



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren Stellungnahme zum Referentenentwurf

Der BDVR hält die Einführung eines förmlichen Rechtsbehelfs bei überlangen Gerichtsverfahren angesichts der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für unumgänglich. Er verspricht sich von einer Neuregelung, dass die Justizverwaltungen mehr Sorge für eine personell und sächlich angemessene Ausstattung der Gerichte zeigen. Der notwendige Rechtsbehelf vermag auch in Gerichten Ansatzpunkte aufzuzeigen für eine noch stärker am Gebot effektiven Rechtsschutzes ausgerichtete Rechtsprechung. Für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann der BDVR allerdings darauf verweisen, dass die Richterinnen und Richter im vergangenen Jahrzehnt mit beachtlichen Kraftanstrengungen zu einer ganz erheblichen Binnenmodernisierung im Interesse der Bürgerinnen und Bürger beigetragen haben.

Der vorgelegte Referentenentwurf trägt den Anforderungen an eine sachgerechte Umsetzung der Anforderungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention weitgehend Rechnung. Das in ihm angewandte Kompensationsprinzip ist besser als eine in der Vergangenheit diskutierte Untätigkeitsbeschwerde geeignet, auf die vielfältig denkbaren Ursachen für überlange Gerichtsverfahren zu reagieren, namentlich den Anteil der Justizverwaltungen und Gerichtsleitungen einschließlich der Gerichtspräsidien zu erfassen. Demgegenüber träfen die Auswirkungen eines Untätigkeitsbeschwerdeverfahrens, betrachtet man die erörterten Modelle, vornehmlich die einzelnen Richterinnen und Richter. Wie das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg am 17. Dezember 2009 zu einem überlangen Gerichtsverfahren feststellte (VfGBbg 30/09), war den zuständigen Richtern kein Fehler vorzuhalten im Unterschied zu Gremien und Justizbehörden. Diesem nicht seltenen Befund würde ein Untätigkeitsbeschwerdeverfahren nicht gerecht werden.



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Der BDVR will auf drei Aspekte des Referentenentwurfs kritisch eingehen:

1. Das ausdifferenzierte System der Rechtsfolgenaussprüche wird zu einer kasuistischen Durchdringung des Rechtsstoffes führen, die über die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger weit hinausgeht und die die Gefahren für die Unabhängigkeit der Justiz ohne Not vergrößert.
2. Die offenbar beabsichtigte Zuständigkeit der Oberlandesgerichte für alle Rechtswege wird entschieden abgelehnt.
3. Die Verantwortlichkeit der Träger der Widerspruchsbehörden für notwendige, überlang dauernde Vorverfahren wird unnötig der Justiz aufgebürdet.

Zu 1. Der Referentenentwurf sieht als mögliche Rechtsfolgenaussprüche vor, Entschädigung für einen Vermögensschaden zu gewähren und bei (zusätzlichen oder selbständigen) immateriellen Nachteilen entweder eine Entschädigung zuzusprechen, die 100 Euro je vollen Monat der Verzögerung, wenn „unbillig“ aber auch mehr oder weniger betragen kann, oder aber eine Wiedergutmachung auszusprechen, die anstelle der Entschädigung, „in schwerwiegenden Fällen“ aber zusätzlich zur Entschädigung vorgenommen wird. Die sogenannte Wiedergutmachung auf andere Weise soll „insbesondere“ durch die Feststellung der unangemessenen Verfahrensdauer erfolgen, scheint aber – ohne nähere Regelung, was sehr problematisch ist – auch andersartig möglich sein zu sollen. Der Referentenentwurf unterscheidet zudem beim Ausgleich im Innenverhältnis (§ 200) Monate der Verzögerung, die von den Gerichten nicht oder doch „mit verursacht“ werden.

