

Tomasz Milej

Von *Kudła* bis *Scordino*. Die polnischen Rechtsbehelfe gegen die Verletzung des Rechts auf ein Verfahren innerhalb angemessener Frist in rechtsvergleichender Perspektive

I. Einleitung

Kein anderes Menschenrecht beschäftigt den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mehr als das in Art. 6 I EMRK verbürgte Recht auf Verfahren „innerhalb einer angemessenen Frist“. Hier wird auch einer der wesentlichen Gründe für die Überlastung des Straßburger Organs gesehen¹. Zugleich betont der Gerichtshof die herausragende Rolle aller Garantien des Art. 6 EMRK für die demokratische Gesellschaft² und warnt vor den Gefahren, die große Verzögerungen bei der Justizgewährung für die Rechtsstaatlichkeit der innerstaatlichen Rechtsordnung mit sich bringen³.

Die Häufigkeit, mit der sich der EGMR mit dem Problem der Überlänge befassen musste, hat neue rechtsdogmatische Entwicklungen in seiner Rechtsprechung begünstigt. Vor allem ein italienischer und ein polnischer Fall boten den Anlass für diese Entwicklung. Darüber hinaus bildet die polnische Rechtsordnung ein interessantes Beispiel für die Umsetzung der Vorgaben aus Straßburg. Dies soll im folgenden Beitrag veranschaulicht werden. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei dem polnischen Gesetz vom 17. Juni 2004 „über die Beschwerde wegen der Verletzung des Rechts einer Streitpartei auf Entscheidung ihrer Sache in einem Gerichtsverfahren ohne unbegründete Verzögerung“ (im Folgenden „Gesetz von 2004“)⁴ geschenkt.

II. Zwei neue Gesichter der Überlänge

Der erste neue Ansatz stellt sich als eine Folge der übermäßigen Häufung von Fällen mit Überlänge in einem Konventionsstaat dar. Erreicht diese Häufung von Fällen ein bestimmtes Ausmaß, so handelt es sich um eine konventionswidrige Praxis. Der Feststellung, in einem Land herrsche eine konventionswidrige Praxis, kommt dann eine eigene rechtliche Bedeutung zu, die über die rechtliche Bedeutung der einzelnen Fälle mit Überlänge hinausgeht. Diese schlägt sich in den Folgen nieder, die sich für die Untersuchung von Beschwerden aus dem betroffenen Konventionsstaat ergeben.

¹ So *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, München 2005, 2. Aufl., § 24, Rn. 68.

² Neuerdings EGMR v. 29.3.2006, *Scordino* ./ Italien, Appl. No. 36813/97, Rn. 192.

³ Mit weiteren Nachweisen EGMR v. 26.10.2000, *Kudła* ./ Polen, RJD 2000-XI, Rn. 148.

⁴ Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz. U. 2004, Nr. 179, Pos. 1843.

Um zu beurteilen, ob es zur Verletzung des Art. 6 I EMRK durch eine überlange Verfahrensdauer gekommen ist, untersucht der Gerichtshof stets die konkrete Konstellation des Einzelfalls. Berücksichtigt werden die Bedeutung der Sache für den Beschwerdeführer, die Komplexität des Falls, das Verhalten des Beschwerdeführers und das Verhalten der Behörden, ohne allerdings starre Beurteilungsmaßstäbe vorzugeben⁵. Eine Gesamtbeurteilung der konkreten Fallumstände („*overall assessment*“)⁶ sei für die Angemessenheit der Verfahrensdauer ausschlaggebend.

Stammt die Beschwerde aus einem Staat, dem zuvor aufgrund der übermäßigen Häufung von Fällen mit Überlänge eine „konventionswidrige Praxis“ bescheinigt wurde, so verzichtet der Gerichtshof auf eine eingehende Begründung: Es wird beinahe pauschal von einer Verletzung des Art. 6 I EMRK ausgegangen, ohne dass die besonderen Facetten des Falls erläutert werden⁷.

