

Die Verzögerungsbeschwerde
und der Entschädigungsanspruch
nach §§ 97a ff. BVerfGG

Von

Roni Deger



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung 21

A. Problemaufriss 21

B. Ziele und Gang der Untersuchung sowie Stand der Wissenschaft 23

Kapitel 2

Historischer Überblick über das Problem der überlangen Verfahrensdauer vor deutschen Gerichten, insbesondere dem Bundesverfassungsgericht 33

A. Die überlange Verfahrensdauer und der Rechtsschutz hiergegen in der Rechtsprechung des EGMR sowie des Bundesverfassungsgerichts 33

I. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 33

1. Die erste Verurteilung wegen überlanger Verfahrensdauer im Jahr 1978: König v. Germany 33

2. Das Bundesverfassungsgericht als „Randnotiz“ in der EGMR-Rechtsprechung: Buchholz v. Germany und Eckle v. Germany 35

3. Der Beginn eines Richtungswechsels: Deumeland v. Germany; Bock v. Germany; Ruiz-Mateos v. Spain 35

a) Die Entscheidung vom 29.05.1986: Deumeland v. Germany 35

b) Die Entscheidung vom 29.03.1989: Bock v. Germany 36

c) Die Entscheidung vom 23.07.1993: Ruiz-Mateos v. Spain 38

4. Die Verfahrensdauer vor dem Bundesverfassungsgericht als isolierter Beschwerdegegenstand: Süßman v. Germany 40

5. Die Verfahrensdauer einer konkreten Normenkontrolle vor dem BVerfG als Gegenstand einer Individualbeschwerde: Pammel v. Germany; Probstmeier v. Germany 42

6. Strafprozesse als Ausgangspunkt: Gast and Popp v. Germany 43

7. Der Wendepunkt: Kudła v. Poland 45

8. Die Verurteilungen Deutschlands nach dem Kudla-Urteil 46

9. Das Urteil in der Sache Voggenreiter v. Germany vom 08.01.2004: Eine Gesetzesverfassungsbeschwerde als Ausgangsverfahren 47

10. Sürmeli v. Germany: Die erste Verurteilung wegen der Verletzung von Art. 13 i. V. m. Art. 6 EMRK 48

11. Die Verurteilungen nach der Sürmeli-Entscheidung	51
12. Das Urteil vom 02.12.2010 im Pilotverfahren Rumpf v. Germany – Der Katalysator für die Kreierung der §§ 97a ff. BVerfGG und §§ 198 ff. GVG	52
13. Die ersten Auswirkungen der §§ 97a ff. BVerfGG, §§ 198 ff. GVG sowie die erste vorläufige Bewertung der Effektivität durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte	55
14. Kuppinger v. Germany: Die partielle Ineffektivität des Rechtsschutzes gegen überlange Verfahrensdauer in Kindschaftssachen	57
15. Zusammenfassende Bewertung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	59
II. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	61
1. Der Anspruch auf einen effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG in der Rechtsprechung des BVerfG	62
2. Der allgemeine Justizgewährleistungsanspruch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	64
3. Die Ausfüllung des Merkmals der „Angemessenheit der Verfahrensdauer“ durch die (Kammer-)Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	66
4. Zusammenfassende Bewertung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	68
B. Die Reaktion des deutschen Gesetzgebers	69
I. Anfängliche Debatte nach der <i>Kudta</i> -Entscheidung	69
II. Der Entwurf eines Untätigkeitsbeschwerdengesetzes	71
III. Ein neuer legislativer Ansatz: Schwerpunktmäßige Kompensationslösung	72
1. Die Beteiligung des Bundesverfassungsgerichts an der Ausarbeitung der §§ 97a ff. BVerfGG-E	72
2. Weitere Entwicklungen bis zur Initiierung des Gesetzgebungsverfahrens	74
IV. Das Gesetzgebungsverfahren des ÜGRG	75
1. Initiierung und Stellungnahme des Bundesrates	75
2. Beratungen im Bundestag, insbesondere im federführenden Rechtsausschuss	75
3. Schlussphase des Gesetzgebungsverfahrens in Bundestag und Bundesrat	77
V. Der Evaluationsbericht der Bundesregierung	77
1. Evaluierungsauftrag	77
2. Evaluierungsergebnis zu den §§ 97a ff. BVerfGG	78
3. Äußerungen von Verbänden	79
4. Stellungnahme	79
VI. Die Gesetzesreform nach dem Urteil <i>Kuppinger v. Germany</i>	80
VII. Zusammenfassung	81

