

FACHPOLITISCHE INFORMATION

Empfehlungen

Verantwortung braucht angemessene Ressourcen – Schluss mit Fallzahlbingo in der Vormundschaft!

des Praxisbeirats Amtsvormundschaft* und des Bundesforums Vormundschaft und Pflegschaft e. V.
vom Dezember 2023

Eine kinderrechtsbasierte Vormundschaft braucht ausreichende Ressourcen. Eine angemessene Begleitung von Kindern und Jugendlichen aus oft hoch belasteten Situationen kann daher nur sichergestellt werden, wenn ausreichend Zeit für die Entwicklung vertrauensvoller Beziehungen und Vertretung sowie Förderung und Beteiligung zur Verfügung steht.

Die derzeitige gesetzliche Regelung mit einer Fallzahlobergrenze von 50 ist mit der Realität nicht vereinbar. Bereits die Einhaltung der monatlichen Kontaktpflichten als gesetzlich festgeschriebener Mindeststandard ist bei 50 zu betreuenden Kindern und Jugendlichen rechnerisch nicht möglich.

Sowohl der Praxisbeirat Amtsvormundschaft des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF) als auch das Bundesforum Vormundschaft und Pflegschaft e. V. sprechen sich daher für eine gesetzlich neu festzulegende Fallzahlobergrenze von 30 Fällen bei einer Vollzeitbeschäftigung aus. Neben der qualitätssichernden Obergrenze wird empfohlen, die Fallzahl den lokalen Bedingungen anzupassen und die Qualität durch Personalbemessung zu sichern.

I. Diskussion um angemessene Fallzahlen in der Vormundschaft

Die Diskussion um den „richtigen“ Fallzahlenschlüssel in der Vormundschaft ist so alt wie die Leitbilddiskussion in diesem Arbeitsfeld, die durch die Dresdner Erklärung¹ zur Zukunft der Amtsvormundschaft im März 2000 angestoßen wurde.

Durch dramatische Fälle von Kindeswohlgefährdung wurde dieser Diskurs befeuert. Es wurde deutlich, dass der Verantwortung, die Vormünder (m/w/d**) insbesondere im Kinderschutz tragen, nur mit einer angemessenen Anzahl von Fällen überhaupt gerecht zu werden ist.

Der Bundesgesetzgeber sah sich daher im Rahmen der ersten sog. kleinen Vormundschaftsrechtsreform veranlasst zu handeln und führte im Jahr 2011 gegen den Widerstand des Bundesrats eine Fallzahlobergrenze von 50 Fällen pro Fachkraft für die Führung von Vormundschaften und Pflegschaften ein.² Dieser maximale Fallzahlenschlüssel orientierte sich

an der Dresdner Erklärung aus dem Jahr 2000.³ Gleichzeitig wurde die fachlich notwendige persönliche monatliche Kontaktpflicht des Vormunds zu den Kindern und Jugendlichen eingeführt.

Viele Kommunen haben seitdem die gesetzliche Fallzahlobergrenze als vermeintlich adäquaten Fallzahlenschlüssel für die Vormundschaften genutzt, obwohl bereits früh von allen Beteiligten darauf hingewiesen wurde, dass schon die gesetzlichen Kontaktpflichten und die Fallzahlobergrenze rein rechnerisch nicht kompatibel sind und die Aufgaben, die vormundschaftsführende Fachkräfte außerdem zur Gewährleistung des Kindeswohls zu erbringen haben, weitestgehend unberücksichtigt blieben.⁴

Wegen der offensichtlichen Diskrepanz zwischen Fallzahl-obergrenze und fachlichen Mindeststandards haben etliche Jugendämter in den letzten Jahren mittels Personalbedarfsberechnungen den angemessenen Personalbedarf für die Vormundschaft ermittelt. Auch diese Personalbemessungen haben zum Ergebnis geführt, dass die Fallzahl 50 nicht haltbar ist.

Mit der zweiten großen Vormundschaftsrechtsreform zum 1.1.2023 hat der Gesetzgeber nunmehr die fachlichen Anforderungen, die an eine sachgerechte und dem Wohl von Kindern und Jugendlichen orientierte Vormundschaftsführung gestellt werden, erneut erhöht und die Grundlage für eine kinderrechtsbasierte Vormundschaft geschaffen.

Trotz dieser erhöhten Anforderungen wurde der Fallzahlenschlüssel aus dem Jahr 2011 nicht angepasst. Auch die Bun-

* Die Mitglieder des Netzwerks sind Fachkräfte aus den Jugendämtern und interessieren sich für die fachpolitische Weiterentwicklung der Amtsvormundschaft.

** Alle Geschlechter sind gemeint. Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird den Veröffentlichungsvorgaben der Zeitschrift entspr. jew. in einem Beitrag durchgängig entweder nur die männliche oder nur die weibliche Form verwendet.

1 Vgl. Dresdner Erklärung „Die Zukunft der Amtsvormundschaften“, 2000, abrufbar unter https://vormundschaft.net/assets/uploads/2020/02/Dresdner_Erklärung.pdf, Abruf: 18.12.2023.

