

Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung  
Landesjugendamt

## Große Justizreform: Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen Stellungnahme aus der Sicht der Kinder- und Jugendhilfe

20. Dezember 2006

### Hintergrund der Stellungnahme durch das Landesjugendamt Rheinland-Pfalz

Das Landesjugendamt Rheinland-Pfalz wurde - wie alle anderen Landesjugendämter auch - im August 2006 durch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ) ansässig beim Bayerischen Landesjugendamt<sup>1</sup> zu einer Stellungnahme zur Großen Justizreform aufgefordert. Für diese Stellungnahme wurde umfangreiches Material durch das Bundesministerium der Justiz zur Verfügung gestellt.<sup>2</sup> Die Anfrage bezog sich auf den Regelungspunkt „Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen“ der Großen Justizreform. Die nachfolgenden Ausführungen stellen eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Stellungnahme dar, welche an die BAGLÄ gesandt wurde.<sup>3</sup>

### Zur Gliederung:

Zunächst soll unter **Punkt 1.** zusammenfassend auf das Anliegen der Reform eingegangen werden, insbesondere unter Berücksichtigung der Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen. Alsdann sollen die funktionale Zweigliedrigkeit und etwaige offene Fragestellungen Beachtung finden.

Im Rahmen von **Punkt 2.** werden die Tätigkeitsbereiche der Jugendhilfe/des Jugendamtes unter Bezugnahme auf das SGB VIII und etwaige spezialgesetzliche Bestimmungen umrissen.

---

<sup>1</sup> Vgl. [www.bagljae.de](http://www.bagljae.de)

<sup>2</sup> So u. a. eine Synoptische Gegenüberstellung der Verfahrensordnungen (ZPO, ArbGG, FGG, VwGO, FGO, SGG, StPO) über 402 Seiten und eine Zusammenstellung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Verfahrensordnungen verbunden mit einer vorläufigen Bewertung der Vereinheitlichungsmöglichkeiten erster Instanz (180 Seiten).

<sup>3</sup> Die ursprüngliche rheinland-pfälzische Stellungnahme wurde als Schreiben vom 14.11.2006 von der BAGLÄ als deren jugendhilfespezifische Stellungnahme zur „Großen Justizreform“ an das Bundesministerium der Justiz und die Landesjugendämter weitergeleitet. Die BAGLÄ hat sich damit diese Stellungnahme zueigen gemacht.

Unter **Punkt 3.** wird insbesondere aus der Sicht der Jugendhilfe Stellung zu den einzelnen Punkten, die im Beschluss der Justizministerkonferenz<sup>4</sup> (JuMiKo) vom 29. bis 30. Juni 2005 aufgezeigt wurden, genommen. Danach wird auf Einzelaspekte in der synoptischen Auswertung<sup>5</sup> eingegangen und es erfolgt eine Stellungnahme zur funktionalen Zweigliedrigkeit und weiteren Fragen.

Schließlich soll unter **Punkt 4.** eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse erfolgen, die sowohl auf allgemeine Fragestellungen als auch auf jugendhilfespezifische Aspekte eingeht.

## 1. Zusammenfassende Darstellung des Anliegens der Reform

Bereits seit den 60iger Jahren gibt es Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Prozessordnungen,<sup>6</sup> die sich allerdings auf die sogenannte „kleine Justizreform“ beziehen. Die damit verfolgte Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten (Zusammenlegung der Finanz-, Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit) wurde jedoch nach umfangreichen Vorarbeiten und den ersten Durchgängen im Bundesrat (zunächst)<sup>7</sup> nicht weiter verfolgt. Die Justizminister/Justizministerinnen haben sich dann aber am 17./18. Juni 2004 in Bremerhaven vor allem aus dringenden personalwirtschaftlichen Gründen für die Schaffung einer bundesrechtlichen Öffnungsklausel ausgesprochen, die es den Ländern ermöglichen soll, ihre Gerichte der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit zusammen zu führen.<sup>8</sup> Hinsichtlich des Aspektes der „Großen Justizreform“, werden im hier maßgeblichen Beschluss der Justizministerkonferenz vom 29. bis 30. Juni 2005<sup>9</sup> zum Teil sehr unterschiedliche Reformbereiche benannt, z. B. die hier besonders maßgebliche Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen, aber auch Funktionale Zweigliedrigkeit, Flexibler Richtereinsatz auf der Grundlage der Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten, Übertragung von Aufgaben (z. B. auf Notare), Förderung der konsensualen Streitbeilegung.

Die Diskussion um diese Justizreform hat breite Kreise gezogen<sup>10</sup> und auf einer Vielzahl von Internetseiten (z. B. von Vertretern der Fachgerichtsbarkeiten, der Anwaltsvereinigungen)<sup>11</sup> finden sich differenzierte Stellungnahmen, die aufgrund der jeweiligen verfahrensspezifischen Besonderheiten in den verschiedenen Prozessordnungen sehr unterschiedliche Erfordernisse zum Ausdruck bringen. In dem Beschluss der Herbstkonferenz „Große Justizreform“ der Justizministerkonferenz vom 25.11.2004 in Berlin wurden bereits weitere Eckpunkte wie Deregulierung, Aufgabenübertragung/Auslagerung, Konzentration und Qualitätssiche-

---

<sup>4</sup> 76. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 29. bis 30. Juni 2005 in Dortmund, Große Justizreform TOP I.1 1.1. Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen, vgl. unter [www.justiz.bayern.de/imperia/md/content/stmj\\_internet/ministerium/ministerium/jumiko/2005/ftop\\_i1.pdf](http://www.justiz.bayern.de/imperia/md/content/stmj_internet/ministerium/ministerium/jumiko/2005/ftop_i1.pdf)

<sup>5</sup> Dem liegt die bereits oben genannte „Zusammenstellung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Verfahrensordnungen und vorläufige Bewertung der Vereinheitlichungsmöglichkeiten erster Instanz“ sowie eine umfassende synoptische Gegenüberstellung zugrunde, die für die Stellungnahme zur Verfügung gestellt worden waren.

<sup>6</sup> Vgl. Kraft, ZRP (Zeitschrift für Rechtspolitik) 1985, Zum Luxus eines Einheitsgesetzes, S.97.

<sup>7</sup> Es kam auch zu einem Gesetzentwurf der Bundesregierung für eine Verwaltungsprozessordnung, der zweimal in den Deutschen Bundestag eingebracht worden ist und im Grundsatz auch vom Bundesrat begrüßt wurde, vgl. Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins vom Mai 2005, Stellungnahme Nr. 29/2005, S.21; zu finden auf der Webseite des Deutschen Anwaltvereins [www.anwaltverein.de](http://www.anwaltverein.de).

<sup>8</sup> Vgl. hierzu BR-Drs. 543/04 S.1.

<sup>9</sup> 76. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 29. bis 30. Juni 2005 in Dortmund (sog. 76. JuMiKo).

<sup>10</sup> Vgl. etwa Weth, NZA (Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht) 2006, Einige prozessrechtliche Anmerkungen zur großen Justizreform, S.182-187.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. unter [www.anwaltverein.de](http://www.anwaltverein.de); [www.drb.de](http://www.drb.de); [www.bdvr.de](http://www.bdvr.de); [www.brak.de](http://www.brak.de); [www.bunddeutschersozialrichter.de](http://www.bunddeutschersozialrichter.de); oder unter [www.dgb.de](http://www.dgb.de) unter Stellungnahmen zur „Großen Justizreform“.

rung benannt.<sup>12</sup> Außerdem wird darauf hingewiesen, dass sonstige Aufgaben, die bislang von der Justiz erfüllt werden, ggf. auf andere Stellen übertragen werden könnten. In der Literatur werden insbesondere als Reformziele Einsparungen im Justizhaushalt, flexibler Personaleinsatz und ein „Weg- von den Gerichten“ diskutiert.<sup>13</sup>

Insgesamt erscheint eine in vielgestaltiger<sup>14</sup> Weise diskutierte Strukturreform, die als maßgebliches Ziel „Einsparung“ verfolgt, bei gleichzeitigen Ansätzen zur Qualitätsverbesserung, dem Gesamtreformvorhaben zugrunde zu liegen.

Da sich die zugrunde liegende Anfrage des Bundesministerium der Justiz auf den Aspekt der Vereinheitlichung des Gerichtsverfassungsrechts und der Prozessordnungen im Rahmen der ersten Instanz bezog, wird auf diesen Punkt im nächsten Abschnitt besonders ausführlich eingegangen werden, bevor ergänzend Ausführungen zur „funktionalen Zweigliedrigkeit“ und weiteren Punkten erfolgen.<sup>15</sup>

### **1.1 Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen**

Ausweislich des Beschlusses der Justizministerkonferenz vom 29. bis 30. Juni 2005<sup>16</sup> soll das Gerichtsverfassungs- und Prozessrecht nach Maßgabe bestimmter Leitlinien neu geordnet werden. Es werden hier exemplarisch nur die Bereiche zitiert, die von besonderer Relevanz auch für die Jugendhilfe sein könnten.

