbildungen sollten bereitgestellt und die für Fortbildungen nötigen zeitlichen Kapazitäten bei den Richterinnen und Richtern ermöglicht werden.
- Es sollten Konzepte entwickelt werden, wie auch **diejenigen Richterinnen und Richter erreicht** werden können, **die bislang selten an Fortbildungen teilnehmen**.
- Die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung sollte nochmals eine **Anpassung von PebbSy** im Hinblick auf die Teilnahme von Richterinnen und Richtern an interdisziplinären Arbeitskreisen überprüfen.

2. Fortbildung

a) Überblick über die Rechtslage

Die **Richtergesetze** des Bundes und der Länder enthalten **keine ausdrücklich gesetzlich geregelte allgemeine Verpflichtung zur Fortbildung**.¹⁶ Eine Fortbildungspflicht für Richterinnen und Richter kann sich aus der entsprechenden Geltung der jeweiligen landesrechtlichen Laufbahnverordnung für Beamtinnen und Beamte ergeben.¹⁷

Im Regierungsentwurf eines **2. Justizmodernisierungsgesetzes**¹⁸ war die Aufnahme einer Fortbildungsverpflichtung für Richterinnen und Richter in das Deutsche Richtergesetz vorge-

¹⁶ In NRW ist allerdings die Aufnahme einer entsprechenden landesgesetzlichen Fortbildungspflicht in das Landesrichtergesetz beabsichtigt.

¹⁷ Z. B. Bayern: Artikel 2 Absatz 1 des Bayerischen Richtergesetzes in Verbindung mit § 55 Absatz 2 der Laufbahnverordnung: „Die Beamten (Richter) sind verpflichtet, an Maßnahmen der Einführungs-, Anpassungs- und Förderungsfortbildung teilzunehmen. Sie sind außerdem verpflichtet, sich selbst fortzubilden, damit sie den Änderungen der Aufgaben und der Anforderungen gewachsen sind (Anpassungsfortbildung).“ Oder Nordrhein-Westfalen: § 87 Absatz 1 Laufbahnverordnung NRW - LVO NRW in Verbindung mit § 48 Absatz 1 LVO NRW: „Die Beamten (Richter) sind verpflichtet, sich fortzubilden, damit sie über die Anforderungen (...) unterrichtet bleiben und auch steigenden Anforderungen ihres Amtes gewachsen sind.“

¹⁸ BT-Drs. 16/3038.

sehen. § 43a DRiG – neu –, der sich an Richterinnen und Richter sowohl im Bundesdienst als auch im Landesdienst wenden sollte, sollte wie folgt lauten: „Der Richter ist verpflichtet, sich fortzubilden.“ Nach Aufhebung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die Richterinnen und Richter im Landesdienst durch die Föderalismusreform¹⁹ hat der Bundestag auf die Empfehlung des Rechtsausschusses²⁰ hin dann aber letztlich **auf die Regelung verzichtet**.

Die **Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo)** hatte zuvor auf ihrer Konferenz vom 29. bis 30. Juni 2005 in Dortmund unter anderem folgende Beschlüsse gefasst:

„4.2.

a) Die Justizministerinnen und Justizminister sprechen sich für die gesetzliche Regelung einer Fortbildungspflicht in den Richtergesetzen des Bundes und der Länder aus. Die Art und Weise, in der Richterinnen und Richter dieser Verpflichtung nachkommen, bleibt freigestellt.

b) Die Justizministerinnen und Justizminister setzen sich dafür ein, dass die Fortbildung in Beurteilungs- und Beförderungsrichtlinien als Kriterium für Richter und Staatsanwälte verankert wird und im Rahmen der Personalentwicklung verstärkt Berücksichtigung findet.“²¹

Diese **Beschlüsse** sind jedoch weitgehend verhallt und **in der Praxis ohne Konsequenzen** geblieben.

b) Rechtstatsächlicher Hintergrund

Eine vom Bundesministerium der Justiz durchgeführte **Länderabfrage zu Fortbildung und interdisziplinärer Zusammenarbeit** (vgl. ausführliche Zusammenfassung der Ergebnisse in **Anlage 4**) hat zum Thema Fortbildung kurz zusammengefasst Folgendes ergeben:

- Insgesamt gesehen gibt es in den Ländern ein relativ gutes Fortbildungsangebot.

¹⁹ BGBl. I 2006, S. 2034.

²⁰ BT-Drs. 16/3640, S. 49.

²¹ www.justiz.nrw.de unter Justizministerium > Justizpolitik > Justizministerkonferenz > Beschlüsse der Justizministerkonferenzen > 2005 > 76. Konferenz vom 29. bis 30.06.2005 in Dortmund.

- Die Fortbildungsangebote werden in der Regel sehr gut angenommen und es besteht ein großes Interesse. Allerdings wird auch berichtet, dass die Gruppe der fortbildungsinteressierten Richterinnen und Richter im Wesentlichen gleichbleibend ist, während sich eine gewisse Zahl von Richterinnen und Richtern selten zu Fortbildungen anmeldet.
- Es bestehen in der Regel keine besonderen Anreize, Fortbildungen wahrzunehmen.

c) Wesentliche Probleme in der Praxis

Familienrichterinnen und Familienrichter müssen ein **breites rechtliches Spektrum** (Scheidungsrecht, im Einzelfall mit auslandsrechtlichen Fragen, Versorgungsausgleich mit rentenrechtlichen Aspekten, Unterhaltsrecht mit steuerrechtlichen und bilanzrechtlichen Aspekten, Güterrecht, Umgangsrecht und Sorgerecht mit psychologischen Aspekten, Jugendhilferecht, verfahrensrechtliche Besonderheiten im familiengerichtlichen Verfahren) beherrschen. Zusätzlich sollten sie gerade in Umgangs- und Sorgerechtsachen über **kinderpsychologische und sozialpädagogische Grundkenntnisse** sowie über Gesprächsführungskompetenzen in konflikthaften Familiensituationen verfügen. Die Kenntnisse sollten laufend auf dem neuesten Stand gehalten werden. Hierzu ist es wichtig, dass sie an fachlichen Fortbildungen und interdisziplinären Weiterbildungen teilnehmen.

Gerade bei kurzen Fortbildungsveranstaltungen bedeutet die Teilnahme für die Richterinnen und Richter häufig eine zusätzliche Belastung, weil die während dieser Zeit „liegendebliebene“ Arbeit nachfolgend aufgearbeitet werden muss. Vielen Richterinnen und Richtern ist es auch aufgrund der hohen Arbeitsbelastung nur schwer möglich, an Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen. Dennoch besteht teilweise der Eindruck, dass die **Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen nicht hinreichend gewürdigt wird**.

Über die Veranstaltung selbst hinausgehende **Anreize, an Fortbildungen teilzunehmen, bestehen in der Regel nicht**. In vielen Ländern müssen die Teilnehmer sogar ihre Reisekosten selbst tragen.

d) Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe

Um einen effektiven Kinderschutz gewährleisten zu können, ist es unabdingbar, dass die Familienrichterinnen und Familienrichter über ausreichende fachspezifische sowie elementare interdisziplinäre Kenntnisse verfügen, die in der Juristenausbildung im Allgemeinen nicht vermittelt werden.

