

Kurzfassung
„Evaluierung der FGG-Reform“

Berlin, 15. Januar 2018

Auftraggeber
Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

Auftragnehmerin
INTERVAL GmbH
Habersaathstraße 58
10115 Berlin
www.interval-berlin.de

in Kooperation mit
Prof. Dr. Bettina Heiderhoff
Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Projektteam

Die Evaluation wurde von einem interdisziplinären Team durchgeführt, dem Wissenschaftler¹ der INTERVAL GmbH Berlin und der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster angehörten. Die INTERVAL GmbH brachte ihre sozialwissenschaftliche Evaluationserfahrung in das Team ein, Prof. Dr. Bettina Heiderhoff und ihre Mitarbeiter ihre rechtswissenschaftliche Expertise. Dem Team gehörten folgende Personen an, sie sind die **Autoren**.

Projekt- und rechtswissenschaftliche Leitung

Dr. Stefan Ekert	INTERVAL GmbH, Berlin
Prof. Dr. Bettina Heiderhoff	Institut für Deutsches und Internationales Familienrecht, WWU Münster

Projektmitarbeit

Anne Valtin	INTERVAL GmbH, Berlin
Bernd Frankemölle	Institut für Deutsches und Internationales Familienrecht, WWU Münster
Daniel Nickisch	Institut für Deutsches und Internationales Familienrecht, WWU Münster
Stefan Meyer	INTERVAL GmbH, Berlin

Das Untersuchungsteam hat sich an ausgewählten Stellen im Untersuchungsverlauf extern beraten lassen. **Die juristischen Fachberater** brachten ihre Kenntnisse des Familienverfahrensrechts bzw. der Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit und die Perspektiven unterschiedlicher Rechtsanwender im Verlauf der Evaluierung an ausgewählten Stellen ein.

Dr. Jörg Grotkopp	Direktor des Amtsgerichts Bad Segeberg
Dr. Jörn Heinemann	Notar in Neumarkt in der Oberpfalz
Reinhard Prenzlów	Vorsitzender des BVEB e. V.
Klaus Rellermeyer	Rechtspfleger am Amtsgericht Hamm
Dr. Alexander Schwonberg	Richter am Oberlandesgericht Celle
Dr. Christian Seiler	Direktor des Amtsgerichts Freising

¹ Im Sinne der Lesbarkeit wird im Folgenden das generische Maskulinum verwendet. Wenn nicht anders erwähnt, werden damit jedoch keine geschlechtsspezifischen Aussagen getroffen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Erkenntnisziele und methodisches Vorgehen	2
2.1	Ziele und Gegenstand der Evaluation.....	2
2.2	Konzeptionelles Vorgehen und Datenbasis	2
3	Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen	5
3.1	FamFG als lückenlose und systematisch zusammenhängende Verfahrensordnung (Ziel 1)	5
3.2	Rechtsstaatliche Ausgestaltung des Verfahrens (Ziel 2)	7
3.3	Koordinierung mit anderen Verfahrensordnungen (Ziel 3)	10
3.4	Anwenderfreundlicher Gesetzesaufbau, anwenderfreundliche Gesetzessprache (Ziel 4)	11
3.5	Stärkung der konfliktvermeidenden und konfliktlösenden Elemente im familiengerichtlichen Verfahren (Ziel 5).....	12

1 Einleitung

Am 1. September 2009 trat das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) als Artikel 1 des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG-Reformgesetz) in Kraft. Es ersetzte das bis dahin geltende Verfahrensrecht in Familiensachen in Buch 6 der ZPO und das Verfahrensrecht in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit nach dem FGG. Im Zuge der Neuordnung dieser Verfahrensordnungen erfolgte eine grundlegende strukturelle Überarbeitung aller darin vorgesehenen Verfahren mit zum Teil wesentlichen inhaltlichen Änderungen, wie etwa im Bereich der Zuständigkeit des Familiengerichts, bei den Rechtsbehelfen und bei der Verselbstständigung des Eilverfahrens.

Die fünf zentralen Reformziele² waren:

- (1) der Ausbau der gegenwärtig lückenhaften Regelung des FGG zu einer zusammenhängenden Verfahrensordnung,
- (2) die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Verfahrens,
- (3) die Koordinierung mit den anderen Verfahrensordnungen,
- (4) ein anwenderfreundlicher Gesetzesaufbau sowie eine anwenderfreundliche Gesetzessprache und
- (5) die Stärkung der konfliktvermeidenden und konfliktlösenden Elemente im familiengerichtlichen Verfahren.

Zur Überprüfung des Erfolgs der Reform hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Ende 2015 die INTERVAL GmbH in Kooperation mit Prof. Dr. Bettina Heiderhoff vom Institut für Deutsches und Internationales Familienrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster mit der „Evaluierung der FGG-Reform“ beauftragt.

Um die für diese Evaluierung relevanten rechtswissenschaftlichen und rechtspraktischen Fragen in ihrer Vielfältigkeit vollständig abdecken zu können, hat sich das Untersuchungsteam INTERVAL / Heiderhoff durch einen Kreis besonders ausgewiesener Experten verschiedener Berufsgruppen beraten lassen. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat sich in der fachlichen Begleitung und Qualitätssicherung des Forschungsvorhabens von einem Beirat unterstützen lassen. Ihm gehörten Vertreter von Fachverbänden und Landesjustizverwaltungen an. Diese Kurzfassung informiert über die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation. Eine ausführliche Darstellung ist dem Abschlussbericht zu entnehmen.³

² BT-Drs. 16/6308, S. 164.

