



Stellungnahme
des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf für ein Gesetz
über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren
und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

Der vorliegende RefE setzt zu Recht dort an, wo die Verantwortlichkeit für überlange Verfahren in Deutschland primär liegt - ganz überwiegend nicht bei den seit vielen Jahren die Überlast der Verfahren tragenden Richterinnen, Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten - sondern bei den für die Sach- und Personalausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften zuständigen Rechtsträgern (insbesondere den Ländern). Die deutsche Justiz arbeitet zuverlässig und gewährt effektiven Rechtsschutz in aller Regel auch in angemessener Zeit. Sie steht insbesondere im internationalen Vergleich gut da. Entsprechend gut ist daher auch das Ansehen der Justiz in der Öffentlichkeit. Nur in Einzelfällen kommt es zu - unbestreitbar - überlangen Verfahrensdauern, die vielfältige Ursachen haben, jedoch keine Rückschlüsse auf einen grundsätzlich unzureichenden Rechtsschutz in Deutschland zulassen. Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) - insbesondere in seinem Urteil vom 08.06.2006 - 75529/01 - Sürmeli - besteht für den Gesetzgeber Handlungsbedarf, da das deutsche Recht bislang keinen den Anforderungen des EGMR genügenden wirksamen Rechtsbehelf gegen eine überlange Verfahrensdauer vorsieht. Bereits in der Vergangenheit hatte sich der Deutsche Richterbund (DRB) für eine Entschädigungsregelung ausgesprochen, die die Funktionsfähigkeit der Gerichte und die laufenden Gerichtsverfahren möglichst wenig beeinträchtigt.

Der DRB begrüßt vor diesem Hintergrund grundsätzlich den vorliegenden Referentenentwurf (RefE).

Einzelne Punkte sollten jedoch klarer gefasst werden, um der Intention des RefE besser gerecht zu werden:

1. Die Entschädigungsregelung setzt zunächst an der angemessenen Dauer des Gerichtsverfahrens an, wobei die Umstände des Einzelfalls maßgeblich sein sollen. Das Tatbestandsmerkmal der Angemessenheit der Verfahrensdauer stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, der durch die Rechtsprechung zu konkretisieren sein wird. Unklar ist in diesem Zusammenhang indes der Begriff der Verzögerung, insbesondere im Hinblick darauf, dass für jeden Monat der Verzögerung eine Entschädigung von 100 € gezahlt werden soll. Die Regelung (§ 198 Abs. 2 Satz 2 GVG-neu) impliziert, dass die Entschädigung nicht für jeden Monat der Gesamtdauer des überlangen Verfahrens gezahlt werden soll, sondern „nur“ für die Zeit der Verzögerung.

Aus hiesiger Sicht muss hierbei zwischen relativer Verzögerung (d. h., dass das Verfahren durch Untätigkeit oder Nichtbetreibung längere Zeit keinen Fortgang nimmt, die übliche Verfahrensdauer aber noch nicht unbedingt überschritten ist) und absoluter Verzögerung (d. h., dass das Verfahren fortlaufend durch Stellungnahmen der Parteien, Beweiserhebungen, gerichtliche Entscheidungen, deren Aufhebung und Zurückverweisung u. s. w. verzögert werden und dadurch trotz fortlaufender Verfahrensbetreibung eine nicht mehr akzeptable Dauer erreicht haben) unterschieden werden. In den Fällen relativer Verzögerung wird es unter Umständen gar nicht zu einer insgesamt unangemessenen Dauer des Verfahrens kommen. Für die - häufig aus verfahrensrechtlichen Gründen unvermeidbaren - Fälle einer absoluten Verzögerung stellt sich die Frage, welche Zeiten für die Berechnung der Entschädigung maßgeblich sein sollen. Dies sollte klarer geregelt werden.

2. Vor diesem Hintergrund ist auch die Veröffentlichung bestimmter Gerichte oder gar Spruchkörper im Bundesanzeiger weder zielführend noch notwendig. Die Vorschrift (§ 198 Abs. 4 Satz 4 und 5 GVG-neu) sollte daher gestrichen werden. Sie steht im Widerspruch zur Intention des

Gesetzentwurfs, die Länge eines Gerichtsverfahrens unabhängig von einer Feststellung der Pflichtverletzung des zuständigen Spruchkörpers oder einem Schuldvorwurf zu bewerten. Durch die Veröffentlichung würde eine - unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Menschenrechte - höchst problematische Prangerwirkung erzielt, die den Prozessparteien keinerlei Nutzen bringen würde. Sie wäre als „Genugtuung“ für ein Menschenrechtsverletzung durch ein überlanges Verfahren ungeeignet und würde ohnehin nur von den eigentlichen Ursachen für überlange Verfahrensdauern ablenken.

