

Der Gesetzentwurf eines Untätigkeitsbeschwerdengesetzes ist vom Tisch – das Problem rechtsstaatswidriger Verfahrensverzögerung aber nicht¹

I. Verfahrensdauer

Viele gerichtliche Verfahren dauern lange, manche zu lange – in Deutschland und in vielen anderen Ländern. Die Forderung, die Verfahrensdauer erträglich zu gestalten, ist ohne jeden Zweifel berechtigt; ebenso die Forderung nach Entschädigung für überlange Verfahrensdauer.

Die Gründe und Ursachen für lange und überlange Verfahrensdauer sind zahlreich und nicht auf das Verhalten der Angehörigen einer Berufsgruppe beschränkt.

Als Hauptproblem sehe ich übergreifend bei allen Beteiligten und Verantwortlichen eine nicht ausreichende Beachtung des aus Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes abzuleitenden Anspruchs auf eine gerichtliche Entscheidung innerhalb angemessener Frist² und ein zu geringes Bewusstsein, dass es sich bei diesem Anspruch um ein Verfahrensgrundrecht und Menschenrecht handelt, das nicht verletzt werden darf.

Soweit es um gerichtliche Verfahrensverzögerungen geht, kommen zusätzlich in Betracht: hoher Verfahrensbestand, große Zahl von Neueingängen, Unterbesetzung der Gerichte im richterlichen und nichtrichterlichen Bereich, mangelhafte sächliche Ausstattung, viele Eilverfahren z.B. im Zusammenhang mit Grundrechtseingriffen, Umfang und Schwierigkeit von Verfahren, mangelnde Spezialisierung, unaufschiebbare andere Dienstgeschäfte wie z.B. Referendarausbildung und andere Verwaltungsaufgaben, Vertretungen bei Urlaub, Mutterschutz, Fortbildung oder Krankheit, unterschiedliche Leistungsfähigkeit allgemein, aber auch infolge mangelnder Berufserfahrung, Alters, Schwerbehinderung oder Krankheit.

Ich habe die Faulheit bisher nicht erwähnt. Es gibt Faulheit bei allen Berufsgruppen, auch bei Richterinnen und Richtern. Faulheit wird nicht durch die richterliche Unabhängigkeit geschützt und ist daher der Dienstaufsicht zugänglich. Die Faulen sind im Zusammenhang

¹ Referat auf der Tagung der Evangelischen Akademie Arnoldshain in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Richterbund: „Europarecht in der Praxis“ am 14. und 15.06.2008 - Karl Friedrich Piorreck, Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht a.D.

² Vgl. dazu z.B. den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29.03.2005 in der Sache 2 BvR 1610/03 = NJW 2005, 3488

mit langer Verfahrensdauer eher nur ein Randproblem. Die Faulen in allen Instanzen mögen langwierige Verfahren ganz und gar nicht – sie sind bemüht, kurzen Prozess zu machen, dünne Bretter zu bohren. Nur am Rande sei bemerkt, dass die Zahl der Workaholics in der Justiz nach meiner Einschätzung viel größer ist als die Zahl der Faulen. Und nur am Rande sei bemerkt, dass nach dem Wörterbuch der philosophischen Begriffe von Rudolf Eisler aus dem Jahr 1904 Faulheit als „Hang zur Ruhe ohne vorhergehende Arbeit“ definiert wird.

II. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Der Ausgangspunkt für die heutigen europaweiten Bestrebungen, langer Verfahrensdauer entgegenzuwirken und eine solche, wenn sie eingetreten ist, zu entschädigen, sind Art. 6 Abs. 1 Satz 1 und Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK lautet:

„Jedermann hat Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat.“

Art. 13 EMRK lautet:

"Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben."

Die Europäische Menschenrechtskonvention ist unmittelbar geltendes nationales Recht im Range eines einfachen Bundesgesetzes; ihre Gewährleistungen sind daher wie anderes Gesetzesrecht des Bundes im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden.³ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte drängt darauf, dass - auch in Deutschland - in das nationale Recht Rechtsbehelfe gegen konventionswidrige und rechtsstaatswidrige Verfahrensverzögerungen oder Entschädigungsregelungen oder beides aufgenommen werden. Er hat in vielen Verfahren die Verletzung des Art. 6 Abs. 1

³ Vgl. dazu den Beschluss des Großen Senats des BGH in Strafsachen vom 17.01.2008 – Aktenzeichen: GSSt 1/07 = NJW 2008, 860 ff, Nr. 33.

