

Diskussionspapier zur Förderung der Familienmediation

Vorgang

Die Berliner Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung hat in den Jahren 2016 – 2019 ein Forschungsprojekt zur finanziellen Förderung von Mediation in Kindschaftskonflikten für Eltern mit geringem Einkommen (BIGFAM) durchgeführt. Die im Evaluationsbericht veröffentlichten Ergebnisse geben Anlass, seitens der Mediationsverbände mit rechtspolitischen Vorschlägen an die Bundesministerien für Justiz und Verbraucherschutz, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie für Gesundheit heranzutreten.

Die von der Verbandskonferenz eingesetzte Arbeitsgemeinschaft hat hierfür das nachstehende Diskussionspapier erstellt.

Stellungnahme zur Einführung einer geförderten Familienmediation für Konfliktparteien mit geringem Einkommen

1. Grundlagen

Dass Konflikte im familiären Bereich, insbesondere bei Trennung und Scheidung, vorzugsweise nicht streitig vor Gericht ausgetragen, sondern einvernehmlich im Wege der Mediation beigelegt werden sollten, ist heute allgemein anerkannt. Paare, die in wirtschaftlich beengten Verhältnissen leben, werden von dieser Möglichkeit aber faktisch weitgehend ausgeschlossen, weil sie die Mittel hierfür selbst aufbringen müssten, während sie für die gerichtliche Auseinandersetzung Verfahrenskostenhilfe erhalten.

Der Gesetzgeber hat bei Erlass des Mediationsgesetzes im Jahre 2012 Anlass gesehen, diese Situation zu ändern und daher ein Forschungsprojekt von Bund und Ländern zur Erprobung einer Mediationskostenhilfe angestoßen. Dieses Vorhaben wurde jedoch nicht umgesetzt. Stattdessen hat die Berliner Senatsverwaltung für Justiz,

Verbraucherschutz und Antidiskriminierung in den Jahren 2016 – 2019 ein Projekt zur finanziellen Förderung von Mediation in bereits gerichtsanhängigen Kindschaftsverfahren (BIGFAM) durchgeführt.

Auf der Grundlage der Ergebnisse von BIGFAM¹ hat sich eine von der BAFM und dem BM eingesetzte Arbeitsgruppe erneut mit der Notwendigkeit und der Realisierbarkeit einer Mediationskostenhilfe beschäftigt und dazu folgende Feststellungen getroffen:

- Auch bereits zu Gericht gelangte Kindschaftskonflikte können noch erfolgreich in eine Mediation übergeleitet werden.
- Voraussetzung hierfür ist, dass für wirtschaftlich schwache Konfliktparteien die bewilligte Verfahrenskostenhilfe auf das Mediationsverfahren erstreckt wird.²
- Trotz der Kostenbefreiung ist es oftmals schwierig, die Beteiligten zum Wechsel aus dem gerichtlichen Verfahren in eine Mediation zu motivieren.
- Auch wenn dies gelingt, wird eine Einigung in der Mediation durch das gleichzeitig anhängige Gerichtsverfahren erschwert.
- Auf die ernsthafte Mitarbeit am Mediationsprozess hat die Kostenbefreiung keinen Einfluss; die Quote der mit einer Vereinbarung abgeschlossenen Verfahren unterscheidet sich auch nicht signifikant von jener bei selbstzahlenden Medianden, die aus einem gerichtlichen Verfahren in die Mediation gelangen.

Zu den Wirkungen der geförderten Mediationen konnte BIGFAM nur begrenzte Feststellungen treffen. Dies würde eine auf Langzeitbeobachtung gestützte Wirkungsforschung voraussetzen (die im Übrigen dringend geboten wäre). Aus den Rückmeldungen der Eltern ergibt sich aber, dass die Mediation in vielen Fällen

- beziehungsklärend und konfliktentlastend gewirkt hat,
- dazu geführt hat, dass das gerichtliche Verfahren nicht weitergeführt wurde,
- sich positiv auf die Entwicklung der Kinder ausgewirkt hat.

Die Erfahrungen aus dem BIGFAM-Projekt haben nachdrücklich belegt, dass das einmal in Gang gekommene, noch dazu kostenfreie Gerichtsverfahren den Wechsel in eine Mediation und die dortige Öffnung für einvernehmliche Lösungen sehr erschwert. Es hat sich gezeigt, dass viele Beteiligte das Mediationsverfahren nur als weitere Möglichkeit betrachteten, ihre im Gerichtsverfahren verfolgte Position durchzusetzen. Zudem widerspricht es ökonomischer Vernunft, wenn die Mediation erst eingeleitet wird, nachdem bereits der Aufwand für das gerichtliche Verfahren entstanden ist.

