

Stellungnahme zu einem Gesetzesentwurf

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesrichter- und Staatsanwältegesetzes – LRiStaG“

Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN

LT-Drucksache 17/13063

1. Ausgangslage für Gesetzesentwurf

(Problem/allgemeine Begründung)

In der Problembeschreibung des Gesetzesentwurfs wird darauf hingewiesen, dass die aufgedeckten Fälle sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche insbesondere in Lüdge, Bergisch Gladbach und Münster die gesamte Bevölkerung in Deutschland erschüttert haben. Der Ansatz ist, dass Kinder und Jugendliche vor sexualisierter oder sonstiger Gewalt geschützt werden müssen.

2. Lösung des Gesetzgebers

Sowohl der Bundes- als auch der Landesgesetzgeber halten daher eine stärkere Achtung des Kindeswohls und des Kindesschutzes für notwendig. Um das zu erreichen, hat bereits der Bundesgesetzgeber ein Gesamtkonzept auf dem Gebiet der Strafverfolgung und Prävention entwickelt. Dazu gehört auch die Änderung des § 23 b GVG, durch den die Eingangsvoraussetzungen für das Amt der Familienrichter:in so geändert werden, dass nunmehr künftige Familienrichter:innen Qualifikationen in der Psychologie, Pädagogik, Kommunikation mit Kindern und im Kinder- und Jugendhilferecht aufweisen sollen. Kann diese Voraussetzung nicht gewährleistet sein, so sollen die Richter:innen sich alsbald entsprechend fortbilden, um diese Voraussetzungen zu erfüllen.

Nach Auffassung des Landesgesetzgebers gehört zur Vervollständigung der Prävention die erweiterte Fortbildungspflicht der Richter:innen, die im neuen § 13 Abs. 1 S. 2 LRiStaG konzipiert ist. Dieser regelt, dass die Familienrichter:innen das Recht und die Pflicht haben, ihre Kenntnisse zu erhalten und fortzuentwickeln, insbesondere in der Gesprächs- und Verhandlungsführung mit Erwachsenen und Minderjährigen, der Pädagogik und

Entwicklungspsychologie der Kinder und Jugendlichen sowie ihre Kenntnisse des Jugendhilfesystems und der UN-Kinderrechtskonvention. Der geplante § 13 Abs. 2 LRiStaG bestimmt, dass der Dienstherr die dienstliche Fortbildung unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit zu fördern hat. Aus der Begründung ergibt sich, dass die Richter:innen für die Teilnahme an den Fortbildungsveranstaltungen von der Erfüllung ihres Berufsalltags derart freigestellt werden müssen, dass eine unzulässige Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung durch zeitlichen Druck vermieden werde.

§ 13 Abs. 2 LRiStaG soll im Gegensatz zu Abs. 1 allen Richter:innen bedarfsgerechte Fortbildungsangebote machen. Allerdings bestimmt Abs. 2 nur für die Familienrichter:innen, dass diese in drei Jahren mindestens an drei Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen haben.

3. Einschätzung

Fraglich ist aber, ob durch eine inhaltlich geregelte Fortbildungspflicht tatsächlich Fälle von sexualisierter Gewalt gegen Kinder verhindert oder zumindest vermindert werden.

Für diese Annahme fehlen rechtstatsächliche Untersuchungen, die diesen Schluss zulassen. Stattdessen nimmt der Gesetzgeber auf dieser unsicheren Tatsachenlage eine Reihe von Problemen in Kauf – dies wird unten ausgeführt –, obwohl mit der bereits in § 13 LRiStaG statuierten Fortbildungsverpflichtung keine Notwendigkeit für die Neuregelung besteht.

4. Kritik:

Ob dieser Ansatz des Gesetzgebers zur Verminderung der besagten Fälle überhaupt geeignet ist, ist anhand der Arbeitsweise der Familienrichter:innen (Punkt a) zu betrachten unter Berücksichtigung der richterlichen Unabhängigkeit (Punkt b) auch im Zusammenhang mit der Verteilung der richterlichen Geschäfte durch das Präsidium (Punkt c).

a) Das gesamte familiengerichtliche Verfahren basiert auf dem Kindeswohlprinzip und ist in § 1697a BGB konzipiert.

