

Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter
Postfach 2964 | 55019 Mainz

Bundesministerium der Justiz
11015 Berlin

per E-Mail

**LANDESJUGENDAMT
RHEINLAND-PFALZ**
Geschäftsführung
Rheinallee 97 – 101
55118 Mainz
Telefon: (06131) 967-162
Fax: (06131) 967-12 162
E-Mail: bagljae@lsjv.rlp.de
Internet: www.bagljae.de

Mainz, 12.04.2012

Unser Zeichen
B 00 31 – 04/2012

Ihre Nachricht vom
12.03.2012
9311/6 – 4 – 2 – 14
9/2012

Ansprechpartner/-in
Birgit Berning
berning.birgit@lsjv.rlp.de

Telefon / Fax
06131-967-311
06131 967-12311

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Haager Übereinkommens vom 23. November 2007 über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen sowie zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des internationalen Unterhaltsverfahrensrechts

Anlage: Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 2. November 2010

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit zum Referentenentwurf des oben genannten Gesetzes Stellung zu nehmen, möchte ich mich zunächst bedanken.

Seitens der **Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Landesjugendämter** wird begrüßt, dass der Referentenentwurf die Verpflichtungen aus dem Haager Übereinkommen vom 23. November 2007 über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen, nunmehr nach Genehmigung dieses Haager Übereinkommens (HÜÜ) durch die Europäische Union, in nationales Recht umsetzt. Zur Vermeidung einer Rechtszersplitterung werden die erforderlichen Durchführungsvorschriften in das am 18. Juni 2011 in Kraft getretene Gesetz zur Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Verkehr mit ausländischen Staaten (Auslandsunterhaltsgesetz - AUG) integriert. Im AUG wurde seinerzeit die Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen (EG-Unterhaltsverordnung) in nationales Recht umge-

setzt. Mit dem vorliegenden Durchführungsgesetzentwurf werden Vertragsstaaten des HÜU in den Anwendungsbereich des AUG miteinbezogen, so dass auch im Verhältnis zu diesen Staaten (außerhalb der EU zurzeit Norwegen) eine Vereinfachung bei der internationalen Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen eintritt. In Ihrem Anschreiben verweisen Sie darauf, dass bereits die Aus- und Durchführungsbestimmungen im AUG so gefasst worden sind, dass sie grundsätzlich auch einer Ausführung des HÜU dienen könnten. Im Gesetzesentwurf seien daher im Wesentlichen nur einige technische Anpassungen des AUG an das Wirksamwerden des Übereinkommens erforderlich.

Im Folgenden wird zunächst auf die „Jugendamtsregelung“ des **§ 6 AUG** im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf eingegangen, um dann auf neue Regelungen im AUG einzugehen, die die Aufgabenumsetzung im Zusammenhang mit dem HÜU regeln. Ferner werden einzelne Artikel des HÜU in den Blick genommen. Die Regelungen könnten auch Auswirkungen auf die Jugendämter haben, wenngleich sie dies nicht dürften.

1. § 5 AUG-E des Referentenentwurfs vom 29. Juli 2010 - jetzt § 6 AUG - Erweiterung des Aufgabenbereiches „Unterstützung durch das Jugendamt“ auf den Anwendungsbereich des HÜU

Die BAG Landesjugendämter hatte bereits mit ihrer Stellungnahme vom 2. November 2010 zum **Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 4/2009 (EG-Unterhaltsverordnung) und zur Neuordnung bestehender Aus- und Durchführungsbestimmungen auf dem Gebiet des internationalen Unterhaltsverfahrens** Stellung zum damaligen Referentenentwurf vom 29. Juli 2010 (Ihr Zeichen I A 4 – 9311/33-2-14 499/2010) genommen. Ganz besonders wurde hierbei auf den damaligen **§ 5 AUG-E** (Unterstützung durch das Jugendamt) heute **§ 6 AUG** (Unterstützung durch das Jugendamt) eingegangen (vgl. Anlage). Die Fassungen lauten wie folgt:

§ 5 AUG-E (Unterstützung durch das Jugendamt):

„(1) Das Jugendamt unterstützt bei eingehenden Ersuchen die zentrale Behörde bei der Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben, soweit sie zur Geltendmachung und Durchführung von Unterhaltsansprüchen Minderjähriger und junger Volljähriger, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, tätig wird.

