



## BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

### Stellungnahme Nr. 26/2015 August 2015

#### **zum Referentenentwurf des BMJV und des BMAS zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Gerichtskostengesetzes**

Mitglieder des Ausschusses Rechtsanwaltsvergütung

**Rechtsanwältin und Notarin Dagmar Beck-Bever, Hildesheim (Vorsitzende)**  
**Rechtsanwalt Dr. Wulf Albach, Darmstadt**  
**Rechtsanwalt und Notar Joachim Bensmann, Osnabrück**  
**Rechtsanwalt Roland Gross, Leipzig**  
**Rechtsanwalt Dirk Hinne, Dortmund (Berichterstatter)**  
**Rechtsanwältin Gabriele Loewenfeld, München**  
**Rechtsanwalt Herbert P. Schons, Duisburg**  
**Rechtsanwalt Dr. Markus Sickenberger, Heilbronn**  
**Rechtsanwalt und Notar Joachim Teubel, Hamm**

**Rechtsanwältin Julia von Seltsmann, Bundesrechtsanwaltskammer**

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht

**Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Quaas, Stuttgart (Vorsitzender)**  
**Rechtsanwalt Rudolf Häusler, München (Berichterstatter)**  
**Rechtsanwalt und Notar Dr. Jost Hüttenbrink, Münster**  
**Rechtsanwalt Rainer Kulenkampff, Bremen**  
**Prof. Dr. Hans-Peter Michler, Gimbsweiler**  
**Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M., Potsdam**  
**Rechtsanwältin Dr. Barbara Stamm, Köln**  
**Rechtsanwältin Dr. Sigrid Wienhues, Hamburg**

**Rechtsanwältin Kristina Trierweiler, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer**

**Verteiler:** Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
Ausschuss des Deutschen Bundestages für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss des Deutschen Bundestages für Arbeit und Soziales  
Bundesnotarkammer  
Bundessteuerberaterkammer  
Wirtschaftsprüferkammer  
Deutscher Anwaltverein  
Deutscher Notarverein  
Deutscher Steuerberaterverband  
Deutscher Richterbund  
Bundesverband der Freien Berufe  
Deutscher Industrie- und Handelskammertag  
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen  
Bundesverband der Deutschen Industrie  
Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW  
Redaktion der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht/NVwZ

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 164.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

## **Stellungnahme**

Die Bundesrechtsanwaltskammer bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Referentenentwurf des BMJV und des BMAS zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Gerichtskostengesetzes – jedoch unter sehr knapper Fristsetzung – Stellung nehmen zu können.

Mit dem Entwurf sollen zwei Neuerungen eingeführt werden:

1.

Zum einen werden in drei Gerichtsverfahrensordnungen Pflichten zur Zustellung von Klagen auf Entschädigung wegen überlanger Verfahrensdauer eingeführt. Vor den Sozial-, Verwaltungs- oder Finanzgerichten zu erhebende Klagen werden mit Erhebung der Streitsache rechtshängig (§ 94 SGG, § 90 VwGO, § 66 FGO). In dem Referentenentwurf ist vorgesehen, dass Klagen auf Entschädigung wegen überlanger Verfahrensdauer in diesen Gerichtszweigen künftig jedoch erst mit der Zustellung bei dem beklagten Land oder dem beklagten Bund rechtshängig werden. Diese vorgesehenen Ergänzungen in §§ 94 SGG, 90 VwGO und 66 FGO sind konsequent. Die Einheitlichkeit in der Handhabung über alle Gerichtszweige hinweg für diesen Verfahrenstyp wird für sinnvoll und richtig gehalten. Allerdings wird eine grammatikalische Klarstellung vorgeschlagen. In dem zur Anfügung vorgesehenen Satz sollte das Wort „jedoch“ eingefügt werden, so dass es jeweils lauten würde:

*„In Verfahren wegen eines überlangen Gerichtsverfahrens wird die Streitsache jedoch erst mit Zustellung der Klage rechtshängig.“*

2.

Zum anderen wird in § 12a GKG die Zustellung (und damit die Rechtshängigkeit) von der vorherigen Einzahlung des Gerichtskostenvorschusses abhängig gemacht. Diese Regelung ist in mehreren Hinsichten bedenklich.

Hintergrund der Regelung dürfte sein, dass es sich bei der Geltendmachung von Schadensersatz und Schmerzensgeld für das Erleiden überlanger Verfahren um zivilrechtliche Ansprüche, ähnlich einem Amtshaftungsanspruch, handelt. Der Gesetzgeber des Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Verfahren vom 24.11.2011 hatte deshalb den Materialien zufolge die Zustellung von Entschädigungsklagen von der vorherigen Einzahlung des Gerichtskostenvorschusses abhängig machen wollen (BT-Drucks. 17/3802, S. 29). Eine Anpassung der drei öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen war seinerzeit jedoch unterblieben.

