

B M J

IA 2 - 3473/7 - 12 105/2003

Berlin, den 27. August 2003

Hausruf: 9112

(F:\abt\_1\g1115\referat\schol\SorgeR-  
Forschglzitelmann-vorl\_aug03-2.doc)

4)

Referat: IA 2  
Referatsleiter: RD Dr. Schomburg

EINGEGANGEN  
29. AUG. 2003  
POST

Betr.: Elterliche Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern

hier: Untersuchung zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 (1 BvL 20/99, 1 BvR 933/01)

Bezug: Schreiben von Frau Prof. am 4. August 2003

Über

Frau UALn I A 2888 u  
Herrn AL I 287 v m  
das Kabinettsreferat 287  
Herrn Staatssekretär PRST 11.  
Wg. Eilbedürftigkeit unmittelbar No 2878

Frau Ministerin

mit der Bitte um Kenntnisnahme und Billigung des Vorschlags für das weitere Vorgehen (unter I.5) vorgelegt.

Herr Parlamentarischer Staatssekretär hat Abdruck erhalten.

Handwritten signature/initials

zu 3473/7 - 12 105/2003

## I. Vermerk:

### 1. Anlass der Vorlage

Mit dieser Vorlage soll die Hausleitung über den Stand der Vorbereitungen für eine Untersuchung zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 (1 BvL 20/99, 1 BvR 933/01) unterrichtet und ein Vorschlag zum weiteren Vorgehen vorgelegt werden.

### 2. Sachstand

#### a) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 29. Januar 2003 (1 BvL 20/99, 1 BvR 933/01) die geltende gesetzliche Regelung zum Sorgerecht nicht miteinander verheirateter Eltern (§ 1626a BGB) im Wesentlichen für verfassungskonform erklärt. Es hat jedoch dem Gesetzgeber u. a. aufgegeben, die tatsächliche Entwicklung zu beobachten und auf diesem Wege die Richtigkeit seiner Annahmen zu überprüfen. Zur Umsetzung dieses Auftrags muss insbesondere ermittelt werden,

- wie groß der Anteil der Eltern ist, die mit ihrem nichtehelichen Kind in einer Familiengemeinschaft zusammenleben und Sorgeerklärungen abgeben, und
- welche Gründe dafür maßgeblich sind, wenn es trotz Zusammenlebens der Eltern nicht zur Abgabe gemeinsamer Sorgeerklärungen kommt (vgl. im Einzelnen Vorlage des Referats I A 2 vom 14. Februar 2003 – Anlage 1).

#### b) Dienstbesprechung bei Frau Ministerin vom 20. März 2003

In einer Dienstbesprechung bei Frau Ministerin am 20. März 2003 wurde vereinbart, den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts durch eine Elternbefragung umzusetzen. Dabei wurde folgendes Vorgehen ins Auge gefasst (vgl. im Einzelnen Vorlage des Referats I A 2 vom 25. März 2003 – Anlage 2):

- Die Befragung erfolgt schriftlich mittels eines Fragebogens. Es werden z.B. alle nicht verheirateten Eltern befragt, deren Kind in einem bestimmten Quartal geboren ist.

- Die Versendung der Fragebögen erfolgt über die Jugendämter, die von den Standesämtern über die Geburt eines Kindes nicht verheirateter Eltern unterrichtet werden.
- Die Befragung wird von BMJ durchgeführt, das dabei durch einen Sozialwissenschaftler beraten und unterstützt wird (Beratervertrag).

c) Auswahl des beratenden Sozialwissenschaftlers

Unterzeichner hat nach der Dienstbesprechung bei Frau Ministerin mehrere Gespräche mit AS Kind (RiOLG Carl) und Referat R B 5 (MR Schreiber; RD Weinbörner) geführt, um einen geeigneten Sozialwissenschaftler für das Vorhaben zu finden. Maßgebliche Kriterien waren dabei:

- Erfahrungen im Bereich der Jugendhilfe (Zugang zu den Eltern über die Jugendämter) und im Schnittbereich zum Familienrecht),
- nicht zu etabliert und daher (noch) „bezahlbar“ und
- objektiv, d.h. insbesondere nicht einem der kindschaftsrechtlichen „Lager“ (z.B. Väterverbände; Frauenverbände) zuzuordnen.

