



Stellungnahme Nr. 11/2014

März 2014

zur Evaluation des Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

Mitglieder der Arbeitsgruppe „Überlange Verfahrensdauer“:

RA Prof. Dr. Christian Kirchberg, Karlsruhe (Ausschuss Verfassungsrecht), Vorsitzender

RAin Ulrike Börger, Bonn (Ausschuss Familienrecht)

RA Prof. Dr. Dr. Alexander Ignor, Berlin (Ausschuss Strafrecht)

RA Rainer Kulenkampff, Bremen (Ausschuss Verwaltungsrecht)

RA Jörn Schroeder-Printzen, Potsdam (Ausschuss Sozialrecht)

RA Arnold Stange, Bielefeld (Ausschuss Steuerrecht)

RA Dr. Michael Weigel, Frankfurt/M. (Ausschuss ZPO/GVG)

RAin Friederike Lummel, Bundesrechtsanwaltskammer, Berlin

RAin Valérie Gläß, Bundesrechtsanwaltskammer, Berlin

Verteiler: Europäische Kommission
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Bundesministerium des Inneren
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Wirtschaftsprüferkammer
Deutscher Notarverein
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Steuerberaterverband e. V.
Deutscher Richterbund
Bundesverband der Freien Berufe
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 163.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) begrüßt die Möglichkeit, aus Sicht der verfassten Anwaltschaft einen Beitrag zur Evaluierung des Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren leisten zu können. Vorbereitet hat die nachfolgende Stellungnahme die bereits im Gesetzgebungsverfahren tätig gewesene, ad hoc gebildete Arbeitsgruppe „Überlange Verfahrensdauer“; sie besteht aus den Vorsitzenden bzw. Berichterstattern der Ausschüsse Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht, Zivilprozessrecht, Familienrecht, Strafrecht und Steuerrecht der BRAK, die ihre Beiträge jeweils mit den Mitgliedern ihrer Ausschüsse abgestimmt haben.

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Evaluierung des Gesetzes aus Sicht des Verfassungsrechts (Teil I), des Verwaltungsrechts (Teil II), des Sozialrechts (Teil III), des Zivilprozessrechts (Teil IV) sowie des Familienverfahrensrechts (Teil V). Im Focus stehen dabei die gesetzliche Regelung als solche und vor allem auch der praktische Umgang damit durch die Gerichte, wie er sich der Anwaltschaft darstellt. Die AG „Überlange Verfahrensdauer“ ist hierbei zu dem Ergebnis gelangt, dass sich – unabhängig von der weiterhin bestehenden, grundsätzlichen Kritik an dem Regelungsansatz des Gesetzgebers – vor allem im Hinblick auf die Annahme einer überlangen Verfahrensdauer und der Wiedergutmachung auf andere Weise bzw. Entschädigung weiterhin Fragen stellen, die auch durch die Rechtsprechung bislang nicht zufriedenstellend gelöst worden sind.

I. Verfassungsrecht

Für das Verfahren vor dem BVerfG gelten hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen überlange Verfahrensdauer nicht – wie für die Fachgerichtsbarkeiten – die §§ 198 ff. GVG, sondern die spezielleren Vorschriften der §§ 97a – 97e BVerfGG. Die dort geregelte so genannte Verzögerungsbeschwerde bindet das BVerfG in die völkerrechtlich begründeten Verpflichtungen ein (EGMR, Urteil v. 29.05.1986 – 9381/81 – NJW 1989, 652 – Deumeland; Urteil v. 08.06.2006 – 75529/01 – NJW 2006, 2389 = EuGZR 2007, 255 – Sürmeli; Urteil v. 02.09.2010 – 46344/06 – EuGRZ 2010, 700 – Rüdiger Rumpf – Deutschland). Das ist vom Ansatz her erforderlich und auch zu begrüßen. Allerdings haben die gesetzlichen Regelungen der Verzögerungsbeschwerde den Nachteil, dass sie im Grunde zu spät ansetzen und nicht unmittelbar auf eine Beschleunigung des verfassungsgerichtlichen Verfahrens abzielen können. Der Gesetzgeber hätte daher Instrumente wählen sollen, die auf eine unmittelbare Verfahrensbeschleunigung gerichtet sind, wie dies die BRAK im damaligen Gesetzgebungsverfahren bereits gefordert hatte (BRAK-Stellungnahme 18/2011 vom März 2011 zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren – BT-Drucks. 17/3802).

Der Ertrag der Verzögerungsbeschwerde in den bekannt gewordenen Verfahren beim BVerfG fällt recht mager aus (Lenz/Hansel, BVerfGG, Komm., 1. Aufl. 2013, § 97a Rn. 18). Und dies auch in Fällen, die mehrere Jahre gedauert haben, ohne dass die dafür angeführten Gründe wirklich überzeugen. Offenbar werden die gesetzlichen Vorschriften mit unterschiedlicher Strenge angewendet (Steinbeiß-Winkelmann/Sporrer, NJW 2014, 177). Dies wird auch in der einschlägigen Literatur so gesehen, deren Befund und Kritik sich der Verfassungsrechtsausschuss anschließt. Er sieht daher für den Gesetzgeber Anlass zu prüfen, ob ergänzende Regelungen mit dem Ziel einer Beschleunigung des verfassungsgerichtlichen Verfahrens geboten sind. Auch das BVerfG sollte sich stärker als bisher selbst in die Pflicht nehmen.

1. Zur Rechtsprechung des BVerfG im Einzelnen:

In den (drei) bisher bekannt gewordenen Entscheidungen über Verzögerungsbeschwerden hatten die Beschwerdeführer beim BVerfG keinen Erfolg (vgl. Beschwerdekammer, Beschl. v. 01.10.2012 – Vz 1/12, NVwZ 2013, 789; Beschl. v. 3.4.2013 – Vz 32/12, NJW 2013, 2341; Beschl. v. 30.07.2013 – Vz 3/13, NVwZ 2013, 1479). Dies liegt nicht zuletzt an den Entscheidungsspielräumen, die in den Vorschriften der §§ 97a bis 97e BVerfGG gewährt werden und die das BVerfG wie folgt weit auslegt.

a. Individueller Nachteil

Die mit dem Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren geschaffenen Instrumente bezwecken, Gefährdungen der Grund- und Menschenrechte aus Art 19 Abs. 4, Art 20 Abs. 3 GG, Art 6, Art 13 EMRK zu begegnen bzw. deren Verletzungen zu kompensieren. Der Entschädigungsanspruch hat demgemäß individualschützenden Charakter (vgl. auch § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG). Diese Zielsetzung, so das BVerfG, bestimme auch die Auslegung der Regelungen über die Verzögerungsbeschwerde (§§ 97a ff BVerfGG). Ein Nachteil i. S. d. § 97a Abs. 1 Satz 1 BVerfGG liege nur in Fällen individueller Betroffenheit vor, mithin wenn sich die unangemessene Dauer des Verfahrens auf die individuelle Rechtsstellung eines Verfahrensbeteiligten auswirkt. Bei erledigten Sachverhalten, deren Klärung vorrangig im allgemeinen Interesse liegt, werde ein Nachteil allenfalls unter besonderen Voraussetzungen in Frage kommen (BVerfG, Beschl. v. 30.07.2013 a.a.O.).

b. Überlange Verfahrensdauer

Nach Auffassung des BVerfG lassen sich dem GG keine allgemein gültigen Zeitvorgaben dafür entnehmen, wann von einer überlangen, unangemessenen Verfahrensdauer auszugehen ist; dies sei vielmehr eine Frage der Abwägung im Einzelfall. Dabei seien sämtliche Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Zudem würden diese Regeln durch die speziellen Aufgaben und die besondere Stellung des BVerfG modifiziert (Beschl. v. 01.10.2012 a.a.O. m. Hinw. auf BVerfG, Beschl. v. 16.12.1980 – 2 BvR 419/80 – BVerfGE 55, 349 <369>; BVerfG, Beschl. v. 14.12.2010 – 1 BvR 404/10 - <Rn. 11> sowie BVerwG, Urteil v. 11.07.2013 – 5 C 23.12 D – DVBl 2013, 1388).

Für Verfahren vor dem BVerfG sei zu berücksichtigen, dass Sachentscheidungen des BVerfG über den Einzelfall hinaus wirkten und teilweise Gesetzeskraft hätten (§ 31 BVerfGG). Außerdem gebiete es die besondere Rolle des BVerfG, bei der Bearbeitung der Verfahren gegebenenfalls andere Umstände zu berücksichtigen als nur die chronologische Reihenfolge der Eintragung in das Gerichtsregister, etwa weil besonders bedeutsame Verfahren vorrangig bearbeitet werden müssten (unter Hinweis auf EGMR, Beschl. v. 25.02.2000 – 29357/95 - NJW 2001, 211 <Rn. 75> sowie EGMR, Beschl. v. 06.11.2008 – 58911/00 - NVwZ 2010, 177 u. Beschl. v. 22.01.2009 – 45749/06 <Rn. 61 ff>). Zudem könne ein Zuwarten bei der Bearbeitung einzelner Verfahren nötig sein, etwa wenn eine in mehreren Verfahren aufgeworfene Frage in einem Pilotverfahren geklärt werde, während die übrigen gleich oder ähnlich gelagerten Verfahren einstweilen zurückgestellt bleiben (Beschl. v. 01.10.2012 unter Hinw. auf EGMR, Beschl. v. 06.11.2008, 58911/00 – <Rn. 63 f>).

Bei der Ausübung verfahrensgestaltender Befugnisse stehe dem Gericht ein Gestaltungsspielraum zu, der regelmäßig erst dann überschritten sei, wenn sich die verfahrensleitende Entscheidung nicht auf verfahrensökonomische Sachgründe stützen lasse, sondern von sachfremden Erwägungen getragen sei oder im Hinblick auf die besonderen Umstände des Falls unverhältnismäßig erscheine (Beschl. vom 01.10.2012 a.a.O. unter Hinw. auf BVerfG, Beschl. v. 08.12.2010 – 1 BvR 1188/10 – <Rn. 13 ff> u. EGMR, Beschl. v. 15.02.2007 – 19124/02 – <Rn. 43>).

c. Begründungspflichten

Zudem stellt das BVerfG nicht unerhebliche Anforderungen an die Begründungspflichten einer Verzögerungsbeschwerde. Zwar enthalte § 97b Abs. 2 Satz 2 BVerfGG - anders als § 97b Abs. 1 Satz 3 BVerfGG - keine näheren Maßgaben für die Begründung der Verzögerungsbeschwerde. Dennoch könne sich ein Beschwerdeführer insofern nicht etwa auf Darlegungen zu den Rechtsfolgen gem. § 97a Abs. 2 BVerfGG beschränken. Vielmehr müsse er im Rahmen der Verzögerungsbeschwerde in der Regel zur Unangemessenheit der Verfahrensdauer (§ 97a Abs. 1 Satz 1 BVerfGG) vortragen. Jedenfalls sei es unerlässlich, auf die seit Einlegung der Verzögerungsrüge eingetretenen verfahrenserheblichen Umstände einzugehen. Zu berücksichtigen seien demnach u.a. die Bedeutung der Sache für die Parteien und die Auswirkungen einer langen Verfahrensdauer für die Beteiligten (Beschl. v. 03.04.2013 a.a.O.). Auch sei darzulegen, dass durch die Verzögerung ein Nachteil eingetreten sei (Beschl. v. 30.07.2013 a.a.O.). Im Falle der Zurückweisung einer Verfassungsbeschwerde wird dies wohl nur in seltenen Fällen gelingen.