Das Jugendamt regt durch einen entsprechenden Bericht die Einschaltung des Familiengerichts an, wenn es eine Gefährdung oder gar Gefahr für ein

Kind in einer Familie erkannt hat. Erst durch den Bericht des Jugendamtes erhält das Gericht Kenntnis über die Gefährdung eines Kindes. In den Berichten werden Tatsachen dargelegt, die entweder auf eine akute oder potentielle Kindeswohlgefährdung schließen lassen. Ohne einen solchen Bericht durch das Jugendamt kann das Gericht nicht tätig werden, denn es ist nicht Aufgabe des Familiengerichts von sich aus zu ermitteln. Diese Aufgabe bleibt entsprechend der Aufgabenverteilung dem Jugendamt und - z.B. in Fällen des sexuellen Missbrauchs - der Polizei vorbehalten.

In den durch die Polizei aufgedeckten Fällen, die sich in Bergisch Gladbach abgespielt haben, berichtete das Jugendamt und daraufhin leitete die zuständige Richter:in ein Sorgerechtsverfahren ein. Dieser Fall war dank der Arbeit der Polizei und des Jugendamtes so eindeutig, dass die zuständige Richter:in dem Kindesvater das Sorgerecht über das Kind entzogen hat – und zwar nachdem das Jugendamt das Kind in Obhut genommen hatte.

Dieser Fall zeigt sehr deutlich, dass die Ermittlungen über Fälle von Kindeswohlgefährdungen durch das Jugendamt geführt werden. Dieses entscheidet dann, ob das Familiengericht einzuschalten ist. Das Jugendamt hat also eine „Trichterfunktion“ über die Entscheidung, welcher Fall zum Familiengericht gelangt.

Daher muss das Jugendamt so arbeiten können, dass es in Ruhe mit qualifizierten Mitarbeiter:innen die Fälle ausfindig machen kann, in denen Kinder zu schützen sind. Hier liegen die Schwierigkeiten, nämlich im Tatsächlichen, also dem Erkennen, in welchem Fall Kinder geschützt werden müssen.

Nach meinen Erfahrungen ist es daher unerlässlich, dass die Jugendämter personell entsprechend komfortabel ausgestattet sind oder die Fallzahlen pro Mitarbeiter:in begrenzt werden – ähnlich wie bei den Amtsvormündern bereits eingeführt worden ist.

Nach Einschaltung des Familiengerichts muss die Familienrichter:in allerdings oftmals eine kompetente Ansprechpartner:in sein. Das gilt gerade auch für Fälle, die nicht so eindeutig sind, wie der Fall des sexuellen Missbrauchs in Bergisch Gladbach.

Hier ist sicher die fortgebildete Richter:in gefragt. Daher halte ich die allgemeine Fortbildungspflicht des bestehenden § 13 LRiStaG für richtig und wichtig.

Durch Fortbildungen wird das Verständnis für psychische oder psychiatrische Erkrankungen erhöht, und es wird auch die Sensibilität gefördert, damit Kinder angemessen und in geeigneter Weise angehört werden können. Dabei ist vollkommen klar, dass die Richter:in nicht alle Fälle aus eigener Sachkunde lösen kann. Vielmehr muss sie erkennen, in welchen Fällen eine sachverständige Person hinzuziehen ist.

