

Amtshaftung bei Verzögerung gerichtlicher Verfahren

Prof. Dr. Thomas Groß, Universität Gießen

I. Einleitung

In den letzten Jahren ist nach den öffentlichen Unternehmen und der Verwaltung auch die Justiz unter zunehmende öffentliche Kritik wegen ihrer tatsächlichen oder vermuteten Ineffizienz geraten. Auf der anderen Seite wird sie von den Einsparungszwängen der öffentlichen Haushalte erfasst. In diesem Spannungsfeld steht auch die Frage der Amtshaftung für Schäden durch die Verzögerung von Gerichtsverfahren. Zu ihr sind zwar kaum Urteile veröffentlicht worden und sie wird auch in den ansonsten umfangreichen Kommentierungen des § 839 BGB vernachlässigt, ihr kommt jedoch durchaus praktische Relevanz zu¹.

Dass die überlange Dauer von Gerichtsverfahren als nicht nur bedauerlicher faktischer Missstand, sondern als rechtliches Problem erkannt wurde, ist in Deutschland wesentlich auf die erzieherische Wirkung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zurückzuführen, der wiederholt Verletzungen des Rechtes auf Durchführung eines Gerichtsverfahrens in angemessener Frist, das durch Art. 6 EMRK gewährleistet ist, festgestellt hat². Mittlerweile hat er sogar - im unmittelbaren Bezug zum Thema - in einem spanischen Fall die Erhebung einer Amtshaftungsklage als Voraussetzung für die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe nach Art. 35 I EMRK verlangt³. Weitere Brisanz hat das Thema jüngst durch eine Entscheidung des Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften erlangt, der das Richterprivileg als Hindernis für eine gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung wegen Nichtbeachtung des EG-Rechts durch nationale Gerichte forsch aus dem Weg geräumt hat⁴.

Im folgenden kann nur ein grober Überblick über die Rechtsfragen bei der Auslegung des § 839 BGB gegeben werden. Er orientiert sich an dem üblichen Prüfungsschema für Amtshaftungsansprüche. Nur kurz hinzuweisen ist auf die terminologisch antiquierte Gleichsetzung von Beamten und Richtern, die aber durch den weiten Amtsträgerbegriff des

¹ Vgl. Egon Schneider, *ProzRB* 1/2003, 22 f. (23); Börstinghaus, *Vortrag*.

² Vgl. das grundlegende Urteil im Fall König, *EGMR*, *EuGRZ* 1978, 406.

³ *EGMR*, *NJW* 2001, 2691 (2692).

⁴ *EuGH*, *NJW* 2003, 3539 (3540 f.) = *EuZW* 2003, 718 m. Anm. *Obwexer* = *DVBbl.* 2003, 1516 m. Anm. *Frenz*; dazu auch *Sensburg*, *NVwZ* 2004, 179; *Kremer*, *NJW* 2004, 480.

Art. 34 GG überlagert wird, so dass unabhängig vom Status alle Beschäftigten der Justiz die Haftung auslösen können.

II. Die drittbezogene Amtspflicht zu zügiger Entscheidung

Dass eine Amtspflicht besteht, Gerichtsentscheidungen ohne Verzögerung zu treffen, setzt bereits § 839 II 2 BGB voraus. Sie ergibt sich außerdem aus Art. 6 EMRK und dem Rechtsstaatsprinzip, während die Verankerung in der ZPO strittig ist.

Ein ausdrücklicher Anspruch auf eine gerichtliche Entscheidung „innerhalb angemessener Frist“ folgt aus Art. 6 I 1 EMRK. Die Auslegung dieses vagen Kriteriums erfolgt im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung nach den vier Kriterien⁵:

- Bedeutung der Sache für den Kläger,
- Komplexität des Falles,
- Verhalten des Klägers,
- Verhalten der Behörden und Gerichte.

Da eine Verfassungsbeschwerde nicht unmittelbar auf die EMRK gestützt werden kann, die nur im Rang eines einfachen Bundesgesetzes steht⁶, hat das Bundesverfassungsgericht eine Pflicht zu zügiger Entscheidung aus dem Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz nach Art. 2 I i.V.m. Art. 20 III GG (Rechtsstaatsprinzip) abgeleitet⁷. Auch hier sind die Maßstäbe für die Beurteilung der Angemessenheit der Verfahrensdauer „nach den besonderen Umständen des einzelnen Falles“ zu bestimmen⁸.