Dies sind unter Top I.1 Große Justizreform 1.1 folgende Punkte:

1. Die gerichtsverfassungsrechtlichen Regelungen und die Prozessordnungen werden in einem einheitlichen Gerichtsverfassungs- und Prozessgesetz zusammengeführt.
2. Das Gerichtsverfassungs- und Prozessgesetz soll aus mehreren Teilen bestehen. Diese enthalten:
  - die grundlegenden Regelungen über die Verfassung der Gerichte und der Staatsanwaltschaften;
  - die für alle Gerichtsbarkeiten geltenden allgemeinen Prozessvorschriften;
  - besondere Vorschriften für
    - die Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit,
    - das Familiengerichtsverfahren und das Verfahren der Freiwilligen Gerichtsbarkeit,
    - das Strafverfahren und
    - das Verfahren der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten.
3. Zu den grundlegenden Regelungen über die Verfassung der Gerichte und Staatsanwaltschaften sollen u. a. folgende Bereiche gehören:  
„...“

<sup>12</sup> Auf die gegebenen Sparzwänge wird in diesem Beschluss hingewiesen. Vgl. auch die Beschlüsse auf der 77. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 1. und 2. Juni 2006 in Erlangen (77. JuMiKo), vgl. unter [www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/jumiko/beschlusse/2006/fruehjahrskonferenz06/index.php](http://www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/jumiko/beschlusse/2006/fruehjahrskonferenz06/index.php) .-

<sup>13</sup> Vgl. Weth, aaO, S.183.

<sup>14</sup> Eine Übersicht über die Vielzahl von Anliegen die sich hinter der Reform verbergen sowie weitere Informationen findet man auch auf der Internetseite des Beck-Verlages. Vgl. bei [www.beck.de](http://www.beck.de) unter Beck-aktuell, Stichwort „Große Justizreform“.

<sup>15</sup> Es wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Bundesrat bereits im März 2006 einen Gesetzentwurf (vgl. BR-Drs. 16/1034) beim Bundestag einbrachte, mit dem Organisationsstrukturen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit grundlegend geändert werden sollen.

<sup>16</sup> 76. JuMiKo.

- c) Die Rechtswegzuweisungen zu den Sozial- und Verwaltungsgerichten sollen überprüft werden.
- d) In allen Gerichtsbarkeiten soll möglichst eine weitgehend einheitliche Besetzung der Richterbank eingeführt werden. In der I. Instanz soll grundsätzlich der Einzelrichter entscheiden, nur im Ausnahmefall soll die Übertragung auf ein Kollegialorgan - soweit die Gerichtsverfassung ein solches vorsieht - möglich sein. In der II. Instanz soll grundsätzlich das Kollegialorgan entscheiden. Für die Übertragung auf das Kollegialorgan bzw. auf den Einzelrichter sollen einheitliche Kriterien und einheitliche Verfahrensvorschriften festgelegt werden.
- e) Der Einsatz von Proberichtern als Einzelrichter soll für alle Gerichtsbarkeiten einheitlich geregelt werden, wobei nicht nach dem Gegenstand des Verfahrens unterschieden werden soll.
- f) Die Vorschriften betreffend die ehrenamtlichen Richter und Schöffen sollen so weit wie möglich vereinheitlicht werden.
- ...
- h) Die Möglichkeit zur Verhandlung und Beweisaufnahme im Wege der Bild- und Tonübertragung (Videokonferenz) soll in allen Gerichtsbarkeiten - mit Ausnahme des Strafverfahrens - eröffnet werden.“
- ...“
- k) Im Interesse der Vollständigkeit sollen sämtliche nichtrichterlichen Mitarbeiter der Gerichte, Staatsanwaltschaften sowie der Gerichts- und Jugendgerichtshilfe mit ihren Funktionen aufgeführt werden.
4. Der allgemeine prozessrechtliche Teil sollte insbesondere folgende Regelungsbereiche umfassen:“  
Nämlich: Ausschließung/Ablehnung; Beratung/Abstimmung; Rechtshilfe; Beteiligte; Vertretungen; PKH; Beweisaufnahme; Beweissicherungsverfahren; Zustellung; Ladung; Termine; Fristen; Wiederaufnahme; Wiedereinsetzung; Protokoll; Rechtsmittel, zumindest Rechtsmittelfristen.

Mit Beschluss der Justizministerkonferenz vom 1. und 2. Juni 2006<sup>17</sup> wurde unter TOP I.1. zur Großen Justizkonferenz bekräftigt, dass die Gerichtsverfassungen und Prozessordnungen weitestgehend vereinheitlicht werden sollen. Die mit der Bearbeitung beauftragte Arbeitsgruppe wird gebeten:

- „nach Prüfung der Zuordnung für inhaltsgleiche, jedoch nicht wortgleiche Regelungen Formulierungsvorschläge vorzulegen,
- nach Prüfung der Zuordnung Formulierungsvorschläge zur Vereinheitlichung derjenigen Regelungen vorzulegen, bei denen für die Unterschiedlichkeit keine sachlichen Gründe erkennbar sind und
- ein Problempapier zu erarbeiten, das für die Regelungsbereiche mit sachlich begründbaren Unterschieden aufzeigt, inwieweit diese Unterschiede beibehalten oder aufgegeben werden sollen und welche Gründe dafür maßgebend sind.“

In Vorbereitung des Beschlusses wurde bereits eine synoptische Gegenüberstellung und eine Zusammenstellung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Verfahrensordnungen<sup>18</sup> erarbeitet, die auch den hier folgenden Überlegungen (vgl. Punkt 3) zugrunde liegt.

---

<sup>17</sup> 77. JuMiKo.

<sup>18</sup> Anlagen 2 und 3 des o. g. Auswertungsmaterials.

## 1.2 Funktionale Zweigliedrigkeit<sup>19</sup> - Reform des Rechtsmittelrechts

Mit der Reform soll ferner ein gerichtliches Verfahren zur Verfügung gestellt werden, das „zu schnellen und dem Gebot der materiellen Gerechtigkeit entsprechenden Entscheidungen führt.“<sup>20</sup> Es soll daher unter Einbeziehung der „jeweils vorliegenden“ Evaluierungsergebnisse der ZPO-Reform geprüft werden, ob strukturelle Verfahrensänderungen bei Herbeiführung eines straffen einheitlichen Rechtszugs möglich sind. Angestrebt wird ausweislich der im Beschluss vom 25.11.2004 der Justizministerkonferenz zu findenden Angaben, dass nur noch eine Eingangsinstanz (Tatsacheninstanz) gegeben sein soll und ein Rechtsmittel dieser folgt. Man verfolgt die Vereinheitlichung von Rechtsmitteln und eine Beschränkung auf das „verfassungsrechtlich Notwendige“. Begründet wird dies mit einer zu langen Verfahrensdauer bis zur Rechtskraft von Verfahren, wobei auch die zwei Tatsacheninstanzen bemängelt werden. Den Ausführungen ist das Ziel zu entnehmen in allen Gerichtszweigen ein einheitliches System einzuführen, wobei nur noch eine Tatsacheninstanz vorliegen soll, die dann entsprechend zu stärken ist.<sup>21</sup> Bei freiheitsentziehenden Maßnahmen im Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit sollen aber Möglichkeiten zur erneuten Tatsachenfeststellung vorgesehen werden.

## 1.3. Weitere Fragestellungen

In Zusammenhang mit den angestrebten Sparmaßnahmen steht auch das Ziel des flexiblen Richtereinsatzes und die Übertragung von Aufgaben auf Notare, z. B. im Familienrecht. Die Förderung der konsensualen Streitbeilegung ist grundsätzlich zu befürworten, sie darf aber nicht dazu führen, dass keine ausgewogenen Ergebnisse mehr erzielt werden, weil aufgrund einer obligatorischen Ausgestaltung effektiv eine Rechtsweggarantieverkürzung erfolgt.