Die Arbeitsgruppe schlägt den Ländern und dem Bund daher vor, eine **allgemeine Fortbildungspflicht für Richterinnen und Richter** ausdrücklich gesetzlich zu regeln und damit den Beschluss der JuMiKo 2005 umzusetzen. Sie wiederholt damit ihren Vorschlag aus ihrem Abschlussbericht vom 17. November 2006.²² Eine solche allgemeine Fortbildungspflicht beeinträchtigt die richterliche Unabhängigkeit nicht, da sie die Entscheidungsfindung nicht berührt und es den Richterinnen und Richtern freigestellt bleibt, wie sie sich fortbilden. Mit einer gesetzlichen Regelung einer Fortbildungspflicht würde der Bedeutung der Richterfortbildung Rechnung getragen.

Die Arbeitsgruppe hält es für erforderlich, dass die Länder die **erforderlichen Rahmenbedingungen** für eine ausreichende Fortbildung der Richterinnen und Richter schaffen. Das bedeutet insbesondere, dass die nötigen finanziellen und sachlichen Mittel für Fortbildungsveranstaltungen bereitgestellt und die für Fortbildungen nötigen zeitlichen Kapazitäten bei den Richterinnen und Richtern geschaffen werden.

Die Arbeitsgruppe schlägt darüber hinaus vor, dass die Fortbildung in **Beurteilungs- und Beförderungsrichtlinien** als Kriterium verankert wird und im Rahmen der Personalentwicklung verstärkt Berücksichtigung findet. Auf diesem Wege könnte eine bessere Würdigung der Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen erfolgen und gegebenenfalls auch solche Richterinnen und Richter erreicht werden, die bislang nicht an Fortbildungen teilnehmen (s. u.).

Zudem sollten die Länder **Konzepte entwickeln, um auch diejenigen Richterinnen und Richter zu erreichen, die bislang selten an Fortbildungen teilnehmen**. Denkbar wäre, die Teilnahme an Fortbildungen attraktiver zu gestalten. So kann beispielsweise ausdrücklich vorgesehen werden, dass die Fortbildungsbereitschaft im Rahmen der dienstlichen Beurteilung zu berücksichtigen ist. Die Teilnahme an Fortbildungen kann in ein Personalentwicklungskonzept integriert werden. Auch können die in den Ländern jeweils bestehenden Anreize für Fortbildungen (z. B. Aufnahme einer Teilnahmebescheinigung in die Personalakte, Berücksichtigung im Rahmen der dienstlichen Beurteilung, qualifizierte Referenten, Übernahme der Reisekosten) den Richterinnen und Richtern verstärkt vermittelt und damit für eine Teilnahme an Fortbildungen geworben werden.

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass Familienrichterinnen und Familienrichter im Bereich des Kindschaftsrechts – neben dem rein rechtlichen Fachwissen – auch über bestimmte interdisziplinäre Elementarkenntnisse verfügen sollten, die in der allgemeinen Juristen-

²² www.bmj.bund.de unter Themen > Zivilrecht > Familienrecht > Kindschaftsrecht > Sorge- und Umgangsrecht > Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls“, Seite 52 f.

ausbildung bislang nicht vermittelt werden. Die Länder könnten hierzu beispielsweise – für ihren Bereich oder auch länderübergreifend – ein **Curriculum** für Familienrichterinnen und Familienrichter entwickeln.

3. Interdisziplinäre Zusammenarbeit

a) Überblick über die Rechtslage

Eine **gesetzliche Regelung zur Bildung von Kooperationskreisen** gibt es **nur in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz**.

Nach § 12 des Gesetzes zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Schleswig-Holstein (Kinderschutzgesetz)²³ werden zur Kooperation in Kinder- und Jugendschutzangelegenheiten und bei Kindeswohlgefährdung in den Kreisen und kreisfreien Städten Kooperationskreise gebildet. Teilnehmer sollen auch die Gerichte, insbesondere die Familiengerichte sein. Nach § 12 Absatz 3 des Kinderschutzgesetzes stellen die Kooperationskreise die Rahmenbedingungen für eine effektive und schnelle Zusammenarbeit bei möglicher Kindeswohlgefährdung sicher. Hierzu gehört insbesondere die Gewährleistung schneller Informationen bei möglicher Kindeswohlgefährdung und eine vernetzte Kooperation zwischen den mit einer möglichen Kindeswohlgefährdung befassten Stellen.

Nach § 3 des Landesgesetzes zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit (LKindSchuG) Rheinland-Pfalz stellen die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in ihrem jeweiligen Bezirk die Bildung eines lokalen Netzwerks sicher mit dem Ziel, umfassend durch Früherkennung von Risiken für Fehlentwicklungen sowie durch rechtzeitige Förderung und Hilfe einen wirksamen Schutz von Kindern vor Vernachlässigung, Missbrauch und Misshandlung zu erreichen. Beteiligte der lokalen Netzwerke sind auch Familiengerichte.²⁴

Die am 1. April 2008 in Schleswig-Holstein in Kraft getretene Regelung hat dort dazu geführt, dass bereits in zwei Dritteln der Landkreise Arbeitskreise eingerichtet worden sind. Allerdings führt ein Überangebot von neu eingerichteten Arbeitskreisen teilweise auch dazu, dass bestehende Arbeitskreise aufgelöst werden.

²³ GVOBl. 2008, S. 270.

²⁴ GVBl 2008, 52.

b) Rechtstatsächlicher Hintergrund

Zum Thema Interdisziplinäre Zusammenarbeit hat die vom Bundesministerium der Justiz durchgeführte **Länderabfrage** zusammengefasst Folgendes ergeben:

- In fast allen Ländern findet in etlichen Gerichts- bzw. Jugendamtsbezirken eine interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Familiengericht, Jugendamt und weiteren beteiligten Professionen in verschiedensten Formen statt.
- Bei den Richterinnen und Richtern besteht vielfach ein großes Interesse an einer interdisziplinären Zusammenarbeit. Diese wird als sehr positiv und gewinnbringend angesehen, häufig mit hohem Engagement betrieben und als sehr hilfreich für die Arbeit bewertet. Allerdings wird auch berichtet, dass es nicht immer leicht sei, Richterinnen und Richter zur Mitarbeit in den Arbeitskreisen zu motivieren.
- Es bestehen in der Regel keine besonderen Anreize, an interdisziplinären Arbeitskreisen teilzunehmen.

