



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

## **Stellungnahme**

der Bundesrechtsanwaltskammer

**zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren – BT-Drucks. 17/3802 v. 17.11.2010**

erarbeitet durch den

**Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Verfahrensdauer und**

**Vorsitzender des Ausschusses Verfassungsrecht**

**der Bundesrechtsanwaltskammer**

**RA Prof. Dr. Christian Kirchberg**

---

**März 2011**

**BRAK-Stellungnahme-Nr. 18/2011**

**Verteiler:**

Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages  
Bundesministerium der Justiz  
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder  
Präsidentin des Bundesarbeitsgerichts  
Präsident des Bundesgerichtshofs  
Präsident des Bundesfinanzhofs  
Präsident des Bundessozialgerichts  
Präsident des Bundesverfassungsgerichts  
Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts  
Bundesnotarkammer  
Bundessteuerberaterkammer  
Wirtschaftsprüferkammer  
Bundesverband der Freien Berufe  
Deutscher Anwaltverein  
Steuerberaterverband  
Deutscher Richterbund  
Bund Deutscher Finanzrichterinnen und Finanzrichter  
Deutscher Industrie- und Handelskammertag  
Redaktion Anwaltsblatt/AnwBl  
Redaktion Juristenzeitung/JZ  
Redaktion Monatszeitschrift für Deutsches Recht/MDR  
Redaktion Neue Juristische Wochenzeitschrift/NJW  
Verlag C. H. Beck  
Rechtsanwaltskammern

## I. Die Rechtsprechung des EGMR

- 1 Durch „Piloturteil“ vom 02.09.2010 (EuGRZ 2010, 700) hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Verfahren *Rüdiger Rumpf / Deutschland* festgestellt, dass die überlange Verfahrensdauer in Deutschland ein strukturelles Problem darstelle, zu dessen Lösung noch keine wirksamen gesetzlichen Maßnahmen ergriffen worden seien. Da vorerst ungewiss sei, ob der am 15.03.2010 von der Regierung vorgestellte Entwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren je in Kraft treten werde oder ob der Entwurf am Ende, wie im Falle des 2005 eingebrachten Entwurf eines Untätigkeitsbeschwerdengesetzes, ohne Angabe von Gründen wieder zurückgezogen werde, hat der Gerichtshof der Regierung unter Berufung auf Art. 46 EMRK eine Frist von 1 Jahr für eine effektive Abhilfe gesetzt. Gleichzeitig hat der Gerichtshof angekündigt, er werde die bei ihm anhängigen 55 Verfahren gegen Deutschland wegen überlanger Verfahrensdauer fortlaufend weiter bearbeiten und nicht etwa deren Prüfung bis zur Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen durch die Regierung vertagen.
  
- 2 Dieses Prozedere stellt erklärtermaßen eine Reaktion des Gerichtshofs darauf dar, dass er bereits in der „*Sürmeli*“-Entscheidung vom 08.06.2006 (EuGRZ 2007, 255) auf die Möglichkeit eines Piloturteilsverfahrens hingewiesen und seinerzeit (nur) deshalb davon abgesehen hatte, weil die Regierung mit dem von ihr dort vorgestellten „Untätigkeitsbeschwerdengesetz“ argumentiert hatte, der Gerichtshof jetzt aber feststellen musste, dass in Deutschland hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen die überlange Dauer von Gerichtsverfahren nach wie vor eine mit der Konvention unvereinbare Praxis herrschte, zumal die Regierung „...so gut wie keine Bereitschaft gezeigt [habe], die in Rede stehenden Probleme zügig zu lösen“ (Rdnr. 72).

Vor diesem Hintergrund begrüßt es die Bundesrechtsanwaltskammer - wie bereits in ihrer Stellungnahme vom 02.06.2010 zum Referentenentwurf des vorliegenden Gesetzes (BRAK-Stellungnahme-Nr. 11/2010) - einmal mehr, dass die gesetzgeberischen Bemühungen um die gesetzliche Regelung eines effektiven Rechtsschutzes gegen die überlange Dauer von Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren nun tatsächlich mit der gebotenen Nachhaltig-

keit betrieben werden, um die dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat der Europäischen Menschenrechtskonvention abträgliche Rechtsschutzlücke endlich zu schließen.

