

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christina Schenk und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/7621 –

Reform des Umgangsrechts

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der 1998 in Kraft getretenen Reform des Kindschaftsrechts wurde das Sorge- und Umgangsrecht im Zusammenhang mit der Scheidung sowie in Bezug auf nichteheliche Väter neu geregelt. Das „alte“ Kampffeld Umgangsrecht hat insofern einen Bedeutungsgewinn erfahren, als dass sich ein Teil der bisher über den Streit um das Sorgerecht ausgetragenen Paar- und Elternkonflikte auf den um das Umgangsrecht verlagert hat.

Väter und ihre Lobbyvereine inszenieren gegenwärtig medienwirksam eine Kampagne, die die Umgangsvereitelungen durch allein sorgeberechtigte Mütter zum Gegenstand hat. Die massenhaft stattfindende Nichtwahrnehmung des Umgangsrechts durch den umgangsberechtigten Elternteil wird weder von den Vätervereinen noch von den Medien thematisiert.

Die Reform des Kindschaftsrechts wurde unter Fachleuten und in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Nicht zuletzt deswegen beschloss der Deutsche Bundestag, die Umsetzung der Reform des Kindschaftsrechts wissenschaftlich begleiten zu lassen. Die „Begleitforschung zur Umsetzung des Kindschaftsrechts“ begann im September 1998 und soll im November 2001 abgeschlossen werden. Erste Zwischenergebnisse wurden im Mai 2000 vorgelegt. Ein zentraler Aspekt der Studie beschäftigt sich mit den „nachehelichen Beziehungen der Eltern zueinander und zu ihren Kindern wie umgekehrt ihrer Kinder zu ihnen (insbesondere Gestaltung der elterlichen Sorge und des Umgangs)“ (vergl. Institut für soziale und kulturelle Arbeit Nürnberg, 1. Zwischenbericht, Mai 2000, S. 3). Die Begleitforschung soll gesicherte und aussagefähige Informationen ermöglichen zur Bewertung der Praxis und der Auswirkungen der Neuregelungen durch das Kindschaftsrechtsreformgesetz. Die Bundesregierung – so die Ausschreibung – erwartet von ihr Informationen als Entscheidungshilfe, ob und wie das neue Recht weiterentwickelt werden soll.

Eine Novelle der Reform des Kindschaftsrechts wurde bisher mit Verweis auf die noch laufende Begleitforschung abgelehnt. Laut „Focus“ vom 8. Oktober 2001 will die Bundesregierung jedoch Fragen des Umgangsrechts bereits jetzt

neu regeln. Bis zum Ende des Jahres will das Bundesministerium der Justiz (BMJ) einen Gesetzentwurf zur Straffung der Verfahren vorlegen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Im Juli 1998 ist das Gesetz zur Reform des Kindschaftsrechts in Kraft getreten. Es brachte umfangreiche Neuregelungen, insbesondere im Bereich des Sorge- und Umgangsrechts. Die Bundesregierung hat im September 1998 eine Begleitforschung zur Umsetzung der Neuregelungen der Kindschaftsrechtsreform in Auftrag gegeben. Auftragnehmer ist Prof. Dr. Proksch vom Institut für soziale und kulturelle Arbeit (ISKA) in Nürnberg.

Die Begleitforschung verläuft in drei Phasen. In einer ersten Phase wurden alle Eltern befragt, deren Ehe im ersten Quartal des Jahres 1999 durch ein deutsches Gericht geschieden worden war. Befragt wurden diese Eltern insbesondere auch zum Umgangsrecht. Die Ergebnisse der ersten Befragungswelle sind im Ersten Zwischenbericht der Begleitforschung zusammengefasst, der im Mai 2000 vorgelegt wurde.

Die zweite Elternbefragung wurde ein Jahr nach der ersten Befragung durchgeführt. Über die Ergebnisse dieser zweiten Erhebung gibt der Zweite Zwischenbericht der Begleitforschung Auskunft. Dieser liegt der Bundesregierung seit August 2001 vor.