2 Vgl. BT-Drs. 17/3617, 1.

3 Vgl. BT-Drs. 17/3617, 8.

4 Vgl. hierzu ua *Sünderhuf JAmt* 2011, 293.

desarbeitsgemeinschaft (BAG) Landesjugendämter hat es in ihrer aktuellen Arbeits- und Orientierungshilfe dabei belassen, festzustellen, dass die Fallzahl 50 nur als absolute Fallzahlobergrenze zu interpretieren ist und keinesfalls für die fachlich adäquate Führung von Vormundschaften ausreicht.⁵ Dies kann aus Sicht der Praxis in dieser Weise jedoch nicht akzeptiert werden und führt vielerorts nach wie vor zu Fallzahlbelastungen, auf deren Basis eine rechtskonforme und verantwortungsvolle Vormundschaftsführung nicht möglich ist. Es ist nicht hinzunehmen, dass es vom Wohnort abhängig ist, wie gut ein junger Mensch, dessen Eltern nicht für ihn sorgen können, von seinem Vormund vertreten wird.

II. Verantwortlichkeiten und Kontext vormundschaftlichen Handelns

Das Festhalten an der Fallobergrenze von 1:50 verwundert insbesondere, wenn man sich die Verantwortlichkeiten und die qualitativen und rechtlichen Anforderungen im Kontext vormundschaftlichen Handelns vergegenwärtigt. Denn Vormünder haben eine ausgeprägte Verantwortung für die ihnen anvertrauten Kinder und Jugendlichen. Sie sind „an Eltern statt“ für ihre Mündel verantwortlich und deren unabhängige Interessenvertretung. Durch ihre Entscheidungen werden Biografien der betreuten Kinder und Jugendlichen maßgeblich beeinflusst und geprägt. Wird eine Vormundschaft nicht mit der gebotenen Sorgfalt geführt, so kann es innerhalb kurzer Zeit zu Gefährdungen des Kindeswohls sowie zu Personen- und Vermögensschäden kommen.⁶ Die professionell geführte Vormundschaft ist somit ein sehr verantwortungsvolles Mandat mit einer starken Rechtsstellung.⁷

Zu den Grundsätzen vormundschaftlichen Handelns als unabhängigen Interessenvertreter des Kindes gehören laut Arbeits- und Orientierungshilfe der BAG Landesjugendämter, dass sich Vormund und Kind gut kennen und eine tragfähige Beziehung haben. Zentraler Anknüpfungspunkt für die Intensität der Beziehung sind dabei die Wünsche des Kindes. Auf der Basis einer guten Beziehung bereitet der Vormund Entscheidungen mit dem Kind vor und trifft sie im Interesse des jungen Menschen. In Entscheidungen bezieht der Vormund eigene Erkenntnisse und die Sichtweisen Dritter ein. Gegenüber dem Kind ist der Vormund transparent. Der Vormund achtet außerdem Grenzen und Rechte des Kindes und sorgt dafür, dass auch Dritte diese respektieren. Die Verantwortung des Vormunds endet nicht mit der Volljährigkeit des Kindes. Falls erforderlich, kann er den jungen Volljährigen als Vertrauensperson beraten.⁸

Mit der starken Rechtsstellung des Vormunds korrespondieren umfassende Sorgfalts- und Fürsorgeverpflichtungen, die – zumindest in den für die weitere Entwicklung eines Kindes oder Jugendlichen wesentlichen Angelegenheiten – nicht delegiert werden können. Die Fachkräfte der Vormundschaft sind somit persönlich für das Wohlergehen ihrer Mündel verantwortlich und haben deren Pflege und Erziehung persönlich zu

fördern und zu gewährleisten (§ 1789 BGB). Diese persönliche Verantwortung und Gewährleistungspflicht bleiben auch dann bestehen, wenn die unter Vormundschaft stehenden Kinder oder Jugendlichen in Pflegefamilien oder stationären Wohngruppen betreut werden.⁹

Eine gute und tragfähige Beziehung des Vormunds zum jungen Menschen ist die Voraussetzung, um diese umfassende Arbeit leisten zu können.¹⁰ Nicht zuletzt deshalb ist ein Vormund verpflichtet „[...] die Mündel in der Regel einmal im Monat in deren üblicher Umgebung aufzusuchen, es sei denn, im Einzelfall sind kürzere oder längere Besuchsabstände oder ein anderer Ort geboten“ (§ 1790 Abs. 3 BGB).

I. Adressaten der Vormundschaft – Schutzbedürftige Minderjährige in besonderen Lebenslagen

Hinter jeder einzelnen Vormundschaft verbirgt sich das persönliche Schicksal eines Kindes oder Jugendlichen. Die meisten Kinder und Jugendlichen, für die eine Vormundschaft bestellt wird, sind im Hinblick auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten zum Beststellungszeitpunkt bereits eingeschränkt. Sie haben zumeist schon einen schwierigen Start ins Leben gehabt und weisen belastete Biografien auf. Häufig sind bei den Minderjährigen zudem eine Reihe von Hilfemaßnahmen gescheitert.¹¹

Alle diese Kinder und Jugendlichen sind somit in besonderem Maß, wenn auch aus ganz unterschiedlichen Gründen, schutzbedürftig. Zu den unter Vormundschaft stehenden Minderjährigen gehören bspw.

- Kinder und Jugendliche, die physische und/oder seelische Misshandlungen, sexuelle Gewalt oder Vernachlässigungen erleben mussten;
- systemherausfordernde und gesellschaftlich abgekoppelte Jugendliche sowie selbst- und fremdgefährdende Jugendliche, die zB delinquent sind, an einer Suchterkrankung leiden, die Schule nicht oder nur unregelmäßig besuchen oder obdachlos sind;
- Mädchen und junge Frauen, die aus religiösen oder kulturellen Gründen von der Herkunftsfamilie verstoßen oder bedroht werden (Zwangsehen, Ehrenmorddrohungen, Beschneidungen);

5 Vgl. BAG Landesjugendämter Arbeits- und Orientierungshilfe für den Bereich der Amtsvormundschaft und -pflegschaft, 2023, 30 ff.