## II. Alternativen zur Entschädigungslösung

- 3 Die Bundesregierung sieht zu dem von ihr vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren erklärtermaßen „*keine Alternativen*“ (Entwurf, S. 2). Das trifft so nicht zu. Denn die Alternative zu der im Entwurf vorgesehenen Entschädigungs- bzw. Kompensationslösung und zugleich „*absolut betrachtet die beste Lösung*“ wäre ein vorbeugender Rechtsbehelf, weil er Verletzungen des Rechts auf angemessene Verfahrensdauer verhindert, statt Verstöße nur nachträglich zu kompensieren. Dies wird - unter ausdrücklicher Bezugnahme auf entsprechende Formulierungen im „*Sürmeli*“-Urteil des EGMR vom 08.06.2006 (a.a.O., Rdnr. 100) - in der Begründung des Regierungsentwurfs auch eingeräumt (s. dort S. 16 unter Ziff. 4). Dem Gedanken der Prävention soll danach durch die im Entwurf als Voraussetzung für den Entschädigungsanspruch vorgesehene Verzögerungsrüge Rechnung getragen werden. Eine Beschwerdemöglichkeit für den Fall, dass der Verzögerungsrüge nicht abgeholfen werde, ist demgegenüber nicht vorgesehen, „... *um die Belastungen für die Praxis begrenzt zu halten*“.
- 4 Die Bundesrechtsanwaltskammer vertritt demgegenüber weiterhin den Standpunkt, dass es den auf Art. 6 Abs. 1 u. Art. 13 EMRK gestützten Vorgaben des EGMR und im Übrigen dem grundrechtlichen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG („Justizgewährungsanspruch“) am ehesten entspricht, die im Regierungsentwurf jetzt vorgesehene Verzögerungsrüge - unter gleichzeitiger Beibehaltung des (ergänzenden) Anspruchs auf Entschädigung - durch eine Untätigkeitsbeschwerde zu ersetzen. Diese Option orientiert sich an dem Referentenentwurf des BMJ über Rechtsbehelfe bei Verletzung des Rechts auf ein zügiges gerichtliches Verfahren (Untätigkeitsbeschwerdengesetz) vom 22.08.2005, der von der Bundesregierung, obwohl sie in jenem Verfahren noch damit argumentiert hatte und damit auch gehört worden war, nach Ergehen der „*Sürmeli*“-Entscheidung des EGMR vom 08.06.2006 (a.a.O.) ohne Angabe von Gründen nicht weiter verfolgt worden ist. Mit einem

solchen „Kombinationsmodell“ (ein Rechtsbehelf, der auf die Beschleunigung des Verfahrens, und ein zweiter, der auf Wiedergutmachung gerichtet ist) stünde in Deutschland im Kreise der Konventionsstaaten auch nicht etwa alleine da; Staaten, die sich für das Kombinationsmodell entschieden haben, haben vielmehr, so wörtlich der EGMR im „*Sürmeli*“-Urteil (a.a.O.), „...*die Situation vollständig richtig erfasst.*“