Die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung hat in ihrer Sitzung vom 6. bis 8. März 2008 beschlossen: „Eine **Anpassung des Personalbedarfsberechnungssystems (Pebb§y)** im Hinblick auf die Teilnahme von Jugendrichtern bzw. Staatsanwälten an interdisziplinären Arbeitskreisen zu Fragen der elterlichen Sorge ist derzeit nicht veranlasst. Die Länderarbeitsgruppen werden gebeten, die Basiszahlen im Hinblick auf die zunehmende Belastung der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis durch Mitarbeit in Arbeitsgruppen bzw. Projekten im Auge zu behalten.“

Zur Begründung führt die Kommission aus, dass die Mitarbeit in interdisziplinären Arbeitsgruppen ebenso wie die Teilnahme an nicht der Fortbildung dienenden Tagungen bei der Erhebung zu Pebb§y I erfasst worden sei. Ferner handele es sich regelmäßig um vorübergehende Zusatzbelastungen, deren konkrete Abbildung in einem vorrangig der mittel- bis langfristigen Personalplanung dienenden System nicht uneingeschränkt erforderlich scheine. Auch stelle die Mitarbeit an entsprechenden Arbeitsgruppen bzw. Projekten zumindest teilweise einen freiwilligen überobligatorischen Einsatz der teilnehmenden Beschäftigten zur eigenen Personalentwicklung dar, weil regelmäßig eine positive Würdigung im Beurteilungswesen zu erwarten sei; der Personalbedarfsplanung sei jedoch der durchschnittliche Einsatz zur Aufgabenerfüllung zugrunde zu legen.

c) Wesentliche Probleme in der Praxis

Die **Familienrichterinnen und Familienrichter** einerseits und die Fachkräfte der **Jugendämter** andererseits haben häufig **nur unvollkommene Kenntnisse über die konkreten Aufgaben, die Organisation, die Strukturen und die Arbeitsabläufe des jeweils anderen**. Das kann zu Missverständnissen und Kommunikationsproblemen sowie zu einem mangelnden Verständnis für auftretende Probleme in der täglichen Arbeit führen, was Reibungsverluste und eine zeitliche Verzögerung des Verfahrens bedeuten kann. Eine fallübergreifende Zusammenarbeit zwischen Gericht und Jugendamt kann solche Defizite beseitigen.

Auch die Teilnahme an interdisziplinären Arbeitskreisen bedeutet für die Richterinnen und Richter eine zusätzliche Belastung, weil die während dieser Zeit „liegendebliebene“ Arbeit nachfolgend aufgearbeitet werden muss. Vielen Richterinnen und Richtern ist es auch aufgrund der hohen Arbeitbelastung nur schwer möglich, an interdisziplinären Arbeitskreisen teilzunehmen. Dennoch findet eine **Würdigung der Teilnahme an interdisziplinären Arbeitskreisen kaum statt**.

Über den jeweiligen interdisziplinären Arbeitskreis selbst hinausgehende **Anreize**, an einem interdisziplinären Arbeitskreis teilzunehmen, **bestehen in der Regel nicht**.

Bei einigen Richterinnen und Richtern bestehen – unbegründete – Vorbehalte gegenüber einer interdisziplinären Zusammenarbeit, weil eine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit befürchtet wird.

d) Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe

Interdisziplinäre, fallübergreifend arbeitende Arbeitskreise können dazu beitragen, das Verfahren bei Kindeswohlgefährdung im Interesse des Kindes zu optimieren. Zwar liegen hierzu derzeit keine bestätigenden empirischen Befunde vor, es ist jedoch naheliegend, dass ein **besseres Verständnis** der Familienrichterinnen und Familienrichter für sozialpädagogische Sicht- und Vorgehensweisen sowie umgekehrt ein besseres Verständnis der Jugendhilfefachkräfte für die rechtlichen Bestimmungen und Sichtweisen zu einem **reibungsloseren Verfahrensablauf** beitragen. Runde Tische beugen ungünstigen Entwicklungen im Verhältnis zwischen Jugendamt und Gericht vor. Gerade in Verfahren wegen Kindeswohlgefährdung muss ein widersprüchliches Verhalten von Gericht und Jugendamt vermieden werden.

Aus diesem Grunde sollten interdisziplinäre Arbeitskreise in den Ländern **befördert und unterstützt** werden. Bestehende Projekte sollten weiter gefördert und neue Projekte angestoßen werden. Auch kann es hilfreich sein, wenn die Länder Handreichungen zur interdisziplinären Zusammenarbeit herausgeben.²⁵

Die positive Bewertung von denjenigen Richterinnen und Richtern, die an interdisziplinären Arbeitskreisen teilnehmen, sollte denjenigen Richterinnen und Richtern vermittelt werden, die einer interdisziplinären Zusammenarbeit bislang desinteressiert oder ablehnend gegenüberstehen. Insbesondere sollte herausgestellt werden, dass Gegenstand der Arbeitskreise nicht konkrete Verfahren sind (was gegebenenfalls die richterliche Neutralität in Frage stellen könnte), sondern das Ziel ist, die Zusammenarbeit fallübergreifend allgemein und strukturell zu fördern.

Eine allgemeine Verpflichtung zur Teilnahme an interdisziplinären Arbeitskreisen hält die Arbeitsgruppe hingegen nicht für sinnvoll. Sie geht davon aus, dass diejenigen Richterinnen und Richter, die einer interdisziplinären Zusammenarbeit bislang eher ablehnend gegenüberstehen, durch eine landesgesetzliche Verpflichtung nicht zu einer Teilnahme motiviert werden würden.

Stattdessen schlägt die Arbeitsgruppe vor, dass auch die Teilnahme an interdisziplinären Arbeitskreisen in **Beurteilungs- und Beförderungsrichtlinien** als Kriterium verankert wird und im Rahmen der Personalentwicklung verstärkt Berücksichtigung findet. Auf diesem Wege könnte eine bessere Würdigung der Teilnahme an interdisziplinären Arbeitskreisen erfolgen und es könnten gegebenenfalls auch solche Richterinnen und Richter erreicht werden, die bislang nicht an solchen Arbeitskreisen teilnehmen.

Die Arbeitsgruppe plädiert außerdem dafür, dass die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung nochmals überprüft, ob im Hinblick auf die Teilnahme von Richterinnen und Richtern an interdisziplinären Arbeitskreisen eine **Anpassung des Personalbedarfsberechnungssystems (Pebb§y)** veranlasst ist. Bei der Teilnahme an interdisziplinären Arbeitskreisen handelt es sich nicht nur um vorübergehende, sondern um dauerhafte Zusatzbelastungen. Auch stellt die Teilnahme nicht nur einen freiwilligen überobligatorischen Einsatz zur eigenen Personalentwicklung dar, sondern dient der Erfüllung der richterlichen Aufgaben.

²⁵ So beispielsweise schon in Baden-Württemberg geschehen: „Interdisziplinäre Zusammenarbeit im Kinderschutz: Aufgaben der beteiligten Institutionen, Empfehlungen für örtliche Netzwerke“.

IV. Gefährdung des Wohls des ungeborenen Kindes

§ 1666 BGB findet seinem Wortlaut nach nur auf das bereits geborene Kind Anwendung. Zu einer vermeidbaren nachhaltigen Schädigung kann es aber auch bereits vor der Geburt kommen – etwa durch Alkohol- oder Drogenmissbrauch der Mutter in der Schwangerschaft – oder eine Gefährdung des Kindes nach der Geburt kann schon während der Schwangerschaft absehbar sein. Eine solche vorgeburtliche Gefährdungslage wirft Probleme im Hinblick auf die Handlungsmöglichkeiten des Jugendamts (öffentliche Hilfen) und des Familiengerichts (gerichtliche Maßnahmen) auf.