6 Zur besonderen Verantwortung des Vormunds vgl. ua Wedermann ua/Katzenstein ua Vormundschaft, 2021, 12 (14 ff.).

7 Zu den grundlegenden Aufgaben des Vormunds vgl. auch Wedermann ua/Winkler 125 (134 ff.) (Fn. 6).

8 BAG Landesjugendämter 7 ff. (Fn. 5).

9 Vgl. BAG Landesjugendämter 36 (Fn. 5).

10 Bundesforum Vormundschaft und Pflegschaft e. V./DJJuF/Katzenstein Die große Vormundschaftsrechtsreform, 2022, 19 (22).

11 Vgl. exemplarisch für die Pflegekinderhilfe Kindler ua/Küfner/Schönecker Handbuch Pflegekinderhilfe, 2011, 48 (84 ff.).

- Kinder und Jugendliche, die in besonderen Lebenslagen nicht mehr von ihren Eltern vertreten werden können, bspw. Minderjährige mit psychisch schwer erkrankten Eltern oder junge Menschen mit mehrfachen Behinderungen, deren Eltern den vielfachen damit verbundenen Herausforderungen nicht mehr gewachsen sind;
- sog. Findelkinder sowie anonym oder vertraulich entbundene Kinder.

Die Bedarfs- und Problemlagen dieser Kinder und Jugendlichen heben sich also zT sehr deutlich von der Lebenswelt und dem Alltag anderer Minderjähriger ab. Aufgrund der vorhandenen Belastungsfaktoren und Benachteiligungen sind diese Minderjährigen im Alltag in hoher Zahl mit besonderen Problemen und Schwierigkeiten konfrontiert. Da eine Vertretung durch die originär Sorgeberechtigten nicht mehr oder nicht mehr in vollem Umfang möglich ist, sind diese Kinder und Jugendlichen alternativlos darauf angewiesen, dass ihre Interessen von „ihrem“ Vormund vertreten werden.

Gleichzeitig haben sie aus ihrer Erfahrung heraus nicht selten ein berechtigtes Misstrauen gegenüber Beteiligung entwickelt.

„Junge Menschen, die durch Vormundschaften begleitet werden, haben bereits vielfach erfahren, dass sie Entscheidungen mittragen müssen, die sie so nicht wollten, an denen sie dennoch in der Entscheidungsfindung beteiligt waren.“¹²

Dies führt zu besonderen Herausforderungen für ein kinderrechtliches vormundschaftliches Handeln, um erzieherisch zu begleiten, zu beschützen, zu beteiligen und die weitere Entwicklung zu fördern.¹³

2. Amtsvormundschaft als „Ultima Ratio“ im Kinderschutz

Die weit überwiegende Zahl der Amtsvormundschaften und -pflschaftschaften werden aus Gründen des Kinderschutzes von den Familiengerichten bestellt; in den meisten Fällen wurde den Eltern das Sorgerecht vom Familiengericht vollständig oder in Teilen entzogen.

Da das Elternrecht grundgesetzlich geschützt ist, sind Eingriffe nur dann möglich, wenn sich sämtliche milderen Maßnahmen und Möglichkeiten als nicht ausreichend erwiesen haben, um den Kinderschutz sicherzustellen. Erst dann stehen dem Familiengericht der Entzug des Sorgerechts und die Bestellung einer Vormundschaft oder Ergänzungspflegschaft als letztes Mittel zur Verfügung, um eine Gefährdung des Kindeswohls abzuwenden.

Nicht zuletzt aufgrund der hohen rechtlichen Hürden stellen Sorgerechtsentzüge sowie die Anordnung von Vormundschaft für die Familiengerichte die Ultima Ratio im Kinderschutz dar. Dementsprechend sind Vormundschaftsfälle im Regelfall „Ultima Ratio-Fälle“, die besondere Charakteristika und Qualitäten aufweisen:

- Gemäß den Kriterien des § 1666 BGB ist eine Schädigung des unter Vormundschaft gestellten Kindes oder Jugendlichen bereits eingetreten oder mit ziemlicher Sicherheit zu erwarten.
- Die Eltern sind nicht willens und/oder dazu in der Lage, die zur Abwendung der Kindeswohlgefährdung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Geeignete mildere Mittel – idR kooperative Hilfemaßnahmen –, die aus fachlicher Sicht zur Sicherstellung des Kindeswohls erforderlich sind oder waren, wurden nicht angenommen oder ihr Einsatz hat sich als nicht ausreichend wirksam erwiesen.
- IdR sind Eltern, denen das Sorgerecht vollständig oder in Teilbereichen entzogen wird, hiermit nicht einverstanden. Ebenso besteht im Regelfall kein Einverständnis mit den Maßnahmen, die aus fachlicher Sicht zur Sicherstellung des Kindeswohls erforderlich sind (zB eine Trennung von den Eltern und die Unterbringung des Kindes/Jugendlichen in einer Wohngruppe).
- Auch Minderjährige sind mitunter mit der Bestellung eines Vormunds nicht einverstanden und die Vormundschaft wird gegen den Willen des Minderjährigen angeordnet.

