

Rechtsschutz gegen überlange Gerichtsverfahren in Deutschland

Lutz Römer

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Rechtsprechung des BVerfG
- III. Die Rechtsprechung des EGMR
- IV. Der Gesetzentwurf über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren
- V. Schlussbemerkung

I. Einleitung

Fälle unangemessener Dauer von Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, zu denen es immer wieder auch in Deutschland kommt, sind – ungeachtet ihrer Ursachen –¹ ein ernst zu nehmendes Problem, insbesondere für die Rechtsschutzsuchenden und Beschuldigten.² Obwohl das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) schon lange mit dieser Problematik befasst sind, hat eine vertiefte politische Diskussion über geeignete Maßnahmen zur Beseitigung der bestehenden Problemlage in Deutschland erst recht spät eingesetzt. Nach dem Scheitern eines im Jahre 2005 vom Bundesministerium der Justiz vorgelegten Referentenentwurfs über ein Untä-

tigkeitsbeschwerdegesetz³ hat die Bundesregierung im August 2010 einen Gesetzentwurf über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vorgelegt.⁴ Eine Kammer des EGMR hat kurze Zeit darauf Deutschland in der Rechtssache *Rumpf* am 2. September 2010 dazu aufgefordert, innerhalb eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils einen effektiven Rechtsbehelf für behauptete Verletzungen des Rechts auf eine angemessene Verfahrensdauer im nationalen Recht zu schaffen. Dies gibt Anlass dazu, die Entwicklung des Rechts auf eine angemessene Verfahrensdauer in der Rechtsprechung des BVerfG (II.) und des EGMR (III.) noch einmal nachzuzeichnen und den sich gerade im Gesetzgebungsverfahren befindenden Gesetzentwurf unter Berücksichtigung verschiedener Stellungnahmen vorzustellen (IV.). Der Beitrag endet mit einer Schlussbemerkung (V.).

II. Die Rechtsprechung des BVerfG

Noch im Jahre 1977 vertrat das BVerfG die Ansicht, dass Rechtsschutz in angemessener Zeit von Verfassungs wegen grundsätzlich nicht geboten sei.⁵ Von dieser Auffassung, die mangels ausdrücklicher Kodifikation eines Grundrechts auf angemesse-

¹ Die Ursachen, die die Verzögerung im Einzelfall bewirken, sind nicht allgemein zu bestimmen, vgl. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG-Kommentar, 56. Ergänzungslieferung, 2009, Art. 19, Nr. 262.

² Zu den Auswirkungen überlanger Gerichtsverfahren und strafrechtlicher Ermittlungsverfahren auf den rechtsschutzsuchenden Bürger und den Beschuldigten vgl. *Volker Schlette*, Der Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Zeit, 1999, S. 14f.

³ Dazu *Steffen Roller*, Der Gesetzentwurf eines Untätigkeitsbeschwerdegesetzes, in: DRiZ 2007, S. 82-87.

⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vom 12. August 2010, abrufbar unter: <http://www.bmj.bund.de>.

⁵ BVerfGE 46, 17 (28f.).

ne Verfahrensdauer im Grundgesetz (GG)⁶ gut vertretbar war,⁷ verabschiedeten sich die Karlsruher Richter jedoch alsbald.⁸ Seitdem ist ständige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, dass das GG zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes auch in zeitlicher Hinsicht verpflichtet.⁹ Dogmatischer Ausgangspunkt dieser Überlegung ist das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG.¹⁰ Während sich das Grundrecht auf eine angemessene Verfahrensdauer vor Gericht in Streitigkeiten zwischen Privatrechtssubjekten aus dem allgemeinen Justizgewährungsanspruch gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG ergibt, unterfallen Sachverhalte, in denen der Bürger Adressat einer Maßnahme der Verwaltung wird, dem Anwendungsbereich von Art. 19 Abs. 4 GG, der dann als *Lex specialis* ein subjektives Recht auf zeitnahen Rechtsschutz mit Verfassungsrang gewährt.¹¹ Der allgemeine Justizgewährleistungsanspruch und das Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG gewährleisten demnach ein Recht auf eine angemessene Verfahrensdauer in allen fünf Gerichtsbarkeiten der deutschen Rechtsordnung.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG lässt sich nicht abstrakt anhand einer bestimm-

ten Dauer sagen, ob sich ein Verfahren rechtsstaatswidrig verzögert hat. Vielmehr sind die Besonderheiten des konkreten Einzelfalls zu beachten.¹² Dies sind insbesondere die Natur des Verfahrens und die Bedeutung der Sache, die Auswirkungen der langen Verfahrensdauer für die Beteiligten, die Schwierigkeit der Sachmaterie, das den Beteiligten zuzurechnende Verhalten und die gerichtlich nicht zu beeinflussende Tätigkeit Dritter (vor allem von Sachverständigen).¹³ Allerdings kann sich der Staat nicht auf solche Umstände berufen, die in seinem Verantwortungsbereich liegen. Er muss alle notwendigen Maßnahmen treffen, damit Gerichtsverfahren zügig beendet werden können.¹⁴ In der Vergangenheit hat das BVerfG unter Zugrundelegung der genannten Kriterien im Rahmen der Prüfung von Individualverfassungsbeschwerden regelmäßig Verletzung des Grundrechts auf eine angemessene Verfahrensdauer festgestellt und die zuständigen Fachgerichte dazu aufgefordert, das jeweils betroffene Verfahren zu beschleunigen und zügig abzuschließen.¹⁵ Indes hat das BVerfG es bisher unterlassen, dem parlamentarischen Gesetzgeber konkrete gesetzgeberische Abhilfemaßnahmen aufzugeben.¹⁶