- 5 Angesichts dessen muss es die Bundesrechtsanwaltskammer auf jeden Fall als ausgesprochenes Defizit bewerten, dass der Regierungsentwurf - mit Ausnahme eines ergebnisorientierten Hinweises auf die „*etwa in Polen*“ mit einer Entschädigungslösung gemachten Erfahrungen (S. 16 Ziff. 5) - in keiner Weise erkennen lässt, dass im Rahmen der Konventionsstaaten rechtsvergleichende Untersuchungen durchgeführt worden sind, um, wenn möglich, zu einem einheitlichen, konventionsgemäßen Rechtsschutzstandard zu gelangen.
- 6 Der von der Bundesregierung statt eines Kombinationsmodells nunmehr allein verfolgte Weg einer Entschädigungslösung bzw. eines (erstmal) auf die Ermächtigungsnorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG gestützten „*staatshaftungsrechtlichen Anspruchs sui generis*“ (Entwurf S. 19) ist danach offensichtlich nur die zweitbeste Lösung. Allenfalls erprobungswürdig erscheint diese Lösung der Bundesrechtsanwaltskammer und das auch nur dann, wenn sie von einer Evaluierung im Blick auf die Effektivität des Rechtsschutzes gegen überlange Verfahrensdauer begleitet wird und dabei auch die praktischen Auswirkungen auf den Gerichtsbetrieb und auf die Gerichtsorganisation berücksichtigt und bewertet werden. Dies sollte nach Vorstellung der Bundesrechtsanwaltskammer mit einem ausdrücklichen Vorbehalt zu Gunsten der Ersetzung der Verzögerungsrüge durch eine Untätigkeitsbeschwerde verbunden werden, wenn sich erweisen sollte, dass die „*konkret-präventive Beschleunigungswirkung*“ (Entwurf S. 16, Ziff. 4.) der zur Voraussetzung des Entschädigungsanspruchs gemachten Verzögerungsrüge nicht greift.
- 7 Im Übrigen macht die Bundesrechtsanwaltskammer darauf aufmerksam, dass die im Regierungsentwurf vorgesehene Entschädigungslösung auch deshalb nicht konsequent durchgehalten wird, weil die Beteiligten danach gem. § 198 Abs. 5 S. 1 GVG-E (weiterhin) die Möglichkeit haben sollen, eine Entschädigungsklage bereits bei laufendem Verfahren zu erheben. Dies ist von der Bun-

desregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats mit dem Argument verteidigt worden, wäre die Entschädigungsklage erst nach Abschluss des Ausgangsverfahrens möglich, so könnte sie in Bezug auf den konkreten Fall keine präventive Wirkung entfalten und wäre daher nicht effektiv im Sinne des Art. 13 EMRK und der Rechtsprechung des EGMR. Hierzu wird ausdrücklich auf die Rechtssache *Scordino / Italien* (Urt. v. 29.03.2006, NJW 2007, 1259 Nr. 185) verwiesen und gleichzeitig geltend gemacht, „*namentlich in Extremfällen von jahrzehntelangen Verfahren wäre es unzumutbar, den Betroffenen auf den - irgendwann - erfolgenden Abschluss des Ausgangsverfahrens und eine erst anschließende Entschädigungsklage zu verweisen.*“ (Entwurf S. 41, Nummer 6). Die vorgezogene Entschädigungsklage dürfte jedoch nach Einschätzung der Bundesrechtsanwaltskammer im Ergebnis keinen geringeren, sondern eher noch einen größeren Aufwand als die im Regierungsentwurf (Entwurf S. 16, Ziff. 4) mit dem Argument einer möglichst geringen Belastung der Praxis abgelehnte Untätigkeitsbeschwerde bedeuten, ohne die gleiche Effektivität wie dieses präventive Rechtsmittel aufzuweisen.

- 8 In diesem Zusammenhang wäre noch Folgendes zu berücksichtigen: Angesichts der Schwierigkeiten, die „Angemessenheit der Verfahrensdauer“ im Sinne des § 198 Abs. 1 Satz 2 GVG-E unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls zu bestimmen, wird die unangemessene oder überlange Dauer eines Gerichtsverfahrens (oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens) in aller Regel nur in eindeutigen Fällen positiv festgestellt werden können, wie ja auch die Verfahrensdauern der vom EGMR im „*Rumpf*“-Piloturteil vom 2.9.2010 (EuGRZ 2010, 700 nrn. 65 f.) akribisch aufgelisteten Fälle von Verurteilungen der Bundesrepublik Deutschland wegen überlanger Verfahrensdauer (allein) seit Erlass des „*Sürmeli*“-Urteils vom 08.06.2006 (a.a.O.) belegen. Ist aber eindeutig von einer unangemessenen Verfahrensdauer auszugehen, wird zur Aktivierung ihrer „Präventionswirkung“ die Erhebung der Entschädigungsklage vor Abschluss des Ausgangsverfahrens regelmäßig angezeigt sein und einen parallelen Aufwand zum Ausgangsverfahren verursachen, der, wie gesagt, nicht geringer, sondern eher umfänglicher zu veranschlagen sein dürfte als der Aufwand, der mit einer unmittelbar und primär auf die Beseitigung des Übelstandes, nämlich der unangemessenen Verfahrensdauer, gerichteten Untätigkeitsbeschwerde verbunden wäre.

