

Dr. Ulf Kämpfer  
Richter am Amtsgericht  
Amtsgericht Kiel  
Deliusstr. 22, 24114 Kiel  
0431-604-2447 (Fon)  
0431-604-2870 (Fax)  
ulf.kaempfer@ag-kiel.landsh.de

Kiel, 21. März 2011

## Stellungnahme

zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen  
Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

- BT-Drucks. 17/3802 v. 17.11.2010 -

im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses  
des Deutschen Bundestages am 23. März 2011 (PA 6 – 5410-2.2)

*„To no one will we sell, to no one will  
we refuse or delay, right or justice.“*  
Magna Charta, Cl. 40

### I. Vorbemerkung

Die Schaffung von Rechtsschutzmöglichkeiten bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ist unabhängig von der Rechtsprechung des EGMR und BVerfG ein **rechtspolitisch notwendiges Vorhaben**.

Problematisch ist der von Bundesregierung und Bundesrat gleichermaßen gewählte Ausgangspunkt, den Gesetzentwurf ausschließlich an den Mindestvorgaben des EGMR auszurichten. Die Vermeidung von und ggf. Entschädigung bei überlangen Gerichtsverfahren ist eine **originäre Gestaltungsaufgabe des Bundestages**, für die Grundgesetz und EMRK lediglich den äußeren rechtlichen Rahmen vorgeben. Die Verengung auf die Mindestvorgaben des EGMR führt, wie die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung zeigen, zu unproduktivem Streit darüber, ob einzelne Bestimmungen des Gesetzentwurfs lediglich den Mindestanforderungen genügen oder über diese hinausgehen.

Vorzugswürdig wäre eine Herangehensweise, bei der das politische **Ziel, zügige Gerichtsverfahren zu gewährleisten**, konkretisiert und unter Einbeziehung weiterer, teils widerstreitender Gesichtspunkte (Verhinderung übermäßiger Belastung der Justiz und der öffentlichen Haushalte, Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz u.a.) konkrete politische Maßnahmen abgeleitet werden. Damit würde eine weitere Verengung vermieden, nämlich jene auf rein rechtsförmige Instrumente (präventiver und

kompensatorischer Rechtsschutz), und der Blick eröffnet auf wichtigere Handlungsfelder wie die **Ausstattung der Justiz** und Fragen der **inneren Justizreform**, wovon die Gewähr effektiven Rechtsschutzes in weit stärkerem Maße abhängt als von der Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs (siehe unten zu V.).

Darüber hinaus darf das Ziel zügiger Verfahren nicht absolut gesetzt werden. Justiz soll das Recht einerseits *schnell*, aber andererseits und vor allem *richtig* und *gerecht* anwenden. Zügigkeit von Verfahren ist zwar ein wesentliches Erkennungsmerkmal einer rechtsstaatlichen Justiz („*Justice delayed is justice denied*“). Vorrang muss im Zweifel dennoch die **zutreffende Rechtsanwendung** haben, die wiederum eine gründliche Bearbeitung durch das Gericht voraussetzt. Das Spannungsverhältnis zwischen Schnelligkeit und Gründlichkeit darf nicht einseitig zulasten der materiellen Gerechtigkeit von gerichtlichen Entscheidungen und der Gewährung rechtlichen Gehörs aufgelöst werden. Würde das geplante Gesetz dazu führen, dass Gerichte und Staatsanwaltschaften zur Vermeidung von Entschädigungsansprüchen gezwungen sind, die ihnen anvertrauten Verfahren ohne die gebotene Gründlichkeit zu bearbeiten, wäre dies ein **nicht akzeptabler rechtspolitischer Kollateralschaden**. Die einzige Möglichkeit dies zu verhindern, ist eine angemessene personelle und sachliche Ausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften. Mittelbares Ziel des Gesetzentwurfes muss es sein, - vor allem auf Landesebene - eine bessere Ausstattung der Justiz zu erreichen.

## II. Die Vorgaben des EGMR<sup>1</sup>

Die Vorgaben des EGMR bilden (nur) einen zentralen Prüfungsmaßstab bei der Beurteilung des Gesetzentwurfes.