⁶ Innerhalb der deutschen Rechtsordnung gewähren lediglich die brandenburgische und die sächsische Landesverfassung ausdrücklich ein Grundrecht auf Rechtsschutz in angemessener Zeit, vgl. Art. 52 Abs. 4 S. 1 BbgVerf und Art. 78 Abs. 3 S. 1 SächsVerf. Dazu *Markus Scheffer*, Der Anspruch auf ein zügiges Verfahren. Gedanken zur Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte Brandenburg und Sachsen, in: NJ 2010, S. 265-271. Im Anwendungsbereich des Europarechts garantiert Art. 47 der Grundrechtecharta ein entsprechendes Recht.

⁷ Ausdrückliche zeitliche Vorgaben für den Zeitpunkt des Erlasses einer gerichtlichen Entscheidung macht das GG nur in Art. 104 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 2.

⁸ Vgl. BVerfGE 53, 111 (127ff.)

⁹ Vgl. BVerfGE 54, 39 (41); 60, 253 (269); 78, 88 (99); 88, 118 (124); 93, 1 (13); 96, 27 (39).

¹⁰ *Michael Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG-Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 20, Nr. 164.

¹¹ *Hans D. Jarass*, in: ders./Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 19, Nr. 34.

¹² Vgl. BVerfGE 55, 349 (369).

¹³ BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 2010, 1 BvR 772/10, Nr. 12.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2003, 1 BvR 901/03, Nr. 10.

¹⁵ Vgl. beispielhaft die Kammerbeschlüsse vom 14. Dezember 2010, 1 BvR 404/10; vom 4. November 2010, 1 BvR 3389/08; vom 5. Oktober 2010 (Fn. 13); vom 24. August 2010, 1 BvR 331/10; vom 23. Juni 2010, 1 BvR 324/10; vom 24. September 2009, 1 BvR 1304/09; vom 2. September 2009, 1 BvR 3171/08 und vom 30. Juli 2009, 1 BvR 2662/06.

¹⁶ Bei Verletzungen des grundrechtsgleichen Rechts auf rechtliches Gehör gemäß Art. 103 Abs. 1 GG hat das BVerfG im seinem Plenarbeschluss vom 30. April 2003 hingegen den Gesetzgeber dazu aufgefordert, innerhalb einer gesetzten Frist eine Lösung zu finden, die verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, vgl. BVerfGE 107, 395 (418). Dem ist der Gesetzgeber mit Schaffung des Gesetzes über die Rechtsbehelfe bei Verletzung des Anspruchs auf recht-

III. Die Rechtsprechung des EGMR

Nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 der von der Bundesrepublik Deutschland am 5. Dezember 1952 ratifizierten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre „zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.“ Art. 13 EMRK sieht zudem vor, dass jede Person, die in ihren in der EMRK anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben.

Im Jahre 1978 stellte der EGMR erstmals eine Verletzung des sich aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK ergebenden Menschenrechts auf eine angemessene Verfahrensdauer durch die Bundesrepublik Deutschland fest.¹⁷ In diesem Verfahren entschied der EGMR, dass trotz der amtlichen deutschen Übersetzung von Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK („zivilrechtliche Ansprüche“) auch bestimmte verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten in dessen Schutzbereich fallen.¹⁸ Dies begründet der EGMR damit, dass die einzig und allein verbindliche authentische englische und französische Textfassung¹⁹ von Art. 6

Abs. 1 S. 1 EMRK deutlich weiter gehen als der deutsche Wortlaut („contestations sur (des) droits et obligations de caractère civil“/„the determination of (...) civil rights and obligations“).²⁰ Nach Auffassung des EGMR kommt es deshalb allein auf den Rechtscharakter des vor den nationalen Gerichten in Streit befindlichen Anspruches an. Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung insbesondere Verfahren mit Auswirkungen auf vermögenswerte Rechte und Fälle, die die vertraglichen Rechtsbeziehungen eines Beschwerdeführers im Schutzbereich der Berufs- und Eigentumsfreiheit betreffen, als „zivilrechtliche“ Streitigkeiten klassifiziert.²¹ Verfahren, die in den Kernbereich des öffentlichen Rechts fallen, sind hingegen keine zivilrechtlichen Verfahren im Sinne von Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK. Dies hat der EGMR unter anderem für versammlungs-, finanz-, wahl-, ausländer- und asylrechtliche Streitigkeiten entschieden.²²

Ob die Dauer eines Verfahrens unangemessen ist, entscheidet der EGMR im jeweiligen Einzelfall, wobei er drei Gesichtspunkte besonders hervorhebt: die Komplexität des Rechtsstreits, das Verhalten des Beschwerdeführers und die Verfahrensführung durch die beteiligten staatlichen Instanzen. In seiner neueren Rechtsprechung berücksichtigt der EGMR zusätzlich auch die Bedeutung des Rechtsstreits für die Parteien.²³ Eine beklagte Vertragspartei kann dem Vorwurf einer Verletzung des Rechts auf angemessene Verfahrensdauer gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht entgegenhalten, dass diese auf einer dauerhaften Überlastung der staatlichen Stellen beruhe.

liches Gehör (Anhörungsrügensgesetz) vom 9. Dezember 2004, BGBl. 2004 I S. 3220 nachgekommen.