Der einzige Staat, in dem bisher laut EGMR eine solche konventionswidrige Praxis in Bezug auf die Verfahrensdauer zu beobachten ist, ist Italien. Eine „konventionswidrige Praxis“ wurde für Italien 1999 im Fall *Bottazzi*⁸ festgestellt, nachdem die Verfahrenslänge in Italien bereits zum Objekt der Kritik des Ministerkomitees des Europarats geworden war⁹. Seitdem besteht bei auffallend langen Verfahren die Vermutung eines Verstoßes gegen Art. 6 I EMRK. Der EGMR ging im Fall *Bottazzi* davon aus, dass die häufigen Beschwerden aus Italien, die sich als begründet herausstellen, der Ausdruck eines Dauerzustands sind. Alle weiteren Beschwerden aus Italien werden dann als weitere Beispiele der insgesamt konventionswidrigen Praxis angesehen, die dieser Dauerzustand darstellt. Die Begründung des EGMR beschränkt sich auf einen Satz:

„Having examined the facts of the case in the light of the parties' arguments, and having regard to its case-law on the question, the Court considers that the length of the proceedings complained of did not satisfy the “reasonable time” requirement and that this was one more instance of the above-mentioned practice”¹⁰.

Diese Wortknappheit kontrastiert mit der Gründlichkeit, die die Prüfung der Angemessenheit der Verfahrensdauer sonst oft kennzeichnet¹¹. Der Gerichtshof zieht damit eine Konsequenz aus dem bereits seit langem anerkannten Prinzip, wonach die Konventionsstaaten gemäß Art. 6 I EMRK verpflichtet sind, ihre Gerichtsbarkeit so zu organisieren, dass Gerichtsverfahren innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens abgeschlossen werden

⁵ Zusammenfassend *Grabenwarter* (Fn.1), § 24, Rn. 69-70.

⁶ So der EGMR (26.2.1993) im Fall *Salesi* ./ Italien, Serie A 257-E, Rn. 22; ähnlich *Kudla* ./ Polen, Rn. 122.

⁷ Vgl. m. w. N. auf die italienische Literatur, *Tribulato*, The Right to a Judgement within a „Reasonable Time” in Italy, in: *Alleweldt/Dimitrova/Drohla/Milej*, Human Rights and the Rule of Law, Zakamycze 2004, S. 488.

⁸ EGMR v. 28.7.1997, *Bottazzi* ./ Italien, RJD 1999-V, Rn. 22.

⁹ Siehe vor allem die Resolution *ResDH* (2000) 135.

¹⁰ So der EGMR (5.10.2000) im Fall *Mennitto* ./ Italien, RJD 2000-X, Rn. 30, wortgleich EGMR v. 29.3.12006, *Ernestina Zullo* ./ Italien, 64897/01, Rn. 24.

¹¹ Vgl. z.B. die Fälle *Kudla* ./ Polen Rn. 124-131 oder EGMR v. 30.10.1998, *Podbielski* ./ Polen, RJD 1998-VIII, Rn. 35-39. Aber auch die italienischen Fälle aus der Zeit vor dem *Bottazzi*-Urteil sind eingehend untersucht worden, vgl. z.B. *Salesi* ./ Italien Rn. 22 ff.

können¹². Kommt der Gerichtshof zum Schluss, dies sei nicht der Fall (konventionswidrige Praxis), so werden die Beschwerden – salopp ausgedrückt – kurz abgehandelt.

Ein weiterer neuer dogmatischer Ansatz betrifft Art. 13 EMRK, der besagt, dass der Verletzte das Recht hat, bei einer nationalen Instanz eine Beschwerde einzulegen, sollten die in der EMRK festgelegten Rechte und Freiheiten verletzt worden sein. Es stellt sich nun die Frage, ob das Beschwerderecht auch demjenigen zusteht, der eine Verletzung des Art. 6 EMRK rügt. Vom EGMR wurde dies bis vor kurzem verneint: Art. 6 EMRK umfasse das ganze Spektrum der Garantien für das gerichtliche Verfahren. Diese Garantien seien strenger als diejenigen des Art. 13 EMRK und absorbierten als *lex specialis* den letzteren. Hatte also der EGMR eine Verletzung des Art. 6 I EMRK festgestellt, wurde von der Prüfung des Art. 13 EMRK abgesehen¹³.

