

Carsten Löbbert

Vizepräsident des Amtsgerichts

Amtsgericht Lübeck
Am Burgfeld 7
23568 Lübeck

Tel.: 0451 371 1576
Fax: 0451 371 1853
Mail: carsten.loebbert@ag-luebeck.landsh.de

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Lübeck, den 16.3.2011

**Entwurf des Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren (BT-Drs 17/3802)
PA 6 – 5410-2.2**

Öffentliche Anhörung am 23. März 2011 als Sachverständiger
– schriftliche Stellungnahme -
Ihr Schreiben vom 24.2.2011

Sehr geehrte Frau Schreiber,
sehr geehrter Herr Kauder,

in Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 23. März 2011 nehme ich zu dem Gesetzentwurf zunächst schriftlich wie folgt Stellung:

Die Gesetzesinitiative ist angesichts der Rechtsprechung des EGMR sinnvoll und notwendig. Ich begrüße auch, dass der Rechtsschutz als kompensatorischer Rechtsbehelf gestaltet wird.

Die vorgeschlagene Gestaltung führt aber nicht zu einem effektiven Rechtsschutz im Sinne der Rechtsprechung des EGMR:

Die materiellen Voraussetzungen werden viel zu allgemein formuliert, der Gesetzgeber versäumt es, die ihm zustehenden Grundentscheidungen selbst zu treffen (I.). Der Anspruch wird zudem von unnötigen Verfahrenshürden abhängig gemacht, die Bürger und Justiz erheblich belasten würden (II.). Die Verfahrensregelungen sind unangebracht und verfassungsrechtlich problematisch (III.). Es ist eine klarere Regelungen denkbar (IV.).

I. Zu allgemeine Regelung in § 198 Abs. 1 Reg-E:

§ 198 Abs. 1 Satz 2 Reg – E orientiert sich in der Definition der „unangemessene Verfahrensdauer“ zwar an der Rechtsprechung des EGMR und des BVerfG, bleibt

dann aber bei ganz allgemeinen Formulierungen stehen. Es ist jedoch dringend erforderlich, eine genauere gesetzliche Regelung zu finden:

1. Die allgemeinen Formulierungen erlauben es Bürgerinnen und Bürger nicht auch nur annähernd abzuschätzen, wann ihnen ein Anspruch zustehen könnte und wann nicht. Die hinter den Formulierungen stehenden Wertungen sind für Nichtjuristen undurchschaubar. Das Zeitempfinden der an Rechtsstreitigkeiten beteiligten Privatpersonen ist häufig völlig anders, als das der professionell beteiligten Juristen. Die Formulierungen werden Erwartungen wecken, die nach der Begründung nicht erfüllt werden sollen.

2. Die allgemeinen Bestimmungen machen es sehr schwer im Einzelfall festzustellen, ob ein Verfahren nun „überlang“ war oder nicht. Den Beteiligten wird ein hoher Begründungs- den Gerichten ein hoher Prüfaufwand abverlangt. Das wird diese Verfahren sehr zeitintensiv machen. Bürgerinnen und Bürger, die sich von Nachteilen durch ein überlanges Verfahren betroffen sehen, werden damit erneut auf ein schwieriges und möglicherweise seinerseits langwieriges Verfahren verwiesen.

3. Der Entwurf überlässt durch die allgemeinen Formulierungen die wesentlichen Wertungen der Rechtsprechung selbst. Sie muss nicht nur die Verfahren wegen möglicher (eigener) Versäumnisse selbst betreiben (was sich nicht vermeiden lässt), sie soll auch die grundlegenden Wertungen, was als überlanges Verfahren anzusehen ist, selbst vornehmen. Das widerspricht der Aufgabenzuweisung im Rahmen der Gewaltenteilung. Bürgerinnen und Bürgern könnten sich der Justiz ausgeliefert fühlen.

