

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/4138**

Alle Abg

Professor Dr. Ludwig Salgo
Goethe Universität
Fachbereich Rechtswissenschaft
Fachbereich Erziehungswissenschaften
Senckenberganlage 31
60325 Frankfurt am Main
069 7982 8479
salgo@jur.uni-frankfurt.de

01.08.2021

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
(Landtagsdrucksache 17/13/13063)**

Die Stellungnahme fokussiert insbesondere Qualifikationsanforderungen in der Familiengerichtsbarkeit. Ein Änderungsbedarf in diesem Bereich wurde in den letzten Jahren immer offensichtlicher; parlamentarische und andere interministeriell unter Einbezug externer Experten organisierte Untersuchungen in einzelnen Bundesländern haben auch diverse strukturelle und Qualifikationsdefizite festgestellt. Auf bundesgesetzlicher Ebene erfolgte eine zum 1. Januar 2022 in Kraft tretende Erhöhung der Anforderungen, die Richter/innen in der Familiengerichtsbarkeit zu erfüllen haben:

§ 23b Absatz 3 Satz 2 GVG

„Richter in Familiensachen sollen über belegbare Kenntnisse auf den Gebieten des **Familienrechts, insbesondere des Kindschaftsrechts, des Familienverfahrensrechts und der für das Verfahren in Familiensachen notwendigen Teile des Kinder- und Jugendhilferechts sowie über belegbare Grundkenntnisse der Psychologie, insbesondere der Entwicklungspsychologie des Kindes, und der Kommunikation mit Kindern verfügen**. Einem Richter, dessen **Kenntnisse auf diesen Gebieten nicht belegt** sind, dürfen die Aufgaben eines Familienrichters nur zugewiesen werden, wenn der **Erwerb der Kenntnisse alsbald zu erwarten ist***. Von den Anforderungen nach Satz 3 und 4 kann bei Richtern, die nur im Rahmen eines Bereitschaftsdienstes mit der Wahrnehmung familiengerichtlicher Aufgaben befasst sind, abgewichen werden, wenn andernfalls ein ordnungsgemäßer und den betroffenen Richtern zumutbarer Betrieb des Bereitschaftsdienstes nicht gewährleistet wäre.“

Es bestand im Gesetzgebungsverfahren des Deutschen Bundestages kein Zweifel daran, dass die Umsetzung dieses wichtigen Reformschritts ohne die Bundesländer schlechterdings nicht erreichbar ist: „Aufgabe der Länder ist es, die erforderliche Qualifikation der in der Landesjustiz tätigen Familienrichterinnen und -richter gemäß § 23b Absatz 3 und § 119 Absatz 2 GVG-E zu gewährleisten“ (Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder, BT-Drucks. 19/23707, 31). Das anspruchsvolle Anforderungsprofil soll zeitnah gewährleistet sein und umfasst juristische und außerjuristische Kenntnisse, die in Fortbildungen vermittelt und erworben werden müssen. Die Qualifikationsanforderungen „sollen sicherstellen, dass Familienrichterinnen und -richter von Anfang an bestmöglich für ihre verantwortungsvolle Aufgabe gerüstet sind“ (ebd. 24).

1. Bedarfserhebung – eine schwierige, aber notwendige Aufgabe

* Hervorhebung durch den Autor.

Mangels zuverlässiger Daten, die auf Bedarfserhebungen in den Ländern aufbauen und sicherlich komplex und aufwendig sind, scheiterte in den Vorbereitungen zu diesem Gesetzesvorhaben des Bundes der Versuch, den voraussichtlichen Aufwand einigermaßen zuverlässig konkretisieren zu können.

Exemplarisch für die Schwierigkeiten und für das Scheitern einer Bedarfserhebung und einer darauf aufbauenden Fortbildungsstrategie ist der „Schriftliche Bericht der Landesregierung an den Landtag“ NRW vom 19. August 2020. Befremden auslösen muss trotz dieser erheblich lückenhaften Bedarfserhebung, dass der Landesjustizminister in seiner Stellungnahme sich dahingehend äußert, dass die in den Handlungsempfehlungen der Kinderkommission des Deutschen Bundestages aufgeführten Fortbildungsinhalte „abgedeckt“ seien. „Abgedeckt“ hieße doch: die in NRW an den Familiengerichten der Amtsgerichte und an den Familiensenaten der Oberlandesgerichte tätigen Richter/innen verfügen bereits über diese zusätzlich zu erwerbenden Kenntnisse oder: bei Bedarf können Richter/innen dieser Fachgerichtsbarkeit oder solche, die dort tätig sein wollen, sämtliche Inhalte in den Angeboten finden, um diese zusätzlich geforderten Kenntnisse alsbald zu erwerben. Erstens finden sich in den durch den Minister an den Landtag übermittelten Anlagenlisten keineswegs alle Themen aus dem Anforderungsprofil der Kinderkommission des Deutschen Bundestages, zu dem fehlen bei diesen Angaben die Daten zum Zeitpunkt des Fortbildungsangebots und zur Anzahl der Teilnehmer im Verhältnis zum jeweiligen Fortbildungsbedarf in der Familiengerichtsbarkeit des Bundeslandes u.v.a.m.

