

Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vom 18.08.2010 (BR-Drs. 540/10)

Nr. 34/10

September 2010

1. Für eine gesetzliche Regelung in Bezug auf überlange Gerichts- und Ermittlungsverfahren besteht akuter Handlungsbedarf: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte - EGMR - vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass das deutsche Recht keinen wirksamen Rechtsbehelf gegen überlange Verfahren vorsieht (z. B. Urteil vom 08.06.2006 - 75529/01 - (Sürmeli). Zuletzt hat der EGMR mit Urteil vom 02.09.2010 - 46344/06 - Rumpf) einen Entschädigungsanspruch in Höhe von 10.000 Euro ausgeurteilt und Deutschland darüber hinaus eine Frist von einem Jahr zur Einführung eines wirksamen Rechtsbehelfs gesetzt. Anders als in zahlreichen Presseveröffentlichungen berichtet, kritisiert der EGMR allerdings nicht, dass Gerichts- und Ermittlungsverfahren in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern generell zu lange dauern würden; Anliegen des EGMR ist es vielmehr, dass in Deutschland ein wirksamer Rechtsbehelf für diejenigen (Einzel-) Fälle geschaffen wird, in denen ein Verfahren unangemessen lange dauert. 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. So hängt die Verfahrensdauer häufig damit zusammen, dass ein komplexer Sachverhalt durch umfangreiche Beweiserhebungen aufzuklären ist, schwierige Rechtsfragen zu beurteilen sind oder etwa wiederholte Zurückverweisungen an eine Tatsacheninstanz erfolgen. Nicht zuletzt spielt hier auch das Verhalten der Verfahrensbeteiligten selbst eine Rolle. Wesentlichen Einfluss auf die Verfahrensdauer haben vor allem die Sach- und Personalausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

2. Der Regierungsentwurf wählt vor diesem Hintergrund zu Recht den Weg einer Entschädigungslösung, die dort ansetzt, wo die Verantwortlichkeit für überlange Verfahren in Deutschland primär liegt: Ganz überwiegend nicht bei den seit vielen Jahren die Überlast der Verfahren tragenden Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, sondern bei den für die Sach- und Personalausstattung zuständigen Rechtsträgern (überwiegend den Ländern). Kontraproduktiv wäre es demgegenüber, laufende gerichtliche Verfahren durch Einführung von zusätzlichen Rechtsbehelfen (wie z. B. einer Untätigkeitsbeschwerde) weiter zu belasten und zu verzögern.

Der Deutsche Richterbund (DRB) begleitet das Gesetzgebungsverfahren von Beginn an konstruktiv. Im Vergleich zum Referentenentwurf vom 15.03.2010 greift der Entwurf bereits

mehrere Forderungen des DRB auf ([Stellungnahme des DRB 23/10 vom Mai 2010](#)). Die Begründung stellt zu Recht klar, dass es sich bei unangemessen langen Verfahren um Einzelfälle handelt, die keine Rückschlüsse auf einen grundsätzlich unzureichenden Rechtsschutz in Deutschland zulassen. Der DRB hatte bereits in seiner Stellungnahme 23/10 betont, dass die Zügigkeit von Verfahren kein absoluter Wert an sich ist, sondern stets im Zusammenhang mit anderen Verfahrensgrundsätzen und dem Interesse an einer gründlichen Bearbeitung durch das Gericht oder die Staatsanwaltschaft zu sehen ist. Auch dies wird in der Begründung des Regierungsentwurfs aufgenommen.

3. Der Entwurf geht aber immer noch von der unzutreffenden Annahme aus, dass die Dauer von Gerichtsverfahren überwiegend vom Verhalten des Gerichts bzw. des jeweiligen Spruchkörpers abhängt und von diesem (allein) maßgeblich beeinflusst werden kann. Dies ist aber in aller Regel nicht der Fall. Die zügige Bearbeitung eines Gerichtsverfahrens oder staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens kann nur gelingen, wenn auch die übrigen Verfahrensbeteiligten alles in ihren Kräften stehende unternehmen, um das Verfahren zu fördern und auf einen zügigen Abschluss hinzuwirken. Der Regierungsentwurf umreißt dies - zu Recht - als Obliegenheit des späteren Entschädigungsklägers. Die derzeitige Konzeption dieser Obliegenheit als "Verzögerungsrüge" ist allerdings verfehlt, in sich widersprüchlich und sollte geändert werden; sie ist weder sachgerecht, noch wird sie dem Beschleunigungsgebot gerecht:

a) Schon vom Wortsinn her impliziert der Begriff "Verzögerungsrüge" ein tatsächliches oder vermeintliches Fehlverhalten des Gerichts oder Spruchkörpers und betont damit einseitig eine Frontstellung zwischen der rügenden Partei und dem Gericht bzw. den übrigen Prozessbeteiligten, die Obliegenheiten grundsätzlich fern liegt und eher an Rechtsbehelfe erinnert. Obliegenheiten sind üblicherweise auf ein Zusammenwirken der Beteiligten ausgerichtet, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Demgegenüber impliziert das Erfordernis einer "Verzögerungsrüge", dass es allein vom Verhalten des Gerichts abhinge, in welchem zeitlichen Rahmen das Verfahren abgeschlossen werden kann. Dieser Ausgangspunkt ist unzutreffend und wird weder der mit dem Gesetzentwurf verfolgten Beschleunigungsmaxime, noch dem Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch auf rechtliches Gehör und dem Anspruch auf Rechtsschutz in angemessener Zeit gerecht.

