

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1469

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

Von

Roni Deger



Duncker & Humblot · Berlin

RONI DEGER

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

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1469

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

Von

Roni Deger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
hat diese Arbeit im Jahr 2021
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18444-6 (Print)
ISBN 978-3-428-58444-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Januar 2021 als Dissertation vom Promotionsausschuss der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum konnten bis Juli 2021 berücksichtigt werden.

Zunächst gilt mein herzlicher Dank meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Volker Epping, für seine hervorragende Betreuung und sein persönliches Engagement sowohl für diese Arbeit als auch für mich als Person. Ohne ihn wäre ich vermutlich nicht der Jurist, der ich heute bin, und wäre auch nicht auf diese Forschungslücke gestoßen. Seine Diskussionsbereitschaft sowie seine hilfreichen Anmerkungen in fachlicher als auch praktischer Hinsicht haben zum Gelingen der Arbeit wesentlich beigetragen.

Besonders bedanken möchte ich mich auch bei meinem Zweitgutachter, Herrn Honorar-Professor Dr. Reinhard Gaier, BVR a. D., der mit seiner praktischen Erfahrung als Richter am Bundesverfassungsgericht und obendrein als Mitglied der Beschwerdekammer der ideale Zweitgutachter war. Darüber hinaus möchte ich mich auch bei Herrn Professor Dr. Jan Lüttringhaus bedanken, der den Vorsitz der Prüfungskommission innehatte.

Ein großer Dank gebührt auch den Angehörigen des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht von Herrn Professor Dr. Epping. Die gemeinsame Zeit hat mich nachhaltig geprägt. Den ständigen Austausch, die Diskussionen sowie die vielfältige Hilfe weiß ich sehr zu schätzen.

Des Weiteren möchte ich mich an dieser Stelle auch beim Bundesverfassungsgericht für die Bereitstellung des unveröffentlichten Plenarbeschlusses vom 10.03.2010 sowie der unveröffentlichten Entscheidungen der Beschwerdekammer bedanken.

Mein weiterer Dank gilt Herrn Sandro Köpper, der mir während der gemeinsamen Doktorandenzeit stets mit Rat zur Seite stand. Ebenso danken möchte ich Herrn Leon Rien für die Durchsicht des Manuskriptes. Mit Beiden konnte ich stets anregende Gespräche führen und dadurch die Arbeit argumentativ nachschärfen.

Mein persönlicher Dank gebührt Frau Henrike Badenhop als Mensch an meiner Seite, der immer für mich da war und die sich ebenso die Mühe gemacht hatte, das Manuskript zu sichten. Schlussendlich möchte ich meinen Eltern danken. Sie haben mir das Studium der Rechtswissenschaft erst ermöglicht und ohne ihre Hingabe und Fürsorge wäre ich sicherlich nicht so weit gekommen.

Hannover, im Juli 2021

Roni Deger

Inhaltsübersicht

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
- B. Die Reaktion des deutschen Gesetzgebers 69
- C. Würdigung auf der Ebene des Europarats 82
- D. Zusammenfassung 93

Kapitel 3

Konventionsrechtlicher und grundgesetzlicher Hintergrund der §§ 97a ff. BVerfGG 96

- A. Der Anspruch auf ein Verfahren in angemessener Zeit, insbesondere vor dem Bundesverfassungsgericht 96
- B. Reaktion auf eine Verletzung des Anspruches auf eine angemessene Verfahrensdauer: Abwehr und Kompensation, insbesondere vor dem Bundesverfassungsgericht 165
- 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
- B. Entschädigungsanspruch, § 97a BVerfGG 225

C. Verfahren und Entscheidung	253
D. Konkurrenzen	256
E. Ergebnis	262

Kapitel 5

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

A. Verzögerungsrüge als präventiver Rechtsbehelf	265
B. Verzögerungsbeschwerde als kompensatorischer Rechtsbehelf	270
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
----------------------------------	-----

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 Kudła-Urteil	46
9. Das Urteil in der Sache Voggenreiter v. Germany vom 08.01.2004: Eine Gesetzesverfassungsbeschwerde als Ausgangsverfahren	47
10. Stürmeli 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>Kudla</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