Im Urteil *Kudla* gegen Polen vom 26.10.2000 wurde das Verhältnis der Spezialität zwischen Art. 6 I EMRK und Art. 13 EMRK neu bestimmt. Der EGMR sah von seiner bisherigen Rechtsprechung insoweit ab, als er nun die Absorption der Garantie des Art. 13 EMRK durch Art. 6 EMRK in Bezug auf das Recht auf Verhandlung in angemessener Frist verneinte¹⁴. Es bestehe – so der EGMR – keine Überschneidung, da die von den Gerichten zu entscheidende Frage unterschiedlich sei. Bei Art. 6 EMRK gehe es um die Entscheidung über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage oder über zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen. Bei Art. 13 gehe es hingegen um die Frage, ob die Dauer des Verfahrens angemessen war. Diesem rechtsdogmatischen Argument werden zwei weitere Argumente, das eine mehr rechtspolitische, das andere mehr pragmatische als juristischer Art, hinzugefügt: Die besonders zahlreichen Beschwerden gegen die unangemessen lange Verfahrensdauer seien erstens – wie hier bereits angemerkt – ein Beleg dafür, dass gerade dieses Problem eine Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit darstelle¹⁵. Mit einem Rechtsbehelf bei Überlänge solle dieser Gefahr begegnet werden. Zweitens könne die große Zahl der in Straßburg eingegangenen Beschwerden gegen Überlänge zur Folge haben, dass die Wirksamkeit des durch die Konvention geschaffenen Menschenrechtssystems auf Dauer geschwächt wird. Daher sei es günstiger, wenn die Verstöße gegen das Gebot des zügigen Verfahrens zunächst im Rahmen des innerstaatlichen Rechtssystems geprüft werden¹⁶.

Diese beiden neuen Ansätze sind im Zusammenhang miteinander zu betrachten. Aus der dargestellten Auffassung des Gerichtshofs geht hervor, dass die Schaffung von Beschwerdemöglichkeiten gegen überlange Verfahren, das Abrutschen in den konventionswidrigen Zustand – wie er für Italien festgestellt wurde – hemmen soll. So muss auch die Beschwerde nach Art. 13 EMRK dieser Richtungsvorgabe entsprechen. Andererseits dürfte jedem klar sein, dass eine solche Beschwerde das vorgegebene Ziel zwar fördern, für sich genommen aber nicht allein verwirklichen kann. Überdies – so bereits die Bedenken im Sondervotum zum Urteil im Fall *Kudla* – kann die Medizin schlimmer sein als das Übel¹⁷, d.h. das Abrutschen in den konventionswidrigen Zustand kann sogar be-

¹² *Grabenwarter*, (Fn. 1), § 24 Rn. 71; aus der neusten Rspr. *Scordino* ./Italien, Rn. 224.

¹³ Vgl. *Kudla* ./ Polen, Rn. 146; ferner *Meyer-Ladewig*, Rechtsbehelfe gegen Verzögerungen im gerichtlichen Verfahren – zum Urteil des EGMR *Kudla*/Polen, NJW 2001, S. 2679.

¹⁴ *Kudla* ./ Polen, Rn. 147.

¹⁵ *Kudla* ./ Polen, Rn. 148.

¹⁶ *Kudla* ./ Polen, Rn. 154.

¹⁷ Sondervotum des Richters *Casadevall* zu *Kudla* ./ Polen, Rn. 2.

schleunigt werden: Ist die Überlastung der Gerichte eine der Hauptursachen für die lange Dauer des Verfahrens, so bedeutet die Einlegung von Beschwerden gegen Überlänge auf den ersten Blick eine weitere Belastung und keine Entlastung der Gerichte.

Dabei ist auf jeden Fall zu beachten, dass die neu definierten Anforderungen des Art. 13 EMRK kein Selbstzweck sind. Ihre Verwirklichung soll der Abnahme von Verfahren mit Überlänge dienen. Die Erfordernisse des Art. 13 EMRK sollen daher die Wirksamkeit des Rechts auf Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist stärken¹⁸.

