

**Stellungnahme des Paritätischen zum Diskussionsentwurf „Regelungsvorschlag zur Schaffung eines präventiven Rechtsbehelfs bei überlangen Verfahren in bestimmten Kindschaftssachen“ des Bundesministeriums der Justiz und Verbraucherschutz**

Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz hat im Dezember 2015 den Diskussionsentwurf „Regelungsvorschlag zur Schaffung eines präventiven Rechtsbehelfs bei überlangen Verfahren in bestimmten Kindschaftssachen“ vorgelegt, der die Einführung einer Verzögerungsrüge im familiengerichtlichen Verfahren vorsieht, um damit einen Rechtsbehelf zur Verfahrensbeschleunigung zu schaffen.

Mit diesem Reformvorschlag soll die Vorgabe des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) umgesetzt werden, der in dem Verfahren Kuppinger (II) ./ Deutschland“ am 15.01.2015 in seinem Urteil festgestellt hatte, dass das in § 155 FamFG geregelte beschleunigte Verfahren in bestimmten Umgangssachen nicht als „wirksamer präventiver Rechtsbehelf gegen die überlange Dauer von Umgangsverfahren angesehen werden kann“<sup>1</sup> und die sich aus der Verzögerungsrüge aus §§ 198 ff. GVG ergebende Möglichkeit der nachträglichen monetären Entschädigung keine „hinreichende beschleunigende Wirkung auf laufende Verfahren“ habe.<sup>2</sup> Die in Deutschland geltenden Regelungen genügten nach Ansicht des EGMR nicht den an einen Rechtsbehelf zu stellenden konkreten Anforderungen, um die aus Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) folgenden positiven Verpflichtungen zu erfüllen, die „das Recht eines Elternteils auf Umgang mit seinem kleinen Kind zum Gegenstand haben.“<sup>3</sup>

Grundsätzlich ist das beschleunigte Verfahren in Kindschaftssachen zu befürworten. Jedoch braucht es hierfür ausreichend personelle und zeitliche Ressourcen bei den Familiengerichten. Aus Sicht des Paritätischen mangelt es jedoch genau an diesen Voraussetzungen. Vor diesem Hintergrund sind weitere Instrumente, die zu einer höheren Arbeitsbelastung der Gerichte führen würden, kritisch zu hinterfragen. Vielmehr ist aus Sicht des Paritätischen nach Alternativmodellen zu suchen, um dem Anspruch des EGMR Rechnung zu tragen und dem Kindeswohl dienlich zu sein. In diesem Zusammenhang weist der Paritätische darauf hin, dass bspw. der österreichische Rechtsbehelf bei überlangen Verfahren bereits vom EGMR als

---

<sup>1</sup> EGMR-Urteil, Kuppinger./ Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 62198/11, S. 31, Rn. 143; [http://www.bmjuv.de/SharedDocs/EGMR/DE/20150115\\_62198-11.html](http://www.bmjuv.de/SharedDocs/EGMR/DE/20150115_62198-11.html)

<sup>2</sup> EGMR-Urteil, Kuppinger./ Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 62198/11, S. 30 f., Rn. 140;

<sup>3</sup> EGMR-Urteil, Kuppinger./ Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 62198/11, S. 31, Rn. 141.

taugliches Instrument im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bewertet wurde.

Im Einzelnen nimmt der Paritätische zu dem vorgelegten Diskussionsentwurf wie folgt Stellung:

### **I. Rechtsbehelf in überlangen Verfahren in bestimmten Kindschaftssachen**

In dem Fall, der dem EGMR-Urteil zugrunde lag, machte ein Vater sein Umgangsrecht mit seinem Kind geltend. Die Mutter des Kindes hatte bereits kurz nach der Geburt jeglichen Umgang mit dem Vater verweigert. In diesen Fällen, so hat der EGMR treffend festgestellt, besteht grundsätzlich die Gefahr einer faktischen Präjudizierung, wenn ein Verfahren und die damit einhergehende Unterbrechung des Umgangs so lange andauern, dass es zu einer Entfremdung zwischen dem Kind und dem betroffenen Elternteil kommen kann. Für den EGMR stellt ein überlanges Verfahren eine Verletzung des Rechts auf Familienleben, Art. 8 Abs. 1 EMRK und des Rechts auf ein faires Verfahren dar.<sup>4</sup>