Umstritten ist dagegen, ob auch aus den Vorschriften der ZPO konkrete Pflichten zur Verfahrensbeschleunigung abgeleitet werden können⁹. Als problematisch wird etwa die verdeckte Prozessverzögerung durch überflüssige Beweisaufnahmen angesehen¹⁰. Auf das Terrain des Zivilprozessrechtes will ich mich allerdings nicht wagen.

⁵ Vgl. *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24 Rn. 45.

⁶ Dazu näher *Grabenwarter* (Fn. 5), § 3 Rn. 6 ff.

⁷ BVerfG, NJW 1997, 2811; NJW 2000, 797; *Schlette*, Der Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist, S. 64.

⁸ BVerfGE 55, 349 (369).

⁹ So *Stuth*, EuGRZ 1990, 353 (356); *J.P.Schmidt*, Staatshaftung für verzögertes Amtshandeln, S. 57; skeptisch *Ohlenburg*, Die Haftung für Fehlverhalten von Richtern und Staatsanwälten im deutschen, englischen und französischen Recht, S. 119 f.

¹⁰ *Blomeyer*, NJW 1977, 557 ff.

III. Das Verschulden

1. Das Handlungsverschulden

Unstrittig besteht eine Verantwortlichkeit für das Handlungsverschulden individueller Amtsträger in den Gerichten, wobei im Rahmen der Amtshaftung allerdings ein verobjektivierter Verschuldensmaßstab angelegt wird, der nicht an den konkreten Fähigkeiten oder Kenntnissen des einzelnen ansetzt¹¹. Nach richtiger Auffassung ist auch im Bereich der Justiz Fahrlässigkeit ausreichend¹².

2. Das Organisationsverschulden

Interessanter ist angesichts der aktuellen Haushaltskrisen das Problem des Organisationsverschuldens, wenn also Verzögerungen strukturelle Ursachen haben. Grundsätzlich ist anerkannt, dass Überlastung individuelles Verschulden ausschließen kann¹³. Folglich ist die Figur des Organisationsverschuldens im Rahmen der Amtshaftung bekannt¹⁴. Daraus lässt sich ohne weiteres ableiten, dass eine unangemessene Verfahrensdauer, die Folge einer systematischen Unterausstattung der Gerichte ist, eine Haftung nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG begründen kann. Allerdings wird es schwierig sein nachzuweisen, dass keine anderen Maßnahmen zur Effizienzsteigerung bzw. zur belastungsbezogenen Personalsteuerung möglich waren. Außerdem gerät man in Konflikt mit der Haushaltshoheit des Parlaments, wenn die Personalknappheit letztlich auf eine Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers zurückgeht¹⁵. Hinter dieser Frage verbergen sich grundlegende Fragen, die noch kaum ausgelotet sind.

IV. Das Spruchrichterprivileg

1. Der Anwendungsbereich von § 839 II BGB

Entscheidende Bedeutung für die Reichweite der Amtshaftung kommt dem Anwendungsbereich des Spruchrichterprivilegs zu. Sein Zweck wird überwiegend im Schutz der richterlichen Unabhängigkeit einerseits, der Rechtskraft i.w.S. andererseits gesehen¹⁶.

¹¹ Rüfner, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., § 47 Rn. 27 m.w.N.

¹² Schlette (Fn. 7), S. 65, mit Nachweisen zur Gegenauffassung.

¹³ Blomeyer, NJW 1977, 557 (559); Schlette (Fn. 7), S. 65 f.

¹⁴ Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck-v. Danwitz, GG, 4. Aufl., Art. 34 Rn. 96 m.w.N.

¹⁵ Wohlers, JR 1994, 138 (143 Fn. 71); Schlette (Fn. 7), S. 66; weitergehend aber Blomeyer, NJW 1977, 557 (560); Gundel, DVBl. 2004, 17 (24 f.).

¹⁶ Ohlenburg (Fn. 9), S. 32 ff.; Tombrink, DRiZ 2002, 296 ff.; kritisch Hagen, NJW 1970, 1017 (1019 f.); Smid, Jura 1990, 225 ff.