Der Blick in ausländische Rechtsordnungen zeigt, dass Mediationskostenhilfe dort – in unterschiedlicher Ausprägung – vielfach gewährt und erfolgreich praktiziert wird.³

Eine im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz erstellte Pilotstudie⁴ hat belegt, dass eine finanzielle Förderung der Familienmediation zu erheblichen Einsparungen beim

¹ S. Evaluationsbericht, <https://www.reinhard-greger.de/dateien/BIGFAM-Evaluationsbericht.pdf>.

² Rund 60 % der befragten Eltern gaben an, dass die Mediation ohne die Kostenbefreiung nicht zustande gekommen wäre.

³ Zur Rechtslage in Österreich, der Schweiz, Frankreich, den Niederlanden, Finnland, Portugal, England, Irland und Australien s. R. Greger, ZKM 2021, 18 ff.

⁴ R. Greger, Mediation und Gerichtsverfahren in Sorge- und Umgangsrechtskonflikten – Pilotstudie zum Vergleich von Kosten und Folgekosten, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, 2010.

Aufwand für Gerichtsverfahren (Gemeinkosten und Verfahrenskostenhilfe) führt und zudem die Belastungen für das Sozial- und Gesundheitssystem durch fortbestehende Konfliktlagen und deren Folgewirkungen mindert. Per Saldo führt die Mediationsförderung nicht zu einer Steigerung, sondern zur Verminderung der Staatsausgaben.

2. Konsequenzen

a) Gleichheit beim Zugang zur außergerichtlichen Konfliktlösung

Der Zugang zum Recht darf im sozialen Rechtsstaat nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängig sein. Für das *gerichtliche* Verfahren ist dies durch Prozess- und Verfahrenskostenhilfe sichergestellt. Die Gleichheit beim Zugang zur *außergerichtlichen* Konfliktlösung ist in Deutschland hingegen noch nicht gewährleistet. Rechts- und sozialstaatlich sind daher Änderungen im Verfahrens- und im materiellen Recht dringend notwendig. Dieser Mangel ist in Familienkonflikten besonders gravierend, weil in diesem Bereich der Anteil der Fälle, die über die Verfahrenskostenhilfe bearbeitet werden, am höchsten ist.

b) Verfahrensrecht für die gerichtsverbundene Mediation

Mediation eröffnet einen vorzugswürdigen Zugang zum Recht, weil sie den Beteiligten die Möglichkeit gibt, ihre privaten Verhältnisse eigenverantwortlich gemäß ihren individuellen Interessen, Vorstellungen und Werten zu regeln. Es ist daher ein rechtsstaatliches Gebot, die Kostenhilfe für wirtschaftlich schwache Konfliktparteien auf dieses Verfahren zu erstrecken.

Schlägt das Gericht den Beteiligten gem. § 36a FamFG vor, das gerichtliche Verfahren zum Zwecke der Konfliktbeilegung im Wege einer Mediation auszusetzen, gebietet es der Zweck der bewilligten Verfahrenskostenhilfe, dass sie auch in die Lage versetzt werden, diesem Vorschlag zu folgen.

Zusätzlich ist aber darauf hinzuwirken, dass für eine Mediation geeignete Konflikte bereits vor Einleitung des Gerichtsverfahrens dorthin geleitet werden. Es entstehen sonst unnötige Kosten sowie Belastungen für die Beteiligten und für die Justiz.

Zu diesem Zweck bedarf es einer Regelung, wonach Kindschaftsverfahren im Sinne von § 151 Nrn. 1-3 FamFG erst nach einer Beratung über die Möglichkeit außergerichtlicher Konfliktbeilegung eingeleitet werden können. Ergibt sich bei der Beratung die Eignung des Konflikts für eine Mediation, ist auch hierfür Verfahrenskostenhilfe zu bewilligen.

Wie die Evaluation des Mediationsgesetzes und des FamFG⁵ ergaben, reichen die bisher zur Mediation weisenden verfahrensrechtlichen Schritte nicht aus, die

⁵ Siehe auch die BAFM-Stellungnahmen zu beiden Evaluationsberichten in der ZKM 3/2017, 84ff und 4/ 2018, S.134ff

Familienmediation nachhaltig zu fördern.⁶ Verfahrensrechte greifen immer dann zu kurz, wenn sie von keinem materiell-rechtlichen Anspruch untermauert werden können.

c) Materieller Rechtsanspruch auf Familienmediation⁷

Darüber hinaus ist die Mediation deutlicher als nach bisherigem Recht in das System der Kinder- und Jugendhilfe einzubetten. Die nachhaltige Beilegung von familiären Konflikten ist, insbesondere wenn Kinder betroffen sind, eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe, die im SGB zu verankern ist. Das gerichtliche Verfahren kann eine solche oftmals nicht erfüllen, führt nicht selten zur Verhärtung der Konflikte und verursacht dann erhebliche Belastungen, nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für den Staatshaushalt.

