

## Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechtes: Für eine konsequente Stärkung der ehrenamtlichen Vormundschaft!

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) veröffentlichte am 23. Juni 2020 den lang erwarteten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechtes. In ihrem Positionspapier „Für ein vielfältiges Vormundschaftswesen!“ hatte die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW (LAG FW) bereits im September 2019 für eine Stärkung der Vereins- und der ehrenamtlichen Vormundschaft plädiert.

Der AWO Bezirksverband Niederrhein e.V. bezieht sich mit der hier vorliegenden Stellungnahme nur auf einen *Teilaspekt* des Referentenentwurfes, nämlich die intendierte Stärkung der ehrenamtlichen Einzelvormundschaft. Hintergrund ist die im Zuge des aus Mitteln der Aktion Mensch geförderten Modellprojektes „Vertrauenssache“ (vgl. AWO Bezirksverband Niederrhein 2019) gewonnene Expertise des Verbandes im Hinblick auf die Gewinnung, Qualifizierung, Vermittlung und Begleitung ehrenamtlicher Vormünder für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Weitergehende, auch die Vereinsvormundschaften betreffende Positionierungen werden voraussichtlich in eine gemeinsame Stellungnahme der Freien Wohlfahrtsverbände einfließen.

### **Festlegung und Begründung des Vorrangs der ehrenamtlichen Vormundschaft**

Der § 1779 Absatz 2 BGB-E des nunmehr vorliegenden Referentenentwurfes legt fest, dass eine natürliche Person, die geeignet und bereit ist, die Vormundschaft ehrenamtlich zu führen, gegenüber Vereins-, Amts- und Berufsvormündern Vorrang hat. Das BMJV begründet die Vorzugswürdigkeit des nicht berufsmäßig tätigen Vormundes damit, dass er „gegenüber einem beruflichen

Vormund mehr Zeit, Engagement und persönliche Zuwendung für den Mündel aufbringen kann. Aufgrund seiner Motivationslage ist von einem solchen Vormund am ehesten eine familiär geprägte persönliche Beziehung zum Mündel zu erwarten.“ (BMJV 2020, S. 225) Einen weiteren möglichen Vorteil des ehrenamtlichen Vormundes sieht das BMJV darin, dass „er seinen Mündel über die Schwelle der Volljährigkeit hinaus auch nach dem Ende der Vormundschaft weiter begleitet.“ (ebd. S.226)

Der AWO Bezirksverband Niederrhein e.V. begrüßt den vom Gesetzgeber intendierten Vorrang der ehrenamtlichen Vormundschaft, denn im Rahmen der Evaluation seines Projektes Vertrauenssache konnte das stabilisierende sowie entwicklungs- und integrationsfördernde Potenzial der ehrenamtlichen Vormundschaft eindrucksvoll belegt werden: „Unter den Bezugspersonen in Deutschland spielen die ehrenamtlichen Vormünder für ihre Mündel eine große, oftmals sogar vorrangige Rolle. Ehrenamtliche Vormünder investieren in aller Regel ein Vielfaches an Zeit in ihre Mündel, als dies einem beruflichen Vormund möglich wäre und begleiten ihn über die Volljährigkeit hinaus. Die Mündel wissen den persönlichen Einsatz ihres Vormundes zu schätzen, sind dankbar, dass der Vormund quasi ständig für sie erreichbar ist und fühlen sich durch ihn bestärkt und in vielen Angelegenheiten konkret unterstützt. Analog dazu berichten die ehrenamtlichen Vormünder, dass sie die Beziehung zu ihrem Mündel als bereichernd und beglückend empfinden.“ (AWO Bezirksverband Niederrhein 2019, S. 71).

### **Beabsichtigte gesetzliche Maßnahmen zur Stärkung der ehrenamtlichen Vormundschaft**

In seinem Entwurf gesteht das BMJV ein, dass die ehrenamtliche Vormundschaft in der Praxis (ebenso wie die berufliche Ein-

zelvormundschaft und die Vereinsvormundschaft) im Verhältnis zur Amtsvormundschaft nur eine deutlich untergeordnete Rolle spielt (BMJV 2020, S. 147): Etwa 80% aller Mündel in Deutschland haben einen Amtsvormund. Eine bundesweite Online-Erhebung im Herbst 2018 bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (umF) ergab, dass nur 1,8% der Mündel einen ehrenamtlichen Einzelvormund (ohne verwandtschaftliche Beziehungen) hatten. (Deutscher Bundestag 2020, S. 47).