Satz 1 EMRK durch überlange Verfahrensdauer festgestellt.⁴

Starke Beachtung fand das Urteil der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26.10.2000 – 3021/96 – in der Sache Kudla gegen Polen.⁵ In jener Entscheidung, das ihr zugrunde liegen Strafverfahren dauerte länger als acht Jahre, führt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte aus, dass nach seiner Auffassung Art. 13 EMRK bei richtiger Auslegung eine wirksame Beschwerde zu einer innerstaatlich Instanz wegen einer behaupteten Verletzung der Verpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 EMRK zu einer Verhandlung innerhalb angemessener Frist garantiere.⁶

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte führt dazu weiter aus: „Die 'Wirksamkeit' einer Beschwerde i.S. von Art. 13 EMRK hängt nicht von der Sicherheit ab, dass sie ein günstiges Ergebnis für den Bf. hat. Auch muss die 'Instanz', welche diese Vorschrift erwähnt, nicht notwendig ein Gericht sein; wenn sie das allerdings nicht ist, sind ihre Befugnisse und die von ihr gewährten Garantien bei der Entscheidung zu berücksichtigen, ob die Beschwerde an sie wirksam ist. Selbst wenn eine einzelne Beschwerde für sich genommen die Anforderungen von Art. 13 EMRK nicht gänzlich erfüllt, kann das durch das Zusammenwirken mehrerer vom staatlichen Recht vorgesehener Rechtsbehelfe der Fall sein ..“.⁷

Die Rechtsbehelfe müssen - so der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte - „wirksam“ sein „...in dem Sinne, entweder die behauptete Verletzung oder ihre Fortdauer zu verhindern, oder angemessene Abhilfe für schon geschehene Verletzungen zu geben“⁸

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte überlässt es den Unterzeichnerstaaten, die Vorgaben der Menschenrechtskonvention auszufüllen. Er befindet darüber, ob der nationale Rechtsschutz wirksam, d.h. effektiv ist.

Seit „Kudla gegen Polen“ wird auch in Deutschland – überwiegend sachlich - darüber diskutiert, ob es hierzulande bei überlanger Verfahrensdauer eines förmlichen Rechtsbehelfs mit präventiver Wirkung bedarf, ob einer Entschädigungsregelung mit

⁴ Vgl. nur die Auflistung in den Fußnoten bei Wittling-Vogel/Ulick „Kriterien für die Bewertung der Verfahrensdauer nach Art. 6 Abs. 1 EMRK DRiZ 2008, 87 ff.

⁵ NJW 2001, 2694 ff.

⁶ aaO Fn.5 S. 2700 Nr. 156.

⁷ aaO Fn. 5 S. 2700 Nr. 157..

⁸ aaO Fn. 5 S. 2700 Nr. 158.

kompensatorischer Wirkung der Vorzug zu geben oder eine Kombilösung anzustreben sei.⁹

III. Gesetzentwürfe

Bisher sind bei uns zwei Gesetzentwürfe bekannt geworden. Beide sehen einen Rechtsbehelf mit präventiver Wirkung vor, nämlich eine Untätigkeitsbeschwerde.

Vorreiter war das Hessische Ministerium der Justiz mit seinem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Untätigkeitsbeschwerde in gerichtlichen Verfahren vom August 2003¹⁰

In das GVG sollte folgender § 17c eingefügt werden:

"(1) Nimmt ein Gericht des ersten oder zweiten Rechtszuges Verfahrenshandlungen, die zur Durchführung des anhängigen Verfahrens notwendig sind, ohne zureichenden Grund nicht binnen angemessener Frist vor, so können die Verfahrensbeteiligten nach Ablauf von zwölf Monaten seit der Anhängigkeit des Verfahrens Untätigkeitsbeschwerde erheben.

(2) Die Beschwerde ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. § 572 Abs. 1 ZPO gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass die Abhilfe- oder Vorlageentscheidung binnen zwei Monaten zu treffen ist.

(3) Erachtet das Beschwerdegericht die Beschwerde für begründet, so bestimmt es eine Frist zur Vornahme der notwendigen Verfahrenshandlung. Das Beschwerdegericht entscheidet innerhalb von zwei Monaten nach Vorlage der Akten."