## 2. Tätigkeitsbereiche der Jugendhilfe/des Jugendamtes

Die Tätigkeitsfelder der Jugendamtsmitarbeiter/Jugendamtsmitarbeiterinnen sind entsprechend ihrer Vielfalt in zahlreichen gesetzlichen Bestimmungen geregelt. Jugendhilfe<sup>22</sup> (vgl. § 2 Abs.1 SGB VIII) im rechtstechnischen Sinne umfasst Leistungen und andere Aufgaben nach § 2 SGB VIII und ist Hilfe durch Leistung und Eingriff.<sup>23</sup> Weitere Tätigkeitsbereiche, die nicht im SGB VIII geregelt sind, gehören nicht zur eigentlichen Kinder- und Jugendhilfe, da für sie das SGB VIII keine Anwendung findet, sondern die Aufgabenzuweisung an das Jugendamt erfolgt aufgrund anderer gesetzlicher Bestimmungen (z. B. im AdVerMiG).<sup>24</sup> Daneben können aufgrund landesgesetzlicher Bestimmungen<sup>25</sup> besondere Aufgabenberei-

<sup>19</sup> Vgl. TOP I.2 des Beschlusses der 77. JuMiKo; TOP I.2 des Beschlusses der 76. JuMiKo sowie TOP I.1. 1.1 3.d) des 76. JuMiKo.

<sup>20</sup> Vgl. Beschluss der 76. JuMiKo, TOP I.2.

<sup>21</sup> Wie dies erfolgen soll, wenn gleichzeitig der Einzelrichter entscheiden soll, erscheint fraglich.

<sup>22</sup> Eigentlich Kinder- und Jugendhilfe.

<sup>23</sup> Vgl. auch die Definition bei Kunkel, Jugendhilferecht, 5. Aufl. 2006, S. 379.

<sup>24</sup> Diese wird fälschlicherweise häufig als Aufgabe der „Jugendhilfe“ bezeichnet, richtig ist aber die Darstellung bei Kunkel, der sie als Aufgabe „des Jugendamtes“ darstellt (Argument aus: § 2 SGB VIII; § 68 Nr.12 SGB I). Sie ist gerade keine Aufgabe des SGB VIII. Dies gilt auch für Leistungen nach dem UVG (vgl. § 68 Nr.14 SGB I). Anders sieht das wohl Wiesner/Oberloskamp, SGB VIII (Kommentar), Adoptionsvermittlungsgesetz (Anh. III) Vorbemerkung Rn 1-4, 3. Aufl., mit einer sozialpädagogischen Sicht auf die Jugendhilfe. Auch hier wird aber herausgestellt, dass das SGB VIII keine Anwendung in diesem Zusammenhang findet.

<sup>25</sup> z. B. nach § 10 Abs.4 S. 3 SGB VIII der Bereich der Frühförderung.

che übertragen werden. Diese besonderen Regelungsmöglichkeiten sollen hier allerdings nicht weiter berücksichtigt werden ebenso wenig wie etwaige Auswirkungen der Föderalismusreform auf Länderebene.<sup>26</sup>

Die Jugendämter agieren überwiegend im Bereich des SGB VIII und sind mit der Wahrnehmung und Sicherstellung der dort geregelten Aufgaben und Leistungen beauftragt. Nach § 69 Abs.3 SGB VIII hat jeder örtliche Träger ein Jugendamt, jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt zu errichten. In Abweichung zu anderen Fachbehörden wird für das Jugendamt/Landesjugendamt aber im SGB VIII festgelegt, dass die Aufgaben des Jugendamtes/Landesjugendamtes durch den Jugendhilfeausschuss/Landesjugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen werden (vgl. § 70 Abs.1; Abs.3 SGB VIII, sog. Zweigliedrigkeit).

### **2.1 Jugendhilfe nach § 2 SGB VIII und sonstige Tätigkeitsfelder des Jugendamtes im Sinne des SGB VIII**

Die in § 2 Abs.2 Nr. 1. - Nr. 6 SGB VIII bezeichneten Leistungen der Jugendhilfe werden auf der Grundlage des SGB VIII erbracht. Die verfahrensrechtlichen Regelungen sind im SGB I und SGB X geregelt. Da § 51 SGG keine Rechtswegzuweisung für Jugendhilfesachen zu den Sozialgerichten enthält, greift die verwaltungsrechtliche Generalklausel des § 40 Abs.1 Satz 1 VwGO, so dass für das Widerspruchsverfahren und das gerichtliche Verfahren die Verwaltungsgerichte zuständig sind.

Im Rahmen der anderen Aufgaben der Jugendhilfe nach § 2 Abs.3 SGB VIII<sup>27</sup> kommen Aufgabenwahrnehmungen insbesondere im Zusammenhang mit den Verfahrensordnungen FGG, ZPO sowie der StPO im Rahmen des jugendgerichtlichen Verfahrens in Betracht.

Jugendhilfeleistungen stehen als Sozialleistungen immer in einem engen Kontext zu anderen Sozialleistungen (z. B. nach dem SGB V; SGB XII) und es gibt sehr komplexe Konkurrenzregelungen, die immer wieder der Klärung durch die Rechtsprechung bedürfen. Hierbei sind zum Teil sehr divergierende Einzelfallentscheidungen prägend, die nur bedingt in der Lage sind, dahinter stehende materiellrechtliche Probleme zu lösen. Die Regelungen der Erstattungsansprüche der Leistungsträger untereinander (§§ 102 - 114 SGB X) und die jeweiligen Rechtswegzuweisungen haben zur Folge, dass das Jugendamt/Landesjugendamt z. B. bei der Geltendmachung von Kostenerstattungen gegenüber dem Sozialhilfeträger<sup>28</sup> oder dem Krankenversicherungsträger den Rechtsweg zu den Sozialgerichten beschreiten muss. Sofern die Kostenerstattung zwischen verschiedenen Jugendhilfeträgern (§§ 89 - 89h SGB VIII) in Frage steht oder die Leistungsberechtigten auf der Grundlage des § 92 SGB VIII zur Kostenerstattung herangezogen werden, bleibt es bei der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte.

---

<sup>26</sup> Vgl. hierzu z.B. Schmid/Wiesner, Die Kinder- und Jugendhilfe und die Föderalismusreform, Teil 1, S.392-396; Teil 2, S. 449-454 in Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2006.

<sup>27</sup> Insbesondere bei der Mitwirkung in Verfahren vor den Vormundschafts- und den Familiengerichten, der Beratung und Belehrung in Verfahren zur Annahme als Kind, der Mitwirkung in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz, der Beratung und Unterstützung von Müttern bei Vaterschaftsfeststellung und Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen sowie von Pflegern und Vormündern, bei der Beistandschaft, Amtspflegschaft, Amtsvormundschaft und Gegenvormundschaft.

<sup>28</sup> Dies gilt jedenfalls für echte Verfahrensneueingänge, die ab dem 1.1.2005 anhängig geworden sind, da auf der Grundlage des 7. SGG-Änderungsgesetz vom 9.12.2004 die gerichtliche Zuständigkeit für die gesamte Sozialhilfe und das AsylbLG auf die Sozialgerichte übertragen wurde (§ 51 Abs.1 Nr. 6a SGG, vgl. auch BT-Drs. 15/3867). Die Länder haben von der gesetzlich geregelten Übergangsklausel (wohl außer Bremen) keinen Gebrauch gemacht.

## **2.2 Tätigkeitsfelder des Jugendamtes aufgrund spezialgesetzlicher Bestimmungen**

Weitere Aufgabenbereiche ergeben sich im Adoptionsbereich, in dem das Jugendamt z. B. auf der Grundlage des AdVermiG als Adoptionsvermittlungsstelle tätig wird. Etwaige Streitigkeiten im Rahmen dieses Regelungsbereiches sind auf der Grundlage von § 40 Abs.1 Satz 1 VwGO bei den Verwaltungsgerichten anhängig zu machen, es gelten aber die Vorschriften des Sozialverfahrens, da das AdVermiG als besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs anzusehen ist (vgl. § 68 Nr. 12 SGB I). Ferner sind Aufgabenbereiche z. B. nach § 80 Abs.1 StVollzG oder § 9 IntFamRG<sup>29</sup> zu nennen.

## **3. Stellungnahme aus Sicht der Jugendhilfe**

### **3.1 Stellungnahme zu den Einzelpunkten der 76. JuMiKo**

TOP I.1. Große Justizreform 1.1, 1.-4.

Zu 1. unter 1.1 des Beschlusses:

Die Tätigkeitsfelder der Jugendhilfe/des Jugendamtes sind sehr vielfältig und die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Jugendamtes haben schon aufgrund dieser Vielfältigkeit stetig innerhalb verschiedener Prozessordnungen (insbesondere VwGO, SGG, StPO, FGG, ZPO) zu agieren. Insoweit wäre die sachlich und fachlich mögliche Vereinheitlichung sehr zu begrüßen. Die Vereinheitlichung der oft durch Verweisungen geregelten allgemeinen Vorschriften im Prozessrecht wird grundsätzlich befürwortet.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die wirklichen Probleme im Bereich der Jugendhilfe nicht in der Unterschiedlichkeit des Prozessrechts zum Tragen kommen, da hier eine Spezialisierung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen erfolgt. Die Hauptprobleme entstehen in der Regel aufgrund der Unübersichtlichkeit im Bereich des materiellen Rechts, z. B. bei den außerordentlich schwierigen Konkurrenzregelungen sowohl zwischen den unterschiedlichen Sozialleistungsträgern als auch zwischen unterschiedlichen Jugendhilfeträgern.