Das BVerfG hat zwar festgestellt, dass dem Grundgesetz keine bestimmte Zeitvorgabe für die Annahme einer überlangen Verfahrensdauer zu entnehmen ist (Beschluss vom 14.12.2010 (1BvR 404/10)). Das verwehrt es dem Gesetzgeber aber nicht, selbst konkretere Vorgaben zu entwickeln. Abweichungen für gesondert gelagerte Einzelfälle können dann immer noch zugelassen werden. Zeitvorgaben sind im Prozessrecht auch nicht ungewöhnlich, wie etwa § 155 Abs. 2 Satz 2 FamFG, § 310 Abs. 1 Satz 2 ZPO oder § 268 Abs. 3 Satz 2 StPO zeigen.

Es hat sich auch in anderen Bereichen gezeigt, dass ein Verzicht des Gesetzgebers auf konkretere Regelungen, die Gerichte zunehmend mit schwierigen, häufig deswegen sehr streitigen und dann oft langen Verfahren belastet (Beispiel: Neuregelung des Unterhaltsrechts). Wenn es aber um grundlegende Verfahrensanforderungen an die Rechtsprechung selbst geht, sind Vorgaben des Gesetzgebers unverzichtbar. Das gilt insbesondere, weil es ja letztlich auch der (Haushalts-) Gesetzgeber ist, der durch die Ressourcenzuweisung wesentliche Grundentscheidungen über die Leistungsfähigkeit eines Justizsystems trifft. Der Gesetzgeber muss dann auch seine Zielvorstellungen zu grundlegenden Verfahrensdauern mitteilen.

4. Die materiellrechtliche Regelung sollte deswegen eine konkrete Zeitdefinition des überlangen Verfahrens enthalten. Das könnte als Vermutungsregel gestaltet werden, verbunden mit der Möglichkeit im Einzelfall auch kürzere oder längere Zeiten anzunehmen.

Eine grundlegende Zeitvorgabe könnte sein, ein überlanges Verfahren anzunehmen, wenn etwa ein Jahr für eine Instanz überschritten wird. Das Jahr dürfte das Zeitempfinden vieler Menschen in diesem Zusammenhang treffen. Andererseits zeigen die Justizstatistiken, dass in einem Jahr die allermeisten Fälle auch tatsächlich abge-

geschlossen werden. Dadurch würde also das Aufkommen an Entschädigungsfällen sinnvoll begrenzt werden. Daneben sollte aufgrund der Schwierigkeit und Bedeutung eines Falles auch eine kürzere Zeit (z.B. beim kindlichen Zeitempfinden) oder eine längere Zeit (z.B. bei komplexen Genehmigungsverfahren) denkbar sein. Außerdem ist die Annahme eines überlangen Verfahrens natürlich dann auszuschließen, wenn das Verhalten der Verfahrensbeteiligten selbst Ursache für die Verzögerung ist.

Einen Formulierungsvorschlag stelle ich unter IV. vor.

II. Unnötige Verfahrenshürde durch Verzögerungsrüge in § 198 Abs. 3 Reg - E:

Die Ausgestaltung der Verfahrensrüge als materielle Voraussetzung für einen Entschädigungsanspruch erscheint in dieser Form darauf ausgerichtet, den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu einer Entschädigung zu erschweren. Sinnvolle Verfahrenswirkungen sind davon kaum zu erwarten.

1. Die in § 198 Abs. 3 Satz 2 Reg - E vorgesehene Regelung erfordert eine zusätzliche komplexe Abwägung im Rahmen einer Vorfrage, die dann die weitere Entscheidung aber gar nicht tragen soll. Dadurch werden fein ziselierte Unterscheidungen eingefordert, die für viele Menschen kaum nachvollziehbar sein werden. So könnte ein Entschädigungsgericht einerseits feststellen müssen, dass zwar eine begründete Besorgnis bestand, das Ausgangsverfahren werde nicht in angemessener Zeit abgeschlossen, andererseits das Verfahren selbst dann aber doch als insgesamt nicht unangemessen lang bewerten. Das werden schon Juristen nicht immer verstehen. Nichtjuristen könnten das Gefühl haben, nicht wirklich Ernst genommen zu werden.