Die Dauer von Gerichtsverfahren hängt in aller Regel nicht mit einem willkürlichen Verhalten des gerichtlichen Spruchkörpers zusammen, sondern mit vielfältigen Ursachen, denen die Prozessbeteiligten und das Gericht nur im gemeinsamen Zusammenwirken begegnen können. Für eine "Verzögerungsrüge", die eine Warnfunktion (so die Begründung) haben soll, wäre nur Raum, wenn nur das Gericht die für die Dauer des Verfahrens maßgeblichen Umstände beeinflussen könnte; hängt die Verfahrensdauer aber - wie in aller Regel - wesentlich damit zusammen, dass ein komplexer Sachverhalt durch umfangreiche Beweiserhebungen aufzuklären ist, schwierige Rechtsfragen zu beurteilen sind oder etwa wiederholte Zurückverweisungen an eine Tatsacheninstanz erfolgen, scheidet eine "Verzögerungsrüge" nach der Konzeption des Gesetzentwurfs aus. Gleiches gilt, wenn die Dauer des Verfahrens wesentlich mit der Sach- und Personalausstattung des Gerichts zusammenhängt. In diesen Fällen kann eine "Verzögerungsrüge" nur darauf gerichtet sein, das eigene Verfahren ohne sachlichen Grund anderen Verfahren (die eventuell noch dringlicher sind) vorzuziehen; das Nachsehen hätten Verfahrensbeteiligte, die akzeptieren, dass eine gründliche und gewissenhafte Bearbeitung des Verfahrens ihre Zeit braucht. Ein solches Verhalten kann aber nicht der Intention des Gesetzes entsprechen.

b) Maßgeblich für den Anspruch auf Entschädigung ist wesentlich, ob die betroffene Prozesspartei die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, auf einen zügigen Verfahrensabschluss hinzuwirken, genutzt hat. Eine "Rüge", die - so die Begründung - eine

Warnfunktion haben soll, aber nicht begründet werden muss, wird dem nicht gerecht. Eine "Rüge" kann nach ihrer Konzeption lediglich bei einem tatsächlichen oder vermeintlichen Fehlverhalten des Gerichts oder Spruchkörpers ansetzen; dieses soll - so die Begründung des Gesetzentwurfs - bei der Beurteilung der Angemessenheit der Verfahrensdauer aber gar nicht maßgeblich sein.

c) Unklar ist in diesem Zusammenhang weiter die Differenzierung zwischen "unangemessener Dauer" und "Verzögerung" eines Gerichtsverfahrens: Während § 198 Abs. 1 Satz 1 GVG-E als Tatbestandsvoraussetzung für den Entschädigungsanspruch einen Nachteil infolge unangemessener Dauer eines Gerichtsverfahrens nennt, bestimmt § 198 Abs. 2 Satz 3 GVG-E als Rechtsfolge einen Anspruch auf Entschädigung für jedes Jahr der "Verzögerung". Der Begriff der "Verzögerung" wird hier erstmals eingeführt, aber nicht definiert. Es ist widersprüchlich, wenn die "Verzögerungsrüge" einerseits durch die mit ihr verbundene Abhilfemöglichkeit eine Beschleunigungswirkung haben soll, Bezugspunkt der Beurteilung der Angemessenheit der Verfahrensdauer (und der Entschädigung) andererseits die gesamte Verfahrensdauer sein soll (unabhängig von einer Pflichtverletzung des Gerichts und auch den Zeitraum vor der "Verzögerungsrüge" betreffend). Unklar ist in diesem Zusammenhang auch, wann eine "Verzögerungsrüge" verspätet ist (vgl. Seite 31 der Begründung). Der Gesetzestext regelt jedenfalls in § 198 Abs. 3 Satz 2 GVG-E lediglich, wann die "Verzögerungsrüge" frühestens erhoben werden kann. Der Ausschluss eines "Dulde und liquidiere", wie ihn die Begründung auf Seite 31 annimmt, ergibt sich jedenfalls aus dem Gesetzestext bislang nicht. Die ihr zugeschriebene "Warnfunktion" kann die "Verzögerungsrüge" aber nicht haben, wenn sie nicht rechtzeitig erhoben wird. Es sollte daher zumindest das Wort "rechtzeitig" in § 198 Abs. 3 Satz 1 GVG-E ergänzt werden.