Nachdem die Konventionsorgane lange die Auffassung vertreten hatten, die Verfassungsbeschwerde sei ein wirksamer Rechtsbehelf bei einer überlangen Verfahrensdauer<sup>2</sup>, stellte der EGMR am 8.6.2006 in seinem Urteil *Sürmeli gg. Deutschland*<sup>3</sup> fest, dass es in Deutschland kein effektives Rechtsmittel gegen noch anhängige überlange Zivilverfahren<sup>4</sup> gibt. Mit seinem Piloturteil *Rumpf gg. Deutschland* vom 2.9.2010<sup>5</sup> hat der Gerichtshof diese Rechtsprechung bekräftigt. Aufgrund der Vielzahl der Verurteilungen Deutschlands wegen überlanger Verfahrensdauer hat der EGMR in diesem Urteil festgestellt, dass es sich dabei um ein **strukturelles Problem** handelt. Der Gerichtshof rügt den „nahezu vollständigen Widerwillen“ (Rz. 72 a.E.), innerhalb eines angemessenen Zeitraums Konsequenzen aus dem *Sürmeli*-Urteil zu ziehen, wozu gemäß Art. 46 EMRK eine Pflicht besteht. Deutschland wird aufgegeben, spätestens innerhalb eines Jahres ab Rechtskraft des Urteils<sup>6</sup>, einen wirksamen Rechtsbehelf gegen überlange Gerichtsverfahren zu schaffen.

<sup>1</sup> Nachfolgende Ausführungen zur EGMR-Rechtsprechung beruhen auf Hinweisen von RiAG Dr. Christiane Schmaltz, LL.M. (Univ. of Virg.), 2009/2010 abgeordnet an die Kanzlei des EGMR.

<sup>2</sup> Vgl. die Kommissionsentscheidungen *X. gg. Deutschland*, Beschwerde-Nr. 8499/79, 7.10.1980 und *W. gg. Deutschland*, Beschwerde-Nr. 10785/84, 18.7.1986 sowie die Entscheidungen des Gerichtshofs *Teuschler gg. Deutschland* (Ents.), Beschwerde-Nr. 47636/99, 4.10.2001 und *Thieme gg. Deutschland* (Ents.), Beschwerde-Nr. 38365/97, 15.11.2001.

<sup>3</sup> Beschwerde-Nr. 75529/01, EuGRZ 2007, 255, Rz. 103-115.

<sup>4</sup> Zivilverfahren im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK sind nicht nur bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten, sondern bspw. auch Verfahren vor den Sozialgerichten und – zum großen Teil – den Verwaltungsgerichten.

<sup>5</sup> Beschwerde-Nr. 46344/06, NJW 2010, 3355.

<sup>6</sup> Die Bundesregierung hat keine Verweisung an die Große Kammer beantragt, weshalb das Urteil seit dem 2.12.2010 rechtskräftig ist.

Bereits im Jahr 2000 hatte sich der EGMR in der Rechtssache *Kudla gg. Polen*<sup>7</sup> erstmals mit dem Umfang der sich für die Konventionsstaaten aus Art. 13 EMRK ergebenden Verpflichtung beschäftigt, einer Person das Recht zu geben, „bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben“, wenn das vom Beschwerdeführer geltend gemachte Konventionsrecht das in Art. 6 Abs. 1 EMRK garantierte Recht auf Verhandlung „innerhalb angemessener Frist“ ist (Rz. 133). Die Frage der Wirksamkeit eines solchen Rechtsbehelfs konkretisiert der EGMR dahingehend, dass „entweder die behauptete Verletzung oder ihre Fortdauer“ verhindert, „oder angemessene Abhilfe für schon geschehene Verletzungen“ geschaffen wird. Der EGMR lässt also einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung des Rechtsbehelfs.

Etwas konkreter wird der Gerichtshof sechs Jahre später in dem Urteil *Scordino gg. Italien (Nr. 1)*<sup>8</sup>. Die beste Lösung sieht der EGMR grundsätzlich in der *Vorbeugung*. Ein Rechtsbehelf auf *Wiedergutmachung* reagiert dagegen nur nachträglich auf eine bereits eingetretene Verletzung. Auf der anderen Seite ist er nach Auffassung des EGMR natürlich erforderlich, wenn ein Verfahren bereits zu lange gedauert hat.<sup>9</sup> Der EGMR betont in *Scordino* aber, dass sich die Konventionsstaaten auch dafür entscheiden können, **nur einen Rechtsbehelf auf Wiedergutmachung** zu schaffen; eine solche Entscheidung sei nicht automatisch unvereinbar mit Art. 13 EMRK. Wird ein Rechtsbehelf auf Wiedergutmachung gewählt, muss die Wiedergutmachung „angemessen und ausreichend“ sein. Im Zweifel sollte man sich dabei an den vom EGMR ausgesprochenen „gerechten Entschädigungen“ gemäß Art. 41 EMRK in vergleichbaren Fällen orientieren<sup>10</sup>.