2. Bewertung der Verzögerungsrüge und Verzögerungsbeschwerde in der Literatur
 - a. Gesetzliche Regelungen nicht ausreichend

Die Stimmen in der Literatur sind entsprechend kritisch. Vielfach wird begründet dargelegt, dass die gesetzgeberischen Regelungen zwar einen nicht unwichtigen Teilaspekt behandeln, jedoch vor dem Hintergrund der Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes nicht ausreichend sind. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die Verzögerungsbeschwerde für alle beim BVerfG anhängigen Verfahren gilt und nicht auf zivilrechtliche oder strafrechtliche Verfahren beschränkt ist (Lenz/Hansel a.a.O., § 97a Rn. 6; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 1288).

- b. Feststellung der Unangemessenheit des Verfahrens schwierig

Für Lenz/Hansel (a.a.O., § 97a Rn. 15 ff.) ist die Bestimmung der unangemessen langen Verfahrensdauer weiterhin ungeklärt und vom Einzelfall abhängig. Kritisch sei es zu beurteilen, wenn das BVerfG nach überdurchschnittlich langer Verfahrensdauer eine Verfassungsbeschwerde mit einer Begründung nicht zur Entscheidung annehme, die so trivial und einfach sei, dass sie die aufgelaufene Verfahrensdauer schwerlich rechtfertigen könne. Das sei etwa der Fall, wenn wegen auf den ersten Blick ersichtlicher geringer wirtschaftlicher Bedeutung die Annahmeveraussetzungen nach § 93a Abs. 2 b) BVerfGG oder wenn eine vergleichsweise einfach gelagerte Zulässigkeitsfrage nach mehreren Jahren verneint werde (Lenz/Hansel a.a.O., § 97a Rn. 18). Auch könne die Gesamtdauer des verfassungsgerichtlichen Verfahrens „prima facie“ eine überlange Verfahrensdauer indizieren (a.a.O. § 97a Rn. 19). Besondere Eilbedürftigkeit sei bei für den Beschwerdeführer besonders wichtigen Entscheidungen (etwa bei familienrechtlichen Verfahren betreffend Kinder) geboten (zum Sorgerechtsstreit Schlaich/Korioth, Das BVerfG, 9. Aufl. 2012, Rn. 345b).

Marx/Roderfeld (Rechtsschutz bei überlangen Gerichts- und Ermittlungsverfahren, 2012, § 97a Rn. 8 ff.) weisen auf die Besonderheit hin, wonach die Zahl der Richter beim BVerfG in zwei Senaten auf je acht Verfassungsrichter festgelegt sei. Immerhin bestünde aber die Möglichkeit, bei Bedarf die Zahl der zu jedem Richter gehörenden wissenschaftlichen Mitarbeiter zu erhöhen. Auch stellten sich für das BVerfG durchaus aufgabengerechte Besonderheiten, die allerdings nicht überbewertet werden dürfen. Ein Abweichen von der Reihenfolge des Eingangs sei aufgrund der Stellung des BVerfG als „Hüter der Verfassung“ durchaus vereinbar. Mit „wiedervereinigungsbedingten Sonderlasten“ lasse sich eine überlange Verfahrensdauer allerdings nach der Rechtsprechung des EGMR allenfalls in sehr engen Grenzen rechtfertigen. In Kindschaftssachen könne bereits eine Verfahrensdauer von gut eineinhalb Jahren unangemessen sein. Das BVerfG könne daher nicht generell mit einem „Aufschlag“ für die noch hinnehmbare Verfahrensdauer rechnen (so auch Benda/Klein a.a.O., Rn. 1296), wenn auch eine Vorwerfbarkeit im Sinne eines Schuldvorwurfs dafür nicht erforderlich sei, wie Benda/Klein (a.a.O., Rn. 1295) betonen. Letztere stellen auch klar, dass die Angemessenheit der Verfahrensdauer sich dabei ausschließlich nach der Verfahrensdauer vor dem BVerfG, nicht auch noch nach der bereits zuvor etwa in den Gerichtsinstanzen verstrichenen Zeit bemesse (a.a.O., Rn. 1297). Schlaich/Korioth (a.a.O., Rn. 345b) erinnern daran, dass der Anspruch ein rechtswidriges hoheitliches Verhalten voraussetze.

- c. Überlegungen zur Entschädigung/Wiedergutmachung

Die Bestimmung des Nachteils, der materielle und immaterielle Nachteile erfasse, werde sich zumeist nur mit an Billigkeitsüberlegungen orientierten Pauschalansätzen leisten lassen (Lenz/Hansel a.a.O., § 97a Rn. 24). Dabei sei es nicht selten erforderlich, von den Regelsätzen für die immateriellen Nachteile in § 97a Abs. 2 Satz 3 BVerfGG von jährlich 1.200 Euro auch zugunsten des Beschwerdeführers abzuweichen. Allerdings habe der Beschwerdeführer hierfür entsprechende

Darlegungslasten (Benda/Klein a.a.O., Rn. 1306). Ein Nachteil könne auch die „seelische Unbill durch die lange Verfahrensdauer“ darstellen (so Schlaich/Koriath a.a.O., Rn. 345b unter Hinw. auf BT-Drucks. 17/3802, S. 19). Materielle Schäden seien jedoch nicht vollständig, sondern nur angemessen zu ersetzen (Schlaich/Koriath a.a.O., Rn. 345b). Als eine gegenüber einem Geldersatz vorrangige Wiedergutmachung nenne das Gesetz beispielhaft die gerichtliche Feststellung der Unangemessenheit der Verfahrensdauer (Schlaich/Koriath a.a.O., Rn. 345b unter Hinweis auf die Bestimmung des § 97a Abs. 2 Satz 2 BVerfGG,).

d. Fristen für die Verzögerungsrüge/Verzögerungsbeschwerde

Die Verzögerungsbeschwerde ist nur zulässig, wenn zuvor eine Verzögerungsrüge schriftlich unter Darlegung der Umstände, die die Unangemessenheit der Verfahrensdauer begründen, eingelegt worden ist. Sie ist frühestens zwölf Monate nach Eingang des Verfahrens beim BVerfG zulässig (§ 97b Abs. 1 BVerfGG). Die Verzögerungsbeschwerde kann frühestens sechs Monate nach Erhebung einer Verzögerungsrüge erhoben werden. Sie ist schriftlich einzulegen und gleichzeitig zu begründen (§ 97b Abs. 2 BVerfGG). Diese gesetzlichen Regelungen stellen den Beschwerdeführer vielfach vor Schwierigkeiten, insbesondere bei nicht zugestellten Verfassungsbeschwerden – was den Regelfall darstellt –, weil er dann vom BVerfG zwischenzeitlich keine weiteren Informationen über den Verfahrensstand erhält (Lenz/Hansel a.a.O., § 97b Rn. 11). Häufig gerät der Beschwerdeführer auch dadurch in eine „Zwickmühle“, dass er *„... vorbeugend Kritik an der Verfahrensführung durch einen gerichtlichen Spruchkörper üben [soll], auf dessen Unterstützung in der Sache er hofft und von dessen Entscheidung, etwa bei der Frage, ob eine Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen wird oder nicht, er im Ergebnis abhängt, den er aber durch die Erhebung der Verzögerungsbeschwerde im Zweifel verärgern wird“* (Lenz/Hansel a.a.O., § 97b Rn. 15). Marx/Roderfeld (a.a.O., Rn. 12) raten dazu, die Verzögerungsrüge rechtzeitig nach Ablauf der Jahresfrist zu erheben. Anderenfalls könnte der Eindruck des Handelns nach dem Grundsatz „dulde und liquidiere“ entstehen. Die Verzögerungsrüge habe vor allem die Funktion, eine Förderung des Verfahrens zu veranlassen. Sei das Verfahren inzwischen entschieden, müsse die Wartefrist von sechs Monaten für die Verzögerungsbeschwerde nicht abgewartet werden; vielmehr müsse die Verzögerungsbeschwerde innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung des BVerfG oder einer anderweitigen Erledigung eingelegt werden (Rn. 19). Bei den vorgenannten Fristen handele es sich um absolute Ausschlussfristen (Rn. 20). Eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand sei nicht möglich (Rn. 15).

Zuck (NVwZ 2012, 779) kommentiert die Entscheidung der Beschwerdekammer des BVerfG vom 01.10.2012 (a.a.O.) mit einer Kritik am Zeitablauf und an dem Hinweis auf Kammerinterna. Für vergleichsweise einfach zu beurteilende Verfassungsbeschwerden lasse sich eine Verfahrensdauer von einem Jahr und mehr nicht rechtfertigen. Das müsse vor allem dann gelten, wenn ein Verfahren im Hinblick auf ein anderes Verfahren zunächst nicht bearbeitet worden sei. Hier müsse die Zeit der Nichtbearbeitung angemessen berücksichtigt werden. Außerdem sei die von der Beschwerdekammer gegebene Begründung für die Gesamtdauer des Verfahrens von viereinhalb Jahren mit Kammerinterna nicht zu rechtfertigen. Anders sehe es bei Senatsentscheidungen aus, die durchaus einen Zeitraum von drei Jahren in Anspruch nehmen könnten. Die an der Begründung des vorgenannten Beschlusses geäußerte Kritik ändere allerdings nichts daran, dass das Ergebnis nicht wirklich angreifbar ist. Und Zuck fügt unter Hinweis auf NVwZ 2012, 265 hinzu: *„Der Rückzug des BVerfG auf die Besonderheiten eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens wird im Übrigen immer möglich bleiben. Meine Feststellung, auf die Verzögerungsrüge und d. h. auf §§ 97a ff. BVerfGG habe man verzichten können, bleibt deshalb unverändert bestehen“*.