Nach ablehnenden Reaktionen aus der Praxis¹¹ und in der Literatur¹² verzichtete der

⁹ Vgl. Lansnicker/Schwirtzek „Rechtsverhinderung durch überlange Verfahrensdauer NJW 2001, 1969 ff; Meyer-Ladewig „Rechtsbehelfe gegen Verzögerungen im gerichtlichen Verfahren – zum Urteil des EGMR Kudla/Polen“ NJW 2001, 2679 f; Redeker „Kann eine Untätigkeitsbeschwerde helfen?“ NJW 2003, 488 f und die Entgegnung von Geiger „Zur Einführung einer Untätigkeitsbeschwerde“ BDVR-Rundschreiben 03/2003 S.65 – s. auch seinen Leserbrief NJW-aktuell Heft 14, S. XIV und XVI; Vorwerk „Kudla gegen Polen – Was kommt danach“ JZ 2004, 553 ff; Bilsdorfer „Das Untätigkeitsbeschwerdengesetz als (untauglicher) Lösungsansatz“ NJW-Editorial Heft 46/2005; Steinbeiß-Winkelmann „Überlange Gerichtsverfahren der Ruf nach dem Gesetzgeber“ ZRP 2007, 177 ff und „Die Verfassungsbeschwerde als Untätigkeitsbeschwerde?“ NJW 2008, 1783 ff; Roller „Der Gesetzentwurf eines Untätigkeitsbeschwerdegesetzes“ DRiZ 2007, 82 ff und „Möglichkeiten des Gesetzgebers zu einer Beschleunigung gerichtlicher Verfahren“ ZRP 2008, 122 f.

¹⁰ Aktenzeichen: 3100 – II/7 – 381/03.

¹¹ z.B. Stellungnahme der Präsidentin des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main vom 11.11.2003 – Aktenzeichen 310 E – I/6 – 2481/03

¹² Vorwerk [a.a.O.](#) Fn. 9 S. 555 ff.

Hessische Justizminister darauf, über den Bundesrat das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.

Das Bundesministerium der Justiz trat am 22. August 2005 mit einem Gesetzentwurf an die Öffentlichkeit und zwar mit dem Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsbehelfe bei Verletzung des Rechts auf ein zügiges gerichtliches Verfahren (Untätigkeitsbeschwerdengesetz) – auch „Tu-was-Rechtsbehelf“ genannt.¹³

Der Entwurf sah die Einfügung eines § 198 GVG mit folgendem Wortlaut vor:

„(1) Wird ein anhängiges gerichtliches Verfahren von dem Gericht ohne zureichenden Grund nicht in angemessener Frist gefördert, so können die Parteien oder Beteiligten Beschwerde erheben (Untätigkeitsbeschwerde).

(2) Die Beschwerde ist bei dem Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, schriftlich oder, sofern nicht für das Verfahren die Vertretung durch einen Rechtsanwalt vorgeschrieben ist, zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erheben. Sie muss das Verfahren bezeichnen und die in Absatz 1 genannten Tatsachen darlegen.

(3) Hält das Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, die Beschwerde für begründet, so hat es ihr abzuhelpen, indem es unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats Maßnahmen ergreift, die den Abschluss des Verfahrens in angemessener Frist erwarten lassen. Anderenfalls legt es die Beschwerde innerhalb der in Satz 1 genannten Frist mit einer Stellungnahme zu dem Beschwerdevorbringen dem im Rechtsmittelzug nächsthöheren Gericht vor. In Verfahren, in denen ein Rechtsmittel nicht eröffnet ist, entscheidet das im Instanzenzug übergeordnete Gericht. In den vor den Landgerichten im zweiten Rechtszug verhandelten bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten ist das nächsthöhere Gericht im Sinne dieser Vorschrift das Oberlandesgericht. In Verfahren vor den obersten Bundesgerichten entscheidet ein anderer Senat des Gerichts.

(4) Im Falle des Absatzes 3 Satz 1 kann der Beschwerdeführer binnen einer Frist von zwei Wochen, nachdem ihm die zur Abhilfe getroffene Maßnahme des Gerichts bekannt geworden ist, die Vorlage an das Beschwerdegericht beantragen. In dem Antrag ist darzulegen, warum die Maßnahme den Abschluss des Verfahrens in angemessener Frist nicht erwarten lässt. Absatz 3 Satz 2 bis 5 gilt entsprechend.