1. Vorschläge der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, **keine gesetzliche Regelung zur Anwendung des § 1666 BGB auf das ungeborene Kind** zu treffen, sondern Fälle der Gefährdung des Wohls des ungeborenen Kindes mit den bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zu lösen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Gesetzgeber, in den **Hilfekatalog des SGB VIII** ein Hilfeangebot aufzunehmen, das sich ausdrücklich an schwangere Frauen und werdende Eltern richtet und das **Beratung und Hilfe in der Schwangerschaft** zum Gegenstand hat.

2. Öffentliche Hilfen

a) Überblick über die Rechtslage

In dem Katalog der öffentlichen Hilfen des SGB VIII gibt es so gut wie **keine Hilfeangebote, die sich ausdrücklich an schwangere Frauen oder werdende Eltern richten und die Beratung und Hilfe in der Schwangerschaft in Fragen der Erziehung zum Gegenstand haben.**

Dennoch hat das SGB VIII dem Grunde nach auch die vorgeburtliche Situation im Blick. Denn an mehreren Stellen reicht das **Leistungsspektrum des SGB VIII** bereits jetzt bis in die Zeit vor der Geburt hinein: Dazu zählt insbesondere § 16 SGB VIII (Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie). Einen spezifischen Leistungstatbestand für die Zeit vor und nach der Geburt stellt § 19 Absatz 1 Satz 3 SGB VIII (Gemeinsame Wohnformen für Mütter/ Väter und Kinder) dar. Zu erwähnen sind auch die Beratung und Unterstützung bei der Vaterschaftsfeststellung und Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen nach § 52a SGB VIII.

Daneben richtet sich auch das Gesetz zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten (**Schwangerschaftskonfliktgesetz**) an werdende Mütter und Väter. In § 2 Absatz 1 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes ist geregelt, dass jede Frau und jeder Mann das Recht hat, sich zum Zwecke der gesundheitlichen Vorsorge in allen eine Schwangerschaft unmittelbar oder mittelbar berührenden Fragen von einer hierfür vorgesehenen Beratungsstelle informieren und beraten zu lassen. Allerdings ist diese Vorschrift in der Praxis kaum bekannt. Das Schwangerschaftskonfliktgesetz wird allgemein nur mit einer Beratung im Schwangerschaftskonflikt, im Zusammenhang mit der Frage eines Schwangerschaftsabbruchs, in Verbindung gebracht.

Daneben enthalten die Landesgesetze für den öffentlichen Gesundheitsdienst Regelungen zu Aufgaben der Gesundheitsämter zur gesundheitlichen Aufklärung für werdende Eltern. Die konkrete Ausgestaltung weist eine unterschiedliche Ausdifferenzierung und Verbindlichkeit auf.

b) Rechtstatsächlicher Hintergrund

Bestehen gewichtige Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Kindeswohls, greift der Schutzauftrag des Jugendamts nach § 8a SGB VIII. Zu einer **Gefährdung** kann es aber auch schon **vor der Geburt des Kindes** kommen oder eine Gefährdung nach der Geburt kann schon während der Schwangerschaft absehbar sein. Das Leistungsspektrum des SGB VIII knüpft grundsätzlich an das Eltern-Kind-Verhältnis an, setzt also die Geburt eines Kindes voraus. Soweit das Leistungsspektrum bis in die Zeit vor der Geburt zurückreicht, bestehen wegen der jeweils spezifischen Voraussetzungen der aufgeführten Leistungen nach dem SGB VIII und deren teilweise eingeschränkten Anwendungsbereichs allerdings Hilfelücken. Insbesondere gibt es keine zentrale Norm, in welcher Beratung und Hilfe in der Schwangerschaft durch Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe geregelt sind.

c) Wesentliche Probleme in der Praxis

In der Praxis bestehen bei den Jugendämtern teilweise Unsicherheiten, wie in Fällen einer vorgeburtlichen Gefährdungslage verfahren werden soll und **welche Hilfemaßnahmen den werdenden Eltern angeboten werden können**. Die Möglichkeit einer Beratung nach § 2 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes wird in der Regel nicht in Anspruch genommen. Werden öffentliche Hilfen nicht frühzeitig angeboten, verfestigt und verschärft sich die Problematik häufig noch.

d) Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe

Für einen effektiven Kinderschutz ist es wichtig, Risiken für Kinder möglichst frühzeitig zu erkennen und die **Erziehungskompetenz ihrer Eltern rechtzeitig zu verbessern** sowie vermeidbare Schädigungen ungeborener Kinder möglichst zu verhindern. Gerade der Zeitraum der Schwangerschaft und die ersten Monate nach der Geburt sind Phasen, in denen sich die Anforderungen an die (künftigen) Eltern wesentlich ändern. Die **bestehenden Hilfeangebote sind insoweit nicht ausreichend**.

Die Arbeitsgruppe schlägt dem Gesetzgeber daher vor, in den Hilfskatalog des SGB VIII ein **Hilfeangebot, das sich ausdrücklich an schwangere Frauen und werdende Eltern richtet und das Beratung und Hilfe in der Schwangerschaft zum Gegenstand hat**, aufzunehmen. Darüber hinaus sollten korrespondierende Regelungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) geprüft werden und der Bedarf für ergänzende landesgesetzliche Regelungen für den öffentlichen Gesundheitsdienst überprüft werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch der 13. Kinder- und Jugendbericht²⁶ eine bessere Vernetzung der vorhandenen Angebote und Strukturen von Jugendhilfe, Sozialhilfe und Gesundheitswesen empfiehlt.

3. Anwendung des § 1666 BGB auf das ungeborene Kind?

a) Überblick über die Rechtslage

In Konstellationen, in denen sich werdende Eltern schon während einer Schwangerschaft in Bezug auf das ungeborene Kind gefährdend verhalten, sind die **rechtlichen Möglichkeiten** einer familiengerichtlichen Einflussnahme **umstritten**:

Der **Wortlaut** des § 1666 BGB („des Kindes“) spricht **gegen** eine Zulässigkeit von Maßnahmen nach § 1666 BGB. Zudem entsteht die elterliche Sorge erst mit Geburt des Kindes, so dass Eingriffe in die elterliche Sorge auch erst ab diesem Zeitpunkt möglich sein können.²⁷

Teilweise wird aber vertreten, dass eine „**Vorratsentscheidung**“, durch welche die elterliche Sorge im Zeitpunkt der Geburt entzogen wird, zulässig ist, wenn sich aus Vorfällen in der

²⁶ BT-Drs. 16/12860.

²⁷ Vennemann, FamRZ 1987, 1069.