C. Würdigung auf der Ebene des Europarats	82
I. Allgemeine Vorgaben auf der Ebene des Europarats	82
1. Die Arbeit des Ministerkomitees	83
2. Die Arbeit der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ)	85
3. Der Bericht der Venedig-Kommission	86
4. Zusammenfassung	88
II. Durchsetzung der EGMR-Entscheidungen wegen Verletzungen von Art. 6 und 13 EMRK durch die Bundesrepublik Deutschland	89
1. Resolution des Ministerkomitees bezüglich des Urteils Voggenreiter v. Germany und vier weiterer Fälle von 2007	90
2. Resolution des Ministerkomitees bezüglich 71 Verurteilungen Deutschlands (u. a. Sürmeli und Rumpf) von 2013	91
3. Resolution des Ministerkomitees bezüglich des Urteils Kuppinger v. Germany von 2018	92
4. Wertende Zusammenfassung	92
III. Zusammenfassung	93
D. Zusammenfassung	93

Kapitel 3

**Konventionsrechtlicher und grundgesetzlicher Hintergrund
der §§ 97a ff. BVerfGG**

A. Der Anspruch auf ein Verfahren in angemessener Zeit, insbesondere vor dem Bundesverfassungsgericht	96
I. Aus Art. 6 Abs. 1 EMRK	96
1. Vorbemerkungen: Innerstaatlicher Rang und Wirkungsweise der EMRK ..	96
2. Anwendungsbereich	99
a) Persönlicher Anwendungsbereich	99
b) Sachlicher Anwendungsbereich	100
aa) Zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen	101
bb) Strafrechtliche Anklage	102
cc) Verfassungsrechtliche Streitigkeiten?	103
c) Anwendbarkeit auf das Bundesverfassungsgericht: Subsumtion unter Art. 6 Abs. 1 EMRK	105
aa) Verfassungsbeschwerdeverfahren	107
(1) Individualverfassungsbeschwerde	107
(2) Kommunalverfassungsbeschwerde	110
bb) Die konkrete Normenkontrolle	111

cc) Weitere Vorlageverfahren nach Art. 100 Abs. 2, 3, 126 GG	11§
(1) Völkerrechtliches Verifikationsverfahren	11§
(2) Divergenzvorlage	11§
(3) Normqualifizierungsverfahren	11§
dd) Abstrakte Normenkontrollverfahren	11§
(1) Abstrakte Normenkontrolle	11§
(2) Kompetenzkontrollverfahren	120
ee) Kontradiktorische Verfahren	120
(1) Organstreitverfahren	120
(2) Bund-Länder-Streitigkeiten	121
ff) Verfassungsschutzverfahren	123
(1) Parteiverbotsverfahren	123
(2) Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung	127
(3) Grundrechtsverwirkung	128
(4) Präsidentenanklage	129
(5) Richteranklage	131
(6) Zwischenergebnis	133
gg) Sonstige Verfahren	133
(1) Verfahren in Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen	133
(2) Verfahren nach dem PUAG	135
(3) Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung	135
hh) Verzögerungsbeschwerde	135
d) Ergebnis zum Anwendungsbereich	136
3. Inhalt: Angemessenheit der Verfahrensdauer	138
a) Berechnung des zu berücksichtigenden Zeitraumes	139
b) Komplexität des Falles	139
c) Verhalten des Beschwerdeführers	140
d) Verhalten der zuständigen Behörden und Gerichte	141
e) Bedeutung der Sache für den Beschwerdeführer	142
f) Die besondere Rolle des Bundesverfassungsgerichts	143
g) Gesamtbetrachtung	144
4. Ergebnis zu Art. 6 EMRK	144
II. Aus Art. 19 Abs. 4 und Art. 2 Abs. 1 i. V.m. Art. 20 Abs. 3 GG	146
1. Schutzbereich	147
a) Persönlicher Schutzbereich	147
aa) Art. 19 Abs. 4 GG	147
bb) Art. 2 Abs. 1 i. V.m. Art. 20 Abs. 3 GG	147
cc) Die Geltung des Grundsatzes der angemessenen Verfahrensdauer für juristische Personen des öffentlichen Rechts?	148