¹³ Geschäftszeichen: R A 3 – 3100/28-1-R1 607/2005

(5) Das Beschwerdegericht entscheidet unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Vorlage der Beschwerde durch unanfechtbaren Beschluss. Hält es die Beschwerde für begründet, so bestimmt es eine Frist, in der das vorlegende Gericht Maßnahmen ergreift, die geeignet sind, das Verfahren innerhalb angemessener Frist zu abzuschließen. Der Beschluss soll kurz begründet werden. Ist die Beschwerde offensichtlich unbegründet, kann von einer Begründung abgesehen werden.

(6) Die Beschwerde kann vor Ablauf von sechs Monaten nach einer Maßnahme gemäß Absatz 3 Satz 1 nicht, nach einer Entscheidung des Beschwerdegerichts gemäß Absatz 5 nur mit der Begründung erneut erhoben werden, das Gericht habe dem Verfahren nicht gemäß Absatz 5 Satz 2 Fortgang gegeben.“

Der Gesetzentwurf hat Zustimmung¹⁴ und Ablehnung¹⁵ erfahren.

In seinem Urteil vom 08.06.2006 – 75529/01 in der Sache *Sürmeli gegen Deutschland*¹⁶ - Verfahrensdauer von 16 ½ Jahren in einem Zivilprozess – hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zum Ausdruck gebracht, dass bisher keine der in Deutschland bestehenden Möglichkeiten, nämlich der Verfassungsbeschwerde, der Dienstaufsichtsbeschwerde, der außerordentlichen Untätigkeitsbeschwerde und der Klage auf Schadensersatz, der Garantie des Art. 13 EMRK – also des effektiven Rechtsschutzes - gerecht werden.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat den Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Justiz zur Kenntnis genommen und dazu u.a. ausgeführt¹⁷:

„Die Regierung hat mit einem vorbeugenden Rechtsbehelf den Ansatz gewählt, der am besten mit dem Geist des von der Konvention geschaffenen Systems im Einklang steht, weil der neue Rechtsbehelf auf die Ursache des Problems der Verfahrensdauer zielt und Beschwerdeführern wahrscheinlich besser angemessenen Schutz gibt als Rechtsbehelfe auf Entschädigung, die ein Eingreifen nur nachträglich ermöglichen...

¹⁴ z.B. in der Stellungnahme Nr. 48/2005 des Deutschen Anwaltsvereins.

¹⁵ Bildsborfer [a.a.O.](#) Fn. 9.

¹⁶ NJW 2006, 2389 ff.

¹⁷ [a.a.O.](#) Fn. 16 S. 2394 – Nr. 138 und 139.

.. Der Gerichtshof begrüßt diese Initiative, sieht keine Hinweise, das sie aufgegeben worden ist, und ermutigt zu einer schnellen Verabschiedung eines Gesetzes mit den im Gesetzentwurf enthaltenen Vorschriften. Deswegen ist es nicht erforderlich, allgemeine Hinweise für den staatlichen Bereich zu bezeichnen, die zur Befolgung des Urteils notwendig sein können...“

Angesichts dessen ist die Kehrtwendung der Bundesregierung zumindest bemerkenswert. Noch im Oktober 2006 hat die Bundesregierung in ihrer schriftlichen Antwort¹⁸ auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann, Dr. Lothar Bisky, Diana Golze, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE zur Dauer der Verfahren an Verwaltungsgerichten ausgeführt:

„Die Bundesregierung wird ferner in Kürze einen Gesetzentwurf vorlegen, mit dem Bürgerinnen und Bürgern eine Beschwerdemöglichkeit verschafft werden soll, um ihr Recht aus Artikel 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auf ein zügiges gerichtliches Verfahren in angemessener Frist durchzusetzen (vgl. bereits Presseerklärung des Bundesministeriums der Justiz vom 26. August 2005). Der Entwurf eines entsprechenden Gesetzes über die Rechtsbehelfe bei Verletzung des Rechts auf ein zügiges gerichtliches Verfahren (Untätigkeitsbeschwerdengesetz) soll noch in diesem Jahr in den Bundestag eingebracht werden.“

Die Antwort der Bundesregierung vom 28.12.2007 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP zum Rechtsschutz gegen überlange Verfahren bei Gericht lautet demgegenüber, dass der Entwurf eines Untätigkeitsbeschwerdengesetzes von der Bundesregierung nicht beschlossen werden wird.¹⁹ Nach Steinbeiß-Winkelmann²⁰ ist der Entwurf – neben der Kritik aus der Richterschaft – auch auf politischen Widerstand gestoßen; in der Diskussion um die vorgeschlagene Lösung habe es Zweifel an der Effizienz, aber auch Einwände im Hinblick auf Ansehen und Unabhängigkeit der Richter gegeben.