Die im Gesetzesentwurf genannte Gesprächsführung ist im Zusammenhang mit kindlichen und jugendlichen Opfern sexueller Gewalt ein besonders problematisches Beispiel. Hier ist professionelle Sachkunde gefragt, um einerseits den Erkenntniswert der kindlichen Aussage nicht zu beschädigen und andererseits eine weitergehende Traumatisierung oder Retraumatisierung des Kindes durch inkompetente Fragen zu verhindern. Selbst erfahrene Sozialpädagog:innen – nämlich Mitarbeiter:innen des Jugendamtes – gehen mit größter Zurückhaltung an solche Gespräche heran und empfehlen in diesem Bereich die Heranziehung geschulter Psycholog:innen. Die in diesen Fällen durch das Gericht bestellten Verfahrensbeiständ:innen sprechen sich mit der Familienrichter:in ab und erörtern, ob sexuelle Gewalt überhaupt Thema bei den Gesprächen mit dem Kind sein soll. Immer ist das Ergebnis dieser Erörterung, dass dies den besonders ausgebildeten Psycholog:innen vorzubehalten ist oder eben den ermittelnden Behörden, nämlich die Staatsanwaltschaften bzw. der Polizei.

Festzuhalten ist, dass es in Fällen von sexuellem Missbrauch nicht auf fortgebildete Richter:innen ankommt, sondern es geht um das frühzeitige Erkennen solcher Fälle durch die Jugendämter. Aus dieser systemimmanenten Arbeitsweise ist der Schluss zu ziehen, dass die Familienrichter:in keine in der Gesetzesbegründung gemeinten Fälle von sexuellem Missbrauch verhindern oder die Fälle vermindern kann.

- b) Der Gesetzesentwurf betont immer wieder, dass die Ausfüllung der Fortbildungsverpflichtung unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit zu erfolgen hat.

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass aus der in Art. 97 GG garantierten richterlichen Unabhängigkeit sowohl die sachliche als auch die persönliche Unabhängigkeit der Richter:innen folgt. Das hat zur Folge, dass Richter:innen weder Dienstzeit noch Dienstort vorgeschrieben werden dürfen und insbesondere im Beurteilungswesen keine auch nur psychologische Einwirkung auf die Sachentscheidungen der Richter:innen erfolgen darf (Maunz/Dürig/Hillgruber, 2020, Art. 97, Rn. 84f.). Dem Dienstherrn ist es verboten, sich in der Beurteilung inhaltlich mit den Entscheidungen der Richter:innen auseinanderzusetzen.

In diesem Zusammenhang unproblematisch ist die allgemeine Fortbildungspflicht der Richter:innen im derzeit geltenden § 13 LRiStaG. Auch die Erwähnung in der Beurteilung, dass die Richter:in sich fortbildet, ist nicht angreifbar.

Der Gesetzesentwurf sieht aber vor, dass die Richter:in in eng gesetzten Themenfeldern in drei Jahren drei Fortbildungen zu besuchen hat. Diese werden durch den Dienstherrn angeboten, der auch die Auswahl der Vortragenden trifft.

Diese inhaltliche Einengung führt zwangsweise zu einer inhaltlichen Beeinflussung der Richter:innen. Die Ausgestaltung der Fortbildungen – insbesondere besagte Auswahl der Vortragend:en – bietet der Exekutiven eine erhebliche Steuerungsmöglichkeit im Hinblick auf die vermittelnden Inhalte.

Sollte die Fortbildungspflicht inhaltlich tatsächlich wie beabsichtigt ausgestaltet werden, dann müsste meines Erachtens die Richter:in ähnlich wie die Anwäl:innen selbst wählen können, welche Fortbildung sie mit den vorgeschriebenen Inhalten besuchen möchte – und zwar auf dem freien Markt der Fortbildungsveranstaltungen. Das würde die Gefahr der Einflussnahme abfedern, führt aber zu einem erheblichen Kostenaufwand.

Hinzu kommt, dass die Familienrichter:in durch diese vorherige Bestimmung der Sachthemen nicht mehr selbst bestimmen kann, welche Art von

Fortbildung sie jetzt zu seiner Arbeit benötigt. Darin liegt ebenfalls ein Verstoß gegen die richterliche Unabhängigkeit.