¹⁷ EGMR, *König ./ Deutschland*, Urteil vom 28. Juni 1978, 6232/73 = EuGRZ 1978, S. 406-421, Nr. 111.

¹⁸ Vgl. EGMR, *König ./ Deutschland* (Fn. 17), Nr. 86-95. Kritisch dazu *Hans-Jürgen Papier*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VIII, 3. Aufl. 2010, § 176 (Justizgewährungsanspruch), Nr. 10: „im deutschen Rechtsraum zweifelhaft Rechtsauffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“.

¹⁹ Die Schlussklausel der EMRK legt fest, dass nur die englische und französische Fassung der EMRK für Zwecke der Auslegung verbindlich sind. Dies gilt nicht nur für den völkerrechtli-

chen Bereich, sondern auch für die innerstaatliche Rechtsanwendung, vgl. *Christoph Grabenwarter*, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 4. Aufl. 2009, S. 29.

²⁰ EGMR, *König ./ Deutschland* (Fn. 17), Nr. 90.

²¹ Vgl. dazu und zu weiteren Fallgruppen ausführlich *Grabenwarter* (Fn. 19), S. 332ff.

²² Ebd., S. 335.

²³ Vgl. *Jörg Gundel*, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. VI/1, 2010, § 146 Nr. 118f.

Die Konventionsparteien sind nämlich aus Sicht der EMRK zu angemessener Organisation und Ausstattung des Justizwesens verpflichtet.²⁴

Von 1959-2009 stellte der EGMR in etwa 53% der erfolgreichen Verfahren gegen Deutschland Verletzungen des Rechts auf angemessene Verfahrensdauer fest.²⁵ Allein 13 Fälle davon wurden im Jahre 2009 entschieden.²⁶ Dies betrifft nicht nur Verfahren vor den nationalen Fachgerichten, sondern auch Verfahren vor dem BVerfG.²⁷

Im Kontext des Rechts auf eine angemessene Verfahrensdauer führte Art. 13 EMRK hingegen „lange Zeit ein Schattendasein“.²⁸ Der EGMR begnügte sich in begründeten *Length-of-proceeding-cases* damit, eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK festzustellen, ohne näher auf Art. 13 EMRK

einzugehen. Dies begründete der EGMR meistens damit, dass Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK im Falle seiner Verletzung Art. 13 EMRK als *Lex specialis* verdränge.²⁹

Diese Rechtsprechung hat der EGMR jedoch ausdrücklich im Jahre 2000 in dem Verfahren *Kudla ./. Polen* aufgegeben.³⁰

Hier hebt der EGMR den subsidiären Charakter der Individualbeschwerde nach Art. 34, 35 EMRK hervor und betont, dass in erster Linie die staatlichen Stellen für die Anwendung und Durchsetzung der EMRK-Rechte verantwortlich seien. Der subsidiäre Charakter des Beschwerdemechanismus der EMRK komme vor allem in Art. 35 Abs. 1 und in Art. 13 EMRK zum Ausdruck. Das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung nach Art. 35 Abs. 1 EMRK als Zulässigkeitsvoraussetzung einer Individualbeschwerde beruhe nämlich auf der Annahme, dass die Vertragsparteien effektive Rechtsbehelfe im Sinne von Art. 13 EMRK vorsehen.³¹ Deshalb verpflichte Art. 13 EMRK die Konventionsstaaten dazu, einen wirksamen nationalen Rechtsbehelf wegen einer behaupteten Verletzung der Verpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK zu schaffen.³² Hintergrund dieser Änderung der Rechtsprechung ist die hohe Zahl der beim EGMR anhängigen Verfahren, die das Recht auf eine angemessene Verfahrensdauer betreffen.³³

Um der Verpflichtung aus Art. 13 EMRK im Kontext des Rechts auf eine angemessene Verfahrensdauer gerecht zu werden, haben die Vertragsparteien nach der Recht-

²⁴ Gundel (Fn. 23), Nr. 120 mit weiteren Nachweisen. Vgl. zu den Kriterien, wann ein Verfahren in Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK unangemessen lange dauert, auch *Françoise Calvez*, *Length of Court Proceedings in the Member States of the Council of Europe based on the Case Law of the European Court of Human Rights*, 2007, S. 24ff.

²⁵ Vgl. die Statistik des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* (Hrsg.), *Violation by Article and by Country 1959-2009*, wonach 54 der insgesamt gegenüber Deutschland bis zum 31. Dezember 2009 ergangenen 99 Urteile, in denen mindestens eine Konventionsverletzung festgestellt wurde, Fälle unangemessener Verfahrensdauer betreffen. Abrufbar unter: http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN.

²⁶ Vgl. *Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), *Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2009*, abrufbar unter: <http://www.bmj.bund.de>.