Vergangenheit (etwa einem Verhalten der Mutter gegenüber anderen Kindern) eine (zukünftige) Gefährdung des Kindes ergibt.²⁸ Danach würde es erst recht zulässig sein, vor Geburt lediglich einen Erörterungstermin nach § 50f FGG durchzuführen, in welchem beispielsweise ein unmittelbar nach Geburt drohender Sorgerechtsentzug thematisiert wird, was die Mutter möglicherweise dazu motiviert, sich noch vor der Geburt auf Hilfemaßnahmen einzulassen.²⁹

Für eine Anwendung des § 1666 BGB auf das ungeborene Kind spricht, dass dieses verfassungsrechtlichen Schutz nach Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes genießt.³⁰ Das Bürgerliche Recht enthält auch bereits Rechtspositionen des ungeborenen Kindes (so etwa § 1923 Absatz 2 BGB, § 1912 Absatz 1 BGB, § 844 Absatz 2 Satz 2 BGB). Auch ergebe sich die Anwendung von § 1666 BGB auf das ungeborene Kind mittelbar aus § 1912 Absatz 2 BGB.³¹

Außerhalb von § 1666 BGB gibt es mehrere gesetzliche Regelungen, die zum Schutz des ungeborenen Kindes herangezogen werden können, deren Anwendung im Einzelfall aber problematisch sein kann:

- Der **Schutzauftrag des Jugendamts** nach § 8a SGB VIII bezieht sich seinem eindeutigen Wortlaut nach nur auf gefährdete Kinder und Jugendliche, nicht aber auf das ungeborene Kind („Werden dem Jugendamt gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen bekannt, [...]“).
- Nach § 1774 Satz 2 BGB kann schon vor der Geburt des Kindes ein **Vormund** bestellt werden, wenn anzunehmen ist, dass ein Kind mit seiner Geburt eines Vormunds bedarf. Die Bestellung wird allerdings erst mit der Geburt des Kindes wirksam.
- § 1912 BGB sieht die Möglichkeit der Bestellung eines **Pflegers für die Leibesfrucht** vor. Diese Vorschrift dient allerdings nur der Wahrung der künftigen Rechte der Leibesfrucht. Problematisch ist, dass eine für die Leibesfrucht bestellte Pflegerin / ein für die Leibesfrucht bestellter Pfleger in der Praxis kaum konkrete Einwirkungsmöglichkeiten auf die Schwangere hat.
- Ist die Schwangere auf Grund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung nicht in der Lage, ihre Angelegenheiten ganz oder

²⁸ DIJuF-Gutachten, JAmt 2002, 248.

²⁹ DIJuF-Gutachten, JAmt 2008, 248, 250.

³⁰ BVerfG, NJW 1975, 573.

³¹ AG Celle, NJW 1987, 2307 = FamRZ 1987, 738; MünchKomm/Olzen, 5. Auflage, 2008, § 1666, Rn. 42; Staudinger/Coester, 2004, § 1666, Rn. 14 ff.; Geiger, FamRZ 1987, 1177.

teilweise zu besorgen, so bestellt das Vormundschaftsgericht nach § 1896 BGB eine **Betreuerin/** einen **Betreuer** für sie. Die Betreuung soll allerdings dem Wohl und den Interessen der Betreuten dienen. Eine Betreuerin/ ein Betreuer hat zudem nur begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten auf die Betreute und ist keine Aufsichtsperson.

- Besteht die Gefahr, dass sich eine schwangere Betreute aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung selbst tötet oder erheblichen gesundheitlichen Schaden zufügt, kann die Betreuerin / der Betreuer unter den Voraussetzungen des § 1906 BGB eine **geschlossene Unterbringung** veranlassen.
- Ist die Schwangere psychisch krank und gefährdet sie infolge ihrer Krankheit ihr Leben, ihre Gesundheit oder Rechtsgüter anderer, kann sie nach den Landesgesetzen über die Unterbringung psychisch kranker Menschen in einem geeigneten Krankenhaus geschlossen untergebracht werden, wenn die Gefahr nicht anders abgewendet werden kann.
- Geht eine Gefährdung des ungeborenen Kindes von einem Dritten, beispielsweise dem Ehemann oder Lebensgefährten der Schwangeren durch körperliche Gewalt gegen die Schwangere aus, können Maßnahmen nach den §§ 1 und 2 des **Gewaltschutzgesetzes** getroffen werden, insbesondere die Wohnung der Schwangeren zur alleinigen Nutzung überlassen werden und dem Ehemann oder Lebensgefährten untersagt werden, die Wohnung zu betreten.

b) Rechtstatsächlicher Hintergrund

Bei einer Gefährdung des Kindeswohls hat das Familiengericht Maßnahmen nach § 1666 BGB zu treffen. Zu einer Gefährdung kann es auch bereits vor der Geburt des Kindes kommen. Hierbei handelt es sich vielfach um suchtmittelabhängige und/ oder psychisch erkrankte Frauen. Hierbei sind **zwei Fallkonstellationen** zu unterscheiden:

Zum einen kann bereits **während der Schwangerschaft eine Gefährdung des Kindes nach der Geburt erkennbar** sein. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn der schwangeren Mutter bereits das Sorgerecht für ein oder mehrere Kinder entzogen worden ist und abzusehen ist, dass sich auch in Bezug auf das noch nicht geborene Kind eine Gefährdungslage ergeben wird.

Möglich sind zum anderen aber auch Fälle, in denen eine **Gefährdung des ungeborenen Kindes während der Schwangerschaft besteht**. Das wird hauptsächlich dann der Fall sein, wenn das ungeborene Kind durch ein Verhalten der Schwangeren oder durch das Verhalten eines Dritten während der Schwangerschaft gefährdet wird. So tritt jährlich bei etwa 2.000 Geburten eine vorgeburtlich entstandene Schädigung des Kindes durch von der schwangeren Mutter aufgenommenen Alkohol auf (Alkoholembryopathie).³²

c) Wesentliche Probleme in der Praxis

In der Praxis bestehen bei den Gerichten in Fällen einer vorgeburtlichen Gefährdung **teilweise Unsicherheiten**, wie in solchen Fällen verfahren werden soll und welche gerichtlichen Maßnahmen möglich und zulässig sind. Die Praxis behilft sich teilweise entweder damit, eine Vorratsentscheidung nach § 1666 BGB zu treffen, oder aber, insbesondere in Fällen einer psychischen Erkrankung der Schwangeren, diese in ein Krankenhaus einzuweisen. In einigen Fällen haben Familiengerichte ein Tätigwerden aus rechtlichen Gründen abgelehnt.

d) Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe

Eine **gesetzliche Änderung** dahingehend, dass § 1666 BGB auch auf das ungeborene Kind Anwendung findet, hält die Arbeitsgruppe unter Berücksichtigung aller Umstände im Ergebnis **nicht für zielführend**.

Würde man den Anwendungsbereich des § 1666 BGB auf das ungeborene Kind ausdehnen, würde dies **mehrere Probleme** aufwerfen:

- Es würde sich die Frage stellen, welche Verhaltensweisen das Familiengericht der Mutter auferlegen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das ungeborene Kind immer einem gewissen Risiko im Hinblick auf das Verhalten seiner Mutter unterliegt. Der Mutter muss ein **Ermessensspielraum in der eigenen Lebensführung** verbleiben. Es geht bei § 1666 BGB darum, Gefährdungen für die Entwicklung des Kindes abzuwenden, nicht aber darum, dem ungeborenen Kind über § 1666 BGB eine optimale Schwangerschaft zu ermöglichen. An die Mutter gerichtete gerichtliche Anordnungen, ein gefährdendes Verhalten zu unterlassen, wären ohnehin nur schwer durchsetzbar.

³² Löser, Hermann, Alkohol und Schwangerschaft – Alkoholeffekte bei Embryonen, Kindern und Jugendlichen, in: Singer, Manfred & Teyssen, Stephan (Hrsg.), Alkohol und Alkoholfolgekrankheiten, Berlin, 2005, Seite 442-456.

