

Sozialdemokratischer SPD Pressedienst

P/XXIX/158

21. August 1974

Gemeinden auch im Bundesrat?

Die "dritte Säule" besteht auf ihren Rechten

Von Dr. Hermann Schmitt-Vockenhausen MdB
Vizepräsident des Deutschen Bundestages und
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Seite 1 und 2 / 86 Zeilen

Aus den Fehlern lernen

Willy Brandts Erfahrungen und Erkenntnisse

Seite 3 / 39 Zeilen

Kinder unter elterlicher Gewalt

Zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge

Von Dr. Renate Lepsius MdB
Mitglied des Rechtsausschusses des Bundestages

Seite 4 bis 7 / 140 Zeilen

Chefredakteur: Dr. Erhard Eckert

5300 Bonn 12, Neussallee 2-10
Postfach: 120 406
Presshaus I, Zimmer 217-224
Telefon: 22 80 37 - 38

Herausgeber und Verleger:

SOZIALDEMOKRATISCHER PRESSEDIENST GMBH
5300 Bonn - Bad Godesberg

Telefon: 22 80 37 - 38

Gemeinden auch im Bundesrat?

Die "dritte Säule" besteht auf ihren Rechten

Von Dr. Hermann Schmitt-Vockenhausen MdB
Vizepräsident des Deutschen Bundestages und
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Nach dem Zusammenbruch hatten die Gemeinden einige Zeit die Allzuständigkeit, und niemand bestreitet ihnen, daß sie die schweren Aufgaben von damals mit Erfolg angepackt und durchgeführt haben. Die föderalistische Struktur des Grundgesetzes - das Grundgesetz hat sich in Art. 28 für den zweigliedrigen Bundesstaat entschieden, der staatliche Qualität Bund und Ländern zuweist, wobei die Gemeinden zur inneren Ordnung der Länder gezählt werden - hat es aber dann mit sich gebracht, daß es, ähnlich wie in der Kulturpolitik, viele Jahre zu den Selbstverständlichkeiten in Bonn gehörte, daß die Belange der Kommunen allein von den Ländern und in den Landtagen vertreten werden.

Tatsächlich hat sich ja auch das Grundgesetz, abgesehen von dem Grundsatz der Mitwirkung des Volkes in Vertretungskörperschaften und der Selbstverwaltungsgarantie, in einer Abstinenz gegenüber den Kommunen geübt. Bei allen für die Gemeinden entscheidenden Fragen werden sie von Bund und Ländern an den "Katzentisch" gesetzt. Dagegen haben sich die Gemeinden in den 25 Jahren immer wieder gewehrt. Sie haben sich auch nach und nach Rechte erkämpft. Das zeigt sich an der institutionell gesicherten Mitwirkung der Gemeinden in den zuständigen Planungs- und Entscheidungsgremien. Dazu gehört z.B. die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Regionalplanung sowie die Mitwirkung im Gemeinsamen Ausschuß zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, im Koordinierungsausschuß Straßenbauplanung, im Deutschen Rat für Stadtentwicklung, im Beirat für Raumordnung, im Konjunkturrat, im Finanzplanungsrat und in der Konzertierte Aktion.

Unbestreitbar ist aber, daß es an klaren rechtlichen und durchsetzbaren Möglichkeiten für die Kommunen fehlt. Die Kommunen sind, wie man mit Recht sagt, "dritte Säule" des Staates; sie müssen es dann aber auch in der politischen Wirklichkeit werden. Die Gemeinden haben im Übrigen gezeigt, daß sie bereit sind, mit Bund und Ländern zusammenzuarbeiten. Ein gutes Beispiel dafür ist die Einbindung der Gemeinden in die Stabilitätspolitik. Ohne die Mitwirkung der Städte, Gemeinden und Kreise wären die Bemühungen der Bundesregierung um die Wiedergewinnung der Stabilität besonders erschwert worden. Die Kommunen haben dies erkannt und sie haben ihren Beitrag im Sinne der Bemühungen geleistet.

Wenn die Gemeinden aber auf die Dauer mit zu den tragenden Säulen unseres Staates gehören sollen, müssen folgende Probleme gesehen werden:

1/ Eine der wichtigsten Forderungen der kommunalen Spitzenverbände ist eine verbesserte Mitwirkung an der Gesetzgebung in Bund und Ländern. Im

einzelnen haben die kommunalen Spitzenverbände vorgeschlagen, ihnen ein Anhörungsrecht gegenüber allen an der Gesetzgebung beteiligten Organen zuzugestehen. Dieses Anhörungsrecht sollte im Grundgesetz bzw. in den Landesverfassungen verankert und außerdem in den Geschäftsordnungen der gesetzgebenden Körperschaften, der Regierungen und der Ministerien näher ausgestaltet und rechtlich abgesichert werden.

