

Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren

Maßstäbe zwischen Systemversagen, klaren dogmatischen Strukturen und Instrumentalisierung durch die Dienstaufsicht – Eine Diskussion am 4. November 2013 am Oberlandesgericht Frankfurt am Main

ES DISKUTIERTEN:



Dr. h.c. Georg Falk, Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Frankfurt am Main und Mitglied des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen; er ist Vorsitzender des 4. Zivilsenats, der mit Verfahren nach § 198 GVG befasst ist.



Dr. Frank Schreiber, Richter am Hessischen Landessozialgericht; Redakteur von Betrifft JUSTIZ und Mitglied des 6. Senats, der mit Verfahren nach § 198 GVG befasst ist.

Die Diskussionsleitung hatte **Guido Kirchhoff**, Richter am Oberlandesgericht Frankfurt am Main und Redakteur von Betrifft JUSTIZ.

Georg Falk: Seit Inkrafttreten, also maßgeblich in 2012 und 2013, sind bis heute 36 Entschädigungsklagen am OLG Frankfurt eingegangen, mit rückläufiger Tendenz. Entschädigungen zugesprochen wurden durch den 4. Zivilsenat in zwei Verfahren, vom 16. Senat in einem Fall; in sieben anderen beim 4. Senat und einem beim 16. Senat hatte die Klage jedenfalls im Umfang der Feststellung einer unangemessenen Verfahrensdauer Erfolg¹. Kennzeichnendes Merkmal ist in der Mehrzahl der Fälle eine schwierige, zum Teil nahezu querulatorisch agierende Partei. Die längsten Ausgangsverfahren stammen aus dem Zivilrecht. Rekordhalter ist ein Zivilrechtsstreit aus dem Bereich des Aktienrechts; das Verfahren dauerte fachgerichtlich von 1988 bis 2009. Dort konnte eine außergerichtliche Einigung über die Entschädigung erzielt werden.

Wie stellt man
eine überlange
Verfahrensdauer fest?

Ich vermute, dass Ihr Interesse sich auf die mit dem Gesetz verbundene zentrale Frage bezieht: Was bedeutet »überlange Verfahrensdauer« und wie stellt man das fest? Die Probleme beginnen damit, dass es verschiedene Formen und Gründe für eine Verzögerung gibt. Wenn sich in einem Verfahren längere Zeit nichts tut, ist

das etwas anderes, als wenn ein Verfahren über mehrere Instanzen geführt wird und dabei eine bestimmte Zeitdauer verstreicht. Ein Verfahren ist aufwändiger als ein anderes. Ein Dezernat ist belasteter als ein anderes, ein Richter arbeitet schneller als ein anderer.

In den Verfahren, die wir bearbeitet haben, haben sich als zentrale Gründe für Verfahrensverzögerungen drei Merkmale isolieren lassen: Im Vordergrund steht ganz eindeutig eine unzureichende Verfahrensförderung durch Gerichte, in deutlich weniger Verfahren waren Verzögerungen auf Sachverständigenbegutachtungen und Richterwechsel zurückzuführen. Die Erarbeitung eines Verzögerungsbegriffs hat der Gesetzgeber bewusst der Praxis überlassen. Das Gesetz selbst enthält nur wenige Bezugspunkte:

Es stellt zum einen auf die Dauer des Verfahrens insgesamt ab. Das bedeutet: Von Ausnahmen bei völlig aus den üblichen Bearbeitungszeiten herausfallenden Verfahren abgesehen, wird man immer abwarten müssen, wie lange das Ausgangsverfahren dauert, vorher wird in der Regel nicht einmal eine Feststellungsklage Erfolg haben können. Die Orientierung an der Gesamtverfahrensdauer verbietet es aus methodischen Gründen auch, eine festgestellte Verzögerung in einem Verfahrensstadium oder bei mehreren prozessualen Handlungen



Foto: Guido Kirchhoff

unmittelbar mit einer unangemessenen Verfahrensdauer gleichzusetzen. Ist beispielsweise in einem Verfahrens Stadium im Zusammenhang mit einer Beweiserhebung eine Verfahrensverzögerung von einem Jahr eingetreten, so rechtfertigt diese Feststellung nicht unmittelbar die Annahme einer entsprechenden Überlänge des noch nicht beendeten Gesamtverfahrens.

Den zweiten Bezugspunkt enthält § 198 Abs. 1 S. 2 GVG; dort sind ohne enumerative Begrenzung Kriterien benannt, die bei der Bestimmung einer angemessenen Verfahrensdauer insbesondere eine Rolle spielen sollen, nämlich die Schwierigkeit und die Bedeutung des Verfahrens sowie das Verhalten der Verfahrensbeteiligten und Dritter.

Wir haben uns – entgegen mancher Literaturmeinung – bei der Feststellung einer unangemessenen Verfahrensdauer nicht für einen abstrakt-generalisierenden Maßstab, der sich am statistischen Durchschnitt eines Verfahrens orientiert,

entschieden. Das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Verfahren knüpft unmittelbar an Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 6 Abs. 1 EMRK an. Bei diesen verfassungsrechtlichen Garantien geht es um einen individuellen Anspruch auf Rechtsschutz in angemessener Zeit. Dieser Anspruch bezieht sich auf die konkrete Durchführung eines konkreten Verfahrens und nicht darauf, dass die Verfahrensdauer die durchschnittliche Verfahrensdauer nicht überschreitet. Dementsprechend legen wir unserer Prüfung einen konkret verfahrensbezogenen Verzögerungsbegriff zu Grunde. Das bedeutet zwangsläufig, dass in jedem Fall eine konkrete Untersuchung des Ausgangsverfahrens, also eine differenzierte Analyse der Gründe für die Verfahrensdauer erfolgen muss. Diese Auffassung dürfte sich jetzt auch allgemein durchgesetzt haben.²

Bezugspunkt dieser Prüfung ist die verfassungsgerichtlich gebilligte Annahme einer richterlichen Amtspflicht, jedes Verfahren im Rahmen der jeweils geltenden Verfahrensordnung sorgfältig zu führen und zu

fördern. Von dieser Verpflichtung werden Richterinnen und Richter nicht durch die Belastung des Spruchkörpers entbunden, weil es Sache des Staates ist, die Gerichte ausreichend sachlich und personell auszustatten. Nach der Rechtsprechung des BVerfG verdichtet sich mit zunehmender Dauer des Verfahrens insgesamt oder in der jeweiligen Instanz die mit dem Justizgewährleistungsanspruch verbundene Pflicht des Gerichts, sich nachhaltig um eine Beschleunigung des Verfahrens und dessen Beendigung zu bemühen. Das bedeutet beispielsweise: Ist eine Sache entscheidungsreif, muss die Entscheidung zeitnah erfolgen.