(2) Zuständig ist das Jugendamt, in dessen Bezirk das Kind oder der junge Volljährige seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Lebt der Berechtigte im Ausland, ist das Jugendamt zuständig, in dessen Bezirk der Verpflichtete seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.“

Die BAG Landesjugendämter hatte in Ihrer Stellungnahme mit Blick auf § 5 AUG-E besonders folgende Punkte bemängelt:

- Erhöhter Personalbedarf/Kosten
- Erweiterung des Aufgabenbereichs/Gesetzgebungskompetenz

- (Hilfs-)Funktion des Jugendamtes/Tätigkeitsumfang
- Schlüssigkeit des Neuregelungsbedürfnisses
- Tangenz von Art. 28 Abs.2 GG; Art. 84 Abs.1 Satz 7 GG; Art. 104a GG
- Formulierung: Verhältnis § 5 Abs.1 und 2 AUG-E

Maßgeblich an der Kritik war insbesondere die dienende Funktion der Jugendämter gegenüber der zentralen Behörde - dem Bundesamt für Justiz -, die unklare Aufgabenerweiterung und die Mehrarbeit und die Mehraufwendungen für die örtliche Ebene mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung.

§ 6 AUG (Unterstützung durch das Jugendamt):

„Wird die zentrale Behörde tätig, um Unterhaltsansprüche Minderjähriger und junger Volljähriger, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, geltend zu machen und durchzusetzen, kann sie das Jugendamt um Unterstützung ersuchen.“

Diese Gesetzesfassung (vgl. bereits BR-Drs. 854/10, S.6; BT-Drs. 17/4887, S. 10) ist im Verhältnis zu der von der BAG Landesjugendämter kritisierten Entwurfsregelung (§ 5 AUG-E) deutlich abgemildert und verbessert, Abs. 2-E ist vollständig entfallen. So wurde aus der Unterstützungspflicht durch das Jugendamt gegenüber der zentralen Behörde (in § 5 AUG-E) eine Ersuchensmöglichkeit durch die zentrale Behörde. In der BT-Drs. 17/4887 (S.35) wurde die in der BR-Drs. 854/10 (S.61) angegebene Begründung vollständig übernommen.

Diese Verbesserung der „Jugendamtsregelung“ im AUG behebt aber keineswegs alle Bedenken der BAG Landesjugendämter, die bereits in der vorangehenden Stellungnahme relevant waren. Sie bestehen daher im Hinblick auf die Erweiterung des Anwendungsbereiches mit Blick auf das HÜU weiter fort.

Dies bezieht sich im Wesentlichen darauf, dass das Jugendamt „pflichtenmäßig“ zwar nicht mehr der zentralen Behörde zugeordnet wird. Letztlich bedeutet die Ersuchensmöglichkeit aber auch eine Pflicht des Jugendamtes darauf zu reagieren und wird insoweit Kosten bei den Jugendämtern (insbesondere Bindung von Personalressourcen) verursachen. Dies gilt insbesondere bezogen auf Beurkundungen nach § 59 SGB VIII, zumal mit der Erweiterung des Anwendungsbereiches durch das HÜU der Arbeitsaufwand der Jugendämter erweitert werden wird. In der Begründung heißt es, dass eine neue Aufgabenübertragung gegenüber den Jugendämtern mit der Regelung des § 6 AUG nicht verbunden ist (vg. BT-Drs. 17/4887, S.35). Die BAG Landesjugendämter nimmt den Gesetzgeber hier beim Wort und wird sich bei Bedarf darauf berufen. So recht nachvollziehbar ist dies jedoch nicht. Wären hier nur Auskünfte über Informationen zu tätigen, die dem Jugendamt ohnehin vorliegen, so wäre ein Ersuchen im Rahmen der üblichen Amtshilfeersuchen (vgl. §§ 3-7 SGB X; §§ 4-8 VwVfG) sicherlich ausreichend gewesen (sogenannte Informationshilfe, wobei hier besondere Geheimhaltungspflichten, z.B. nach SGB VIII, X, dadurch nicht berührt würden, vgl. auch § 4 Abs.2 SGB X). In der Begründung ist zudem dargestellt, dass die Terminswahrnehmung vor Gericht (vgl. BR-Drs. 17/4887, S.35) eine Unterstützungsleistung darstellen würde. Diese wäre dann aber eine in einer Vielzahl von Verfahren „generelle Unterstützung“, die den Unterstützungscharakter einer Amtspflicht als einzelfallbezogene Unterstützung überschreiten würde (vgl. zur Abgrenzung