Auf die Reaktion des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte darf man gespannt sein, der – möglicherweise auch in Hinblick auf seine eigene Belastung – die

¹⁸ BT-Drucksache 16/2957 S. 2.

¹⁹ BT-Drucksache 16/7655, S. 4.

²⁰ „Die Verfassungsbeschwerde als Untätigkeitsbeschwerde?“ aaO Fn. 9 S. 1783.

Präventionslösung fördert.

IV. Anmerkungen zu den beiden Gesetzentwürfen

Ich halte die Entscheidung der Bundesregierung für richtig, weil meine Zweifel, dass die angedachte Untätigkeitsbeschwerde das richtige Instrument gegen überlange Verfahrensdauer ist, überwiegen. Die in beiden Gesetzentwürfen vorgesehene zusätzliche Gerichtsinstantz dürfte die Verfahrensdauer nach meiner Einschätzung eher verlängern als verkürzen. Ich halte die Kompensationslösung für den besseren Weg.

Dessen ungeachtet: Wie so oft bei Gesetzentwürfen haben die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen des beabsichtigten Gesetzes eine nicht zu unterschätzende Aussagekraft.

Im hessischen Entwurf heißt es dazu²¹:

„Die Einführung eines neuen Rechtsbehelfs wird im gewissem Umfang richterliche Arbeitskraft binden und damit Kosten verursachen. Es dürfte jedoch der Einsparungseffekt überwiegen, der sich daraus ergibt, dass zur Vermeidung eines Verfahrens der Untätigkeitsbeschwerde Verfahrensverzögerungen der hier relevanten Art unterbunden werden und damit ein effektiverer Umgang mit den Ressourcen der Justiz stattfinden wird.“

Das ist reine Spekulation, die hauptsächlich auf Misstrauen gegenüber der Arbeitsweise, der Arbeitsbereitschaft und Leistungsbereitschaft der Richterinnen und Richter und der falschen Vorstellung beruht, in den Gerichten gebe es noch nennenswerte Ressourcen, die nur aufgedeckt und genutzt werden müssten.

Misstrauen lässt auch der Entwurf des Bundesministeriums der Justiz²² erkennen. Er geht ähnlich wie der hessische Entwurf davon aus, dass die Gerichte den manifesten Vorwurf überlanger Verfahren vermeiden wollen. Außerdem heißt es dort:

„Da mit dem Gesetzgebungsvorhaben die Möglichkeit einer Untätigkeitsbeschwerde eingeführt wird, kann sich das Aufkommen an Verfahren sowohl bei den Instanzgerichten

²¹ Gesetzentwurf aaO Fn. 10 S. 1.

²² Gesetzentwurf aaO Fn. 13 S. 2 und 8.

als auch bei den obersten Bundesgerichten erhöhen. Diese lassen sich jedoch mit den vorhandenen Personalkapazitäten erfüllen. Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte ergeben sich demzufolge nicht.“

Gemeint ist hier doch ganz offensichtlich, dass **auch** für die zusätzlichen Verfahren genügend Personal zur Verfügung steht, so dass es doch eigentlich nicht zu unangemessener Verfahrensdauer durch das Verhalten der Gerichte kommen dürfte oder?

Dass der Staat als Haushaltsgesetzgeber und Exekutive gegen seine Pflicht, für die Gewährung effektiven Rechtsschutzes die erforderlichen personellen und sächlichen Mittel zur Verfügung zu stellen²³, verstoßen könnte, wird damit von vornherein ausgeschlossen. Also sind – weil nicht sein kann, was nicht sein darf – die Richterinnen und Richter doch die allein Schuldigen?