III. Vorgaben des EGMR für eine Beschwerde nach Art. 13 EMRK

Der EGMR betont, dass die Konventionsstaaten grundsätzlich über einen Beurteilungsspielraum verfügen, wie sie den nach Art. 13 EMRK erforderlichen Rechtsbehelf ausgestalten¹⁹. Auch muss es sich keineswegs um einen spezifischen, speziell zur Bekämpfung der Überlänge konzipierten Rechtsbehelf handeln; auch ein Zusammenwirken mehrerer durch das innerstaatliche Recht vorgesehener Rechtsbehelfe kann den Anforderungen des Art. 13 EMRK genügen²⁰. Es ist entscheidend, dass der Rechtsbehelf – und dies hat der Gerichtshof mehrmals betont – sowohl in seiner rechtlichen Ausgestaltung als auch in der Praxis wirksam (effektiv) ist²¹. Ein wirksamer Rechtsbehelf liegt vor, wenn über eine auf die Konvention gestützte „vertretbare“ Beschwerde in der Sache entschieden und eine angemessene Abhilfe erfolgt²².

Der Gerichtshof präzierte später die Anforderungen an die „praktische“ Wirksamkeit des Rechtsbehelfs sowie an die „Angemessenheit“ der Abhilfe. Die Determinanten für die Wirksamkeit des Rechtsbehelfs wurden der Rechtsprechung zu anderen Konventionsnormen entnommen, und zwar konkret Art. 35 I und Art. 41 EMRK.

Bereits im *Kudla*-Urteil stellte der EGMR eine „enge Verwandtschaft“ („*close affinity*“) zwischen Art. 13 und Art. 35 I EMRK fest: Beide Normen beruhen auf demselben Gedanken, wonach der Schutz der Konventionsrechte durch die Straßburger Organe subsidiär ist²³. Art. 13 und Art. 35 I EMRK sind zwei Seiten derselben Medaille: Während Art. 35 I EMRK die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe zu einer Voraussetzung der Zulässigkeit einer Beschwerde an den EGMR mache, verleihe Art. 13 EMRK dem Recht auf einen innerstaatlichen Rechtsbehelf Menschenrechtscharakter und verpflichte die Staaten, solche Rechtsbehelfe zur Verfügung zu stellen. Nicht jeder Rechtsbehelf muss jedoch vor Anrufung des Straßburger Gerichtshofs ausgeschöpft sein. Diese Pflicht bezieht sich nur auf Rechtsbehelfe, die zugänglich, geeignet und ausreichend sind, um gerade im Hinblick auf die behauptete Rechtsverletzung Abhilfe zu

¹⁸ So sinngemäß *Kudla* ./ Polen, Rn. 152.

¹⁹ *Kudla* ./ Polen, Rn. 154.

²⁰ *Kudla* ./ Polen, Rn. 157.

²¹ *Kudla* ./ Polen, Rn. 157, EGMR v. 9.7.2002; *Nouhaud u.a.* ./ Frankreich, 33424/96, Rn. 43, EGMR v. 11.9.2002; *Mifsud* ./ Frankreich, RJD 2002-VIII, Rn. 15, EGMR v. 1.3.2005; *Michalak* ./ Polen, 24549/03, Rn. 15.

²² *Kudla* ./ Polen, Rn. 157.

²³ *Kudla* ./ Polen, Rn. 152; *Mifsud* ./ Frankreich, Rn. 17; *Nouhaud* ./ Frankreich, Rn. 44.

schaffen²⁴. Aus dem erörterten Verwandtschaftsverhältnis zwischen Art. 13 EMRK und Art. 35 I EMRK ergibt sich, dass ein wirksamer Rechtsbehelf im Sinne von Art. 13 EMRK vergleichbaren Wirksamkeitsstandards entsprechen muss wie der Rechtsbehelf, der nach Art. 35 I EMRK erschöpft sein muss, damit die Beschwerde beim EGMR zulässig wird²⁵. Daher kann auf die Rechtsprechung zu Art. 35 I EMRK zurückgegriffen werden, um die Anforderungen an die Wirksamkeit eines Rechtsbehelfs im Sinne des Art. 13 EMRK zu bezeichnen.