Zu 2. unter 1.1 des Beschlusses:

- Die Unterpunkte 1 und 2 werden wie bereits „1.“ grundsätzlich befürwortet.
- Zu Unterpunkt 3 - besondere Vorschriften - 2. Spiegelstrich - Familiengerichtsverfahren und FGG-Verfahren -  
Ausweislich des Beschlusses sollen besondere Vorschriften für das Familiengerichtsverfahren und das Verfahren der Freiwilligen Gerichtsbarkeit geregelt werden. Hierbei wird ausdrücklich die im Rahmen der Diskussion um die FGG-Reform diskutierte Einführung des sogenannten „Großen Familiengerichts“ befürwortet.<sup>30</sup> In der synoptischen Auswertung wird der Entwurf zum FamFG-E einbezogen. In Bezug auf diesen Punkt wird ausdrücklich auf die Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 08.06.2006 verwiesen und diese in Bezug genommen.<sup>31</sup>
- Zu Unterpunkt 3 - besondere Vorschriften - 3. Spiegelstrich - Strafverfahren -

<sup>29</sup> Internationales Familienrechtsverfahrensgesetz vom 26. Januar 2005 (BGBl. I S.162)

<sup>30</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen des Deutschen Richterbundes in der Stellungnahme vom 15. August 2005, [www.drj.de/pages/html/texte/justizreform0508.html](http://www.drj.de/pages/html/texte/justizreform0508.html) Punkt B. III.2.

<sup>31</sup> Es wird auch davon ausgegangen, dass Einzelheiten dieser sehr komplexen Neuregelungen im Rahmen der FGG-Reform Beachtung finden.

Der ausschließlichen Nennung der StPO wird entnommen, dass das JGG - abgesehen vom 2. Justizmodernisierungsgesetz - keine Änderung erfahren soll.

- Zu Unterpunkt 3 - besondere Vorschriften - 4. Spiegelstrich - Verfahren der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten

Dieser Programmpunkt legt nahe, dass besondere Verfahrensvorschriften die jetzigen öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen der FGO, der VwGO und des SGG zusammenführen sollen.<sup>32</sup> Aus Sicht der Jugendhilfe ist dann fraglich, welche Verfahrensordnung prägend sein sollte. Auch wenn der für die Jugendhilfe wichtige Bereich der Sozialhilfe inzwischen vom Regelungsbereich des SGG<sup>33</sup> erfasst wird, hat sich die VwGO aus Sicht der Jugendhilfe bewährt. So ist es angesichts oft schwieriger Rechtsfragen zu begrüßen, dass nach der VwGO in schwierigen Fällen die Kammer mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern entscheidet, sofern der Fall nicht für den Einzelrichter geeignet erscheint (vgl. §§ 5-6 VwGO). Insoweit kennt die VwGO nicht die Besetzung mit einem Berufsrichter und zwei ehrenamtlichen Richtern, wie dies im sozialgerichtlichen (und arbeitsgerichtlichen) Verfahren der Fall ist. Gerade wenn eine hohe Flexibilisierung der Richterschaft mit der Großen Justizreform verfolgt wird, erscheint das jetzige Kammerprinzip zwingend, um eine hinreichende Fachkompetenz zu gewährleisten. Es wird als wichtiger erachtet, dass spezialisierte Richter die jeweiligen Entscheidungen fällen als dass - insoweit anders als bei der Sozialgerichtsbarkeit<sup>34</sup> - ehrenamtliche Richter hinzutreten. Eine andere Ausgestaltung würde das Risiko bergen, dass letztlich nur noch Einzelfallentscheidungen mit geringem Vorhersagewert getroffen werden würden. Dies würde die Akzeptanz der gerichtlichen Entscheidungen angesichts verminderter Nachvollziehbarkeit nicht erhöhen. Es würde dadurch ein wichtiger Aspekt gerichtlicher Entscheidung geschmälert, nämlich die Herstellung von Rechtsfrieden, gesicherter Rechtsfortbildung und Rechtsklarheit. Die Vereinheitlichung darf daher nicht dazu führen, dass Richter und Richterinnen ständig in anderen Rechtsgebieten eingesetzt werden. Die hohe Spezialisierung innerhalb der gerichtlichen Zuständigkeiten des öffentlichen Rechts ist nicht der Unterschiedlichkeit der Prozessordnungen (SGG, FGO, VwGO) gezollt, sondern der Komplexität des dahinter stehenden materiellen Rechts. Die Besetzung mit drei Berufsrichtern sollte auch in der nur noch selten<sup>35</sup> eröffneten Berufungsinstanz erhalten bleiben.

Für die Beibehaltung der VwGO-Vorschriften spricht auch, dass der in der Jugendhilfe enthaltene Bereich der Eingriffsverwaltung in dem sozialgerichtlichen Verfahren schwerer abbildbar ist (z. B. bei der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII oder bei Erlaubniserteilungen oder Betriebprüfungen<sup>36</sup>).

Die Vereinheitlichung besonderen Vorschriften der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit sollte mit Bezug zur Jugendhilfe auf der Grundlage der VwGO erfolgen. Es wird weiterhin das

---

<sup>32</sup> Dies wohl insoweit in Abweichung zu den in den BRs-Drs. 543/04; 544/04 zum Ausdruck kommenden Bestrebungen, die vorsahen, die öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten in einer sogenannten Fachgerichtsbarkeit zusammenzuführen, wobei die Bundesländer hier unterschiedliche Lösungen wählen konnten (sog. Zusammenführungsgesetz BR-Drs. 544/04), die aber die jeweiligen Prozessordnungen grundsätzlich untangiert ließen (vgl. BR-Drs. 544/04, S.35). Das Ziel dieses Reformvorschlags beruhte auf personalwirtschaftlichen Erwägungen, man wollte die Flexibilisierung des richterlichen Personals bewirken (vgl. BR-Drs. 544/04, S.2) und auch sonst Einsparungspotentiale durch größere Gerichtseinheiten schaffen.

<sup>33</sup> In Bezug auf die Gründe für die eher systemwidrige Zuordnung der Sozialhilfe zur Sozialgerichtsbarkeit werden insbesondere auch Einsparungserwartungen angeführt (vgl. bei Werner/Terdenge/Krauß, Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit, 3. Aufl., Erich Schmidt Verlag, Rn 151).

<sup>34</sup> Bei der es traditionell um Verfahren ging, bei denen der sozialversicherte Bürger gegen seine Sozialversicherung klagte und insoweit von beiden Seiten ehrenamtliche Richter zur Kammer gehörten. Auch erscheinen in diesem Bereich spezielle Regelungen sinnvoll (z. B. § 109 SGG), während diese im Bereich der Jugendhilfe nicht so zwingend erscheinen. Es gibt aber auch Bestrebungen diese Norm zu streichen (vgl. NJW-(Neue Juristische Wochenschrift) Heft 46 2006, S. VI, Ausführungen von Rechtsanwältin Peggy Fiebig).

<sup>35</sup> Vgl. § 124 VwGO, sog. Zulassungsberufung.

<sup>36</sup> Vgl. z. B. §§ 43 ff SGB VIII; entsprechendes gilt auch im Bereich des AdVermiG, wo besondere hoheitliche Aufgaben wahrzunehmen sind (z. B. Widerrufsnotwendigkeit ohne Ermessen bei Nichtmehrvorliegen der Voraussetzungen, vgl. § 4 Abs.3 AdVermiG; Einschränkung von Art. 13 GG vgl. § 4 Abs.4 Nr.2 AdVermiG).



Kammerprinzip befürwortet, da es sich bewährt hat und der dreistufige Instanzenzug ohnehin nur noch selten gegeben ist. Die Spezialisierung von Richtern und Richterinnen wird als sehr wichtig angesehen.