Daraus ergibt sich unmittelbar, dass beispielsweise die Praxis des sog. Terminierungsfaches, die angeblich vor allem in der Sozialgerichtsbarkeit verbreitet sein soll, nicht akzeptabel ist. Auch bei Beteiligung Dritter, beispielsweise Erhebung von Sachverständigenbeweis, müssen alle Chancen zu einer beschleunigten Durchführung des Beweisverfahrens genutzt werden. D. h. auch: Sachverständige sind

vom Gericht entsprechend der Prozessordnung anzuleiten. Da gibt es in den uns vorliegenden Ausgangsverfahren teilweise erhebliche Defizite zu beklagen.

Umgekehrt sind aber auch Präsidien und Dienstherren gefordert: Erkennbaren strukturell bedingten verfahrensverzögernden Ursachen aus dem Bereich der Justizverwaltung muss mit geeigneten Maßnahmen entgegengewirkt werden; das gilt vor allem bei Fällen von Richterwechsel oder Überlastung eines Spruchkörpers; aber auch wenn in einem Dezernat erkennbar die Verfahrenslaufzeiten deutlich überdurchschnittlich sind, wird der Dienstherr sich um Aufklärung bemühen müssen.

Auch Präsidien und
Dienstherren sind
gefordert

Bei unserer Arbeit mit Entschädigungsverfahren hat sich herausgestellt, dass man verschiedene Fallgruppen bilden muss:

Die erste Fallgruppe betrifft Verfahren, in denen schon nach den geltenden Verfahrensordnungen nach einer kurzen Einleitungsphase, also nach der einleitenden Prozesshandlung und einer Anhörung der Gegenseite, eine gerichtliche Entscheidung sozusagen sofort ergehen kann. Das betrifft im Zivilprozess Prozesskostenhilfverfahren, Beschwerdeverfahren, aber auch Verfahren, in denen die Parteien nach übereinstimmender Erledigungserklärung streitig über die Kosten verhandelt haben; im Bereich des Strafrechts gilt es jedenfalls für Verfahren nach § 109 StVollzG. In dieser Fallgruppe sind wir mit »Fensterbankfällen« konfrontiert, in denen Gerichte teilweise jahrelang trotz Entscheidungsreife überhaupt nichts veranlasst haben. Beispiel: Beschwerden gegen ablehnende Prozesskostenhilfeentscheidungen des Landgerichts blieben bei einem Senat des Oberlandesgerichts mehrere Jahre unbearbeitet. Hier muss das Entschädigungsgericht, um Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit zu gewährleisten, bestimmen, in welcher Frist solche Verfahren in der Regel spätestens abgeschlossen werden müssen. Wir haben uns insoweit festgelegt, dass nach Eintritt der Entscheidungsreife eine Verfahrensdauer von einem Jahr noch vertretbar ist.

Diese Jahresfrist wird der Senat nicht nur im Einzelfall, sondern im Allgemeinen für durchschnittlich umfangreiche und durchschnittlich schwierige Verfahren als Grenze ansehen. Ein Abweichen nach unten i.S. einer kürzeren Bearbeitungsfrist wird in Betracht kommen, wenn es sich um eilbedürftige Sachen handelt. So wird es beispielsweise in familienrechtlichen Eilverfahren zur Annahme kürzerer Fristen kommen (beispielsweise bei Sorgerechtsentscheidungen, aber auch in Unterhaltsverfahren). Das gilt mit Sicherheit auch für bestimmte Verfahren vor den Strafvollstreckungskammern.

Die zweite Fallgruppe bilden normale Hauptsacheverfahren, die dadurch gekennzeichnet sind, dass von der Verfahrenseinleitung bis zur abschließenden Entscheidung des Gerichts mehrere Verfahrensstadien durchlaufen werden, gegebenenfalls einschließlich einer Beweisaufnahme sowie der Inanspruchnahme mehrerer Instanzen. Hierzu zählen aber auch durchaus mehrjährige Ermittlungs- bzw. Strafverfahren. Bei der Bestimmung des Verzögerungsbegriffs in dieser Fallgruppe lassen wir uns von dem Vorverständnis leiten, dass das Entschädigungsgesetz kein allgemeines Verfahrensbeschleunigungsgesetz ist, sondern es will verfassungsrechtlich relevante Verletzungen des Justizgewährungsanspruchs entschädigen. Aber nicht jede Verzögerung ist verfassungsrechtlich relevant.

Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit besteht in der Regel ein Ermessen des verantwortlichen Richters hinsichtlich der Verfahrensgestaltung im Einzelnen. Aus diesem Grund können eine vertretbare Rechtsauffassung bzw. eine nach der jeweiligen Verfahrensordnung vertretbare Leitung des Verfahrens, auch wenn sie zu einer Verlängerung des Gerichtsverfahrens geführt haben, keinen Entschädigungsanspruch begründen. Ein Anspruch des Rechtsuchenden auf optimale Verfahrensförderung besteht nicht. Bei der Bestimmung, welche Zeitdauer noch im Rahmen richterlichen Ermessens liegt, ist Bezugspunkt zunächst die Zeit, die ein pflichtgetreuer Durchschnittsrichter für die Erarbeitung der jeweiligen Entscheidung bzw. Terminierung benötigt. Der dadurch gegebene Zeitrahmen ist

im Hinblick auf die genannten, aus dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit sich ergebenden Konsequenzen zu erweitern. Eine das Verfahren verzögernde richterliche Bearbeitung ist daher erst dann entschädigungsrechtlich relevant, wenn bei voller Berücksichtigung auch der Belange einer funktionierenden Zivilrechtspflege das richterliche Verhalten nicht mehr verständlich ist. Das steht in Übereinstimmung mit der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung, wonach der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz erst dann verletzt ist, wenn die festgestellten Verzögerungen die Schlussfolgerung auf »die generelle Vernachlässigung von Grundrechten« oder »eine grobe Verletzung des grundrechtlichen Schutzes« oder »einen geradezu leichtfertigen Umgang mit grundrechtlich geschützten Positionen« zulässt oder »rechtsstaatliche Grundsätze durch die Verzögerung krass« verletzt werden.