Wolff/Bachof-Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 83, Rn56ff, 87, C.H. Beck: München). Wenn also die Neuregelung keine „neue Aufgabenübertragung“ darstellt/darstellen sollte, hätte der Verweis auf die bestehende Amtshilfe oder bestehende gesetzliche Regelungen (z.B. §§ 50, 52 SGB VIII) hingereicht. Es wäre auch eine Konkretisierung der Amtshilfe im AUG in Betracht gekommen. Mit der jetzigen Formulierung entsteht der Eindruck, als könnten neue Pflichten (Informations- oder Tätigkeitspflichten) entstehen. Sofern dies faktisch der Fall sein sollte/wird, wäre die an § 5 AUG-E geäußerte Kritik der BAG Landesjugendämter in der vorangehenden Stellungnahme im Zusammenhang mit der Mehrarbeit und dem Mehraufwand aufrechtzuerhalten. Ein Unterstützungersuchen der zentralen Behörde, das über eine Amtshilfe hinausginge, würde - unbeschadet des Mehraufwandes und der Aufgabenerweiterung/-übertragung - die grundrechtsbezogene Kritik weiter bestehen lassen.

Angesichts der nicht ganz klaren Lage vertritt die BAG Landesjugendämter die rechtliche Auffassung, dass die Jugendämter jedwede Mehrarbeit, die nicht unter eine Amtshilfe oder bestehende gesetzliche Pflichten zu fassen ist, auf der Grundlage einer eigenständigen Ermessensentscheidung (ähnlich wie im Amtshilfeverfahren) mangels Deckung durch die Regelung verweigern können dürften. Klarzustellen ist, dass § 6 AUE in keinem Fall für das Jugendamt geltende Regelungen, z.B. im Sozialdatenschutz, tangiert, da insoweit keine Spezialregelung vorliegt.

Mit Blick auf die Erweiterung des Anwendungsbereiches des § 6 AUG durch die Einbeziehung des HÜU, bleiben - wie dargelegt - Teile der Kritik der BAG Landesjugendämter an der Regelung des § 5 AUG-E auch mit Blick auf § 6 AUG bestehen. Bedeutsam ist die Feststellung des Gesetzgebers, dass eine neue Aufgabenübertragung gegenüber den Jugendämtern mit der Neuregelung nicht verbunden ist. Soweit dies zutrifft entfällt natürlich die Kritik.

2. Art. 1 Änderung des AUG - Regelungen des Gesetzentwurfs im Zusammenhang mit dem HÜU

Im Referentenentwurf (Anlage 1 zu Ihrem Schreiben vom 12. März 2012) wird dargelegt, dass durch die vom HÜU veranlasste Übertragung weiterer Aufgaben auf das Bundesamt für Justiz in näherer Zukunft nicht mit wesentlichem zusätzlichem Vollzugsaufwand zu rechnen sei, zumal außerhalb der EU das HÜU bislang nur von Norwegen ratifiziert worden sei (S. 2). Dies mag zurzeit zutreffen, wird sich aber mit dem weiteren Beitritt von Ländern automatisch ändern (im Frühjahr 2013 sollen die Vereinigten Staaten von Amerika hinzukommen, wobei sich hier im Wesentlichen nur die Rechtsgrundlage ändert). Aus diesem Grunde sollen die Regelungen des HÜU und des Referentenentwurfs mit Blick auf eine zusätzliche **Belastung der Jugendämter**, die deren derzeitige fachliche Arbeit gefährden könnte, beleuchtet werden. Diese Betrachtung erfolgt vorsorglich, da auch hier der vom Gesetzgeber festgestellte Grundsatz, dass eine neue Aufgabenübertragung auf die Jugendämter (auch nicht über § 6 AUG) nicht erfolgt, weiter gilt.

In **§ 1 AUG-Referentenentwurf (RE)** wird der Anwendungsbereich des Gesetzes auf das HÜU erstreckt oder in **§ 5 Abs. 4 AUG-RE** werden die Befugnisse der zentralen Behörde (Bundesamt für Justiz) auf die neuen Funktionen erstreckt, die sich aus dem Wirksamwerden des HÜU ergeben (vgl. auch S. 13 der Begründung). Dabei wird auf die Aufgaben der zentralen Behörde nach Artt. 5, 6, 7 und 12 und des Übereinkommens verwiesen. Aufgrund der Regelung des § 6 AUG könnte sich eine Unterstützungsfunktion des Jugendamtes insoweit auch auf zusätzliche Aufgabenübernahmen der Zentralen Behörde im Zusammenhang mit dem HÜU automatisch erstrecken. Die unter 1. dargestellte Problematik hat also erweiterte Relevanz im Zusammenhang mit der Übernahme des HÜU in den Zuständigkeitsbereich des AUG (Erweiterung des räumlichen und inhaltlichen Geltungsbereichs).