V. Europa

Zu den Regelungen in den anderen Unterzeichnerstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention liegt ein von dem Bundesministerium der Justiz in Auftrag gegebenes rechtsvergleichendes Gutachten vom 30.04.2006 mit dem Titel „Wirksame Beschwerdemöglichkeiten im Sinne der Art. 6 I, 13 EMRK“ vor. Das Gutachten, das von Anna Katharina Luczak stammt, ist für die Öffentlichkeit seit dem 28.12.2007 als Anlage zu der bereits erwähnten Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP zugänglich.²⁴

Das Gutachten beschreibt eine beträchtliche Varianzbreite der Regelungen, die von der reinen Schadensersatzregelung über Strafmaßreduzierung und disziplinarische Maßnahmen bis zu während des laufenden Verfahrens präventiv zu erhebenden Verfassungsbeschwerden reicht und stellt fest, dass die Regelungsvariante, bei

²³ Vgl. dazu die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12.12.1973 in der Sache 2 BvR 558/73 = BVerfGE 36, 264 ff, 275:..“Der Staat kann sich dem Untersuchungsgefangenen gegenüber nicht darauf berufen, dass er seine Gerichte nicht so ausstattet, wie es erforderlich ist, um die anstehenden Verfahren ohne vermeidbare Verzögerung abzuschließen. Es ist seine Aufgabe, im Rahmen des Zumutbaren alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet und nötig sind, einer Überlastung der Gerichte vorzubeugen und ihr dort, wo sie eintritt, rechtzeitig abzuwenden. Er hat die dafür erforderlichen – personellen wie sächlichen – Mittel aufzubringen, bereitzustellen und einzusetzen. Diese Aufgabe folgt aus der staatlichen Pflicht zur Justizgewährung, die Bestandteil des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips ist. ...“Vgl. zuletzt die Beschlüsse vom 06.05.2003 in der Sache 2 BvR 530/03 = NJW 2003, 2895, 2896 und vom 29.03.2005 in der Sache 2 BvR 1610/03 = NJW 2005, 3488.

²⁴ aaO Fn. 19.

überlanger Verfahrensdauer Schadensersatz zu gewähren, am weitesten Verbreitung gefunden hat.²⁵

Ein kurzer Blick zu den Regelungen zweier Nachbarn. Im Jahr der Fußball-Europameisterschaft drängen sich die Gastgeberländer Österreich und Schweiz auf. Beiden Ländern hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte attestiert, dass sie effektive Regelungen haben.²⁶

Österreich hat den Weg einer präventiven Beschwerde gewählt, ohne Schadensersatz zu gewähren. Das österreichische Gerichtsorganisationsgesetz sieht z.B. in § 91 vor, dass eine Partei, wenn ein Gericht bei der Vornahme einer Verfahrenshandlung säumig ist, stets bei diesem Gericht den an den übergeordneten Gerichtshof gerichteten Antrag stellen kann, er – der übergeordnete Gerichtshof – möge dem Gericht für die Vornahme der Verfahrenshandlung eine angemessene Frist setzen.

Die Schweiz hat keinen gesonderten Rechtsbehelf gegen ein überlanges Verfahren geschaffen, doch ist es gefestigte Rechtsprechung des obersten föderalen Gerichts, dass bei Überlänge des Verfahrens Entschädigung zu leisten sowie im Strafverfahren die Überlänge bei der Festsetzung des Strafmaßes mindernd zu berücksichtigen ist.

Regeln für die Beantwortung der zentralen Frage, wann von überlanger, konventionswidriger Verfahrensdauer auszugehen ist, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nicht aufgestellt, wohl auch nicht aufstellen können. Es gibt jedoch Kriterien für die Bewertung der Verfahrensdauer, die durch den Arbeitsstab der Verfahrensbevollmächtigten der Bundesregierung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erarbeitet und (auch) im März-Heft 2008 der Deutschen Richterzeitung abgedruckt worden sind. Danach sind Verfahrensverzögerungen zu beachten, die dem Staat und gegebenenfalls dem Betroffenen zuzurechnen sind. Eine gewichtige Rolle bei der Bewertung spielen die besondere Komplexität des Falles sowie die Bedeutung des Ausgangs des Verfahrens für den Betroffenen. Zu differenzieren ist auch nach Verfahrensarten, etwa Strafsachen, Kindschaftssachen oder Arbeitssachen.

VI. Ausblick

²⁵ Gutachten Luczak aaO Fn. 19 und 24 S. 5, 6.

²⁶ Gutachten Luczak aaO Fn. 19 und 24 S. 20 ff, 80.

Wie geht es hierzulande weiter? Soll es nur bei den bisherigen Instrumenten wie Erinnerungen/Mahnungen/Sachstandsanfragen, Dienstaufsichtsbeschwerden, Petitionen, Amtshaftungsverfahren, außerordentlichen Untätigkeitsbeschwerden und Verfassungsbeschwerden bleiben?