Benda/Klein (a.a.O., Rn. 1311) kommen zu folgender Gesamtwürdigung: *„Das Verfahren der Verzögerungsbeschwerde ist ein Novum in der Geschichte des BVerfG. Erstmals werden Verfahren vor dem BVerfG zum Gegenstand nationalgerichtlicher Überprüfung, wenn auch nur einen anderen Spruchkörper des BVerfG selbst. Das BVerfG wird durch das Verfahren der Verzögerungsbeschwerde einer weiteren Facette seines früheren Nimbus beraubt, außerhalb des gewöhnlichen Rechtszuges zu stehen. (...) Der Gesetzgeber vollzieht mit der neuen Verfahrensart eine Entprivilegierung des BVerfG nach, die völkerrechtlich und damit aus der Sicht des EGMR seit jeher geboten war. (...) Praktische Bedeutung wird das neue Verfahren daher auch und vor allem in Bezug auf den EGMR entfalten. Die Verzögerungsrüge wird die Filterfunktion des BVerfG in Richtung Straßburg weiter verstärken und manche Verurteilung Deutschlands nach Art. 34 EMRK durch Selbstverurteilung zu verhindern wissen. In vielen Fällen wird das Verfahren der Verzögerungsrüge jedoch nur ein weiterer Rechtsbehelf in der nach Straßburg führenden nationalen Rechtsbehelfskaskade sein. Karlsruhe wird sich daran gewöhnen müssen, auch im Verfahren der Verzögerungsbeschwerde für viele Beschwerdeführer nur Durchgangsstation auf dem Weg nach Straßburg zu sein.“*

3. Gesetzgebungsvorschläge

Das eigentliche Ziel, eine schnelle (positive) verfassungsgerichtliche Entscheidung zu erreichen, dürfte durch eine Verzögerungsrüge und eine Verzögerungsbeschwerde in aller Regel nicht gerade gefördert werden. Dies ist wohl auch der Hauptgrund dafür, dass bei Rechtsanwälten, die häufiger mit Mandaten in verfassungsgerichtlichen Verfahren befasst sind, die Verzögerungsrüge und die Verzögerungsbeschwerde kaum erhoben werden. Deshalb werden nachstehend folgende (Verbesserungs-)Vorschläge gemacht.

a. Automatische Erhebung der Verzögerungsrüge nach Ablauf von zwölf Monaten

Der Gesetzgeber könnte die Verzögerungsrüge automatisieren etwa in dem Sinne, dass die Verzögerungsrüge zwölf Monate nach Eingang des Verfahrens beim BVerfG als erhoben gilt.

b. Stellungnahme des zuständigen Berichterstatters beim BVerfG zu den Gründen

Das könnte zur Erhöhung des zeitlichen Drucks und damit zur Beschleunigung der Verfahren mit der Verpflichtung verbunden werden, dass der für das Verfahren zuständige Berichterstatter beim BVerfG in einem Vermerk die aus seiner Sicht maßgeblichen Gründe dafür niederlegt, warum über das Verfahren bislang noch nicht entschieden ist und – fast noch wichtiger – wann damit voraussichtlich zu rechnen ist. Dieses Schreiben sollte dem Antragsteller ebenso zugeleitet werden wie dem Vorsitzenden der Beschwerdekammer. Sachgerecht wäre es außerdem, wenn diese Schreiben auf der Homepage des BVerfG öffentlich zugänglich gemacht werden müssten.

Das Instrument der Stellungnahme des Berichterstatters ist dem geltenden Recht nicht fremd (§ 97d BVerfG). Praktisch führt bisher der Umstand, dass die Stellungnahme erst im Nachhinein – nach Erhebung der Verzögerungsbeschwerde – formuliert wird, zu einer Nachbetrachtung, die wenig weiter hilft. Es ist viel effektiver, wenn der Berichterstatter frühzeitig auf eine Begründungslinie und auf eigene Ankündigung zur Zeitplanung festgelegt wird und zwar durch sich selbst.

c. Weitere Stellungnahmen des zuständigen Berichterstatters beim BVerfG alle sechs Monate

Anordnen könnte der Gesetzgeber weiter, dass der für das Verfahren zuständige Berichterstatter kontinuierlich – etwa alle sechs Monate – seine Begründung für das weitere Ausbleiben der

Entscheidung und seine Prognose für den voraussichtlichen Entscheidungstermin neu schriftlich festhalten, mitteilen und öffentlich zugänglich machen muss.

d. Zubilligung von Entschädigungen

Die Bereitschaft zur Zubilligung von Entschädigungen könnte der Gesetzgeber auch durch Änderungen in § 97d BVerfG fördern (Umdrehung von Abs. 1 Satz 2; Anspruch auf mündliche Verhandlung in Fällen zulässiger Verzögerungsbeschwerden, jedenfalls bei einer Verfahrensdauer von über zwei Jahren; Begründungspflicht in Fällen zulässiger Verzögerungsbeschwerden einschließlich Veröffentlichung der Stellungnahme nach Abs. 1).

e. Verbesserung der Verfahrensabläufe im BVerfG

Zudem ist auch das BVerfG in der Pflicht. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit und Begründetheit der Verzögerungsrüge und der Verzögerungsbeschwerde dürfen vom Gericht nicht so streng gehandhabt werden, dass ein Erfolg nahezu ausgeschlossen ist und damit dem Willen des Gesetzgebers nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann. Die Gründe für eine überlange Verfahrensdauer müssen daher nach strengeren Maßstäben geprüft werden; das Ergebnis der Prüfung ist in der Beschwerdeentscheidung nachvollziehbar darzulegen. Es könnte sich auch empfehlen, die Darlegungs- und Beweislast umzukehren, wenn die vom Gesetzgeber noch hingenommene Verfahrensdauer von einem Jahr deutlich überschritten ist.

Die mittelbaren Vorteile, die vor allem in einer Anstoßfunktion an die Gerichtsbarkeit liegen, den Ursachen für die Verzögerung nachzugehen und hausintern für zeitnahe Abhilfe zu sorgen, sollten weiter ausgebaut werden. So sollte etwa eine Statistik der Verfahren mit überlanger Verfahrensdauer erstellt und mit der jeweiligen Begründung für die entstandenen Verfahrensverzögerungen in geeigneter Weise im Internet veröffentlicht werden. Letzteres gilt insbesondere auch für die Entscheidungen der Beschwerdekammer selbst; deren bisher vorliegende Beschlüsse sind auf der Website des BVerfG nicht eingestellt worden bzw. dort weder mit dem Suchwort „Verzögerungsbeschwerde“ noch mit den entsprechenden Aktenzeichen auffindbar. Zudem sollte durch Berichtspflichten und Maßnahmen der Geschäftsprüfung der Blick auf die Verfahrensdauer gestärkt und hierdurch zu einer Verfahrensbeschleunigung beigetragen werden. Dies sollte unabhängig davon gelten, ob bereits eine Verzögerungsrüge oder Verzögerungsbeschwerde erhoben worden ist. Zugleich sind die Instanzgerichte aufgerufen, andere Mittel der Verfahrensbeschleunigung nicht mit dem Hinweis auf die Verzögerungsbeschwerde für unanwendbar zu erklären.

Nur wenn die gesetzlichen Regelungen im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung mit dem gebotenen Augenmaß angewendet werden, kann das gesetzgeberische Ziel zeitnahe verfassungsgerichtlicher Entscheidungen erreicht werden. Denn nur so kann *„eine Rechtsschutzlücke geschlossen werden, die sowohl den Anforderungen des Grundgesetzes (GG) als auch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) widerspricht“* (Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses [6. Ausschuss] zu dem Entwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren – BT-Drucks. 17/7217 v. 28.09.2011).

II. Verwaltungsrecht

Die Vorschriften der §§ 198 ff. GVG zur Verzögerungsrüge sind im Verwaltungsprozess mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass an die Stelle des OLG das OVG, an die Stelle des BGH das BVerwG und an die Stelle der Zivilprozessordnung die Verwaltungsgerichtsordnung tritt (§ 173 Satz 2 VwGO).

1. Entscheidungen des BVerwG

Das BVerwG hat sich in zwei Grundsatzurteilen vom 11.07.2013 mit der Wiedergutmachung für eine überlange Verfahrensdauer befasst (5 C 27/12 D und 5 C 23/12 D, juris). Die nachfolgenden Zitate betreffen das Urteil 5 C 23/12 D.

a. Konventions- und verfassungsrechtlicher Rahmen

Art. 6 Abs. 1 EMRK garantiert das Recht auf ein faires und zügiges Verfahren. Dieses Recht wird ergänzt durch Art. 13 EMRK. Danach hat jede Person, die in ihren in der EMRK anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, und zwar auch dann, wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.

Gerichtlicher Rechtsschutz ist nur dann effektiv, wenn er nicht zu spät kommt. Deshalb vermitteln Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG ein Recht auf effektiven Rechtsschutz und einen Justizgewährleistungsanspruch.

Der Gesetzgeber hat sich beim Entwurf des Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren hieran orientiert (BT-Drucks. 17/3802, S. 18).

b. Abgrenzung des Entschädigungsanspruchs nach § 198 Abs. 1 GVG zum Amtshaftungsanspruch gem. § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG

§ 198 Abs. 1 GVG gewährt einen Anspruch auf Entschädigung bei Verletzung des Rechts auf angemessene Verfahrensdauer, nicht jedoch auf vollen Schadensausgleich i. S. d. §§ 249 ff. BGB. Das Gesetz hat symbolischen Charakter. Der Staat leistet dem Betroffenen Wiedergutmachung für das von ihm zu vertretende Unrecht.

Die Entschädigungsregelung schließt eine vollständige Kompensation eines materiellen Schadens nach § 839 BGB i. V. m. Art. 14 GG nicht aus.

§ 839 BGB gewährt vollen Ersatz des materiellen (nicht immateriellen) Schadens im Falle einer schuldhaften Verzögerung des Rechtsstreits, beschränkt allerdings durch das sog. Richterprivileg gem. § 839 Abs. 2 Satz 1 BGB. Dieses umfasst neben dem Urteil in der Rechtssache auch alle prozessleitenden Maßnahmen, die objektiv darauf gerichtet sind, die Rechtssache durch Urteil zu entscheiden, also die Grundlagen für die Sachentscheidung zu gewinnen (BGH, Urteil v. 04.11.2010, III ZR 32/10, juris).

Auch außerhalb des Anwendungsbereichs des § 839 Abs. 2 Satz 1 BGB ist nach Auffassung des BGH der verfassungsrechtliche Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit zu berücksichtigen. Daraus folge, dass das richterliche Verhalten bei der Prozessführung im Amtshaftungsprozess nur auf seine Vertretbarkeit hin zu überprüfen sei. Bei der Würdigung, ob dem Richter eine pflichtwidrige Verzögerung anzulasten sei, § 839 Abs. 2 Satz 2 BGB, sei zu beachten, dass sich bei zunehmender

Verfahrensdauer die Pflicht des Gerichts, sich nachhaltig um eine Förderung und Beendigung des Verfahrens zu bemühen, verdichtet. Der Zeitfaktor sei aber auch bei langer Verfahrensdauer nicht der allein entscheidende Maßstab (BGH, a.a.O.).