Ein „enges verwandtschaftliches Verhältnis“ besteht seitens des Art. 13 EMRK nicht nur zu Art. 35 I EMRK, sondern auch zu Art. 34 EMRK. Der Gerichtshof hat dies nicht ausdrücklich festgestellt, geht aber offenbar davon aus. Art. 35 I EMRK betrifft den Fall, dass der innerstaatliche Rechtsbehelf erfolglos war: Nur dann ist die Anrufung des Straßburger Gerichtshofs zulässig. War der Beschwerdeführer erfolgreich, kann er nicht mehr Opfer einer Menschenrechtsverletzung im Sinne des Art. 34 EMRK sein. Opfer bleibt er aber dann, wenn der in Anspruch genommene Rechtsbehelf nicht hinreichend wirksam (effektiv) war. Entspricht die mittels dieses Rechtsbehelfs erlangte Abhilfe nicht den Wirksamkeitsstandards der Konvention, so wird dadurch die Menschenrechtsverletzung durch die innerstaatlichen Behörden nicht ausgeräumt; der Bedarf nach einer Entscheidung des EGMR besteht weiter²⁶.

Die Verbindung mit Art. 35 I und Art. 34 EMRK wirft ein neues Licht auf die Wirksamkeitsanforderungen an die gemäß Art. 13 EMRK gewährleistete Beschwerde gegen die Überlänge des Verfahrens. Indem der Rechtsbehelf nach Art. 13 EMRK auf diese Weise als eine Art notwendige innerstaatliche Vorstufe für die Entscheidung des EGMR positioniert wird, erweist sich die letztere als Anknüpfungs- oder Ausgangspunkt für die Beurteilung seiner Wirksamkeit. Kann also – mit anderen Worten – der Beschwerdeführer mit dem fraglichen innerstaatlichen Rechtsbehelf annähernd das erreichen, was er mit einer Beschwerde in Straßburg erreichen kann, so ist der Rechtsbehelf als effektiv im Sinne des Art. 13 EMRK anzusehen.

Was kann der Rechtssuchende nun in Straßburg erreichen, wenn er die Verletzung des Art. 6 I EMRK rügt? Dies ist zum einen die Feststellung, dass eine Verletzung tatsächlich vorgelegen hat, zum anderen die Verurteilung zu einer gerechten Entschädigung gemäß Art. 41 EMRK.

Wann ist schließlich eine mittels des durch Art. 13 EMRK gewährleisteten Rechtsbehelfs erlangte Abhilfe angemessen? Hier werden zwei Grundformen der Abhilfe vom Gerichtshof bereits im Fall *Kudla* angesprochen: die „präventive“ und die „kompensierende“ Abhilfe²⁷. In den Folgeurteilen stellte der EGMR klar, dass ein Rechtsbehelf dann als wirksam angesehen werden kann, wenn er lediglich zur Beschleunigung des Verfahrens dient²⁸ und damit einen Verstoß gegen Art. 6 I EMRK oder dessen Fortdauern ver-

²⁴ Vgl. *Mifsud* ./ Frankreich, Rn. 15.

²⁵ Dies ist auch der Standpunkt des EGMR im Fall *Michalak* ./, Polen. Bei der Prüfung des Verstoßes gegen Art. 13 verweist er auf seine Ausführungen zu Art. 35 I EMRK.

²⁶ Vgl. m.w.N. *Scordino* ./ Italien, insb. Rn. 29 ff.; ähnlich *Beck* ./ Norwegen, § 27.

²⁷ *Kudla* ./, Polen, Rn. 159 (“preventive or compensatory”).

²⁸ *Mifsud* ./, Frankreich, Rn. 17.

meiden hilft. Ein solcher Rechtsbehelf sei auch eine bessere Lösung²⁹. Trotzdem genüge auch eine rein „kompensierende“ Abhilfe den Wirksamkeitsanforderungen des Art. 13 EMRK³⁰. Der Regelfall ist eine Kompensation in Geld, die bei Erfolg in Straßburg regelmäßig gewährt wird. Dabei kann unter Zugrundelegung der oben dargestellten Erwägungen aber nicht angenommen werden, dass ein Rechtsbehelf den Anforderungen des Art. 13 entspricht, wenn mit ihm nicht festgestellt werden kann, dass das mit dem Rechtsbehelf beanstandete Verfahren eine angemessene Frist überschritten hat (Feststellung einer Menschenrechtsverletzung).