Inhaltsverzeichnis	11
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	115
	(1) Völkerrechtliches Verifikationsverfahren	115
	(2) Divergenzvorlage	117
	(3) Normqualifizierungsverfahren	117
dd)	Abstrakte Normenkontrollverfahren	118
	(1) Abstrakte Normenkontrolle	118
	(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 Anspruchs 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 Litispendenz?	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

Abkürzungsverzeichnis

Bay. VfGHG	Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
Berl. VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
BOE	Boletín Oficial del Estado
BPräsRuhebezG	Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten
Brem. StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BW VerfGHGG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
G Artikel 29 Abs. 6	Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes
Hess. StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof des Landes Hessen
Hmb. VerfGG	Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht
NStGHG	Gesetz über den Niedersächsischen Staatsgerichtshof
NW VGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
RIP VGHG	Landesgesetz über den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
S-A LVerfGG	Gesetz über das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalts
Saarl. VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SächsVerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
ThürVerfGHG	Gesetz über den Thüringer Verfassungsgerichtshof

Im Übrigen wird verwiesen auf *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Auflage, Berlin 2018

Kapitel 1

Einleitung

A. Problemaufriss

„Justice delayed is justice denied“¹

Diese Grundwahrheit bildet den Ausgangspunkt der nachfolgenden Untersuchung. Denn lediglich dort, wo die ersehnte gerichtliche Entscheidung rechtzeitig ergeht, d. h. dem Fall nach angemessen schnell ist, genügt das Gericht den nationalen Anforderungen der Garantie des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG), des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) und des allgemeinen Justizgewährleistungsanspruches (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG)² sowie den Konventionsrechten auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1 EMRK)³ und in unionsrechtlich determinierten Sachverhalten dem Recht aus Art. 47 Abs. 2 GRCh⁴. Diese Grundsätze gelten freilich nicht nur vor den Fachgerichten, sondern nach nationaler Dogmatik und der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)⁵ ebenso vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG)⁶.

¹ Diese Aussage wird dem viermaligen britischen Premierminister *William Ewart Gladstone* (1809–1898) zugeschrieben (zitiert nach *Terhechte*, DVBl. 2007, 1134 [1135]). Bereits dem römischen Recht war die *Maxime* „*iustitiae dilatio est quaedam negatio*“ bekannt, wonach die Verzögerung der Rechtsgewährung ihrer Verweigerung gleichkommt. Im frankophonen Sprachraum spricht man von „*justice rétive, justice fautive*“. Hingegen ist in den deutschsprachigen Ländern ein vergleichbares Sprichwort unbekannt. S. zu den Aussprüchen *Terhechte*, DVBl. 2007, 1134 (1135) sowie *Steger*, Überlange Verfahrensdauer bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten vor deutschen und europäischen Gerichten, 21 f.

² Das Prozessgrundrecht auf einen effektiven Rechtsschutz in angemessener Zeit fußt nach h. M. für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Art. 19 Abs. 4 GG und für die Straf- und Zivilgerichtsbarkeit im allgemeinen Justizgewährleistungsanspruch aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG bzw. objektiv-rechtlich im Rechtsstaatsprinzip (s. *Grabenwarter/Pabel*, in: *Dörr/Grote/Marauhn*, EMRK/GG, Kap. 14, Rn. 116; *Uhle*, in: HGR V, § 129, Rn. 53, 64 mit umfassenden Nachweisen). S. dazu Kap. 3.

³ S. zu Art. 6 EMRK *Grabenwarter/Pabel*, in: *Dörr/Grote/Marauhn*, EMRK/GG, Kap. 14, Rn. 113.

⁴ Gemäß Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh gilt die Charta für die Mitgliedstaaten, d. h. auch in mitgliedstaatlichen Gerichtsverfahren, ausschließlich bei der Durchführung des Unionsrechts, *Jarass*, GRCh, Art. 47, Rn. 4, s. auch EuGH, Urteil v. 07.06.2012, Rs. C-27/11 – *Vinkov*, Rn. 55–57.

⁵ Im Folgenden EGMR.

⁶ Im Folgenden BVerfG.