- Intensivere staatliche Schutzmaßnahmen (etwa die Einweisung der Mutter in eine Entzugsklinik) würden mit den **Grundrechten der Mutter** kollidieren.
- Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des § 1666 BGB würde in ein **Spannungsverhältnis zu den strafrechtlichen Regelungen über den Schwangerschaftsabbruch** (§§ 218 ff. des Strafgesetzbuchs) treten.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher im Ergebnis, **keine gesetzliche Regelung zur Anwendung des § 1666 BGB auf das ungeborene Kind** zu treffen, sondern hält es für erfolgversprechender, **auf ausgeweitete Hilfeangebote der Jugendhilfe und Gesundheitsfürsorge zu setzen**. Sofern in das SGB VIII ein Hilfeangebot, das sich ausdrücklich an schwangere Frauen und werdende Eltern richtet, aufgenommen wird, ist darüber hinaus zu erwarten, dass mehrere Fälle einer möglichen vorgeburtlichen Gefährdung bereits im Vorfeld durch das Hilfeangebot aufgefangen werden können.

V. Qualitätssicherung in der Vormundschaft und Pflegschaft

Wird den Eltern nach § 1666 BGB das Sorgerecht ganz oder teilweise entzogen, überträgt das Familiengericht das Sorgerecht auf einen Vormund oder Pfleger. Die Praxis zeigt allerdings, dass es auch im Rahmen einer Vormundschaft oder Pflegschaft im Einzelfall zu einer Kindeswohlgefährdung kommen kann.

1. Vorschläge der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe empfiehlt der Bundesregierung, in der kommenden Legislaturperiode den Reformbedarf im Vormundschafts- und Pflegschaftsrecht im Lichte der von der Unterarbeitsgruppe aufgestellten Eckpunkte (vgl. **Anlage 5**) zu prüfen. Die Prüfung soll insbesondere auch berücksichtigen, welche Änderungen im Interesse des Kindesschutzes erforderlich sind.

2. Überblick über die Rechtslage

Nach § 1773 BGB erhält ein Minderjähriger 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. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn den Eltern das Sorgerecht ganz entzogen worden ist.

Nach § 1909 Absatz 1 Satz 1 BGB erhält derjenige, der unter elterlicher Sorge oder unter Vormundschaft steht, für solche Angelegenheiten, an deren Besorgung die Eltern oder der Vormund verhindert sind, einen **Pfleger**. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn den Eltern das Sorgerecht teilweise entzogen worden ist. Auf die Pflegschaft finden gemäß § 1915 Absatz 1 Satz 1 BGB die für die Vormundschaft geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung, soweit sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt.

Der Vormund hat gemäß § 1793 Absatz 1 Satz 1 und 2 BGB das Recht und die Pflicht, für die Person und das Vermögen des Mündels zu sorgen, insbesondere den Mündel zu vertreten. § 1626 Absatz 2 BGB gilt entsprechend. Danach hat der Vormund bei der Pflege und Erziehung die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen. Der Vormund bespricht mit dem Kind, soweit es nach dessen Entwicklungsstand angezeigt ist, Fragen der Sorge und strebt Einvernehmen an. Das Recht und die Pflicht des Vormunds, für die Person des Mündels zu sorgen, bestimmen sich nach den §§ 1631 bis 1633 BGB (§ 1800 BGB).

Die Vormundschaft ist vom Gericht von Amts wegen anzuordnen (§ 1774 Satz 1 BGB). In den Fällen des Sorgerechtsentzuges hat das Gericht gemäß § 1779 Absatz 1 BGB den Vormund nach Anhörung des Jugendamts auszuwählen. § 1779 Absatz 2 BGB sieht vor, dass das Gericht eine Person auswählen soll, die nach ihren persönlichen Verhältnissen und ihrer Vermögenslage sowie nach den sonstigen Umständen zur Führung der Vormundschaft geeignet ist. Bei der Auswahl unter mehreren geeigneten Personen sind vor allem die persönlichen Bindungen des Mündels, die Verwandtschaft oder Schwägerschaft mit dem Mündel sowie das religiöse Bekenntnis des Mündels zu berücksichtigen.

Ein **Verein** darf nach § 1791a Absatz 1 Satz 2 BGB grundsätzlich nur dann zum Vormund bestellt werden, wenn eine als ehrenamtlicher Einzelvormund geeignete Person nicht vorhanden ist. Auch das **Jugendamt** kann nach § 1791b Absatz 1 Satz 1 BGB nur dann zum Vormund bestellt werden, wenn eine als **ehrenamtlicher Einzelvormund** geeignete Person nicht vorhanden ist. Die Vormundschaft wird nach § 1836 Absatz 1 Satz 1 BGB **grundsätzlich unentgeltlich** geführt; dem Vormund steht lediglich Auslagenersatz zu. Nur ausnahmsweise wird sie entgeltlich geführt, zum Beispiel wenn das Gericht bei der Bestellung des Vormunds feststellt, dass der Vormund die Vormundschaft berufsmäßig führt. Dem Jugendamt oder einem Verein kann keine Vergütung bewilligt werden (§ 1836 Absatz 3 BGB).³³

³³ Wird allerdings der Mitarbeiterin / der Mitarbeiter eines Vereins in dieser Eigenschaft zur Pflegerin/ zum Pfleger bestellt, so steht dem Verein nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs für die

3. Rechtstatsächlicher Hintergrund

Entzieht das Gericht den Eltern nach § 1666 BGB das Sorgerecht ganz oder teilweise, so überträgt es das Sorgerecht in entsprechendem Umfang gleichzeitig auf eine Pflegerin/ einen Pfleger (bei teilweiser Übertragung des Sorgerechts) oder Vormund (bei vollständiger Übertragung des Sorgerechts). Das Gericht bestellt als Pfleger oder Vormund in der Regel zunächst das **Jugendamt als Amtspfleger / Amtsvormund**. Eine gesetzliche Amtsvormundschaft des Jugendamts besteht für nichteheliche Kinder, die bei Geburt keinen sorgeberechtigten Elternteil haben.

Im Jahre 2007 rief das Jugendamt in 12.752 Fällen wegen Kindeswohlgefährdung das Familiengericht an. Das Gericht entzog in 10.769 Fällen die elterliche Sorge vollständig oder zum Teil. Dabei übertrug das Gericht die Personensorge in 8.327 Fällen ganz oder teilweise auf das Jugendamt, darunter in 2.028 Fällen nur das Aufenthaltsbestimmungsrecht.

Am Jahresende 2007 war in Deutschland für insgesamt 28.422 Kinder und Jugendliche vom Gericht eine Amtspflegerin/ ein Amtspfleger und für 30.547 Kinder und Jugendliche ein Amtsvormund bestellt. Hinzu kamen 8.025 gesetzliche Amtsvormundschaften.³⁴ Zusammen mit den sonstigen Pflugschaften und Verfahrenspfugschaften gab es am Jahresende 2007 insgesamt 62.093 Pflugschaften und 56.419 bei Gericht anhängige Vormundschaften.³⁵

Auch im Rahmen einer Pflugschaft oder einer Vormundschaft kann es im Einzelfall zur gravierenden Kindeswohlgefährdung kommen. Dies belegen tragische Fälle wie der von Kevin in Bremen, der einen Amtsvormund hatte.