Leider ist die Verfassungsenquete-Kommission, in deren Aufgabenbereich die Frage der Mitwirkung der Kommunen und ihre Einordnung in den staatlichen Aufbau fällt, wie der Zwischenbericht ausweist, nicht davon ausgegangen, daß den Städten und Gemeinden neben Bund und Ländern als "dritte Säule" Mitverantwortung übertragen werden soll. Sie wird aber genügend Zeit haben, dieses Problem noch einmal in Ruhe zu überprüfen; die Städte und Gemeinden werden versuchen, ihre Chancen dort zu nutzen.

Ich selbst vertrete nach wie vor die Auffassung, daß dieses Ziel am besten dadurch zu erreichen ist, daß Vertreter der Gemeinden im Bundesrat mitwirken. Diese Beteiligung stelle ich mir so vor, daß der Bundesrat umgebaut wird und neben den Länderregierungen auch Vertreter der Kommunen mitwirken. Um dies durchzusetzen, würde eine Änderung des Art. 51 GG unumgänglich sein.

2/ Für den Bereich zentralstaatlicher Planung, also der Landesplanung in den einzelnen Ländern wie auch der Gemeindeplanung von Bund und Ländern, ist zu fordern, daß die Gemeinden künftig an den Planungsentscheidungen beteiligt werden. Das gilt sowohl für die Auswahl der Planungsbe-
reiche, für die Festlegung der Planungsziele wie auch für die Grundsätze der Planungsdurchführung. Notwendig ist allerdings eine frühzeitige Beteiligung des kommunalen Bereichs an diesen Planungsentscheidungen.

3/ Die Gemeinden haben für die Verwaltungs- und Gebietsreform große Opfer gebracht. Diese Opfer haben nur dann einen Sinn, wenn die größer gewordenen Gemeinden auch entsprechende Funktionen erhalten, wenn also politisch bedeutsame Aufgaben weiterhin in der Gemeinde entschieden werden können, und wenn den Gemeinden zusätzliche Zuständigkeiten zugeteilt werden. Denn wenn man den Gemeinden alle wichtigen Aufgaben nimmt oder vorenthält, darf man sich nicht wundern, wenn unsere Demokratie ihre Basis verliert, weil der Bürger sich dem Staat entfremdet.

4/ Hinsichtlich des Abbaues ihrer finanziellen Abhängigkeit von bundes- und landespolitischen Entscheidungen müssen die Gemeinden in erster Linie auf einer zügigen Fortführung der Gemeindefinanzreform bestehen. Dabei muß auf weite Sicht angestrebt werden, daß die Finanzausstattung der Gemeinden ihrem Aufgabenbestand entspricht und nicht umgekehrt. Eine bedarfsgerechte Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden ist deshalb als oberstes Ziel der Reform anzustreben.

Die Antwort der Bundesregierung vom 22. Juli 1974 auf die Große Anfrage der Opposition betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise gibt in verschiedenen Bereichen gute Ansätze. Die Kommunen sind bereit, sie für die weitere Entwicklung zu nutzen. (-/21.8.1974/bgy/ex)

Aus den Fehlern lernen

Willy Brandts Erfahrungen und Erkenntnisse

Der SPD-Vorsitzende Willy Brandt wird im Herbst in Buchform eine vornehmlich innenpolitische "Zwischenbilanz" vorlegen, die, neben der notwendigen Zusammenstellung der Leistungen und Errungenschaften der sozialliberalen Koalition unter seiner Kanzlerschaft, in der ungeschminkten Sprache, die Brandt liebt, eine sehr deutliche Darstellung auch der Vorgänge und Entwicklungen enthalten wird, die zu den Fehlschlägen und damit auch zu den Sympathieverlusten der SPD geführt haben, an deren Ende der Bonner Regierungswechsel gestanden hat. Willy Brandt hat in einem Vorgriff auf dieses Zwischenbilanz-Buch in einem Interview mit der Berliner "National-Zeitung" eine Reihe von Punkten herausgegriffen, von denen er sagt, daß sie heute an den richtigen Stellen in Bonn die richtigen Überlegungen veranlassen sollten und müßten, um aus diesen Fehlern der vergangenen Jahre zu lernen.