²⁷ Zum Beispiel EGMR, *Kirsten ./. Deutschland*, Urteil vom 15. Februar 2007, 19124/02, Nr. 46, 49. Vgl. zu mit der Verfahrensdauer von Verfahren vor dem BVerfG in Hinblick auf die EMRK verbundenen Fragen *Angela Brett*, *Verfahrensdauer bei Verfassungsbeschwerdeverfahren im Horizont der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* zu Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK, 2009.

²⁸ *Grabenwarter*, *Das Recht auf effektive Beschwerde gegen überlange Verfahrensdauer*, in: Daniel Ennöckl/et al. (Hrsg.), *Festgabe für Bernhard Paschauer*, 2008, S. 19-29 (S. 20).

²⁹ Vgl. EGMR, *Silver et al. ./. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 25. März 1983, 5947/72, Ser. A Nr. 61, Nr. 110, EGMR, *Håkansson und Sturesson ./. Schweden*, Urteil vom 21. Februar 1990, 11855/85, Ser. A Nr. 171-A, Nr. 69.

³⁰ Vgl. EGMR, *Kudla ./. Polen*, Urteil der Großen Kammer vom 26. Oktober 2000, 30210/96, NJW 2001, S. 2694-2701, Nr. 146-160.

³¹ EGMR, *Kudla ./. Polen* (Fn. 30), Nr. 152.

³² Ebd., Nr. 156.

³³ *Gundel*, *Anforderungen des EGMR an die Ausgestaltung des nationalen Rechtsschutzsystems*, in: DVBl. 2004, S. 17-27 (S. 20) mit weiteren Nachweisen.

sprechung des EGMR ein Wahlrecht: Sie können entweder einen Primärrechtsbehelf in Form einer Untätigkeitsbeschwerde schaffen oder auf Sekundärrechtsebene einen Staatshaftungsanspruch vorsehen.³⁴

Im Jahr 2006 hatte die Große Kammer des EGMR in der Rechtssache *Sürmeli ./. Deutschland* schließlich darüber zu urteilen, ob die deutsche Rechtsordnung einen effektiven Rechtsbehelf bei behaupteten Verstößen gegen das Recht auf Entscheidung in angemessener Zeit vorsieht.³⁵ Die im deutschen Recht in Betracht kommenden Rechtsbehelfe, namentlich die Verfassungsbeschwerde, die Dienstaufsichtsbeschwerde nach § 26 Abs. 2 DRiG, die (hauptsächlich von den Zivilgerichten) richterrechtlich anerkannte Untätigkeitsbeschwerde und der Staatshaftungsanspruch gemäß § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG genügen nach den Ausführungen der Großen Kammer den Anforderungen von Art. 13 EMRK nicht.³⁶ Der EGMR nahm in der Entscheidung jedoch Bezug auf den eingangs bereits erwähnten Entwurf über ein Untätigkeitsbeschwerdegesetz aus dem Jahr 2005 und begrüßte ausdrücklich das Vorhaben, einen Beschleunigungsrechtsbehelf schaffen zu wollen.³⁷

Am 2. September 2010 machte eine Kammer des EGMR – weil der Gesetzentwurf über eine Untätigkeitsbeschwerde nicht weiter verfolgt worden war³⁸ und wegen anhaltender Untätigkeit des deutschen Gesetzgebers – in der Rechtssache *Rumpf gegen Deutschland*³⁹ von der wenige Jahre

zuvor entwickelten Piloturteilstechnik Gebrauch.⁴⁰ Er forderte Deutschland, dessen Rechtsordnung in Hinblick auf den Rechtsschutz gegen überlange Verfahrensdauer seiner Ansicht nach ein strukturelles Defizit aufweist,⁴¹ dazu auf, spätestens innerhalb eines Jahres nach Eintritt der Rechtskraft der Entscheidung einen effektiven Rechtsbehelf im Sinne von Art. 13 EMRK im nationalen Recht zu schaffen.⁴² Weil

³⁴ Vgl. EGMR, *Mifsud ./. Frankreich*, Entscheidung der Großen Kammer vom 11. September 2002, 57220/00, Slg. 2002-VIII, Nr. 17.

³⁵ EGMR, *Sürmeli ./. Deutschland*, Urteil der Großen Kammer vom 8. Juni 2006, 75529/01, NJW 2006, 2389-2394, Nr. 102-114.

³⁶ EGMR, *Sürmeli ./. Deutschland* (Fn. 35), Nr. 115.

³⁷ Ebd., Nr. 138f.

³⁸ Vgl. Steffen Roller, Möglichkeiten des Gesetzgebers zu einer Beschleunigung gerichtlicher Verfahren, in: ZRP 2008, S. 122-123 (S. 122).

³⁹ EGMR, *Rumpf ./. Deutschland*, Urteil vom 2. September 2010, NJW 2010, 46344/06, S. 3355-3359.