3. Die jetzige Konzeption der Verzögerungsrüge ist problematisch und sollte - der Intention des Gesetzentwurfs entsprechend - verfeinert werden. Bereits die Bezeichnung als "Verzögerungsrüge" (oder gar als „Warnschuss“, so die Begründung) impliziert bereits vom Wortsinn her, dass der Adressat wegen eines tatsächlichen oder vermeintlichen Fehlverhaltens gerügt wird. Nach der Begründung (zu § 198 Abs. 1 GVG-neu) soll es aber gerade nicht darauf ankommen, ob sich der zuständige Spruchkörper pflichtwidrig verhalten hat. Insbesondere in Fällen absoluter Verzögerung (z. B. durch umfangreiche Sachverhaltsaufklärungen, Rückverweisungen durch die Revisionsinstanz aber auch etwa durch das Verhalten einer Prozesspartei) ist für eine „Rüge“ kein Raum. Auch in Fällen, in denen die verzögerte Verfahrensbearbeitung durch eine unzureichende Personalausstattung des Gerichts begründet ist, ist eine „Rüge“ (zumindest des Spruchkörpers) nicht sinnvoll. Besser wäre es daher, von „Verzögerungsmitteilung“ zu sprechen.
4. Die Begründung betont zu einseitig die Verfahrensdauer und stellt andere Grundsätze und Rechte der Beteiligten (wie z. B. den Grundsatz des rechtlichen Gehörs, eine umfassende Sachverhaltsaufklärung und eine gewissenhafte Prüfung und Entscheidung des Falls) hintenan oder erwähnt sie gar nicht. Die beschleunigte Bearbeitung eines Gerichtsverfahrens ist aber kein absoluter Wert an sich, sondern kann ihre Wirkung erst im Zusammenklang mit anderen Verfahrensgrundsätzen entfalten. Die Parteien werden im Zweifel den gewissenhaften und gründlichen Richter einem nur auf Geschwindigkeit bedachten vorziehen. Zeitliche Spielräume können sich durchaus auch zu Gunsten der Beteiligten auswirken, gerade in Fällen, in denen die Prozessordnungen auf die Herstellung von „Waffengleichheit“ der

Parteien ausgerichtet sind. Es sollte daher klargestellt werden, dass Beschleunigung um jeden Preis weder im Interesse der Prozessparteien ist, noch den Anforderungen der EMRK gerecht wird.

5. Der Entwurf birgt nicht unerhebliche Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit. Durch einen unseriösen (weil z. B. auf unsachgemäße Bevorzugung gegenüber anderen anhängigen Verfahren gerichteter) „Warnschuss“, verbunden mit der Ankündigung, den Dienstherrn auf Entschädigung in Anspruch zu nehmen, kann ein unzulässiger Druck aufgebaut werden, der die richterliche Unabhängigkeit berührt. Der Kernbereich der richterlichen Unabhängigkeit ist indes verletzt, wenn im Rahmen des Entschädigungsverfahrens (eventuell auch bereits durch die Verwaltung vor Erhebung einer Klage zum OLG, was laut Begründung möglich sein soll) etwa festgestellt wird, „inwieweit das Gericht auf eine zügige Gutachterstattung hingewirkt hat und welche Handlungsalternativen insbesondere hinsichtlich Gutachterausswahl und -wechsel im konkreten Fall bestanden“ haben (so die Begründung zu § 198 Abs. 1 GVG-neu). Solche Feststellungen greifen unmittelbar in die spruchrichterliche Tätigkeit ein und sind daher unzulässig. Sie stehen auch im Gegensatz zu der (in der Begründung dann folgenden) Aussage, dass es nicht darauf ankommen soll, ob sich der zuständige Spruchkörper pflichtwidrig verhalten hat.
6. Es sollte weiter eine Regelung aufgenommen werden, die klarstellt, dass Zeiten, in denen das Gerichtsverfahren kraft Gesetzes unterbrochen war (vgl. §§ 239 ff. ZPO) oder auf Antrag der Parteien geruht hat (§ 251 ZPO), bei der Bestimmung der angemessenen Verfahrensdauer nicht zu berücksichtigen sind. Insbesondere wenn beide Parteien das Ruhen des Verfahrens beantragt haben, dürfte in dem tatsächlichen Ruhen des Verfahrens kein Verstoß gegen Menschenrechte liegen.
7. Die Konstruktion der Verzögerungsrüge (bzw., wie oben vorgeschlagen, der „Verzögerungsmitteilung“) als Obliegenheit des späteren Klägers im Entschädigungsverfahren und nicht als Rechtsbehelf im laufenden Gerichtsverfahren ist grundsätzlich sachgerecht, da so weiteren Verzögerungen gerichtlicher Verfahren entgegengewirkt wird. Die Regelung