### III. Zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs

#### 1. § 198 Abs. 1 GVG Reg-E

Die Konzentration des Entwurfs auf einen **kompensatorischen Rechtsschutz** ist zu begrüßen. Den Vorgaben des EGMR wird damit hinreichend Rechnung getragen, zumal die vorgesehene Verzögerungsrüge eine präventive Funktion hat und eine aus dem laufenden Verfahren erhobene Verfassungsbeschwerde, die schon bislang möglich war, auch zukünftig nicht ausgeschlossen ist. Das Zusammenwirken der einzelnen Komponenten reicht grundsätzlich für einen effektiven Rechtsschutz gegen überlange Verfahren aus.

Ein nur zum Teil behebbares Problem des Gesetzentwurfes sind die in Abs. 1 enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe, mit deren Hilfe die Angemessenheit der Verfahrensdauer bestimmt werden soll. Das aus Sicht des rechtssuchenden Bürgers wünschenswerte Maß an die Verständlichkeit des Rechtsbehelfs und an die Vorhersagbarkeit bei der praktischen Anwendung wird mit dem Gesetzentwurf nicht erreicht. Konkrete Anhaltspunkte, wann eine Verfahrensdauer unangemessen ist, liefern weder der Normtext noch dessen Begründung.

---

<sup>7</sup> Beschwerde-Nr. 30210/96, Urteil vom 26.10.2000, NJW 2001, 2694.

<sup>8</sup> Beschwerde-Nr. 36813/97, Urteil der Großen Kammer vom 29.3.2006, Rz. 183-187, NJW 2007, 1259.

<sup>9</sup> Als Musterbeispiel werden Staaten wie Österreich, Kroatien, Spanien, Polen und die Slowakei genannt, die diese zwei Rechtsbehelfe (Vorbeugung/Wiedergutmachung) kombiniert haben.

<sup>10</sup> Siehe dazu *Scordino gg. Italien*, Rz. 214 f.

## 2. § 198 Abs. 2 GVG Reg-E

Der Gesetzentwurf schafft in § 198 Abs. 2 und Abs. 4 GVG-E ein **zu ausdifferenziertes System von Rechtsfolgenaussprüchen**, das für die Rechtssuchenden unübersichtlich, für die Entschädigungsgerichte unnötig belastend und für die Unabhängigkeit der Justiz gefahrenvoll ist. Dem Entschädigungsverfahren werden damit umfangreiche Ermittlungen und Beurteilungen aufgebürdet, mit deren Hilfe gravierende von eher harmlosen Fällen abgegrenzt und die jeweils angemessene Kompensation bestimmt werden müssen. Die Folge könnte sein, dass entgegen der Entwurfsintention Fragen der Pflichtwidrig- und Vorwerfbarkeit auf Seiten der beteiligten Richterinnen und Richter in den Vordergrund rücken und die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.

### a) Wiedergutmachung durch Feststellung und auf andere Weise

Der Gesetzentwurf überschätzt die kompensatorische Wirkung, die die Feststellung einer unangemessenen Verfahrensdauer bei immateriellen Nachteilen des Betroffenen hat. Die bloße Feststellung dürfte regelmäßig nicht für eine hinreichende Genugtuung bei unangemessener Verfahrensdauer ausreichen. Durch Abs. 2 Satz 2 wird hingegen der gegenteilige Eindruck erweckt, da eine Entschädigung nur beansprucht werden kann, wenn, was vorrangig zu prüfen ist, eine Wiedergutmachung auf andere Weise nicht ausreichend ist. Damit wird auch die zugunsten des Entschädigungsklägers in Abs. 2 Satz 1 vorgesehene gesetzliche Vermutung eines immateriellen Nachteils entwertet, weil auf der Rechtsfolgenseite nun doch wieder gerechtfertigt werden muss, warum eine „Wiedergutmachung auf andere Weise“ nicht ausreicht und eine Entschädigung beansprucht werden kann.

**Die gesetzliche Rangfolge der Wiedergutmachungsinstrumente sollte daher umgekehrt werden**, wie es im Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90 / Die Grünen (Ausschuss-Drs. Nr. 17[6]80) vorgeschlagen wird. § 198 Abs. 2 Satz 2 GVG-E erhielte folgende Fassung:

*Die Entschädigung ist in der Regel in Geld zu zahlen.*

Es wäre anschließend folgender Satz einzufügen:

*In Ausnahmefällen kann die Wiedergutmachung auch auf andere Weise erfolgen.*

Mit diesen Änderungen wird auch ein Beitrag zur Normenklarheit geleistet, da die von unangemessener Verfahrensdauer Betroffenen nicht damit rechnen müssten, bei immateriellen Nachteilen im Regelfall mit einer gesetzlich nicht definierten und folglich diffusen „Wiedergutmachung auf andere Weise“ kompensiert zu werden.