Ein landesweiter Überblick zu den Bedarfen und zum Abdeckungsgrad ist aber angesichts des breiten Anforderungsprofils in § 23b Absatz 3 Satz 2 GVG, der zum 01. Januar in Kraft tritt, dringend erforderlich. Einzelne Bundesländer haben bereits die Fortbildungsangebote ausgeweitet und den Aufwand gesteigert (z.B. Baden-Württemberg, Hamburg), andere befassen sich nunmehr in Richterakademien mit Umsetzungsstrategien des bundesgesetzlichen Anforderungsprofils.

Ermutigend ist die diesbezügliche Äußerung der Leiterin der Justizakademie des Landes Nordrhein-Westfalen: „Wir nehmen sämtliche Themen, die in der beabsichtigten Änderung des § 23b Abs. 3 GVG genannt werden, auch in die Grundlagenveranstaltungen auf“ (Euerling, Perspektiven der Fortbildung in der Justiz, JM 2021, 217, 219).

2. Bundes- und landesrechtliche Regelung - Anforderungsprofile

Die aufgezeigte früher offensichtliche Unterschätzung der Herausforderungen sollte vermieden werden und die genannten bundesgesetzlichen Vorgaben, die sich aufgrund der gesteigerten Eingangsvoraussetzungen stellen, sollte bei der vorgeschlagenen Änderung des Landesrichter- und Staatsanwältengesetzes (LRiStaG) berücksichtigt werden.

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIEGRÜNEN (Drucks. 17/13063 vom 16.03.2021)

„§ 13 Landesrichter- und Staatsanwältengesetzes (LRiStaG)

Fortbildung und Supervision

(1) Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte haben das Recht und die Pflicht, sich fortzubilden. Das Recht und die Pflicht der Richterinnen und Richter der Familien- und Jugendgerichte sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die regelmäßig in Verfahren vor den Jugendgerichten tätig sind, umfassen die Erhaltung und Fortentwicklung ihrer **Kenntnisse und Fähigkeiten insbesondere in der Gesprächs- und**

Verhandlungsführung mit Erwachsenen und Minderjährigen, der Pädagogik und Entwicklungspsychologie der Kinder und Jugendlichen sowie ihrer Kenntnisse des Jugendhilfesystems und der UN-Kinderrechtskonvention.*

(2) Der Dienstherr hat die dienstliche Fortbildung unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Er ist verpflichtet, für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte angemessene und bedarfsgerechte Fortbildungsprogramme zur fachlichen und interdisziplinären Fortbildung, Intervention und Supervision kalenderjährlich kostenfrei anzubieten. Die Pflicht nach Absatz 1 Satz 2 hat erfüllt, wer in drei Jahren mindestens an drei Fortbildungen aus den genannten Bereichen teilgenommen hat. Dabei ist den Besonderheiten des Richterverhältnisses Rechnung zu tragen.“

Anforderungen gem. § 23b Abs. 3 GVG
Kenntnisse auf den Gebieten des Familienrechts
Kenntnisse auf den Gebieten des Kindschaftsrechts
Kenntnisse des Familienverfahrensrechts
Kenntnisse der für das Verfahren in Familiensachen notwendigen Teile des Kinder- und Jugendhilferechts
Grundkenntnisse der Psychologie
Grundkenntnisse der Entwicklungspsychologie
Grundkenntnisse der Kommunikation mit Kindern

Anforderungen gem. Entwurf zu § 13 LRiStaG
Kenntnisse und Fähigkeiten insbesondere in der Gesprächs- und Verhandlungsführung mit Erwachsenen und Minderjährigen
Kenntnisse der Pädagogik
Kenntnisse der Entwicklungspsychologie der Kinder und Jugendlichen
Kenntnisse des Jugendhilfesystems
Kenntnisse der UN-Kinderrechtskonvention

Während § 23b Abs. 3 GVG die fachlich spezifischen Anforderungsprofile für eine Tätigkeit am Familiengericht aufzählt, zielt der Entwurf zu § 13 LRiStaG allgemeiner auf Grundkompetenzen für Tätigkeiten sowohl in der Familien- wie der Jugendgerichtsbarkeit, teils bestehen Überschneidungsbereiche zwischen den Profilen; diese müssten nicht angeglichen werden soweit durch eine explizite Bezugnahme auf § 23 b Absatz 3 Satz 3 und 4 GVG in der landesrechtlichen Regelung die landesrechtliche Sicherstellung der Anforderungsprofile garantiert würde.

