

Bericht

des Ausschusses für Justiz und Datenschutz

über die Drucksache

21/17853: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 30. Januar 2019 „Qualitätssicherung im familiengerichtlichen Verfahren: Stellung von Kindern und Jugendlichen im Verfahren stärken“ Drucksache 21/16001 (Senatsantrag)

Vorsitz: **Milan Pein**

Schriftführung: **Joachim Lenders (i.V.)**

I. Vorbemerkung

Die Drs. 21/17853 wurde von der Hamburgischen Bürgerschaft am 14. August 2019 auf Antrag der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion und der GRÜNEN Fraktion an den Ausschuss für Justiz und Datenschutz überwiesen. Der Ausschuss für Justiz und Datenschutz befasste sich in seiner Sitzung am 24. Oktober 2019 abschließend mit der Vorlage.

II. Beratungsinhalt

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter berichteten, es handele sich um die Beantwortung eines Bürgerschaftlichen Ersuchens, das aus der Arbeit der Enquete-Kommission hervorgegangen sei. Hier werde die Debatte fortgesetzt, die bereits von Senatsvertreterinnen und -vertretern in der Enquete-Kommission „Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken“ geführt und ausgelöst worden sei und die auch in vielfältiger Weise neben den Beratungen stattgefunden habe. Die Frage sei, ob Richterinnen und Richter insbesondere im familiengerichtlichen Verfahren ausreichend fortgebildet seien. Man könne den Sachverhalt nicht isoliert auf das familiengerichtliche Verfahren betrachten, sondern man müsse insgesamt sehen, was begünstige, dass Richterinnen und Richter sich intensiv fortbildeten, und man müsse klären, welche Voraussetzungen der Senat als Dienstherr treffen müsse, damit Fortbildung tatsächlich stattfinde. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme sei festgestellt worden, dass es in Hamburg eine sehr hohe Bereitschaft von Richterinnen und Richtern gebe, sich fortzubilden, und dass eine ständig steigende Nachfrage zu einer ständigen Ausweitung des Fortbildungsprogramms und einer Anpassung des Programms des Vorjahreszeitraums führe. Dabei spiele das Thema Familienrecht eine besondere Rolle und auch andere Themen, in denen Fortbildungen sinnvoll seien, beispielsweise gebe es Grundbildungen in Selbstverteidigung.

Beim Thema Familienrecht gebe es die interessierte Nachfrage, ob Teil des Fortbildungsprogramms auch der konkrete fachliche Austausch zwischen den Jugendämtern und den Familiengerichten sei. Es gebe mehrere Angebote, in denen man gegenseitig hospitieren und sich austauschen könne. Konkret gebe es die im Gesetz geregelte Fortbildungspflicht. Dabei sei die Erwartung der Senatsvertreterinnen und -vertreter, dass

sich die Richterinnen und Richter während ihrer gesamten Dienstzeit fortlaufend fortbildeten, um neue gesellschaftliche und rechtliche Entwicklungen zu berücksichtigen. Die offene Gestaltung der Wahrnehmung trage dem Umstand Rechnung, dass die Führung der Dienstgeschäfte von Richterinnen und Richtern der richterlichen Unabhängigkeit anheimfalle und die Fortbildungspflicht geregelt werde. Wichtig sei der Anspruch auf eine Fortbildung, eine Forderung, die sich an den Dienstherrn richte und die das vorhandene umfangreiche Fortbildungsprogramm absichere. Hierzu verpflichtete sich der Senat. Und diese Rolle hebe sich von anderen Bundesländern ab. In Flächenländern seien Richterinnen und Richter im Familienrecht weit entfernt und Fortbildungen seien regelhaft mit weiten Anreisen verbunden, während es in Hamburg kurze Wege gebe. Dies sei der Kern der Vorlage und der Senat sei froh, diesen wichtigen Impuls aufnehmen zu können.