⁷ Für die grundgesetzlichen Gewährleistungen ergibt sich dies grundsätzlich aus der Bindung an Recht und Gesetz gemäß Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG (vgl. zur Bindung an Art. 19

Im nationalen Raum sichert das BVerfG mit den ihm zur Verfügung stehenden prozessualen Mitteln gegenüber den Fachgerichten die Einhaltung des Grundrechtes auf eine angemessene Verfahrensdauer.⁸ Demgegenüber wacht über das Karlsruher Gericht bekanntermaßen keine weitere deutsche Instanz, weshalb die Problematik der Verfahrensdauer vor dem BVerfG nach Straßburg zum EGMR getragen wurde. So verurteilte der EGMR bereits seit den 1980er Jahren die Bundesrepublik Deutschland regelmäßig wegen Verletzungen von Art. 6 Abs. 1 EMRK durch das Verfassungsgericht.⁹

Diese wiederholten Verurteilungen mündeten letztlich in einem sog. Piloturteil¹⁰, in dem der hiesigen Gerichtsbarkeit *in toto* ein systemisches Problem mit überlangen Verfahrensdauern¹¹ attestiert wurde.¹² Der Gerichtshof forderte die Bundesrepublik nicht nur dazu auf, diese konventionswidrige Praxis zu beenden, sondern darüber hinaus binnen eines Jahres eine konventionskonforme wirksame Beschwerdemöglichkeit i. S. v. Art. 13 EMRK zu implementieren, die für die Betroffenen Abhilfe verschaffen soll.¹³

In Umsetzung dieser Vorgaben schuf der Gesetzgeber für die Fachgerichtsbarkeit (§§ 198 ff. GVG) und für die Verfassungsgerichtsbarkeit (§§ 97a ff. BVerfGG) die Instrumente der Verzögerungsrüge und Entschädigungsklage (§ 198 Abs. 3, 5

Abs. 4 GG, Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG auch BVerfG [Beschwerdekammer] NJW 2015, 3361, Rn. 29). Nach Feststellungen des EGMR bindet Art. 6 EMRK nicht nur die Fachgerichtsbarkeit, sondern auch die Verfassungsgerichtsbarkeit (EGMR, Süßmann v. Germany, Urteil v. 16.09.1996, No. 20024/92, Rn. 34–46; Pammel v. Germany, Urteil v. 01.07.1997, No. 17820/91, Rn. 46–58 [alle nachfolgend zitierten Entscheidungen des EGMR sind unter https://hudoc.echr.coe.int/frei_aufrufbar]). Über das Zustimmungsgesetz zur EMRK und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 59 Abs. 2 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG) sowie der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes sind alle deutschen Hoheitsträger an die Regelungen der Konvention sowie grundsätzlich an die Rechtsprechung des EGMR gebunden, vgl. BVerfGE 111, 307. Näheres dazu in Kap. 3.

⁸ Z. B. BVerfG NJW 2008, 503; Beschluss v. 09. 10. 2014, – 2 BvR 2874/10, BeckRS 2014, 59304. Zusammenfassend *Schmaltz*, in: Becker/Lange (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, III, 583 (586–595).

⁹ Im Zeitraum von 1959 bis 2017 wurde die Bundesrepublik durch den EGMR in mindestens 102 Fällen wegen Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK aufgrund einer überlangen Verfahrensdauer verurteilt (s. ECHR, *Overview 1959–2017*, 8). Unter diese Zahl fallen sowohl Verzögerungen durch die Fachgerichte (vgl. EGMR, *Rumpf v. Germany*, Urteil v. 02. 09. 2010, No. 46344/06, Rn. 64 f. m. w. N.) als auch durch das BVerfG (z. B. EGMR, *Pammel v. Germany*, Urteil v. 01. 07. 1997, No. 17820/91, Rn. 73). Hinzukommen Verletzungen von Art. 13 EMRK, da das deutsche Recht keinen wirksamen Rechtsbehelf kannte, der geeignet war, Abhilfe bei überlanger Verfahrensdauer zu schaffen (s. EGMR, *Sürmeli v. Germany*, Urteil v. 08. 06. 2006, No. 75529/01, Rn. 115 f.; *Herbst v. Germany*, Urteil v. 11. 01. 2007, No. 20027/02, Rn. 63–68; *Rumpf v. Germany*, Urteil v. 02. 09. 2010, No. 46344/06, Rn. 51). Näherer in Kap. 2 A. I.