In der weit überwiegenden Zahl dieser „Ultima Ratio-Fälle“ handeln Vormünder somit in einem Zwangskontext. Sie müssen zahlreiche Konflikte austragen, um ihrer Pflicht nachzukommen und um den Schutz der ihnen überantworteten Kinder und Jugendlichen zu sichern. Teils müssen sie gegen den Willen von Eltern und jungen Menschen entscheiden. Diese Entscheidungen müssen jedoch transparent mit den jungen Menschen kommuniziert werden, um die Basis für die Zusammenarbeit zu erarbeiten und zu erhalten.¹⁴ Dies nimmt erhebliche zeitliche Ressourcen in Anspruch.

a) Handeln gegen den Willen des Kindes

Gerade von Mündeln im Jugendalter werden vom Familiengericht „zwangsverordnete“ Vormundschaften mitunter als Bedrohung oder zumindest als lästiger Stress- oder Störfaktor wahrgenommen. So kommt es immer wieder vor, dass junge Menschen eine Zusammenarbeit mit der vormundschaftsführenden Fachkraft ablehnen und versuchen, persönliche Kontakte zu meiden. Zudem können Entscheidungen nicht in jedem Fall partizipativ und konsensuell mit dem Mündel erarbeitet bzw. getroffen werden. Mitunter gibt es auch hier Konflikte oder einen nicht aufzulösenden Dissens, wenn die vormundschaftsführende Fachkraft Entscheidungen mit restriktivem Charakter gegen den Willen des von ihr begleiteten Mündels treffen muss, um dessen Wohl und Schutz sicherzustellen.

Besonders herausfordernd sind Szenarien, in denen Kinder oder Jugendliche selbst- oder fremdgefährdendes Verhalten zeigen und im Rahmen regulärer Jugendhilfeangebote nicht mehr erreichbar sind. Für Vormünder kann es mitunter alternativlos sein, sich in diesen Kontexten für stark eingriff-

¹² Wedermann ua/Kröger/Schröer 31 (47) (Fn. 6).

¹³ Vgl. am Beispiel von „Systemsprengern“ Büchner ua JAmt 2023, 446.

¹⁴ Exemplarisch für die Inobhutnahme Wedermann ua/Mitschke/Dubiski 263 (275) (Fn. 6).

orientierte Maßnahmen zu entscheiden. Hierzu gehören bspw. Maßnahmen mit freiheitsentziehendem Charakter (§ 1631b BGB) oder Zwangsvollstreckungen zur Herausgabe des jungen Menschen (§ 1632 Abs. 1 BGB) aus dem elterlichen Haushalt oder dem Haushalt der Pflegeeltern.

Auch die Umsetzung von Zwangsmaßnahmen können Vormünder nicht oder nicht vollständig an andere Akteure wie zB den Sozialen Dienst, den Gerichtsvollzieher oder an die Polizei delegieren. Vielmehr sind sie als allein entscheidungsbefugte Sorgerechtsinhaber stets zentrale Akteure und bspw. auch bei Zwangsvollstreckungen der Herausgabe des jungen Menschen als Gesamtverantwortliche vor Ort.

Vormünder haben ihre zT unbequemen Entscheidungen mit dem Mündel zu besprechen, transparent zu machen und diesem gegenüber persönlich zu vertreten.

„Partizipation bedeutet auch, jungen Menschen Verantwortung zuzumuten, dass sie ihre Lebensumstände reflektieren und in soziale Kontexte und biografische Perspektiven integrieren lernen.“¹⁵

Dies gilt umso mehr, als Jugendliche aus ihrer eigenen Sicht sinnhaft handeln.¹⁶

b) Handeln gegen den Willen der nicht mehr sorgeberechtigten Eltern

Eltern, denen die Sorge umfänglich oder in Teilen entzogen wurde, schätzen die Situation ihrer Kinder oder aber auch die eigene Situation idR anders ein als Jugendamt oder Familiengericht. Von ihnen werden der Sorgerechtsentzug sowie die Vormundschaftsbestellung häufig als ungerechtfertigt erlebt. Auch nach einem Sorgerechtsentzug bleiben die meisten Eltern für ihre Kinder präsent, möchten an deren weiterer Entwicklung teilhaben und möglichst weiterhin Einfluss auf den weiteren Lebensweg nehmen.

Insbesondere wenn Fachkräfte der Vormundschaft im Interesse ihrer Mündel Entscheidungen treffen, die nicht mit den Erwartungen der Eltern in Einklang zu bringen sind, führt dies zu Spannungen oder Konflikten. Exemplarisch sind hier Entscheidungen im Rahmen der Bestimmung des Aufenthalts eines Kindes oder im Rahmen der Umgangsbestimmung¹⁷ zu nennen. Dabei hat der Vormund solche Entscheidungen nicht nur zu treffen, sondern diese auch gegenüber den Eltern persönlich zu vertreten und durchzusetzen.

III. Inhaltliche Veränderungen seit Fixierung der Fallzahlobergrenze im SGB VIII

Bereits die umfassende Verantwortung des Vormunds in einem komplexen und konflikthaften Umfeld lässt den Schluss zu, dass mit dem Fallzahlenschlüssel von 1:50 die Vormundschaft nicht angemessen geführt werden kann.¹⁸ Deutlicher wird dies, wenn in Betracht gezogen wird, dass sich seit Inkrafttreten der Regelung gravierende Veränderungen ergeben haben. Dies sind:

- veränderte strukturelle und organisatorische Rahmenbedingungen,
- erhöhter Zeitaufwand für Gerichtsverfahren,
- vermehrt komplexe, problematische und konfliktreiche Fallkonstellationen sowie
- erhöhte Anforderungen durch die Vormundschaftsrechtsreform 2023.