Es ist anzunehmen, dass die differenzierte Reaktion auf immaterielle Nachteile bezweckt, die öffentlichen Kassen zu schonen, indem je nach berechtigter oder nachvollziehbarer Empörung der klagenden Bürgerinnen und Bürger möglichst eine Wiedergutmachung auf andere Weise erfolgt. Diese Einsparungen werden aber durch ein prinzipiell aufwändiges und unter Umständen für die Justiz folgenschweres Gerichtsverfahren vor den Entschädigungsgerichten erkaufte. Angesichts des ausdifferenzierten Systems der Rechtsfolgen wird es den Entschädigungsgerichten nicht erspart bleiben, schwerwiegende von durchschnittlichen oder harmlosen Fällen zu unterscheiden, auch die Unbilligkeit der Standardsanktion von immateriellen Nachteilen unter dem Gesichtspunkt der Vorwerfbarkeit auszuloten und so im Ergebnis das zu machen, was das Amtshaftungsverfahren böte und das neue Gesetz nach seiner Begründung gerade nicht bezweckt: pflichtwidrige und schuldhaftige Verzögerungen durch Richterinnen und Richter und / oder andere Amtsträger festzustellen.



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Den von überlangen Verfahren betroffenen Personen genügt jedoch in der Regel eine eindeutige Sanktion zur Genugtuung. Der positive Effekt eines solchen klaren Urteils des Entschädigungsgerichts könnte sogar neutralisiert werden, wenn im vorangegangenen Verfahren engagiert oder gar verbittert um den Grad der vorwerfbaren Säumnis gestritten würde und sich der am Ende eine Genugtuung erlangende Betroffene mit einem Teil seiner Vorhaltungen nicht durchgesetzt hat. Anders mögen das diejenigen Verfahrensbeteiligten sehen, denen es in erster Linie auf einen Rachefeldzug gegen die Richterschaft ankommt. Die Europäische Menschenrechtskonvention verlangt jedoch nicht, auf derartige Unvernunft Rücksicht zu nehmen.

Das aufgefächerte Rechtsfolgensystem des Referentenentwurfs verlangt den Parteien des Verzögerungsverfahrens einen umfangreichen Sachvortrag und den Entschädigungsgerichten eine umfangreiche Subsumtion ab. Das jeweils beklagte Land, in der Regel vertreten durch die Justizverwaltung, könnte dabei in Versuchung geraten, die Verantwortung der Justizverwaltung für eine letztlich nicht zu leugnende Verzögerung herunterzuspielen und die Ursächlichkeit bei den zuständigen Richterinnen und Richtern zu verorten. Aufgrund der durch den Beibringungsgrundsatz, durch das Prinzip der bloß formellen Wahrheit geprägten Zivilprozessordnung müsste sich das Oberlandesgericht derartige unzutreffende Zugeständnisse gefallen lassen. Es kommt erschwerend hinzu, dass dem zivilprozessual agierenden Senat des Oberlandesgerichts die richterliche Erfahrung fehlt, welche Weiterungen sich aus dem für andere Prozessordnungen typischen Untersuchungsgrundsatz für Aufwand und Dauer der Gerichtsverfahren ergeben. Auf diese Weise ist ernsthaft zu befürchten, dass nicht nur selten Entschädigungsurteile ergehen, die eine ungerechtfertigte Richterschelte zum Inhalt haben. Der Referentenentwurf sieht nicht vor, dass den Richterinnen und Richtern des gescholtenen Gerichtsverfahrens die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird. Er verkennt, dass die zu gewärtigenden Urteile einen faktischen Druck auf die richterliche Unabhängigkeit ausüben können.

Es ist nach alledem zu empfehlen, die Fülle der möglichen Rechtsfolgenaussprüche deutlich zu reduzieren. Die Komplexität des Entschädigungsrechtsstreits lässt sich dadurch weiter senken, dass anstelle der monatsgenauen Ermittlung der Verzögerung eine Quartals- oder Halbjahressanktion vorgesehen wird. Es bedeutet auch eine Vereinfachung, Vorgaben in das Gesetz aufzunehmen, wonach ein Gerichtsverfahren in der ersten Instanz von zwei oder drei



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Jahren „in der Regel“ (unbestimmter, voll nachprüfbarer Rechtsbegriff) noch nicht zu lange währt.