Eine vertretbare
Verfahrensleitung begründet
keinen Anspruch

Verzögerungen, die durch die Inanspruchnahme prozessualer Mittel eintreten, können eine unangemessene Dauer des Verfahrens grundsätzlich nicht begründen. Das gilt nicht, wenn Rechtsmittel ausschließlich auf einem groben Verfahrensfehler des Gerichts beruhen, Verzögerungen durch Aufhebung und Zurückverweisung eines solchen Verfahrens sind dagegen entschädigungsrechtlich relevant. Gerichtsinterne Gründe für die Verzögerung (Erkrankung, Richterwechsel, Überlastung des Spruchkörpers) beseitigen den Entschädigungsanspruch nicht. Wir haben auch den Einwand des Landes für unerheblich gehalten, der Entschädigungskläger lege mit einer Vielzahl von Verfahren eine Strafkammer geradezu lahm. Der Staat ist – solange es sich nicht um rechtsmissbräuchliche Anträge handelt – gehalten, durch eine ausreichende Ausstattung der Justiz zu gewährleisten, dass diese den Arbeitsanfall bewältigen kann.

Unser Prüfprogramm kann man insoweit folgendermaßen zusammenfassen:

Es kommt darauf an, ob das Verfahren Phasen aufweist, die nicht auf die

Schwierigkeit des Verfahrens, die Vorgaben der jeweiligen Prozessordnung und das Verhalten Verfahrensbeteiligter oder Dritter zurückgehen. Auf diese Weise sind die Phasen der Verzögerung, die in den Verantwortungsbereich des Gerichts fallen, zu destillieren. Zeiten des Verfahrensstillstandes fallen unter den Verzögerungsbegriff dann, wenn diese Zeiten unter Berücksichtigung der jeweils geltenden Prozessordnung auch unter Zubilligung eines weiten Ermessensspielraums für das Gericht nicht mehr verständlich oder grob sachwidrig sind. In diesem Zusammenhang gilt es Farbe zu bekennen, welcher Zeitraum für die jeweilige Bearbeitung bis zum nächsten Verfahrensschritt angemessen ist. Das lässt sich nicht abstrakt bestimmen.

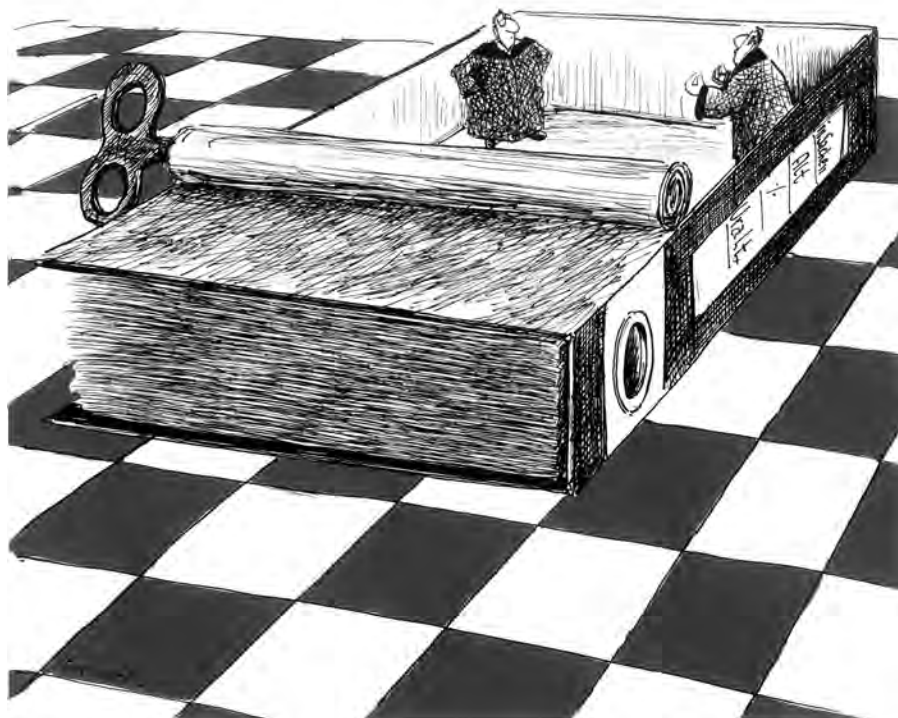
In einem letzten Subsumtionsschritt ist eine umfassende Abwägung vorzunehmen, ob unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Umstände die festgestellte Verzögerung die Beurteilung rechtfertigt, dass die Gesamt-Verfahrensdauer insgesamt unangemessen ist; an dieser Stelle ist das Kriterium der Bedeutung des Rechtsstreits einzubeziehen. Diese Gesamtwürdigung ist darüber hinaus deshalb erforderlich, weil eine Kompensation eingetretener Verzögerungen durch einen besonders zügigen Fortgang des Verfahrens erfolgen kann.

Verzögerungen
können kompensiert
werden

Mein persönliches Resümee möchte ich in vier Thesen zusammenfassen:

1. Das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ist die Antwort des Gesetzgebers auf eine verfassungswidrige Verletzung des Anspruchs auf effektive Justizgewährung. Es richtet sich also nicht gegen die Richter, sondern allgemein gegen die Gründe für verfassungswidrige Überlänge. Diese können auf strukturelle Mängel und Defizite, aber auch individuelle Mängel der richterlichen Verfahrensführung zurückzuführen sein.