³ vgl. Ekert / Heiderhoff / Valtin / Frankemölle / Nickisch / Meyer, Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben „Evaluierung der FGG-Reform“, 2018.

2 Erkenntnisziele und methodisches Vorgehen

2.1 Ziele und Gegenstand der Evaluation

Die Evaluierung der FGG-Reform zielte letztendlich darauf ab, zu überprüfen, wie sich das am 1. September 2009 in Kraft getretene FamFG nach rund acht Jahren der praktischen Erprobung bewährt hat.

Die **zentrale Fragestellung** der Evaluation war gemäß der ihr zugrunde liegenden Leistungsbeschreibung, ob die übergreifenden Reformziele aus Sicht der Rechtspraxis erreicht wurden (siehe Einleitung). Nur am Rande erfolgte die Analyse von in der Praxis diskutierten und problematisierten Einzelfragen. Dabei blieb der summative Charakter der Evaluation gewahrt, die eine empirisch fundierte ex post-Betrachtung der 2009 eingeführten Änderungen darstellt und sich von ex ante-Überlegungen zu möglicherweise vorhandenem weitergehenden Reformbedarf unterscheidet.

Der Auftrag war dabei auf das **FamFG als das neue Stammgesetz der FGG-Reform** beschränkt. Die Evaluierung erfasste jedoch auch die im Zuge der Reform ebenfalls neu systematisierte Verzahnung mit anderen Verfahrensordnungen und teilweise mit dem materiellen Recht. Nicht berücksichtigt wurden Rechtsänderungen, die parallel im Rahmen von Änderungen außerhalb des FamFG (wie etwa im BGB, der ZPO oder mit der Schaffung des FamGKG)⁴ vorgenommen worden sind. Auch die in Folge anderer, späterer Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Änderungen und Ergänzungen des FamFG wurden im Rahmen dieser Evaluation nicht behandelt.

Innerhalb des durch die fünf Reformziele vorgezeichneten Rahmens wurden bei der Evaluierung **inhaltliche Schwerpunkte** gesetzt. Ein besonderer Fokus lag auf der rechtsstaatlichen Ausgestaltung und dem Ziel der Konfliktvermeidung und Konfliktlösung in Kindschaftssachen.

2.2 Konzeptionelles Vorgehen und Datenbasis

Im Mittelpunkt der Evaluation standen die Fragen nach der Zielerreichung der Reform insgesamt und der Praxistauglichkeit einzelner Regelungen und neu eingeführter Instrumente. Um diese Fragen beantworten zu können, wurden in einem ersten Schritt die Reform in ihre einzelnen Bestandteile dekonstruiert und die jeweiligen Reformelemente anschließend in Bezug zu einem oder mehreren Reformzielen gesetzt. In einem weiteren Schritt wurde zu jedem der einzelnen Reformelemente geprüft, welche Daten und Erkenntnisse aus Sekundärquellen zur Nutzung oder Bewährung dieser Elemente vorliegen und welche ggf. noch zu erheben sind.

⁴ Für Erläuterungen zu den in dieser Kurzfassung verwendeten Abkürzungen vgl. das Abkürzungsverzeichnis in der Langfassung des Abschlussberichts.

Da eine sehr wichtige Frage der Evaluation war, ob sich die Reform in der Praxis bewährt hat, bildeten **Befragungen einer großen Zahl unterschiedlicher Akteure** den methodischen Kern der Evaluation. Dabei sind zwei Gruppen von Akteuren zu unterscheiden, die auch unterschiedlich befragt wurden:

(1) Anwenderbefragung: Richter der ersten und zweiten Instanz, Anwälte, Notare und Rechtspfleger sowie Verfahrenspfleger, Verfahrensbeistände und Mitarbeitende von Jugendämtern wurden in ihrer Funktion als Anwender des FamFG zu ihren persönlichen Erfahrungen damit befragt. Die Befragung dieser Personen erfolgte teilstandardisiert und bis auf wenige Ausnahmen online. Insgesamt liegen Daten von 1936 Praktikern vor, die sich vollständig oder nahezu vollständig an dieser Befragung beteiligten. Diese verteilen sich wie in Tabelle 1 dargestellt auf die verschiedenen Berufsgruppen.

Tabelle 1: Teilstandardisierte Befragung der von der Reform betroffenen Berufsgruppen – Rücklauf

Berufsgruppe	n
<i>Rechtspfleger</i>	447
<i>Amtsrichter</i>	473
<i>Richter zweiter Instanz</i>	145
<i>Verfahrensbeistand</i>	246
<i>Verfahrenspfleger</i>	100
<i>Notar</i>	96
<i>Rechtsanwalt</i>	199
<i>Jugendamt</i>	230
<i>Gesamt</i>	1936

Quelle: Anwenderbefragung, absolute Zahlen

Bei der Präsentation der Ergebnisse in dieser Kurzfassung wird auf diese Befragung als „Anwenderbefragung“ Bezug genommen. Die befragten Akteure werden als „(Rechts-) Anwender“, „Befragte“ oder „Praktiker“ bezeichnet.