1. Veränderte strukturelle und organisatorische Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für die Arbeit als Vormund haben sich seit Inkrafttreten des Fallzahlenschlüssels im Jahr 2011 deutlich verändert. Als wichtigste Veränderungen sind zu nennen:

- erhöhte Anforderungen hinsichtlich der persönlichen Teilnahme von Vormündern an Hilfe- und Krisengesprächen, Anhörungen und polizeilichen Vernehmungen;
- erhöhtes Bedürfnis von Behörden und Einrichtungen, sich durch Einbeziehung der vormundschaftsführenden Fachkräfte „abzusichern“ – daher hohes Maß an Rückkopplungsprozessen;
- erhöhter Abstimmungsbedarf bei wichtigen Kooperationspartnern wie Ausländerbehörde, Sozialen Diensten und leistungserbringenden Jugendhilfeträgern durch Personalfuktuation;
- Personalmangel und Platzmangel in den Hilfen zur Erziehung,¹⁹ sodass es zunehmend aufwendiger ist, für Kinder und Jugendliche angemessene stationäre Erziehungshilfen zu finden;
- Platzmangel in den erzieherischen Hilfen führt außerdem zu erhöhten Fahrtzeiten, weil Kinder und Jugendliche oftmals nicht mehr lokal untergebracht werden können;
- Verunsicherungen bei Kindern, Jugendlichen und ihren Familien durch häufige personelle Wechsel von zentralen Akteuren im Helfersystem, insbesondere in Sozialen Diensten²⁰ oder Wohngruppen²¹, mit der Folge, dass der Vormund eine zentrale Rolle im Kontakt mit allen Beteiligten spielt;

15 Wedermann ua/Kröger/Schröer 31 (47) (Fn. 6).

16 Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V./Dubiski/Stahlmann Vormundschaften und Herkunftsfamilie, 2022, 59.

17 Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen e. V. (IGfH)/Mitschke ua Umgangsbestimmungen durch Vormund*innen und Zusammenwirken mit den sozialen Diensten und Betroffenen, 2020, 40.

18 Sünderhauf JAmt 2011, 293 (298).

19 Zur Situation in den stationären Erziehungshilfen vgl. ua Rau ua JAmt 2019, 436.

20 Zur abnehmenden Erfahrung in den Sozialen Diensten vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (DV) Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Personalgewinnung, -einarbeitung und -bindung im ASD vom 14.9.2021, 4 ff., abrufbar unter www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2021/dv-4-21_asd.pdf, Abruf: 18.12.2023.

21 Zur abnehmenden Erfahrung in den stationären Erziehungshilfen vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ^{Stat}) im Forschungsverbund TU Dortmund/DJI/Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik Kinder- und Jugendhilfereport Extra 2021, 2021, 25, abufbar unter www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/Kinder-_und_Jugendhilfereport_Extra_2021_AKJStat.pdf, Abruf: 18.12.2023.

- gestiegene Dokumentations- und Berichtserfordernisse und Verwaltungsanforderungen (zB die Beantragung von Renten- oder Opferentschädigungsleistungen).

2. Erhöhter Zeitaufwand für Gerichtsverfahren

Die Zahl der Gerichtsverfahren, an denen Vormünder beteiligt sind, ist deutlich gestiegen. Von Herkunftsfamilien werden erstinstanzliche Entscheidungen kaum mehr akzeptiert. Es ist mittlerweile nahezu die Regel, dass zweitinstanzliche Beschwerdeverfahren initiiert werden. Vormünder sind an diesen Verfahren verpflichtend einzubeziehen und müssen demnach an den Verhandlungsterminen persönlich teilnehmen. Ebenso werden sie von den Gerichten regelmäßig zu schriftlichen fachlichen Stellungnahmen aufgefordert oder sind dazu verpflichtet, eigene Schriftsätze einzureichen. Daneben lässt sich festhalten, dass sich der Zeitaufwand für familiengerichtliche Verfahren erheblich ausgeweitet hat: Keine Seltenheit ist, dass in einer Angelegenheit vier- bis fünfmal verhandelt oder angehört wird. Dies bindet ebenfalls zunehmend zeitliche Ressourcen bei den Vormündern.

3. Vermehrt komplexe, problematische und konfliktreiche Fallkonstellationen

Bei der Festlegung des Fallzahlenschlüssels ging man von einer „Mischkalkulation“ von verschiedenen Fallkonstellationen aus.²² Dieser Mix von unterschiedlichen Fällen hat sich seitdem aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen verändert, da Vormundschaft nicht losgelöst von solchen Tendenzen agiert, sondern das Fallgeschehen im Jugendamt ein Spiegelbild solcher Entwicklungen ist. Auch wenn regionale Unterschiede festzustellen sind, ist – analog zur Fallentwicklung in den Sozialen Diensten²³ – die Anzahl der komplexen und zeitaufwendigen Fälle gestiegen. Zu nennen sind hier insbesondere:

- mehr psychische Erkrankungen aufseiten der Eltern und Kinder,
- zunehmendes Infragestellen von gesellschaftlichen Institutionen,
- erhöhte Anforderungen im Migrationskontext (zB aufwendige ausländerrechtliche Verfahren),
- weniger Pflegschaften mit geringem Aufgabenumfang,
- neue Herausforderungen durch Fragen der Geschlechtsidentität (zB queere Kinder und Jugendliche).

4. Erhöhte Qualitätsanforderungen im Rahmen des neuen Vormundschaftsrechts

Das neue Vormundschaftsrecht kann insgesamt auch als „Qualitätsinitiative hin zu einer kinderrechtsbasierten Vormundschaft und Pflegschaft“ bezeichnet werden. Mit dem neuen Recht verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, die Qualität der vormundschaftlichen Begleitung Minderjähriger abermals zu verbessern. Konnte man bei der Fixierung des Fallzahlenschlüssels 2011 noch den Eindruck gewinnen, dem Gesetzgeber ginge es im Wesentlichen darum, dass der Vormund den Kinderschutz sicherstellen muss,²⁴ ist die Inten-

tion des veränderten Vormundschaftsrechts explizit, „die Personensorge für Minderjährige zu stärken“²⁵. Kernziele der Reform sind:

- die Stärkung der Rechte des Kindes (stärkere Subjektstellung),
- die Schaffung eines ausgewogenen Systems der Vormundschaft mit einer noch stärker akzentuierten Priorisierung der privat geführten Vormundschaft und
- die Förderung der Kooperation der für das Kind Verantwortlichen.

