



Stellungnahme
des Deutschen Richterbundes
zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundesta-
ges am 23.03.2011 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz
über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen
Ermittlungsverfahren (BT-Drs. 17/3802)

Der Deutsche Richterbund bedankt sich herzlich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am 23.03.2011 und nimmt zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren (BT-Drs. 17/3802) wie folgt Stellung:

I. Zusammenfassung:

1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass das deutsche Recht keinen wirksamen Rechtsbehelf gegen überlange Gerichtsverfahren vorsieht (z. B. Urteil vom 02.09.2010 - 46344/06 - Rumpf; Urteil vom 08.06.2006 - 75529/01 -Sürmeli). Zuletzt hat der EGMR Deutschland eine Frist zur Einführung eines wirksamen Rechtsbehelfs von einem Jahr gesetzt. Für den Gesetzgeber besteht daher akuter Handlungsbedarf.

2. Dem Deutschen Richterbund und der Richterschaft in Deutschland insgesamt ist es ein besonderes Anliegen, als Repräsentanten der Dritten Staatsgewalt den verfassungsrechtlich abgesicherten Justizgewährungsanspruch allen Rechtsuchenden gegenüber bestmöglich zu erfüllen. Hierzu gehört neben einer gewissenhaften und gründlichen Verfahrensführung und -entscheidung insbesondere auch die Rechtsschutzgewährung in angemessener Zeit. Die deutsche Justiz arbeitet zuverlässig und wird diesem Anspruch in aller Regel gerecht. Entsprechend gut ist daher auch ihr Ansehen in der Öffentlichkeit. Nur in Einzelfällen kommt es zu - unbestreitbar - überlangen Verfahrensdauern. Verantwortlich hierfür ist in aller Regel nicht ein Fehlverhalten der Richter und Staatsanwälte, sondern sind vor allem die mit der Eigenart des jeweiligen Verfahrens zusammenhängenden besonderen Umstände. So steht einem zügigen Verfahrensabschluss häufig entgegen, 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 auch das Verhalten der Verfahrensbeteiligten selbst eine Rolle. Wesentlichen Einfluss auf die Verfahrensdauer haben vor allem die Sach- und Personalausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften.
3. Ein wirksamer Rechtsbehelf muss an diesen Ursachen der Verfahrensdauer ansetzen. Wirksam im Sinne der Vorgaben des EGMR kann ein Rechtsbehelf nur sein, wenn er keine weiteren - insbesondere verfahrensrechtlichen - Hürden für eine zügige Verfahrensführung aufbaut, sondern die Ursachen der Verfahrenslänge berücksichtigt und selbst effektiv zur Verfahrensbeschleunigung beiträgt.
4. Vor diesem Hintergrund wählt die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zu Recht den Weg einer Entschädigungslösung; diese belastet die laufenden gerichtlichen Verfahren am wenigsten und baut keine zusätzlichen Hürden für einen zügigen Verfahrensabschluss auf. Die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Entschädigungslösung wird den Vorgaben des EGMR gerecht.
5. Die im Gesetzentwurf vorgesehene "Verzögerungsrüge" als Voraussetzung für den späteren Entschädigungsanspruch hat selbst aber keine verfahrensbeschleunigende Wirkung und ist daher - in ihrer jetzigen Ausgestaltung - zur Er-

reichung der Ziele des Gesetzes ungeeignet. Vorzugswürdig ist vielmehr die Umgestaltung der "Verzögerungsrüge" in eine **Hinweis- und Mitwirkungsobliegenheit**: Der Verfahrensbeteiligte hat danach das Gericht auf seine Besorgnis *hinzuweisen*, dass das Verfahren aus seiner Sicht nicht in angemessener Zeit abgeschlossen werden könnte und gleichzeitig *eigene Anstrengungen für einen zügigen Verfahrensfortgang* zu unternehmen. Durch diesen **konstruktiven Ansatz** würde der Verfahrensfortgang viel eher und effektiver gefördert, als durch eine einseitige "Rüge", die in aller Regel Sachverhalte betreffen wird, die vom Gericht allein nur sehr eingeschränkt beeinflusst werden können.