Zu 3. unter 1.1. des Beschlusses:

- **Unterpunkt c):**  
In Bezug auf eine Rechtswegzuweisung der Sozialhilfe<sup>37</sup> und des AsylbLG zu den Sozialgerichten sollte diese aus der Sicht der Jugendhilfe überdacht werden. Mit dem 7. SGG-Änderungsgesetz<sup>38</sup> sind hier miteinander verknüpfte Bereiche (Sozialhilfe/Jugendhilfe) auseinander gerissen worden.
- **Unterpunkt d):**  
Vgl. hierzu die nachfolgenden Ausführungen zur funktionalen Zweigliedrigkeit (unter 3.3).
- **Unterpunkt e):**  
Der Richter auf Probe, der im Bereich der Entscheidungen über Jugendhilfesachen eingesetzt werden soll, sollte in jedem Fall mindestens 6 Monate einer Kammer/einem Senat mit diesem Zuständigkeitsbereich zugewiesen gewesen sein. In keinem Fall sollte darüber hinaus - wie auch in § 6 Abs.1 Satz 2 VwGO - vorgesehen - ein Richter auf Probe zum Einzelrichter bestellt werden, wenn er nicht wenigstens ein Jahr bei einem Kollegialgericht mitgearbeitet hat.<sup>39</sup> Vorgeschlagen wird, dass Jungrichter im Hinblick auf die vorgesehenen Qualitätsverbesserungen ein sechsmonatiges Einführungsprogramm absolvieren, in dem sie mit Blick auf ihre Führungskraftrolle und ein einheitliches Qualitätsmanagement verschiedene Bereiche durchlaufen.<sup>40</sup>
- **Unterpunkt f) „ehrenamtliche Richter“:**  
Im Bereich der Jugendhilfe - bezogen auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren - sind nur die Kammern in der ersten Instanz mit ehrenamtlichen Richtern besetzt. Dies sollte so bleiben, um weiterhin in der ersten Instanz Bürgernähe herzustellen. Es erscheint fragwürdig, ob dieses Modell für die Sozialgerichte und Arbeitsgerichte heranziehbar ist, da hier die ehrenamtlichen Richter auch die unterschiedlichen Sichtweisen der Verfahrensbeteiligten widerspiegeln (sollen).<sup>41</sup>
- **Unterpunkt h):**  
Hierzu sind zwei Aspekte anzumerken.  
Es ist davon auszugehen, dass die VwGO - anders als die ZPO in § 128a ZPO - die Möglichkeit zur Verhandlung und Beweisaufnahme im Wege der Bild- und Tonübertragung (Videokonferenz) nicht ohne Weiteres vorsieht. Die Anwendung des § 128a ZPO auf der Grundlage von § 173 VwGO erscheint zweifelhaft, da sich beide Verfahrensordnungen zu sehr unterscheiden.<sup>42</sup> Der Untersuchungsgrundsatz in der VwGO unterschei-

<sup>37</sup> Vgl. aber auch die Darstellung des BDVR ( [www.bdvr.de](http://www.bdvr.de) ). Dieser spricht sich explizit für die Zusammenführung der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit aus.

<sup>38</sup> BT-Drs. 15/3169.

<sup>39</sup> Dies ist zwar im Rahmen der ZPO nicht vorgesehen, erscheint aber für alle Gerichtsbarkeiten (auch SGG, vgl. § 11 Abs.3 SGG) überdenkenswert, solange eine entsprechende Praxiserfahrung nicht im Rahmen des Referendariats erworben wird.

<sup>40</sup> Es sei hier an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass - ausweislich einer Pressemitteilung des Ministerium der Justiz, Rheinland-Pfalz vom 14. November 2006 - in der rheinland-pfälzischen Arbeitsgerichtsbarkeit schon seit 1997 ein 6-monatiges Betriebspraktikum für neu eingestellte Richterinnen und Richter vorgesehen ist in dem diese Gelegenheit haben, die Führung eines Unternehmens und die Arbeit des Betriebs- oder Personalrats kennen zu lernen.

<sup>41</sup> Dies gilt abgesehen von der nichtsystemkonformen Eingliederung der Sozialhilfe/des AsylbLG in den Zuständigkeitsbereich der Sozialgerichtsbarkeit. Es wäre durchaus denkbar in einer neuen „VwGO“ weitere ehrenamtliche Richter zu beteiligen, dies erscheint aber angesichts des primären Sparziels der Reform unrealistisch (vgl. auch bereits Ausführungen unter Punkt 2. des Beschlusses, wo die Spezialisierung der Richter als wichtiger für die Jugendhilfe erachtet wird, als der Einsatz ehrenamtlicher Richter).

<sup>42</sup> Vgl. Ausführungen bei Eyermann/Geiger § 96 VwGO, Rn 5a; § 101 VwGO, Rn4a, VwGO-Kommentar, 12. Aufl.

det sich von der weitgehenden Dispositionsmaxime der ZPO, so dass ein etwaiger Erkenntnisverlust, der mit der Videoübertragung einhergeht gegen Beschleunigungseffekte abgewogen werden muss. Diese Abwägung mag im Anwendungsbereich der Dispositionsmaxime des Zivilprozesses den Parteien überlassen sein, auch wenn der Grundsatz der Unmittelbarkeit dadurch eingeschränkt wird. Eine Übertragung der zivilprozessualen Regelung erscheint mit Blick auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren hier aber nicht befürwortbar. Ob bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 295 ZPO bei gleichwohl durchgeführter Videokonferenz im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ein Rügeverlust über § 173 VwGO zum Tragen kommt, mag zwar bejaht werden,<sup>43</sup> erscheint angesichts der aufgezeigten Unterschiede aber nicht unzweifelhaft.

Daneben steht das Erfordernis, ggf. bei kindlichen Prozessbeteiligten zu deren Schutz eine Videobeweisaufnahme zu ermöglichen. Dies ist in der StPO in § 58a<sup>44</sup> geregelt und sollte auch beibehalten werden. Insbesondere in familiengerichtlichen Verfahren, in dem auch strafrechtlich relevante Vorwürfe im Raum stehen können, sollte darüber nachgedacht werden, ob zugunsten des betroffenen Kindes/Jugendlichen hier nicht ähnlich (in Form jedenfalls einer Kann-Regelung) zu verfahren ist.

Insgesamt kann eine pauschale Einführung der Videokonferenz nicht befürwortet werden. Die Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme ist ein wichtiger Grundsatz. Gleichzeitig sollte bei besonderer Schutzbedürftigkeit von Kindern/Jugendlichen dieser Grundsatz in Einzelfällen zurücktreten.

- **Unterpunkt k:**

Bei der Funktionsaufführung sollte klargestellt werden, dass es sich um eine eigene Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes handelt (§ 2 Abs.3 Nr. 8 i. V. m. § 52 SGB VIII), die gerade nicht mit der Gerichtshilfe vergleichbar ist. Die genannte Formulierung könnte den Eindruck erwecken, dass die Jugendgerichtshilfe eine ähnliche Funktion wie die Gerichtshilfe einnimmt. Dies ist aber nicht der Fall, denn das Verfahren des Jugendamtes/der Jugendgerichtshilfe richtet sich grundsätzlich nach den für das Jugendamt geltenden Verfahrensbestimmungen. Das Jugendamt ist als ersuchte Behörde für die Durchführung der Amtshilfe verantwortlich (§ 6 Abs.2 Satz 2 SGB X). Dies bedeutet, dass das Gericht das Jugendamt nicht anweisen kann, in bestimmter Weise tätig zu werden. Die Jugendgerichtshilfe stellt keinen justiziellen Sozialdienst wie die Bewährungshilfe (§ 56d StGB) oder die der Staatsanwaltschaft angeschlossene Gerichtshilfe (§§ 160 Abs.3, 463d StPO) dar. Das SGB VIII spricht daher in § 52 auch von der Mitwirkung im Verfahren und nicht von der Jugendgerichtshilfe.

Zu 4. unter 1.1 des Beschlusses:

Grundsätzlich - mit Ausnahme der Rechtsmittel, zur Beweisaufnahme siehe bereits oben - erscheinen diese Bereiche geeignet, in einem allgemeinen prozessrechtlichen Teil vor die Klammer gezogen zu werden. In welchem Ausmaß dies im Einzelnen möglich ist und welche unterschiedlichen Regelungen in den verschiedenen Gerichtsbereichen sinnvoll und erforderlich erscheinen, kann hier aber nicht abschließend beurteilt werden. Die Rechtsmittel - nicht die Rechtsmittelfristen - werden hier ausgenommen, da in Bezug auf die Jugendhilfe von der Notwendigkeit des derzeit grundsätzlich<sup>45</sup> möglichen dreistufigen Instanzenzuges ausgegangen wird (vgl. unter 3.3). Dies trifft aber für die Finanzgerichtsbarkeit (historisch bedingt) nicht zu, so dass hier eine Vereinheitlichung wenig zweckmäßig erscheint.

---

<sup>43</sup> So vgl. bei Eyermann/Geiger § 101 VwGO, Rn4a, VwGO-Kommentar, 12. Aufl.

<sup>44</sup> Insofern besteht hier bereits eine Regelung, die die Videobeweisaufnahme - wenn auch zum Schutze des Zeugen - ermöglicht, so dass unklar ist, wieso im Beschluss der 76. Justizministerkonferenz von der „Ausnahme des Strafverfahrens“ gesprochen wird.