Das Umgangsrecht wird auch durch das Elternrecht aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG geschützt und beinhaltet gerade auch die Vorbeugung einer Entfremdung und die Aufrechterhaltung der verwandtschaftlichen Beziehungen.<sup>5</sup> Dieser Grundrechtsschutz muss sich auch verfahrensrechtlich wiederfinden und „in seiner Ausgestaltung geeignet und angemessen sein, um der Durchsetzung der materiellen Grundrechtspositionen wirkungsvoll zu dienen.“<sup>6</sup>

Dem berechtigten Interesse nach effektiven Maßnahmen, um Regelungen und Entscheidungen zügig umzusetzen und zu vollstrecken, steht aber grundsätzlich das Kindeswohl gegenüber.<sup>7</sup> Dies wird auch im vorliegenden Diskussionsentwurf erkannt, wenn davon gesprochen wird, dass das Gericht sein Verfahren so gestalten können müsse, dass es möglichst zuverlässig die Grundlage einer am Kindeswohl orientierten Entscheidung erkennen kann.<sup>8</sup>

Der Paritätische stimmt mit dem im Diskussionsentwurf formulierten Grundsatz überein, dass sich in Kindschaftssachen eine schematische Lösung verbietet und „Schnelligkeit um jeden Preis“ zu verhindern ist.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> EGMR NJW 1991, 2199 (2200).

<sup>5</sup> BVerfGE 31, 194 (206); 180 (187).

<sup>6</sup> BVerfG NJW, 2015, 2561; BVerfGE 84, 34 (49).

<sup>7</sup> Brilla/Stieger, jM 2015, 182 (182).

<sup>8</sup> Diskussionsentwurf „Regelungsvorschlag zur Schaffung eines präventiven Rechtsbehelfs bei überlangen Verfahren in bestimmten Kindschaftssachen“, S. 8.

<sup>9</sup> Diskussionsentwurf, S. 8.

## 1. § 155b FamFG-E

Das bereits bestehende Beschleunigungsgebot in Kindschaftssachen aus § 155 FamFG bewertet der EGMR aufgrund seiner Ausgestaltung als „Soll-Vorschrift“ und fehlender Sanktionierungsmöglichkeiten bei Verstößen durch das Gericht als unzureichend.<sup>10</sup> Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz macht in seinem Diskussionsentwurf den Vorschlag, mit § 155 b FamFG-E ein „Verfahren bei Verzögerungsrüge“ einzuführen, mit dem das Gericht dazu verpflichtet wird, nach Erhebung der Verzögerungsrüge binnen Monatsfrist tätig zu werden.

Der Paritätische bewertet es kritisch, dass die Neuregelung in jedem Fall ein Tätigwerden des Gerichts vorsieht. An dieser Stelle muss auf die Arbeitsbelastung der Familiengerichte hingewiesen werden. Aus Sicht des Paritätischen stellt § 155b FamFG-E zwar eine Möglichkeit dar, Verfahren zu beschleunigen, das aber zulasten der ohnehin knapp bemessenen zeitlichen Ressourcen der Familiengerichte geht. Dieser Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit bei der Priorisierung von Sachentscheidungen<sup>11</sup> und die Begründungspflicht jeder richterlichen Entscheidung begünstigen eher eine schematische Arbeitsweise, als dass sie diese verhindern. Eine Mehrbelastung der Familiengerichte – ohne eine gleichzeitig damit einhergehende Aufstockung der personellen Ausstattung – lehnt der Paritätische ab.

Hinzukommt, dass die im Diskussionsentwurf vorgestellte Lösung keine Ausnahmeregelung für bestimmte Fallkonstellationen vorsieht, in denen eine Verzögerungsrüge unzulässig sein muss, wie bspw. in Fällen häuslicher Gewalt, da in diesen Fällen erfahrungsgemäß das Hinzuziehen von sachverständigen Dritten, Zeugen, Verfahrensbeistand und Jugendamt erforderlich sein wird und dies im Regelfall mit einem höheren zeitlichen Aufwand verbunden ist. Hier wäre das Familiengericht nach § 155b FamFG-E dazu verpflichtet, die Verzögerungsrüge durch Beschluss abzulehnen und auch das Beschwerdegericht müsste bei einer offensichtlich unbegründeten Verzögerungsbeschwerde eine Entscheidung treffen, in der festgestellt wird, dass die bisherige Dauer des Verfahrens angemessen war.