### III. Verfassungsrechtliche Vorgaben

- 9 Die Bedenken der Bundesrechtsanwaltskammer gegen eine Entschädigungslösung beim Rechtsschutz gegen überlange Gerichts- und strafrechtliche Ermittlungsverfahren, wie sie dem Regierungsentwurf zugrunde liegt, gründen nicht nur auf den Vorgaben und Hinweisen der aktuellen Rechtsprechung des EGMR zur überlangen Verfahrensdauer in Deutschland, namentlich im „*Sürmeli*“-Urteil vom 08.06.2006 (EuGRZ 2007, 255) und im „*Rumpf*“-Piloturteil vom 02.09.2010 (EuGRZ 2010, 700).

Vielmehr lässt sich insbesondere auch der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine deutliche Präferenz für den primären bzw. unmittelbaren Rechtsschutz gegen die überlange Verfahrensdauer entnehmen. Beispielhaft insoweit etwa die abschließende Formulierung in dem Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 02.09.2009 (EuGRZ 2009, 695, 699) verwiesen, in dem es um ein nach über 14 Jahren noch nicht abgeschlossenes erstinstanzliches Zivilverfahren ging: *„Deshalb ist die Verletzung der Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG festzustellen. Das Landgericht ist nunmehr gehalten, unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die zu einem möglichst raschen Abschluss des Verfahrens führen.“* (ebenso etwa BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, Beschl. v. 24.09.2009, EuGRZ 2009, 699, 702; 3. Kammer des Ersten Senats, Beschl. v. 23.06.2010 - 1 BvR 324/10 -, juris Rdnr. 12, 2. Kammer des 1. Senats, Beschl. v. 05.10.2010 - 1 BvR 772/10 -, juris Rdnr. 18).

- 10 Es gibt nach Meinung der Bundesrechtsanwaltskammer eigentlich keinen nachvollziehbaren Grund dafür, warum die Fachgerichte, wenn sie, wie jetzt vorgesehen, im Rahmen eines ausdrücklichen Rechtsmittels mit dem Rechtsschutz gegen überlange Verfahrensdauer befasst werden, hinter dem Standard zurückbleiben sollen, der vom Bundesverfassungsgericht im Sinne einer primären Intervention zur Sicherung des effektiven Rechtsschutzes (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 4 bzw. Art. 20 Abs. 3 GG) entwickelt worden ist und seit Jahr und Tag praktiziert wird.

Die demgegenüber dem Regierungsentwurf zugrunde liegende Konzeption einer Entschädigungslösung ist nicht nur sekundär und zweitrangig. Ihr liegt, so lässt

sich vermuten, wohl unausgesprochen die Erwartung oder Annahme zugrunde, die von einer überlangen Verfahrensdauer Betroffenen würden - erstens - den Lauf des Ausgangsverfahrens nicht auch noch durch die parallele Erhebung einer Entschädigungsklage verzögern wollen, die insbesondere auch keinen unmittelbaren Beschleunigungseffekt zur Folge hätte, und hätten - zweitens - nach Abschluss des überlangen Ausgangsverfahrens keine Lust, keine Kraft und möglicherweise auch keine finanziellen Mittel mehr, um jetzt auch noch eine Entschädigungsklage wegen unangemessener Verfahrensdauer anhängig zu machen. So wird man dem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nicht gerecht!