Die Wirksamkeit eines kompensierenden Rechtsbehelfs hängt in wesentlichem Maße von der Höhe der Entschädigung ab. Liegt die Entschädigung unter dem Betrag, der in Straßburg im Schnitt gemäß Art. 41 EMRK als „*just satisfaction*“ zugesprochen wird, so ist dies ein starkes Indiz dafür, dass der Rechtsbehelf nicht hinreichend effektiv ist. Eine starre Vorgabe besteht allerdings nicht: Selbst eine – so der Gerichtshof – im Vergleich zu den in Straßburg zugesprochenen Summen „bescheidene“ Entschädigung kann z.B. dann ausreichen, wenn der Haftungsprozess zügig verlaufen ist und die Entschädigungssumme prompt bezahlt wurde³¹. Ebenso ist es gestattet, den Rechtsbehelf in die nationale Rechtstradition einzubinden: Der nationale Gesetzgeber muss die Höhe der Entschädigung nicht automatisch an Art. 41 EMRK festmachen, sondern kann diese an die Lebensstandards in dem betroffenen Staat anpassen³². Zudem sind auch andere Formen der Kompensation als eine Entschädigung in Geld denkbar. So kann im Strafverfahren die Überlänge dadurch kompensiert werden, dass sie bei der Strafzumessung zugunsten des Angeklagten berücksichtigt und die Strafe entsprechend herabgesetzt wird³³.

Auch Mischformen sind möglich. Ein Staat kann beispielsweise beschließen, sowohl Rechtsbehelfe einzuführen, die darauf abzielen, das laufende Verfahren zu beschleunigen als auch solche, die die Überlänge im Nachhinein kompensieren. Der Gerichtshof hat sich allerdings bisher nicht ausdrücklich festgelegt, ob im Kontext des Art. 13 EMRK der geringere Nutzen der kompensierenden Abhilfe für den Betroffenen durch die besondere Schlagkraft der präventiven Rechtsbehelfe ausgeglichen werden kann. Der Ansatz des EGMR, die Wirksamkeit des gesamten Systems der Rechtsbehelfe *in toto* zu beurteilen, könnte zunächst dafür sprechen.

²⁹ *Michalak* ./ Polen, Rn. 33, EGMR v. 12.6.2001, *Giummarra* ./ Frankreich, 61166/00. EGMR v. 8.6.2006, *Sürmeli* ./ Deutschland, 75529/01, Rn. 100. Allerdings macht der Gerichtshof deutlich, dass in den Staaten, in denen es bereits zu Verstößen gegen das Gebot des zügigen Verfahrens gekommen ist – und dies dürfte in der Mehrzahl der Staaten der Fall sein, eine Beschwerde, die nur der Beschleunigung des Verfahrens dient, in einer Situation, in der das Verfahren bereits übermäßig lange gedauert hat, nicht hinreichend wirksam sein kann. Darauf wird noch später eingegangen; vgl. insofern auch *Scordino* ./ Italien, Rn. 185.

³⁰ So ist die Rechtslage z. B. in Frankreich; vgl. hierzu die gesamte zitierte Rechtsprechung zu französischen Beschwerden.

³¹ EGMR v. 19.10.2004, *Dubjaková* ./ die Slowakei, 67299/01; vgl. ferner *Scordino* ./ Italien, Rn. 185.

³² *Scordino* ./ Italien, Rn. 189.

³³ EGMR v. 26.6.2001, *Beck* ./ Norwegen, 26390/95, Rn. 27; ähnlich will man den Kompensationseffekt im deutschen Strafprozess erreichen; vgl. dazu ausführlich *Gimbel*, Einführung einer allgemeinen Untätigkeitsbeschwerde im Strafprozess durch Gesetz – Begrüßenswerte Neuerung oder Irrweg?, ZRP 2004, S. 36.