¹⁰ S. zur Begrifflichkeit Kap. 2 A. 12.

¹¹ In der folgenden Arbeit werden die Formulierungen „überlange“ und „unangemessene lange“ Verfahrensdauer synonymhaft verwendet.

¹² EGMR, *Rumpf v. Germany*, Urteil v. 02. 09. 2010, No. 46344/06, Rn. 64–70.

¹³ EGMR, *Sürmeli v. Germany*, Urteil v. 08. 06. 2006, No. 75529/01, Rn. 137; *Rumpf v. Germany*, Urteil v. 02. 09. 2010, No. 46344/06, Rn. 53–55, 71–73.

GVG) bzw. Verzögerungsbeschwerde (§ 97b Abs. 1 S. 1, 2 BVerfGG) zur Geltendmachung eines neuartigen Entschädigungsanspruches zur Kompensation von überlangen Verfahrensdauern (§ 97a BVerfGG; § 198 Abs. 1, 2, 4 GVG).¹⁴

Das Problem der unangemessenen Verfahrensdauer scheint somit erledigt zu sein. Aus den Rechtsbehelfen ergeben sich allerdings neue Fragen, die es zu klären gilt. Es stellen sich zunächst ganz grundsätzliche Fragen nach der rechtlichen Notwendigkeit eines solchen Rechtsbehelfs vor dem BVerfG. Zwar vermag die zahlenmäßig größte Verfahrensart, die Verfassungsbeschwerde,¹⁵ sicherlich in den Anwendungsbereich der eingangs genannten Justizgrundrechte fallen. Ob dies aber bei einem Großteil der übrigen Verfahrensarten – man denke an genuin staatsrechtliche Verfahren – der Fall ist, erscheint durchaus fraglich. Neben diesen Fragen zum Anspruch auf eine angemessene Verfahrensdauer als solchen ist klärungsbedürftig, ob und wie auf eine Verletzung des Anspruches zu reagieren ist, insbesondere wenn sie vom Hüter der Verfassung ausgehen.

Abseits dieses allgemeinen verfassungs- und konventionsrechtlichen Hintergrundes sind mit Blick auf die §§ 97a ff. BVerfGG weitere Detailfragen zu klären. Dies betrifft vor allem die Beteiligung von staatlichen Akteuren am Verfahren der Verzögerungsbeschwerde. Offene Probleme bestehen hierbei insbesondere bei der Eingrenzung der Beschwerde- und Anspruchsberechtigten sowie der Frage der Beschwerdebefugnis.

Letztlich steht – anknüpfend an das eingangs genannte Zitat – die Frage im Raum, ob die Verzögerungsbeschwerde den Zweck erfüllt, für den sie geschaffen wurde: Wurde das Problem der unangemessenen Verfahrensdauer vor dem BVerfG gelöst? Konkret: Genügt der Rechtsbehelf in der Theorie und insbesondere in der Praxis den konventions- und verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz zur Wahrung der angemessenen Verfahrensdauer?

B. Ziele und Gang der Untersuchung sowie Stand der Wissenschaft

Die Untersuchung verfolgt mehrere Ziele: das Aufzeigen der europäischen und nationalen Dimension des Themas durch einen geschichtlichen Überblick (Kap. 2), eine dezidierte Darstellung des konventions- und verfassungsrechtlichen Hintergrundes und des Anwendungsbereiches des Anspruches auf eine angemessene Verfahrensdauer im Kontext der Verfassungsgerichtsbarkeit (Kap. 3), hierauf aufbauend eine problemorientierte Auslegung der §§ 97a ff. BVerfGG (Kap. 4) und

¹⁴ Eingeführt durch das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, BGBl. 2011 I, 2302. Im Folgenden mit ÜGRG abgekürzt.

¹⁵ Vgl. BVerfG, Jahresstatistik 2018, 1, 6 ff. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/statistik_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geöffnet am 05.12.2020.