(2) BGH-Befragung: Ergänzend zur teilstandardisierten Befragung der verschiedenen zuvor erwähnten Anwendergruppen wurde auch der Bundesgerichtshof (BGH) als Institution einbezogen. Befragt wurden keine einzelnen Richter, sondern die von der Reform betroffenen Zivilsenate:

- II. Zivilsenat zuständig für die Rechtsgebiete Gesellschaftsrecht und Vereinsrecht,
- IV. Zivilsenat zuständig für Erbrecht und Versicherungsvertragsrecht,
- V. Zivilsenat zuständig für Grundstücksrecht, Nachbarrecht,
Wohnungseigentumsrecht und Freiheitsentziehungssachen,

XII. Zivilsenat zuständig für Familienrecht und gewerbliches Mietrecht.

Diese wurden schriftlich um eine Stellungnahme zu ausgewählten Elementen der Reform bzw. der Evaluation gebeten. Dieser Bitte sind alle befragten Senate gefolgt und haben jeweils basierend auf einer Senatsberatung der Evaluation ihre Einschätzung übermittelt.

Bei der folgenden Ergebnisdarstellung wird diese Befragung als „BGH-Befragung“ bezeichnet bzw. auf die „Einschätzung der befragten Zivilsenate“ Bezug genommen.

Zwei weitere methodische Bausteine der Evaluation, welche die Befragung von Praktikern und des BGH ergänzten, waren **Sekundärdaten der Gerichtsstatistik** (F-Statistik, „Betreuungszahlen“ von Horst Deinert, Sonderauswertung des BGH)⁵ und die **Analyse juristischen Schrifttums**.

⁵ Bei der *F-Statistik* handelt es sich um eine Vollerhebung bei Oberlandes- und Amtsgerichten zu Verfahren in Familiensachen bundesweit, die jährlich vom Statistischen Bundesamt herausgegeben wird. Die „Betreuungszahlen“ von Horst Deinert basieren auf amtlichen Erhebungen des Bundesamts für Justiz, der Sozialministerien der Bundesländer, der überörtlichen Betreuungsbehörden, der Bundesnotarkammer sowie des Statistischen Bundesamtes. Im Rahmen der Evaluation wurde zudem von der internen Statistikabteilung des BGH eine *Sonderauswertung zu den Eingängen der Verfahren beim BGH* bezogen, um die Entwicklung der Arbeitsbelastung des BGH insbesondere nach 2009 nachzuzeichnen (für ausführliche Informationen zu den einzelnen Sekundärquellen vgl. die Ausführungen in der Langfassung des Abschlussberichts).

3 Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse zeigen in der Gesamtschau, dass die Reform von den befragten Akteuren überwiegend als gelungen empfunden wird und sich Kritikpunkte auf einzelne Aspekte, nicht aber auf die Reform an sich bzw. ihre Kernelemente beziehen. Es hat sich zudem gezeigt, dass noch bestehende Probleme nicht notwendigerweise in den gesetzlichen Regelungen zu finden sind (z. B. Beteiligung von Pflegeeltern, Bekanntgabe durch Aufgabe zur Post, Bestellung Verfahrenspfleger statt Anwalt), sondern in dem noch nicht immer idealen Verständnis der Normen bzw. der Art ihrer Anwendung in der Praxis. Hier ist durch die höchstrichterliche Rechtsprechung bereits häufig Klärung erzielt worden und es kann mit weiteren Klarstellungen gerechnet werden. Somit lässt sich insgesamt eine positive Bilanz ziehen.

Ein wichtiges und modernes Charakteristikum des FamFG besteht darin, dass die Beteiligten in den Mittelpunkt des Verfahrens gestellt werden und damit eine Konzentration auf diejenigen erfolgt, um deren Rechtspositionen es geht. Zukunftsweisend ist auch die Verzahnung der gerichtlichen mit der außergerichtlichen Streitbeilegung, die im Familienverfahren durchgeführt ist. Schließlich ist die Struktur in ihrer Klarheit und Regelmäßigkeit hervorzuheben.

Wie die Ergebnisse der Evaluation in Bezug auf die Frage nach der Erreichung der fünf vom Gesetzgeber mit der Reform intendierten Ziele zu werten sind, wird im Folgenden dargelegt. Jeweils vorangestellt sind Erläuterungen zu den einzelnen Reformzielen sowie die in dem jeweiligen Zusammenhang zentralen rechtlichen Neuerungen. Dabei wird jeweils auch exemplarisch erläutert, welche Untersuchungsfragen hieraus für die Evaluation abgeleitet wurden.

3.1 FamFG als lückenlose und systematisch zusammenhängende Verfahrensordnung (Ziel 1)

Erläuterungen zu Ziel 1

Als erstes Ziel nennt der Gesetzgeber den Ausbau des zuvor lückenhaften und zerstückelten Verfahrensrechts zu einer zusammenhängenden Verfahrensordnung – nämlich dem heutigen FamFG. Dieses übergreifende Rahmenziel der Reform war angesichts der sehr unterschiedlichen in dem Gesetz untergebrachten Materien und der großen Fülle von FG-Verfahren eine Mammutaufgabe. Im Zentrum stand die Schaffung eines Allgemeinen Teils, der vor allem eine Definition der Verfahrensbeteiligten, eine flexible Tatsachenermittlung, ein einheitliches Eilverfahren und ein allgemein geltendes Rechtsmittelsystem vorsieht. Die Neuordnung der verschiedenen Verfahrensgegenstände erfolgte in den Büchern 2 bis 8, die jeweils – den Allgemeinen Teil ergänzende – Verfahrensregelungen enthalten. Für die Evaluierung ergaben sich hieraus eine Fülle von Fragen, die von der Bewertung der