Ursachen für die bislang marginale Rolle der ehrenamtlichen Vormundschaft sieht das BMJV u.a. darin, dass Jugendämter häufig keine Strukturen aufgebaut haben, um Einzelvormünder anzuwerben, auszubilden und zu begleiten. Familiengerichte halten in der Praxis die Auswahl des Vormunds für eine Angelegenheit des Jugendamtes und folgen dessen Empfehlung ungeprüft oder bestellen sogar das Jugendamt als Vormund, ohne eine Empfehlung abzuwarten (ebd. 226). Um diesen Automatismus zu durchbrechen, führt der Referentenentwurf verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der ehrenamtlichen Vormundschaft ein:

1. *Explizite Vorrangstellung der ehrenamtlichen Vormundschaft:* Während der Vorrang der ehrenamtlichen Vormundschaft aus den § 56 Absatz 4 SGB VIII in Kombination mit dem § 1887 BGB bislang implizit ableitbar war, wird dieser Vorrang nun in § 1779 Absatz 2 BGB-E explizit festgehalten und durch die Aussage unterstrichen, dass von einer Eignung des ehrenamtlichen Vormundes auch dann auszugehen ist, wenn ein zusätzlicher Pfleger nach § 1776 bestellt wird.
2. *Begründungspflicht des Jugendamtes:* Das Jugendamt soll nach wie vor dem Familiengericht Personen vorschlagen, die sich zur Bestellung als Vormund eignen. Neu ist, dass der § 53 Absatz 2 SGB VIII-E eine Begründungspflicht festlegt: Das Jugendamt hat im Zuge seines Vorschlages darzulegen, welche Maßnahmen es zur Ermittlung des für den Mündel am besten geeigneten Vormunds unternommen hat und, sofern es keinen ehrenamtlichen Einzelvormund vorschlägt, dass ein solcher nicht gefunden werden konnte.

3. *Mitteilungspflicht des Jugendamtes:* Ebenso hat das Jugendamt wie bisher einmal jährlich zu prüfen, ob im Interesse des Kindes oder des Jugendlichen seine Entlassung als Vormund und die Bestellung einer natürlichen Person, die die Vormundschaft ehrenamtlich führt, angezeigt ist und dies dem Familiengericht mitzuteilen. Neu ist, dass nach § 57 Absatz 5 SGB VIII-E das Jugendamt diese Mitteilungspflicht auch hat, wenn außerhalb der jährlichen Überprüfungsfrist Umstände bekannt werden, aus denen sich ergibt, dass die Vormundschaft nunmehr ehrenamtlich geführt werden kann.

4. *Bestellung eines vorläufigen Vormunds:* Neu am Referentenentwurf ist weiterhin die Einführung der sogenannten vorläufigen Vormundschaft: „Damit für die im Zeitpunkt der Anordnung der Vormundschaft gegebenenfalls noch erforderlichen Nachforschungen nach einem geeigneten Vormund, etwa aus dem Umfeld des Mündels, genügend Zeit zur Verfügung steht, wird die Möglichkeit eingeführt, für drei Monate einen Vormundschaftsverein oder das Jugendamt als vorläufigen Vormund zu bestellen (§ 1781 BGB-E).“ (ebd., S. 150) Der Gesetzgeber möchte damit auf Seiten des Familiengerichtes und des Jugendamtes „den Blick für die Verantwortung schärfen, die mit der Auswahl des Vormunds verbunden ist.“ (ebd., S. 227). Die Bestellung eines Vormundschaftsvereines als vorläufiger Vormund würde sich nach Auffassung des BMJV insbesondere anbieten, „wenn er Mitglieder hat, die als ehrenamtlicher Vormund bestellt werden können, oder er sonst Privatpersonen als Vormund anwirbt, schult und berät.“ (ebd.)

### **Bislang fehlende Maßnahmen zur Stärkung der ehrenamtlichen Vormundschaft**

Der AWO Bezirksverband Niederrhein e.V. begrüßt sowohl die allgemeine Intention des Gesetzgebers, den in der Praxis verbreiteten „Automatismus“ der Bestellung von Amtsvormündern durch die Familiengerichte zu durchbrechen, als auch die oben benannten konkreten Maßnahmen zur Stärkung der ehrenamtlichen Vormundschaft. Die explizite Vorrangstellung der ehrenamt-

lichen Vormundschaft im neuen Gesetzentwurf, die Begründungs- und Mitteilungspflichten des Jugendamtes sowie das neue Instrument einer vorläufigen Vormundschaft können – ein echtes Interesse der Akteure in Jugendämtern und Familiengerichten vorausgesetzt – dazu beitragen, dass zukünftig mehr Kinder und Jugendliche einen ehrenamtlichen Vormund erhalten, als es in der Praxis bislang üblich war.