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf folgende inhaltliche Regelungen des Übereinkommens:

Art. 6 Besondere Aufgaben der Zentralen Behörden (im Zusammenhang mit den Anträgen)

„(2) In Bezug auf diese Anträge treffen sie alle angemessenen Maßnahmen, um

- a) juristische Unterstützung zu gewähren oder die Gewährung von juristischer Unterstützung zu erleichtern, wenn die Umstände es erfordern;
- b) dabei behilflich zu sein, den Aufenthaltsort der verpflichteten oder der berechtigten Person ausfindig zu machen;
- c) die Erlangung einschlägiger Informationen über das Einkommen und, wenn nötig, das Vermögen der verpflichteten oder der berechtigten Person, einschliesslich der Belegenheit von Vermögensgegenständen, zu erleichtern;
- d) gütliche Regelungen zu fördern, um die freiwillige Zahlung von Unterhalt zu erreichen, wenn angebracht durch Mediation, Schlichtung oder ähnliche Mittel; „ ...“
- h) bei der Feststellung der Abstammung Hilfe zu leisten, wenn dies zur Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen notwendig ist; ...“

In (3) ist gesondert geregelt, dass die Aufgaben, die nach Art. 6 HÜU der Zentralen Behörde übertragen sind, in dem vom Recht des betroffenen Staates vorgesehenen Umfang von öffentlichen Aufgaben wahrnehmenden Einrichtungen oder anderen der Aufsicht der zuständigen Behörden dieses Staates unterliegenden Stellen wahrgenommen werden können. Der Vertragsstaat teilt demnach dem Ständigen Büro der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht die Bestimmung solcher Einrichtungen oder „anderen“ Stellen sowie deren Kontaktdaten und Zuständigkeiten mit.

Bezogen auf die **Jugendämter** ist klarzustellen, dass diese jeweils nur in ihrem Zuständigkeitsbereich tätig werden, der sich nach den **§§ 86ff. SGB VIII** oder sonstigen Sondervorschriften richtet. Im Rahmen des HÜU sind Fälle denkbar, in denen keine Zuständigkeit eines konkreten Jugendamtes oder überörtlichen Trägers gegeben ist. § 6 AUG trifft keine Zuständigkeitsregelung für die Jugendämter mehr (wie § 5 Abs.2 AUG-E). Die Formulierung des § 6 AUG („kann sie das Jugendamt um Unterstützung ersuchen), legt nahe, dass nur ein konkretes Jugendamt in Betracht kommt. Soweit die Jugendämter ohnehin nicht mit zusätzlichen Aufgaben im Rahmen des § 6 AUG betraut werden, ist dies unschädlich. Klarstellend ist darauf hinzuweisen, dass auch

bei Aufgabenbereichen des HÜU, die an die Aufgaben des Jugendamtes nach SGB VIII heranreichen, keine Aufgabenwahrnehmung außerhalb einer Amtshilfe beziehungsweise der bereits geregelten Aufgaben in Betracht kommt, da mit der Regelung keine neue Aufgabenübertragung verbunden ist/sein darf. Dies auch wenn im Rahmen der Jugendhilfe ähnliche Aufgabenwahrnehmungen vorgesehen sind, wie z.B. § 1712 Abs.1 Nr.2 BGB (Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Rahmen der Beistandschaft, wobei Beistandschaft nur möglich ist, wenn das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, vgl. § 1717 BGB, ebenso wie Beratung nach § 18 Abs.1 SGB VIII), Unterstützung bei der Entwicklung eines einvernehmlichen Konzeptes für die Wahrnehmung der elterlichen Verantwortung nach § 17 Abs.2 SGB VIII oder bei der Vaterschaftsfeststellung im Rahmen der Beistandschaft (vgl. § 1712 Abs.1 Nr.1 BGB). Sofern die Zuständigkeit eines Jugendamtes nicht gegeben wäre, wäre eine Unterstützung der zentralen Behörde immer als neue Aufgabenübertragung auf ein Jugendamt zu werten oder als Übertragung genereller Amtspflichten, da es sich um typisierte Übertragungen handeln würde. All diese Aufgaben wären im Rahmen des § 6 AUG nicht von der Gesetzesbegründung abgedeckt und kompetenzrechtlich problematisch. In jedem Fall wären Mehrbelastungen aufzuschlüsseln und finanziell auszugleichen. Klarstellend ist darauf hinzuweisen, dass den Jugendämtern im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 HÜU keine Aufgaben übertragen werden können.