Regelungen des Allgemeinen Teils (Beteiligtenbegriff, Beweisrecht, Eilverfahren, Rechtsmittel etc.⁶) über die Verzahnung zwischen Allgemeinem Teil und den einzelnen Büchern des Besonderen Teils bis zur Gesamteinschätzung der Neuregelung reicht. Da die Verfahren, die im FamFG zusammengefasst sind, gegenständlich sehr unterschiedlich sind, wurde die Untersuchung dementsprechend ausdifferenziert vorgenommen – wie etwa für die Registerverfahren.⁷

Auch die angestrebte Abstimmung mit der ZPO ist letztlich wesentlich komplexer, als die zusammenfassende Zielsetzung es zeigen kann. Zum einen enthält die ZPO viele grundlegende Regelungen, auf die andere Verfahrensordnungen, wie die VwGO oder das ArbGG sinnvollerweise zurückgreifen. Auch das FamFG verzichtet insofern auf unnötige Wiederholungen. Für das Familienstreitverfahren, das aus der ZPO in das FamFG überführt wurde, wird sogar ganz weitgehend auf die ZPO zurückverwiesen, wobei vielfach ein Hin- und Herschweifen des Blickes nötig ist.⁸ Bei der Evaluierung wurde besonders die Klarheit und Handhabbarkeit aus Sicht der Anwender abgefragt, aber es wurden auch einige konkrete Einzelprobleme berücksichtigt.

Zentrale Ergebnisse zur Erreichung von Ziel 1 und Schlussfolgerungen

Die Befragungsergebnisse weisen insgesamt darauf hin, dass der Ausbau des FamFG als lückenlose und systematisch zusammenhängende Verfahrensordnung aus Sicht der Rechtsanwender weitgehend gelungen ist.

So hat sich nach Ansicht von rund 71 Prozent der Befragten die neue Systematik von Allgemeinem und Besonderem Teil bewährt (nur rund 5 Prozent sind gegenteiliger Auffassung).

Auch sind aus Anwenderperspektive *wesentliche* Regelungslücken, wie sie im FGG noch häufiger vorhanden waren, geschlossen worden: Aus Sicht des jeweils größeren Teils der Befragten sind aus heutiger Sicht alle wesentlichen verfahrensrechtlichen Fragen sowohl im familiengerichtlichen (45 Prozent Zustimmung und rund 4 Prozent Ablehnung) als auch im FG-Verfahren (51 Prozent Zustimmung und rund 5 Prozent Ablehnung) lückenlos geregelt. Bedarf für ergänzende Regelungen wird nur von einer Minderheit der Befragten gesehen, ihre Kritik bezog sich dabei überwiegend auf kleinere Bruchstellen und Unklarheiten, die meist nicht als allgemeines bzw. wesentliches Problem wahrgenommen wurden.

Angesichts der großen Bandbreite der durch das FamFG geregelten Verfahren sind diese Befunde aus Sicht der Evaluation eindeutig positiv zu werten.

⁶ Zu allem einführend Jacoby, Der Regierungsentwurf für ein FamFG, FamRZ 2007, 1703.

⁷ Zu dieser Problematik schon Bork, Die Erneuerung der freiwilligen Gerichtsbarkeit aus deutscher Sicht, ZZP 117 (2004), 339, 405.

⁸ Siehe aufgeschlüsselt bei Weber in: Keidel, Kommentar zum FamFG, 19. Aufl. 2017, § 113.

3.2 Rechtsstaatliche Ausgestaltung des Verfahrens (Ziel 2)

Erläuterungen zu Ziel 2

Zweitens wurde die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Verfahrens angestrebt. Die zuvor von der Rechtsprechung ausgeformten Garantien sollten ausdrücklich in das Gesetz eingefügt werden. Hierdurch sollte die Reform insgesamt zur Verbesserung der Rechtssicherheit für alle Beteiligten beitragen.

Die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Verfahrens war als Reformziel von herausragender Bedeutung. Das FGG war zwar durch Änderungen und durch Richterrecht so angepasst worden, dass es rechtsstaatlichen Grundsätzen annähernd entsprach, es blieb jedoch in seinen Grundzügen obrigkeitsstaatlich bestimmt und unvollständig.

Nunmehr sind umfassende rechtsstaatliche Garantien in der Verfahrensbeteiligung, in der Sachverhaltsaufklärung, im einstweiligen Rechtsschutz, im Rechtsmittelrecht und in der Vollstreckung zu zentralen Elementen des Verfahrensrechts geworden, die, namentlich der Instanzenzug, zudem auch gerichtsverfassungsrechtlich verankert wurden. Ob damit ausreichender verfahrensrechtlicher Rechtsschutz erreicht wurde, aber auch ob die Regelungen möglicherweise als verkomplizierend empfunden werden oder gar gegenläufige Effekte mit sich bringen, war folglich zentraler Gegenstand der Evaluation.

Besonderes Augenmerk wurde auf die Flexibilisierung des Verfahrens gelegt. Der Gesetzgeber hatte diese in der Kurzzusammenfassung der fünf Ziele nicht besonders hervorgehoben. Sie war aber dennoch ein wesentliches Element der Reformierung des Verfahrensrechts.⁹ Sie zeigt sich deutlich im Beweisrecht und beim Verfahrensablauf. Die Zufriedenheit der Richter mit diesen Freiräumen in der Verfahrensgestaltung wurde bei der Untersuchung daher besonders berücksichtigt.