Für den Paritätischen ist es zwingend notwendig, dass sich die Verfahrensgestaltung in Fällen von häuslicher Gewalt nach den Bedürfnissen der Kinder richtet und sich an ihren Interessen orientiert. Das BMFSFJ hat eine „Arbeitshilfe zum neugestalteten Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) bei Vorliegen häuslicher Gewalt“ herausgegeben, in der gefordert wird, dass:

- die beschleunigten Verfahrensweisen nicht dazu führen dürfen, dass die Belastungen oder Schutzbedürfnisse der Betroffenen nicht ausreichend berücksichtigt werden können.

<sup>10</sup> EGMR-Urteil, Kuppinger ./ Deutschland Individualbeschwerde Nr. 62198/11, S. 31, Rn. 143.

<sup>11</sup> Brilla/Stieger, jM 2015, 182 (184).

- ausreichend Zeit für eine sorgfältige und ausgewogene Entscheidung eingerechnet werden muss.<sup>12</sup>

Daraus geht die mit der Einführung des FamFG verbundene Zielsetzung, gerade die Kindesinteressen stärker in den Vordergrund zu rücken, eindeutig hervor. Auch im beschleunigten Verfahren ist das entscheidende Kriterium das Kindeswohl.<sup>13</sup>

Der Paritätische regt daher an, die Verzögerungsrüge in Fällen von häuslicher Gewalt oder anderen Fällen, die eine intensive Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt erfordern, auszuschließen. Der Entwurf, der in seiner jetzigen Ausgestaltung auch in diesen Fällen eine ausführliche Begründung des Gerichts und eine Entscheidung des Beschwerdegerichts vorsehen würde, hätte eine zusätzliche Restriktion der ohnehin zu knapp bemessenen Bearbeitungszeiten der Gerichte zur Folge und würde die angesprochene Problematik, dass die Umsetzung und Durchsetzung von Entscheidungen nicht immer mit den kindlichen Interessen übereinstimmt, noch verstärken.

## **2. § 155c FamFG-E**

§ 155c FamFG-E sieht die Möglichkeit vor, den Beschluss des Gerichts über die Verzögerungsrüge anzufechten. Die Beschwerde muss beim Gericht, das über die Rüge zu entscheiden hat, binnen zwei Wochen eingelegt werden. Dieses ist nicht zur Abhilfe berechtigt, sondern legt die Beschwerde dem Beschwerdegericht vor, was „unverzüglich“, aber spätestens nach einem Monat, nach Aktenlage entscheidet. Es stellt dann entweder fest, dass die bisherige Dauer des Verfahrens angemessen war oder hält die bisherige Dauer für unangemessen, so dass das Ausgangsgericht das Verfahren sodann vorrangig und beschleunigt durchzuführen hat. § 155c Abs. 3 FamFG-E enthält die Möglichkeit, die Verzögerungsbeschwerde direkt beim Beschwerdegericht einzulegen, wenn das Ausgangsgericht nicht innerhalb eines Monats über die Verzögerungsrüge entschieden hat.

Der Paritätische erachtet die in § 155c Abs. 3 FamFG-E vorgeschlagene „direkte“ Beschwerde als sachgerechten Rechtsbehelf und regt an, diese Regelung als Grundfall für einen präventiven Rechtsbehelf zu übernehmen und vom Verfahren in § 155b FamFG-E abzusehen. Der Diskussionsentwurf selbst bezeichnet in seiner Begründung die Entscheidung des Gerichts nach § 155b FamFG-E als „verfahrensrechtliche Zwischenentscheidung“.<sup>14</sup> Hinsichtlich der angesprochenen zeitlichen Beanspruchung der Gerichte, erscheint es sinnvoll, diese dadurch zu entlasten, dass eine Verzögerungsrüge, über die nicht innerhalb von vier Wochen entschieden wurde, direkt zur Erhebung der Verzögerungsbeschwerde berechtigt.