Als einer dieser Hauptfehler ergibt sich nach der Erfahrungserkenntnis Brandts die Tatsache, daß es über weite Strecken nicht geschafft worden war, dem Bundesbürger hinreichend klarzumachen, welche Ziele wirklich verfolgt würden und wie man sie wirklich erreichen wollte. Weiter war es nicht in ausreichendem Maße gelungen, die in bestimmten großen Fragen staatspolitisch gebotene Solidarität zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und zwischen den Parteien zu erreichen, was zum Teil auch für die Regierung und die Führungsgremien der Koalitionsparteien galt. Dazu kam, daß das Erscheinungsbild der SPD selbst durch Mangel an geschlossenem Auftreten negativ gekennzeichnet war. Schließlich war man nicht besonders erfolgreich in dem Bemühen, den Menschen die für breite Schichten tatsächlich eingetretenen Verbesserungen näher zu bringen.

Diese, hier knapp zusammengefaßten Feststellungen Brandts, die er in seinem Buch sicher noch ausführlicher begründen und zu Konsequenzforderungen ausbauen wird, können zu Lehrsätzen für eine Regierungstätigkeit werden, die, um erfolgreich sein zu können, sich von einem Übel befreien muß, das Willy Brandt in aller wünschenswerten und notwendigen Deutlichkeit anspricht: Von dem Gruppenegoismus und dem Verfolgen nur vermeintlich berechtigter Interessen, wobei es in Wirklichkeit darum geht, nicht mehr begründbare und für die Gemeinschaft nachteilige Privilegien abzubauen. Willy Brandts mahnende Warnungen müssen freilich, wenn sie positiv zur Beseitigung von erkannten Mißständen beitragen sollen, gerade auch von denen gehört und beherzigt werden, die er im Klartext anspricht.
(e/21.8.1974/bgy/e)

+ + +

Kinder unter elterlicher Gewalt

Zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge

Von Dr. Renate Lepsius MdB

Mitglied des Rechtsausschusses des Bundestages

Die Bundesregierung hat ihren Gesetzentwurf zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge inzwischen auf den gesetzgeberischen Weg gebracht. Er steht im engen Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf zur Reform des Ehe- und Familienrechts, der zur Zeit beraten wird. Dies ist ein weiterer wichtiger Reformschritt, den die Bundesregierung unternommen hat. Mit den bereits verabschiedeten Gesetzen zur kleinen Adoptionsreform und zur Herabsetzung des Volljährigkeitsalters wird nun ein weiterer Abschnitt der umfassenden Gesamtreform in Angriff genommen, die das unangemessen autoritär geratene Familienrecht im Bürgerlichen Gesetzbuch den veränderten Verhältnissen der Lebenswirklichkeit anpassen wird.

Warum geht es? Zur Illustration ein paar Beispiele aus der geltenden Rechtsprechung, keinesfalls besonders dramatische Fragen, die beim Sonderfall des Auseinanderbrechens einer Familie in den Eltern-Kind-Beziehungen auftreten. Also Alltagsfälle, die freilich zeigen, wie "in erschreckender Weise (so der Vorsitzende des Westdeutschen Kinderschutzbundes)" die Gerichte noch immer mehr nach vermeintlichen Rechten eines Elternteiles als nach dem Wohl des Kindes entscheiden."

Die schuldig geschiedene Frau

muß nach § 1671 BGB das gemeinsame Kind, das von ihr versorgt wird, dem schuldlos geschiedenen Vater ohne Rücksicht auf das Kindeswohl übergeben. "Man teilte der Mutter mit", heißt es in einem Schreiben an mich, "daß das Kind durch einen Gerichtsvollzieher abgeholt würde, wenn nötig mit Gewalt. Am 22. November wurde das Kind seiner Mutter weggenommen. Wie ein Gegenstand wurde es vom Gerichtsvollzieher abgeholt." Auch in einem anderen Fall wurde "notfalls mit Gewalt" für rechtens erklärt, daß die geschiedene Mutter eines fünfjährigen Kindes, das bei seinem Vater lebte, das Kind in der Morgenfrühe vom Gerichtsvollzieher in Begleitung zweier Polizisten aus dem Bett holen ließ, um das ihr zustehende Verkehrsrecht am Kind nach § 1634 BGB ausüben zu können. Und weil, in einem anderen Fall, ein zehnjähriger Junge bei beidseitig verschuldeter Scheidung seiner Eltern nicht gehört und in die Obhut seiner Mutter gegeben

wurde, wohin er partout nicht wollte, kam es anschließend zu verzweifelten Reaktionen des Kindes.