#### **IV. Zu einzelnen Bestimmungen des Regierungsentwurfs**

- 11 Unabhängig von diesen grundsätzlichen Bedenken gegen die dem Regierungsentwurf zugrunde liegende Entschädigungslösung bei überlanger Verfahrensdauer äußert sich die Bundesrechtsanwaltskammer zu ausgesuchten Einzelfragen der geplanten gesetzlichen Regelung nachstehend wie folgt:
  
- 12 (1) Der Regierungsentwurf verkennt nicht, dass die Länge gerichtlicher Verfahren *„auch strukturelle Ursachen haben kann.“* Die Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen könne jedoch *„...als Indikator für Problemlagen wirken und die Behebung struktureller Mängel durch die dafür Verantwortlichen voranbringen.“* (Entwurf S. 16, Ziff. 5.). Es erscheint der Bundesrechtsanwaltskammer unbefriedigend, dass auch bei Vorliegen struktureller Mängel, insbesondere im Sinne einer unzureichenden Personalausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften, im Rahmen der vorgesehenen Entschädigungsklagen gleichwohl nur das jeweilige Gericht und die verantwortlichen Richter im Fokus stehen. Werden im Rahmen von Entschädigungsklagen (auch) strukturelle Mängel festgestellt (z.B. wegen der aktuellen, allgemein bekannten Überlastung der Sozialgerichte, vgl. dazu BVerfG, 3. Kammer des Ersten Senats, Beschl. v. 24.08.2010, EuGRZ 2010, 678, 679, sowie Beschl. v. 10.12.2010 - 1 BvR 404/10 -, juris Rdnr. 18), müsste deshalb darüber hinaus an eine (turnusmäßige) Berichtspflicht gegenüber dem jeweils zuständigen Parlament gedacht werden, um das konventions- und grundgesetzgemäße Funktionieren der Justiz sicherzustellen und weiteren Einsparungsbestrebungen im Blick auf die Justiz entgegenzuwirken.

- 13 (2) Der Entwurf weist darauf hin, dass der für eine Kompensation von Nachteilen aufgrund eines überlangen Gerichts- oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens in Betracht kommende Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG wegen der Beschränkung auf schuldhaftes Verzug und wegen der Ausklammerung von Nichtvermögensschäden den Anforderungen der EMRK an einen „wirksamen“ Rechtsbehelf gegen überlange Verfahrensdauer nicht gerecht werde (Entwurf S. 15, Ziff. 2. a.E.). Wegen der zumindest teilweisen Parallelität von Amtshaftungsansprüchen einerseits und Entschädigungsansprüchen nach dem Regierungsentwurf andererseits regt die Bundesrechtsanwaltskammer an, als „Wiedergutmachung auf andere Weise“ im Sinne des § 198 Abs. 4 GVG-E ausdrücklich auch die Feststellung vorzusehen, dass die überlange Verfahrensdauer eine (schuldhaft) Amtspflichtverletzung im Sinne des § 839 Abs. 2 Satz 2 BGB („pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes“) darstellt. Dies würde, nachdem das für die Entschädigungsklage zuständige Gericht ohnehin den Gründen für die Verfahrensdauer nachzugehen und die Frage zu klären hat, ob diese unangemessen im Sinne des § 198 Abs. 1 GVG-E war, den Betroffenen die Durchsetzung der Ihrer Ersatzansprüche, parallel zur Entschädigungsklage oder anstatt dieser, erleichtern.
- 14 (3) Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt die Bedenken des Bundesrats hinsichtlich der Frage, ob aus dem Gesetz (§ 198 Abs. 3 GVG-E) mit hinreichender Deutlichkeit hervorgeht, dass es für die Entschädigungsklage bzw. für den Umfang der Entschädigung unschädlich ist, wenn die Verzögerungsrüge nicht erhoben wird, nachdem bereits Anlass zur Besorgnis bestand, dass das Verfahren nicht in einer angemessenen Zeit abgeschlossen wird (§ 198 Abs. 3 Satz 2 GVG-E). Zu Recht weist der Bundesrat in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es in der Begründung zum Referentenentwurf noch geheißen habe, dass ein Entschädigungsanspruch nur in Betracht komme, soweit die Verzögerungsrüge rechtzeitig zu dem in § 198 Abs. 3 Satz 2 GVG-E genannten Zeitpunkt erhoben worden sei, und dass die Entschädigung für den davorliegenden Zeitraum ausgeschlossen sei. Obwohl sich an dem Gesetzeswortlaut nichts (Wesentliches) geändert habe, solle nach der Begründung des nunmehr vorliegenden Entwurfs eine verspätet erhobene Rüge den Entschädigungsanspruch für die Zeit vor der Erhebung der Rüge grundsätzlich nicht mehr ausschließen (Entwurf S. 35 Nr. 5). Ange-