Erfahrungen des AWO Bezirksverbandes Niederrhein e.V. und anderer Verbände zeigen allerdings, dass das Modell der ehrenamtlichen Vormundschaft in der Praxis – entgegen offizieller Verlautbarungen – von Fachkräften in vielen Jugendämtern und Familiengerichten nach wie vor abgelehnt und dessen Umsetzung dementsprechend (mehr oder weniger offen) vereitelt wird. Ehrenamtliche werden in dieser Sichtweise als Störfaktor in der Umsetzung behördlicher Routinen, als zu unqualifiziert, zu „emotional“ oder gar als Konkurrenz und potentielle Gefährdung des eigenen Arbeitsplatzes wahrgenommen. Bemerkenswerterweise ist eine solche Haltung in Kommunen, die bereits seit mehreren Jahren systematisch ehrenamtliche Vormünder vermitteln und begleiten, kaum oder gar nicht vorhanden. Vonnöten ist deshalb ein hohes Maß an Transparenz und öffentlicher Diskussion zur Verbreitung sowie zu den Potenzialen und Grenzen der ehrenamtlichen Vormundschaft.

Eine wesentliche Hindernis für eine wirkungsvolle Stärkung der ehrenamtlichen Vormundschaft sind dementsprechend fehlende Voraussetzungen für ein regionales Benchmarking. Es fällt auf, dass in Deutschland einzelne Kommunen langjährig und erfolgreich ehrenamtliche Vormünder vermitteln, die meisten Kommunen aber nicht. Die Zahl der Amtsvormünder wird in Deutschland regelmäßig und systematisch erhoben, nicht aber die zahlenmäßige Verteilung der vier Vormundschaftsarten. Unter diesen Rahmenbedingungen nicht vorhandener statistischer Daten müssen sich Jugendämter beispielsweise nicht vor der Politik dafür rechtfertigen, warum in einer Nachbarkommune der Anteil der ehrenamtlichen Vormundschaften um ein Vielfaches höher ausfällt, obgleich die eigene Kommune die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements

zu einem ihrer Leitziele erklärt hat. Notwendig wäre also eine regelmäßige (etwa zweijährige) statistische Erhebung in allen Kommunen, in denen die Verteilung der Vormundschaftsarten detailliert aufgeschlüsselt wird und auf deren Grundlage Familiengerichte, Jugendämter und Politik auf lokaler Ebene statistische Vergleiche mit Nachbarkommunen oder dem Bundesdurchschnitt anstellen könnten.

Mindestens ebenso bedeutsam für die bislang marginale Rolle der ehrenamtlichen Vormundschaft ist das Finanzierungssystem des deutschen Vormundschaftswesens mit seinen unterschiedlichen Finanzierungssträngen (teils über die Jugendämter, teils über die Justizkassen). Hansbauer kritisierte in diesem Kontext schon 2016 zu Recht eine fehlende „Belohnungsstruktur“ (Hansbauer 2016, S. 292). Wer sich als Amts- oder Vereinsvormund im gegenwärtigen System bereit erklärt, einen seiner Mündel an einen ehrenamtlichen Vormund zu übergeben, erhält im Regelfall einen neuen, womöglich noch schwierigeren Fall und wird sich deshalb im Zweifelsfall dagegen entscheiden. Die Übergabe eines Mündels und die damit verbundene anschließende fachliche Begleitung und Beratung eines ehrenamtlichen Vormundes müsste also, zumindest über einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren, in gleicher Weise honoriert werden, wie die Führung einer Vormundschaft selbst. Ein beruflicher Amts- oder Vereinsvormund wäre auf diese Weise für „seine“ Mündel einerseits unmittelbar durch die Führung eigener Vormundschaften tätig, andererseits mittelbar durch die Beratung und Begleitung ehrenamtlicher Vormünder und würde damit sein Aufgabenprofil ausweiten und qualifizieren. Das Angebot einer professionellen Begleitung der ehrenamtlichen Vormünder ist angesichts der hohen Verantwortung dieses Ehrenamtes jedenfalls unabdingbar. Die ehrenamtliche Vormundschaft kann und darf kein Sparmodell sein.