### b) Entschädigung durch Geld

**Es wird vorgeschlagen, § 198 Abs. 2 Satz 4 GVG Reg-E zu streichen.**

Durch Abs. 2 Satz 4 wird im Einzelfall eine höhere oder niedrigere Entschädigung als die Pauschalentschädigung von 1.200 Euro pro Verzögerungsjahr ermöglicht. Mit dieser Billigkeitsklausel wird der mit der Pauschalisierung in Abs. 2 Satz 3 GVG-E verfolgte Zweck, d.i. die Vermeidung schwieriger und langwieriger Auseinandersetzungen über die individuelle Bedeutung des Ausgangsverfahrens für den Entschädigungskläger und daraus abgeleitet die angemessene Höhe der Entschädigung, gleich wieder konterkariert. Die Befrachtung des Entschädigungsverfahrens mit solchen Erörterungen bedeutete für die befassten Gerichte eine erhebliche Mehrbelastung. An einer weiteren Stelle des Gesetzentwurfes würden wesentliche Fragen der Ausgestaltung der Rechtsprechung überlassen und das gesamte Verfahren für die Rechtssuchenden noch weniger transparent und einschätzbar.

Als Konsequenz der Streichung sollte erwogen werden, die recht knauserig geratene **Pauschalentschädigung entweder generell oder ab einer Verzögerung von mehr als einem Jahr auf (mindestens) 200 Euro pro Monat zu erhöhen**<sup>11</sup>.

### 3. § 198 Abs. 3 GVG Reg-E

**Es wird vorgeschlagen, § 198 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz zu streichen.**

Ebenso wie der Entwurf es in § 97 b BVerfG Reg-E vorsieht, sollte die **Verzögerungsrüge** auch in § 198 Abs. 3 nicht als materielle Anspruchsvoraussetzung, sondern **als Zulässigkeitsvoraussetzung** der Entschädigungsklage ausgestaltet werden. Dies erleichtert die Bearbeitung durch das Entschädigungsgericht. Die in der Entwurfsbegründung aufgeführten Besonderheiten des verfassungsrechtlichen Verfahrens sind nicht so „besonders“, dass die dort angeführten Gesichtspunkte nicht gleichermaßen eine entsprechende Regelung in § 198 Abs. 3 rechtfertigen.

Die Festlegung eines *materiell* bestimmten Zeitpunkts, zu dem die Verzögerungsrüge frühestens erhoben werden darf, ist verfehlt. Das Abstellen in Abs. 3 Satz 2 auf den Zeitpunkt, zu dem „Anlass zu der Besorgnis besteht, dass das Verfahren nicht in einer angemessenen Zeit abgeschlossen wird“ legt namentlich anwaltlich nicht vertretenen Beteiligten eine unzumutbare Subsumtionsleistung auf, von deren Gelingen der gesamte Anspruch abhängt. (Nicht nur) juristischen Laien dürfte es kaum möglich sein, die gerichtlichen Anforderungen an das - objektiv auszulegende - Merkmal „Anlass zur Besorgnis“ in Unkenntnis des weiteren Verfahrensverlauf einigermaßen verlässlich einzuschätzen. Auch der Entwurfsbegründung (S. 20) lässt sich nichts Genaueres entnehmen<sup>12</sup>. Bei Beibehaltung dieser Anspruchsvoraussetzung sind kontroverse und schwierige Erörterungen im Entschädigungsverfahren zu erwarten, ohne dass damit bereits eine Festlegung hinsichtlich einer unangemessenen Verfahrensdauer verbunden wäre. Da dem Entschädigungskläger die Beweislast obliegt, bedeutete eine Beibehaltung dieser Bestimmung faktisch in vielen Fällen eine unnötige zusätzliche Hürde auf dem Weg zu einer Entschädigung.