⁴⁰ Piloturteile zielen darauf ab, die Ursachen eines konventionswidrigen Zustands in einer Vertragspartei durch die Vorgabe von konkret zu ergreifenden Maßnahmen zu beseitigen. Diese Technik wendete der EGMR erstmals in dem Verfahren *Broniowski ./. Polen*, Urteil der Großen Kammer vom 22. Juni 2004, 31443/96, EuGRZ 2004, S. 472-484 an. Dazu Marten Breuer, Urteilsfolgen bei strukturellen Problemen - Das erste "Piloturteil" des EGMR, in: EuGRZ 2004, S. 445-451. Zu vorangegangenen und weiteren Entwicklungen Stefanie Schmahl, Piloturteile des EGMR als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, in: EuGRZ 2008, S. 369-380. Siehe auch Philip Leach/Helen Hardman/Svetlana Stephenson/Brad K. Blitz, Responding to Systemic Human Rights Violations. An Analysis of 'Pilot Judgments' of the European Court of Human Rights and their Impact on National Level, 2010.

⁴¹ EGMR, *Rumpf ./. Deutschland* (Fn. 39), Nr. 64-70.

⁴² Ebd., Nr. 73. Problematisch ist, ob der EGMR völkerrechtlich überhaupt dazu befugt ist, das Vorliegen struktureller Defizite in einer Vertragspartei zu prüfen und dieser über den Einzelfall hinaus gehende Abhilfemaßnahmen, wie die Schaffung eines wirksamen Rechtsbehelfs, aufzugeben. Gemäß Art. 46 EMRK kann der EGMR in seinem Urteil, dem keine kassatorische Wirkung zukommt und das dem Wortlaut nach nur eine *Inter-partes*-Wirkung entfaltet, lediglich feststellen, dass eine Vertragspartei eine oder mehrere Konventionsbestimmungen in Bezug auf die konkrete Beschwerde verletzt hat. Welche Abhilfemaßnahmen daraufhin zu ergreifen sind, liegt grundsätzlich im Ermessen der betroffenen Vertragspartei. Die Anwendung des Piloturteilverfahrens ist jedoch dann zulässig, wenn – wie vorliegend – gegenüber ein und derselben Vertragspartei in einer Vielzahl sachlich parallel liegender Fälle Verletzungen eines EMRK-Rechts festgestellt worden sind, die Kumulation einzelner Rechtsverletzungen letztlich also einen konventionswidrigen Dauerzustand konstituiert. Der EGMR rechtfertigt die Anwendung des Piloturteilverfahrens im Fall *Rumpf* dogmatisch mit einem Rückgriff auf Art. 46 in Verbindung mit Art. 1 EMRK, vgl. EGMR, *Rumpf ./. Deutschland* (Fn. 39), Nr. 59. Eingehend zu den Schwierigkeiten der dogma-

Deutschland keine Verweisung an die Große Kammer beantrag hat, ist das Urteil der Kleinen Kammer am 2. Dezember 2010 gemäß Art. 44 Abs. 2 lit. b EMRK rechtskräftig geworden.

Zwar stellt der EGMR in dem Urteil „mit Genugtuung“ fest, dass Deutschland mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren von August 2010 (erneut) Maßnahmen zur Lösung des Problems in Angriff genommen hat.⁴³ Er behält es sich jedoch ausdrücklich vor, bis zur Befolgung des Urteils weitere anhängige *Length-of-proceeding-cases* zu prüfen, um Deutschland „regelmäßig an seine Verpflichtungen nach der Konvention (...) zu erinnern“.⁴⁴

Der EGMR hat seiner Ankündigung entsprochen und seit der Entscheidung *Rumpf* in weiteren aus Deutschland stammenden Fällen Verletzungen von Art. 6 Abs. 1 S. 1 und Art. 13 EMRK festgestellt sowie den Beschwerdeführern Entschädigung nach Art. 41 EMRK zugesprochen.⁴⁵

IV. Der Gesetzentwurf über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

Im Folgenden werden die Kernbestimmungen des Referentenentwurfs und verschiedene zu ihm ergangene Stellungnahmen vorgestellt.

1. Kernbestimmungen des Entwurfs

Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf⁴⁶ sieht die Schaffung eines Staatshaftungsanspruchs *sui generis* vor.⁴⁷ Nach dem Scheitern des Versuchs, eine präventiv wirkende Untätigkeitsbeschwerde als förmlichen Rechtsbehelf im nationalen Prozessrecht zu verankern, soll dem Problem unangemessener Verfahrensdauer jetzt hauptsächlich auf sekundärrechtlicher Ebene begegnet werden. Sämtliche nationale Prozessordnungen sollen geändert werden.⁴⁸

Zentrale Anspruchsvoraussetzung des Staatshaftungsanspruchs ist gemäß § 198 Abs. 1 S. 1 GVG-Entwurf, dass jemand „infolge unangemessener Dauer eines Gerichtsverfahrens als Verfahrensbeteiligter einen Nachteil erleidet.“ Nach § 198 Abs. 1 S. 2 GVG-Entwurf richtet sich die Angemessenheit der Verfahrensdauer „nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach der Schwierigkeit und Bedeutung des Verfahrens und nach dem Verhalten der Verfahrensbeteiligten und Dritter.“ Der Gesetzentwurf enthält jedoch auch insofern

tischen Absicherung der Piloturteilstechnik *Schmahl* (Fn. 40), S. 377f. Aus verfassungsrechtlicher Sicht besteht hingegen bezüglich Urteilen des EGMR lediglich eine Berücksichtigungspflicht, vgl. dazu nur BVerfGE 111, 307ff.

⁴³ Ebd., Nr. 72.