Zu 2. Der Referentenentwurf sieht in seinem Gesetzestext die Zuständigkeit des jeweiligen Obergerichts, also der Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe, der Landessozialgerichte und der Finanzgerichte vor. Das ergibt sich aus der Verwendung des Wortes „entsprechend“ in den Artikeln 4 bis 6. Den Entwurfverfassern schwebt ausweislich der Gesetzesbegründung allerdings offenbar vor, stets das jeweilige Oberlandesgericht für zuständig zu erklären. Das wird entschieden abgelehnt.

Der auf der Europäischen Menschenrechtskonvention aufbauende Vorhalt, dass ein Gericht, eine öffentliche Stelle, den Bürgerinnen und Bürgern ein Recht vorenthält, ist eine genuin verwaltungsrechtliche Streitigkeit. Aus systematischer Sicht müsste deshalb die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit den Verzögerungsstreitigkeiten befasst werden. Das Grundgesetz macht davon keine Ausnahme. Schon in der Begründung des Referentenentwurfs wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die Neuregelung kein Amtshaftungsanspruch ist, für den bis zu einer seit langem überfälligen Neuordnung des Systems der Rechtswegzuweisungen Art. 34 Satz 3 GG zu beachten wäre. Die Amtshaftung ist gekennzeichnet durch ein persönlich vorwerfbares Verhalten des Amtswalters, eine Haftung, die als sogenannte mittelbare Staatshaftung auf den Staat übergeleitet wird. Es ist ein Ärgernis, dass mit der Verwirklichung des Entwurfs zugunsten der ordentlichen Gerichtsbarkeit eine weitere Ausnahme von der Grundnorm des § 40 VwGO geschaffen werden soll.

Eine solche unsystematische Ausnahme ist nur aufgrund pragmatischer Erwägungen hinnehmbar. Es spricht hier in der Tat einiges dafür, das Obergericht des jeweiligen Rechtsweges für zuständig zu erklären, da dieses über Erfahrung mit den spezifischen Verfahrensarten verfügt. Die Überprüfung von Bauleitplänen oder der Planfeststellung von Flughäfen und anderen Großprojekten kostet notwendig mehr Zeit als ein Verfahren wegen des Abschleppens eines Kraftfahrzeuges. Es sollte überdies einheitlich die Geltung des Untersuchungsgrundsatzes im Rechtsstreit bei überlangen Gerichtsverfahren angeordnet werden, auch wenn – für den ordentlichen Rechtsweg – die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte vorgesehen wird. Eine alleinige Zuständigkeit der Oberlandesgerichte wäre ein gesetzgeberischer Missgriff.



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Zu 3. Die Prozessordnungen für die Verwaltungsgerichte, die Sozialgerichte und die Finanzgerichte kennen bereits mit der Untätigkeitsklage einen Rechtsbehelf zur Beschleunigung des Verfahrens. Es erscheint deshalb als problematisch, die Verantwortlichkeit der Träger der Widerspruchsbehörden für notwendige, überlang dauernde Vorverfahren der Justiz aufzubürden. Gemäß dem Referentenentwurf kann die vor einer Entschädigung notwendig zu verlangende Verzögerungsrüge „frühestens nach Beendigung eines Vorverfahrens“, also bereits mit der Klageerhebung vor Gericht angebracht werden. Die Bürgerinnen und Bürger hätten es in der Hand gehabt, sich mit einer Untätigkeitsklage selbst zu helfen. Ein solcher vorbeugender Rechtsbehelf ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, auf die auch in der Begründung des Referentenentwurfs hingewiesen wird, „absolut betrachtet die beste Lösung“ und muss nicht notwendig von einer Kompensation flankiert werden. Es liegt deshalb nahe, eine verfahrensmäßige Abschichtung vorzunehmen und die Verzögerungsrüge, auch die empfohlene Fixierung einer in der Regel unproblematischen Gerichtslaufzeit um die Zeit einer nicht mit Untätigkeitsklage gerügten Vorverfahrenszeit zu bereinigen.

Berlin, im Mai 2010

gez. Dr. Christoph Heydemann
Vorsitzender