Hier ist zu berücksichtigen, dass die Familienrichter:innen nicht nur Kindschaftssachen, sondern auch Unterhalts-, Güterrechts- und Versorgungsausgleichssachen bearbeiten. In diesen auch zu dem Kerngeschäft eines Familiendezernats gehörenden Verfahren gibt es eine Vielzahl von schwierigen, sich immer wieder ändernden und anspruchsvollen Rechtsfragen, in denen Fortbildungen ebenfalls unerlässlich sind. Sie haben sich also in drei Jahren in den Bereichen der Anhörung von Kindern, der Verhandlungsführung sowie der Pädagogik, Psychologie und Psychiatrie anhand von drei Fortbildungsveranstaltungen und weiterhin in Unterhalts-, Güterrechts- und Versorgungsausgleichssachen fortzubilden.

Es fragt sich, inwieweit die einzelne Familienrichter:in neben ihrem Pensum noch ihrer Fortbildungspflicht gerecht werden kann.

Zur Klarstellung: Eine Richter:in bearbeitete im Jahr 2020 bei einem Arbeitskraftanteil von 100 % etwa 495 Verfahren im Jahr, wobei ich ein richterliches Pensum im hiesigen Amtsgericht als Beispiel genommen habe. Diese haben jeweils unterschiedliche Verfahrensgegenstände und differenzieren sich nach fünf Gebieten: Die Richter:in bearbeitete 245 Ehesachen, also Scheidungen, 23 Güterrechts-, 47 Unterhaltssachen und 111 Sorge- und Umgangsverfahren sowie 69 sonstige Verfahren. Das Arbeitspensum berechnet sich nach den jeweiligen Minutenzahlen, die für jede Verfahrensart von Pebbsy vorgegeben sind. Die Jahresarbeitszeit betrug für einen Richter im Jahr 2020 100.200 Minuten.

Das Pensum der Richter:in, die ich hier beispielhaft angeführt habe, hatte nach der Berechnung eine Belastung von 106,42 Prozent zu bearbeiten.

Die in der Begründung zum Gesetzesentwurf angedachte Freistellung der Richter:innen kann nur so erfolgen, dass das Pensum verringert wird mit der Folge, dass weitere Familienrichter:innen zu finden sind – also letztlich mehr Richter:innen eingestellt werden müssen. Dies wird mit einem weiteren Kostenaufwand verbunden sein.

c) Der Entwurf ist aber auch deswegen problematisch, weil er entgegen der Novelle von § 23b GVG nicht nur die Besetzungsentscheidungen in den Blick nimmt, sondern eine konkrete Pflicht zur Fortbildung der schon zugewiesenen Familienrichter:innen statuiert und damit wie ausgeführt nicht nur die richterliche Unabhängigkeit verletzt, sondern zusätzlich noch die Arbeit des Präsidiums erschweren wird.

Zum Verständnis: Das Präsidium eines Amtsgerichts entscheidet über die Verteilung der richterlichen Geschäfte; es besteht aus gewählten Richter:innen, die von der Gesamtheit der Richter:innen des Amtsgerichts gewählt werden.

Nach meinen Erfahrungen an verschiedenen Amtsgerichten ist die Suche des Präsidiums nach geeigneten Familienrichter:innen ausgesprochen schwierig und mühsam. Familiensachen erfreuen sich keiner allzu großen Beliebtheit, da die Verfahren sehr belastend sein können. Die Einarbeitungszeit ist langwierig und mühsam.

Allein in den letzten vier Jahren sind vier Familienrichter:innen aus dem Familiengericht Bergisch Gladbach ausgeschieden – teils aus eigenem Wunsch, teils wegen Elternzeit -. Die Suche nach Ersatz war jedes Mal langwierig, weil das Präsidium große Mühen hatte, Kolleg:innen davon zu überzeugen, in das Familiengericht zu wechseln. Teilweise gelang die Neubesetzung nur deswegen, weil sich Kolleg:innen – aus vielerlei Gründen - an das hiesige Amtsgericht haben abordnen lassen und diese dann das Angebot, beim Familiengericht anzufangen, angenommen haben.