2. Das Erfordernis der Verzögerungsrüge wird die Justiz erheblich belasten. Da das Unterlassen einer Rüge den Anspruch ausschließen soll, wären Anwälte gehalten, immer vorsorglich die Rügen auszubringen, schon um nicht selbst regresspflichtig zu werden. Die Rüge müsste, um den Anforderungen des § 198 Abs. 3 Satz 3 Reg - E zu genügen, auch umfangreich begründet werden. Da zudem die Gefahr besteht, dass eine Rüge später als „zu früh“ angesehen werden könnte, müsste sie häufiger wiederholt werden. Schließlich ist ja durchaus beabsichtigt, ein Ausgangsgericht mit der Rüge „unter Druck“ zu setzen, was einen zusätzlichen Anreiz für solche Rügen darstellt. All das könnte zu einer Flut von Verzögerungsrügen führen, die aufwendig verfasst und ebenso aufwendig gelesen werden müssten, ohne die Ausgangsverfahren in der Sache voranzubringen. Nicht anwaltlich vertretenen Beteiligten werden diese Abwägung ohnehin gänzlich unmöglich sein.

3. Soweit mit der Rüge eine Warnfunktion verbunden sein soll, erscheint die Maßnahme wenig sinnvoll. Die Warnfunktion könnte überhaupt nur Wirkungen entfalten, wenn Ursache eines überlangen Verfahrens eine individuelle (Fehl-) Entscheidung des mit dem Ausgangsverfahren befassten Spruchkörpers ist. Ob das wirklich in einer nennenswerten Anzahl von Fällen der Fall ist, wird in der Begründung nicht belegt. Hier zeigt sich das Problem, dass über „zulange“ Gerichtsverfahren zwar viel geredet wird, genaue Informationen aber fehlen. Eine rechtstatsächliche Untersuchung zu den Gründen für Verfahrensdauern fehlt ebenso wie eine Analyse von Verfahren, in denen die „Überlänge“ einmal festgestellt wurde.

Aus meiner Erfahrung werden in den meisten Fällen strukturelle Probleme in der Personalausstattung oder der Organisation Ursache für besonders lange Verfah-

rensverzögerungen sein. Verantwortlich dafür sind die Justiz- oder Gerichtsverwaltungen oder der Haushaltsgesetzgeber. Es sind also diese Institutionen, die (zumindest auch) Adressaten der Rügen sein sollten.

4. Das Erfordernis der Verzögerungsrüge sollte deswegen auf die Fälle beschränkt werden, in denen ein Gericht über eine zu bestimmende Zeit keinerlei verfahrensfördernde Maßnahmen ergriffen hat. Als sinnvolle Zeit kommt hier m.E. ½ Jahr in Betracht. Es sollte dann eine Vermutung für ein überlanges Verfahren bestehen, wenn nach einer Rüge nicht binnen drei Monaten Maßnahmen ergriffen werden.

Einen Formulierungsvorschlag stelle ich unter IV. vor.

III. Unangebrachte Verfahrensregelungen in § 201 Reg - E:

Es wird nicht begründet, warum der Regierungsentwurf in § 201 besondere Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen vorsieht.

1. Der Entschädigungsanspruch ist als besonderer Staatshaftungsanspruch ausgestaltet (Begründung Teil B zu § 198, Ziffer 2). Die Entscheidungen über streitige Staatshaftungsansprüche sind der Justiz schon bisher zugewiesen. Zuständig für solche Klagen sind gem. § 71 Abs. 2 Nr. 2 GVG die Landgerichte, ohne Rücksicht auf den Streitwert. Im Rahmen dieser Zuständigkeit bearbeiten die Landgerichte erstinstanzlich mitunter schwierigste Staatshaftungsverfahren gegen alle möglichen Staatsorgane. Kritik an dieser Zuständigkeit ist bisher nicht bekannt geworden. Warum Ansprüche „gegen die Justiz“ anders behandelt werden sollen, als Ansprüche gegen andere Staatsorgane, ist nicht ersichtlich. Ein souveräner Umgang der Justiz mit ihren eigenen Problemen erfordert es gerade zu, diesen Ansprüchen keine verfahrensrechtliche Sonderstellung zuzuweisen. Sie sollten genauso, wie alle anderen Amtshaftungsansprüche behandelt werden.