Die Rechtsprechung des BGH ist vom BVerfG im Grundsatz bestätigt worden (BVerfG, Beschluss v. 22.08.2013, 1 BvR 1067/12, juris). Das BVerfG spricht allerdings statt von einer Förderung von einer Pflicht zur Beschleunigung des Verfahrens bei zunehmender Verfahrensdauer (BVerfG a.a.O., Rn. 37).

c. Die Erhebung der Verzögerungsrüge als Anspruchsvoraussetzung, § 198 Abs. 3 GVG

Mit der Rügeobliegenheit werden zweierlei Zwecke verfolgt: Einerseits soll dem Gericht des Ausgangsverfahrens die Rüge als präventive „Vorwarnung“ dienen und zugleich die Möglichkeit eröffnen, quasi zur Abwendung einer nachfolgenden Entschädigungsentscheidung das Verfahren beschleunigt zu führen; andererseits soll verhindert werden, dass ein Verfahrensbeteiligter die Verzögerung hinnimmt und dann nach Abschluss des Verfahrens dessen Länge moniert, um auf diese Weise eine Entschädigung oder eine andere Kompensation zu erlangen (kein „dulde und liquidiere“) (Graf in Beck'scher Online-Kommentar StPO, § 198 GVG, Rn. 17).

Eine Verletzung der Rügeobliegenheit ist im Entschädigungsverfahren von Amts wegen zu berücksichtigen (BT-Drucks. 17/3802, S. 20). Allerdings wird man berücksichtigen müssen, ob der Ausgangsprozess mit oder ohne anwaltliche Vertretung geführt wird. An die Rügeobliegenheit einer Naturalpartei wird man keine hohen Anforderungen stellen dürfen.

In dem vom BFH mit Urteil v. 17.04.2013 (X K 3/12, juris) entschiedenen Fall hatte der Kläger im Ausgangsverfahren den Rechtsstreit vor der mündlichen Verhandlung für erledigt erklärt. Die Beklagte hatte eingewandt, die Verzögerungsrüge sei angesichts des drohenden Prozessverlustes im Ausgangsverfahren vom Kläger als Druckmittel eingesetzt worden. Dem ist der BFH nicht gefolgt. Eine Motivforschung in Bezug auf Prozesshandlungen scheidet grundsätzlich aus (Rn. 52).

Allerdings ist gleichwohl zu berücksichtigen, dass eine gegen Ende des Ausgangsprozesses erhobene Verzögerungsrüge keine präventive Wirkung mehr entfalten kann. Dies ist Teil des Verhaltens des Klägers des Ausgangsverfahrens, das sowohl bei der Unangemessenheit der Verfahrensdauer als auch bei dem Maß der Wiedergutmachung zu berücksichtigen ist (dazu nachfolgend).

d. Unangemessene Dauer eines Gerichtsverfahrens, § 198 Abs. 1 GVG

aa. Hauptsacheverfahren

Gerichtsverfahren i. S. v. § 198 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 6 Nr. 1 GVG ist das gesamte (verwaltungs-) gerichtliche Verfahren, auch wenn dieses über mehrere Instanzen oder bei verschiedenen Gerichten geführt worden ist (BVerwG, a.a.O., Rn. 17). Ob die Dauer eines Gerichtsverfahrens unangemessen i. S. v. § 198 Abs. 1 Satz 1 GVG ist, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles, insbesondere nach der Schwierigkeit und Bedeutung des Verfahrens und nach dem Verhalten der Verfahrensbeteiligten und Dritter (§ 198 Abs. 1 Satz 2 GVG). Wie die Verwendung des Wortes „insbesondere“ zeigt, werden damit die Umstände, die für die Beurteilung der Angemessenheit besonders bedeutsam sind, beispielhaft und ohne abschließenden Charakter benannt (BT-Drucks. 17/3802, S. 18) (BVerwG, a.a.O., Rn. 26).

α) In den Gesetzesmaterialien (a.a.O.) kommt deutlich der Grundsatz zum Ausdruck, dass sich der Staat zur Rechtfertigung einer überlangen Verfahrensdauer nicht auf Umstände innerhalb seines Verantwortungsbereichs berufen kann. Eine Überlastung der Gerichte gehört zu den strukturellen Mängeln, die der Staat zu beheben hat (EGMR, Urteil vom 25.02.2000 – Nr. 29357/95, Gast und Popp/Deutschland – NJW 2001, 211, Rn. 78). Strukturelle Probleme, die zu einem ständigen Rückstand infolge chronischer Überlastung führen, muss sich der Staat zurechnen lassen; eine überlange Verfahrensdauer lässt sich damit nicht rechtfertigen (BVerfG, Beschluss v. 01.10.2012, 1 BvR 170/06 – Vz 1/12 – NVwZ 2013, 789 [793 f.]).

Die Erkrankung eines Richters kann als Fall höherer Gewalt allenfalls eine kurzfristige Verzögerung des Rechtsstreits rechtfertigen (BVerwG, Urteil 5 C 27/12 D, Rn. 44).

β) Das BSG geht in seinem Urteil vom 21.02.2013 (B 10 G/1/12 KL, Rn. 28, juris) bei der Prüfung einer unangemessenen Verfahrensdauer in drei Schritten vor:

Zunächst wird geprüft, in welcher Zeit vergleichbare Verfahren erledigt worden sind. Insoweit wird auf statistische Zahlen zurückgegriffen. Diese müssten allerdings – so der zweite Prüfungsschritt – daraufhin überprüft werden, ob sie eine im Durchschnitt überlange Verfahrensdauer widerspiegeln. Wie diese Prüfung im Einzelnen ausgestaltet und anhand welcher Materialien sie vorgenommen werden soll, lässt sich dem Urteil nicht entnehmen. Wird der statistische Wert für vergleichbare Verfahren überschritten, so muss im dritten Verfahrensschritt ermittelt werden, ob die konkreten Umstände des Einzelfalls die Länge des Verfahrens erklären können (BSG a.a.O., Rn. 33).

χ) Das BVerwG tritt der Rechtsauffassung des BSG entgegen (a.a.O., Rn. 32). Der Ansatz, bestimmte (durchschnittliche) Laufzeiten, die durch eine Auswertung anderer Gerichtsverfahren statistisch ermittelt wurden, als ergänzende oder indizielle Werte heranzuziehen, sei mit der Vielgestaltigkeit verwaltungsgerichtlicher Verfahren nicht in Einklang zu bringen. Zum anderen sei er ein gesichertes Indiz für eine „normale“ bzw. durchschnittliche Laufzeit in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren schon deshalb kaum möglich, weil die Verfahrenslaufzeiten der Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte in den Ländern – wie aus allgemein zugänglichen Quellen ersichtlich – sehr unterschiedlich ausfallen. Im Hinblick auf die verfassungsmäßige Gewährleistung eines Gerichtsverfahrens in angemessener Zeit könne die Effektivität des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Art. 19 Abs. 4 GG, für die verfahrensbeteiligten Bürger nicht (mit) davon abhängen, in welchem Land sie Rechtsschutz suchen und wie sich die durchschnittliche Verfahrensdauer dort ausnimmt.

Es verbiete sich gleichfalls, statistische Erhebungen für Verwaltungsstreitverfahren auf Bundesebene heranzuziehen. Abgesehen davon, dass solche statistischen Werte über Verfahrenslaufzeiten im Hinblick auf die Vielgestaltigkeit verwaltungsgerichtlicher Verfahren für den Einzelfall kaum aussagekräftig sind, müssten die Durchschnittswerte ihrerseits wieder daraufhin überprüft werden, ob sie als solche angemessen sind (a.a.O., Rn. 33).

Die Orientierung an einer – wie auch immer ermittelten – (statistisch) durchschnittlichen Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren erweise sich auch deshalb als bedenklich, weil eine solche Laufzeit stets auch Ausdruck der den Gerichten jeweils zur Verfügung stehenden Ressourcen sei, also insbesondere von den bereitgestellten personellen und sachlichen Mitteln abhänge. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf eine angemessene Verfahrensdauer dürfe hingegen grundsätzlich nicht von der faktischen Ausstattung der Justiz abhängig gemacht werden (BVerfG, Beschluss v. 12.12.1973, 2 BvR 558/73). Dies wäre aber im Ergebnis der Fall, wenn für die Ermittlung der angemessenen Verfahrensdauer i. S. v. § 198 Abs. 1 GVG auf eine durchschnittliche Laufzeit abgestellt wird (a.a.O., Rn. 34).

Das BVerfG hat in seinem Beschluss vom 22.08.2013 (a.a.O., Rn. 30, vergl. Oben: A, II, 2, b)) in Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung bestätigt, dass die Angemessenheit der Dauer eines Verfahrens stets nach den besonderen Umständen des einzelnen Falles zu bestimmen sei. Es gäbe keine allgemein gültigen Zeitvorgaben.

Die BRAK schließt sich der Rechtsauffassung des BVerwG und des BVerfG im Hinblick auf die Feststellungen zur überlangen Verfahrensdauer an. Danach hat bei verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine an den Merkmalen des § 198 Abs. 1 Satz 2 GVG ausgerichtete Gewichtung und Abwägung aller bedeutsamen Umstände des Einzelfalles stattzufinden (a.a.O., Rn. 45 f.). Zu berücksichtigen sind insbesondere

- die Schwierigkeit des Verfahrens,
- seine Bedeutung für den Kläger sowie
- das Verhalten der Verfahrensbeteiligten und
- die Verfahrensführung des Gerichts.

Im Rahmen einer Gesamtabwägung ist anschließend zu untersuchen, ob eine Verzögerung innerhalb einer späteren Phase des Verfahrens ganz oder teilweise ausgeglichen („aufgeholt“) wurde.

Besondere Gründe für die Bedeutung des Verfahrens für den Kläger des Ausgangsverfahrens können sein:

- Eingriffe in die persönliche Freiheit und die Gesundheit
- Rechtsstreitigkeiten um die finanzielle Versorgung (Renten- und Arbeitssachen)
- der Vorteil der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage (s. zu den einzelnen Gründen LSG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 25.09.2013, L 4 SF 40/12 EK AS, Rn. 52 f., juris).

Auch die offensichtliche von Anfang an gegebene Aussichtslosigkeit einer Klage kann in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen (BFH, a.a.O., Rn. 64). Allerdings wird man im Einzelfall differenzieren müssen, ob der Kläger im Ausgangsverfahren anwaltlich vertreten war oder als Naturalpartei geklagt hat.

Es wird auch zu berücksichtigen sein, ob der Kläger mit seiner Anfechtungsklage und der erzielten aufschiebenden Wirkung dadurch Zeit gewonnen hat und Vorteile behalten konnte (BVerwG, Rn. 47; LSG Rheinland-Pfalz a.a.O., Rn. 53).

Keine besondere Bedeutung dürften auch solche Fälle für den Kläger haben, in denen der geltend gemachte Nichtvermögensschaden einen theoretisch nur denkbaren Vermögensschaden weit übersteigt – etwa bei Streitigkeiten über ganz geringe Beträge (LSG Rheinland-Pfalz a.a.O., Rn. 52).

bb) Verfahren gem. §§ 80, 123 VwGO

Eilverfahren sind Gerichtsverfahren i. S. v. § 198 Abs. 1 GVG (§ 198 Abs. 6 Nr. 1 GVG).

Die Festsetzung einer Entschädigung ist auch für einzelne oder mehrere Monate der Verzögerung möglich. Der Betrag von 1.200 Euro pro Jahr ist dann zeitanteilig zu gewähren (BSG, a.a.O., Rn. 47). Das bedeutet, dass vom Grundsatz her auch eine unangemessene Verfahrensdauer in einem Eilverfahren einen Anspruch auf Wiedergutmachung nach sich zieht. Zu berücksichtigen ist auch, dass sich das Eilverfahren über zwei Instanzen hinziehen kann.