3. Recht und Pflicht

Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit Qualifikationen in der Familiengerichtsbarkeit sollte in der landesrechtlichen Regelung und nicht nur in der Begründung eine Bezugnahme auf die bundesgesetzliche Regelung explizit aufgenommen werden. Die Beteuerung der Leiterin der Landesjustizakademie ist keine nachhaltige Sicherstellung dessen, was der Bundesgesetzgeber von den Ländern erwartet. Der Landesgesetzgeber würde durch eine entsprechende Bezugnahme benennen, was dieses „Recht auf Fortbildung“ im Einzelnen beinhaltet und damit die landesrechtliche Gewährleistung mit haushaltsrechtlichen Folgen

* Hervorhebung durch den Autor.

sicherstellen, zugleich wäre die „Pflicht zur Fortbildung“ inhaltlich konkretisiert. Es sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass der federführende Rechtsausschuss des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren sich gegen die Einführung verbindlicher Eingangsvoraussetzung für Familienrichter/innen gewandt hatte (BR-Druck. 634/1/20, 25f.), und die Länder erst später ihren Widerstand aufgeben haben.

Die inhaltliche wie organisatorische Sicherstellung der gesetzlich geforderten Anforderungsprofile stellt nicht nur hinsichtlich der Ermittlung der Bedarfe eine Herausforderung dar.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde diese auf die Länder und Präsidien der Gerichte zukommende Aufgabe und deren Auswirkung nicht verschwiegen:

„Grundsätzlich ist ein zusätzlicher Aufwand der Länder in folgenden Bereichen denkbar:

- Umsetzung der inhaltlichen Konkretisierung der besonderen Qualifikationsanforderungen nach § 23b Absatz 3 Satz 3 und 4 GVG-E:

- Konzipierung und Bereitstellung geeigneter Lerninhalte;

-- Bereitstellung einschlägiger dienstbegleitender Fortbildungsangebote;

-- Reisekosten wegen Wahrnehmung von Fortbildungsangeboten;

--personalwirtschaftlicher Aufwand für die Bewertung einschlägiger Kenntnisse;

- personalwirtschaftlicher beziehungsweise -organisatorischer Aufwand aufgrund § 23b Absatz 3 Satz 3 und 4 und § 119 Absatz 2 GVG-E zur Gewährleistung der Qualifikationsanforderungen bei erstmaligem Einsatz in der Familiengerichtsbarkeit“ (BT-Drucks. 19/23707, 32).

4. Die Richterschaft für die Reform gewinnen

Die Richterschaft muss wissen, wo, wie, bis wann und welche Kenntnisse für die Tätigkeit nachgewiesen bzw. erworben werden müssen. Die Präsidien an den Gerichten des Bundeslandes müssen im Rahmen der Aufstellung der Geschäftsverteilungspläne die Sicherstellung der gesetzlichen Anforderungsprofile beachten, was zu einer Einforderung der Nachweise zur Kenntniserlangung und deren Überprüfung, ggf. Qualifizierung dieser führt. Je eindeutiger der Landesgesetzgeber seine Erwartungen auch bezüglich der Umsetzung bundesgesetzlicher Vorgaben formuliert, umso eher könnte die auch in dieser Hinsicht ohnehin nicht einfache Aufgabe der Präsidien erleichtert werden.

Angesichts der gesteigerten Anforderungsprofile, der geforderten turnusmäßigen Auffrischung der Kenntnisse und der damit verbundenen Pflichten sollte der Personalbemessungsschlüssel in den vom Gesetz adressierten Bereichen zeitnah überprüft und angepasst werden. Die vorgeschlagene Entlastung (leider nur in der Begründung, S. 8) für die Einarbeitung ist beachtlich, indes muss die Fortbildung wie die eingeforderte Weiterbildung in die ohnehin insgesamt zu knapp bemessene – und deshalb dringend überarbeitungsbedürftige - Personalbemessungsschlüssel einfließen. Es wäre fatal die durch diese Steigerung der eingeforderten Kenntnisbereiche entstehende Erhöhung der Arbeitsbelastung nicht zu berücksichtigen und zu kompensieren. Bleibt das unberücksichtigt, so könnte eine Situation eintreten, die unbedingt vermieden werden muss: ein Mangel an Bewerbern/innen für die Tätigkeit in der Familiengerichtsbarkeit. Kenntniserweiterung soll doch zum besseren Verstehen, Er- und Vermitteln, zur umsichtigeren, sensibleren Verfahrensleitung, zur Verbesserung der Kommunikation wie der Kindesanhörung, zur