Zentrale Ergebnisse zur Erreichung von Ziel 2 und Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse lassen zudem den Schluss zu, dass die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Verfahrens als zentrales Reformziel aus Anwendersicht insgesamt gelungen ist. Diese Einschätzung begründet sich aus vielen verschiedenen Befunden zu einzelnen Reformelementen:

Dazu zu zählen sind zunächst systematische Elemente, wie die Implementierung eines klaren Aufbaus und die Einführung eines Allgemeinen Teils, der wesentliche Verfahrensgrundsätze statuiert, um so größere Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. Diese **neue Systematik** wird, wie bereits erwähnt, durch die Befragten insgesamt positiv bewertet.

⁹ So schon Referentenentwurf (Juni 2005), S. 225. URL: http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/16_wp/fgg/refe_juni_05.pdf;jsessionid=BCB47CDD90FDB802FAC3BCD3E6FA89F3.1_cid368?__blob=publicationFile (letzter Abruf: 17. Oktober 2017); zu den Grenzen BVerfG FamRZ 2016, 1917; auch EGMR ECLI:CE:ECHR:2016:0428JUD002010613.

Ebenfalls von großer Relevanz für dieses Reformziel ist die Einschätzung der Praxis zu Fragen des rechtlichen Gehörs sowie zu den Regelungen betreffend die Beteiligtenrechte und zur persönlichen Anhörung. Dabei ist zunächst positiv zu werten, dass sich aus Sicht des größten Teils der Befragten (rund 65 Prozent) durch das FamFG insgesamt die **Gewährung von rechtlichem Gehör** (eher) verbessert hat.

Das System der Verfahrensbeteiligung sowie der **Beteiligtenbegriff** haben in der Praxis die notwendige Akzeptanz gefunden. So sind die Befragten zu rund 55 Prozent der Ansicht, der Beteiligtenbegriff habe sich (eher) bewährt (rund 13 Prozent verneinen dies). Auch wird die Abgrenzung von Muss- und Kann-Beteiligten von den Befragten überwiegend als gut handhabbar bewertet. Es wird teilweise jedoch auch Bedarf für die Klärung von Einzelfragen in Verfahren außerhalb der Familiensachen (insbesondere in unternehmensrechtlichen Verfahren) gesehen, da der weit gefasste Beteiligtenbegriff hier teils zu einer hohen Zahl von Verfahrensbeteiligungen führen kann. Die Befragungsergebnisse deuten zudem darauf hin, dass die Mitteilung / Belehrung über eine Kann-Beteiligung in der ersten Instanz oft nicht umfassend vorgenommen wird. Insgesamt ergibt sich hier – auch unter Berücksichtigung der Kritikpunkte – ein schlüssiges Bild, das zeigt, dass die Regelungen weitgehend funktionieren. Das System der Muss- und Kann-Beteiligung als zentraler Baustein des FamFG, mit dem einem erheblichen Defizit des FGG abgeholfen wurde, ist somit als gelungener Reformbaustein zu betrachten, der nur vereinzelt durch Klarstellungen noch verbessert werden könnte. Auch die in diesem Kontext erfassten Regelungen zur anwaltlichen Vertretung wurden insgesamt positiv eingeschätzt. Die Ausnahmen vom Anwaltszwang nach § 114 Abs. 4 FamFG wurden allerdings nicht nur von den Anwälten selbst, sondern auch von den Richtern und vom XII. Senat des BGH als teils nicht ideal bewertet. Vor allem für die eAO-Verfahren wird von vielen die Einführung eines Anwaltszwangs präferiert.

Besonders positiv fällt die Beurteilung der Normen zur **persönlichen Anhörung** aus. So sind die Befragten mehrheitlich der Ansicht, die neuen Regelungen zur Anhörung von Beteiligten in § 34 FamFG (rund 63 Prozent Zustimmung gegenüber 13 Prozent Ablehnung) sowie in § 128 Abs. 1 S. 2 FamFG (61 Prozent Zustimmung gegenüber 16 Prozent Ablehnung) hätten sich bewährt. Auch die Praxistauglichkeit der besonderen Regelungen im Kindschaftsverfahren wird positiv bewertet: Die Abgrenzung der Anzuhörenden ist aus Sicht des überwiegenden Teils der Befragten sinnvoll getroffen (über 80 Prozent Zustimmung) und ausreichend klar (rund 68 Prozent Zustimmung). Die Befragung hat allerdings Hinweise darauf ergeben, dass es in der Praxis bei der Anhörung des Kindes im eAO-Verfahren gewisse Defizite geben könnte. In den Genehmigungsverfahren wird teilweise auf eine persönliche Anhörung durch den Rechtspfleger verzichtet und an deren Stelle ein Verfahrenspfleger bestellt. Die genauen Ursachen für diese Praxis sind aufgrund der Befragung nicht zu ermitteln, allerdings sollte beobachtet werden, ob hier ein praktisches Defizit vorliegt.

Einen wesentlichen Gegenstand der Reform, bei welchem erhebliche Änderungen erfolgt sind, bildete das Rechtsmittelsystem und die Neuordnung des Instanzenzugs. Zum

Rechtsmittelsystem zeichnen die Ergebnisse der Befragung ein insgesamt eindeutig positives Bild: Aus Sicht der Befragten haben der Wegfall der einfachen Beschwerde und die generelle Befristung der Beschwerde nicht nur zu mehr Rechtssicherheit geführt (rund 55 Prozent Zustimmung und rund 10 Prozent Ablehnung) sondern auch dazu, dass Verfahren schneller abgeschlossen werden können (rund 50 Prozent Zustimmung und 13 Prozent Ablehnung). Die Bewertung der Praxistauglichkeit der neuen Regelungen und der Abgrenzung zur sofortigen Beschwerde fällt ebenfalls positiv aus: Die Befragten sind überwiegend der Meinung, die Fälle der sofortigen Beschwerde seien hinreichend bestimmt. Auch den Kreis der Beschwerdeberechtigten hält der größere Teil der Befragten für vollständig und ausreichend klar. Erwähnt sei aber, dass die Entscheidung des Einzelrichters statt des OLG-Senats nach § 68 Abs. 4 FamFG zwiespältig gesehen wird. Insbesondere der BGH spricht sich deutlich für eine Senatsentscheidung in Sorgerechtsangelegenheit aus.