Die dritte Phase der Begleitforschung läuft derzeit. Sie umfasst eine umfangreiche Befragung der mit Familiensachen befassten Richterinnen und Richter, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendämter sowie Einzelinterviews ausgewählter betroffener Eltern und Kinder. Der Abschlussbericht der Begleitforschung wird im Frühjahr 2002 erwartet.

1. Welche Wirkungen hat nach Auffassung der Bundesregierung die Kindschaftsrechtsreform von 1998 im Bereich des Umgangsrechts?

Seit dem Inkrafttreten des Kindschaftsrechtsreformgesetzes (KindRG) am 1. Juli 1998 gelten für das Umgangsrecht des Kindes mit seinen Eltern dieselben Regeln, unabhängig davon, ob die Eltern miteinander verheiratet sind oder nicht. Dies bedeutet eine Stärkung des Umgangsrechts von Vätern, die mit der Mutter des Kindes nicht verheiratet sind bzw. waren. Nach dem bis zum 30. Juni 1998 geltenden Recht hatten diese sog. nichtehelichen Väter ein Umgangsrecht nur dann, wenn dieser Umgang dem Wohl des Kindes diene (§ 1711 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB – alter Fassung).

Außerdem ist seither das Umgangsrecht als Recht des Kindes ausgestaltet, und gemäß § 1626 Abs. 3 Satz 1 BGB gehört zum Wohl des Kindes in der Regel der Umgang mit beiden Elternteilen. Dadurch soll betont werden, dass das Umgangsrecht vor allen Dingen auch im Interesse des Kindes besteht.

Darüber hinaus hat das KindRG ein Umgangsrecht für Großeltern, Geschwister, Ehegatten oder frühere Ehegatten eines Elternteils, die mit dem Kind längere Zeit in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben, und Personen, bei denen das Kind längere Zeit in Familienpflege war, geschaffen, wenn dieser Umgang dem Wohl des Kindes dient (§ 1685 BGB). Seit dem 1. August 2000 haben unter dieser Voraussetzung auch Lebenspartner oder frühere Lebenspartner eines Elternteils ein Umgangsrecht.

2. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung bezüglich des Anteils und der Zahl der Kinder geschiedener oder getrennter nichtverheirateter Eltern, deren umgangsberechtigter Elternteil das zustehende Umgangsrecht nicht wahrnimmt?

Der Zweite Zwischenbericht der Begleitforschung kommt zu dem Ergebnis, dass bei Eltern, die nach der Scheidung keine gemeinsame Sorge fortführen, der Elternteil, der nicht sorgeberechtigt ist, in zwischen 35 % und 39 % der Fälle selten oder nie Umgang mit dem Kind hat. Bei Eltern, die nach der Scheidung die elterliche Sorge gemeinsam fortführen, kam es in 8 % bis 9 % der Fälle zum Kontaktabbruch zwischen dem Kind und dem Elternteil, bei dem das Kind nicht lebt. Aus diesen Zahlen ergibt sich allerdings nicht, von wem der Kontaktabbruch ausging. Außerdem beziehen sie sich nur auf die Situation nach einer Scheidung. Aktuelle Zahlen über Kontaktabbrüche nach einer Trennung nicht miteinander verheirateter Eltern liegen der Bundesregierung nicht vor.

3. Was sind nach Auffassung der Bundesregierung die Gründe für die Nichtwahrnehmung des Umgangsrechts durch den umgangsberechtigten Elternteil?

Im Rahmen der zweiten Befragungswelle der Begleitforschung wurden die Eltern auch gefragt, wer ihrer Ansicht nach den Kontakt abgebrochen habe. Allgemein wird von den Befragten die Verantwortung für den Kontaktabbruch hauptsächlich dem jeweils anderen Elternteil zugeschrieben (vgl. Zweiter Zwischenbericht der Begleitforschung, S. 115). Als Gründe für den Kontaktabbruch werden häufig genannt: die Weigerung des Kindes, Umgang zu haben, Probleme mit dem neuen Partner des jeweiligen Elternteils und Differenzen im Erziehungsstil. Diese Probleme betreffen beide Elternteile; sie lassen sich nicht einseitig entweder dem umgangsberechtigten oder dem betreuenden Elternteil zuordnen.

4. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung bezüglich des Anteils und der Zahl der Kinder geschiedener oder getrennter nichtverheirateter Eltern, deren umgangsberechtigtem Elternteil der Umgang durch den allein sorgeberechtigten Elternteil aktiv verwehrt wird?

Über den Anteil und die Zahl der betroffenen Kinder liegen der Bundesregierung keine Erhebungen vor. Familienrichterinnen und Familienrichter berichten aus ihrer Praxis in der Regel, dass es sich um sehr seltene, dann aber besonders schwierig zu lösende Fälle handelt.

5. Was sind nach Auffassung der Bundesregierung die Gründe für die Verweigerung der Wahrnehmung des Umgangsrechts durch den allein sorgeberechtigten Elternteil?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

6. Auf welche Quellen stützt sich die Bundesregierung bei ihren Aussagen zu Anteil, Zahl und Gründen für die beiden Formen der Umgangsverweigerung?

Auf die Antwort zu den Fragen 3 bis 5 wird verwiesen.

7. Teilt die Bundesregierung die von Prof. Jörg M. Fegert, damaliger Direktor der Rostocker Klinik und Poliklinik für Kinder- und Jugendneuropsychiatrie, am 8. September 2000 in einer Anhörung der Fraktion der PDS zu „Zwei Jahre Kindschaftsrechtsreform – Erfahrungen und gesetzlicher Handlungsbedarf“ geäußerte Auffassung, dass „es sehr viel mehr enttäuschte von ihren umgangsberechtigten anderen Elternteilen allein gelassene Kinder als es Fälle aktiver Umgangsvereitelung durch alleinerziehende Elternteile gibt“ (s. Dokumentation S. 40)?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass in den Medien Berichte über Umgangsverweigerungen durch allein sorgeberechtigte Elternteile einen breiten Raum einnehmen, während die Umgangsverweigerung durch den umgangsberechtigten Elternteil nicht thematisiert wird?

Wenn ja, was sind nach Auffassung der Bundesregierung die Gründe für die fehlende öffentliche Diskussion des Problems der Nichtwahrnehmung des Rechtes und der Pflicht auf Umgang durch den umgangsberechtigten Elternteil?

Der Bundesregierung liegen keine gesicherten Erkenntnisse dazu vor, wie häufig Medien über Umgangsverweigerungen berichten.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirksamkeit des mit der Reform des Kindschaftsrechts neu eingeführten Instruments des betreuten Umgangs?

Der betreute Umgang ist ein sinnvolles Instrument, um in schwierigen Umgangsfällen zum Beispiel

- den Kontakt des Kindes zum umgangsberechtigten Elternteil wieder anzubahnen,
- die Eltern dabei zu unterstützen, eine tragfähige Umgangsregelung zu treffen und umzusetzen,
- den Schutz des Kindes sicherzustellen, wenn – etwa wegen vorangegangener Gewalttätigkeiten oder der Gefahr einer Kindesentführung – ein unbeaufsichtigter Umgang nicht im Interesse des Kindes wäre,
- in besonders konfliktgeladenen Situationen den Eltern ein Zusammentreffen zu ersparen und durch Umgangskontakte in „neutralen Räumen“ die Situation zu befrieden.

In der Begleitforschung zur Kindschaftsrechtsreform werden die mit Familiensachen befassten Richterinnen und Richter, Anwältinnen und Anwälte und die Jugendämter auch zu ihrer Einschätzung des begleiteten Umgangs befragt werden. Ein Forschungsvorhaben, das sich speziell mit der Praxis des begleiteten Umgangs befasst, wird darüber hinaus derzeit im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom Institut für Frühpädagogik, München, durchgeführt.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirksamkeit der mit der Reform des Kindschaftsrechts neu eingeführten Instrumente
 - a) des Verfahrenspflegers
 - b) des gerichtlichen Vermittlungsverfahrens und
 - c) des betreuten Umgangszur Bewältigung von Umgangskonflikten?