Wie ausgeführt bleibt den Familienrichter:innen kaum Zeit sich fortzubilden. Natürlich nehmen die Richter:innen das breit gefächerte Fortbildungsprogramm der JAK und der Deutschen Richterakademie sehr gut an und nehmen sich Zeit dazu, um die oben aufgeführten Themenfelder abzudecken. Eine konkrete und auf bestimmte Themenfelder verengte Fortbildung, die in einem dreijährigen Zeitraum wiederkehrend zu erfüllen ist könnte die Suche nach neuen Familienrichter:innen weiter erschweren.

- d) Ferner stellt sich die auch in der ersten Lesung des Landtages aufgeworfenen Frage der Sanktionsmöglichkeiten bei der Verletzung der Fortbildungspflicht durch die Familienrichter:innen.

Soll das Präsidium eines Amtsgerichts nun die Einhaltung der Fortbildungspflicht und die Besetzung des Familiengerichts überprüfen? Das aber liefe auf eine Qualitätskontrolle der Familienrichter:innen durch das Präsidium hinaus, die aber mit der sachlichen Unabhängigkeit der Richter:in unvereinbar ist und unzulässig sein dürfte.

Eine Sanktionsmöglichkeit wäre, die Einhaltung der Fortbildungsinhalte in die Beurteilungen einfließen zu lassen. Das wäre aber meines Erachtens erstmalig, nämlich nicht nur das „ob“ der Fortbildungen zu überprüfen, sondern auch noch das „wie“. Der Vergleich in der Landtagsdebatte mit der Fachanwaltschaft kann aus zwei Gründen dabei nicht gezogen werden: Vor dem Familiengericht sind selbstverständlich auch Anwält:innen postulationsfähig, die nicht Fachanwalt für Familienrecht sind und daher keiner Fortbildungspflicht unterliegen.

Weiterhin sind die Rechtsanwält:innen völlig frei, sich auf dem Markt Fortbildungen herauszusuchen, die sie für sich als geeignet und fruchtbringend ansehen.

- e) Der weitere Ansatz der Fortbildungspflicht, den Familienrichter:innen vertiefte Kenntnisse über die UN-Kinderrechtskonvention gesondert aufzuerlegen erscheint nicht sinnvoll zu sein. Das Kindeswohlprinzip und das Anhörungsrecht sind im nationalen Recht fest verankert (§§ 1697a BGB, 159 FamFG).

Intervisionsgruppen und Supervisionsgruppen werden schon jetzt angeboten und auch genutzt, wobei nach meinen Gesprächen mit Kolleg:innen ein Mehr an derartigen Angeboten sinnvoll wäre.

5. Kosten:

Wie oben dargestellt dürften nicht nur Mehrkosten wegen der Erweiterung der Fortbildungsverpflichtungen entstehen, sondern auch durch die Notwendigkeit,

weitere Familienrichter:innen einzustellen, damit die Richter:innen sich in allen Gebieten des Familienrechts fortbilden können.

6. Zusammenfassung:

Die geplante weitergehende Fortbildungsverpflichtung bringt die dargelegten erheblichen Probleme mit sich. Dagegen werden Fälle von sexuellem Missbrauch durch die geplante Gesetzesänderung nicht vermindert, es gibt hier keine rechtstatsächlichen Anknüpfungspunkte, die diesen Schluss zulassen. Vielmehr zeigt insbesondere der Ablauf der Arbeitsweise von Jugendamt und Familiengericht, dass durch die Arbeit des Jugendamtes Fälle von sexuellem Missbrauch an Kindern aufgedeckt werden. Daraus folgt, dass die Jugendämter personell ausreichend ausgestattet sein müssen – was sie nach meinen Erfahrungen nicht sind.

Der Gesetzesentwurf verletzt die richterliche Unabhängigkeit durch die durch die Exekutive vorzunehmende inhaltliche Ausgestaltung der geforderten Fortbildungen.

Es besteht die begründete Vermutung, dass sich die Suche des Präsidiums nach geeigneten Familienrichter:innen erschweren wird. Die Attraktivität eines familienrichterlichen Dezernats wird erheblich beschädigt.

Bergisch Gladbach, 18.08.2021

Saul-Krickeberg
(Direktorin des Amtsgerichts)