<sup>45</sup> Die Zulässigkeit der Berufung ist nicht in jedem Fall gegeben, sondern nur in den Fällen des § 124 VwGO, sofern nicht bereits aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen die Berufung ausgeschlossen ist. Dies erscheint unter prozessökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll und gewährleistet dem Bürger unter den Voraussetzungen des § 124 Abs.2 VwGO, d.h. in bereits ausgewählten Fällen, einen effektiven Rechtsschutz.

### **3.2 Stellungnahme zu Einzelpunkten der synoptischen Auswertung (bezogen auf die erste Instanz) im zusammenfassenden Überblick**

Das Ziel der synoptischen Auswertung, die vom Bundesministerium der Justiz erarbeitet wurde ist - dem Beschluss der 77. Justizministerkonferenz folgend - die Feststellung, ob die einzelnen Vorschriften der Prozessordnungen einer Vereinheitlichung zugänglich sind. In der Auswertung werden Vereinheitlichungsvorschläge unterbreitet. Die nachfolgende Stellungnahme geht auf einzelne Aspekte, die im Bezug zur Jugendhilfe stehen, ein.

#### **Gerichtsstand:**

Bei dem Gerichtsstand ist die Unterschiedlichkeit der Verfahrensmaximen nämlich der Untersuchungsmaxime insbesondere in den öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen zum einen und der unterschiedlichen Ausprägung der Dispositionsmaxime im Zivil- und Verwaltungsprozess zum anderen wichtig. Mit Blick auf die öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sollte daher der Gerichtsstand grundsätzlich feststehen, ein Wahlrecht erscheint hier eher systemfremd.

#### **„Einzelrichter“:**

Es wird nicht davon ausgegangen, dass die Unterschiede in den Verfahrensordnungen hier eher angleichungsfähige Unterschiede darstellen. In zivilrechtlichen Streitigkeiten geht es um Streitigkeiten, die in der Regel das Bürger-Bürger-Verhältnis betreffen. Der Bürger konnte also vorab mitentscheiden, mit wem er einen potentiellen Rechtsstreit führt. Dies mag auch in diesem Zusammenhang für das Einzelrichterprinzip sprechen. Es geht in der Regel um Rechtsverhältnisse in Einzelfällen mit geldwertem Interesse. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Streitigkeit - etwa der VwGO-Streitigkeit - ist die Beibehaltung des Kammerprinzips sinnvoll, zumal die Übertragung auf den Einzelrichter bereits nach § 6 VwGO unter bestimmten Voraussetzungen der Regelfall ist. Denn anders als in zivilrechtlichen Streitigkeiten geht es in der Verwaltungsgerichtsbarkeit oft um schwierige und brisante Fragen, die zum Teil das Verhältnis von Staat und Gesellschaft fundamental betreffen oder mit Eingriffsbefugnissen<sup>46</sup> des Staates behaftet sind. Um die Tätigkeit des Einzelrichters im Bereich der VwGO auszuweiten, mag man allenfalls über eine Erweiterung des § 6 VwGO nachdenken, im Bereich der Jugendhilfe können hier aber keine weiteren Beispiele genannt werden. In jedem Fall sollte die Evaluation der ZPO-Reform abgewartet werden. Es besteht kein sachlicher Grund, die ehrenamtlichen Richter nicht mehr zuzulassen (insbesondere nicht im Bereich des SGG), so dass eine Vereinheitlichung im Sinne des Vorschlags der Justizministerkonferenz nicht erfolgen sollte. Darüber hinaus wird als wichtig erachtet, dass grundsätzlich alle Prozessordnungen sogenannte Rückübertragungsregelungen enthalten.<sup>47</sup>

#### **„Kosten(-grund-)entscheidung“:**

Es könnte aus Kostenersparnisgründen durchaus geprüft werden, ob § 162 Abs.2 Satz 1 VwGO nicht § 91 Abs.2 ZPO anzugleichen ist.

Zur „Videokonferenz“, vgl. bereits unter 3.1

#### **Inhalt der Klageschrift:**

Unterschiede bezüglich des Einwirkens auf den Inhalt der Klageschrift (§ 139 ZPO Hinweispflicht; § 82 Abs.2 VwGO) beruhen auf den unterschiedlichen Verfahrensgrundsätzen, es ist

<sup>46</sup> Z. B. bei der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII; vgl. hier aber auch die Ausführungen des BDVR (Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen) [www.bdvr.de](http://www.bdvr.de) Stellungnahme zur „Großen Justizreform“.

<sup>47</sup> Vgl. etwa § 6 Abs. 3 VwGO.

für die Unterschiedlichkeit insoweit ein sachlicher Grund gegeben. Es handelt sich eher um aufrecht zu erhaltende Unterschiede.

#### Anordnung der Aktenübermittlung:

Es wird hier auf die jugendhilferechtliche Besonderheit hingewiesen, dass sich das Vorverfahren und das gerichtliche Verfahren im Rahmen des SGB VIII nach der VwGO richten. Dies bedeutet, die Vorlage- und Auskunftspflicht der Behörden richtet sich nach § 99 VwGO, die gesetzlichen Geheimhaltungspflichten ergeben sich aber aus den sozialverfahrensrechtlichen Bestimmungen.<sup>48</sup>

#### Augenschein/Sachverständige:

Ähnlich wie im vorangegangenen Punkt müssen im Bereich des SGB VIII (z. B. im Zusammenhang des § 35a SGB VIII) die Grenzen des Sozialdatenschutzes beachtet werden.<sup>49</sup> Insoweit ist entgegen dem Wortlaut des § 87 VwGO ähnlich wie in § 106 Abs.3 SGG maßgeblich, inwieweit erhobene Daten unter besondere datenschutzrechtliche Bestimmungen fallen (z. B. § 35 SGB I) oder den Gutachter Schweigepflichten treffen.

Bei einer Angleichung der Bestimmungen sollte insoweit auf diese gesetzlichen Offenlegungseinschränkungen hingewiesen werden, die sich in den spezialgesetzlichen Regelungen finden und insbesondere bei fachlichen Stellungnahmen - wie sie in der Jugendhilfe, wie auch sonst im Sozialrecht üblich sind - häufig vorkommen.

#### Güteverhandlung:

Es erscheint im verwaltungsgerichtlichen Verfahren oder im sozialgerichtlichen Verfahren angesichts des Untersuchungsgrundsatzes nicht denkbar, eine Regelung wie § 278 Abs.1 ZPO (jetzt: „Sollregelung“) zu installieren.<sup>50</sup> Vielleicht wäre aber eine Regelung möglich, die es erlaubt, dass das Gericht in jeder Lage des Verfahrens auf eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits hinwirken „kann“, insbesondere wenn entsprechende Anträge der Beteiligten gestellt werden.

#### Alleinentscheidungsbefugnis des Vorsitzenden/Berichterstatters:

Vgl. unter Punkt 3.1 „ehrenamtliche Richter“ und unter Punkt 3.3 „funktionale Zweigliedrigkeit“. Eine Vereinheitlichung erscheint bei Beibehaltung des Kammerprinzips nicht sinnvoll, weil nur durch die Alleinentscheidungsbefugnis des Vorsitzenden eine hinreichende Beschleunigung des Verfahrens möglich ist. Entsprechendes gilt im SGG-Verfahren.

#### Beweisantrag (Umfang der Beweisaufnahme):

Die sachlichen Gründe für eine unterschiedliche Regelung in der ZPO und z. B. der VwGO (entsprechend dem SGG) liegen in den Unterschieden der Ausgestaltung der Beibringungsmaxime in der ZPO und der Untersuchungsmaxime in dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren begründet.<sup>51</sup> Eine Angleichung ist daher hier nur schwer möglich.

#### Grundsatz der Partei-/ Beteiligtenöffentlichkeit/ Beweisaufnahme Zeugen:

Zum Schutz von kindlichen/jugendlichen Zeugen sollte überlegt werden, ob nicht auch Grundsätze des § 58a StPO, insbesondere bei möglichem Vorliegen von Straftaten, in anderen Verfahrensbestimmungen (z. B. familiengerichtliches Verfahren)<sup>52</sup> zum Tragen kommen sollten. Dies ist im Rahmen einer Kann-Bestimmung denkbar.

<sup>48</sup> Vgl. hierzu Meyer-Ladewig/Meyer-Ladewig § 119 SGG, Rn4, SGG-Kommentar, 8. Aufl., auf den hier aufgrund der identischen verfahrensrechtlichen Bestimmungen (SGB I, X) im Jugendhilferecht verwiesen werden kann.

<sup>49</sup> Vgl. Eyermann/Geiger § 87 VwGO, Rn10, VwGO-Kommentar, 12. Aufl., der an dieser Stelle auf die Vorlagepflicht der Behörden nach § 99 VwGO verweist.