Diese Sichtweise greift aber zu kurz. Tatsächlich stammt der Entschädigungsanspruch aus einem Verfahren, in dem es um ein Über-Unterordnungsverhältnis im verwaltungsrechtlichen Sinne geht. Auch die Tatsache, dass die ursprünglich streitgegenständlichen Ansprüche aus einem Sozialversicherungsverhältnis stammen können oder der Leistungsträger nicht (mehr) öffentlich-rechtlich organisiert ist, ändert an dieser grundsätzlichen Bewertung nichts. Bei Abwehr- und Leistungsrechten aus einem solchen Über-Unterordnungsverhältnis darf der Zugang zum Recht nicht durch das zusätzliche Erfordernis einer Vorschussleistung auf die Gerichtskosten beeinträchtigt werden.

Aus der Sicht des Bürgers ist der bei einem überlangen Verfahren, in dem es um ein Über-Unterordnungsverhältnis gegangen ist, entstehende Schaden eine Fortsetzung des Eingriffs oder der Leistungsverweigerung des Staates bzw. der von ihm geschaffenen Organisation. Der Bürger wird in diesen Verfahren die Abhängigmachung der Rechtshängigkeit von einem Gerichtskostenvorschuss als einen Eigenschutz des Staates durch Schaffung von Hindernissen für den Zugang zum Recht empfinden.

Das wird in zusätzlichem Maße so empfunden werden, wenn bei einer (zu) späten Einzahlung des Gerichtskostenvorschuss eine Klagerücknahme gemäß § 102 SGG analog fingiert wird (so LG Bremen-Niedersachsen, Urteil vom 29.08.2013 – L 10 SF 12/13 EK KA WA). In diesen Fällen wird sich der Bürger umso mehr von einem übermächtigen Staat geschädigt fühlen müssen.

Die Einführung einer Vorschusspflicht widerspricht auch der gesetzlichen Wertung, die der Regelung zur Gerichtskostenfreiheit für Leistungsempfänger und auf Leistungsbezug zielende Statusrechtsstreite in § 183 SGG zu Grunde liegt. Gerade in diesen Rechtsstreiten soll den betreffenden Bürgern durch die Gerichtskostenfreiheit der Zugang zum Recht besonders erleichtert werden. Zwar sieht § 183 Satz 6b SGG bereits heute eine Ausnahme von der Gerichtskostenfreiheit vor. Das erscheint jedoch vor dem Hintergrund, dass die Ansprüche wegen der Schäden aus einem überlangen Verfahren für den Bürger mit dem zu Grunde liegenden Hauptsacheverfahren eng verknüpft sind, wenig einsichtig.

In der Begründung zu diesem Gesetzentwurf heißt es zu Nummer 2 (§12a Satz 2, letzter Absatz):

*„Durch die Hinweise wird einem Kläger zudem deutlicher als bisher vor Augen geführt, dass mit der gerichtlichen Geltendmachung eines Entschädigungsanspruchs wegen überlanger Verfahrensdauer ein Kostenrisiko entsteht.“*

Die Entschädigungsklage ist in der Tat mit erheblichen Risiken behaftet. Nach der Rechtsprechung der Bundesverwaltungsgerichts (u. a. Urteil vom 11.07.2013, 5 C 23/12 D) hat eine Gewichtung und Abwägung aller bedeutsamen Umstände des Einzelfalls stattzufinden, um festzustellen, ob die Verfahrensdauer unangemessen ist. Gemäß § 198 Abs. 2 Satz 3 GVG beträgt die Entschädigung 1.200,00 EUR für jedes Jahr der Verzögerung. Die unangemessene Dauer muss vom Kläger überzeugend im Entschädigungsprozess dargelegt werden. Wenn der Kläger mit seiner Entschädigungsforderung in der Klage zu hoch gegriffen hat und eine teilweise Klagabweisung erfolgt, wird die zugesprochene Entschädigung zum Teil durch die Kostenfolge aufgezehrt.

Die ohnehin unzulängliche Sanktion überlanger Gerichtsverfahren wird durch den Hinweis des Gerichts auf das Kostenrisiko weiter minimiert. Das Kostenrisiko einer Entschädigungsklage steht mit der gesetzlich festgesetzten Höhe der Entschädigung per annum in keinem angemessenen Verhältnis und schwächt den Rechtsbehelf auch insoweit erheblich. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass der EGMR wohl deutsche Individualbeschwerden wegen überlanger Verfahrensdauer seit Einführung der Entschädigungsklage nicht mehr annimmt. Es drängt sich der Eindruck auf, dass potenzielle Kläger letztendlich von einer Entschädigungsklage abgehalten werden sollen.

\*\*\*