Längst fällige Reformen

"Reform der elterlichen Gewalt" ist bei solcher Art richterlichem Rechtsverständnis längst überfällig. Sie ist es in dreifacher Hinsicht. Einmal im Hinblick auf das Verfahren, das die Konflikte beim Auseinanderbrechen einer Familie zwischen Eltern und Kindern regelt. Sie ist es freilich auch in jenem normativen Bereich des BGB, der das Verhalten der normalen Familie in ihrem Binnenverhältnis regelt, also jenem Familienbereich, der auf individuellem Wert orientiert ist und der im Außenverhältnis gegen Eingriffe des Staates geschützt werden muß. In diesem Bereich geht es um die notwendige Abiöbung jener Verhaltensnormen, die den Wandel von der patriarchalisch autoritativen Familienorganisation zur partnerschaftlichen Familie nicht mehr gerecht werden. Sie ist es schließlich auch in jenem rechtlichen Gestaltungsfeld des geltenden § 1666 BGB, in dem staatliche Vorsorge dann gerechtfertigt erscheint, wenn dies zum Wohle des Kindes notwendig ist.

Nach geltendem Recht ist den Eltern weithin eine umfassende elterliche Gewalt über das Kind eingeräumt. Dies entspricht nicht mehr der sozialen Wirklichkeit, denn zunehmend versteht sich Familie im Binnenverhältnis als ein partnerschaftliches Bündnis zwischen Eltern und Kind. Der Wandel im Begriff, die elterliche Sorge, stellt das Ziel deutlich heraus. Im Kindschaftsrecht darf allein das Wohl des Kindes der Maßstab für Entscheidungen sein. Denn Elternrecht und Kindesrecht, im besten Fall identisch, müssen dieses aber nicht immer sein. Nicht alle Eltern orientieren ihr Verhalten am kategorischen Imperativ. Es ist daher besonders begrüßenswert, daß die Bundesregierung sich der delikaten und sehr schwierigen Aufgabe einer Neuordnung der elterlichen Sorge in der Weise unterzogen hat, daß der Interessenkonflikt zwischen Elternrecht und Kindesrecht weder harmonisiert, noch auf seinem Außenverhältnis, also zum Staat geleugnet würde.

Regelung von Pflichten und Rechten

Der neue Gesetzentwurf sieht in seinen Regelungen vor allem vor, daß Eltern auf den Kindeswillen eines einsichtsfähigen Kindes Rücksicht zu nehmen und Fragen der Ausbildung und des Berufes einvernehmlich zu regeln haben. Der Interessenidentität von Elternwillen und Kindeswohl wird im Gesetzentwurf besonders dadurch entsprochen, daß künftig stets von den Pflichten und Rechten im Gesetzestext gesprochen wird. Soweit es um die Verteilung der elterlichen Sorge von getrenntlebenden oder geschiedenen Eltern geht, wird der Kindeswille jetzt stärker berücksichtigt

werden. Ohnehin ist ja nach dem neuen Scheidungsrecht mit seinen Zerrüttungsprinzipien die Sorgerechtsverteilung unabhängig von der Schuldfrage zu klären. Freilich wird auch durch ein differenziertes Mitsprache- und Anhörungsgerecht, altersspezifisch bestimmt, der Wille des Kindes bei der Verteilung der elterlichen Sorge und bei der Ausübung des Umgangsrechts mit den Eltern eine erhebliche Rolle spielen.

Eine erhebliche Bedeutung wird den neuen Schutzbestimmungen im vorliegenden Gesetzentwurf zukommen, wonach in Zukunft schon bei objektiver Gefährdung des Kindeswohls das Vormundschaftsgericht von Amts wegen erforderliche Maßnahmen ergreifen kann. Nach geltendem Recht des § 1666 BGB ist ja Voraussetzung für einen staatlichen Eingriff ein schuldhaftes Verhalten der Eltern. Künftig wird allerdings schon eine objektive Verletzung des Kindeswohls, also unabhängig von der Schuldfrage, eine sachgerechte Entscheidung ermöglichen.