b) Sachlicher Schutzbereich	151
aa) Art. 19 Abs. 4 GG	151
bb) Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG	152
c) Anwendbarkeit auf das Bundesverfassungsgericht	153
aa) Nationaler Interpretationsansatz	154
bb) Völkerrechtsfreundlicher Interpretationsansatz	156
cc) Zwischenergebnis	157
dd) Subsumtion der einzelnen Verfahrensarten	158
(1) Die Verfassungsbeschwerdeverfahren	158
(2) Vorlageverfahren	158
(3) Abstrakte Normenkontrolle und kontradiktorische Verfahren ..	159
(4) Verfassungsschutzverfahren	160
(5) Sonstige Verfahren und Verzögerungsbeschwerde	160
(6) Ergebnis	161
2. Inhalt	162
3. Ergebnis zu Art. 19 Abs. 4 und Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG	164
B. Reaktion auf eine Verletzung des Anspruches auf eine angemessene Verfahrensdauer: Abwehr und Kompensation, insbesondere vor dem Bundesverfassungsgericht	165
I. Recht auf eine wirksame Beschwerde, Art. 13 EMRK i. V. m. Art. 6 Abs. 1 EMRK	166
1. Anwendungsbereich	166
a) Allgemein	166
b) Anwendbarkeit auf das Bundesverfassungsgericht – ein „infiniter Rechts- schutz“?	167
2. Inhalt	168
II. Abwehr- und Kompensationsrechte aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG ..	170
1. Reaktionsmöglichkeiten nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG?	170
a) Grundsätzliche Erwägungen	170
b) In Bezug auf das Bundesverfassungsgericht	172
2. Inhaltliche Dimension der Abhilfemöglichkeit: Abwehr oder Kompensa- tion?	172
III. Zwischenergebnis	176
C. Zusammenfassung	177

Kapitel 4

**Zulässigkeit der Verzögerungsbeschwerde sowie Voraussetzungen und
Inhalt des Entschädigungsanspruches nach §§ 97a ff. BVerfGG**

		180
A.	Zulässigkeit der Verzögerungsbeschwerde, § 97b BVerfGG	180
I.	Einordnung der Verzögerungsbeschwerde	180
1.	Dogmatische Verortung im Verfassungsprozessrecht	180
2.	Zweck	181
II.	Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts	182
III.	Statthaftes Ausgangsverfahren	184
1.	Alle Verfahrensarten als statthaftes Ausgangsverfahren?	184
2.	Die Verzögerungsbeschwerde: Nur ein Annex zum Ausgangsverfahren oder ein eigenständiges Verfahren?	185
IV.	Beschwerdegegenstand	186
V.	Beschwerdeberechtigte	187
1.	Äußerungsberechtigte i. S. d. § 94 Abs. 3 BVerfGG als Beschwerdeberechtigte?	188
a)	Planwidrige Regelungslücke	189
b)	Vergleichbare Interessenslage	190
c)	Zwischenergebnis	191
2.	Die Stellung von staatlichen Verfahrensbeteiligten (insb. Verfassungsorganen) als Beschwerdeberechtigte	192
a)	Analoge Anwendung von § 198 Abs. 6 Nr. 2 GVG?	192
b)	Teleologische Reduktion von § 97a Abs. 1 S. 1 BVerfGG?	194
c)	Zwischenergebnis	195
3.	Ergebnis zum Beschwerdeberechtigten	195
VI.	Beschwerdebefugnis	196
1.	Das Erfordernis der individuellen Betroffenheit	196
2.	Individuelle Betroffenheit in den einzelnen Verfahrensarten	198
3.	Erleichterte Darlegung der Beschwerdebefugnis nach § 97a Abs. 2 S. 1 BVerfGG auch für staatliche Verfahrensbeteiligte?	201
4.	Zwischenergebnis	202
VII.	Ordnungsgemäße Verzögerungsrüge	202
1.	Einordnung der Verzögerungsrüge	203
a)	Dogmatische Verortung im Verfassungsprozessrecht	203
b)	Zweck	204
2.	Statthaftigkeit	205
a)	Statthaft in allen Verfahrensarten	205

b) Präklusionswirkung	206
c) Statthaftigkeit von „Kettenrügen“?	207
3. Adressat, Form und Begründung	208
a) Adressat	208
b) Form und Begründung	208
c) Schwierigkeiten des Begründungserfordernisses	209
4. Wartefrist	211
a) Die zwölfmonatige Wartefrist	211
b) Einschränkung der Wartefrist?	212
5. Keine Bescheidung	213
6. Folgen einer fehlenden oder fehlerhaften Verzögerungsrüge	214
a) Fehlen der Verzögerungsrüge	214
b) Fehlerhafte Verzögerungsrüge	214
c) „Verspätete“ Verzögerungsrüge?	215
7. Zwischenergebnis zur Verzögerungsrüge	216
VIII. Frist der Verzögerungsbeschwerde	216
1. Die Wartefrist nach §97b Abs. 2 S. 1 Hs. 1 BVerfGG	217
2. Die Ausschlussfrist nach §97b Abs. 2 S. 1 Hs. 2 BVerfGG	218
3. Ausschluss der Verzögerungsbeschwerde bei Erledigung des Verfahrens innerhalb der Wartefrist?	219
IX. Adressat, Form und Begründung der Verzögerungsbeschwerde	220
1. Adressat	220
2. Form und Begründung	221
3. Gleichzeitigkeit von Begründung und Erheben der Verzögerungsbeschwerde?	222
X. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	223
1. Ausschluss bei formellem Missbrauch	223
2. Ausschluss von Bagatellen (de minimis non curat praetor)	223
3. Verwirkung infolge einer „verspäteten“ Verzögerungsbeschwerde?	224
4. Ausschluss bei Litispandez?	225
5. Zwischenergebnis	225
B. Entschädigungsanspruch, §97a BVerfGG	225
I. Dogmatische Verortung des Entschädigungsanspruches	225
II. Anspruchsvoraussetzungen	228
1. Ausgangsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	229
2. Anspruchsberechtigter	229
3. Anspruchsgegner	229
4. Angemessenheit der Verfahrensdauer	230