⁴⁴ EGMR, *Rumpf* ./ *Deutschland* (Fn. 39), Nr. 75. Dass sich der EGMR die Prüfung weiterer Fälle vorbehält, unterscheidet den Fall *Rumpf* von anderen Piloturteilen, in denen er die Prüfung weiterer anhängiger Beschwerdeverfahren aussetzte.

⁴⁵ EGMR, *Träxler* ./ *Deutschland*, Urteil vom 21. Oktober 2010, 32936/09, Nr. 26ff. und *Kuppinger* ./ *Deutschland*, Urteil vom 21. April 2011, 41599/09, Nr. 42ff.

⁴⁶ Vgl. dazu und zu einzelnen Diskussionspunkten eingehend *Christine Steinbeiß-Winkelmann*, Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren. Zum neuen Gesetzentwurf der Bundesregierung, in: ZRP 2010, S. 205-209.

⁴⁷ Vgl. GVG-Entwurf (Fn. 4), S. 28. Der Wortlaut des als § 198 im siebzehnten Teil der GVG neu zu schaffenden Staatshaftungsanspruchs ist abgedruckt in: GVG-Entwurf (Fn. 4), S. 5f.

⁴⁸ Nach dem Gesetzentwurf verweisen die fachgerichtlichen Prozessordnungen auf die Vorschriften über den Staatshaftungsanspruch gemäß §§ 198ff. GVG-Entwurf. Für Verfahren vor dem BVerfG soll das BVerfGG entsprechend geändert werden, vgl. GVG-Entwurf (Fn. 4), S. 7ff.

ein präventives Element als er die Erhebung einer sogenannten Verzögerungsrüge beim *Iudex a quo* obligatorisch voraussetzt, vgl. § 198 Abs. 3 GVG-Entwurf. Die Verzögerungsrüge soll gemäß § 198 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GVG-Entwurf erst dann erhoben werden können, „wenn Anlass für die Besorgnis besteht, dass das Verfahren nicht in angemessener Zeit abgeschlossen werden kann“. Eine erneute Rüge ist zudem grundsätzlich erst sechs Monate nach der ersten Rüge zulässig, vgl. § 198 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GVG-Entwurf.

Ersatzfähig sollen nach dem Gesetzentwurf sowohl materielle (insbesondere die durch Verzögerung entstandenen Anwaltskosten) als auch immaterielle Schäden (wie zum Beispiel die erlittene seelische Unbill, körperliche Beeinträchtigungen und Rufschädigungen) sein,⁴⁹ letztere jedoch gemäß § 198 Abs. 2 S. 2 GVG-Entwurf nur unter der Einschränkung, dass Wiedergutmachung nicht auf andere Weise möglich ist. Nach § 198 Abs. 4 S. 1 GVG-Entwurf ist Wiedergutmachung auf andere Weise insbesondere durch die Feststellung der Unangemessenheit der Verfahrensdauer möglich. Ist Wiedergutmachung auf andere Weise im konkreten Fall nicht ausreichend, so beträgt der Ersatz für immaterielle Schäden gemäß § 198 Abs. 2 S. 3 GVG-Entwurf grundsätzlich 1.200 Euro für jedes Jahr der Verzögerung. Das für die Entscheidung über den Anspruch zuständige Gericht⁵⁰ kann jedoch nach § 198 Abs. 3 S. 4 GVG-Entwurf bei Unbilligkeit im Einzelfall einen höheren oder niedrigeren Betrag festsetzen.

§ 198 Abs. 5 GVG-Entwurf sieht schließlich vor, dass die Staatshaftungsklage frühestens sechs Monate nach Erhebung der Verzögerungsrüge erhoben werden kann.

§ 199 Abs. 1 GVG-Entwurf erklärt den Staatshaftungsanspruch auch auf straf-

rechtliche Ermittlungsverfahren und das gerichtliche Strafverfahren anwendbar.

§ 199 Abs. 3 S. 1 GVG-Entwurf bestimmt jedoch, dass die Berücksichtigung der unangemessenen Dauer des Verfahrens durch ein Strafgericht oder die Staatsanwaltschaft eine ausreichende Wiedergutmachung auf andere Weise gem. § 198 Abs. 2 S. 2 GVG-Entwurf ist.⁵¹ In diesen Fällen soll eine Entschädigung für immaterielle Nachteile ausgeschlossen werden.

2. Stellungnahmen zu dem Gesetzentwurf

Von Seiten der Anwaltschaft ist die Schaffung eines Staatshaftungsanspruches ohne gleichzeitige Kreation einer formellen Untätigkeitsbeschwerde als Mittel zur Lösung des Problems unangemessen lang dauernder Gerichtsverfahren als unzureichend kritisiert worden.⁵² Der Umstand, dass das im konkreten Fall dem Vorwurf der Verzögerung ausgesetzte Gericht nicht zu einer förmlichen Bescheidung verpflichtet werden kann, laufe im Ergebnis auf ein unbefriedigendes „Dulde und Liquidiere“ für den betroffenen Bürger hinaus.⁵³ Von primärem Interesse der Parteien eines Rechtsstreits seien jedoch Förderung und Beschleunigung des Verfahrens.⁵⁴ Deshalb wird die Schaffung eines echten formellen

⁴⁹ Vgl. GVG-Entwurf (Fn. 4), S. 28f.