Im Hinblick auf den neuen **Instanzenzug** ist das Bild weniger einheitlich. Unter den Befragten überwiegt jedoch jeweils die Ansicht, der neue Instanzenzug habe sich sowohl in Betreuungs- und Unterbringungssachen (36 Prozent Zustimmung gegenüber 4 Prozent Ablehnung) als auch in Nachlasssachen (20 Prozent Zustimmung gegenüber rund 4 Prozent Ablehnung) bewährt. Auch sieht der jeweils größere Teil der befragten Rechtsanwender positive Wirkungen des neuen Instanzenzugs hinsichtlich schnellerer und sichererer Klärung von Rechtsfragen und der Rechtsvereinheitlichung. Insgesamt überwiegen aus Sicht der meisten Befragten die Vorteile des neuen Instanzenzugs etwaige Nachteile.

Es gibt aber mehrere Diskussionspunkte. Besonders von vielen Anwälten, aber auch von einigen Richtern wird die Einführung einer Nichtzulassungsbeschwerde in Familiensachen gefordert. Dagegen sprechen sich alle vier befragten Senate des BGH aus. Sie weisen insbesondere auf die erhebliche Mehrbelastung hin. Erhebliche Kritik ergab zudem die Befragung des BGH zur zulassungsfreien Rechtsbeschwerde nach § 70 Abs. 3 FamFG. Über ein Drittel der Praktiker befürwortet die Wiedereinführung der Divergenzvorlage.

Auch hinsichtlich der angestrebten Flexibilisierung des Verfahrens sind die Befragungsergebnisse positiv zu werten. Dies zeigt sich deutlich bei der Einschätzung der Rechtsanwender zur neuen Ausgestaltung des **Beweisrechts**: Rund 34 Prozent der Befragten geben an, die Kodifizierung von Streng- und Freibeweis habe sich bewährt (weniger als 10 Prozent verneinen dies). Zudem lässt sich in den offenen Angaben beobachten, dass die Flexibilität des Gesetzes genutzt und Informationen auf vielfältige Weise eingeholt werden.

Im Hinblick auf die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Verfahrens wurde auch die Einschätzung der Praxis speziell zu den Regelungen zur **Verfahrensfähigkeit von Minderjährigen und Betroffenen** (und zu ihren besonderen Bedürfnissen bei Bekanntgabe und Zustellung) eingeholt. Diese Regelungen bewerten zwar viele der Befragten sowohl für Minderjährige (65 Prozent Zustimmung und 11 Prozent Ablehnung) als auch für Betroffene

(67 Prozent Zustimmung und 8 Prozent Ablehnung) als vollständig. Zum Teil werden von ihnen jedoch Punkte bemängelt, die aus Sicht der Evaluation ernst genommen werden sollten.

3.3 Koordinierung mit anderen Verfahrensordnungen (Ziel 3)

Erläuterungen zu Ziel 3

Die Koordinierung mit den anderen Verfahrensordnungen war ein wichtiges Ziel der Reform. Nicht nur die Abstimmung mit der ZPO, die durch die Schaffung eines eigenen Allgemeinen Teils für das FamFG und durch die Überführung von Buch 6 ZPO in das FamFG ganz neu gestaltet werden musste, sondern auch die Abstimmung mit anderen Verfahrensordnungen (bzw. Verfahrensregeln in anderen Rechtsordnungen) war ein weiteres wichtiges Anliegen des Gesetzgebers. Betroffen waren neben der GBO, die nicht in das FamFG als ein besonderes Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit überführt wurde, vor allem eher verfahrensrechtliche Regelungen im BGB sowie eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen, die verfahrensrechtliche Bezüge zum FGG enthielten. Die HausratsVO wurde nach der Überführung ihrer Inhalte in das FamFG mit Wirkung zum 1. September 2009 aufgehoben.¹⁰

Zentrale Ergebnisse zur Erreichung von Ziel 3 und Schlussfolgerungen

Die Koordinierung mit anderen Verfahrensordnungen kann aufgrund der Befragungsergebnisse ebenfalls als gelungen bewertet werden.

Insgesamt wird die **Zusammenfassung des Familienverfahrensrechts im FamFG** von den Befragten begrüßt. Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Inhalte von Buch 6 ZPO von den Rechtsanwendern vermisst werden. Vielmehr ist insbesondere die Einschätzung der Befragten zur Bewährung der neuen Systematik mit einem Allgemeinem Teil und den verschiedenen Verfahrensgegenständen im Besonderen Teil sehr positiv. Die planmäßig gewollten Verweisungen auf die ZPO halten 72 Prozent der befragten Anwender weiterhin für notwendig. Auch bei der Abgrenzung zu anderen Verfahrensordnungen sehen die Befragten überwiegend keine Probleme.

Als ein Einzelpunkt ist hervorzuheben, dass eine große Mehrheit der Befragten von 84 Prozent eine einheitliche Regelung der **Anfechtbarkeit von Kostenentscheidungen** befürwortet (nur rund 3 Prozent lehnen dies ab). Hier kann gesetzgeberischer Handlungsbedarf ausgemacht werden.