In den Gesprächen fand sich lediglich eine Professorin, die alle o.g. Kriterien erfüllt: **Prof. Maud Zitelmann, Universität Osnabrück**, Fachbereich Erziehungs- und Kulturwissenschaften, Veröffentlichungen überwiegend in den Schnittbereichen von Sozialwissenschaften, Jugendhilfe und Familienrecht (Schriftenverzeichnis – Anlage 3).

Unterzeichner hat mit Frau Prof. Zitelmann im Mai Kontakt aufgenommen und ihr unsere Überlegungen zugeleitet (E-Mail vom 28. Mai 2003 – Anlage 4). Prof. Zitelmann hat nach kurzer Bedenkzeit Interesse an einer Zusammenarbeit mit BMJ geäußert und mit Schreiben vom 4. August 2003 eine Stellungnahme nebst eigenem Vorschlag übersandt (Anlage 5).

3. Stellungnahme und Vorschlag von Frau Prof. Zitelmann vom 4. August 2003

In ihrer Stellungnahme setzt sich Frau Prof. Zitelmann kritisch mit den bisherigen Überlegungen des BMJ auseinander. Sie erhebt zunächst **Einwendungen gegen den geplanten Zeitpunkt der Studie**, und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen bezweifelt sie, ob die Implementation der Kindschaftsrechtsreform mit Blick auf den Informationsstand der Eltern und ihre gesellschaftliche Verankerung bereits so weit fortgeschritten

ist, dass gegenwärtig schon zukunftsweisende, repräsentative Ergebnisse zu erwarten sind. Zum anderen befürchtet sie, dass eine Befragung der Eltern bald nach der Geburt (Kontakt über Jugendämter nach der Geburtsmitteilung durch das Standesamt) kaum aussagekräftig sei, da die Geburt eines Kindes für die betreuenden Erwachsenen grundlegende Änderungen mit sich brächte und diese Phase der Familienkonstitution vielfach von einer Neuordnung der gesamten Lebensumstände geprägt sei (Stellungnahme, Seite 2 f. – Anlage 5). Vor allem äußert Prof. Zitelmann jedoch **Vorbehalte, die Untersuchung mittels Fragebogen durchzuführen**. Maßgeblich dafür sind folgende Überlegungen (Stellungnahme, Seite 3 ff. – Anlage 5):

- Bei einer angenommenen Rücklaufquote von 20 % (Erfahrung aus der Proksch-Untersuchung) seien kaum zuverlässige Aussagen möglich. Diese Quote lasse sich nicht verallgemeinern, sondern es sei zu befürchten, dass Mütter bzw. Väter in bestimmten Lebens- oder Paarkonstellationen ein besonderes Interesse an der Beantwortung und Rücksendung des Bogens hätten – etwa, weil sie ihre Situation als besonders „vorbildlich“ oder aber als besonders „problematisch“ erlebten.
- Wie oft und weshalb sich der in einer Familiengemeinschaft lebende Vater oder die Mutter oder auch beide Eltern nicht für die gemeinsame Sorge entschieden, sei nicht bekannt und werde auch kaum diskutiert. Es sei daher davor zu warnen, die Frage nach den Gründen, aus denen Eltern trotz Zusammenlebens keine gemeinsamen Sorgeerklärungen abgeben würden, *ohne Vorstudie* einzig auf dem Weg einer Fragebogenerhebung erklären zu wollen.
- Es seien Szenarien denkbar, in denen zu befürchten sei, dass sich der hier interessierende Personenkreis – gleich, ob Mütter oder Väter – scheuen würde, die Gründe der Nichtabgabe von Sorgeerklärungen in einem Fragebogen wahrheitsgemäß anzugeben (z.B. Unzuverlässigkeit, Suchtproblematik oder schwere seelische Erkrankung des anderen Elternteils oder Missbrauch der Verweigerungsmöglichkeit).