Für die Eltern und die von ihren Streitigkeiten betroffenen Kinder bedarf es eines Rechts-Anspruchs, ihre Konflikte in einer Mediation klären zu können. In Deutschland bestehen unterschiedliche Auffassungen dazu, inwieweit Mediation von den Leistungen nach §§ 17, 18 SGB VIII umfasst ist;⁸ die Praxis der Jugendhilfeträger ist uneinheitlich. Ein erster Schritt könnte sein, Mediation als professionelle Dienstleistung explizit im SGB VIII zu etablieren. Das fordert auch die Kinderrechtskonvention im Artikel 18 mit der Verknüpfung von Elternverantwortung und Kindeswohl. Kinder haben ein Recht auf konsensorientierte Erziehung. Insofern kann Mediation auch als eine „Hilfe zur Erziehung“ nach §§ 27ff SGB VIII und insbesondere in § 28 SGB VIII explizit genannt werden.

Ein einfaches Beispiel, wie man Familienmediation besser fördern kann, liefert Österreich: dort wird, gestützt auf § 39c des Familienlastenausgleichsgesetzes, ein von Mediationsverbänden durchgeführtes, vom Familienministerium anteilig finanziertes Mediationsangebot für Eltern in Scheidungs- und Trennungssituationen eröffnet.⁹ Diese „Geförderte Familienmediation“ verzeichnet hervorragende Erfolge bei sehr begrenztem Einsatz staatlicher Mittel.

⁶ Siehe dazu F. Steffek, Die Zivilkonfliktlösungsordnung (ZKLO), der eine Neuausrichtung der ZPO fordert, in ZKM 4/2021, 142ff

⁷ So Röthemeyer: „Mediationskostenhilfe, die in der Konferenz einmütig befürwortet wurde, muss nicht als justizpolitisches Thema eingeordnet werden, geht es doch um die Förderung außergerichtlicher Verfahren mit zudem nicht notwendig justiziablen Gegenständen.“ in seiner Stellungnahme zur Online-Konferenz „Stärkung der Mediation“ des BMJV am 28.5.2021. ZKM 4/21, 157

⁸ S. Ch. Schmidt, ZKM 2020, 128 ff. m.w.N.

⁹ Näher dazu R. Greger, ZKM 2021, 18, 19.

3. Zusammenfassung

Eine Förderung der Familienmediation für Konfliktparteien mit geringem Einkommen ist dringend geboten, sinnvoll und machbar. Dazu sind die Zugangsbarrieren für eine gerichtsnaher Mediation durch eine Mediationskostenhilfe vergleichbar der Verfahrenskostenhilfe abzubauen.

Da Mediationsangebote ihr Potenzial besser entfalten, wenn sie vor- bzw. außergerichtlich stattfinden, kann es nicht ausschließlich Aufgabe der Justiz sein, die Familienmediation zu fördern. Im professionellen Leistungsangebot ist deshalb die Mediation in der Familien-, Kinder- und Jugendpolitik explizit zu verankern. Die Kinderrechte, insbesondere das SGB VIII, bieten konkrete Ansatzpunkte.

Es sollte daher auch in Deutschland klar geregelt werden, dass Eltern bei Konflikten im Zusammenhang mit dem Sorge- oder Umgangsrecht Anspruch auf eine von freien Trägern dargebotene Mediation haben, wobei es sich empfiehlt, zum sachgerechten und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel sowie zur Qualitätssicherung – wie in Österreich – die Mediationsverbände in die Durchführung der Förderung einzubinden.

Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sind:

Dr. Anke Beyer, Prof. Dr. Reinhard Greger, Dagmar Lägler, Sabine Langhirt, Prof. Dr. Angelika Peschke, Zoe Schlär, Sandra Ae-Sim Schleicher, Prof. Dr. Hans-Dieter Will

Der Vorstand der Bundesarbeitsgemeinschaft für Familienmediation (BAFM) e.V.

Walter H. Letzel, Elisabeth Weitzell, Dr. Volker Handwerk, Sabine Langhirt und
Dr. Imke Wulfmeyer

Berlin, den 14.09.2021