Die vorgeschlagene materiell bestimmte Zeitschranke vor Erhebung der Verzögerungsrüge dürfte auch **praktisch nicht erforderlich** sein. Die Befürchtung, dass andernfalls Verzögerungsrügen routinemäßig bereits im Anfangsstadium eines Prozesses eingelegt werden, erscheint kaum fundiert. Selbst wenn dies in Einzelfällen geschieht, hätte dies auf das Verfahren keine negativen Auswirkungen, da das Ausgangsgericht auf solche „anlasslos“ erhobenen Rügen nicht reagieren muss und regelmäßig auch nicht reagieren wird. Soweit die Entwurfsbegründung (S. 20) insbesondere in Anwaltsprozessen eine verfrühten und damit letztlich missbräuchlichen Einsatz der Verzögerungsrüge befürchtet, könnte dieser Gefahr ggf. durch eine **Begründungspflicht bei Erhebung der Verzögerungsrüge** begegnet werden<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Dies ist auch deshalb geboten, weil der EGMR die Höhe der Entschädigung für immaterielle Nachteile zwar in seinen Entscheidungen nicht pauschal bemisst, eine ausreichend hohe Entschädigungspauschale aber EMRK-konform sein dürfte.

<sup>12</sup> Die dortige Formulierung „Die Regelung stellt auf eine Situation ab, in der ein Betroffener erstmals Anhaltspunkte dafür hat, dass das Verfahren keinen angemessenen zügigen Fortgang nimmt“ erhellt nichts, sondern ist gleichermaßen vage wie Abs. 3 Satz 2.

<sup>13</sup> Der Gesetzentwurf sieht in den Bestimmungen zum BVerfG bereits eine Begründungsfrist vor. Bei nicht anwaltlich vertretenen Parteien dürften nur geringe Anforderungen an die Begründung gestellt werden.

**Alternativ** könnte außerhalb von Eilverfahren und in Anlehnung an § 97 b BVerfGG Reg-E geregelt werden, dass eine erste **Verzögerungsrüge erst nach Ablauf von sechs oder zwölf Monaten zulässig** ist. Vor Ablauf dieser Frist kann von einer unangemessenen Verfahrensdauer nicht ausgegangen werden.

Nicht zulässig ist allerdings der Umkehrschluss, wonach für zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossene Verfahren die Unangemessenheit der Verfahrensdauer vermutet werden kann. Zwar wird die große Mehrheit der Gerichtsverfahren innerhalb eines Jahres abgeschlossen. In allen Instanzen und Gerichtsbarkeiten gibt es jedoch einen gewissen Anteil an Verfahren, die nicht innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden. Nur in einem sehr kleinen Bruchteil dieser Verfahren wird die längere Verfahrensdauer nicht auf sachlichen Notwendigkeiten oder auf einem der Justiz nicht zurechenbaren Verhalten der Verfahrensbeteiligten beruhen. Eine gesetzliche Vermutung einer unangemessenen Verfahrensdauer und daraus abgeleitet eine Beweislastumkehr ist daher nicht gerechtfertigt.

Als Ergänzung oder weitere Alternative ist schließlich denkbar, die Erhebung der Verzögerungsrüge (wiederum nur außerhalb von Eilverfahren) an die Voraussetzung zu binden, **dass das Gericht über längere Zeit das Verfahren nicht gefördert hat**. Hier bietet sich ein **Zeitraum von sechs Monaten** an (vgl. die Wertung in § 204 Abs. 2 Satz 2 BGB). Im Übrigen wird bereits durch die im Entwurf vorgesehene Frist von sechs Monaten, die zwischen zwei Verzögerungsrügen liegen muss, ein gewisser Schutz vor inflationären und missbräuchlichen Rügen erreicht.

#### 4. § 198 Abs. 4 GVG Reg-E

Da bei Zusprechen einer Entschädigung notwendigerweise eine unangemessene Verfahrensdauer vorliegt, ist nicht ersichtlich, wie durch die Regelung in Abs. 4 Satz 3 erster Halbsatz, wonach in „schwerwiegenden Fällen“ zusätzlich die unangemessene Verfahrensdauer festgestellt werden kann, eine weitergehende Wiedergutmachung geleistet wird.

#### 5. § 201 Abs. 1 GVG Reg-E

Der Regierungsentwurf regelt die **Zuständigkeit für Entschädigungsklagen** in einer Weise, als ob es sich dabei um eine Art zweiter Instanz des Ausgangsverfahrens handelte: Vom BGH und BVerfG abgesehen, die selbst über ihre Gerichte betreffende Entschädigungsklagen befinden sollen, entscheidet ein höheres Gericht der gleichen Gerichtsbarkeit über Entschädigungsklagen. Damit wird ohne erkennbare sachliche Begründung ein andere Zuordnung als die bewährte alleinige **Zuordnung von Amtshaftungsansprüchen an die Landgerichte** (§ 71 Abs. 2 Nr. 2 GVG) gewählt. Auch der in § 201 Abs. 2 Satz 3 im Vergleich zu sonstigen Staatshaftungsansprüchen verbundene Verlust einer Instanz versteht sich nicht von selbst, sondern bedarf einer Rechtfertigung, die in der Begründung des Gesetzentwurfs fehlt.