Der Veränderungsimpuls, den die Reform auslösen soll, ist für die Jugendämter mit unterschiedlichem Aufwand verbunden. Denn einige Jugendämter arbeiten im Kern bereits seit Jahren entsprechend den Intentionen der Reform. Sie können sich in ihrer Arbeitsweise, die nunmehr als gute Praxis in das Recht übernommen wurde, bestätigt sehen. Für diese Jugendämter sind die mit der Reform verbundenen Veränderungen eher überschaubar. Für andere Jugendämter, die sich aufmachen, um eine an den Anforderungen der Reform orientierte Praxis zu entwickeln, ist dies mit ganz erheblichen Veränderungen in den Prozessen und Strukturen verbunden.²⁶

An dieser Stelle sollen daher zumindest die neuen rechtlichen Anforderungen benannt werden, die sich konkret auf die Fallführung in der Vormundschaft auswirken und Auswirkungen auf den Fallzahlenschlüssel haben:

a) Stärkung der Rechte des Kindes

Grundsätzlich gehört es schon seit jeher zur Verantwortung des Vormunds, die Rechte des Kindes wahrzunehmen und in dessen Interesse zu handeln. Die Rechte des Kindes bilden daher stets den Ausgangspunkt vormundschaftlichen Handelns.²⁷ Insofern ist der Ansatz, die Kinderrechte im Vormundschaftsrecht explizit zu fixieren und zu bündeln, nicht mit gänzlich neuen Aufgaben verbunden. Jedoch wurden diese expliziter und damit verbindlicher herausgearbeitet. Die angemessene Umsetzung einer an Kinderrechten orientierten Vormundschaft war jedoch bereits bisher und ist weiterhin von zeitlichen Ressourcen und fachlichen Hal- tungen abhängig.

22 DJuF Erste Hinweise zur Umsetzung des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 14.10.2011, 5, abrufbar unter https://dijuf.de/fileadmin/Redaktion/Hinweise/DJUF-Hinweise_zur_Umsetzung_des_VormG_vom_14.10.2011.pdf.

23 Vgl. zu Entwicklungen in den Sozialen Diensten im Jugendamt Beckmann ua ZKJ 2023, 346.

24 BT-Drs. 17/3617, 1, 7.

25 BT-Drs. 19/24445, 1.

26 Bundesforum Vormundschaft und Pflegschaft e. V./Henneicke Die Vormundschaftsreform steht in der Tür – Ist die Vormundschaft gut vorbereitet?, 2023, abrufbar unter <https://vormundschaft.net/assets/uploads/2023/01/Volker-Henneicke-zur-Reform-Januar-2023-mit-Fn.pdf>, Abruf: 18.12.2023.

27 Bundesforum Vormundschaft und Pflegschaft e. V./DJuF/Katzenstein 19 (23) (Fn. 10).

Zusätzlich finden sich im neuen Vormundschaftsrecht einige Aspekte, die neue Aufgaben beinhalten. Hierzu gehören:

- Recht des Kindes auf Kontakt zum Vormund (§ 1788 BGB), bei Bedarf auch öfter als einmal monatlich (§ 1790 Abs. 3 BGB),
- veränderte Anforderungen an den Anfangs-, Jahres- und Abschlussbericht (§ 1802 iVm § 1863 BGB),
- Verpflichtung, die Sichtweise des Kindes in den Berichten zu verankern und die Inhalte des Berichts mit dem Kind zu besprechen (§ 1863 Abs. 3 BGB),
- Möglichkeit des Rechtspflegers, Kinder und Jugendliche in geeigneten Fällen anzuhören (§ 1803 BGB), was oftmals in Begleitung des Vormunds geschieht.

b) Schaffung eines ausgewogenen Systems von Vormundschaften und Pflegschaften

Ziel der Vormundschaftsrechtsreform ist es, jedem Kind den Vormund zur Verfügung zu stellen, der am besten geeignet ist, für die Person und das Vermögen des Kindes zu sorgen (§ 1778 Abs. 1 BGB).

Der Gesetzgeber hat dazu Instrumente geschaffen, um die ehrenamtlich geführte Vormundschaft zu stärken. Dazu gehören bspw. die „vorläufige Vormundschaft“ (§ 1781 BGB), welche es ermöglichen soll, mehr Zeit für die Suche nach dem am besten geeigneten Vormund zu verschaffen, bevor dieser bestellt wird. Die vorläufige Vormundschaft ist besonders zeitintensiv und aufwendig. Gerade zu Beginn von Vormundschaften ist es wichtig, das Kind sowie seine Wünsche und Bedürfnisse kennenzulernen; parallel sind idR etliche grundlegende Entscheidungen zu treffen und organisatorische Dinge zu erledigen. Dazu gehören die Wahl der Unterbringung, die Klärung der Finanzen oder das Treffen von Umgangsregelungen mit den Eltern sowie mit sonstigen Bezugspersonen des Kindes. Im Idealfall sollen alle Angelegenheiten so weit bearbeitet sein, dass ein ehrenamtlicher Vormund auf einer soliden Basis das Sorgerecht übernehmen kann. Hierdurch werden die vorläufigen Vormundschaften zu „Vormundschaften im Turbomodus“. Weniger intensive Phasen der Vormundschaft, wie in anderen Fällen, sind bei vorläufigen Vormundschaften nicht zu erwarten.