Prof. Zitelmann empfiehlt vor diesem Hintergrund, nicht sogleich eine Fragebogenerhebung durchzuführen, sondern zunächst in einer ersten Phase mit Hilfe einer **Pilotstudie** das Spektrum der Beweggründe zusammenlebender Eltern bei Nichtabgabe von Sorgeerklärungen in Erfahrung zu bringen. Das Konzept dieser Pilotstudie skizziert sie wie folgt (Stellungnahme, Seite 6 ff. – Anlage 5):

- Befragung von insgesamt 60 repräsentativ ausgewählten Familien (Väter und Mütter getrennt) im gesamten Bundesgebiet mittels Interviews;
- Zugang zu den Eltern über offizielle Stellen wie Standesamt, Kindergeldstelle oder Jugendamt;
- Befragung zu zwei verschiedenen Erhebungszeitpunkten (Erstbefragung im ersten oder zweiten Lebensjahr des Kindes, Zweitbefragung drei oder vier Jahre später), um einen Abgleich der von beiden Eltern im Erstinterview geäußerten zukunftsbezogenen Erwartungen und Befürchtungen mit der tatsächlichen Entwicklung der Familienbeziehungen sowie der inzwischen getroffenen Entscheidung über eine Sorgeerklärung zu ermöglichen;
- Entwicklung eines Interview-Leitfadens für die Durchführung der Interviews und
- Einberufung eines Forschungsbeirates mit Blick u.a. darauf, dass der Forschungsgegenstand in der Fachwelt und gesellschaftlichen Öffentlichkeit höchst kontrovers diskutiert wird.

Zur Durchführung des Projekts und zur Finanzierung schlägt Prof. Zitelmann Folgendes vor (Stellungnahme, Seite 9 f. – Anlage 5):

- Die Studie wird in Verantwortung und unter wissenschaftlicher Aufsicht und Begleitung von Frau Prof. Zitelmann durchgeführt. Bestandteile der Untersuchung sind: Literaturrecherche (6 Monate), Elternbefragung (4 Jahre), Abschlussbericht (6 Monate).
- Prof. Zitelmann leistet ihren Beitrag ohne Kosten für das BMJ. Neben ihr bedarf es eines wissenschaftlichen Mitarbeiters (75 %, BAT II a), einer Schreibkraft zur Transkription der Interviews (Honorarbasis) und einer weiteren Hilfskraft für die Zeit der Interviews (zweiter Interviewer), deren Kosten von BMJ zu tragen wären.
- Die Sachkosten für Datenbankrecherche und Literaturbeschaffung sowie digitale Aufzeichnungsgeräte, Mikrofone und MD-Bänder etc. trägt Prof. Zitelmann aus ihrem Sachmittelfond. Gleiches gilt für die PC-Hardwareausstattung, Software, Drucker etc. Von Seiten des BMJ müssten die für die Interviews anfallenden Reise- und Übernachtungskosten und gegebenenfalls Aufwandsentschädigungen für die Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats getragen werden.

#### 4. Bewertung

Die Bedenken von Prof. Zitelmann gegen die bisherigen Überlegungen des BMJ sind nicht von der Hand zu weisen. Ihren Einwendungen gegen den Zeitpunkt der Untersu-

chung ließe sich zwar dadurch begegnen, dass mit der Untersuchung insgesamt später begonnen wird und die Beteiligung der Eltern nicht alsbald nach der Geburt erfolgt. Letzteres könnte allerdings Schwierigkeiten beim Zugang zu den Eltern hervorrufen, da die Jugendämter die Daten der Eltern, deren Anschrift eingeschlossen, unmittelbar nach Geburt des Kindes übermittelt bekommen.

Vor allem erscheint jedoch der Vorbehalt dagegen berechtigt, die Gründe für die Nichtabgabe von Sorgeerklärungen ohne Vorstudie mittels eines Fragebogens zu erheben. Da über diese Gründe bisher äußerst wenig bekannt ist, wäre die Erstellung eines sachgerechten Fragebogens zum gegenwärtigen Zeitpunkt äußerst schwierig. Zudem birgt eine Fragebogenerhebung allgemein die Gefahr, dass die Gründe für die Nichtabgabe von Sorgeerklärungen nicht wahrheitsgemäß angegeben werden, etwa weil der andere Elternteil geschont werden soll (Vorbehalte gegen seine Erziehungsfähigkeit) oder die Nichtabgabe einer Sorgeerklärung – mangels sachlicher Gründe – mit unzutreffenden Gründen begründet wird. **BMJ würde daher nach dem bisherigen Konzept viel Geld für eine Fragebogenerhebung ausgeben und müsste gleichwohl gewärtigen, dass diese Erhebung keine aussagekräftigen Ergebnisse liefert.** Die von Prof. Zitelmann vorgeschlagene Pilotstudie, in deren Rahmen mit Interviews gearbeitet wird, erscheint hier als deutlich weniger risikoreich.