---

<sup>12</sup> BMFSFJ: Arbeitshilfe zum neugestalteten Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) bei Vorliegen häuslicher Gewalt, 2011, S. 9.

[www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/FamFG-Familiensachen-Arbeitshilfe.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/FamFG-Familiensachen-Arbeitshilfe.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf)

<sup>13</sup> Bumiller/Harders/Schwamb, FamFG, § 155 Rn. 2.

<sup>14</sup> Diskussionsentwurf, S. 7.

Dies entspricht auch im Wesentlichen dem sogenannten „Fristsetzungsantrag“ aus § 91 des österreichischen Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG), den der EGMR bereits als wirksamen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) bewertet hat.<sup>15</sup> Auch hätte die direkte Verfahrensrüge den Vorteil, dass nicht zwei Gerichte über eine offensichtlich unbegründete Rüge, die sich bspw. aus mutwilliger oder wiederholter Einlegung ergeben könnte, entscheiden müssten.

## II. Fazit

Der Paritätische erkennt die Notwendigkeit, dass aufgrund des Urteils des EGMR vom 15.01.2015 eine Pflicht des Gesetzgebers besteht, eine EMRK-konforme Bestimmung zu schaffen, die es Eltern, insbesondere von kleinen Kindern, ermöglicht, ihr Recht auf Umgang bei überlangen Verfahren zu beschleunigen. Die mit dem Diskussionsentwurf geplante, zusätzliche zeitliche Beanspruchung der Gerichte ohne die gleichzeitige Anhebung der personellen Ressourcen lehnt der Paritätische entschieden ab. In der dem Diskussionsentwurf vorausgegangenen Entscheidung hat der EGMR festgestellt, dass es in Deutschland keinen präventiven Rechtsbehelf für Umgangsverfahren gibt, wenn eine faktische Präjudizierung durch Entfremdung aufgrund des überlangen Verfahrens, insbesondere bei kleinen Kindern, zu erwarten ist. Die im Diskussionsentwurf enthaltene Regelung soll jedoch künftig für alle Kindschaftssachen aus § 155 Abs. 1 FamFG gelten. Für den Paritätischen bedarf es daher einer Formulierung, aus der die nach wie vor bestehende Priorität des Kindeswohls in Kindschaftssachen eindeutig hervorgeht und die verdeutlicht, dass in bestimmten Fällen eine Beschleunigung ausgeschlossen sein muss. Den vorgelegten Diskussionsentwurf bewertet der Paritätische als kompliziert und zeitaufwendig. Der Rechtsbehelf scheint auf den ersten Blick geeignet, den Anforderungen des EGMR, was Effektivität und Beschleunigung betrifft, gerecht zu werden. Auf den zweiten Blick muss jedoch festgestellt werden, dass die Kindesinteressen zu stark in den Hintergrund treten. Für den Paritätischen gehen die vom BMJV erklärten Verfahrensprinzipien keine „Schnelligkeit um jeden Preis“ und „am Kindeswohl orientierte Entscheidungen“ nicht aus den vorgelegten Neuregelungen des Diskussionsentwurfs hervor.

Berlin, 08.01.2016

Ansprechpartnerin:

Franziska Pabst

Referentin für Familienhilfe/-politik, Frauen und Frühe Hilfen

Paritätischer Gesamtverband

---

<sup>15</sup> Weber, NZFam 2015, 337 (340); „Der EGMR hat im Fall Holzinger./Austria festgestellt, dass § 91 GOG grundsätzlich ein wirksamer Rechtsbehelf ist, von dem in Bezug auf Beschwerden gegen überlange Dauer von Zivilverfahren Gebrauch gemacht werden muss.“ (vgl. EGMR – Urteil: Donner ./ Österreich vom 22.02.2007, Geschäftszahl: Bsw32407/04, abgerufen beim Rechtsinformationssystem (RIS) des Bundeskanzleramts Österreich:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20070222\\_AUSL000\\_000BSW32407\\_0400000\\_000](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20070222_AUSL000_000BSW32407_0400000_000)