d) Nach wie vor birgt die jetzige Konzeption der "Verzögerungsrüge" nicht unerhebliche Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit, ohne die eine funktionsfähige Justiz als Dritte Staatsgewalt und eine nur an Gesetz und Recht orientierte Rechtsprechung nicht denkbar sind: Durch eine unseriöse (weil z. B. auf unsachgemäße Bevorzugung gegenüber anderen anhängigen Verfahren gerichtete) "Warnung", 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 verletzt, wenn im Rahmen des Entschädigungsverfahrens (eventuell bereits durch die Verwaltung vor Erhebung einer Entschädigungsklage, was laut Begründung möglich sein soll) etwa festgestellt wird, "inwieweit das Gericht Möglichkeiten, auf eine zügige Gutachtenerstattung hinzuwirken, ungenutzt hat" oder, "ob es im konkreten Fall Handlungsalternativen insbesondere hinsichtlich Gutachterausswahl und -wechsel gegeben hat" (so die Begründung zu § 198 Abs. 1 GVG-neu). Solche Feststellungen greifen unmittelbar in die spruchrichterliche Tätigkeit ein und sind daher unzulässig.

e) Vorzugswürdig ist daher in aller Regel, wenn alle Beteiligten gemeinsam an Lösungen arbeiten, wie das Verfahren sowohl in angemessener Zeit beendet, als auch den anderen Verfahrensgrundsätzen (wie z. B. dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs) und dem Interesse an einer gründlichen Bearbeitung durch das Gericht gerecht werden kann. Zielführend wäre hier ein Hinweis des jeweiligen Prozessbeteiligten auf die von ihm wahrgenommene Besorgnis, dass das Verfahren nicht in angemessener Zeit abgeschlossen wird. Das Gericht könnte dann etwa darauf reagieren, in dem es einen Erörterungstermin oder sogar ein (gerichtsinternes) Mediationsverfahren ansetzt um Lösungsoptionen mit den Beteiligten auszuloten und zu erörtern. Dies würde der Beschleunigungsmaxime wesentlich eher gerecht, als eine "Rüge", die nicht begründet werden muss, und in aller Regel Sachverhalte betrifft, die vom Gericht allein nicht beeinflusst werden können. Die oben dargestellten Probleme könnte so vermieden werden und der Gesetzentwurf käme seinem Ziel, den zügigen Abschluss von Gerichts- und Ermittlungsverfahren zu fördern, erheblich näher.

Der Deutsche Richterbund (DRB) schlägt daher für § 198 Abs. 3 Satz 1 GVG-E folgende

Formulierung vor:

"Entschädigung erhält ein Verfahrensbeteiligter nur, wenn er das mit der Sache befasste Gericht rechtzeitig auf seine Besorgnis hingewiesen hat, dass das Verfahren nicht in angemessener Zeit abgeschlossen wird, und alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten genutzt hat, das Verfahren zu beschleunigen."

4. Weiter sollte in den Gesetzentwurf 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 dann angeordneten tatsächlichen Ruhen des Verfahrens kein Verstoß gegen Menschenrechte liegen. Im Gegenteil kann es sogar im Interesse der Parteien liegen, ein Gerichtsverfahren zunächst nicht zu beenden, sondern zunächst ruhend zu stellen, um nicht durch Verfristung oder Verjährung einen Rechtsverlust zu erleiden. In diesen Fällen wäre ein zeitnaher Abschluss des Verfahrens gerade nicht im Interesse der Parteien.

5. 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.

6. Die Prognose, dass die zusätzlich anfallenden Verfahren auf Entschädigung mit den vorhandenen Personalkapazitäten bewältigt werden können (so die Begründung unter A. III. 1.), ist zu optimistisch. Unklar ist insbesondere, wie durch die Einführung einer Entschädigungsregelung für sich genommen die "Kosten-Nutzen-Relation der Justiz insgesamt" erhöht werden soll. Diesen Effekt, den die Begründung des Gesetzentwurfs ohne nähere Erläuterung der Einführung einer Entschädigungsregelung zuschreibt, hätte wohl erst die Verbesserung der Sach- und Personalausstattung der Justiz. Auch die Erwartung, dass es nach Einführung der Entschädigungsregelung weniger überlange Verfahren geben werde als bisher, kann angesichts der derzeitigen Personalausstattung der Justiz nicht geteilt werden. Im Gegenteil besteht eher die Gefahr, dass bestimmte Verfahren auf unbilligen Druck durch Verfahrensbeteiligte auf Kosten anderer (ggf. dringlicherer) Verfahren vorgezogen werden. Einer solchen Verhaltensweise sollte durch den Gesetzgeber entgegengetreten werden; sie sollte nicht durch Einführung einer "Verzögerungsrüge" noch gefördert werden.

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