⁵⁰ Das sind nach dem Gesetzentwurf bei Klagen gegen ein Land die Oberlandesgerichte und bei Klagen gegen den Bund der BGH. Beim BVerfG soll eine Kammer mit einer Spezialzuständigkeit geschaffen werden, vgl. GVG-Entwurf (Fn. 4), Art. 1, § 201 Abs. 1 und Art. 2, § 97c Abs. 1.

⁵¹ Nach der Begründung des Gesetzentwurfs stellen die in der Strafrechtspraxis entwickelten Möglichkeiten, wie rechtsstaats- und menschenwidrig verzögerte Strafverfahren ausreichend Rechnung getragen werden kann (Anwendung von §§ 59, 60 StGB [Verwarnung unter Strafvorbehalt/Absehen von Strafe], §§ 153, 153a, 154, 154a StPO [Einstellung des Verfahrens] oder Vollstreckungsabschlag bei der Strafvollstreckung; siehe dazu nur BGHSt 52, 124), eine „Berücksichtigung“ im Sinne von § 199 Abs. 2 S. 2 dar, vgl. GVG-Entwurf (Fn. 4), S. 37.

⁵² Vgl. Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer (BRÄK) zum Referentenentwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren von Juni 2010, aus dem der Regierungsentwurf entwickelt wurde, abrufbar unter: <http://www.brak.de/seiten/11.php>.

⁵³ Ebd., S. 4.

⁵⁴ Ebd., S. 9.

Rechtbehelfs in Kombination mit einem Entschädigungsanspruch gefordert, der sich an dem Entwurf über ein Untätigkeitsbeschwerdegesetz von 2005 orientiert.⁵⁵

Der Deutsche Richterbund (DRB) hingegen lehnt in seiner Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf ausdrücklich eine Lösung auf Primärrechtsebene ab und begrüßt den eingeschlagenen Weg.⁵⁶ Dennoch nimmt der DRB Anstoß an einigen Einzelregelungen.⁵⁷

Der Bundesrat hat den Gesetzentwurf im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zwar begrüßt.⁵⁸ In ihrer Stellungnahme fordert die Länderkammer jedoch, dass der Entwurf in Hinblick auf die Rechtsprechung von BVerfG und EGMR auf das „zwingend Erforderliche begrenzt werden sollte“.⁵⁹ Hintergrund dieser Forderung ist die Verhinderung einer unnötigen finanziellen Mehrbelastung der Länderhaushalte.⁶⁰ Insbesondere regt der Bundesrat an, die geplante Einbeziehung von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren in den Anwendungsbereich des neu zu schaffenden § 198

GVG kritisch zu überprüfen.⁶¹ Zudem fordert er, dass eine Klage zur Durchsetzung des Entschädigungsanspruchs – abweichend von § 198 Abs. 5 GVG-Entwurf – erst nach rechtskräftigem Abschluss des Ausgangsverfahrens geltend gemacht werden kann.⁶²

Ob der Bundestag, in dessen Zuständigkeit das Gesetzesvorhaben gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 25 GG fällt, diese und weitere im Gesetzgebungsverfahren thematisierte Gesichtspunkte berücksichtigt, bleibt abzuwarten. Nach Durchführung der ersten Lesung im Bundestag (Januar 2011) und einer öffentlichen Sachverständigenanhörung (März 2011) wird der Gesetzentwurf zurzeit im Rechtsausschuss des Bundestages beraten.⁶³

V. Schlussbemerkung

Obwohl die deutsche Justiz im Allgemeinen hocheffizient arbeitet,⁶⁴ muss eine

⁵⁵ Ebd., S. 6f. Im Grundsatz für die Schaffung einer Untätigkeitsbeschwerde plädieren auch *Annette Brockmöller/Alexander Weichbrodt*, Rechtsschutz bei überlanger Dauer gerichtlicher Verfahren – Besteht gesetzlicher Handlungsbedarf?, in: Nds.VBl. 2010, S. 225-231 (S. 231).

⁵⁶ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vom 18. August 2010, abrufbar unter: <http://www.drb.de/cms/index.php?id=663>, Nr. 2.

⁵⁷ Vgl. Stellungnahme DRB (Fn. 56), Nr. 3-5. Dabei geht es unter anderem um Kritik an dem Ausdruck Verzögerungsrüge in § 198 Abs. 3 GVG-Entwurf. Diese Formulierung impliziert begrifflich ein tatsächliches oder vermeintliches Fehlverhalten des Gerichts.

⁵⁸ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vom 15. Oktober 2010, BR-Drs. 540/10, S. 1.

⁵⁹ Ebd., S. 16.

⁶⁰ Ebd., S. 16.

⁶¹ Ebd., S. 1f.

⁶² Ebd., S. 6f.

⁶³ Die Stellungnahmen der Sachverständigen sind online abrufbar unter: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoeungen/archiv/07_ueberlange_Gerichtsverfahren/04_Stellungnahmen/index.html.