Der Verfahrenspfleger dient der Wahrnehmung der Interessen des Kindes in Verfahren, die seine Person betreffen, und ist vor allem bei Interessenkollisionen mit den Eltern notwendig. In der Praxis wird von der Möglichkeit, einen Verfahrenspfleger zu bestellen, zurückhaltend Gebrauch gemacht. Allerdings könnten die beiden bislang vorliegenden Statistiken auf ein Ansteigen der Zahl der Verfahrenspflegerbestellung schließen lassen. Die Begleitforschung (Zweiter Zwischenbericht S. 200) hat bislang ergeben, dass Eltern, vor allem solche, die nicht mit ihren Kindern zusammenleben, von der Bestellung des Verfahrenspflegers die Unterstützung der Rechte und Interessen ihrer Kinder erwarten. Den dort aufgeführten Befragungsergebnissen lässt sich eine Steigerung der Zahlen über die Bestellung bei Eltern mit alleiniger elterlicher Sorge entnehmen. Als Hauptbegründung für die Bestellung wurden Konflikte bei der Umgangsregelung und dem Kindesunterhalt genannt.

Das gerichtliche Vermittlungsverfahren verfolgt das Ziel, mit eingehenden Regelungen auf formalisierte Weise ein Einvernehmen zwischen Eltern über die Ausübung des Umgangsrechts zu erreichen, um Kindern die Belastung bei der Ausübung und Durchsetzung des Umgangs möglichst zu ersparen. Es erfasst nur die Fälle, in denen eine gerichtliche Umgangsregelung bereits vorliegt, bei deren Vollziehung es zu Konflikten zwischen den Eltern kommt. Die Begleitforschung hat ergeben, dass die Möglichkeit des gerichtlichen Vermittlungsverfahrens gemäß § 52 des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit – FGGa des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit – FGG (Zweiter Zwischenbericht S. 210), von den betroffenen Eltern grundsätzlich positiv bewertet wird. Zwar ist die Zahl der entsprechenden Anträge gering, aufgrund der durchgeführten Befragungen konnte errechnet werden, dass ca. 1/3 dieser Anträge erfolgreich waren.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

11. Welche Wirkungen hat in der Praxis das mit der Reform des Kindschaftsrechts neu eingeführte eigene Umgangsrecht des Kindes?

Familienrichterinnen und Familienrichter berichten, die Ausgestaltung des Umgangsrechts als Recht des Kindes sei eine wichtige Hilfe, bei der Regelung des Umgangs in schwierigen Streitfällen. Sie helfe Eltern zu überzeugen, dass der Kontakt zu beiden Elternteilen vor allem im Interesse des Kindes erhalten bleiben sollte. Allerdings bleiben die Ergebnisse des Abschlussberichts der Begleitforschung hinsichtlich des Rechts des Kindes auf Umgang mit den Eltern noch abzuwarten.

12. Über welche – auch gerichtlichen – Möglichkeiten verfügen Kinder, dieses ihnen zustehende Recht auf Umgang mit ihnen wirkungsvoll einzufordern?

Die Möglichkeit, eine gerichtliche Umgangsregelung herbeizuführen, besteht auch für Kinder. Leisten die Eltern dazu keinen Beistand, etwa weil sie an der Durchführung des Umgangs nicht interessiert sind, kann sich das Kind an das Jugendamt oder an einen freien Träger der Kinder und Jugendhilfe wenden. Durch die Kindschaftsrechtsreform wurde dem Kind ein Anspruch auf Beratung und Unterstützung des Jugendamts bei der Ausübung des Umgangsrechts eingeräumt (§ 18 Abs. 3 i. V. m. § 8 Abs. 2, 3 SGB VIII). Ein Umgangsrechtsverfahren kann u. a. vom Jugendamt beim Gericht angeregt werden. Eines (förmlichen) Antrags bedarf es nicht, da das Gericht von Amts wegen tätig wird.