6. Nicht verfahrensfördernd und geradezu kontraproduktiv würde dagegen bspw. eine sog. "Untätigkeitsbeschwerde" wirken, die weitere verfahrensrechtliche Hürden für einen zügigen Verfahrensfortgang aufbauen und an den Ursachen für die Verfahrenslänge vorbeigehen würde. Frühere Ansätze in diese Richtung wurden daher zu Recht fallen gelassen (BT-DRs. 16/7655, S. 4).

II. Im Einzelnen

1. Der Deutsche Richterbund (DRB) begleitet das Gesetzgebungsverfahren von Beginn an konstruktiv. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hat bereits einige Forderungen des DRB aufgegriffen. So stellt etwa die Begründung zu Recht klar, dass es sich bei unangemessen langen Verfahren um Einzelfälle handelt, die keine Rückschlüsse auf einen grundsätzlich unzureichenden Rechtsschutz in Deutschland zulassen. Weiter wird klargestellt, dass die beschleunigte Bearbeitung von Gerichtsverfahren und staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren kein Selbstzweck ist und nicht zulasten einer gründlichen und gewissenhaften Arbeit gehen darf. Andernfalls könnte das Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in eine effektive und zuverlässige Justiz nachhaltig erschüttert werden. Fallen gelassen wurden zu Recht auch die Bezeichnung der Rüge als "Warnschuss" und die Veröffentlichung von Richtern oder Staatsanwälten, die vermeintlich für überlange Verfahren verantwortlich waren, im elektronischen Bundesanzeiger.

2. Überlegungen zur Umsetzung der Vorgaben des EGMR müssen bei den eigentlichen Ursachen für überlange Verfahren ansetzen. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften sind seit vielen Jahren intensiv bemüht, trotz der stetig zunehmenden Überlast der Verfahren im Rahmen des Möglichen einen sachgerechten Ausgleich zwischen ausreichend gründlicher Ermittlungs- und Verfahrensführung und notwendiger effektiver Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. Unsachgemäßer Druck auf die richterliche Arbeit schadet der Arbeitsfähigkeit der Justiz und führt nicht zuletzt zu einer Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit, ohne die die Dritte Staatsgewalt den Justizgewährungsanspruch nicht erfüllen kann. Durch eine unseriöse (weil z. B. auf unsachgemäße Bevorzugung gegenüber anderen anhängigen Verfahren gerichtete) Rüge des Gerichts bzw. einzelner Richter, Spruchkörper oder Staatsanwälte, verbunden mit der Ankündigung, den Dienstherrn auf Entschädigung in Anspruch zu nehmen, kann ein unzulässiger Druck aufgebaut werden, der die richterliche Unabhängigkeit gefährdet. Einer solchen Verhaltensweise sollte durch den Gesetzgeber entgegengetreten werden; sie sollte nicht durch Einführung einer "Verzögerungsrüge" oder gar einer "Untätigkeitsbeschwerde" noch gefördert werden.

Der Kernbereich der richterlichen Unabhängigkeit ist 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 Gutachtenerstattung 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.

3. Für die Verfahrensdauer sind in der Regel nicht in erster Linie die Gerichte und Staatsanwaltschaften bzw. die jeweils tätigen Richter und Staatsanwälte verantwortlich. Sie hängt vielmehr häufig damit zusammen, dass ein komplexer Sachverhalt durch umfangreiche Beweiserhebungen aufzuklären ist, schwierige Rechtsfragen zu beurteilen sind oder etwa wiederholte Zurückver-

weisungen 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. Zu überlangen Verfahrensdauern kann es daher trotz fortlaufender aktiver Verfahrensbetreibung durch das Gericht oder die Staatsanwaltschaft kommen.