besseren Kooperation zwischen Justiz und Jugendhilfe, zur Beachtung der Komplexität der Verfahren(srechte) führen. Qualität hat seinen Preis.

Fortbildungspflichten verletzen die so bedeutende richterliche Unabhängigkeit keineswegs, vielmehr sichert wahrgenommene, qualitativ hochwertige Fortbildung die richterliche Unabhängigkeit. Nicht eine Fortbildungspflicht gefährdet die richterliche Unabhängigkeit, sondern der Umstand, dass das für die Tätigkeit in Kindschaftssachen erforderliche Wissen häufig bisher nicht vorhanden ist bzw. nicht aufgefrischt werden muss. Ein(e) in rechtlichen wie außerrechtlich Bereichen gut fortgebildete(r) Richter/innen kann den vielfältigen Versuchen einer Beeinflussung gewappnet entgegentreten.

„Gute Professionelle Arbeit verlangt das Gewichten, Abwägen und Auflösen widersprüchlicher Anforderungen (...) zwischen fachlich begründeten Überzeugungen und persönlichen Wertvorstellungen (...), damit nicht im Namen von „Wissenschaft“ das Dogma einer Gruppe einer anderen aufgezwungen wird“ (Goldstein/Freud/Solnit/Goldstein, Das Wohl des Kindes, 1988).

Dass auch außerrechtliche Kenntnisse im Bereich der Gerichtsbarkeit gefordert werden können, ist in der Finanzgerichtsbarkeit selbstverständlich; in keiner Ausschreibung in NRW für Richterstellen in diesem Bereich der Justiz unterbleibt ein entsprechender Hinweis, das Gesetz fordert dies für die Tätigkeit als Insolvenzrichter schon seit langem.

Der vorgelegte, weit überwiegend als positiv, in die Zukunft weisende und anspruchsvolle Entwurf

- beeinträchtigt die richterliche Unabhängigkeit nicht, sondern sichert diese,
- koppelt die Fortbildungspflicht mit einem Recht auf Fortbildung,
- verpflichtet das Land als Dienstherrn zur Sicherstellung angemessener und bedarfsgerechter Fortbildung,
- verkennt den turnusmäßig aufzufrischenden Bedarf nach Fortbildung nicht,
- weist auf die Notwendigkeit von Interdisziplinarität,
- anerkennt und würdigt die mit der Tätigkeit verbundenen besonderen Belastungen (Intervision, Supervision) und
- stellt die periodische parlamentarische Überprüfung der Sicherstellung durch eine Berichtspflicht der Landesregierung sicher.

Gegenüber der geltenden Fassung von § 13 LRiStaG stellt der Entwurf eine wesentliche Verbesserung dar. Die angestrebte Erhöhung der Anforderungen an Richter/innen in der Familiengerichtsbarkeit ist zu begrüßen. Zur Sicherstellung des Erfolgs des vorgeschlagenen Wegs zu einer „starken Familiengerichtsbarkeit“ (BT-Drucks. 19/23707, 21) wurden in dieser Stellungnahme einzelne Ergänzungen zu kritischen Punkten im Entwurf benannt, insbesondere zu Gesichtspunkten mit deren stärkerer Berücksichtigung die Richterschaft für diese Qualifikationsoffensive gewonnen werden kann. Letztendlich stellt sich die Frage, welche Justiz wir uns leisten wollen und können. „Familienrichterinnen und -richter treffen gerade in Kindschaftssachen häufig Entscheidungen mit erheblicher Grundrechtsrelevanz, die zudem langfristige und erhebliche Auswirkungen auf die Kinder und ihre Familien haben können“ (ebd., 47). Fehlentscheidungen der Justiz - auch und gerade in diesem Arbeitsfeld - sind sehr teuer, individuell und für die Gesellschaft. Deshalb müssen Familienrichter/innen „bestmöglich für ihre verantwortungsvolle Aufgabe gerüstet“ (ebd. S. 24) sein – hierfür kann NRW wesentlich beitragen.