2. Justizielle Ressourcen sind ein zentrales Thema der Justizpolitik. Aufgabe von Legislative und Exekutive ist es, die dritte



Zeichnung: Philipp Heinisch

Gewalt ausreichend auszustatten, damit sie ihre verfassungsrechtliche Funktion, effektiv Rechtsschutz zu gewähren, erfüllen kann. Aufgabe der Judikative ist es, die zur Verfügung gestellten Ressourcen auch verantwortungsvoll und effektiv zu nutzen.

3. Die Ablehnung, die das Gesetz unter Richterinnen und Richtern erfährt, lässt sich teilweise auch als Ausdruck einer narzisstischen Kränkung verstehen. Es besteht eine Diskrepanz zwischen idealisiertem Selbstbild und der Realität richterlicher Arbeit. Das zeigt sich auch in den Ergebnissen einer Studie zu den Ursachen von überlangen Verfahren aus unterschiedlichen OLG-Bezirken. Dort hat man neben einer differenzierten Aktenauswertung ergänzend eine anonyme Online-Befragung von Richtern durchgeführt. Dabei haben die befragten Richter bezeichnenderweise der fehlenden Verfahrensförderung durch die Gerichte entgegen den objektiven Feststellungen gerade keine wesentliche Bedeutung zugeschrieben.

4. Der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit wird nicht eingeschränkt. Im Übrigen: Art. 97 Abs. 1 GG fordert die richterliche Unabhängigkeit ja nicht im subjektiv-individuellen Interesse des

Richters, sondern umgekehrt, um dem rechtsuchenden Bürger effizienten Rechtsschutz zu gewährleisten. Dem entspricht, das Gesetz als Chance zu begreifen, die Qualität justizieller Verfahren im Interesse der Rechtsuchenden zu verbessern. Auch eine angemessene Verfahrensdauer ist Ausdruck einer qualitativ hochwertigen Rechtsprechung. Das heißt nicht: Schnelles Recht ist gutes Recht.

Frank Schreiber: Es hat Tradition, dass die Frage der überlangen Verfahrensdauer in der Sozialgerichtsbarkeit neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit am virulentesten ist – allein wenn man sich die absolute Anzahl der Verurteilungen der Bundesrepublik Deutschland vor dem EGMR anschaut. Zudem ist allgemein bekannt, dass wir zuletzt einen extremen Berg in den Jahren 2006 bis 2011 aufgrund der sogenannten Hartz-IV-Klagewelle aufgebaut haben, der auch die Justizverwaltung in personalwirtschaftlichen Dingen vor erhebliche Probleme gestellt hat.

Zunächst zu den Zahlen: Wir hatten in den Jahren 2011 und 2012 14 Klageeingänge wegen überlanger Verfahrensdauer, im Jahr 2013 bislang 26 Verfahren mit einem deutlichen Schwerpunkt auf dem ersten Quartal, so dass man eine Tendenz nicht recht ausmachen kann.

40 Verfahren in der Summe, von denen derzeit 16 noch anhängig sind. Dazu in Relation sind die Verzögerungsrügen zu setzen. Die entsprechenden Zahlen habe ich allerdings nur für das Jahr 2013 bekommen können. In der hessischen Sozialgerichtsbarkeit sind bislang in beiden Instanzen in der Summe 127 Verzögerungsrügen in diesem Jahr erhoben worden. Das muss nicht unbedingt verschrecken. In den vergangenen Jahren sind deutlich mehr Verzögerungsrügen erhoben worden, als Klagen gefolgt sind.

Zur Struktur der Fälle: Es sind erstaunlich wenige Fälle »normaler« Überlänge. Wenn man die Statistiken und die Bestände bei uns anschaut, dann muss man ganz ehrlich sagen, dass es in ganz bestimmten Bereichen eigentlich mehr begründete Klagen auf Entschädigung geben müsste. Nur: Die »Durchschnittskläger« haben Geduld, die kommen nicht zu uns. Auffällig sind viele Kläger, die ich keineswegs – wie das häufig geschieht – gleich in Richtung Querulanz einordnen möchte, die allerdings mit einem gewissen politischen Eifer oder sonstigem Sendungsbewusstsein streiten, mit einer gewissen kontrollierten Abneigung auf Behörden und Justiz. Dann haben wir noch eine Sondersituation an einem Gericht: Dort sind eine Reihe von Klagen von einem einzigen Rechtsanwalt eingegangen – mit jeweils verschiedenen Klägern. Von ihm werden auch noch in der ersten Instanz anhängig Verfahren beklagt.

Das Bestehen eines
Anspruchs nach
§ 198 GVG ...

Bevor wir die erste stattgebende Entscheidung im Senat beraten haben, waren wir uns in drei Punkten einig: Erstens wollten wir das Rad nicht neu erfinden und uns am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sowie am Bundesverfassungsgericht orientieren. Zweitens sahen wir speziell vor dem Hintergrund der deutschen Justizverfassung die Herausforderung, dass wir eine Lösung finden mussten, die rechtsuchende Bürgerinnen und Bürger angesichts der strukturellen Defizite, die wir doch hie und da in der deutschen Justiz haben, nicht alleine lässt. Drittens wollten wir die Richterinnen und

Richter, die letztlich »end of pipe« verantwortlich sind, nicht als maßgebliche Repräsentanten dieses Systems oder dieses Systemversagens durch Entscheidungsgründe diffamieren. Es gilt allenfalls, die vorhandenen Strukturdefizite sichtbar zu machen, und sie nicht fälschlich als Richterdefizite darzustellen – natürlich immer nur dort, wo dies auch tatsächlich so ist. Um diesen Ansatz zu verwirklichen, hat uns der Kläger unseres ersten Verfahrens, das wir entschieden haben, gleichsam eine Steilvorlage geboten, weil er den Rechtsweg zur Sozialgerichtsbarkeit als verfassungswidrig angezweifelt hat; es sei doch quasi ein Amtshaftungsanspruch für Richterversagen. Hierzu möchte ich die entsprechende Passage aus unserem Urteil zitieren:

»Die Vorschrift regelt zwar einen Staatshaftungsanspruch, der Tatbestand setzt jedoch weder notwendig noch hinreichend die Verletzung einer Amtspflicht voraus; die Norm gewährleistet als Rechtsfolge auch keinen Schadensersatz, sondern Entschädigung.