Die CDU-Abgeordneten unterstrichen, es sei eine begrüßenswerte Entwicklung, diesen Gesetzentwurf aufzustellen. Es sei die erste konkrete Maßnahme aus den Empfehlungen der Enquete-Kommission, die von den Regierungsfractionen aufgegriffen und vom Senat umgesetzt worden seien. Sie hielten es jedoch nicht für begrüßenswert, dass viele Punkte, die in der Enquete-Kommission diskutiert und einstimmig beschlossen wurden, nicht aufgegriffen worden seien. Die Diskussion sei entstanden, weil in der Enquete-Kommission nicht plausibel dargelegt werden konnte, dass es speziell bezogen auf den Kinderschutz ein ausreichendes Fortbildungsverhalten der Richterinnen und Richter in Hamburg gebe. In Hamburg gehe es um einstellige Teilnehmerzahlen und der Justizbehörde sei es nicht möglich gewesen zu sagen, ob es in der Breite der Familienrichterinnen und -richter ein regelmäßiges Fortbildungsverhalten gebe.

Sie fragten deshalb, weil die Justizbehörde vorsehe, dass auch durch einfaches Skriptenstudium dem Fortbildungsanspruch Genüge getan werden könne, welche Schritte die Justizbehörde plane, um Transparenz herzustellen. Auch andere Überlegungen seien möglich, um Anreize zur Wahrnehmung von Fortbildungen zu schaffen und um über das bloße Gesetz hinauszugehen. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter hätten unterstrichen, es habe dazu bereits vorher Überlegungen in der Justizbehörde gegeben.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter betonten, die Frage sei bereits im Familien-, Kinder- und Jugendausschuss gestellt worden. Selbstverständlich sei in der Beurteilungsrichtlinie für Richterinnen und Richter vorgesehen, dass die Frage der Beurteilung eine Rolle spiele und in Personalakten vermerkt werde. Sie werde auch bei späteren Beförderungsentscheidungen relevant werden. Eine Information der Abgeordneten sei aufgrund der Arbeitsbelastung unmöglich.

Konkret sei ab Januar die Modulreihe Familienrecht für Neueinsteiger aufgelegt worden, wobei sechs Module Kindschaftsrecht seien und auch eine Hospitation in einer geschlossenen Kinder- und Jugendeinrichtung vorgesehen sei. Dabei sei ein besonderer Bedarf für junge Richterinnen und Richter da, die erstmals ins Familienrecht einsteigen, sodass alle Bereiche des Familienrechts abgedeckt seien. Hier sei sicherzustellen, dass möglichst schnell intensive Fortbildungen anzubieten seien. So würden beispielweise sechs statt zwei Nordverbundtagungen im Jahr angeboten. Auch die Zahl der Teilnehmerplätze im Familienrecht werde von derzeit 160 auf 390 Plätze ab 2020 steigen. Die Modulreihe Familienrecht sei interessant für Nachbarländer, sodass Kooperationen vorgesehen seien, an denen Niedersachsen, Bremen und Schleswig-Holstein bereits Interesse zeigten.

Der FDP-Abgeordnete stellte fest, die Fortbildungen würden Geld kosten, und fragte nach der Finanzierung. Er wollte wissen, ob die Richterinnen und Richter an den Kosten der Fortbildung beteiligt würden und welche Maßnahmen getroffen würden, um sie zu motivieren, die Fortbildungsmaßnahmen anzunehmen. Er bat um weitere Erklärungen zur Ausstattung des geplanten Sachverständigenmanagements.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter führten aus, in der Drucksache sei zu lesen, dass 100 000 Euro für die Fortbildungen verplant seien für die Modulreihe. Abzudecken seien insbesondere Dozentenkosten, weil die Veranstaltungen in eigenen Räumen stattfänden. Die Motivation der Richterinnen und Richter komme daher, dass Neueinsteiger im Familienrecht ein großes Bedürfnis hätten, gute Fortbildung wahrzu-