sichts dessen sowie zur Vermeidung eines entsprechenden Haftungsrisikos der Anwaltschaft sollte, nachdem der Gesetzestext offensichtlich beide Deutungen zulässt, eine entsprechende Klarstellung etwa wie folgt folgen: an den ersten Halbsatz von § 198 Abs. 3 Satz 2 GVG-E wird folgender (neuer) Halbsatz angefügt: „*eine Entschädigung für den vor Erhebung der Verzögerungsrüge liegenden Zeitraum ist damit grundsätzlich nicht ausgeschlossen.*“ Der bisherige 2. Halbsatz von § 198 Abs. 3 Satz 2 GVG-E wird sodann zu Satz 3 dieser Bestimmung.

- 15 (4) Die Bundesrechtsanwaltskammer macht sich ferner die Anregung des Bundesrats zu eigen, § 201 Abs. 1 GVG-E dahingehend zu ergänzen, dass die Landesregierungen in Ländern, in denen mehrere Oberlandesgerichte bestehen, durch Rechtsverordnung die Zuständigkeit weiterer Oberlandesgerichte für deren Bezirk (neben dem Oberlandesgericht am Sitz der Regierung) bestimmen können (Entwurf S. 37, Ziff. 13). Die Ablehnung dieses Vorschlags durch die Bundesregierung mit dem Argument, „...*die vom Bundesrat vorgeschlagene Dekonzentrationsermächtigung würde zu einer Zersplitterung der Zuständigkeiten führen, die für Rechtssuchende nur schwer durchschaubar wäre*“ (Entwurf S. 42, zu Nr. 13), überzeugt nach Meinung der Bundesrechtsanwaltskammer nicht. Sie zeugt von einem unzureichenden Verständnis für die in vielen Fällen seit Generationen bestehenden und den Rechtssuchenden bekannten bzw. im kollektiven Bewusstsein verankerten, konkreten Rechtszüge (Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht). Dementsprechend wäre es auch und gerade für die anwaltlichen Vertreter der Entschädigungskläger eher verwirrend oder irritierend als naheliegend, eine Entschädigungsklage wegen der unangemessenen Dauer eines Gerichtsverfahrens in „ihrem“ OLG-Bezirk nicht bei „ihrem“ Oberlandesgericht, sondern beim Oberlandesgericht eines anderen OLG-Bezirk (im gleichen Bundesland) anhängig machen zu müssen. Gegenüber diesen „eingefahrenen“ Rechtszügen mit Rechtsmittelmöglichkeiten im jeweiligen OLG-Bezirk verblasst das lediglich formale, von der Bundesregierung geltend gemachte Argument der „*Zersplitterung der Zuständigkeiten*“. Außerdem würde die vom Bundesrat vorgeschlagene Ermächtigung auch den historischen Gründen für die Einrichtung mehrerer Oberlandesgerichte in einem Bundesland Rechnung tragen, wie sie etwa in Baden-Württemberg mit den Oberlandesgerichten in Stuttgart und Karlsruhe vor dem Hintergrund der vormals bestehenden,