Es handelt sich um einen aufopferungsähnlichen Entschädigungsanspruch, der verhaltens- und verschuldensunabhängig als Erfolgsunrecht im Wesentlichen nur das Ergebnis eines Staats- oder Systemversagens in Gestalt einer unangemessenen Dauer eines Gerichtsverfahrens voraussetzt. Diese Charakterisierung beruht auf dem Wortlaut und der entstehungsgeschichtlich begründeten Funktion der §§ 198 ff. GVG, eine Rechtsschutzlücke zu schließen, die sowohl den Anforderungen des GG als auch denen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) widerspricht. (...) Der Amtshaftungsanspruch wurde vom EGMR u.a. aufgrund seiner Verschuldensabhängigkeit und der Rechtsfolge als unzureichend verworfen (...) Konsequenz ist nach dem Wortlaut die Tatbestandsstruktur dahingehend zu verstehen, dass es weder auf ein konkretes, Art. 6, 13 EMRK verletzendes Verhalten noch auf ein Verschulden ankommt. Haftungsbegründende Rechtsgutverletzung ist allein die unangemessene Dauer des Gerichtsverfahrens, die haftungsausfüllende Kausalität muss zwischen Dauer und Nachteil bestehen (...). Amtshaftung und Entschädigung nach § 198 GVG sind mithin bereits nach der Tatbestandsstruktur und Funktion einander wesensfremd.

Die EMRK legt den Konventionsstaaten die Verpflichtung auf, ihr Gerichtssystem so auszugestalten, dass die Gerichte den Anforderungen der Art. 6, 13 EMRK entsprechen können, einschließlich einer Entscheidung innerhalb angemessener Frist. Konventionsrechtlich sind die justizbezogenen Menschenrechte nicht nur an Justizorgane, sondern an die Träger aller Staatsgewalten adressiert, die das konventionsstaatliche Rechtssystem ausgestalten; insoweit muss es für den konventionsrechtlich fundierten Anspruch auf Entschädigung unerheblich sein, ob die Unangemessenheit der Verfahrensdauer auf einem Verhalten von einzelnen Richtern oder des Präsidiums, der Justizverwaltung oder auf einem Verhalten des Haushaltsgesetzgebers oder des Verfahrensgesetzgebers beruht. Zu entschädigen ist vielmehr das Ergebnis einer unangemessenen Dauer aufgrund eines Staats- oder Systemversagens. Für § 198 GVG bedeutet dies, dass nicht nur eine den Justizorganen zuzurechnende Dauer, sondern auch eine (mittelbar) der Exekutive oder Legislative zuzurechnende Dauer zu entschädigen sein kann. In der Bundesrepublik Deutschland folgt

... ist nicht einmal
Indiz für eine
Amtspflichtverletzung

dies bereits aus der Ausgestaltung des Gewaltenteilungsprinzips im Grundgesetz als Gewaltengliederung bzw. Funktionenordnung. Mit der Ausübung der rechtsprechenden Gewalt u.a. durch die Gerichte der Länder (Art. 92 2. Halbsatz letzte Var. GG) ist nämlich in der Bundesrepublik Deutschland – anders als in einigen anderen europäischen Staaten – mit Ausnahme der Verfassungsgerichte des Bundes und einiger Länder kein eigenes Budget(-antrags-)recht der Judikative gegenüber dem Parlament verbunden; eine hinreichende Personalausstattung der Gerichte, über die die Verfahrensdauer maßgeblich gesteuert wird, haben daher Justizminister und Haushaltsgesetzgeber zu verantworten. (...) Nach alledem unterscheidet sich der aufopferungsähnliche Entschädigungsanspruch des § 198 GVG in seiner Struktur so maßgeblich von einem Amtshaftungsanspruch, dass auch eine Umgehung des Art. 34 GG nicht zu besorgen ist. Das Bestehen eines Anspruches nach § 198 GVG ist nicht einmal Indiz für eine Amtspflichtverletzung.«³

Aufgrund des klägerischen Einwandes einer verfassungswidrigen Rechtswegzuweisung konnten wir so die Relationen der Verantwortlichkeit im deutschen Justizsystem darlegen.

Gemeinsam ist uns mit der Rechtsprechung des 4. Zivilsenats des OLG die grundsätzliche Herleitung des Anspruchs. Wir lehnen gleichermaßen eine Orientierung an Statistiken oder an Durchschnittsverfahrenszeiten ab, auch an mehr oder weniger holzschnittartig gegriffenen Monats- oder Jahreszeiträumen. Wir sind auch absolut deckungsgleich bei der Frage einer zweistufigen Prüfung der konkreten Verfahrensschritte auf der einen Seite und der Gesamtabwägung auf der anderen Seite, bei der auch die Verfahrensdauer einer Kompensation zugänglich sein kann. Wir sind uns ferner einig darin, dass der maßgebliche materielle Maßstab darin besteht, dass bei fortgeschrittener Verfahrensdauer eine Verdichtung der Pflicht zur Verfahrensförderung stattfindet.

Die Unterschiede sind meines Erachtens zu sehen bei der Prüftiefe und beim Entwickeln weiterer materieller Maßstäbe, ob eine hinreichende Verfahrensförderung vorliegt. Wir lehnen wegen der eben dargestellten, fundamental unterschiedlichen Ausgestaltung von § 198 GVG und § 839 BGB jegliche Orientierung an der Dogmatik der Amtshaftung ab. Und insofern ist uns schon die Vertretbarkeitsprüfung des 4. Zivilsenates zu eng. Wir würden das als eine sehr offene Abwägung begreifen und nur auf den Verfahrensstand und dann auf die entsprechende Verfahrensförderung schauen wollen: Kann das Maß an Verfahrensförderung im Ergebnis vor dem Hintergrund der bislang eingetretenen Verfahrensdauer noch hingenommen werden von einem Rechtsschutz suchenden Bürger? Das führt bei uns eher zu einer Heuristik im Einzelfall als zu abstrakten Maßstäben – eine bewusste Entscheidung auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung von EGMR und BVerfG, auch wenn wir uns damit um manches herumdrücken. Bei den bisherigen Fällen, haben wir allerdings trennscharfe abstrakt-materielle Kriterien auch noch nicht vermisst. Wir verfolgen letztlich eine Sphären-Theorie: Wem ist die entsprechende Verfahrenslaufzeit

unter Berücksichtigung von Bedeutung und Schwierigkeit des Falles letztlich zuzuordnen?