a)	Berechnung des zu berücksichtigenden Zeitraums	231
b)	Die Kriterien der Angemessenheit	232
aa)	Die Umstände des Einzelfalles	232
bb)	Unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben und Stellung des Bundesverfassungsgerichts	236
(1)	Organisatorische Besonderheiten	236
(2)	Verfahrensmäßige Besonderheiten	237
(3)	Atypische Rechtfertigungsgründe	239
c)	Zwischenergebnis	240
5.	Kausaler Nachteil	240
a)	Nachteilsbegriff	240
b)	Kausalität	242
III.	Rechtsfolge	243
1.	Der Begriff der angemessenen Entschädigung	243
2.	Inhalt und Umfang	244
a)	Ersatz materieller Nachteile	244
aa)	Unmittelbare und mittelbare Vermögenseinbußen	244
bb)	Entgangener Gewinn?	245
cc)	Zwischenergebnis	248
b)	Ersatz immaterieller Nachteile	248
aa)	Wiedergutmachung auf andere Weise	248
bb)	Entschädigungszahlung	249
c)	Entschädigungsansprüche des Staates gegen sich selbst?	250
d)	Zwischenergebnis	252
C.	Verfahren und Entscheidung	253
I.	Prozessuale Besonderheiten	253
II.	Die Entscheidung	255
III.	Wirkungen der verfahrensrechtlichen Besonderheiten	256
D.	Konkurrenzen	256
I.	Präventive, konkurrierende Rechtsbehelfe?	256
1.	Ungeschriebene Beschleunigungsrechtsbehelfe?	256
2.	Einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG	257
II.	Amtshaftungsanspruch, § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG	259
III.	Entschädigung nach Art. 41 EMRK	261
IV.	Zusammenfassung	262
E.	Ergebnis	262

*Kapitel 5***Kritische Würdigung der §§ 97a ff. BVerfGG
sowie der Entscheidungspraxis der Beschwerdekammer** 265

A. Verzögerungsrüge als präventiver Rechtsbehelf	265
I. Die Effektivität der Verzögerungsrüge	265
II. Zwischenergebnis	268
III. Einbeziehung der einstweiligen Anordnung als präventiver Rechtsbehelf?	269
IV. Ergebnis zur Verzögerungsrüge	269
B. Verzögerungsbeschwerde als kompensatorischer Rechtsbehelf	270
I. Prozedurale Gesichtspunkte	270
1. Zugänglichkeit	271
a) Warte- und Ausschlussfristen	271
b) Begründungserfordernis	272
c) Präklusionswirkung und die Verknüpfung der Verzögerungsrüge mit der Verzögerungsbeschwerde	274
d) Zwischenergebnis	275
2. Einleitung der Verzögerungsbeschwerde während eines noch laufenden Verfahrens	276
3. Angemessene Dauer des Verzögerungsbeschwerdeverfahrens	276
4. Prozesskosten	277
5. Die Beschwerdekammer als unparteiliche Instanz	278
6. Ergebnis	281
II. Materiell-rechtliche Gesichtspunkte	281
1. Die Prüfung der Angemessenheit der Verfahrensdauer	281
a) In der Theorie: Der § 97a Abs. 1 BVerfGG	281
b) In der Praxis: Die Rechtsprechung der Beschwerdekammer	282
2. Die Entschädigung	285
a) Materielle Nachteile	285
b) Immaterielle Nachteile	286
3. Ergebnis	288
C. Zusammenfassung	289

*Kapitel 6***Schlussbetrachtungen** 291

A. Punktuelle Reformansätze	291
B. Bewertendes Fazit und Ausblick	295

Zusammenfassung der Dissertation in Thesen	298
Anhang: Chronologischer Überblick über die Rechtsprechungspraxis der Beschwerdekammer	303
Literaturverzeichnis	314
Sachwortverzeichnis	323