Die Verzögerungsrüge kann erst erhoben werden, wenn Anlass zur Besorgnis besteht, dass das Verfahren nicht in einer angemessenen Zeit abgeschlossen wird, § 198 Abs. 3 Satz 2 GVG. Eine zu früh erhobene Verzögerungsrüge geht ins Leere (BT-Drucks. 17/3802, S. 20). Eine Wiederholung der Verzögerungsrüge ist frühestens nach sechs Monaten möglich, außer wenn ausnahmsweise eine kürzere Frist geboten ist, § 198 Abs. 3 Satz 2, 2. Hs.

Der Zeitpunkt für die erstmalige Erhebung der Verzögerungsrüge wird im Eilverfahren durch die besondere Dringlichkeit des Antragsbegehrens bestimmt. Das gilt gleichermaßen für die Wiederholung der Verzögerungsrüge, die dann angezeigt ist, wenn die Dringlichkeit wegen der ausbleibenden Gerichtsentscheidung deutlich zugenommen hat. Es greift dann die gesetzliche Ausnahmeregelung, dass auch vor Ablauf von sechs Monaten die Verzögerungsrüge wiederholt werden kann.

- e. Entschädigung und/oder Wiedergutmachung auf andere Weise, § 198 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 GVG

Wer infolge unangemessener Dauer eines Gerichtsverfahrens als Verfahrensbeteiligter einen Nachteil erleidet, wird angemessen entschädigt, § 198 Abs. 1 Satz 1 GVG. Eine Entschädigung kann nur beansprucht werden, soweit nicht nach den Umständen des Einzelfalles Wiedergutmachung auf andere Weise ausreichend ist, § 198 Abs. 2 Satz 2 GVG. Wiedergutmachung auf andere Weise ist insbesondere möglich durch die Feststellung des Entschädigungsgerichts, dass die Verfahrensdauer unangemessen war, § 198 Abs. 4 Satz 1 GVG.

aa) Nach Auffassung des BFH gilt weder ein Vorrang der Geldentschädigung noch eine anderweitige Vermutungsregel. Jedenfalls sei nach dem Gesetzeswortlaut vor der Zuerkennung einer Geldentschädigung jeweils konkret zu prüfen, ob Wiedergutmachung durch einen bloßen Feststellungsausspruch möglich ist (BFH, a.a.O., Rn. 57).

bb) Demgegenüber ist nach Auffassung des BSG die Entschädigung die Regel und die bloße Feststellung i. S. v. § 198 Abs. 4 Satz 1 GVG die Ausnahme (BSG, a.a.O., Rn. 45 f.).

cc) Das BVerwG nimmt eine umfassende Einzelabwägung vor und prüft, ob auf dieser Basis eine Feststellung der unangemessenen Verfahrensdauer ausreichend i. S. d. § 198 Abs. 2 Satz 2 GVG ist. Das Gericht schließt sich weder dem BSG noch dem BFH an (a.a.O., Rn. 57).

Die unterschiedlichen Rechtsauffassungen zeigen, dass der Gesetzeswortlaut unzureichend ist. Es bleibt offen, in welcher Reihenfolge die Arten der Wiedergutmachung zu gewähren sind. Bei einer fortgesetzten Anwendung des jetzigen Gesetzestextes werden die Gerichte Fallgruppen herausbilden, anhand derer dann zu entscheiden sein wird, welche Art der Wiedergutmachung im Einzelfall zu gewähren ist. Die BRAK plädiert im Hinblick auf eine einheitliche Rechtsprechung dafür, ausschließlich eine Entschädigung in Geld zuzusprechen. Die Gewährung einer Entschädigung beinhaltet bereits die Feststellung einer unangemessenen Verfahrensdauer. Der bloßen Feststellung kommt keine substantielle Wirkung einer Wiedergutmachung zu.

Der Kläger, der die Festsetzung einer Entschädigung beantragt, geht immer ein Kostenrisiko ein, weil es letztlich im Ermessen des Gerichts liegt, ob es über eine Feststellung hinaus eine Entschädigung zuspricht. Daran ändert auch die Rechtsprechung des BFH nichts, wonach das Gericht in diesem Fall nach billigem Ermessen den weitaus überwiegenden Teil der Verfahrenskosten dem Kläger auferlegen kann (a.a.O., Rn. 76). In Anbetracht der niedrigen Entschädigung wirkt sich auch eine geringe Kostenquote deutlich aus. Das Ziel der Wiedergutmachung wird damit konterkariert.

Schließlich räumt das Gesetz dem Gericht die Möglichkeit ein, eine „*Wiedergutmachung auf andere Weise*“, § 198 Abs. 4 Satz 1 GVG, anzuordnen. Insoweit bestehen Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit des Gesetzes. Es sollte nicht völlig im Belieben des Gerichts stehen, welche Art der Wiedergutmachung es für angemessen erachtet.

Bei der Bemessung der Höhe der Entschädigung kann das Gericht nach den Umständen des Einzelfalles einen höheren oder niedrigeren Betrag als 1.200 Euro pro Jahr festsetzen, § 198 Abs. 2 Satz 4 GVG.

Die aktuelle Rechtsprechung bemisst die Art der Entschädigung anhand der Gründe, die bereits bei der Prüfung der Unangemessenheit der Verfahrensdauer berücksichtigt wurden (z. B. Verhalten der Verfahrensbeteiligten, besondere Bedeutung des Verfahrens für den Kläger des Ausgangsverfahrens). Diese Gründe sind nunmehr gleichermaßen bei der Bemessung der Höhe der Entschädigung zu berücksichtigen.

2. Gesetzgebungsvorschläge

1. Der BRAK folgt der Rechtsprechung des BVerwG (Urteile vom 11.07.2013) und des BVerfG hinsichtlich der Feststellung der überlangen Verfahrensdauer. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf eine angemessene Verfahrensdauer dürfe sich nicht anhand statistisch durchschnittlicher Verfahren orientieren, da damit die überlange Verfahrensdauer von den personellen und sachlichen Mitteln der Justiz abhängig gemacht werde.

2. Die Gründe für die besondere Bedeutung des Ausgangsverfahrens für den dortigen Kläger und jetzigen Anspruchsteller sind gleichermaßen sowohl bei der Feststellung der Unangemessenheit der Verfahrensdauer als auch bei der Festsetzung der Höhe der Entschädigung zu berücksichtigen.

3. Die Unangemessenheit der Verfahrensdauer korrespondiert mit dem Umfang der Wiedergutmachung. Je gravierender die Unangemessenheit der Verfahrensdauer, umso gewichtiger ist die Wiedergutmachung zu gewähren.

4. Die Wiedergutmachung sollte grundsätzlich durch die Festsetzung einer Entschädigung erfolgen. Die Feststellung einer unangemessenen Verfahrensdauer ist darin implizit enthalten. Einer gesonderten Feststellung bedarf es deshalb nicht. In schwerwiegenden Fällen kann das Gericht eine höhere Entschädigung festsetzen, § 198 Abs. 2 Satz 4 GVG.

5. Die „*Wiedergutmachung auf andere Weise*“, § 198 Abs. 4 Satz 1 GVG, sollte ersatzlos gestrichen werden. Insoweit bestehen Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit des Gesetzes. Auch sollte es nicht im Belieben des Gerichts stehen, welche Art der Wiedergutmachung es für angemessen erachtet.

6. Die Verzögerungsrüge gem. § 198 Abs. 3 GVG findet nach Auffassung der BRAK auf Eilverfahren gem. §§ 80, 123 VwGO Anwendung. Der Zeitpunkt der Erhebung der Verzögerungsrüge

und ihrer eventuellen Wiederholung wird maßgeblich bestimmt von der Dringlichkeit der gerichtlichen Entscheidung. Einer Gesetzesänderung bedarf es insoweit nicht.

III. Sozialrecht

Die §§ 198 ff. GVG sind im sozialgerichtlichen Verfahren nach § 202 SGG entsprechend anwendbar, wobei anstelle des OLG das LSG und anstelle des BGH das BSG zur Anwendung gelangt.

1. Entscheidungen des BSG

Das BSG hatte sich bisher in zwei Klageverfahren (Urteile v. 21.02.2013 – B 10 ÜG 1/12 KL und B 10 ÜG 2/12 KL –) sowie in zwei Beschlüssen (Beschluss v. 27.06.2013 – B 10 ÜG 9/13 B – und Beschluss v. 16.12.2013 – B 10 ÜG 13/13 B –) mit den Fragen der überlangen Verfahrensdauer auseinanderzusetzen. Des Weiteren sind noch insgesamt elf Revisionsverfahren beim BSG hierzu anhängig. Die Evaluierung des Gesetzes durch die BRAK wird daher im Hinblick auf die Rechtsprechung des BSG nur eingeschränkt erfolgen können.

a. Erhebung der Verzögerungsrüge als Anspruchsvoraussetzung

In der instanzgerichtlichen Rechtsprechung ist die Frage streitig, ob eine verfrüht erhobene Verzögerungsrüge nach § 198 Abs. 3 GVG generell unwirksam ist (LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 30.10.2013 – L 11 SF 277/13 EK AS –) oder ob die Klage durch Zeitablauf zulässig wird (Thüringer LSG, Urteile v. 10.07.2013 – L 12 SF 1138/12 –; 30.10.2013 – L 12 SF 1136/12 EK – sowie v. 26.11.2013 – L 3 SF 1135/12 EK).

Die BRAK schließt sich der Auffassung des Thüringer LSG an. Das Thüringer LSG weist in diesem Zusammenhang zutreffend darauf hin, dass bereits zur Untätigkeitsklage nach § 88 SGG anerkannt ist, dass diese Klage unter Beachtung der dort genannten Fristen durch Zeitablauf zulässig wird.

Das LSG Mecklenburg-Vorpommern gelangt in seinem Urteil v. 28.11.2013 – L 11 SF 25/12 EK U – bei einem anwaltlich nicht vertretenen Kläger, der im gerichtlichen Verfahren die wiederholte Bitte um Beschleunigung des Verfahrens aussprach – zu dem Ergebnis, dass diese Bitte nicht als Verzögerungsrüge nach § 198 GVG anzusehen sei.