Systemversagen oder individualisierbare Rechtsverletzung?

Gibt es weitere Unterschiede? Ich möchte den im SGG geltenden Amtsermittlungsgrundsatz nennen. Mir ist aufgefallen, dass das OLG im Prozesskostenhilfepflichtungsverfahren wesentlich strenger ist als wir. Vor dem Hintergrund des sehr formlosen Verfahrens des SGG reicht ein schlüssiger Vortrag aus, der eine gewisse Gesamtverfahrensdauer benennt und eine gewisse Zeit, in der keine letztlich kompensierte Verfahrensförderung betrieben wurde. Und wenn dann darüber hinaus glaubhaft darlegt wird, dass der Kläger den benannten Verfahrensstillstand in der Phase auf der ersten Stufe nicht zu vertreten hat, führt das in der Regel zur Bewilligung von PKH. Wir meinen nicht, dass ein Kläger sich eine Duplo-Akte anfertigen und diese selbst vollständig erst einmal detailliert auswerten muss.

Jenseits aller Differenzen ist allerdings erstaunlich, wenn ich mir die Begründungstiefe der OLG-Entscheidungen und unserer Entscheidung aus dem Februar 2013 anschau, dass wir dann doch letztlich wieder auf dem gleichen Anforderungsniveau landen, trotz der vom Prozessrecht vorgegebenen unterschiedlichen Ansätze.

Georg Falk: Ich möchte auf drei Punkte eingehen und fange einmal hinten an. Erstens: Ich glaube, die Sozialgerichtsbarkeit macht sich ihre Arbeit partiell auch selbst. Das wird an der unterschiedlichen Behandlung von Prozesskostenhilfesuchen für Entschädigungsklagen deutlich: Wir haben entsprechende Gesuche nach Hinweisen auf unser Anforderungsprofil hinsichtlich des Vortrags jeweils ohne Beiziehung der Akten des Ausgangsverfahrens positiv oder (in der Mehrzahl) negativ beschieden. Insofern verlangen wir einen ohne Beiziehung der Akten aus sich selbst heraus verständlichen, plausiblen Vortrag, nach dem ein Entschädigungsanspruch in Betracht kommen kann. Das ist nichts anderes

als das, was wir beim Staatsgerichtshof machen, und das macht auch das Bundesverfassungsgericht ganz genau so. Bekanntermaßen gilt für beide Gerichte ja der Amtsermittlungsgrundsatz auch. Der zweite Punkt betrifft die Frage des grundsätzlichen Verständnisses. Man kann sich nicht schlicht an dem orientieren, was der EGMR gemacht hat, zumal sich die Entscheidungen sehr dezisionistisch lesen. Wir müssen auf der Grundlage dessen, was wir gelernt haben, und mit unseren Maßstäben das Recht anwenden, das uns der Bundestag zur Rechtsanwendung übergeben hat. Es ist unsere Aufgabe, Maßstäbe zu entwickeln, an denen man sich schon im Sinne der Vorhersehbarkeit von richterlichem Handeln und Entscheiden orientieren kann. Wir müssen versuchen, trotz aller Schwierigkeit diesen unbestimmten Rechtsbegriff der unangemessenen Dauer nach § 198 Abs. 1 GVG möglichst so klar zu umgrenzen, dass andere damit arbeiten können.

M.E. besteht der größte Dissens zur Rechtsprechung des Landessozialgerichts darin, dass dort eine Verfahrensverzögerung abstrakt als Strukturdefizit bzw. Systemversagen beschrieben wird. Es fehlen aus unserer Perspektive insoweit nachvollziehbare materielle Maßstäbe für die Feststellung einer entschädigungsrechtlich relevanten Verfahrensverzögerung. Ebenso wenig werden in diesen Entscheidungen Strukturdefizite konkret festgestellt, sondern wegen der tatsächlich überlangen Verfahrensdauer schlicht ein Systemversagen behauptet. Vor allem aber: Bei den Verfahren, die wir entschieden haben und in denen wir Entschädigung zugesprochen haben, konnte man nicht einmal im Ansatz von Strukturdefiziten sprechen. Wenn eine banale Beschwerdeentscheidung in einer Prozesskostenhilfesache nahezu fünf Jahre unbearbeitet bleibt, ist das kein Strukturdefizit, sondern das ist ganz konkretes richterliches Nichthandeln. Und insoweit dürfen wir uns das nicht so leicht machen, dass wir alle Verantwortung für solche Defizite dem Land zuschreiben. Im Übrigen verlangt schon die notwendige Kausalitätsprüfung, dass wir auf der Grundlage der uns aus der Akte des Ausgangsverfahrens zugänglichen Informationen feststellen, auf welchen Ursachen die Verzögerung beruht. Drittens: Bei der Anknüpfung an die Ver-

tretbarkeit der richterlichen Verfahrensführung geht es darum, unter Beachtung des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit zu bestimmen, ab wann eine nicht erfolgte Verfahrensförderung, die zur Konsequenz hat, dass eine bestimmte Zeitlang nichts passiert oder das Verfahren verzögert wird, entschädigungsrechtlich relevant ist. Da muss man doch gerade um der richterlichen Unabhängigkeit willen einen Maßstab benennen⁴, anhand dessen festgestellt werden kann, ob sich das Verfahren noch im Rahmen der freien richterlichen Verfahrensführung bewegt hat oder wo man sagen muss: Da ist der Rahmen gesprengt. Und insoweit orientieren sich die diesen Maßstab umschreibenden Formulierungen, die der Senat in mehreren Entscheidungen gar nicht selbst entwickelt, sondern nur zitiert hat, an Formulierungen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bzw. aus unserer Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, übrigens in Fällen, in denen eine überlange Verfahrensdauer gerügt worden war – vor Inkrafttreten des Gesetzes.