Eine weitere Aufgabe in diesem Zusammenhang ist auch, dass der vorläufige Vormund bei der Auswahl des für das Kind am besten geeigneten Vormunds mitwirken soll und in diesen Prozess insbesondere die Sichtweise und Interessen des Kindes einzubringen hat.²⁸

Weiter hat der Gesetzgeber mit den Instrumenten des zusätzlichen Pflegers (§ 1776 BGB) und der Pflegeeltern als Pfleger (§ 1777 BGB) Möglichkeiten geschaffen, das Sorgerecht ressourcen- und bedarfsorientiert zwischen verschiedenen Verantwortlichen zu teilen. In der Praxis bedeutet dies, dass sich vormundschafts- oder pflegschaftsführende Fachkräfte noch intensiver und häufiger als bislang mit mitsorgeberechtigten Akteuren abstimmen sowie deren Handeln auch mit Blick auf

eigene Entscheidungen integrieren müssen. Nimmt man den hier vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Qualitätsanspruch ernst, so impliziert dies eine diskursive und mitunter kontroverse Kultur der inhaltlichen Auseinandersetzung vornehmlich bei der Findung von Entscheidungen, die für das betreffende Mündel von besonderer Tragweite sind. Dass Entscheidungsfindungen somit mehr Zeit in Anspruch nehmen als bei Vormündern, die vollumfänglich allein für ein Mündel zuständig sind, ist dabei unausweichlich.

Darüber hinaus wird sich durch die neuen Formen der Sorgeaufteilung die Arbeitsbelastung im Fallportfolio eines Amtsvormunds weiter verdichten: Wenn das fachlich richtige Primat der ehrenamtlich geführten Vormundschaft künftig ernsthafter umgesetzt wird als bisher, wird dies zur Folge haben, dass beruflich geführte Vormundschaften künftig vor allem bei äußerst anspruchsvollen Konstellationen bestellt werden. Bspw. wird sich ein geeigneter ehrenamtlicher Vormund für ein Kind, bei dem die Eltern aufgrund eigener psychischer Krankheit permanent um das Sorgerecht, um Umgangsrecht oder Informationen kämpfen, oft nicht finden. Solche komplizierten Fälle bleiben dann bei einem beruflich tätigen Vormund häufig in der Amtsvormundschaft.

Ein beruflich tätiger Vormund wird also künftig infolge des durch die Reform gestärkten Primats der ehrenamtlichen Vormundschaft einen höheren Anteil von fachlich anspruchsvollen, zeitaufwendigen und emotional belastenden Vormundschaften führen. Das bedeutet eine höhere Belastung als bei der bisherigen Mischung von besonders schwierigen und weniger komplexen Fällen.

c) Förderung der Kooperation der für das Wohl des Kindes Verantwortlichen

Drittes Ziel der Reform ist eine Stärkung der Kooperation der für das Wohl des Kindes Verantwortlichen. So hat der Gesetzgeber den Vormund nunmehr explizit verpflichtet, auf die Belange von Pflegeeltern und Einrichtungen Rücksicht zu nehmen.²⁹ Gleichzeitig hat er die Interessen des Kindes und der Eltern im Blick zu behalten. Als praxisrelevantes Beispiel ist die Gestaltung des Umgangs zu nennen.³⁰

Zudem ist der Vormund verpflichtet, die Auffassung von Pflegeeltern und Einrichtungen in seine Entscheidung einzubeziehen. Was wie eine Selbstverständlichkeit klingt, setzt einen Dialog auf Augenhöhe mit den Partnern voraus, die die Erziehungsverantwortung wahrnehmen.

²⁸ BAG Landesjugendämter 24 (Fn. 5).

²⁹ Zur Anforderung an Kooperation am Beispiel Pflegefamilie vgl. Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (PFAD)/ Bundesforum Vormundschaft und Pflegschaft e. V./Thiele/Katzenstein 7 Thesen zur Zusammenarbeit zwischen Pflegekindern, Pflegeeltern und Vormund*innen, 2022, abrufbar unter https://vormundschaft.net/assets/uploads/2022/10/7_Thesen_Einzelseiten_221029.pdf, Abruf: 18.12.2023.

³⁰ IGfH/Mitschke ua 26 (Fn. 17).

„In aller Regel wird es darum gehen, Entscheidungen zu treffen, die unterschiedliche Auffassungen einbeziehen, und bei Konflikten nach kreativen Lösungen oder angemessenen Kompromissen zu suchen.“³¹

Ergänzend ist noch anzumerken, dass neben Aspekten der Kooperation auch die Verpflichtung des Vormunds zur Information bezüglich der Situation und Entwicklung des Kindes gegenüber den nicht mehr oder zumindest nicht mehr umfänglich sorgeberechtigten Eltern im Gesetz verankert ist (§ 1790 Abs. 4 BGB).

IV. Gute Vormundschaft braucht Personalbemessung und eine neue gesetzliche Fallzahlobergrenze

Obwohl die Anforderungen an die Vormundschaft seit der Dresdner Erklärung deutlich gestiegen sind, wurde die Diskussion um die gesetzlich fixierte Fallzahlobergrenze vom Gesetzgeber nicht weiterverfolgt. Aus den vorgenannten Entwicklungen wird jedoch deutlich, dass sie dringend geführt werden muss.