Die BRAK kann dieser Auffassung im Hinblick auf die ansonsten in der Sozialgerichtsbarkeit geltende Rechtsauffassung, die Anträge seien möglichst zugunsten des Klägers auszulegen, nicht folgen. Insbesondere sieht § 123 SGG vor, dass das Gericht über die vom Kläger erhobenen Ansprüche entscheiden muss, ohne an die Fassung der Anträge gebunden zu sein. Daher ist eine Erklärung eines nicht anwaltlich vertretenen Klägers das Verfahren zu beschleunigen, nach Auffassung der BRAK als wirksam erhobene Verzögerungsrüge im Sinne des § 198 Abs. 3 GVG anzusehen.

b. Unangemessene Dauer eines Gerichtsverfahrens als Tatbestandsmerkmal

Das BSG vertritt in seinen Entscheidung vom 21.02.2013 – B 10 ÜG 1/12 KL und B 10 ÜG 2/12 KL – die Auffassung, dass die Prüfung der unangemessenen Verfahrensdauer im ersten Schritt anhand von statistischen Aussagen über die durchschnittliche Verfahrensdauer beurteilt werden kann. Dies wurde im Beschluss vom 16.12.2013 – B 10 ÜG 13/13 B – dahingehend relativiert, dass diese statistischen Zahlen nur eine Indizwirkung hätten, ihnen aber keineswegs entscheidende Bedeutung zugemessen werden dürfte.

Bei genauerer Analyse der Urteile vom 21.02.2013 ist zu berücksichtigen, dass das BSG in beiden Entscheidungen über die Verfahrensdauer einer Nichtzulassungsbeschwerde zum BSG zu

entscheiden hatte. Bei Nichtzulassungsbeschwerden sind keinerlei Tatsachenermittlungen anzustellen, so dass zumindest in dieser Konstellation der Einstieg der Beurteilung einer unangemessenen Verfahrensdauer nachvollziehbar ist. Dies wurde auch durch den Beschluss vom 16.12.2013 – B 10 ÜG 13/13 B – klargestellt.

Insbesondere weist das BSG in dem zuletzt genannten Beschluss darauf hin, dass es jeweils auf den Einzelfall ankommt.

c. Entschädigung und/oder Wiedergutmachung auf andere Weise als Rechtsfolge

Nach § 198 Abs. 1 Satz 1 GVG wird derjenige, der durch eine unangemessene Dauer eines Gerichtsverfahrens als Verfahrensbeteiligter einen Nachteil erleidet, angemessen entschädigt. Eine Entschädigung kann jedoch nur beansprucht werden, soweit nicht nach den Umständen des Einzelfalls Wiedergutmachung auf andere Weise ausreichend ist. Dies kann beispielsweise auch dadurch geschehen, dass nur die Feststellung getroffen wird, die Verfahrensdauer sei unangemessen lang gewesen, § 198 Abs. 4 Satz 1 GVG.

Das BSG geht in seinen Urteilen v. 21.02.2013 – B 10 ÜG L 1/12 KL und B 10 ÜG L 2/12 KL – davon aus, dass regelmäßig dem Grunde nach eine Entschädigung zu zahlen sei, sodass nur in Ausnahmefällen die reine Feststellung ausreichend ist. Die BRAK ist der Auffassung, dass als einzige Rechtsfolge die Zahlung einer Entschädigung in Betracht kommt, um einen effektiven Rechtsschutz sicherzustellen.

Im Hinblick auf die Höhe der Entschädigung erscheint die kalkulatorischen Überlegungen, 100 Euro als Regelansatz pro Monat zu wählen (BSG, Urteile v. 21.02.2013 – B 10 ÜG 1/12 KL und B 10 ÜG 2/12 KL –), nach Auffassung der BRAK durchaus pragmatisch zutreffend zu sein.

2. Gesetzgebungsvorschläge

a. Die BRAK weist darauf hin, dass im Hinblick auf das Tatbestandsmerkmal "überlange Verfahrensdauer" unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen dem Bundessozialgericht, dem BVerwG und dem BVerfG vertreten werden. Sie folgt insoweit der Auffassung des BVerwG (sh. B, II, Nr. 4).

b. Die BRAK schlägt vor, dass bei sozialgerichtlichen Verfahren die Wiedergutmachung ausschließlich durch die Festsetzung einer Entschädigung erfolgen sollte. Die reine Feststellung einer unangemessenen Verfahrensdauer ist als nicht ausreichend zu bezeichnen.

IV. Zivilprozess

Nach Einschätzung der BRAK hat sich das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren auf die Dauer der zivilprozessualen Verfahren in den einzelnen Instanzen nicht ausgewirkt.

Da in der Gerichtspraxis Verzögerungsrügen nach § 198 Abs. 2 GVG praktisch nicht vorkommen, kann dieser Befund nach Auffassung der BRAK nur darauf zurückgeführt werden, dass sich betroffene Parteien, die von ihrer anwaltlichen Vertretung nach angemessener Zeit auf das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und die Möglichkeit und Notwendigkeit der Erhebung einer Verzögerungsrüge hingewiesen worden sind, entweder bewusst – womöglich, um das Gericht nicht gegen sich aufzubringen – gegen die Erhebung der Verzögerungsrüge entscheiden, oder aber das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren schlichtweg in der Praxis noch nicht ausreichend bekannt ist.

Rechtsgrundlage für die Verzögerungsrüge in zivilprozessualen Verfahren sind §§ 198 ff. GVG.

1. Entscheidungen des BGH
 - a. Unangemessene Dauer eines Gerichtsverfahrens, § 198 Abs. 1 GVG
 - aa. Gerichtsverfahren als Bezugspunkt

Gerichtsverfahren i. S. v. § 198 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 6 Nr. 1 GVG ist das gesamte (zivil-)gerichtliche Verfahren, auch wenn dieses über mehrere Instanzen oder bei verschiedenen Gerichten geführt worden ist.

Dies gilt nach der Rechtsprechung des BGH aber nicht für das zunächst durchgeführte selbständige Beweisverfahren und das sich anschließende Hauptsacheverfahren:

„Das auf der Grundlage des § 485 Abs. 2 ZPO durchgeführte selbständige Beweisverfahren und der nachfolgende Hauptsacheprozess stellen getrennt zu betrachtende Gerichtsverfahren im Sinne von § 198 Abs. 6 Nr. 1 GVG dar. Kommt es sowohl im selbständigen Beweisverfahren als auch im Hauptsacheverfahren zu einer unangemessenen Verfahrensdauer, entstehen zwei eigenständig zu bemessende Entschädigungsansprüche nach § 198 Abs. 1 Satz 1 GVG“ (BGH, Urteil v. 05.12.2013 – III ZR 73/13).

Wird während eines anhängigen Klageverfahrens Prozesskostenhilfe beantragt, bildet nach Auffassung des OLG Frankfurt im Rahmen des Entschädigungsverfahrens bei Prüfung der unangemessenen Verfahrensdauer das Klageverfahren selbst die Hauptsache des verzögerten Ausgangsverfahrens, auch wenn die Verzögerung aus einer Nichterledigung des Prozesskostenhilfverfahrens resultiert:

„Ist im Zeitpunkt des Antrags auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe die Klage bereits rechtshängig, bildet im Rahmen des Entschädigungsverfahrens bei Prüfung der unangemessenen Verfahrensdauer das Klageverfahren selbst die Hauptsache des verzögerten Ausgangsverfahrens, auch wenn die Verzögerung aus einer Nichterledigung des Prozesskostenhilfverfahrens resultiert“ (OLG Frankfurt, Urteil v. 08.05.2013 – 4 EntV 18/12).

bb. Unangemessene Dauer des Gerichtsverfahrens

Ob die Dauer eines Gerichtsverfahrens unangemessen i. S. v. § 198 Abs. 1 Satz 1 GVG ist, richtet sich in der zivilgerichtlichen Rechtsprechung durchweg nach den Umständen des Einzelfalles, insbesondere nach der Schwierigkeit und Bedeutung des Verfahrens und nach dem Verhalten der Verfahrensbeteiligten und Dritter, § 198 Abs. 1, Satz 2 GVG.

Die Angemessenheit der Dauer eines Verfahrens ist also nicht nach statisch ermittelten Werten, sondern vielmehr stets nach den besonderen Umständen des einzelnen Falles zu bestimmen. Es gibt keine allgemein gültigen Zeitvorgaben.

„Eine generelle Festlegung, wann ein Verfahren unverhältnismäßig lange dauert, ist nicht möglich und würde im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit bereits an der Vielgestaltigkeit der Verfahren und prozessualen Situationen scheitern. Mit der Entscheidung des Gesetzgebers, dass sich die Angemessenheit der Verfahrensdauer nach den Umständen des Einzelfalles richtet (§ 198 Abs. 1 Satz 2 GVG), wurde bewusst von der Einführung bestimmter Grenzwerte für die Dauer unterschiedlicher Verfahrenstypen abgesehen (BGH, Urteil v. 05.12.2013 – III ZR 73/13, Senatsurteil vom 14.11.2013 - III ZR 376/12, juris Rn. 26 mwN, zur Veröffentlichung in BGHZ vorgesehen).“

Der Verzicht auf allgemeingültige Zeitvorgaben schließt es regelmäßig aus, die Angemessenheit der Verfahrensdauer allein anhand statistisch ermittelter Durchschnittswerte oder ausschließlich durch Rückgriff auf sonstige Orientierungs- beziehungsweise Richtwerte zu ermitteln (vgl. BVerwG, Urteile v. 11.07.2013 – 5 C 23.12 D a.a.O., Rn. 28 ff. und 5 C 27.12 D, BeckRS 2013, 56027 Rn. 20 ff.; s. auch BSG, Urteile v. 21.02.2013 a.a.O., jeweils Rn. 25 ff. zu dem Sonderfall des Verfahrens der Nichtzulassungsbeschwerde nach dem SGG: statistische Zahlen als "hilfreicher Maßstab").“

„Bei der Beurteilung des Verhaltens des Gerichts darf der verfassungsrechtliche Grundsatz richterlicher Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) nicht unberücksichtigt bleiben. Dem Gericht muss in jedem Fall eine angemessene Vorbereitungs- und Bearbeitungszeit zur Verfügung stehen. Es benötigt einen Gestaltungsspielraum, der es ihm ermöglicht, dem Umfang und der Schwierigkeit der einzelnen Rechtssachen ausgewogen Rechnung zu tragen und darüber zu entscheiden, wann es welches Verfahren mit welchem Aufwand sinnvollerweise fördern kann und welche Verfahrenshandlungen dazu erforderlich sind“ (BGH, Urteil v. 14.11.2013 – III ZR 376/12).

„Die Angemessenheit der Verfahrensdauer richtet sich gemäß § 198 Abs. 1 Satz 2 GVG nach den Umständen des Einzelfalles, insbesondere nach der Schwierigkeit und Bedeutung des Verfahrens sowie nach dem Verhalten der Verfahrensbeteiligten und Dritter. Allgemein gültige Zeitvorgaben für die Erledigung von gerichtlichen Verfahren gibt es nicht; maßgeblich sind vielmehr stets die besonderen Umstände des Einzelfalles, so dass zur Beurteilung der Angemessenheit der Verfahrensdauer nicht auf eine durchschnittliche Verfahrensdauer (hier: in Güterrechtssachen) abgestellt werden kann“ (OLG Karlsruhe, Urteil v. 19.12.2013 – 23 SchH 2/13 EntV).