¹⁰ Durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Zugewinnausgleichs- und Vormundschaftsrechts vom 6. Juli 2009 (BGBl. I S. 1696).

3.4 Anwenderfreundlicher Gesetzesaufbau, anwenderfreundliche Gesetzessprache (Ziel 4)

Erläuterungen zu Ziel 4

Um den praktischen Bedürfnissen der Verfahrensbeteiligten zu entsprechen und das Verständnis zu erleichtern, zielte die Reform darüber hinaus auf einen anwenderfreundlichen Gesetzesaufbau und eine anwenderfreundliche Gesetzessprache ab.

Das Streben nach einem anwenderfreundlichen Gesetzesaufbau und einer sachgerechten modernen Terminologie bedarf kaum näherer Erläuterung. Die klare Gliederung in Allgemeinen Teil und Besonderen Teil, die sehr systematische Ordnung innerhalb der Kapitel, die Bestimmung der Regelungsmaterien zu Beginn der Abschnitte im Besonderen Teil und die Vereinheitlichung der zentralen Begriffe sowie Instrumente dienen diesem Ziel.

Hervorzuheben ist auch die Ausgestaltung der obligatorischen Rechtsbehelfsbelehrung, die unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit und im Hinblick auf ihre Umsetzung in der Praxis im Rahmen der Evaluation untersucht wurde.

Zentrale Ergebnisse zur Erreichung von Ziel 4 und Schlussfolgerungen

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass es überwiegend gelungen ist, mit einem anwenderfreundlichen Gesetzesaufbau und einer anwenderfreundlichen Gesetzessprache den Bedürfnissen der Verfahrensbeteiligten besser gerecht zu werden sowie das Verständnis zu erleichtern.

Hier ist vor allem die positive Gesamteinschätzung der Befragten zum neuen **Gesetzesaufbau** mit der neuen Gliederung in Allgemeinen und Besonderen Teil sowie zu einzelnen Regelungen zu nennen. Diese bewerten die befragten Rechtsanwender überwiegend als klar und handhabbar, wie die bereits an anderer Stelle erwähnten Befunde (z. B. zur Handhabbarkeit des Beteiligtenbegriffs) zeigen (siehe hierzu die Ausführungen unter Ziel 2). Nur an einzelnen Stellen verweisen die Befragungsergebnisse noch auf Verbesserungspotenzial, allerdings außerhalb des Textes des FamFG selbst, wie beispielsweise bei der praktischen Brauchbarkeit und Verständlichkeit der **Rechtsbehelfsbelehrung**.

Hinsichtlich der neuen **Terminologie** fällt das Urteil der Befragten etwas gemischter aus: Zwar sind die Befragten zu rund 66 Prozent der Meinung, die neue Terminologie habe sich (eher) bewährt. Allerdings ist auch jeder fünfte Befragte (darunter besonders viele Anwälte) gegenteiliger Auffassung. Dabei deuten die offenen Angaben darauf hin, dass sich die neue Terminologie noch nicht vollständig durchgesetzt hat. Zu bedenken ist, dass die Umstellung auf eine neue Terminologie viel Zeit brauchen kann. Die vielen Berührungspunkte zum Verfahren nach der ZPO machen zudem die korrekte Verwendung der Begriffe etwas

schwieriger. Die Intention des Gesetzgebers, für das Verfahren nach dem FamFG eine weniger konfrontative Terminologie einzuführen, wird dadurch nicht entwertet. Anlass für Veränderungen besteht insgesamt jedenfalls nicht.

Als Beleg für die Erzielung einer größeren Anwenderfreundlichkeit kann darüber hinaus die positive Bewertung der Neuregelungen zum **einstweiligen Rechtsschutz** angeführt werden: So sind 67 Prozent der Befragten der Ansicht, die Trennung des eAO-Verfahrens von dem der Hauptsache habe sich insgesamt bewährt (gegenüber rund 6 Prozent, die dies nicht bestätigen können). Auch die Regelungen zum Übergang vom eAO-Verfahren in das Hauptsacheverfahren werden von den Befragten insgesamt positiv bewertet. Die Befragungsergebnisse liefern jedoch Hinweise darauf, dass diese inhaltlichen Änderungen, mit der u. a. Klarheit für den Anwender geschaffen wurde, dazu führen, dass sowohl eAO-Verfahren als auch Hauptsacheverfahren genutzt werden. Ob der erhoffte Einspareffekt (eAO ersetzt Hauptsache) eingetreten ist, kann weder auf Basis der F-Statistik noch der Befragungsergebnisse gesichert beantwortet werden.

3.5 Stärkung der konfliktvermeidenden und konfliktlösenden Elemente im familiengerichtlichen Verfahren (Ziel 5)

Erläuterungen zu Ziel 5

Mit der Reform sollte vor allem das familiengerichtliche Verfahren stärker auf die Konfliktvermeidung und einvernehmliche Konfliktlösungen ausgerichtet werden.

Dieses Ziel hebt sich von den anderen deutlich ab. Denn hier geht es um die inhaltliche Konzeptionierung des Verfahrens in Hinblick auf die nach heutigen Erkenntnissen für den nachhaltigen familiären Rechtsfrieden förderliche und daher wünschenswerte einvernehmliche Konfliktlösung. Diese Zielsetzung wurde auf das gesamte Familienverfahren erstreckt, ist aber besonders im Ehe- und im Kindschaftsrecht wichtig. Hier wurden Erkenntnisse aus Initiativen zur interdisziplinären Zusammenarbeit wie dem Cochemer Modell aufgegriffen und konsequent umgesetzt. Auf diesem Gebiet hat die Reform insgesamt erheblichen Innovationsgehalt und könnte möglicherweise Vorbildfunktion für andere Verfahrensordnungen haben.