Im Übrigen ist die beschleunigte Bearbeitung eines Gerichts- oder Ermittlungsverfahrens kein absoluter Wert an sich, sondern kann ihre Wirkung erst im Zusammenklang mit anderen Verfahrensgrundsätzen entfalten. Die Prozessparteien 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. Eine Beschleunigung um jeden Preis geht regelmäßig zulasten einer gründlichen Verfahrensführung und steht daher weder im Interesse der Prozessparteien, noch wird sie den Anforderungen der EMRK gerecht.

4. Vor diesem Hintergrund wählt die Bundesregierung zu Recht den Ansatz einer Entschädigungslösung, die die laufenden Gerichts- und Ermittlungsverfahren am wenigsten belastet und keine zusätzlichen Hürden für einen zügigen Verfahrensabschluss aufbaut.

Der Gesetzentwurf 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 und sollte, damit sie eine verfahrensbe-

schleunigende Wirkung entfalten kann, in eine **Hinweis- und Mitwirkungsobliegenheit** umgestaltet werden:

- 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 Gesetz entwurf 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 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 ge-

wissenschaftliche 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 nicht einmal 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 Gesetzesentwurfs - 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 35 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 35 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) Vorzugswürdig ist es daher, wenn alle Beteiligten gemeinsam an Lösungen arbeiten, wie das Verfahren sowohl in angemessener Zeit beendet, als auch man den anderen Verfahrensgrundsätzen (wie z. B. dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs) und dem Interesse an einer gründlichen Bearbeitung durch das Gericht gerecht werden kann. Ziel führend wäre hier ein Hinweis des jeweiligen Prozessbeteiligten auf die von ihm wahrgenommene Besorgnis, dass das Verfahren nicht in angemessener Zeit abgeschlossen werden 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."

5. Schon gar nicht würde ein sog. präventiver Rechtsbehelf, z. B. eine Untätigkeitsbeschwerde, die ein weiteres Verfahren in Gang setzen würde, zur Vermeidung überlanger Verfahren beitragen. Die oben zur Verzögerungsrüge in ihrer jetzigen Ausgestaltung angesprochenen Kritikpunkte gelten für eine Untätigkeitsbeschwerde in verstärkter Form. Eine Untätigkeitsbeschwerde würde in besonderem Maße an den - oben dargelegten - Ursachen für die Verfahrenslänge vorbeigehen und nicht nur keine verfahrensbeschleunigende Wirkung haben, sondern im Gegenteil sogar ein weiteres - zwischengeschaltetes

- Verfahren auslösen, das den ursprünglichen Rechtsstreit weiter verzögern würde. Die ohnehin bereits stark belastete Justiz würde weiter belastet, ohne dass sich an den Ursachen für überlange Verfahren etwas ändern würde. Eine auf Beschleunigung gerichtete gesetzliche Regelung, die eine Untätigkeitsbeschwerde einführen würde, würde daher ihr Ziel verfehlen. Ein unmittelbares Eingreifen des Rechtsmittelgerichts in ein laufendes anderes Gerichtsverfahren wäre im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit ohnehin nicht möglich. Auch sind Wertungskonflikte zwischen den beteiligten Gerichten unausweichlich, was sich ebenfalls nicht positiv auf die Dauer der Verfahren auswirken würde.

6. In den Gesetzentwurf sollte 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 ruhend zu stellen, um nicht durch Verfristung oder Verjährung einen Rechtsverlust zu erleiden. In diesen Fällen wäre ein zeitnahe Abschluss des Verfahrens gerade nicht im Interesse der Parteien.
7. 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.

Es sollte weiter klargestellt werden, dass die Entschädigung erst für Zeiträume nach der Verzögerungsrüge (bzw. dem Hinweis, dass die Besorgnis eines verzögerten Verfahrensabschlusses besteht) gewährt wird. Andernfalls hätte die Mitwirkungsobliegenheit 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. dem Hinweis) nicht vereinbar, eine Entschädigung auch für davor liegende Zeiträume zu gewähren. Außerdem würde hierdurch ein Einfallstor für Missbrauch eröffnet.

8. Für die Beschleunigung gerichtlicher und staatsanwaltschaftlicher Verfahren ist schließlich die Verbesserung der Sach- und Personalausstattung der Justiz von entscheidender Bedeutung.

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