⁶⁴ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer der im Jahre 2009 von den deutschen Amtsgerichten erledigten zivilrechtlichen Streitigkeiten 4,6 Monate (vgl. Statistisches Bundesamt, Justizstatistik der Zivilgerichte – Fachserie 10 Reihe 2.1 – 2009, 2010, S. 26). Die durchschnittliche Dauer familienrechtlicher Streitigkeiten in erster Instanz betrug 7,9 Monate (vgl. Statistisches Bundesamt, Justizstatistik der Familiengerichte – Fachserie 10 Reihe 2.2 – 2009, 2010, S. 34). Die Durchschnittsdauer der im selben Jahr insgesamt erledigten erstinstanzlichen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten betrug 11,3 Monate (vgl. Statistisches Bundesamt, Justizstatistik der Verwaltungsgerichte – Fachserie 10 Reihe 2.4 – 2009, 2010, S. 24), die Durchschnittsdauer von Klageverfahren in der Sozialgerichtsbarkeit 14 Monate (vgl. Statistisches Bundesamt, Justizstatistik der Sozialgerichte – Fachserie 10 Reihe 2.7 – 2009, 2010, S. 24) und von Klageverfahren in der Finanzgerichtsbarkeit 18,1 Monate (vgl. Statistisches Bundesamt, Justizstatistik der Finanzgerichte – Fachserie 10 Reihe 2.5 – 2009, 2010, S.

sachgerechte Lösung für Einzelfälle, in denen sich Gerichtsverfahren verzögern, gefunden werden. *Justice delayed is justice denied* - dies scheint jetzt auch dem deutschen Gesetzgeber klar zu sein.

Zwar hat der EGMR in seiner Rechtsprechung betont, dass die beste Lösung die Vorbeugung (in Kombination mit einem Staatshaftungsanspruch) sei.⁶⁵ Jedoch genügt eine Vertragspartei den Anforderungen der EMRK in rechtlicher Hinsicht auch dann, wenn sie lediglich einen Entschädigungsanspruch im nationalen Recht vorsieht.⁶⁶

Positiv hervorzuheben ist, dass der hier behandelte Gesetzentwurf im Rahmen des haftungsbegründenden Tatbestandes die einschlägige Rechtsprechung von BVerfG und EGMR zu der Frage, wann ein Verfahren unangemessen lange dauert, umsetzt. Zudem erfasst der Gesetzentwurf – wie es das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes gebietet – alle Zweige der deutschen Gerichtsbarkeit, mithin auch die Fälle, die (wie finanzgerichtliche Streitigkeiten) vom Schutzbereich des Art. 6 Abs. 1. S. 1 EMRK ausgenommen sind. Überdies ist zu begrüßen, dass der in § 198 GVG-Entwurf vorgesehene Entschädigungsanspruch auf das Erfordernis eines Verschuldens verzichtet und somit klarstellt, dass die Verfahrensverzögerungen in aller Regel nicht auf einem Fehlverhalten der zur Entscheidung berufenen Spruchkörper beruhen, sondern andere Ursachen haben. Mit der Festlegung einer Entschädigung für einen Monat der Verzögerung auf 100 Euro liegt der Entwurf auch auf der Rechtsprechungslinie des EGMR. Mit der EMRK nicht vereinbar hingegen ist der Vorschlag des Bundesra-

tes, der Staatshaftungsanspruch soll erst nach rechtskräftigem Abschluss des Ausgangsverfahrens geltend gemacht werden können.⁶⁷

Für weitere, sich noch in der Diskussion befindende Fragestellungen bezüglich der konkreten Ausgestaltung des Entschädigungsanspruches hat der deutsche Gesetzgeber aus Sicht der EMRK einen weiten Spielraum. Dies betrifft unter anderem die strittige Frage der Gerichtszuständigkeit für die Entscheidung über den Entschädigungsanspruch.

Seit dem mittlerweile in Rechtskraft erwachsenen Urteil in der Sache *Rumpf* steht jedenfalls fest, dass der deutsche Gesetzgeber völkerrechtlich verpflichtet ist, bis zum 2. Dezember 2011 einen effektiven Rechtsbehelf schaffen. Aufgabe der dann zuständigen Fachgerichte wird es sein, diesem Rechtsbehelf zu praktischer Wirksamkeit zu verhelfen – nur dann ist aus Straßburg nichts mehr zu erwarten.⁶⁸

16). Die deutschen Arbeitsgerichte erledigten die bei ihnen erstinstanzlich anhängigen Verfahren im Durchschnitt am schnellsten (3 Monate in Urteilsverfahren/3,4 Monate in Beschlussverfahren, vgl. Statistisches Bundesamt, Justizstatistik der Arbeitsgerichte – Fachserie 10 Reihe 2.8 – 2009, 2010, S. 44 und 52).

⁶⁵ EGMR, *Scordino ./. Italien*, Urteil der Großen Kammer vom 29. März 2006, 36813/97, Slg. 2006 Nr. 183, 186.

⁶⁶ Vgl. EGMR, *Mifsud ./. Frankreich* (Fn. 34), Nr. 17.

⁶⁷ Vgl. *Gundel* (Fn. 23), Nr. 126.

⁶⁸ Der EGMR verlangt in ständiger Rechtsprechung, dass die Wirksamkeit eines Rechtsbehelfs im Sinne von Art. 13 EMRK "in law and in practice" (Hervorhebung des Autors) gegeben sein muss, vgl. z.B. *Kudla ./. Polen* (Fn. 30), Nr. 159.