nehmen. In den Stadtteilgerichten gebe es überwiegend die Struktur, dass ein weiterer aufsichtsführender Richter speziell fürs Familienrecht zuständig sei und darauf hinwirke, dass die Fortbildungen wahrgenommen würden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter bestätigten, die Frage des FDP-Abgeordneten ziele darauf ab, ob hinreichend Qualität bei den Gutachtern der Familiengerichtsbarkeit gewährleistet sei. Die Umfragen dazu hätten ergeben, dass Hamburg im Gegensatz zu vielen anderen Flächenländern grundsätzlich über eine gute Ausstattung an Gutachtern verfüge. Aber auch hier könne es, je spezialisierter Gutachteranfragen seien, zu Engpässen kommen. Die Gewinnung neuer Gutachter sei zeitaufwendiger, weil die Gewinnung neuer Gutachter niemals zulasten der Qualität von Gutachtern gehen dürfe, sodass die Qualität von Gutachtern vor Quantität gehe. Die Prozesse zur Versorgung mit ausreichend Gutachtern in Hamburg seien trotzdem sichergestellt.

Der FDP-Abgeordnete fragte nach, ob die Richterinnen und Richter an den Kosten der Fortbildung beteiligt würden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter verneinten dieses, die Richterinnen und Richter müssten dafür nichts zahlen.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE begrüßte im Namen seiner Fraktion grundsätzlich die Maßnahme und die gesetzliche Festschreibung als Konsequenz aus der Enquete-Kommission. Er stellte die Verpflichtung des Dienstherrn fest, die Fortbildung der Richterschaft zu fördern, und fragte die Senatsvertreterinnen und -vertreter dazu nach ihren Ideen. Er bemerkte weiterhin, dass eine Frequenz zur Teilnahme an den Fortbildungen nicht festgelegt sei, und wollte wissen, auf welchem Wege die Senatsvertreterinnen und -vertreter darauf hinwirken wollten, dass diese Fortbildungen regelmäßig wahrgenommen würden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter betonten, Anreize zu schaffen, um an Fortbildungen teilzunehmen, sei durch die Werbung auf den Intranetseiten und durch direkte Ansprache per E-Mail gesichert. Außerdem sei die Information älterer Kollegen wichtig, um jüngere Richterinnen und Richter zu informieren. Entscheidend sei, dass es sich um gute Fortbildungen handele, die die jüngeren Kollegen aus intrinsischer Motivation wahrnehmen wollen.

Die CDU-Abgeordneten bestätigten, dass die Senatsvertreterinnen und -vertreter die Module bereits im Familien-, Kinder- und Jugendausschuss dargestellt hätten, und begrüßten, dass sie zusätzliche Veranstaltungen angingen. Die Frage sei jedoch gewesen, ob die Justizbehörde nachvollziehen könne, in welchem Umfang die Angebote wahrgenommen würden, und ob sie von einem Familienrichter wahrgenommen würden. Sie stellten fest, dass die Justizbehörde ebenfalls das statistische Material, das den Abgeordneten nicht zur Verfügung gestellt werden könne, auch nicht zur Verfügung habe. Sie hielten die Frage deshalb für unbeantwortet, inwieweit die Justizbehörde ersehen könne, ob es eine gesteigerte Fortbildungsbereitschaft gegeben habe. Diese Erkenntnis hätten auch die Rechtswissenschaftler der Enquete-Kommission gezogen. Auch die Nachfrage, inwiefern die Berücksichtigung beim Pensum der zu bearbeitenden Fälle geplant sei, sei bisher nicht beantwortet.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter ordneten ein, es sei nicht so, dass sie nicht wüssten, welche Fortbildungsbereitschaft bestehe, weil sie klar sehen könnten, in welchem Umfang bestimmte Fortbildungen angeboten würden. Diese steigende Zahl von Plätzen weise darauf hin, dass die Zahl der Fortbildungen steige. Es gebe eine Person, die mit der Koordination der Fortbildungsprogramme betraut sei, und dabei gehe es nicht darum, quantitativ die Nachfrage zu beurteilen, sondern auch qualitativ zu erfassen, welche Fortbildungen positiv zu bewerten seien. Spannend sei dabei die Frage nach fehlenden Angeboten und Bedarfen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter nahmen wahr, dass es unter den jüngeren Richterinnen und Richtern, die in den letzten Jahren in hoher Zahl neu eingestellt worden seien, einen sehr engen persönlichen Austausch gebe. Es gebe ein hohes Interesse daran, sämtliche Angebote der Supervision und der Vernetzung untereinander wahrzunehmen. Dieses sei deshalb ein zentraler Punkt, der genauso wichtig sei wie der Hinweis der älteren Richterinnen und Richter auf diese Förderungsangebote. Dieser Austausch werde gezielt gefördert. Hier habe sich der Umgang zwischen den

Richterinnen und Richtern geändert und eine große Kollegialität zwischen den Richterinnen und Richtern Einzug gehalten.