Eine lediglich pauschalisierte zeitliche Würdigung der Dauer des Gesamtverfahrens kommt somit nicht in Betracht. Vielmehr müssen die einzelnen Verfahrensabschnitte konkret betrachtet werden. Für die Beurteilung der Verfahrensdauer ist – unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Mitverursachung - zunächst maßgeblich, wie sich der Entschädigungskläger selbst im Ausgangsverfahren verhalten hat. Des Weiteren sind Schwierigkeit, Umfang und Komplexität des Falls sowie die Bedeutung des Rechtsstreits zu berücksichtigen.

„Wer infolge eines überlangen Gerichtsverfahrens einen Nachteil erleidet, hat grundsätzlich einen Entschädigungsanspruch gegen das Land. Die Angemessenheit einer Verfahrensdauer richtet sich

dabei nach den Umständen des Einzelfalls. Insoweit muss der Geschädigte substantiiert vortragen, worin die unangemessene Dauer sowie der Nachteil liegen. Die Bezugnahme auf statistische Erhebungen zur als regelmäßig anzusehenden Verfahrensdauer reicht regelmäßig nicht aus“ (OLG Köln, Urteil v. 21.03.2013 – 7 SchH 5/12).

„Zwar ist allein in dem Umstand, dass das Verfahren inzwischen mehr als sieben Jahre und drei Monate dauert, ohne dass die erste Instanz abgeschlossen worden wäre, nicht allein auf eine unangemessene Dauer des Gerichtsverfahrens im Sinne von § 198 Abs. 1 Satz 1 GVG zu sehen. Denn bei der Prüfung der Angemessenheit der Verfahrensdauer ist weniger von Bedeutung, wie lange das Verfahren tatsächlich dauert und ob sie vom statistischen Durchschnitt der Verfahrensdauer anderer Verfahren abweicht (Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren/Ott Teil 2 A, § 198 GVG Rn. 69 m. w. N.; OLG Frankfurt, Urteil v. 30.01.2013 - 4 EntV 9/12 -, Rn. 55 zitiert nach Juris). Vielmehr richtet sich gemäß § 198 Abs. 1 Satz 2 GVG die Angemessenheit der Verfahrensdauer nach den konkreten Umständen des Einzelfalles, insbesondere nach der Schwierigkeit und Bedeutung des Verfahrens und nach dem Verhalten der Verfahrensbeteiligten und Dritter. Ausgangspunkt für die Prüfung der Angemessenheit der Verfahrensdauer ist dabei der Grundsatz, dass das Gericht ein Verfahren im Rahmen des von der jeweiligen Prozessordnung vorgegebenen Ablaufs zügig führen muss, was für die Prüfung der Angemessenheit der Verfahrensdauer bedeutet, dass das Ausgangsverfahren im Hinblick auf konkrete Phasen der Verzögerung untersucht (OLG Frankfurt, a.a.O. Rn. 56) und unter Berücksichtigung aller insoweit maßgeblichen Umstände festgestellt werden muss, ob eine unangemessene Verzögerung des gesamten Verfahrens vorliegt“ (Schleswig-Holsteinisches Oberlandesgericht, Urteil v. 08.04.2013 – 18 SchH 3/13).

„Ob die Dauer eines Verfahrens insgesamt unangemessen im Sinne des § 198 Abs. 1 GVG ist, bestimmt sich nicht etwa nach einem abstrakt-generalisierenden Maßstab, der sich am statistischen Durchschnitt der Zeitdauer eines rechtsförmigen Verfahrens orientiert, sondern nach den konkreten Umständen des Einzelfalles (vgl. hierzu ausführlich Senat, Urteil v. 30.01.2013, 4 EntV 9/12, Rn. 55; OLG Braunschweig, Urteil v. 08.02.2013, 4 SchH 1/12, Rn. 124 f.; Schleswig Holsteinisches OLG, Urteil v. 08.04.2013, 18 SchH 3/13, Rn. 14, zitiert nach juris). Das Ausgangsverfahren muss mithin auf konkrete Phasen der Verzögerung untersucht werden. Werden dabei Verzögerungen in verschiedenen Verfahrensstadien festgestellt, sind diese zu addieren“ (OLG Frankfurt, Urteil v. 08.05.2013 – 4 EntV 18/12).

Ausgehend von den vorstehenden Grundsätzen kann im Fall einer länger währenden völligen Untätigkeit des Gerichts eine entschädigungsrechtlich relevante Verzögerung nicht vom ersten Tag der Untätigkeit an angenommen werden. Ein Entschädigungsanspruch kommt vielmehr erst dann in Betracht, wenn ein angemessener Zeitraum für die sorgfältige Erarbeitung der anstehenden gerichtlichen Entscheidung auf der Grundlage einer umfassenden tatsächlichen und rechtlichen Prüfung des Streitgegenstandes verstrichen ist (vgl. BGH, Urteil v. 04.11.2010, III ZR 32/10, Rn. 14, zitiert nach juris). Bei der Beurteilung, welcher Prüfungszeitraum vor Erlass einer richterlichen Entscheidung angemessen ist, sind die konkreten Umstände des Einzelfalles, insbesondere Art, Inhalt und Umfang der zu treffenden Entscheidung sowie die rechtliche und tatsächliche Schwierigkeit und Bedeutung des zugrunde liegenden Rechtsstreits zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Person des Entscheidenden ist ein objektivierter Maßstab anzulegen, abzustellen ist mithin auf den Zeitraum, den ein pflichtgetreuer Durchschnittsrichter für die Erarbeitung einer derartigen Entscheidung benötigt (vgl. BGH, Urteil v. 22.05.1986, III ZR 237/84, Rn. 29, zitiert nach juris).

Auf der Grundlage der vorliegenden zivilgerichtlichen Rechtsprechung hat mithin eine an den Merkmalen des § 198 Abs. 1 Satz 2 GVG ausgerichtete Gewichtung und Abwägung aller bedeutsamen Umstände des Einzelfalles stattzufinden.

Weiter zu berücksichtigen ist, dass den Anspruchsteller die volle Darlegungs- und Beweislast für eine unangemessene Verzögerung treffen soll:

„Gemäß § 201 Abs. 2 Satz 1 GVG sind die Vorschriften der Zivilprozessordnung über das Verfahren vor dem Landgericht im ersten Rechtszug entsprechend anzuwenden. Daraus folgt, dass dem Kläger die volle Darlegungs- und Beweislast für eine unangemessene Verzögerung trifft (so zu Recht Wittschier in Musielak ZPO, 9. Aufl., 2012, § 201 GVG Rn. 8, vgl. auch Baumbach-Lauterbach/Hartmann ZPO, 70. Aufl., § 201 GVG Rz. 10). Für einen schlüssigen Klagevortrag kann demzufolge allein die Gegenüberstellung einer aufgrund von statistischen Erhebungen als regelmäßig anzusehenden Verfahrensdauer mit der tatsächlichen Verfahrensdauer nicht ausreichen. Vielmehr müsste der Kläger die Tatsachen, die eine unangemessene Dauer gerade des Verfahrens des Amtsgerichts Aachen 221 F 168/07 begründen sollen, nachvollziehbar vortragen“ (OLG Köln, Urteil v. 21.03.2013 – 7 SchH 5/12).

- b. Entschädigung und/oder Wiedergutmachung auf andere Weise, § 198 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4, Satz 1 GVG

Wer infolge unangemessener Dauer eines Gerichtsverfahrens als Verfahrensbeteiligter einen Nachteil erleidet, wird angemessen entschädigt, (§ 198 Abs. 1 Satz 1 GVG. Eine Entschädigung kann nur beansprucht werden, soweit nicht nach den Umständen des Einzelfalles Wiedergutmachung auf andere Weise ausreichend ist, § 198 Abs. 2 Satz 2 GVG. Wiedergutmachung auf andere Weise ist insbesondere möglich durch die Feststellung des Entschädigungsgerichts, dass die Verfahrensdauer unangemessen war, § 198 Abs. 4 Satz 1 GVG.

Nach Auffassung des KG Berlin (Urteil v. 11.12.2012 – 7 SchH 5/12 EntV) soll die bloße Feststellung der unangemessenen Dauer ausreichen, wenn der Kläger im Verfahren selbst keine Nachteile erlitten hat, wobei – in dem verzögerten Verfahren ging es um einen Beklagten – hierbei selbst ein Zinsschaden kein zu berücksichtigender Nachteil sein soll, weil dieser nicht ursächlich auf die lange Verfahrensdauer zurückzuführen sei.

Weiter ist auf das Urteil des Schleswig-Holsteinisches OLG (Urteil v. 08.04.2013 – 18 SchH 3/13) zu verweisen: *„In schwierigen Verfahren mit komplizierten medizinischen und betriebswirtschaftlichen Fragen besteht kein Anspruch auf Geldentschädigung sondern nur auf Feststellung einer Verfahrensüberlänge, wenn der Kläger den Streitgegenstand fortlaufend erweitert und dadurch selbst entscheidend zur bisherigen Länge des Verfahrens beigetragen hat.“*

Dem gegenüber stellt das OLG Frankfurt auf die Intensität der Rechtsverweigerung ab:

„Eine Wiedergutmachung auf andere Weise als durch Entschädigung erscheint angesichts dieses während der Dauer von drei Jahren und sieben Monaten einer Rechtsverweigerung gleichkommenden Verhaltens des OLG weder angemessen noch ausreichend (OLG Frankfurt, Urteil v. 08.05.2013 – 4 EntV 18/12, s. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 27.03.2012, 3 A 1.12, Rn. 54, zitiert nach juris, wonach bereits bei erheblicher Überschreitung der angemessenen Verfahrensdauer und einer gewissen Bedeutung des Verfahrens für den Betroffenen eine Feststellung nicht genügt)“.

Aus Sicht der BRAK ist der Gesetzeswortlaut des § 198 Abs. 2 GVG unzureichend, da die Formulierung des Gesetzes zu unbestimmt ist. Die BRAK schlägt deshalb vor, die "Wiedergutmachung auf andere Weise" ersatzlos zu streichen.

2. Gesetzgebungsvorschläge

a. Feststellung der überlangen Verfahrensdauer

Die BRAK schließt sich der zitierten Rechtsprechung des BGH an, wonach für die Feststellung der Überlänge des Verfahrens eine Gesamtschau an Umständen zu beurteilen ist. Hier sind insbesondere zu erwähnen:

- die Schwierigkeit des Verfahrens,
- seine Bedeutung für den Kläger sowie
- das Verhalten der Verfahrensbeteiligten und
- die Verfahrensführung des Gerichts.

b. Entschädigung / Wiedergutmachung

Nach Ansicht der BRAK ist die "Wiedergutmachung auf andere Weise" zu streichen. Die einzige Rechtsfolge einer erfolgreichen Verzögerungsrüge ist die Entschädigung.

V. Familienrecht

Familienrechtliche Gerichtsverfahren dauern mitunter mehrere Jahre. Bei familienrechtlichen Angelegenheiten ist aber auch oft Eile geboten, da sie für das tägliche Leben der Verfahrensbeteiligten von erheblicher Bedeutung sind, weil davon etwa der eigene Unterhaltsbedarf gedeckt werden muss (vgl. KG, Urteil v. 11.12.2012, Az. 7 SchH 5/12 EntV).