Kindern, die im Umgangsverfahren nicht von einem Elternteil vertreten werden, wird das Gericht regelmäßig einen Verfahrenspfleger zu bestellen haben (§ 50 Abs. 2 Nr. 1 FGG). Es ist dann dessen Aufgabe, die Belange des Kindes in das Verfahren einzubringen.

Hat das Gericht den Umgang geregelt, so kann es die Einhaltung dieser Anordnung gemäß § 33 FGG auch erzwingen. Als Zwangsmittel stehen ihm Zwangsgeld (§ 33 Abs. 1 FGG) oder, wenn die Anordnung ohne Gewalt nicht durchzuführen ist, auch die Anordnung unmittelbaren Zwangs (§ 33 Abs. 2 FGG) zur Verfügung.

Allerdings wird in der Praxis nur selten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Umgang gegen den Willen des Umgangsberechtigten durchzusetzen. Allgemein ist es im Bereich des Umgangsrechts vorzuziehen, zu einvernehmlichen Regelungen zu kommen, die von allen Beteiligten mitgetragen werden. Auch sollte es im Interesse der Kinder vermieden werden, dass diese in eine Parteirolle gegen ihre Eltern gedrängt werden.

13. Welchen Stellenwert hat nach Auffassung der Bundesregierung der Wille des Kindes bei Umgangsrechtsstreitigkeiten der Eltern?

Dem Willen des Kindes kommt nach dem geltenden Recht eine bedeutende Rolle zu. Das Familiengericht ist verpflichtet, das Kind persönlich anzuhören, wenn die Neigungen, Bindungen oder der Wille des Kindes für die Entscheidung von Bedeutung sind (§ 50b Abs. 1 FGG). Dies ist bei Entscheidungen über das Umgangsrecht in der Regel der Fall. Allerdings gibt der Wille des Kindes nicht allein den Ausschlag, sondern ist ein wichtiger Aspekt unter vielen anderen, den das Gericht bei der Regelung des Umgangs einbeziehen muss. Der Stellenwert, den der Wille des Kindes hat, hängt von vielen Umständen ab, wie beispielsweise dem Alter des Kindes, der Intensität einer Ablehnung des Umgangs oder den Gründen, die für diese ablehnende Haltung des Kindes erkennbar sind. Das Gericht hat eine umfassende Abwägung vorzunehmen, die den Willen des Kindes einbezieht und gebührend berücksichtigt.

14. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass der Wille des Kindes in ausreichendem Maße in den den Umgang betreffenden gerichtlichen Verfahren berücksichtigt wird?

Auf die Antwort zu Frage 13 wird verwiesen.

15. Hält die Bundesregierung Maßnahmen für sinnvoll und erforderlich, die die Nichtwahrnehmung des Umgangsrechts durch den umgangsberechtigten Elternteil sanktionieren und selbigen zwingen, sein Umgangsrecht gegenüber seinem Kind wahrzunehmen?

Wenn ja, welche?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

16. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass ein gegen den Willen des umgangsberechtigten Elternteils erzwungener Umgang mit dem Kind im Interesse des Kindeswohls ist?

Ob es im Interesse des Kindeswohls ist, einen Umgang gegen den Willen des Umgangsberechtigten zu erzwingen, ist eine Frage des Einzelfalls. Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

17. Hält die Bundesregierung Maßnahmen für sinnvoll und erforderlich, die die aktive Verweigerung der Wahrnehmung des Umgangsrechts durch den allein sorgeberechtigten Elternteil sanktionieren um den allein sorgeberechtigten Elternteil und/oder das Kind zu zwingen, den Umgang mit dem umgangsberechtigten Elternteil stattfinden zu lassen?

Wenn ja, welche?