selbständigen Länder Baden und Württemberg ihren Ausdruck im Sinne einer der Ländereinheit zwar nicht entgegenstehenden, aber doch nachwirkenden Prägung der beiden Landesteile durch die jeweils fortbestehende Gerichtsorganisation gefunden haben (vgl. zur Berücksichtigung landsmannschaftlicher Verbundenheit sowie geschichtlicher und kultureller Zusammenhänge bei der Neugliederung des Bundesgebiets auch Maunz/Herzog, in: Maunz/Dürig u.a., GG, Komm., Rdnrn. 28 ff. zu Art. 29). Für weitere Bundesländer mit mehreren Oberlandesgerichten (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) gilt Ähnliches, insbesondere auch unter landsmannschaftlichen Gesichtspunkten. Hinzu kommt, dass die Organisation der Gerichte Aufgabe der Länder und speziell die Errichtung der Gerichte in den Ländern sowie die Veränderung ihrer Bezirke Sache des Landesgesetzgebers ist (Vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.10.1968, BVerfGE 24, 155, 167).

- 16 (5) Die aus der Legaldefinition des § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG-E folgende Konsequenz, dass dem Staat - weil nicht „Verfahrensbeteiligter“ im Sinne des Gesetzes - keine Rechtsschutzmöglichkeiten gegen überlange Verfahrensdauer zustehen, soll auf Vorschlag des Bundesrats dahingehend modifiziert werden, dass dies nicht für Träger öffentlicher Verwaltung mit Selbstverwaltungsrecht gilt (Entwurf S. 36, Ziff. 10, sowie S. 42, zu Nr. 10). Auch danach bleibt es jedoch bezüglich der übrigen öffentlichen Stellen bzw. Träger öffentlicher Verwaltung dabei, dass sie sich – anders als die übrigen Verfahrensbeteiligten - nicht mit Hilfe eines effektiven Rechtsmittels gegen Verfahrensverzögerungen zur Wehr setzen können. Das stellt nach Meinung der Bundesrechtsanwaltskammer eine Verletzung des Grundsatzes prozessualer Waffengleichheit dar. Selbst wenn nach Einschätzung die Bundesregierung nicht einmal die Einbeziehung der Selbstverwaltungsträger in den Kreis der Verfahrensbeteiligten „*menschenrechtlich [..] geboten*“ ist (vgl. erneut Entwurf S. 42, zu Nr. 10), steht doch in Ansehung der grundgesetzlichen Garantien außer Frage, dass sich auch die Träger öffentlicher Verwaltung auf die prozessualen bzw. justiziellen Grundrechte, wie etwa auf den Anspruch auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) oder auf den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG), berufen können; Art. 19 Abs. 3 GG steht dem nicht entgegen und das gilt auch für weitere, etwa aus dem Rechtsstaatsprinzip oder aus dem Verbot der Verfahrenswillkür, abzuleitende Gewährleistungen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982, BVerfGE, 61, 82, 104 -

„Whyf“). Zu diesen Gewährleistungen gehört der aus Art. 20 Abs. 3 GG hergeleitete „Justizgewährungsanspruch“ bzw. der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.01.1980, BVerfGE 55, 115, 127) ebenso wie der Grundsatz der prozessualen Waffengleichheit (BVerfG, Beschl. v. 25.07.1979, BVerfGE 52, 131, 144). Das bedeutet, so die 2. Kammer des Ersten Senats des BVerfG in ihrem Beschluss vom 27.02.2008, wohlgermerkt unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Europäische Menschenrechtskonvention (!), „...*dass die einander gegenüberstehenden Parteien verfahrensrechtlich grundsätzlich gleich gestellt werden müssen.*“ (BVerfGK 13, 348, 352). Damit ist es nach Meinung der Bundesrechtsanwaltskammer nicht zu vereinbaren, wenn die öffentliche Hand bzw. ihre Träger (mit Ausnahme der Selbstverwaltungsträger) grundsätzlich vom Rechtsschutz gegen überlange bzw. unangemessene Verfahrensdauer ausgeschlossen sein sollen.