In dem nunmehr vorliegenden Referententwurf des BMJV für das Vormundschaftswesen sind jedoch weder solcherart fallbezogene Vergütungen für die Vermittlung und Begleitung ehrenamtlicher Vormünder, noch pauschale Vergütungen für diesen Aufwand (vgl. die Finanzierung der „Querschnittsaufgaben“ in Betreuungsvereinen)

vorgesehen. Die für die Betreuungsarbeit im Referentenentwurf anvisierten Maßnahmen für eine engere „Verzahnung von ehrenamtlicher und hauptberuflicher“ Arbeit (ebd., S. 166) sind für die Vormundschaftsarbeit ebenfalls nicht vorgesehen.

Unter diesen Rahmenbedingungen würde die ehrenamtliche Vormundschaft auch zukünftig nur in solchen Kommunen eine Chance haben, in der erstens maßgebliche Akteure von dem Wert dieser Vormundschaftsform überzeugt sind und zweitens in ausreichendem Maße auf freiwilliger Basis kommunale Gelder für die professionelle Gewinnung, Qualifizierung, Vermittlung und Begleitung ehrenamtlicher Vormünder bereit gestellt werden.

#### Fazit

Der vorliegende Referentenentwurf des BMJV ist im Hinblick auf die vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung der ehrenamtlichen Vormundschaft einerseits zu begrüßen, andererseits aber nicht konsequent genug. Damit diese nach dem Gesetz eigentlich vorrangige Form der Vormundschaft zukünftig nicht nur auf dem Papier, sondern endlich auch in der Praxis eine bedeutende Rolle spielen kann, müssen Finanzierungsstrukturen geändert und regelmäßige statistische Erhebungen zur Verteilung der vier Vormundschaftsarten als unabdingbare Voraussetzung für ein regionales Benchmarking eingeführt werden.

Die Leitidee für eine konsequente Stärkung der ehrenamtlichen Vormundschaft ist dabei nicht, die bislang vorherrschende Dominanz der Amtsvormundschaft durch eine Dominanz der ehrenamtlichen Vormundschaft abzulösen (dies wäre als Zielvorstellung weder wünschenswert noch realistisch). Denn jede der vier Vormundschaftsarten hat ihre spezifischen Potenziale und Grenzen. Vielmehr geht es darum, dass bei der Auswahl eines Vormundes jeweils in Abhängigkeit von den individuellen Voraussetzungen und Bedarfen des Mündels und orientiert am Kindeswohl zu prüfen ist, welche Vormundschaftsform die geeignetste ist (vgl. LAG FW 2020). Eine solche Prüfung setzt aber etwas voraus, was in vielen Kommunen bislang nicht der Realität entspricht, dass nämlich tatsächlich mehrere Optionen zur Verfügung stehen. „Es lohnt sich daher, alle Ressourcen für die Vormundschaft nutzbar zu

machen, seien es ehrenamtliche Vormünder, Berufsvormünder oder Vereinsvormünder.“ (BMJV 2020, S. 226)

Der vom BMJV am 23.06.2020 vorgelegte Referentenentwurf stellt insofern einen beachtlichen Kraftakt dar, als er das aus dem Jahre 1896 stammende Vormundschaftsrecht an die heutigen Bedürfnisse anpasst und einschließlich aller Folgeanpassungen eine Änderung von 46 Gesetzen vorsieht. Diese einmalige Chance sollte im Hinblick auf die Etablierung eines wirklich mehrsäuligen Vormundschaftssystems und einer konsequenten Stärkung der ehrenamtlichen Vormundschaft nicht ungenutzt bleiben.

#### Quellen:

- AWO Bezirksverband Niederrhein e.V. 2019: Ehrenamtliche Vormundschaften für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Abschlussbericht des AWO Modellprojektes Vertrauenssache. Essen 2019
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2020): Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechtes. Berlin 2020
- Deutscher Bundestag 2020: Bericht der Bundesregierung zur Situation unbegleiteter Minderjähriger in Deutschland. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 19/17810, 19. Wahlperiode, Berlin 05.03.2020
- Hansbauer, Peter: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Ehrenamtliche Einzelvormundschaften als Alternative zur Amtsvormundschaft. In: Das Jugendamt 2016-6, S. 290-294
- Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW: Für ein vielfältiges Vormundschaftswesen! Positionspapier für eine Stärkung der Vereins- und der ehrenamtlichen Vormundschaft. Düsseldorf 2020