sollte aber dahingehend erweitert werden, dass mit der Rüge (bzw. Mitteilung) klar formuliert werden muss, worin die Verzögerung gesehen wird, worin eine Gefahr für einen Abschluss des Verfahrens in angemessener Zeit gesehen wird und welche Maßnahmen vom Gericht konkret erwartet werden („qualifizierte Verzögerungsmitteilung“). Insbesondere in Fällen absoluter Verzögerung, in denen die Kompliziertheit des Streitgegenstands oder die Notwendigkeit umfangreicher Beweiserhebungen einen schnellen Abschluss des Verfahrens behindern, besteht häufig ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch auf Rechtsschutz in angemessener Zeit und dem Anspruch auf rechtliches Gehör. Man wird in solchen Fällen von der Partei erwarten müssen, dass sie ihren diesbezüglichen Standpunkt konkret darlegt.

8. Es sollte klargestellt werden, dass die Entschädigung erst für Zeiträume nach Erhebung der Verzögerungsrüge (bzw. -mitteilung) gewährt wird. Andernfalls hätte sie keine nennenswerte Wirkung und könnte gänzlich gestrichen werden. Wenn etwa erst kurz vor Abschluss des Verfahrens auf die Verfahrenslänge hingewiesen wird, ist es mit dem Sinn der Rüge (bzw. Mitteilung) nicht vereinbar, eine Entschädigung auch für davor liegende Zeiträume zu gewähren. Außerdem würde hierdurch ein Einfallstor für Missbrauch eröffnet.
9. Die Erhebung der Entschädigungsklage während des noch laufenden Gerichtsverfahrens (§ 198 Abs. 5 GVG-neu) sollte beschränkt werden, um weitere Verzögerungen zu vermeiden. Insbesondere für die Geltendmachung von Entschädigungen wegen immaterieller Nachteile dürfte die Erhebung einer Klage auf Entschädigung noch während des laufenden Gerichtsverfahrens weder sachgerecht noch notwendig sein. Irreparable Schäden dürften hier (anders als etwa bei Schadensersatzansprüchen wegen drohender Zwangsversteigerung, Wohnungsverlust oder Insolvenz) durch ein Abwarten des Verfahrensabschlusses nicht entstehen. Vielmehr würde das Gerichtsverfahren infolge der dann notwendigen Übersendung der Akten an das Oberlandesgericht weiter verzögert werden.
10. Die Zuständigkeit des Oberlandesgerichts folgt der grundsätzlichen Konzeption des Art. 34 GG. Da es sich bei den Entschädigungsverfahren

nach dem vorliegenden RefE aber nicht um Verfahren betreffend die Verantwortlichkeit für die Verletzung von Amtspflichten handelt, ist diese Zuständigkeitsverteilung hier nicht zwingend. Insbesondere bei Verfahren aus Rechtsgebieten, mit denen der erkennende Senat nicht selbst befasst ist oder Verfahren aus Fachgerichtsbarkeiten dürfte die Einschätzung, welche Dauer im konkreten Verfahren (insbesondere in Ansehung der üblichen Verfahrensdauer entsprechender Verfahren) angemessen ist, Probleme aufwerfen. Wir bitten daher um Überprüfung, ob zur Steigerung der Effektivität - zumindest wenn Verfahren aus einer Fachgerichtsbarkeit betroffen sind - die Zuständigkeit der jeweiligen Fachgerichtsbarkeit auch für das Entschädigungsverfahren vorgesehen werden kann.