Richtig sei auch, dass bei der Einstellung der Richterinnen und Richter wichtig sei, dass sie hervorragend juristisch qualifiziert seien, aber dass sie daneben auch ein Interesse und ein Engagement für außerjuristische Fragen mitbrächten und sich für andere Dinge interessierten. Bei komplexen Fragen, wie im Familienrecht, seien juristische Qualifikationen alleine nicht ausreichend und alle Lebenssachverhalte müssten als Einstellungskriterium einbezogen werden. Gezwungen werden könne jedoch aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit niemand. Im Gegenteil nähmen die Senatsvertreterinnen und -vertreter jedoch Unterstützungs- und Fortbildungsbedarf wahr.

Die CDU-Abgeordneten knüpften an die Worte der Senatsvertreterinnen und -vertreter an und hielten sie für interessante subjektive Beobachtungen. Sie äußerten die Frage, ob die Angaben so optimierbar seien. Hier liege der Grund für das Bürgerschaftliche Ersuchen. Sie unterstrichen, unter Beachtung der richterlichen Unabhängigkeit müssten Anreize gesetzt werden. Sie nahmen zur Kenntnis, dass die Senatsvertreterinnen und -vertreter ihre Frage zum Pensum der zu bearbeitenden Fälle nicht beantwortet hätten. Hier liege eine Möglichkeit, unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit Anreize zu setzen. In der Drucksache ziehe sich durch, dass die Senatsvertreterinnen und -vertreter sich Qualität und große Bereitschaft assistierten, die sie nicht belegten. Das sei beispielsweise auch in der Frage der Kindesanhörung der Fall.

Es sei auch positiv, dass die Senatsvertreterinnen und -vertreter einmalig 100 000 Euro für die Verbesserung des Fortbildungsangebots in die Hand nähmen, aber die Frage sei, inwiefern diese Mittel verstetigt werden und sie im Haushaltsansatz der Behörde belegt werden sollten.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter betonten, der Haushaltsansatz werde fortlaufend beobachtet und es werde gemeldet, wenn Bedarf festgestellt werde. Ziel sei, den Bedarfen gerecht zu werden. Im Hinblick auf die Berücksichtigung sei festzustellen, dass ein Pensum keine Arbeitszeit sei, sondern die anfallende Arbeit werde unabhängig von der Arbeitszeit verteilt. Die Entscheidung liege bei den Präsidien, nicht beim hamburgischen Gesetzgeber oder der Justizbehörde.

Die CDU-Abgeordneten merkten an, dass der Sachverhalt anders von den in der Enquete-Kommission beteiligten Rechtswissenschaftlern bewertet werde. Sie sagten, dass da durchaus landesgesetzliche Spielräume bestehen.

Sie sprachen den Themenkomplex Eingangsvoraussetzungen an und stellten fest, dass eine Empfehlung der Enquete-Kommission gewesen sei, Eingangsvoraussetzungen mithilfe einer Bundesratsinitiative anzustreben. Die Bitte der Senatsvertreterinnen und -vertreter, sich zu gedulden, passe nicht zu der Aussage in der Drucksache, dass der Senat Eingangsvoraussetzungen für weder fachlich geboten noch Erfolg versprechend halte. Sie wollten wissen, ob der Senat eine entsprechende Empfehlung der Enquete-Kommission nicht umsetzen wolle.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter unterstrichen, die Empfehlung könne im Moment nicht umgesetzt werden, weil es eine Bundesratsinitiative wäre und der Hamburger Senat würde auch an anderen Bundesländern scheitern. Aus diesem Grund halte der Senat die Maßnahme für nicht erfolgsversprechend. Es sei wichtig, möglichst viele ausgebildete Familienrichterinnen und -richter zu bekommen, um die faktische Lage zu verändern. Veränderungen könnten derzeit nicht geleistet werden. Der einzig gangbare Weg der Justizbehörde sei derzeit, Neuanfänger so schnell wie möglich zu qualifizieren durch Fortbildungen.