Voraussetzung für einen einheitlichen Fallzahlenschlüssel wäre ein einigermaßen einheitliches Portfolio und ein einheitlicher Zeitaufwand für Vormundschaften und Pflegschaften in allen Kommunen.

Die Unterschiede in der kommunalen Praxis der Vormundschaft sind jedoch groß. Differenzen gibt es bspw. bei den folgenden Einflussfaktoren auf den Personalbedarf der Vormundschaft:

- Abgrenzung der Aufgaben zwischen Allgemeinem Sozialen Dienst und Vormundschaften sowie Unterstützung durch Leitung und Zuarbeit;³²
- unterschiedliche Fallstrukturen (bspw. Anteil von Ergänzungspflegschaften oder Fallkonstellationen, in denen seltenere Kontakte angemessen sind,³³ Anteil von hochkomplexen Fällen, die eine intensivere Begleitung erfordern, lokales Konzept zur Einbindung von Ehrenamt, Berufs- und Vereinsvormündern in das Vier-Säulen-Modell der Vormundschaft³⁴);
- unterschiedliche Fahrtzeiten zur Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, abhängig von der Größe der Kommune, der Zentralisierung oder Dezentralisierung der Vormundschaft und dem Anteil der außerhalb untergebrachten Kinder und Jugendlichen, für die eine Vormundschaft oder Pflegschaft geführt werden muss;³⁵
- Zusammensetzung von Teams, insbesondere der prozentuale Zeitanteil für stellenfixe Aufgaben, der bei Teilzeitbeschäftigten höher ist als bei Vollzeitbeschäftigten;
- Unterschiede beim Vakanzenausgleich (Berücksichtigung der durchschnittlichen Vakanzen der letzten Jahre als Erfahrungswert als Zuschlag zum rechnerischen Personalbedarf bei prozessorientierten, analytischen Personalbedarfsberechnungen)³⁶.

Die alleinige Beschränkung auf einen für alle Kommunen verbindlichen Fallzahlenschlüssel greift aufgrund der Heterogenität der Vormundschaft auf kommunaler Ebene daher zu kurz. Stattdessen braucht es eine lokale Personalbedarfs-ermittlung für die Vormundschaft unter der Berücksichtigung der jeweiligen lokalen Besonderheiten. Auch für die Vormundschaft gilt die Verpflichtung zur angemessenen Personalausstattung unter Nutzung eines adäquaten Verfahrens zur Personalausstattung aus § 79 Abs. 3 SGB VIII, die der Gesetzgeber mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) etabliert hat.³⁷ Analytische Personalbemessungsverfahren³⁸ erscheinen hier am besten geeignet, um den unterschiedlichen lokalen Strukturen in der Vormundschaft Rechnung zu tragen.

Um zu gewährleisten, dass Mindeststandards in der kinderrechtsbasierten Vormundschaft bundesweit gewahrt werden, und zu verhindern, dass eine angemessene Vormundschaftsführung vom Aufenthaltsort des jungen Menschen abhängt, braucht es weiterhin eine gesetzliche Rahmung, die der umfassenden Verantwortung der Vormundschaft gerecht wird.

Diese, an die dargestellten Veränderungen in der Vormundschaft angepasste Fallzahlobergrenze muss sicherstellen, dass „die Aufgaben der Vormundschaft sachgerecht und zum Wohle der Kinder und Jugendlichen wahrgenommen werden können“³⁹.

Die kommunale Praxis und die Ergebnisse von Personalbedarfsbemessungen zeigen, dass eine adäquate Führung von kinderrechtsbasierten Vormundschaften und Pflegschaften nur bei einer Fallzahl von max. 30 möglich ist. Daher sollte die Fallzahlobergrenze in § 55 Abs. 3 SGB VIII auf diesen Wert gesenkt werden, um die Rechte von Kindern, die mit der Vormundschaftsrechtsreform postuliert wurden, zu wahren.

Denn: Mehr Verantwortung braucht angemessene Ressourcen!

31 Bundesforum Vormundschaft und Pflegschaft e. V./DIJuF/Katzenstein 31 (32) (Fn. 10).

32 Vgl. hierzu bspw. Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) Kommunale Orientierungshilfe zur Personalbedarfsbemessung des Arbeitsbereichs Beistandschaften/Amtsvormundschaften in Baden-Württemberg, 2012, 10, 11, abrufbar unter www.kvjs.de/fileadmin/publikationen/jugend/Kommunale_Orientierungshilfe.pdf, Abruf: 18.12.2023.

33 Vgl. DIJuF 10 ff. (Fn. 22).

34 Vgl. BT-Drs. 19/24445, 129 ff.

35 Vgl. hierzu KVJS 11 (Fn. 32).

36 Vgl. hierzu DV 8 ff. (Fn. 20).

37 Vgl. BT-Drs. 19/27481, 25 ff.

38 Vgl. hierzu ua LVR-Landesjugendamt Rheinland/LWL-Landesjugendamt Westfalen Wie viel Personal braucht das Jugendamt?, 2022, 11 ff., abrufbar unter www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/jugendmter/dokumente_85/2022_Wie_viel_Personal_braucht_das_Jugendamt.pdf; für den Sozialen Dienst Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS)/Bayerisches Landesjugendamt (BLJA) Personalbemessung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Bayern (PeB), 2013, 16 ff., abrufbar unter www.blja.bayern.de/imperia/md/content/blv/bayerlandesjugendamt/evaluiertes_handbuch_personalbemessung_der_ortlichen_trager_der_oeffentlichen_jugendhilfe_in_bayern__peb_.pdf, Abruf: jew. 18.12.2023.

39 BAG Landesjugendämter 31 (Fn. 5).