Die Begründung, durch die Zuständigkeit der jeweiligen Gerichtsbarkeit werde am besten sichergestellt, dass über das Tatbestandsmerkmal der „Angemessenheit“ der Verfahrensdauer sachkundig geurteilt werde, überzeugt nicht. Es ist die typische Aufgabe von Gerichten, über Lebenssachverhalte außerhalb des eigenen Erfahrungshorizonts sachkundig zu entscheiden, insbesondere auch in staatshaftungsrechtlichen Verfahren, die nicht die Justiz selbst betreffen. Es ist nicht ersichtlich, warum im vorliegenden Kontext andere Anforderungen an die „Sachnähe“ zu stellen sind. Es ist auch nicht erforderlich, sich bei der Zuständigkeitsregelung an der Gerichtshierarchie auszurichten. Schließlich entscheiden die Landgerichte schon jetzt über alle Hierarchieebenen hinweg über Amtshaftungsansprüche z.B. gegen oberste Bundesorgane, ohne dass dies als problematisch empfunden wird. Außer-

dem wäre mit einer Konzentration sämtlicher Entschädigungsverfahren bei den Landgerichten am Sitz des jeweiligen Rechtsträgers eine gewisse Konzentrationswirkung verbunden, die der Bildung einer einheitlichen Rechtsprechung dienlich ist. Auch würde das Vertrauen in eine unvoreingenommene Behandlung von Entschädigungsklagen, bei denen die Justiz über sich selbst befindet, durch die Zuständigkeit der Landgerichte eher gestärkt als durch die im Entwurf vorgesehene Regelung.

Allenfalls für das **Bundesverfassungsgericht** sollte es angesichts dessen besonderer Stellung als Verfassungsorgan bei der vorgeschlagenen Zuständigkeitsregelung in § 97 b BVerfGG Reg-E verbleiben.

Der in § 201 Abs. 1 Satz 3 GVG Reg-E vorgesehene **Ausschluss der Gerichtspräsidenten** und ihrer Vertreter ist richtig, sollte aus systematischen Gründen aber **in § 41 ZPO geregelt** werden.

## 6. § 201 Abs. 3 GVG Reg-E

**Es wird vorgeschlagen, § 201 Abs. 3 Satz 1 wie folgt zu fassen: „Das Entschädigungsgericht soll das Verfahren in der Regel aussetzen...“.**

Auch außerhalb des Strafrechts wird, wovon auch die Entwurfsbegründung ausgeht, nur im Ausnahmefall eine Entscheidung des Entschädigungsgerichts vor Abschluss des Ausgangsverfahrens möglich und erforderlich sein. Deshalb sollte in § 201 Abs. 3 bestimmt werden, dass das Entschädigungsverfahren regelmäßig bis zum Abschluss des Ausgangsverfahrens auszusetzen ist, **die „Kann“-Bestimmung mithin zu einer „Soll“-Bestimmung erweitert** wird. Es wäre mit Art. 97 Abs. 1 GG schwer zu vereinbaren, wenn - von Ausnahmefällen abgesehen - noch vor Abschluss des Verfahrens sich das Entschädigungsgericht zur Unangemessenheit der Verfahrensdauer und deren Ursachen äußerte, da in der Praxis damit noch im laufenden Verfahren faktisch erheblicher Druck auf die Handhabung nicht nur des betreffenden Verfahrens sondern auch auf die Prioritätensetzung bei der Dezernatsbearbeitung des Ausgangsgerichts ausgeübt würde. Die „Soll“-Vorschrift lässt dem Entschädigungsgericht ausreichend Möglichkeit, in Einzelfällen über drohende oder bereits eingetretene erhebliche materielle Schäden bereits eine (Grund-)Entscheidung zu treffen.