Art. 7 Ersuchen um besondere Massnahmen

Entsprechendes gilt natürlich auch bei der Aufgabenerweiterung im Rahmen des **Art. 7 Abs.1 HÜU** bei Unterstützungsersuchen gegenüber dem Jugendamt. Danach trifft die zentrale Behörde, „wenn sie es für notwendig erachtet, angemessene Massnahmen; um einem potentiellen Antragsteller bei der Einreichung eines Antrags nach Art. 10 HÜU oder bei der Feststellung behilflich zu sein, ob ein solcher Antrag gestellt werden soll.“

Art. 10 Zur Verfügung stehende Anträge

(1) ... „c) Herbeiführen einer Entscheidung im ersuchten Staat, wenn keine Entscheidung vorliegt, einschliesslich, soweit erforderlich, der Feststellung der Abstammung.“

Nach der Übereinkommenslage ist die zentrale Behörde für die Anträge zuständig. Bei Fällen, die der Zuständigkeit des Jugendamtes unterliegen, kann die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen und die Unterstützung bei der Vaterschaftsfeststellung als klassische Aufgabe der Beistände angesehen werden. Da es sich vorliegend um Anträge von berechtigten Personen aus dem ersuchenden Staat handelt, kommt eine entsprechende Tätigkeit der Jugendämter nicht in Betracht. Alles andere würde eine neue Aufgabenübertragung beinhalten.

Art. 12 Übermittlung, Entgegennahme und Bearbeitung der Anträge und Fälle durch die Zentralen Behörden

(3) ... „Innerhalb derselben sechswöchigen Frist teilt die ersuchte Zentrale Behörde der ersuchenden Zentralen Behörde den Namen und die Kontaktdaten der Person oder Dienststelle mit, die damit beauftragt ist, Fragen im Hinblick auf den Stand des Antrags zu beantworten.“

Da eine Unterstützungsregelung nur mit Bezug auf das Jugendamt in § 6 AUG vorgesehen ist, könnte der Eindruck entstehen, dass eine Beauftragung des Jugendamtes nach dem Übereinkommen in Betracht kommen könnte. Dies wird von § 6 AUG nicht gedeckt. Im Übrigen läge eine Tätigkeit des Jugendamtes hier außerhalb seiner Zuständigkeit.

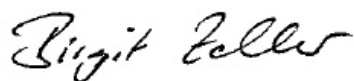
Artt. 14-15 (Effektiver Zugang zu Verfahren; Unentgeltliche juristische Unterstützung bei Anträgen auf Unterhalt für Kinder)

In den Artt. 14-15 verpflichtet sich der Staat zur unentgeltlichen juristischen Unterstützung. Auch hier ist klarzustellen, dass diese auf der Grundlage der auch geplanten Gesetze nicht durch die Jugendämter geleistet oder von diesen erwartet werden kann.

3. Zusammenfassung

Die Ziele des Gesetzes und die Anwendbarkeit des HÜU sind ohne Einschränkung zu befürworten. Die BAG Landesjugendämter setzt sich aber dafür ein, dass Jugendämter nicht indirekt mit neuen Aufgaben belastet werden. Eine neue Aufgabenübertragung muss jederzeit transparent sein. Aus diesem Grunde wurde auf kritische Stellen der gesetzlichen Regelungen und des HÜU, insbesondere unter Bezug auf das mögliche Einfallstor des § 6 AUG, welches in seinem Vorentwurf als § 5 AUG-E bereits im Rahmen einer vorangehenden Stellungnahme der BAG Landesjugendämter kritisiert worden ist, eingegangen. Der Gesetzgeber hat allerdings ausdrücklich klargestellt, dass mit der Regelung im AUG keine neue Aufgabenübertragung verbunden ist.

Mit freundlichen Grüßen



Birgit Zeller
Vorsitzende