Ferner dürfte der Vorschlag von Frau Prof. Zitelmann für BMJ auch **finanziell attraktiv** sein. Zwar fallen bei der Durchführung ihres Vorschlags höhere Kosten für Hilfskräfte an als bei der bisher geplanten Fragebogenerhebung in BMJ-Eigenregie mit externer Unterstützung. Es entfallen jedoch die Kosten für den sozialwissenschaftlichen Sachverständigen, da Prof. Zitelmann dem BMJ ihre eigene Tätigkeit nicht in Rechnung stellt. Zudem braucht BMJ keine Kosten für Computer-Programme aufzuwenden, ohne die eine umfangreiche Fragebogenerhebung wohl kaum ausgewertet werden könnte.

Aus den vorgenannten Gründen erscheint es sinnvoll, eine Zusammenarbeit mit Prof. Zitelmann anzustreben, wobei in Einzelfragen allerdings durchaus noch **Gesprächsbedarf** gesehen wird. So stellt sich etwa die Frage, ob die Dauer der Pilotstudie tatsächlich fünf Jahre betragen muss. In diesem Zusammenhang müsste insbesondere näher erläutert werden, warum unabhängig vom Ausgang der ersten Elternbefragung eine zweite Befragung vorgesehen ist. Bedarf es wirklich eines Abgleichs der Antworten zu zwei Erhebungszeitpunkten, um das Ziel der Pilotstudie, das Spektrum der möglichen Gründe für eine Nichtabgabe von Sorgeerklärungen zu ermitteln und zu typisieren (Stellungnahme, Seiten 4 und 6 – Anlage 5)? Zumindest erscheint es möglich,

das Intervall zwischen den beiden Interviews auf unter drei Jahre zu verkürzen. Mit Blick auf das Ziel der Pilotstudie, eine repräsentative Elternbefragung mittels Fragebogen vorzubereiten, könnte man zudem daran denken, einer Vergleichsgruppe von Eltern die Fragen bereits jetzt nicht in einem Interview, sondern schriftlich zustellen. Ferner ist zu fragen, ob das Vorhaben tatsächlich von einem Beirat begleitet werden muss.

Für den Fall der Vergabe eines Auftrags nach Abschluss der Gespräche könnte mit Blick auf die besondere Qualifikation von Frau Prof. Zitelmann, die in ihrer Person begründeten Neutralität (s. oben Seite 3) und ihre Vorarbeiten darauf verzichtet werden, die Studie auszuschreiben (freihändige Vergabe).

5. Vorschlag zum weiteren Vorgehen

**Frau Ministerin wird gebeten zu billigen, dass BMJ die Gespräche mit Frau Prof. Zitelmann fortführt und vertieft.** Nächster Schritt wäre ein persönliches Gespräch von Vertretern der Referate R B 5 und I A 2 mit Frau Prof. Zitelmann über offene Fragen und Einzelheiten des Vorhabens.

Nach Abschluss der Gespräche wäre das endgültige Konzept der Hausleitung zur Billigung vorzulegen. Wegen der gegenwärtig schwierigen Finanzsituation im Forschungstitel soll die Fälligkeit der das BMJ treffenden Kosten so gelegt werden, dass sie erst im nächsten Jahr gezahlt werden müssen.

II. Abdruck unmittelbar:

Herrn RD Dr. Heitland

Herrn RiOLG Carl

Frau RinLG Dr. Höfelmann

mit der Bitte um Kenntnisnahme.

III. Über Herrn AL I  
Frau UALn I A

Wv. in Referat I A 2

RB 5	ZB 2	IA 2
Mitzeichnung Wedekind per E-Mail am 22.8.	Sowt. L M Anf. tragswert unterhalts von 200.000 € k. B.	 22.8.
		