## 7. Übergangsvorschrift in Art. 22 Reg-E

Die vorgesehene Gesetzesanwendung auch auf bei Inkrafttreten bereits anhängige Verfahren birgt, verbunden mit einer bis auf Weiteres fehlenden gefestigten Rechtsprechung über die Auslegung der maßgeblichen Anspruchsvoraussetzungen in § 198 Abs. 1 GVG-E, die Gefahr einer schubweise erhobenen, die Justiz unzumutbar belastenden Anzahl von Verzögerungsrügen und Entschädigungsklagen. Diese Gefahr wurde durch die noch im Referentenentwurf enthaltene, nunmehr gestrichene generelle Anwendbarkeit auch für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits abgeschlossene Verfahren noch nicht ausreichend gebannt. **Vorzugswürdig ist es, die rückwirkende Anwendbarkeit des Gesetzes auszuschließen**, soweit es nicht um Verfahren geht, die beim EGMR anhängig sind oder noch werden können (vgl. Art. 22 Satz 1 a.E.).

Sollte die rückwirkende Anwendbarkeit beibehalten werden, erübrigt sich die in der Übergangsfrist vorgesehene Obliegenheit einer unverzüglichen Erhebung der Verzögerungsrüge in bereits anhängigen Verfahren, bei denen eine rügepflichtige Situation bereits eingetreten ist (vgl. S. 31 der Entwurfsbegründung), wenn, wie oben unter III.3. vorgeschlagen, § 198 Abs. 3 Satz 2 GVG-E gestrichen wird. Die Obliegenheit passt darüber hinaus bereits mit der derzeitigen Entwurfsfassung nicht zusammen, da doch, wie die Entwurfsbegründung (S. 21) klarstellt, es grundsätzlich unschädlich ist, wenn die Verzögerungsrüge nach dem in § 198 Abs. 3 Satz 2 bestimmten Zeitpunkt eingelegt wird und „Geduld nicht bestraft“ werden soll.

#### IV. Aufnahme einer Pflicht zur Gesetzesevaluation

Der Gesetzgeber steht bei der Schaffung von Rechtsschutz gegen überlange Gerichtsverfahren nicht nur unter **Zeitdruck** (s.o. unter II.), sondern auch vor einem **Regelungsdilemma**: Ein an eindeutige Tatbestandvoraussetzungen (z.B. klare Fristen, nach deren Ablauf ein Verfahren als überlang anzusehen ist) gebundener Rechtsschutz wäre wünschenswert, erscheint aber als weder sachgerecht noch praktikabel. Dies macht den Rückgriff auf verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe notwendig, was wiederum die praktischen Auswirkungen des Gesetzes schwer kalkulierbar macht.

Die **Abschätzung von Gesetzesfolgen** ist zwar generell ein schwieriges Geschäft. Hinsichtlich des vorliegenden Gesetzentwurfes sind Prognosen über die praktischen Auswirkungen aber besonders schwierig. Der Gesetzgeber betritt damit in weiten Teilen juristisches Neuland. Es gibt keine rechtstatsächlichen Erhebungen darüber, wie verbreitet das Phänomen überlanger Gerichtsverfahren ist und welche Wirkfaktoren wesentlichen Anteil an Verfahrensverzögerungen haben. Es ist nicht seriös abschätzbar, in welchem Umfang und auf welche Weise Verfahrensbeteiligte von der Verzögerungsrüge und der Entschädigungsklage Gebrauch machen werden, wie häufig ein Entschädigungsanspruch positiv festgestellt werden wird, ob das Gesetz die bezweckte „konkret-präventive Beschleunigungswirkung“ (Entwurfsbegründung S. 16, Ziff. 4) zeitigt, ob es zu negativen Auswirkungen auf die richterliche Unabhängigkeit kommt und welche finanziellen Belastungen mit dem Gesetz einhergehen werden<sup>14</sup>.

Angesichts dieser **besonderen Prognoseschwierigkeiten** und den betroffenen sensiblen, verfassungsrechtlich imprägnierten Rechtswerten ist eine **Evaluationsbestimmung indiziert**, die an den Gesetzentwurf angefügt werden sollte, um nach den ersten praktischen Erfahrungen mit dem Gesetz auf wissenschaftlich fundierter Basis den Erfolg oder Misserfolg und ggf. Korrekturbedarf beurteilen zu können. Solche Evaluationsbestimmungen sind heute gerade bei neuen Regelungsgebieten gesetzgeberischer Standard<sup>15</sup>.