Die CDU-Abgeordneten stellten den Unterschied heraus, den diese Aussage zur Aussage der Drucksache bedeute. Fachlich nicht geboten bedeute, die Justizbehörde würde die Maßnahme auch nicht durchsetzen, wenn sie sie für Erfolg versprechend halten würde.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter wiesen auf ihre Ausführungen hin, dass fachlich nicht geboten bedeute, es wäre schön, eine hohe Vorbildung bei Richterinnen und Richtern bei Amtsantritt voraussetzen zu können, aber die derzeitige gesetzliche Situ-

ation bedeute, die Stellen würden leer bleiben. Das Verfahren sei fachlich schlechter, als Richterinnen und Richter sofort fortzubilden, also fachlich nicht geboten.

Die CDU-Abgeordneten gingen auf die Frage der Kindsanhörung ein, die aufgrund einer Empfehlung der Enquete-Kommission wichtig sei. In der Drucksache hielten die Senatsvertreterinnen und -vertreter die Maßnahme für nicht notwendig. Auch hier fragten sie, ob die Senatsvertreterinnen und -vertreter nicht beabsichtigten, die Empfehlung umzusetzen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter machten deutlich, die Gestaltung des familiengerichtlichen Verfahrens obliege dem jeweiligen Familienrichter. Es gebe immer eine Pflicht, den Beteiligten neue Sachverhalte zur Stellungnahme zu geben. Eine durchgeführte und protokollierte Kindsanhörung müsse den Beteiligten vor der Entscheidung ohnehin zur Stellungnahme geschickt werden, um das rechtliche Gehör nicht zu verletzen. Insofern sei eine gleichzeitige Beschleunigung des Verfahrens auch eine Verzögerung des Verfahrens.

Die CDU-Abgeordneten betonten, es gebe ein Gedächtnisprotokoll der Richterinnen und Richter, das in die Akte genommen werde, aber die Idee dahinter sei laut der Diskussion in der Enquete-Kommission gewesen, die Bedeutung und die Frequenz der Kindsanhörung durch eine regelmäßige schriftliche Stellungnahme der Beteiligten zu erhöhen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter verwiesen auf § 159 Absatz 4 Satz 3 FamFG, der Regelfall sei, „hat das Gericht nach § 158 einen Verfahrensbeistand bestellt, soll die persönliche Anhörung in dessen Anwesenheit stattfinden“.

Die CDU-Abgeordneten widersprachen, es handele sich nicht um den Regelfall. Es gehe darum, eine schriftliche Stellungnahme zu der Anhörung abzugeben. Sie hielten es im Gegensatz zu den Senatsvertreterinnen und -vertretern für ein Problem, dass es ihm freistehe und es keine verpflichtende Stellungnahme gebe. Hier habe es eine Empfehlung der Enquete-Kommission gegeben.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter hielten es nicht für richtig, den Richterinnen und Richtern Vorschriften zu machen, um den Bundesgesetzgeber im Rahmen der Prozessordnung nicht auf den Plan zu rufen. An dieser Stelle sei die Landesbehörde nicht befugt.

Der Vorsitzende hielt es nicht für richtig, in dem Ersuchen an den Senat hierüber zu berichten.

III. Ausschussempfehlung

Der Ausschuss für Justiz und Datenschutz empfiehlt der Bürgerschaft

1. *einstimmig, von den Ausführungen dieser Drucksache Kenntnis zu nehmen,*
2. *einstimmig, das in Drs. 21/17853 ausgeführte Gesetz zu beschließen.*

Joachim Lenders (i.V.), Berichterstattung