Anfang des Jahres hat es eine – wie ich meine – sehr interessante und zielführende Entwicklung gegeben.

Der Große Senat des Bundesgerichtshofs für Strafsachen hat am 17.01.2008 folgenden Beschluss gefasst²⁷:

„Ist der Abschluss eines Strafverfahrens rechtsstaatswidrig derart verzögert worden, dass dies bei der Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs unter näherer Bestimmung des Ausmaßes berücksichtigt werden muss, so ist anstelle der bisher gewährten Strafminderung in der Urteilsformel auszusprechen, dass zur Entschädigung für die überlange Verfahrensdauer ein bezifferter Teil der verhängten Strafe als vollstreckt gilt.“

Der Große Senat hat sich ausführlich mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte befasst und sich bei konventionswidriger Verfahrensverzögerung anstelle der so genannten Strafabschlagslösung für eine Kompensation durch die Vollstreckungslösung entschieden.

Der Bundesgerichtshof hat u.a. ausgeführt:²⁸

„Nach dem Konzept der Menschenrechtskonvention – in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – dient die Kompensation für eine konventionswidrige Verfahrensverzögerung allein dem Ausgleich eines durch die Verletzung eines Menschenrechts entstandenen objektiven Verfahrensunrechts.... Sie ist Wiedergutmachung und soll eine Verurteilung des jeweiligen Vertragsstaates wegen Verletzung des Rechts aus Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Menschenrechtskonvention verhindern.... Auf diese Wiedergutmachung hat der Betroffene gemäß Art. 13 der Menschenrechtskonvention Anspruch, wenn die Konventionsverletzung nicht präventiv hat verhindert werden können.... Ist sie (die Wiedergutmachung) geleistet, entfällt die Opfereigenschaft des Betroffenen im Sinne des Art. 13 der Menschenrechtskonvention...“

²⁷ aaO Fn. 3.

²⁸ aaO Fn. 3 S. 863 Nr. 35

Die Kompensation – so heißt es in der Entscheidung weiter - „ist allein an der Intensität der Beeinträchtigung des subjektiven Rechts des Betroffenen aus Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Menschenrechtskonvention auszurichten. Durch die Kompensation wird danach eine Art Staatshaftungsanspruch erfüllt, der dem von einem überlangen Strafverfahren betroffenen Angeklagten in gleicher Weise erwachsen kann wie der Partei eines vom Gericht schleppend geführten Zivilprozesses oder einem Bürger, der an einem verzögerten Verwaltungsrechtsstreits beteiligt ist.“

Der Bundesgerichtshof hat Grundsätze aufgestellt, an denen die Strafgerichte künftig die erforderliche Kompensation einer rechtsstaatswidrigen Verfahrensverzögerung nach dem Vollstreckungsmodell auszurichten haben.²⁹

Danach sind wie bisher Art und Ausmaß der Verzögerung sowie ihre Ursachen zu ermitteln und im Urteil konkret festzustellen. Der Tatrichter entscheidet, ob die überlange Verfahrensdauer bei der Straffestsetzung in den Grenzen des gesetzlich eröffneten Strafrahmens mildernd zu berücksichtigen ist.

Daran anschließend hat der Tatrichter zu prüfen, ob zur Kompensation die ausdrückliche Feststellung der rechtsstaatswidrigen Verfahrensverzögerung genügt. Wenn dies der Fall ist, muss diese Feststellung in den Urteilsgründen klar hervortreten. Reicht die Feststellung als Entschädigung nicht aus, so ist festzulegen und in der Urteilsformel auszusprechen, welcher bezifferte Teil der Strafe zur Kompensation der Verzögerung als vollstreckt gilt.

Ich halte es nicht für ausgeschlossen, dass zwischen der Rücknahme des Entwurfs des Untätigkeitsbeschwerdengesetzes und der – wenig später getroffenen - Entscheidung des Großen Senats des Bundesgerichtshof für Strafsachen ein Zusammenhang besteht.

Ich halte die Entscheidung für ermutigend und meine, dass die Justizpolitik die Vorlage des Bundesgerichtshofs aufnehmen und sich möglichst bald für eine Kompensationslösung entscheiden sollte.

²⁹ aaO Fn. 3 S. 866 Nr. 54 ff.