Bei dieser Auffassung ist allerdings zu klären, ob das oben erläuterte „enge Verwandtschaftsverhältnis“ bedeutet, dass die Wirksamkeitserfordernisse, die Art. 13 und 35 I EMRK an den nationalen Rechtsbehelf stellen, identisch sind. Dafür würde sprechen, dass der EGMR bei der Prüfung der Wirksamkeitsanforderungen beide Tatbestände (in der deutschen Fassung „wirksame Beschwerde“ in Art. 13 EMRK und „innerstaatlicher Rechtsbehelf“ in Art. 35 I EMRK teilweise als austauschbar behandelt³⁴). Auch sind die beiden Normen demselben Anliegen verpflichtet. Dennoch sind Unterschiede zu verzeichnen, die letztendlich jedoch nur auf die Funktion zurückzuführen sind, die beide Normen im System der Konvention erfüllen: Art. 35 I EMRK statuiert eine „formelle“ Zulässigkeitsvoraussetzung, Art. 13 EMRK beinhaltet ein „materielles“ Menschenrecht. So kann der EGMR bei Art. 13 EMRK feststellen, dass auch ein „Zusammenwirken mehrerer Rechtsbehelfe“ die Anforderungen dieser Norm erfüllen kann. Im Kontext des Art. 35 I ist dies jedoch schwierig: Der Gerichtshof kann sich nicht mit der Feststellung begnügen, der Beschwerdeführer hätte „ein Zusammenwirken“ verschiedener Rechtsbehelfe in Anspruch nehmen müssen, bevor er den EGMR anruft. Die Auslegung des Gerichtshofs verbietet dieses. Denn er muss untersuchen, ob es in dem betroffenen Einzelfall noch einen innerstaatlichen Rechtsbehelf gegeben hat, der dem Beschwerdeführer hätte wirksam Abhilfe verschaffen können³⁵. Dies gilt umso mehr, als es bei der Prüfung des Art. 35 I weitgehend auf die persönliche Zumutbarkeit der Inanspruchnahme innerstaatlicher Rechtsbehelfe seitens des Beschwerdeführers ankommt, wobei sich der EGMR als großzügig erwiesen hat³⁶. Auf ein „Zusammenwirken“ der Rechtsbehelfe kann der EGMR den Beschwerdeführer nicht verweisen, da ihm dadurch nicht mit hinreichender Klarheit gesagt werden kann, was er konkret hätte noch machen müssen. Diese Bedenken können indes durch ein entsprechendes Verständnis des Begriffs „Zusammenwirken mehrerer Rechtsbehelfe“ ausgeräumt werden. So ist das „Zusammenwirken mehrerer Rechtsbehelfe“ so zu verstehen, dass es nicht nur einen bestimmten speziellen Rechtsbehelf etwa für alle möglichen Fälle der Überlänge geben muss. Es kann zum Beispiel ausreichen, dass – wie es in Deutschland der Fall zu sein scheint (dazu später) – der Strafprozess eine, der Zivilprozess eine andere Art der Abhilfe bietet. Stets aber muss der Beschwerdeführer einen bestimmbareren Rechtsbehelf zur Verfügung haben, auch wenn es für unterschiedliche Situationen unterschiedliche Rechtsbehelfe gibt³⁷. Zudem kann ein für sich genommen allein nicht hinreichend wirksamer Rechtsbehelf mit Blick auf einen weiteren Rechtsbehelf, der später eingelegt werden kann, dennoch als wirksam behandelt werden. Diese Konstellation ist bisher noch nicht Gegenstand einer direkten Stellungnahme des Gerichtshofs gewesen; sie soll am Beispiel der diesbezüglich relevanten polnischen Rechtslage erläutert werden. Entscheidend ist, dass sich das „Zusam-

³⁴ Vgl. den Nachweis in der Fn. 25. In einem anderen Urteil heißt es schlicht „effectiveness’ of a ‚remedy’ within the meaning of Articles 13 and 35 § 1“, EGMR v. 1.3.2005, *Charzyński* ./ Polen, 15212/03, Rn. 38.

³⁵ In diesem Sinne auch *Grabenwarter* (Fn. 1), § 13, Rn. 20-21: Die Prüfung bezieht sich konkret auf den Beschwerdeführer und nicht abstrakt auf die Rechtslage im gegebenen Konventionsstaat.

³⁶ *Grabenwarter* (Fn. 1) § 13, Rn. 20.