<sup>50</sup> Insoweit kann hier auch § 173 VwGO nicht greifen.

<sup>51</sup> Vgl. auch Darstellung bei Eyermann/Geiger § 86 VwGO, Rn2, VwGO-Kommentar, 12. Aufl.

<sup>52</sup> Sofern nicht bereits im Rahmen des Sachverständigenbeweises eine schonende Befragung als hinreichend erachtet wird.

**Zeugnisverweigerungsrecht „Angehörige“ ; „Berufsgruppen“:**

Zum Schutz der Pflegefamilien sollte eine Erweiterung des Angehörigenbegriffs nach dem Vorbild der AO insgesamt in der/den Prozessordnung/en erfolgen.

Die in § 53 StPO erfassten Berufsgruppen sollten in der/den Prozessordnung/en zum Tragen kommen (kann also grundsätzlich vereinheitlicht werden). Hierbei kann sich eine Nichtentbindung von der Schweigepflicht natürlich negativ auswirken (wenn der erforderliche Beweis so nicht möglich ist oder gegen einen Mitwirkungsgrundsatz verstoßen wird).

**Beeidigungsverfahren:**

Die Regelung des § 393 ZPO sollte zum Schutz von Kindern und Jugendlichen auch im SGG-Verfahren Anwendung finden,<sup>53</sup> Vereinheitlichung ist daher möglich.

**Sachverständigenauswahl:**

Angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen dem Amtsermittlungsgrundsatz und dem Beibringungsgrundsatz ist nicht nachvollziehbar, warum die Nichtanwendung des § 404 Abs.4 ZPO z. B. im Bereich der VwGO als eher angleichungsfähig angesehen wird.

**Bindung an Parteianträge/Auslegung der Anträge:**

Es erscheint auch angesichts des geänderten § 139 ZPO fragwürdig, ob die Unterschiede in den Prozessmaximen (ZPO-Verfahren vs. VwGO-Verfahren/SGG-Verfahren) eine Angleichung zulassen.

**Anerkennung ausländischer Urteile:**

Bestrebungen zur Änderung des § 16a FGG im Bereich der Anerkennung ausländischer Adoptionsbeschlüsse sollten auch bei der Änderung des FGG/FamFG-E Berücksichtigung finden.

**Erfordernis der Einwilligung bei Klagerücknahme:**

Eine Angleichung der SGG-Vorschriften an die VwGO-Vorschriften erscheint denkbar, zumal es durchaus im Interesse des Verfahrensgegners liegen kann, eine gerichtliche Entscheidung zu erzielen (z. B. bei Klagen des Sozialhilfeträgers gegen den Jugendhilfeträger könnte dieser im SGG-Verfahren einseitig darüber entscheiden, ob die Klage zurückgenommen wird). Angleichung erscheint daher möglich und sinnvoll, zumal die Ausprägung der Dispositionsmaxime<sup>54</sup> im Rahmen des SGG-Verfahrens an dieser Stelle überrascht.

Insgesamt sollte die Zielsetzung der Gesetzesnovellierung nicht von dem Ziel geprägt sein, unterschiedliche Bereiche in ihrer Unterschiedlichkeit als angleichungsfähig zu sehen, weil dies der Zielvorgabe der Beschlussvorlagen der Justizministerkonferenzen entspricht. Grenzen der Angleichungsfähigkeit ergeben sich aufgrund der Unterschiedlichkeit der Prozessmaximen im Zivilrecht und im öffentlichen Recht. Auch bei den öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen bestehen Zweifel, ob sich diese überhaupt entsprechend der Zielvorgabe in einer einheitlichen Verfahrensordnung vereinbaren lassen (wenn man z. B. an die unterschiedliche Besetzung mit ehrenamtlichen Richtern, unterschiedliche Instanzenzüge oder beweisrechtliche Besonderheiten denkt). Für die Jugendhilfe wird eine Anlehnung an die jetzige VwGO favorisiert, eine Harmonisierung mit dem SGG-Verfahren erscheint hier in weiten Teilen denkbar.

---

<sup>53</sup> Sofern man § 118 Abs.2 SGG als Spezialregelung gegenüber dem Verweis in § 118 Abs.1 SGG auf § 393 ZPO ansieht.

<sup>54</sup> Die Einwilligung des Beklagten ist im SGG-Verfahren nicht erforderlich, während sie nach Stellung der Anträge nach § 92 Abs.1 S. 2 VwGO erforderlich ist.

### 3.3 Funktionale Zweigliedrigkeit und offene Fragen

Aus Sicht der Jugendhilfe und unter Berufung auf die derzeit geltenden Bestimmungen in der VwGO kann das Ziel der funktionalen Zweigliedrigkeit nicht befürwortet werden. In jedem Fall muss genau abgewogen werden, wie etwaige Änderungen erfolgen sollen.

1. In keinem Fall sollte die Einzelrichterentscheidung<sup>55</sup> ohne weitere Tatsacheninstanz zur Regel werden, zumal bei der Jugendhilfe<sup>56</sup> grundsätzlich komplexe Fragestellungen betroffen sind und auf die Richter und Richterinnen angesichts der angestrebten Reformen hohe Flexibilitätsanforderungen zukommen. Eine stetig komplexere Ausgestaltung des materiellen Rechts kann nicht mit einer Kürzung des Rechtswegs und einer Verringerung der Gerichtsbesetzungen mit Berufsrichtern einhergehen. Das Kammerprinzip sollte beibehalten werden, zumal de facto nur noch ein extrem eingeschränkter Bereich für einen zweiten Tatsacheninstanzenzug zur Verfügung steht. Ausdrücklich wird an dieser Stelle auf die Stellungnahmen der Bundesrechtsanwaltskammer vom Januar 2006 sowie des BDVR verwiesen.<sup>57</sup>
2. Im Bereich der Jugendhilfe kann es - bei der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII - zu freiheitsentziehenden Maßnahmen kommen, wobei die Überprüfung der fachlichen Voraussetzungen der Inobhutnahme der Überprüfung durch das Verwaltungsgericht obliegt.<sup>58</sup> Der Aspekt, dass auch freiheitsentziehenden Maßnahmen zu überprüfen sein können, spricht für die Beibehaltung der 2. Tatsacheninstanz.<sup>59</sup>
3. Die Vorstellung, dass die weitere Einschränkung des Rechtsschutzes zu Einsparungen führen könnte, wird in den Justizministerkonferenz-Beschlüssen nicht mit Bezügen zur Rechtstatsachenforschung belegt.<sup>60</sup> Es liegen dagegen empirische Hinweise dafür vor, dass das deutsche Rechtssystem im Vergleich zu anderen Rechtssystemen keineswegs schlecht oder zu teuer ist. Es wird zum einen auf den Vortrag von Prof. Dr. Wolf, Universität Hannover, verwiesen<sup>61</sup>, der u. a. die umfänglichen Ergebnisse der European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) auswertete, und zum anderen auf die Auswertung des DeutschenAnwaltvereins.<sup>62</sup> Angesichts dieser Zweifel, sollte auf keinen Fall auf eine differenzierte Auswertung der ZPO-Reform verzichtet werden<sup>63</sup> und erst nach einer fundierten Ursachenanalyse Änderungen verfolgt werden.<sup>64</sup>

<sup>55</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer Nr. 29/2005 S.3, dort wird die Ausweitung des zivilrechtlichen Einzelrichters kritisiert, vgl. [www.brak.de](http://www.brak.de), vgl. auch die ablehnende Stellungnahme des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) zur Großen Justizreform [www.bdvr.de](http://www.bdvr.de). Der BDVR spricht sich eindeutig für die Beibehaltung des Kammerprinzips aus. Dabei befürwortet er die Zusammenlegung der Verwaltungs- und Sozialgerichte.

<sup>56</sup> Zuzüglich in diesem Zusammenhang der sonstigen Aufgabenbereiche der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jugendämter und Landesjugendämter inklusive aller per landesrechtlicher Bestimmung zugewiesenen Aufgaben z. B. im Rahmen des Unterhaltsvorschusses oder des Elterngeldes ab 1.1.2007.

<sup>57</sup> BRAK-Stellungnahme Nr. 4/2006 vgl. unter [www.brak.de](http://www.brak.de), zum BDVR vgl. Fußnote 46.

<sup>58</sup> Vgl. Münder u. a., FK-SGB VIII, § 42 Rn45, 5. Aufl.

<sup>59</sup> Insofern ist der Sachverhalt vergleichbar mit den freiheitsentziehenden Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Hier soll aber auch nach dem Beschluss der Herbstkonferenz eine zweite Tatsacheninstanz gegeben sein. Vgl. unter 1.2.