Amtsvormünder sind nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppenmitglieder in der Regel **für zahlreiche Kinder und Jugendliche zuständig**. In der ganz überwiegenden Mehrzahl der Jugendämter hat eine Fachkraft zwischen 60 und 120 oder mehr Kinder und Jugendliche als Amtsvormund zu vertreten. Der Amtsvormund von Kevin aus Bremen hatte sogar rund 240 Vormundschaften. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter empfiehlt hingegen eine Fallzahl von 50 Kindern und Jugendlichen pro Vormund als Obergrenze.³⁶

Tätigkeit seiner Mitarbeiterin/ seines Mitarbeiters ein Vergütungsanspruch in analoger Anwendung des § 67a Absatz 4 FGG zu (BGH, FamRZ 2007, 900 = NJW-RR 2007, 937).

³⁴ Kinder- und Jugendhilfestatistik 2007 (Pflugschaften, Vormundschaften, Beistandschaften, Pflegeerlaubnis, Sorgerecht, Sorgeerklärungen).

³⁵ Geschäftsübersichten der Amtsgerichte (GÜ2) für das Jahr 2007.

³⁶ „Dresdner Erklärung“ in: Der Amtsvormund 2000, 437; vgl. auch www.bagljae.de unter Stellungnahmen > Arbeits- und Orientierungshilfe für den Bereich der Amtsvormundschaften und -pflugschaften, S. 15.

4. Wesentliche Probleme in der Praxis

Die Entwicklung und das persönliche Wohl des Mündels stehen in der Praxis häufig nicht im Fokus der Amtsführung des Vormunds. Schwerpunkt ist nicht die Personensorge, sondern die Vermögenssorge und die rechtliche Vertretung des Kindes oder des Jugendlichen. Insbesondere dann, wenn das Kind in einer Einrichtung oder in einer Pflegefamilie untergebracht ist, ist die **Tätigkeit des Amtsvormunds eher verwaltender als fürsorgender Natur**. Ein **persönlicher Bezug** zwischen dem Vormund und dem Kind oder Jugendlichen besteht in diesen Fällen häufig nicht. Der **tatsächliche Kontakt** zum Kind oder Jugendlichen wird stattdessen von den Fachkräften des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) wahrgenommen, die auch die Entscheidungen des Vormunds vorbereiten.

Aus dieser Abhängigkeit des Amtsvormunds von den Feststellungen des ASD sowie aus der strukturellen Einbettung der Amtsvormundschaft in das Jugendamt ergibt sich zudem ein systemimmanenter Interessengegensatz, da der Vormund im Interesse seines Mündels gegenüber dem Jugendamt als (Jugendhilfe-)Leistungsbehörde Ansprüche geltend zu machen und – notfalls im Klagewege – durchzusetzen hat.

Obwohl das **gesetzliche Leitbild** vom **Vorrang der Einzelvormundschaft** ausgeht, stellt in der Praxis **die Amtsvormundschaft den Regelfall** dar. In vielen Fällen wird das Jugendamt zum Vormund bestellt und gleichzeitig darum gebeten, eine geeignete natürliche Person als Vormund vorzuschlagen. Überwiegend teilt das Jugendamt dann mit, dass ein geeigneter Einzelvormund nicht zur Verfügung steht, so dass es bei der Amtsvormundschaft des Jugendamts verbleibt. Die Zahl der zur Verfügung stehenden Einzelvormünder ist begrenzt. Einzelpersonen, die gerne eine Vormundschaft übernehmen würden, benötigen hierfür fachliche Unterstützung und Schulungen, um ihre Aufgaben angemessen und verantwortungsvoll wahrnehmen zu können. Denn zur Wahrnehmung des Amtes sind fachliche, insbesondere sozialpädagogische und rechtliche Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich, um den Problemen gerecht zu werden, die aus dem psychosozialen Hintergrund der nach Entzug der elterlichen Sorge unter Vormundschaft stehenden Kinder und Jugendlichen resultieren.

5. Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe

Die Ergebnisse der Forschung haben gezeigt und der Tod von Kevin in Bremen hat verdeutlicht, dass der Gesetzgeber beim Ziel, den Kinderschutz zu verbessern, auch die gesetzlichen Regelungen zur Pflegschaft und zur Vormundschaft in den Fokus nehmen muss.

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe sollten insbesondere folgende Eckpunkte (vgl. hierzu im Einzelnen **Anlage 6**) geprüft werden:

Inhaltliche Gestaltung der Vormundschaft / Pflegschaft nach Maßgabe der Mündelrechte:

- Konkretisierung der Personensorgepflichten des Vormunds im Gesetz
- Gesetzliche Pflicht des Vormunds zum regelmäßigen persönlichen Kontakt mit dem Mündel
- Auswahl- und Entscheidungsbeteiligung des Mündels einschließlich Beschwerderecht

Stärkung des Einzelvormunds:

- Erweiterung des gesetzlichen Vorrangs des Einzelvormunds vor der Amtsvormundschaft
- Bessere fachliche Unterstützung des ehrenamtlichen Einzelvormunds
- Gezielte Ausschöpfung der Ressourcen für die ehrenamtliche Vormundschaft
- Vergüteter Vereinsvormund als Einzelvormund

Ziele in der Amtsvormundschaft:

- Abbau überhöhter Fallzahlen in der Amtsvormundschaft; gegebenenfalls gesetzliche Fallquote
- Stärkung der fachlichen Kompetenz in der Amtsvormundschaft
- Ausschluss von Amtsinteressen bei der Interessenvertretung für den Mündel
- Abgrenzung der Amtsvormundschaft vom und Kooperation mit dem ASD
- Verbesserte Kooperation zwischen Amtsvormund und Familiengericht; effizientere Wahrnehmung der Kontrollaufgaben des Familiengerichts

VI. Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien

In Verfahren wegen Gefährdung des Kindeswohls kann es im Ergebnis zur Unterbringung des Kindes in einer Pflegefamilie kommen. Für diese Kinder ist eine stabile Familiensituation besonders wichtig. Viele Pflegekinder leben aber über längere Zeit im Hinblick auf Herkunftsfamilie und Pflegefamilie in unsicheren rechtlichen Verhältnissen.

1. Vorschläge der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe regt an, in der kommenden Legislaturperiode zu prüfen, ob ein gesetzlicher Handlungsbedarf hinsichtlich langjähriger Pflegeverhältnisse besteht.