Die überlange Verfahrensdauer von Familienverfahren kann dazu führen, dass z. B. in Kindschaftssachen Entfremdungen zwischen Elternteilen und Kindern geschaffen oder vertieft werden und dass im Übrigen Lebensplanungen, gerade auch der Wunsch nach einer neuen Eheschließung, nicht umgesetzt werden können (vgl. OLG Karlsruhe, Urteil v. 11.01.2013, Az. 23 SchH 4/12 EntV).

In Umgangsrechtsverfahren hat das Zeitmoment ein besonderes Gewicht, weil die Gefahr besteht, dass allein der fortschreitende Zeitablauf zu einer faktischen Entscheidung in der Sache führen kann, wobei insbesondere bei kleineren Kindern deren Zeitempfinden zu berücksichtigen ist und eine besondere Gefahr der Entfremdung in kürzerer Zeitspanne gegeben ist (vgl. OLG Braunschweig v. 08.02.2013, Az. 4 SchH 1/12). Kindschaftssachen sind regelmäßig besonders belastend. In § 155 FamFG ist daher ein Vorrang- und Beschleunigungsgebot normiert.

Die Verzögerungsrüge ist für familienrechtliche Gerichtsverfahren ebenfalls in § 198 GVG enthalten.

1. Familienrechtliche Rechtsprechung zu § 198 GVG

Der Terminus „überlang“ bzw. „unangemessen lange Dauer“ lässt sich nur schwerlich definieren, da oftmals weitere relevante Komponenten hinzukommen, die das Verfahren gerichtsunabhängig verlängern können (z. B. umfangreiche Sachverständigengutachten, Wechsel des Verfahrensbevollmächtigten, Fristverlängerungsanträge etc.). Es ist beobachtet worden, dass die Verfahrensdauer auch in den einzelnen Bundesländern oder Oberlandesgerichtsbezirken ganz unterschiedlich ist.

Der Gesetzgeber hat bewusst von der Einführung bestimmter Grenzwerte für die Dauer von Verfahren abgesehen, weil die Zügigkeit eines Verfahrens kein absoluter Wert ist, sondern stets im Zusammenspiel mit den übrigen Verfahrensgrundsätzen und dem Interesse des Gerichts an einer gründlichen Bearbeitung zu sehen ist (vgl. BT-Drucks. 17/3802, S. 18). Die BRAK befürwortet, dass sich die Angemessenheit der Verfahrensdauer nach den Umständen des Einzelfalles richtet, § 198 Abs. 1 Satz 2 GVG. Daran sollte festgehalten werden. Die BRAK begrüßt, dass nicht auf pauschale Durchschnittswerte im Hinblick auf die Dauer von Verfahren abgestellt wird, sondern dass auch weiterhin jeweils Einzelfallentscheidungen getroffen werden. Dabei sollte insbesondere maßgeblich sein - gerade mit Blick auf die Besonderheit der Verbundverfahren in familienrechtlichen Verfahren -, ob richterliche prozessleitende Maßnahmen verzögert worden sind.

2. Gesetzgebungsvorschläge bei überlangen Verfahren in familienrechtlichen Verfahren

a. Überlange Verfahrensdauer

Bei der Feststellung der überlangen Verfahrensdauer befürwortet die BRAK, dass sich die Einordnung nach den Umständen des Einzelfalles richtet. Als wesentlicher Umstand sollte das Gericht insbesondere mitberücksichtigen, ob richterliche prozessleitende Maßnahmen zulasten der Parteien verzögert wurden.

b. Entschädigung / Wiedergutmachung auf andere Weise

Die BRAK hält es nicht für ausreichend und angemessen, von einer Entschädigung abzusehen und stattdessen nur schlicht festzustellen, dass das Verfahren überlang war. Es sollte automatisch mindestens die in § 198 Abs. 2 Satz 3 GVG vorgesehene Entschädigung in Höhe von 1.200 Euro gezahlt werden.

Für Verfahren wegen überlanger Verfahrensdauer sind gemäß § 12a i. V. m. § 12 Abs. 1 GVG Gerichtskosten zu zahlen. Antragsteller, deren Verfahren bereits lange gedauert haben, sollten aber nicht auch noch mit der Zahlung von Gerichtskostenvorschüssen belastet werden. Diese Anforderung stellt eine Hürde im Hinblick auf die Gewährung effektiven Rechtsschutzes dar. Die BRAK regt daher bei Verfahren wegen überlanger Verfahrensdauer die Einführung von Gerichtskostenfreiheit an.

Darüber hinaus sollten, wenn in einem familienrechtlichen Verfahren eine überlange Verfahrensdauer festgestellt wird, die Rechtsanwaltskosten erstattet werden – unabhängig davon, welche Rechtsfolge ausgesprochen wird.

VI. Zusammenfassung der Evaluierung des Gesetzes

1. Änderungsvorschläge zu § 97a ff. BVerfGG (vgl. Teil I, Teil 3)

1. Automatische Erhebung der Verzögerungsrüge nach Ablauf von zwölf Monaten

Die BRAK schlägt vor, die Verzögerungsrüge zu automatisieren etwa in dem Sinne, dass die Verzögerungsrüge zwölf Monate nach Eingang des Verfahrens beim BVerfG als erhoben gilt.

2. Stellungnahme des zuständigen Berichterstatters beim BVerfG zu den Gründen

Die BRAK regt an, eine gesetzliche Verpflichtung einzufügen, nach der der für das Verfahren zuständige Berichterstatter beim BVerfG in einem Vermerk die aus seiner Sicht maßgeblichen Gründe dafür niederlegt, warum über das Verfahren bislang noch nicht entschieden ist und – fast noch wichtiger – wann damit voraussichtlich zu rechnen ist. Dieses Schreiben sollte dem Antragsteller ebenso zugeleitet werden wie dem Vorsitzenden der Beschwerdekammer. Sachgerecht wäre es außerdem, wenn diese Schreiben auf der Homepage des BVerfG öffentlich zugänglich gemacht werden müssten.

3. Weitere Stellungnahmen des zuständigen Berichterstatters beim BVerfG alle sechs Monate

Der für das Verfahren zuständige Berichterstatter soll kontinuierlich – etwa alle sechs Monate – seine Begründung für das weitere Ausbleiben der Entscheidung und seine Prognose für den voraussichtlichen Entscheidungstermin neu schriftlich festhalten, mitteilen und öffentlich zugänglich machen muss.

4. Zubilligung von Entschädigungen

Die BRAK schlägt vor, eine grundsätzliche Zubilligung von Entschädigungen bei überlangen Gerichtsverfahren einzuführen.

5. Verbesserung der Verfahrensabläufe im BVerfG

Des Weiteren sind die Verfahrensabläufe innerhalb des BVerfG zu verbessern. Derzeit werden die gesetzlichen Voraussetzungen so streng gehandhabt, dass ein Erfolg nahezu ausgeschlossen ist und damit dem Willen des Gesetzgebers nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann. Die Gründe für eine überlange Verfahrensdauer müssen daher nach strengeren Maßstäben geprüft werden; das Ergebnis der Prüfung ist in der Beschwerdeentscheidung nachvollziehbar darzulegen. Es könnte sich auch empfehlen, die Darlegungs- und Beweislast umzukehren, wenn die vom Gesetzgeber noch hingenommene Verfahrensdauer von einem Jahr deutlich überschritten ist.

6. Verfahrensbeschleunigung bisher nicht ausreichend

Zudem müssen die gesetzlichen Regelungen des § 97a BVerfGG nach Ansicht der BRAK im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung mit dem gebotenen Augenmaß angewendet werden. Nur auf diese Art kann das gesetzgeberische Ziel der Beschleunigung von Verfassungsverfahren erreicht werden. Denn nur so kann *„eine Rechtsschutzlücke geschlossen werden, die sowohl den Anforderungen des Grundgesetzes (GG) als auch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) widerspricht“* (Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses [6. Ausschuss] zu dem Entwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren – Drucks. 17/7217 v. 28.09.2011).

II. Änderungsvorschläge zu §§ 198 ff. GVG (Vergl. Teil II, III, IV, V, jeweils Teil 2)

1. Die BRAK folgt im Hinblick auf die Regelung der §§ 198 ff. GVG der Rechtsprechung des BVerwG (Urteile v. 11.07.2013) und des BVerfG hinsichtlich der Feststellung der überlangen Verfahrensdauer. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf eine angemessene Verfahrensdauer darf sich nicht anhand statistisch durchschnittlicher Verfahren orientieren, da damit die überlange Verfahrensdauer von den personellen und sachlichen Mitteln der Justiz abhängig gemacht wird.

Vielmehr sind folgende Gründe für die Bewertung der überlangen Verfahrensdauer heranzuziehen:

- die Schwierigkeit des Verfahrens,
- seine Bedeutung für den Kläger sowie
- das Verhalten der Verfahrensbeteiligten und
- die Verfahrensführung des Gerichts.

2. Die Wiedergutmachung sollte grundsätzlich durch die Festsetzung einer Entschädigung erfolgen. Die Feststellung einer unangemessenen Verfahrensdauer ist darin implizit enthalten. Einer gesonderten Feststellung bedarf es deshalb nicht. In schwerwiegenden Fällen kann das Gericht eine höhere Entschädigung festsetzen, § 198 Abs. 2 Satz 4 GVG. Die „*Wiedergutmachung auf andere Weise*“, § 198 Abs. 4 Satz 1 GVG, sollte ersatzlos gestrichen werden. Insoweit bestehen Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit des Gesetzes. Auch sollte es nicht im Belieben des Gerichts stehen, welche Art der Wiedergutmachung es für angemessen erachtet.

3. Die Verzögerungsrüge gem. § 198 Abs. 3 GVG findet nach Auffassung der BRAK auf Eilverfahren gem. §§ 80, 123 VwGO Anwendung. Die BRAK schlägt vor, hierzu eine entsprechende Regelung in das Gesetz aufzunehmen.

4. Die BRAK regt an, dass die Justiz, neben der Entschädigung, bei überlangen Gerichtsverfahren die Gerichts- und die Rechtsanwaltskosten der Antragstellers vollumfänglich erstattet.

Abschließend weist die BRAK darauf hin, dass die Verzögerungsrüge, wie sie durch das Gesetz über den Rechtsschutz in überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren eingeführt wurde, strukturell ungeeignet ist, auf kürzere Gerichtsverfahren hinzuwirken. Denn sie entfaltet ihre Wirkung erst nach Eintritt der überlangen Verfahrensdauer. Die BRAK möchte an dieser Stelle auf die Einrichtung einer sog. Untätigkeitsbeschwerde hinweisen, wie sie es bereits im Gesetzgebungsverfahren zu dem Gesetz über den Rechtsschutz in überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vorgeschlagen hatte (BRAK Stellungnahme 18/2011 v. März 2011). Hierdurch könnte ein Instrument geschaffen werden, durch das sowohl die Verfahrensbeschleunigung, als auch eine Entschädigung bei überlangen Verfahren ermöglichen würde.

* * *