Nach geltendem Recht gibt es verschiedene Möglichkeiten, auf eine Verweigerung des Umgangs durch einen alleinsorgeberechtigten Elternteil zu reagieren, u. a. folgende:

- Der Umgangsberechtigte kann sich mit der Bitte um Beratung und Unterstützung bei der Ausübung des Umgangsrechts an einen Träger der Jugendhilfe wenden (§ 18 Abs. 3 SGB VIII).
- Der Umgangsberechtigte kann ein gerichtliches Vermittlungsverfahren nach § 52a FGG beantragen; das Gericht soll in einem Termin auf eine einvernehmliche Regelung durch die Eltern hinwirken.
- Das Familiengericht kann zur Durchsetzung einer Umgangsregelung Zwangsmittel nach § 33 FGG verhängen. So kann es nach vorheriger Androhung ein Zwangsgeld verhängen (§ 33 Abs. 1 und 3 FGG) oder Zwangshaft anordnen (§ 33 Abs. 1 Satz 2 FGG).
- Wird durch die Verweigerung des Umgangs durch den (allein)sorgeberechtigten, betreuenden Elternteil das Wohl des Kindes gefährdet, kann das Familiengericht insoweit diesem die elterliche Sorge entziehen (§ 1666 BGB) und für die Regelung des Umgangs einen Pfleger bestellen (§§ 1773, 1909, 1915 BGB).

Ob und welche Maßnahmen in Fällen der Umgangsverweigerung durch den betreuenden Elternteil ergriffen werden, ist eine Einzelfallentscheidung des zuständigen Familiengerichts.

Wenn das Kind den Umgang verweigert, ist der betreuende Elternteil verpflichtet zu versuchen, das Kind zu einer Änderung seiner Haltung zu bewegen. Zwangsmaßnahmen gegen das Kind werden jedoch nicht getroffen; insbesondere darf zur Erzwingung eines Umgangs gegen das Kind keine Gewalt angewendet werden (§ 33 Abs. 2 Satz 2 FGG).

18. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass ein gegen den Willen des

- a) allein sorgeberechtigten Elternteils
- b) des Kindes

erzwungener Umgang des Kindes mit dem umgangsberechtigten Elternteil im Interesse des Kindeswohls ist?

Ob in den genannten Fällen der Umgang im Interesse des Kindes ist oder nicht ist eine Frage des Einzelfalls. § 1684 Abs. 4 BGB bestimmt, wann der Umgang oder die Vollziehung einer früheren Entscheidung über das Umgangsrecht beschränkt oder ausgeschlossen werden kann.

19. Sind der Bundesregierung die Langzeituntersuchungen von Judith S. Wallerstein und Julia Lewis bekannt?

Wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie aus deren Untersuchungsergebnis, dass sich gerichtlich verordnete Umgangssituationen als Bumerang für den betreffenden Elternteil erwiesen, weil die betroffenen Kinder die Kontakte später abbrachen?

Die Studien sind der Bundesregierung bekannt. Es ist allgemein anerkannt und wird auch von der Bundesregierung nicht bezweifelt, dass es wünschenswert ist, zu einer einvernehmlichen und von allen Beteiligten mitgetragenen Umgangsregelung zu kommen, vorzugsweise ohne jede Einschaltung der Gerichte und aufgrund einer eigenverantwortlichen Entscheidung der Beteiligten. Das geltende Recht enthält viele Regelungen, die eine solche gütliche Regelung fördern und begünstigen. In manchen Fällen ist eine Einigung jedoch nicht erreichbar; in diesen Fällen sollte den Kindern und Eltern geholfen werden, den Kontakt aufrechtzuerhalten – dies kann auch durch eine gerichtliche Umgangsregelung geschehen.

20. Ist die Meldung im „Focus“ 41/2001 zutreffend, derzufolge die Bundesregierung noch bis Ende dieses Jahres einen Gesetzentwurf zur Reform des Umgangsrechts vorlegen wird?

Nein.

21. Was veranlasst die Bundesregierung, eine Neuregelung des Umgangsrechts bereits vor dem Vorliegen des Abschlussberichtes der Begleitforschung zur Reform des Kindschaftsrechts zu konzipieren?

Auf die Antwort zu Frage 20 wird verwiesen.

22. Was sind die Eckpunkte der geplanten Reform des Umgangsrechts?

Auf die Antwort zu Frage 20 wird verwiesen.