Beide Begründungsansätze sind allerdings nicht zwingend, wie man auch daran sieht, dass sie vom EuGH für die Haftung nach Gemeinschaftsrecht verworfen wurden¹⁷.

Wichtig ist in jedem Fall, dass sich die Beschränkung nur auf ein „Urteil in einer Rechtssache“ bezieht. Nach der Rechtsprechung sind hiervon aber auch urteilsvertretende Erkenntnisse umfasst¹⁸. Als Abgrenzungskriterium dient die Rechtskraftfähigkeit¹⁹. Eine weitere wichtige Ausdehnung ist die Einbeziehung von verfahrensleitenden Tätigkeiten zur Vorbereitung des Urteils, so dass auch der error in procedendo vom Spruchrichterprivileg geschützt wird²⁰. Davon abzugrenzen ist jedoch die Gegenausnahme nach § 839 II 2 BGB für die „pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes“. Nach überzeugender Auffassung umfasst dies auch Verzögerungen durch überflüssige Handlungen im Prozess²¹. Somit kann mehr als nur das bloße Nichtstun sanktioniert werden.

2. Die richterliche Unabhängigkeit als Verfassungsgrundsatz

Diese Auslegung des einfachen Rechts muss allerdings noch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit²² überprüft werden. Der Bundesgerichtshof hat mit Hinweis auf diesen Verfassungsgrundsatz, der auch außerhalb des Anwendungsbereiches des § 839 II 1 BGB, hier im FGG-Bereich, zu beachten sei, eine Beschränkung der Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit begründet²³. Nach dem Schutzzweck der Unabhängigkeitsgarantie kann jedoch auch diese Einschränkung in analoger Anwendung des § 839 II BGB nur für eine Inhaltskontrolle gelten, nicht aber für Verfahrensverzögerungen.

V. *Ausschluss wegen Nichteinlegung eines Rechtsmittels*

Schließlich ist auf den auch praktisch sehr relevanten Vorrang des Primärrechtsschutzes nach § 839 III BGB hinzuweisen. Die Staatshaftung entfällt, wenn der Verletzte schuldhaft unterlassen hat, den Schaden durch den Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden. Diese

¹⁷ EuGH, NJW 2003, 3539 (3540 f.).

¹⁸ BGHZ 36, 379 (382 f.).

¹⁹ Ohlenburg (Fn. 9), S. 74 ff.

²⁰ BGHZ 50, 14 (16 f.); Dieter Meyer, JurBüro 1991, 335 (336 f.).

²¹ Schlette (Fn. 7), S. 65.

²² Zur Ableitung vgl. Groß, in: Schulze-Fielitz/Schütz (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 2002, S. 217 (221).

²³ BGH, NJW 2003, 3052 (3053).

Pflicht wird in der Praxis sehr weit ausgelegt, sie umfasst jeden denkbaren Rechtsbehelf, auch die formlose Erinnerung oder Sachstandsanfrage²⁴.

Insbesondere wird hier die strittige Frage bedeutsam, ob eine Untätigkeitsbeschwerde erhoben werden kann. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte leitet mittlerweile aus Art. 13 EMRK die Verpflichtung ab, einen solchen Rechtsbehelf bei Verfahrensverzögerungen einzuführen²⁵. Ihre Zulässigkeit auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage ist jedoch problematisch. Während sie im Zivilprozessrecht zunehmend anerkannt wird²⁶, wird sie im Verwaltungsprozessrecht von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht unterschiedlich beurteilt²⁷. Auch im Hinblick auf die Haftungsfolgen wäre hier eine gesetzgeberische Klärung wünschenswert.

²⁴ Schlette (Fn. 7), S. 65; Staudinger-Wurm, BGB, 13. Aufl., § 839 Rn. 352 m.w.N.

²⁵ EGMR, NJW 2001, 2694; s.a. Gundel, DVBl. 2004, 17 ff.; Britz/Pfeifer, DÖV 2004 (i.E.).

²⁶ Vgl. Zöller-Gummer, ZPO, 24. Aufl., § 567 Rn. 21 m.w.N.

²⁷ Dafür BVerfG, NVwZ 2003, 858; dagegen BVerwG, NVwZ 2003, 869.