**Formulierungsvorschlag** für eine Evaluationsbestimmung:

#### **Artikel 23<sup>16</sup>** **Evaluation**

*Das Bundesministerium der Justiz überprüft innerhalb von vier Jahren nach seinem Inkrafttreten die Auswirkungen dieses Gesetzes, insbesondere auf die Dauer von Gerichts- und Ermittlungsverfahren sowie auf Belastungen der Justiz und der öffentlichen Haushalte, und unterrichtet die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz binnen sechs Jahren nach Inkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.<sup>17</sup>*

<sup>14</sup> Deshalb ist die Annahme der Entwurfsbegründung, durch das Gesetz sei mit einer erhöhten „Kosten-Nutzen-Relation“ der Justiz zu rechnen, weshalb die mit dem Gesetz ausgelösten Verfahren „mit den vorhandenen Personalkapazitäten bewältigt werden können“ (S. 17), eine durch nichts untermauerte Hoffnung.

<sup>15</sup> Vgl. entsprechende Evaluationen zu zahlreichen Informationsfreiheitsgesetzen und Gleichstellungsgesetzen der Länder, zum Wissenschaftszeitvertragsgesetz, Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Krankenpflegegesetz etc.

<sup>16</sup> Artikel 23 in der derzeitigen Entwurfsfassung würde zu Art 24.

<sup>17</sup> Formulierung in Anlehnung an § 13 bremisches Informationsfreiheitsgesetz. Eine „schlankere“ Evaluationsbestimmung könnte lauten: „Das Bundesministerium der Justiz erstattet dem Deutschen Bundestag binnen fünf Jahren nach dem Inkrafttreten über die Erfahrungen, die mit der Anwendung dieses Gesetzes gemacht wurden, Bericht.“

## V. Institutionelle Voraussetzungen für zügige Gerichtsverfahren

Die Entwurfsbegründung nennt als denkbare Ursachen von überlangen Gerichtsverfahren infolge „**rechtswidrigen hoheitlichen Verhaltens**“ einerseits eine „vorwerfbare Säumnis des Gerichts“, andererseits „strukturelle Probleme“, auf die der zuständige Richter bzw. Spruchkörper ohne Einfluss ist. Angesichts der anhaltend hohen bzw. steigenden Belastung der Justiz und teils gravierenden Mängeln bei der sachlichen und personellen Ausstattung liegt es auf der Hand, dass der Schlüssel zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes für den einzelnen Rechtssuchenden zunächst und vor allem in der **Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel für die Justiz** liegt. Ob Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 6 EMRK Geltung verschafft wird, hängt in erster Linie vom Haushaltsgesetzgeber ab, denn in einer unzureichend ausgestatteten Justiz kommt es zwangsläufig zu sachlich nicht begründeten Wartezeiten und Verzögerungen und damit zu unangemessen langen Verfahren.

Ohne Verbesserungen auf diesem Gebiet drohen alle Bemühungen um eine angemessene Verfahrensdauer letztlich ins Leere zu laufen. Es wird daher vorgeschlagen, die Beschlüsse des Juristentages 2006<sup>18</sup> gleichzeitig mit dem vorliegenden Gesetzentwurf durch Schaffung eines **neuen § 21 e Abs. 10 GVG** umzusetzen<sup>19</sup>:

*(10) Mit den Anordnungen gemäß Abs. 1 Satz 2 (Geschäftsverteilungsplan für das folgende Jahr) stellt das Präsidium fest, wie viele Richterstellen nach Auffassung des Präsidiums voraussichtlich zur ordnungsgemäßen Erfüllung der dem Gericht obliegenden richterlichen Aufgaben im folgenden Jahr benötigt werden. Die Feststellung kann begründet werden. Sie wird dem Haushaltsgesetzgeber jeweils zugeleitet.*

Ein weiterer Ansatz, um den Blick auf den Zusammenhang von Ausstattung der Justiz und Verfahrensdauer zu lenken, ist das **Führen und Veröffentlichen (an prominenter Stelle) von Statistiken**, aus denen hervorgeht, wie häufig Entschädigungsklagen in den einzelnen Bundesländern und Gerichtsbarkeiten erfolgreich sind. Damit könnten strukturelle Probleme in der Justiz leichter identifiziert werden, was im besten Fall Verbesserungen bei der Ausstattung und Binnenorganisation der Justiz und damit eine **stärkere präventive Wirkung des geplanten Gesetzes** zur Folge hätte.

<sup>18</sup> [http://djt.de/media/66\\_DJT\\_Beschluesse-1265647648.pdf](http://djt.de/media/66_DJT_Beschluesse-1265647648.pdf)

<sup>19</sup> Damit wird ein gleichlautender Vorschlag aus der Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung vom 31.5.2010 aufgegriffen, vgl. auch den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90 / Die Grünen, Ausschuss-Drs. Nr. 17(6)80.