Sicherlich darf es in diesem Bereich nicht darum gehen, die Eltern unter ständige Kontrolle eines eingriffsbereiten Staates zu stellen. Sicherlich kommt es auch darauf an, das Elternrecht in seiner nach innen gerichteten Autonomie im Sinne einer liberalen Gesellschaft nach außen, also gegenüber dem Staat nicht zu beschädigen. Hier freilich hat der konservative Angriff schon eingehakt. Man befürchtet den Übergriff des Staates in den Intimbereich der Familie, man befürchtet die Aushöhlung der "natürlichen elterlichen Autorität" und vor allem befürchtet man eine einseitige politische Ausrichtung der Kinder durch regierungshörige Ämter und Miterzieher. So abwegig überzogen derartige Sorgen erscheinen, so spiegeln sie doch das Kaleidoskop der widerstreitenden Interessenlagen von Elternrecht und Kindesrecht im Konfliktfall wider. Wenn allerdings Einigkeit darüber besteht, daß Eltern ihre Kinder nicht aus Eigensucht besitzen, über sie Herrschaft ausüben und auch erzwingen können, wenn Einigkeit darüber besteht, daß ein Kind als eigene Persönlichkeit mit zunehmender Grundrechtsmündigkeit Träger von Grundrechten ist, also zwar minderjährig, rechtlich aber nicht minderwertig ist, und wenn man bereit ist, auch auf Seiten der Opposition, einzusehen, daß das Kind nicht länger mehr als Objekt elterlicher Gewalt in familiären Bereichen steht, der sich zugegebener Maßen nur behutsam normieren läßt, dann wird es möglich sein, das Kind als Grundrechtsträger besser im BGB rechtlich zu verankern.

Kontroversen mit der CDU/CSU

Vermutlich werden sich an folgenden Einzelpunkten Kontroversen mit der CDU/CSU entzünden:

Mit welchen Regelungen das Binnenverhältnis von Eltern und Kindern in der Normalfamilie in seinen Pflichten und Rechten unter Berücksichti-

gung zunehmender Eigenverantwortung des Kindes gestaltet werden kann, welche Entscheidungsrechte, Mitsprache- und Anhörungsrechte Kinder erhalten oder ob, wie manche wollen, sogar dem Kind ein förmliches Antragsrecht an das Vormundschaftsgericht zugestanden wird, mit dem Ziel elterliche Entscheidungen einer richterlichen Überprüfung zu unterstellen?

Mit welchen Regelungen der Konfliktfall in nicht intakten Familien im Sinne des Kindeswohles verfahrensmäßig abgesichert wird und der Kindeswille bei zunehmender Grundrechtsmündigkeit berücksichtigt werden kann. Dies gilt also insbesondere für die Sorgerechtsverteilung im Scheidungsfall, die Berücksichtigung eines Anhörungsrechts und des Kindeswillens beim Umgangsrecht mit dem nichtsorgeberechtigten Elternteil, dies gilt aber auch wenn nicht überhaupt für die generelle und wichtige Frage, wer in strittigen Fällen, die die Eltern selbst betreffen, wie aber auch umgekehrt bei Vereinbarungen der Eltern über den Kopf der Kinder hinweg, die Rolle eines Anwalts des Kindes übernimmt.

Wird der Regelung der staatlichen Eingriffe zur Abwendung von Gefahren für das Kind bei mißbräuchlicher Auslegung des Elternrechts eine übergeordnete Bedeutung schon deshalb zukommen, weil hier Elternrechte nach Art. 6 GG und Kindesrechte nach Art. 1 und 2 GG unmittelbar tangiert sind.

Wenn man anerkennt, daß Familie als Institution von Konsensus lebt, daß also gerade die Normierung von familiären Binnenkonflikten ansich prekär und außerordentlich problematisch ist, so müssen dennoch Regelungen im Sinne einer partnerschaftlichen Entscheidungsfindung versucht werden. Nimmt man es ernst mit einer besseren Verankerung des Kindesrechtes im BGB, dann wird man den vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuordnung der elterlichen Sorge nur begrüßen: den jungen Menschen wird hier unter dem Leitbild eines zivilen bürgerlich-liberalen Erziehungsbildes mehr Raum für eigenverantwortliches soziales Verhalten eröffnet.
(-/21.8.1974/va/ex)

+ + +

Verantwortlich für den Inhalt: Dr. Erhardt Eckert