- 17 (6) Die Bundesrechtsanwaltskammer schließt sich der Empfehlung des Bundesrats an, die Bestimmungen über die Zuständigkeit der jeweils betroffenen Gerichtsbarkeit für Entschädigungsklagen und über das jeweils anzuwendende Verfahrensrecht klarer und eindeutiger zu fassen, insbesondere auch im Blick auf das anwaltsgerichtliche Verfahren und für das Verfahren in verwaltungsrechtlichen Anwaltssachen (Entwurf S. 37 ff.). Die im Regierungsentwurf nur jeweils vorgesehene Anfügung „*Die Vorschriften des Siebzehnten Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes sind entsprechend anzuwenden*“ erfasst die unterschiedlichen Strukturen und Verfahrensarten der betroffenen Gerichtsbarkeiten nur unvollkommen bzw. wird ihnen in dieser Allgemeinheit nicht gerecht. Insbesondere weist die Bundesrechtsanwaltskammer auf einen Widerspruch zwischen der danach entsprechend anwendbaren Vorschrift des § 201 Abs. 2 GVG-E („*Die Vorschriften der Zivilprozessordnung über das Verfahren vor den Landgerichten im ersten Rechtszug sind entsprechend anzuwenden. Eine Übertragung auf den Einzelrichter ist ausgeschlossen. Gegen die Entscheidung des Oberlandesgerichts findet die Revision nach Maßgabe des § 543 der Zivilprozessordnung statt; § 544 der Zivilprozessordnung ist entsprechend anzuwenden*“ einerseits und der Begründung des Gesetzesentwurfs andererseits hin, wonach sich aus der entsprechenden Anwendbarkeit der Vorschriften des Siebzehnten Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes ergeben soll, dass die Zuständigkeit für die Ent-

scheidung über die Entschädigungsklagen bei der jeweiligen Gerichtsbarkeit liege, die in diesen Verfahren ihr jeweiliges Verfahrensrecht anzuwenden habe (Entwurf S. 16, Ziff. 8 a.E.).

- 18 (7) Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt, dass der Rechtsschutz wegen unangemessener Verfahrensdauer auch auf das Bundesverfassungsgericht (mit einer Wartefrist für die Verzögerungsrüge von 12 Monaten) erstreckt werden soll, §§ 97 a - 97 e BVerfGE-E. Die besonderen Schwierigkeiten, die sich dem Bundesverfassungsgericht bei der Bewältigung speziell der im Vordergrund seiner Arbeitsbelastung stehenden Verfassungsbeschwerden stellen, werden dabei nicht verkannt. Allerdings: wenn auch durchschnittlich zwei Drittel aller Verfassungsbeschwerdeverfahren innerhalb eines Jahres erledigt werden (Entwurf S. 27, li. Sp.), gibt es doch immer wieder Verfahren, die nach mehreren Jahren „Liegezeit“ mit einem entweder gar nicht oder nur pauschal begründetem Nichtannahmebeschluss der zuständigen Kammer enden. Das trübt das grundsätzlich positive Bild von dem Bemühen des Bundesverfassungsgerichts um die zeitnahe Erledigung von Verfassungsbeschwerdeverfahren umso mehr, wenn für entsprechende Verzögerungen keine nachvollziehbaren Gründe angegeben werden.
- 19 (8) Abschließend sei angemerkt, dass der Europäische Menschenrechtsgerichtshof den Maßstäben, die er den Konventionsstaaten in punkto Verfahrensdauer vorgibt, häufig selbst nicht gerecht wird. Daran werden auch die Reformbemühungen der letzten Zeit, insbesondere das am 01.06.2010 in Kraft getretene EMRK-Protokoll Nr. 14 (BGBl. II 2006, 138) und die gerichtlichen Maßnahmen zur Bewältigung der entsprechenden Herausforderungen (s. dazu Keller, EuGRZ 2008, 359), vermutlich auf absehbare Zeit nichts Wesentliches ändern. Der Gerichtshof ist bereits jenseits der Grenzen seiner Belastbarkeit angelangt, „Opfer“ seines eigenen Erfolges geworden, wie es die frühere deutsche Richterin am EGMR *Renate Jaeger* zutreffend formuliert hat. Eine Bereitschaft zu weitergehenden grundlegenden Reformen besteht im Europarat leider offensichtlich nicht.