<sup>60</sup> Im Gegenteil wird davon ausgegangen, dass die geplante Veränderung eher eine Kostensteigerung bewirken dürfte vgl. Stellungnahme der BRAK Nr. 4/2006, [www.brak.de](http://www.brak.de)

<sup>61</sup> Vgl. [www.jura.uni-hannover.de/wolf/forschung/justizreform.htm](http://www.jura.uni-hannover.de/wolf/forschung/justizreform.htm) „Vortrag zur „Großen Justizreform“ anlässlich des 9. Journalistenseminars der BRAK“.

<sup>62</sup> Vgl. Stellungnahme Nr. 29/2005 [www.anwaltverein.de](http://www.anwaltverein.de) zur Großen Justizreform, siehe aber auch die Stellungnahme der BRAK zur Großen Justizreform Nr. 18/2005 S. 2-5, [www.brak.de](http://www.brak.de).

<sup>63</sup> Vgl. auch Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer Nr. 29/2005, S.3ff, [www.brak.de](http://www.brak.de)

<sup>64</sup> So ergibt sich z. B. aus der Auswertung des Anwaltvereins (Stellungnahme Nr.29/2005, S.18), dass 2003 die Verfahrensdauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren in der 1. Instanz unter den Bundesländern stark variierte. Gerechnet über alle Erledigungen war Rheinland-Pfalz am Schnellsten (3,9 Monate) Brandenburg am Lang-

Es sollten keine einschneidenden Änderungen erfolgen, wenn nicht, durch empirische Erkenntnisse unterlegt, Qualitätsverbesserungen zu erwarten sind.

4. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll Art. 19 Abs.4 GG sicherstellen, dass gegenüber Akten der Exekutive stets ein unabhängiges Gericht zur Prüfung einer geltend gemachten Rechtsverletzung einzuschalten ist. Sehen die Prozessordnungen eine weitere gerichtliche Instanz vor, so sichert Art. 19 Abs.4 GG die Effektivität des Rechtsschutzes auch insoweit (vgl. BVerfGE 107, 395, 405). Außerdem spricht für die grundsätzlich mögliche zweite Tatsacheninstanz, dass dann auch Verstöße gegen das Verfahrensgrundrecht aus Art. 103 Abs.1 GG nicht vorkommen dürften, diese sind bei nur einer Tatsacheninstanz sicher nicht auszuschließen.<sup>65</sup>

Ein weiterer Punkt, der aus der Sicht der Jugendhilfe nicht unterstützt werden kann, ist die Flexibilisierung der Richterschaft auf Kosten der fachlichen Spezialisierung. Die spezifischen materiellrechtlichen Fragestellungen im Jugendhilferecht erfordern eine besondere Spezialisierung der jeweils tätigen Richter und Richterinnen. Eine Aufgabenübertragung familienrechtlicher Aufgaben auf Notare, wird grundsätzlich ebenfalls kritisch gesehen, da die Gefahr besteht, dass die jeweils schwächere Partei nicht zu ihrem Recht gelangen wird und insoweit familiäre Konflikte nicht gelöst sondern nur verschoben werden.<sup>66</sup>

#### 4. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse<sup>67</sup>:

- Die Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen wird grundsätzlich begrüßt. Eine Vielzahl von Regelungen sind vereinheitlichbar.
- Die fundamentalen Unterschiede zwischen den Prozessmaximen im Zivilprozess im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Prozessordnungen lassen allerdings nur begrenzt Vereinheitlichungen zu, die Unterschiede sollten nicht verwischt werden.
- Bei der Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Prozessordnungen wird mit Blick auf die Jugendhilfe die Anlehnung an die VwGO favorisiert, inklusive der Beibehaltung des Kammerprinzips.
- Bezüglich der Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Prozessordnungen wird die Unterschiedlichkeit zwischen dem sozialgerichtlichen/verwaltungsgerichtlichen Verfahren einerseits zu dem finanzgerichtlichen Verfahren andererseits (unterschiedliche Instanzenzüge) als erschwerend erachtet. Insoweit dürfte eine Angleichung der sozialgerichtlichen und der verwaltungsgerichtlichen Verfahren eher möglich sein.
- Die unterschiedlichen Traditionen im Einsatz ehrenamtlicher Richter dürften eine Angleichung insbesondere der verwaltungsgerichtlichen und sozialgerichtlichen - aber auch mit Bezug auf das arbeitsgerichtliche Verfahren - erschweren.
- Die Richter auf Probe sollten - unbeschadet der Regelung des § 6 Abs.1 Satz 2 VwGO - mindestens sechs Monate an einer Kammer/bei einem Senat für Jugendhilfesachen gearbeitet haben, bevor ihnen Fälle aus diesem Bereich zur eigenen Verantwortung übertragen werden.

---

samsten (25,7 Monate) und der Bundesdurchschnitt lag bei 15,3 Monaten. Die Zahlen legen den Schluss nahe, dass organisationstechnische und strukturelle Unterschiede der Länder für die Unterschiede verantwortlich sind, nicht aber eine verbesserungswürdige Verfahrensordnung. Bevor hier nicht die Gründe erforscht sind und auch die europarechtliche Vereinbarkeit plausibel ist, sollten keine Änderungen erfolgen.

<sup>65</sup> Vgl. auch Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer Nr. 4/2006, S.3 unter [www.brak.de](http://www.brak.de).

<sup>66</sup> Vgl. Brudermüller, Konflikte werden verschoben, DRiZ (Deutsche Richterzeitung) 2006, S.213.

<sup>67</sup> Nicht einbezogen wurden die Ergebnisse unter 3.2.

- Die bestehende Rechtswegzuweisung der Sozialhilfe<sup>68</sup> zu der Sozialgerichtsbarkeit sollte aus Sicht der Jugendhilfe überdacht werden.
- Es erscheint überdenkenswert, ob die Regelung des § 58a StPO zum Schutz von unter 16 Jahre alten Zeugen auf andere Verfahrensordnungen im Sinne einer Kann-Bestimmung übertragbar ist.
- Bei einer etwaigen Funktionsdarstellung der nichtrichterlichen Mitarbeiter der Gerichte, der Staatsanwaltschaften sowie der Gerichts- und Jugendgerichtshilfe ist darauf zu achten, dass die Jugendgerichtshilfe in ihrer Eigenständigkeit dargestellt wird und eine deutliche Abgrenzung zu den anderen Funktionsträgern erfolgt.
- Die Bestrebungen zur funktionalen Zweigliedrigkeit werden abgelehnt. Es fehlen hinreichende empirische Belege dafür, dass die angestrebten Änderungen zu Einsparungen oder Qualitätsverbesserungen führen könnten. Die zweite Tatsacheninstanz ist durch die prozessrechtlichen Novellierungen der vergangenen Jahre (ZPO; VwGO) bereits nur noch selten gegeben. Es wird vorgeschlagen, das vorhandene empirische Material auszuwerten und die Ergebnisse der Beurteilung der ZPO-Reform abzuwarten und einzubeziehen. Die Länderunterschiede hinsichtlich der stark divergierenden Verfahrensdauer sollten besonders im Hinblick auf organisatorische und strukturelle Aspekte analysiert werden.
- Die Beschränkung des Instanzenzuges auf das „verfassungsrechtlich Notwendige“ wird abgelehnt. Es wird bezweifelt, dass die Vorgaben zur funktionalen Zweigliedrigkeit die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllen, insbesondere in Bezug auf mögliche Verletzungen des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs.1 GG).
- Mit Blick auf Änderungen im Familiengerichtsverfahren und im FGG-Verfahren wird ausdrücklich auf die Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 08.06.2006 verwiesen, die hier einbezogen werden sollte.
- Die eigentlichen Probleme der Jugendhilfe werden in der Komplexität des materiellen Rechts verortet, es erscheint fraglich, ob die Große Justizreform zu den erstrebten Effekten (z. B. Einsparung, Qualitätsverbesserung) führen kann, wenn die materiellrechtlichen Fragen nicht angegangen werden.
- Die Flexibilisierung der Richterschaft wird aus personalwirtschaftlichen Gründen angestrebt. Sie kann aber nur bei gleichzeitiger Qualifizierung der Richterschaft befürwortet werden, da ansonsten große Qualitätsverluste in der Rechtsprechungsqualität zu erwarten sind. Es ist zu befürchten, dass sich dieser Effekt bei einer Verkürzung des Instanzenzuges potenziert und ebenso eine deutliche Rechtszersplitterung zur Folge haben wird.
- Einer Übertragung familienrechtlicher Angelegenheiten auf Notare und Notarinnen steht die Jugendhilfe kritisch gegenüber. Es wird befürchtet, dass dadurch keine angemessenen Lösungen für die familiäre Situation geschaffen werden können.

**Birgit Berning, Landesjugendamt Rheinland-Pfalz**

---

<sup>68</sup> Inklusiv des AsylbLG.