2. Überblick über die Rechtslage

Im Vorfeld oder im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens nach § 1666 BGB kommt insbesondere die freiwillige oder vom Gericht angeordnete **Inanspruchnahme öffentlicher Hilfen** in Betracht. Darunter fällt auch die Unterbringung eines Kindes in **Vollzeitpflege** nach § 33 SGB VIII als eine bestimmte Form der Hilfe zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII). Bei der Vollzeitpflege wird das Kind in einer **Pflegefamilie** untergebracht und von ihr erzogen. Die Unterbringung in der Pflegefamilie soll dem Kind oder Jugendlichen eine zeitlich befristete Erziehungshilfe oder eine auf Dauer angelegte Lebensform bieten (§ 33 Satz 1 SGB VIII). Das **Sorgerecht verbleibt in etwa 50 Prozent der Fälle bei den Eltern der Herkunftsfamilie**, das heißt, die Unterbringung in der Pflegefamilie erfolgt mit Zustimmung der Eltern. In den übrigen Fällen wird das Sorgerecht ganz oder teilweise auf einen Vormund oder Pfleger – meist das Jugendamt – übertragen und die Unterbringung in der Pflegefamilie von diesem beantragt. Ist das Sorgerecht ganz oder teilweise auf einen Vormund oder Pfleger übertragen worden, können die Eltern nach § 1696 Absatz 1 BGB jederzeit die Rückübertragung der elterlichen Sorge beantragen. Stellen die Eltern einen solchen Antrag, hat das Familiengericht jeweils neu zu ermitteln und zu entscheiden.

Geben die Eltern das Kind für längere Zeit in Familienpflege, so kann das Familiengericht nach § 1630 Absatz 3 BGB auf Antrag der Eltern oder der Pflegeperson Angelegenheiten der elterlichen Sorge auf die Pflegeperson übertragen. Für die Übertragung auf Antrag der Pflegeperson ist die Zustimmung der Eltern erforderlich.

Verbleibt das Sorgerecht bei den Eltern der Herkunftsfamilie, so sind diese nach § 1632 Absatz 1 BGB grundsätzlich dazu berechtigt, die Herausgabe ihres Kindes von der Pflegefamilie zu verlangen, bei der sich das Kind aufhält. Lebt das Kind seit längerer Zeit in Familienpflege und wollen die Eltern das Kind von der Pflegeperson wegnehmen, kann das Familiengericht nach § 1632 Absatz 4 BGB den Verbleib eines Kindes in der Pflegefamilie anordnen, wenn und solange das Kindeswohl durch die Wegnahme gefährdet würde.

Nach **§ 37 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII** sollen die **Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie** durch Beratung und Unterstützung innerhalb eines im Hinblick auf die Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen vertretbaren Zeitraums so weit **verbessert** werden, dass sie das Kind oder den Jugendlichen wieder selbst erziehen kann. Ist eine nachhaltige Verbesserung der Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie innerhalb dieses Zeitraums nicht erreichbar, so soll nach **§ 37 Absatz 1 Satz 4 SGB VIII** mit den beteiligten Personen **eine**

andere, dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen förderliche und auf Dauer angelegte Lebensperspektive erarbeitet werden.

3. Rechtstatsächlicher Hintergrund

Im Rahmen des gemeinsamen Forschungsprojekts „Pflegekinderhilfe in Deutschland“, gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, haben das Deutsche Jugendinstitut (DJI) e.V. und das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) e.V. Erkenntnisse darüber erarbeitet, wie in der Praxis der Pflegekinderhilfe das Wohl der Kinder gefördert werden kann. Dabei sind die Bindungen und Beziehungen des Kindes an die Herkunftsfamilie und an die Pflegefamilie untersucht worden.³⁷

Das Forschungsprojekt ist unter anderem zu folgenden Ergebnissen gelangt:

- Derzeit leben etwa 50.000 Kinder in einer von der Jugendhilfestatistik erfassten Pflegefamilie. Es wird geschätzt, dass weitere 85.000 Kinder in nicht registrierten Pflegeverhältnissen leben. Dies entspricht 0,3 bzw. 0,9 Prozent aller Kinder und Jugendlichen.
- Der Jugendhilfe bekannte **Pflegekinder haben mehrheitlich in der Vorgeschichte Kindeswohlgefährdung erfahren** und stellen im Hinblick auf ihre psychische Gesundheit, den Bildungserfolg und ihre soziale Teilhabe eine besonders belastete Teilgruppe aller Kinder und Jugendlichen dar. In standardisierten Erhebungsverfahren erscheinen etwa 30 bis 50 Prozent der Pflegekinder in einem behandlungsbedürftigen Umfang psychisch auffällig.
- Die Stabilität des Pflegeverhältnisses nimmt wesentlichen Einfluss darauf, inwieweit sich Belastungen bei Pflegekindern abbauen oder eskalieren. Pflegekinder in Deutschland erleben im Schnitt etwa alle vier Jahre eine Umplatzierung. **Im internationalen Vergleich münden Pflegeverhältnisse in Deutschland selten in Adoptionen durch die Pflegefamilie. Gleichzeitig sind auch stabile Rückführungen in die Herkunftsfamilie eher selten.** Das bedeutet, dass viele Kinder über längere Zeit in der rechtlich wenig abgesicherten Unterbringungsform einer Pflegefamilie leben.

³⁷ www.dji.de unter Projekte > Pflegekinderhilfe. Das "Handbuch Pflegekinderhilfe", das zum Abschluss des Projektes erstellt wird, wird etwa Mitte 2009 erscheinen. Es stellt eine Neuauflage des DJI-Handbuchs „Beratung im Pflegekinderbereich“ von 1987 dar.

4. Wesentliche Probleme in der Praxis

Eine Vielzahl an Pflegekindern lebt über einen längeren Zeitraum in **unsicheren rechtlichen Verhältnissen**. Für Pflegekinder ist aber gerade eine stabile Situation wichtig und förderlich. Die Kontinuitätsbedürfnisse von Pflegekindern, die eine besonders verletzbare Gruppe darstellen, werden nicht ausreichend geschützt. Das Ziel des § 37 Absatz 1 Satz 2 und 4 SGB VIII, nämlich eine auf Dauer angelegte Lebensperspektive für das Kind – in der Herkunftsfamilie oder in der Pflegefamilie –, wird in der Praxis häufig nicht erreicht.

5. Überlegungen und Feststellungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hält es für problematisch, dass Pflegekinder häufig über längere Zeiträume in rechtlich unsicheren Verhältnissen leben. Entgegen der Zielsetzung des § 37 Absatz 1 Satz 2 und 4 SGB VIII haben sie meist keine auf Dauer angelegte, rechtlich abgesicherte Lebensperspektive.

Die Arbeitsgruppe regt vor diesem Hintergrund an, in der kommenden Legislaturperiode das Thema „Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien“ näher zu untersuchen. Insbesondere sollte geprüft werden, wie entsprechend dem Ziel des § 37 Absatz 1 SGB VIII eine **langfristige stabile Situation für das Kind** erreicht werden kann (Rückführung in die Herkunftsfamilie oder Adoption / stärkere rechtliche Absicherung der seit längerer Zeit bestehenden Pflegeverhältnisse).

C. Ausblick

Auch in der kommenden Legislaturperiode muss der Gesetzgeber **den Kinderschutz im Blick behalten**. Mit den gesetzlichen Änderungen, die durch das Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls erfolgt sind, ist ein wesentlicher Beitrag zu einem verbesserten Kinderschutz geleistet worden. Der Gesetzgeber darf an dieser Stelle jedoch nicht stehenbleiben. Es ist erforderlich, die im Abschlussbericht aufgezeigten Problemfelder zu bearbeiten und zu prüfen, ob und auf welchem Wege die Vorschläge und Empfehlungen der Arbeitsgruppe umzusetzen sind.