Damit wären dann auch keine Sonderregelungen für das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte oder die Länderverfassungsgerichte nötig. Der Rechtsweg ist einheitlich und übersichtlich geregelt. Andernfalls sähe sich Deutschland wohl dem Vorwurf ausgesetzt, hier über Sonderregelungen den Rechtsschutz erschweren und verkürzen zu wollen. Damit könnten Zweifel aufkommen, ob der vorgesehene Rechtsschutz wirklich effektiv ist.

Es kann kein Problem darin liegen, dass Landgerichte erstinstanzlich (auch) über Verfahrensdauern bei Oberlandesgerichten oder Bundesgerichten entscheiden müssten. Denn ein hierarchisches Verständnis ist hier unangebracht, weil durch das BVerfG mehrfach die Gleichheit aller Richterämter festgestellt wurde. Zudem ist das bisher bei keinem anderen Staatshaftungsanspruch von Bedeutung. So können oberste Bundesorgane wegen einer möglichen Amtspflichtverletzung vor den Landgerichten erstinstanzlich in Anspruch genommen werden, ohne dass hierarchische Fragen eine Rolle spielen. Warum soll das bei Gerichten anders sein?

2. Das Problem wird besonders deutlich bei der in § 201 Abs. 2 Satz 3 Reg – E vorgesehenen Vorschrift. Damit wird nämlich für die Entschädigungsansprüche wegen überlanger Verfahren der Rechtsweg im Vergleich zu anderen staatshaftungsrechtlichen Ansprüchen verkürzt, den Bürgerinnen und Bürgern wird eine Instanz genommen. Warum?

3. Soweit hinsichtlich der Fachgerichtsbarkeiten über eine sinngemäße Anwendung des § 201 Reg-Entwurf eine Zuständigkeit der jeweiligen Ober- und Bundesgerichte für die Entschädigungsverfahren vorgesehen ist (vgl. Begründung A I Ziffern 8 und 9), könnten die Regelungen gegen Art 34 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes verstoßen. Danach ist nämlich für Staatshaftungsansprüche der ordentliche Rechtsweg vorgesehen.

4. Dass der Entwurf in § 201 Abs. 1 Satz 3 Reg – E Präsidenten eines Gerichts und deren ständigen Vertretern von der Bearbeitung ausschließt, ist richtig. Das müsste aber in gleicher Weise für die weiteren in großem Umfang mit Verwaltungsangelegenheiten betrauten Richterinnen und Richter (z.B. Präsidialrichter) gelten. Es fragt sich auch, warum die dieser Vorschrift zugrunde liegende Erkenntnis nicht auch in anderen Verfahren (z.B. beamten- und richterlichen Konkurrentenklagen, Klagen gegen Beurteilungen) Verwendung findet. Systematisch gehört diese Regelung zudem in § 41 ZPO.

IV: Formulierungsvorschlag:

Alternativ erscheint mir zu § 198 Abs. 1 Reg – E eine Regelung etwa wie folgt sinnvoll:

(1) Wer infolge unangemessener Dauer eines Gerichtsverfahrens als Verfahrensbeteiligter einen Nachteil erleidet, wird entschädigt. Eine unangemessene Verfahrensdauer wird vermutet, wenn

1. ein gerichtliches Verfahren in einer Instanz länger als ein Jahr gedauert hat, oder
2. ein Gericht über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten keine das Verfahren fördernde Maßnahme getroffen und ein Beteiligter das nach Ablauf dieser Zeit gerügt hat, es sei denn, das Gericht hat nach Eingang der Rüge binnen 3 Monaten eine Maßnahme getroffen.

Die Vermutung gilt nicht, wenn die Natur des Verfahrens, die Auswirkungen des Verfahrens auf die Beteiligten, die Schwierigkeit der Sachmaterie oder die Bedeutung des Verfahrens eine abweichende Bewertung erfordern. Die Vermutung gilt auch dann nicht, wenn das Verhalten eines Beteiligten wesentlich zu der Verfahrensdauer beigetragen hat.

Absatz 3 des Regierungsentwurfes muss gestrichen, die übrigen Absätze könnten aus dem Entwurf übernommen werden. § 201 muss gestrichen werden, Anpassungen sind in der ZPO vorzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Carsten Löbbert