Unterschiedliche
Problemlagen in unterschiedlichen
Gerichtsbarkeiten

Frank Schreiber: Das Sein bestimmt das Bewusstsein. Die Problemlagen, aus denen man in der Sozialgerichtsbarkeit auf das Phänomen Überlänge schaut, sind ersichtlich völlig andere als in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Es sind weniger die einigermaßen strukturierbaren Phasen der Amtsermittlung oder Beweisaufnahme komplexer Verfahren als vielmehr die Phasen des Verfahrensstillstandes. In der Sozialgerichtsbarkeit gibt es das berühmte Sitzungsfach oder Terminsfach. Man verfügt die Akte zur Terminierung in das Terminsfach, wenn das Verfahren ausermittelt ist. Wenn es ungünstig läuft, liegen dort in der ersten Instanz auch mal 30, 40, 50, 60, 70, 80, 90, 100 Akten. In der Geschichte der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten hat es viele Versuche der Verfahrensbeschleunigung mit frühen Erörterungsterminen ohne ausermittelten Sachverhalt gegeben. Gerade auf Behördenseite hat das oft zu nicht zielführenden Reaktionen, letztlich zu überflüssigen Terminen, Vertagungen und damit zu weiteren Ver-

zögerungen geführt. In der Vergangenheit sind letztlich alle damit zufrieden gewesen, entsprechend der Prozessordnung eine Erledigung mit einer mündlichen Verhandlung anzustreben.

Aber wenn Präsidien Fehlentwicklungen irgendwann mal nicht abfangen können oder wollen, dann führt das dazu, dass sich eben extreme Rückstände in diesen Sitzungs- oder Terminsfächern aufstauen. Und dann hat man eben Stillstand. Auch vorbildlich arbeitende überlastete Richter können so einen Rückstand von 10 bis 15 Monaten aufbauen. Das hat dann nichts mehr mit individueller Verfahrenssteuerung zu tun. Auf diesem Sein und Bewusstsein beruht unser »systemischer Ansatz« – denn dieser Stillstand ist mangels individueller Steuerungsmöglichkeit wohl regelmäßig »vertretbar«, aber nach unserer Auffassung trotzdem häufig zu entschädigen. Zur Methodik des EGMR ist zu sagen: Sicher, in der Subsumtion sind viele der EGMR-Entscheidungen grotten-schlecht – dezisionistisch, vom Ergebnis her gedacht. Aber dort, wo wir materielle Maßstäbe finden, können wir uns daran orientieren. Insofern habe ich mit dem EGMR keine grundsätzlichen Probleme. Ich gebe Dir vollkommen Recht, dass man das dogmatisch für das deutsche Recht handhabbar machen muss. Aber die vorhandenen Eckpfeiler können wir in deutsche juristische Dogmatik gleichsam übersetzen, ohne dass wir das Rad neu erfinden müssen.

(...) Ich möchte noch einmal zum Einwand der PKH-Verfahren zurückkommen. Wir haben nach § 92 SGG extrem niedrige Begründungserfordernisse. Das ist eine fundamental andere Situation als im Zivilprozessrecht. Der Gesetzgeber hat eindeutig festgestellt, dass bei uns das SGG und nicht die ZPO auf die Prüfung des § 198 GVG Anwendung findet. Es ist eine andere, politische Frage, ob das Sinn macht, ein und denselben Anspruch nach verschiedenen Verfahrensordnungen abzuarbeiten – mit den hier diskutierten Folgen.

Eine letzte Bemerkung zur Frage der Kausalitätsprüfung: Ich weiß wirklich nicht, ob man für eine Kausalitätsprüfung tiefer einsteigen muss, als wir das in den Verfahren, die wir bislang entschieden haben, gemacht haben. Ob das Prä-

sidium versagt hat oder ob der konkrete Richter nicht ordentlich gearbeitet hat, sollte uns egal sein.

Guido Kirchhoff: Wie stellt man fest, dass das Präsidium versagt hat?

Frank Schreiber: Genau das wollen wir nicht feststellen. Das müsste man nach dem Maßstab des 4. Zivilsenats des OLG Frankfurt feststellen, nicht nach unserem.

Wer handelt
»leichtfertig« und
»verkennt groß«?

Georg Falk: Dann vielleicht nochmal zur Klarstellung. Dazu findet sich in unserer Rechtsprechung nichts. Im Gegenteil: Wir sagen doch gerade, wir können aus der Perspektive des Entschädigungsgerichts aus den uns vorliegenden Akten des Ausgangsverfahrens strukturelle Defizite, die auf das Handeln von Dienstherrn oder Präsidien zurückzuführen sind, nicht feststellen. Wir können nur auf der Ebene des konkreten Verfahrens feststellen, was da passiert ist. Alles andere ist Spekulation.

Frank Schreiber: ... aber man muss es doch feststellen, wenn man dem Gericht – wem auch immer dort – eine grobe Verkenntung des grundrechtlichen Schutzes oder einen leichtfertigen Umgang mit grundrechtlich geschützten Positionen vorwirft. Wer handelt leichtfertig? Dann müsste doch der 4. Zivilsenat Ross und Reiter nennen. Wir brauchen das nicht für unseren am Erfolgsonrecht orientierten Maßstab. Unabhängig von der – wie ich meine – klaren Dogmatik tun wir uns auch aus einem anderen Grund mit Begriffen wie »Leichtfertigkeit« so schwer: Wir sehen, dass diese Thematik der Überlänge instrumentalisiert werden könnte. Es wird auch schon angekündigt, sie zu instrumentalisieren. Umgekehrt kann es bei Richterinnen und Richtern – ich sag es mal etwas pathologisierend – zur Fehlverarbeitung kommen, wenn so etwas in einem Urteil steht. Den präventiven Effekt hat schon die Verzögerungsrüge. Da weiß jeder: Das Ding sollte ich vielleicht mal in den nächsten sechs Monaten vorziehen und erledigen. Und ich meine, der deutsche Gesetzgeber hat gut daran getan, dieses