11. Steuerstreitigkeiten sind nach der Rechtsprechung des EGMR keine Streitigkeiten über „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ im Sinne des Art. 6 Abs. 1 EMRK (EGMR, Urteil vom 28.06.1978 - C (78) 31 -, NJW 1979, 477; Urteil vom 12.07.2001 - 44759/98 -, NJW 2002, 3453). Aus der Rechtsprechung des EGMR ergibt sich daher nicht die Notwendigkeit der Einbeziehung von Verfahren vor den Finanzgerichten .
12. Die Einbeziehung verwaltungsrechtlicher Vorverfahren (§ 198 Abs. 6 Nr. 1 GVG-neu) folgt zwar der Rechtsprechung des EGMR, ist aber für die vorliegende nationale Regelung - entgegen der Begründung zu § 198 Abs. 6 Nr. 1 GVG-neu - weder notwendig noch sachgerecht: Das Gericht hat auf die Führung eines solchen Vorverfahrens keinen Einfluss; es erscheint daher nicht sachgerecht, dem Rechtsträger des Gerichts die Entschädigungskosten für in diesen Verfahren aufgetretene Verzögerungen aufzuerlegen, wie dies der vorliegende RefE aber vorsieht. Die Einbeziehung in die vorliegende Entschädigungsregelung ist auch nicht notwendig, da in Form der Untätigkeitsklage (§ 88 SGG, § 46 FGO, § 75 VwGO) ein wirksamer Rechtsbehelf gegen eine überlange Dauer des verwaltungsrechtlichen Vorverfahrens bereits besteht. Eine Entschädigungspflicht kommt allenfalls für diejenigen Fälle in Betracht, in denen der Betroffene Untätigkeitsklage erhoben hat und es um die Angemessenheit der Dauer dieses Gerichtsverfahrens geht; hierzu ist aber die Einbeziehung der Dauer des verwaltungsrechtlichen Vorverfahrens nicht notwendig.

13. § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG-neu sollte umformuliert werden: Nach der jetzigen Entwurfsfassung sind entschädigungsberechtigte Verfahrensbeteiligte auch Träger öffentlicher Verwaltung, soweit sie in Wahrnehmung eines Selbstverwaltungsrechts am Verfahren beteiligt sind. Eine Beschränkung auf Klagen von Selbstverwaltungskörperschaften gegen den Staat, in denen subjektive Rechte geltend gemacht werden, wie dies in der Begründung ausgeführt ist, enthält die Regelung nicht. Selbstverwaltungsrechte könnte aber auch in anderen Gerichtsverfahren wahrgenommen werden, insbesondere bei Klagen gegen Sozialversicherungsträger von diesen.

14. Die Prognose, dass die zusätzlich anfallenden Verfahren bei den Oberlandesgerichten und beim Bundesgerichtshof mit den vorhandenen Personalkapazitäten bewältigt werden können (so die Begründung unter A. III. 1.) ist zu optimistisch. Unklar ist insbesondere, inwieweit durch die Einführung einer Entschädigungsregelung für sich genommen die Kosten-Nutzen-Relation der Justiz insgesamt erhöht werden soll. Diesen Effekt hätte wohl erst eine Verbesserung der Sach- und Personalausstattung der Justiz. Die vorhandenen Personalkapazitäten genügen daher nicht. Auch die Erwartung, dass es nach Einführung der Entschädigungsregelung weniger überlange Verfahren geben werde als bisher, kann so nicht geteilt werden. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die betroffenen Richter und Staatsanwälte das jeweilige Verfahren nach Eingang einer Verzögerungsrüge (bzw. -mitteilung) auf Kosten anderer - ggf. dringlicherer Verfahren - vorziehen; die Leidtragenden wären diejenigen Parteien, die akzeptieren, dass eine sorgfältige und gewissenhafte Verfahrensführung ihre Zeit benötigt. Zu einer Verringerung überlanger Verfahren insgesamt führt daher allein die Einführung einer Entschädigungsregelung noch nicht. Auch hier würde erst eine Verbesserung der Sach- und Personalausstattung der Gerichte zu Buche schlagen.

gez. RiSG Dr. Bernhard Joachim Scholz, Mitglied des DRB-Präsidiums