Diese Zielsetzung wurde bei der Evaluierung gesondert behandelt. Dabei erfolgte auch eine Konzentration – aber keine Beschränkung – auf die hochstrittigen Familienkonflikte. Damit wurde ein Gebiet hervorgehoben, auf dem parallel lebhaftere Entwicklungen und Forschungen stattfinden und zu dem im FamFG teilweise besondere Lösungsansätze enthalten sind.

Zentrale Ergebnisse zur Erreichung von Ziel 5 und Schlussfolgerungen

Die Untersuchung der Anwendung und Wirkung der neu eingeführten Instrumente im familiengerichtlichen Verfahren in Hinblick auf ihren Beitrag zur Konfliktvermeidung und Konfliktlösung liefert ein insgesamt positives Bild.

Sehr viele Befragte können einen Anstieg einvernehmlicher **Konfliktlösungen** (60 Prozent Zustimmung gegenüber 20 Prozent Ablehnung) und viele auch eine **Verfahrensbeschleunigung** (über 50 Prozent Zustimmung gegenüber rund 33 Prozent Ablehnung) feststellen. Dem Verfahrensgrundsatz des Hinwirkens auf Einvernehmen schreibt die Mehrheit der Befragten vor allem eine konfliktentschärfende Wirkung zu (rund 60 Prozent Zustimmung).

Die Bewertung der **Praktikabilität** des Regelungssystems der §§ 155 bis 156 FamFG fällt insgesamt noch positiver aus: Die große Mehrheit der Befragten hält dieses für praktikabel (75 Prozent Zustimmung), vollständig (rund 74 Prozent Zustimmung) und hinreichend differenziert (rund 67 Prozent Zustimmung).

Im Einzelnen deuten die Befragungsergebnisse darauf hin, dass sich das **Vorrang- und Beschleunigungsgebot** nach § 155 Abs. 1 FamFG sowie **die Erörterung in einem frühen Termin** nach § 155 Abs. 2 FamFG positiv auf Ablauf und Dauer von Kindschaftsverfahren ausgewirkt haben. So habe das Vorrang- und Beschleunigungsgebot den Befragten zufolge sowohl zu einer Beschleunigung (rund 80 Prozent Zustimmung) als auch insgesamt zu einer Verkürzung (rund 60 Prozent Zustimmung) der Kindschaftssachen geführt. Den frühen ersten Erörterungstermin hält die große Mehrheit der Befragten (Zustimmungswerte von über 80 Prozent) für sinnvoll. Sie attestieren ihm vor allem eine deeskalierende Wirkung.

Die Nutzung der verschiedenen auf **Einvernehmen ausgerichteten verfahrensrechtlichen Instrumente** ist den Befragungsergebnissen zufolge sehr unterschiedlich und auch die Einschätzung der Praxis zur Wirksamkeit der Instrumente ist divers. Besondere praktische Relevanz aus Anwenderperspektive hat der gerichtlich gebilligte Vergleich in Umgangssachen. Relativ häufig erfolgt den Angaben der Befragten zufolge zudem der Verweis von Eltern an eine außergerichtliche Beratungsinstanz. Sehr selten hingegen werden die Möglichkeit der Anordnung eines Informationsgesprächs über Mediation bzw. über eine sonstige Möglichkeit der außergerichtlichen Konfliktbeilegung sowie das Vermittlungsverfahren genutzt. Wo Einschätzungen zur konfliktvermeidenden und konfliktlösenden Wirkung dieser Instrumente vorliegen, fallen diese sehr unterschiedlich aus. Die Gründe hierfür können nur vermutet werden. Insbesondere zu den Ursachen von Erfolg und Misserfolg außergerichtlicher Beratung erscheint auch angesichts der damit zum Teil verbundenen Verzögerung der Entscheidung weitere Rechtstatsachenforschung erforderlich.

Für **hochstrittige Verfahren** sind den Erfahrungen der meisten Praktiker zufolge die Möglichkeiten des § 156 FamFG nicht (unbedingt) geeignet (rund 67 Prozent der Befragten

halten die auf Einvernehmen ausgerichteten Instrumente im Kindschaftsverfahren in diesen Fällen für (eher) ungeeignet). In diesem Zusammenhang sei auch die in der Befragung von einigen geäußerte Befürchtung erwähnt, dass die einvernehmliche Streitbeilegung im Einzelfall ein zu großes Gewicht erfahre. Wo die Bemühung um Einvernehmen aussichtslos ist, dürfen die Beteiligten von der Justiz eine klare Entscheidung erwarten.

Zur **Nachhaltigkeit** der einvernehmlich getroffenen Absprachen liefert die Befragung der Rechtsanwender – bei einer insgesamt überwiegend positiven Einschätzung – kein einheitliches Bild. Mitarbeitende der Jugendämter, die mit den Familien qua ihrer Aufgabe über die Verfahrensdauer hinaus in Kontakt stehen, zeigen sich in ihrer Einschätzung vergleichsweise skeptisch. Die Frage der Nachhaltigkeit einvernehmlicher Regelungen könnte ebenfalls Anlass für weitere Forschungen bieten.