Instrument so niedrigschwellig auszugestalten. Zur Frage, wie die Anleihen aus dem Amtshaftungsrecht oder Begriffe wie »Leichtfertigkeit« instrumentalisiert werden könnten, möchte ich kurz aus einem Aufsatz von Johannes Nikolas Scheuer⁵ in der Festschrift für Christean Wagner zitieren. Dort wird unter dem Titel »Dienstaufsicht und richterliche Unabhängigkeit« die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Thema Überlänge hergeleitet. Im Absatz danach heisst es: »Bleibt ein Gericht während eines 15 Jahre dauernden Zivilrechtstreits nahezu drei Jahre untätig, ist dies objektiv unangemessen. Dies kann nicht mit einer häufigen Erkrankung und einer Überlastung der zuständigen Berichterstatterin gerechtfertigt werden. Die Dienstaufsicht ist nicht nur berechtigt, bei derartigen Altfällen tätig zu werden, sondern sogar dazu verpflichtet.« Von den Maßstäben der Überlänge in zwei Absätzen zur Dienstaufsicht zu kommen, diese Maßstäbe umzuwerten und zu behaupten, das sind Maßstäbe der Dienstaufsicht, das finde ich gelinde gesagt grenzwertig – und das auch noch in einem Aufsatz zu schreiben. Da muss man sich als Richter Sorgen machen, und da sollte man sich als Richter nicht zum nützlichen Idioten eher politischer Interessen machen.

Guido Kirchhoff: Ich sehe schon das Problem, dass man relativ schnell zu dem einzelnen Richter kommt. Wenn man sich vorstellt, dass am OLG Karlsruhe der Kollege, der wahrscheinlich bundesweit mittlerweile bekannt ist, ein dienstaufsichtsrechtliches Verfahren bekommen hat, dahingehend, dass er unterdurchschnittlich erledigt, dann denke ich schon, wie auch das Zitat von Herrn Scheuer zeigt, dass der Weg zur Dienstaufsicht nicht sehr weit ist.

Georg Falk: Also jetzt mal unter uns: Wenn eine Beschwerde gegen eine kurz und zutreffend begründete Prozesskostenhilfeentscheidung des Landgerichts in einem weder komplexen noch schwierigen Verfahren vom Rechtsmittelgericht nach fünf Jahren nicht beschieden ist, dann gibt es dafür keine Rechtfertigung. Wenn das passiert und da die Dienstaufsicht hinguckt – das finde ich richtig.

Guido Kirchhoff: Ich hätte noch einmal eine andere Frage, deren Antwort sich

dann ja auch nicht aus den Akten ergibt: Wozu führt denn jetzt eigentlich eine positive Entscheidung? Führt die zu irgendeiner Tätigkeit der Justizverwaltung irgendwo nachzuschauen oder irgendwas abzustellen? Oder ist das im Moment so, dass man relativ wenig ausgibt und dafür viel einspart?

Georg Falk: Ich kann dazu nur begrenzt auf einige der Verfahren, die ich gerade angesprochen habe, etwas sagen: Ich denke, es ist von der Justizverwaltung im Haus wahrgenommen worden. Es hat bezogen auf die verzögerten OLG-Beschwerdeverfahren offenbar auch eine Kommunikation mit dem zuständigen Senat gegeben. Und dann hat man auf der Ebene dieses Senats auch dafür gesorgt, dass die Beschwerden jetzt beschieden wurden. (...)

Maßstäbe der
Überlänge als Maßstäbe
der Dienstaufsicht?

Frank Schreiber: Ich will noch auf den Zwischenruf von einem Vertreter der Gerichtsverwaltung antworten: Ich weiß nicht, warum Sie hier so Angst und Schrecken verbreiten wollen und meinen, die Frage der hinreichenden Berufshaftpflichtversicherung thematisieren zu müssen. Ich sehe nicht, wie die Justizverwaltung – das habe ich auch eingangs ausgeführt – aus einer stattgebenden Entscheidung im Durchschnittsfall eine grob fahrlässige Amtspflichtverletzung allein aufgrund der Überlänge »bauen« will. Ich werde mit meinen jetzt 44 Jahren sicher in Pension gehen, ohne eine entsprechende rechtskräftige Regressentscheidung allein aufgrund der Überlänge erlebt zu haben. Das alles verändert ja die Frage der Amtspflichtverletzung nicht. Es gibt ja ohnehin jetzt schon – das ist überhaupt nichts Neues – die Dienstpflicht, seine Überlastung anzuzeigen. Die Probleme sind bloß dann evident, wenn alle überlastet sind und alle gleichermaßen »absaufen« und unvertretbare Zustände überall an einem Gericht bestehen: Macht das einer alleine oder machen das möglichst alle auf einmal? Ich möchte es einmal so herum aufzäumen: Wenn man aus diesem § 198 GVG irgendwelche neuen »best practice«-Anforderungen ableiten will, dann treffen

diese in allererster Linie die Präsidien. Was nämlich automatisch zu Ansprüchen führt, sind »Bestrafungsaktionen« der Präsidien gegen vermeintlich »faule« oder lediglich nicht durchschnittlich leistungsstarke Richterinnen und Richter. Wenn das heute noch Präsidien machen, dann treiben sie das Land direkt in die Haftung, weil man sehenden Auges die betreffenden Kolleginnen und Kollegen auf ihren dicken Beständen sitzen lässt. ■

Anmerkungen

- 1 Inzwischen (Stand: Februar 2014) sind bis auf 2 Urteile alle Entscheidungen des 4. Zivilsenats nach Zurückweisung oder Rücknahme der Revision bzw. Zurückweisung der Beschwerden rechtskräftig.
- 2 Anmerkung der Redaktion: Vgl. auch BGH, Urteil vom 5. Dezember 2013 – III ZR 73/13 – juris, Rn. 40 ff.
- 3 Hessisches LSG, Urteil vom 6. Februar 2013 – L 6 SF 6/12 EK U – juris, Rn. 41 ff. = NZS 2013, 472.
- 4 Anmerkung der Redaktion: Diese Sichtweise hat der BGH, Urteil vom 5. Dezember 2013 – III ZR 73/13 – juris, Rn. 45 ff. bestätigt.
- 5 Anmerkung der Redaktion: Präsident des Landgerichts Frankfurt am Main. Das Zitat: Johann Nikolaus Scheuer: Dienstaufsicht und richterliche Unabhängigkeit; in: Demel/Heck/Schäfer (Hrsg.), Auf festem Fundament, Festschrift für Christean Wagner, zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 191 (202).