³⁷ In diese Richtung gehen die Überlegungen des Gerichtshofes im Fall *Silver u.a.* ./ Vereinigtes Königreich, Rn. 114 ff. In einem anderen Fall sah es der Gerichtshof als nachahmenswert an, zwei Rechtsbehelfe zu kombinieren, und zwar einen, der auf Beschleunigung des Verfahrens und einen weiteren, der auf Wiedergutmachung ausgerichtet ist. Vgl. *Sürmeli* ./ Deutschland, Rn. 100.

menwirken“ auf die Beurteilung der „Wirksamkeit“ eines bestimmten Rechtsbehelfs³⁸ und nicht auf die Vielzahl der Rechtsbehelfe bezieht, von denen keiner als wirksam eingestuft werden kann, die aber wegen ihrer Anzahl eine dem Art. 13 EMRK gerecht werdende Situation schaffen. Für diese These finden sich in der Rechtsprechung des EGMR aber zu Recht keine Belege.

So gesehen sind die Begriffe „innerstaatlicher Rechtsbehelf“ des Art. 35 I EMRK und „wirksame Beschwerde“ im Sinne des Art. 13 EMRK austauschbar. Unterschiedlich ist nur die Betrachtungsperspektive des EGMR, denn bei Art. 35 I EMRK wird auf den konkreten Beschwerdeführer und seine Situation, bei Art. 13 EMRK wird hingegen mehr abstrakt auf die gesamte Rechtslage im Konventionsstaat abgestellt.

Die nicht nur theoretische, sondern praktische Wirksamkeit des Rechtsbehelfs gegen die Überlänge verlangt ein gewisses Niveau der Rechtssicherheit³⁹. Es handelt sich hier vor allem um Anforderungen an die Gerichtspraxis, die erfüllt werden müssen, wenn die Anspruchgrundlage nicht hinreichend präzise ist. Der Gerichtshof thematisierte den „hinreichenden Grad an Rechtssicherheit“ unter anderem im Falle Frankreichs und Italiens. So sieht das französische Gerichtsverfassungsgesetz⁴⁰ Schadensersatz im Fall der Justizverweigerung (*déni de justice*) vor. Der EGMR hat hier den „hinreichenden Grad an Rechtssicherheit“ bejaht, da eine gefestigte Praxis der französischen Gerichte bestand, nach der die Verletzung des Rechts auf Verhandlung in angemessener Frist im Sinne des Art. 6 I EMRK als Justizverweigerung ausgelegt wurde⁴¹. Die italienischen Gerichte pflegten demgegenüber – trotz der klar gefassten Anspruchgrundlage für den Ersatz des materiellen und immateriellen Schadens im Fall der Verletzung des Gebots des zügigen Verfahrens im Sinne des Art. 6 (dazu sogleich) – deutlich niedrigere Summen zuzusprechen, als es der Straßburger Gerichtshof in vergleichbaren Fällen auf der Grundlage des Art. 41 EMRK getan hat. Den hinreichenden Grad an Rechtssicherheit und damit die praktische Wirksamkeit des italienischen Rechtsbehelfs sah der Gerichtshof aber ebenfalls durch ein Urteil des Kassationsgerichtshofs als hergestellt an, da hier klargestellt wurde, dass sich die Höhe des Schadensersatzes an den Summen zu richten hat, die der Straßburger Gerichtshof in vergleichbaren Fällen zuerkennt⁴².

IV. Erfüllung der Vorgaben in Polen

1. Zur Überlänge in Polen

Eine „konventionswidrige Praxis“ – wie in Italien – hat der EGMR in Polen nicht festgestellt. Allerdings erinnerte er 2005 im Fall *Michalak* daran, dass eine übermäßige Häufung von Verurteilungen zu einer konventionswidrigen Praxis führe und dass er in be-

³⁸ Dies deutet der Gerichtshof im Fall *Michalak* J. Polen, Rn. 39, an.

³⁹ *Mifsud* J. Frankreich, Rn. 16; *Giumarra* J. Frankreich.

⁴⁰ Siehe Art. L781-1 Code de l'Organisation Judiciaire, Journal Officiel 18.3.1978.

⁴¹ Eine ausführliche Analyse der einschlägigen Entscheidungen, angefangen mit dem Leitartikel des Pariser Tribunal de Grande Instance vom 5.11.1997, also drei Jahre vor dem *Kudla*-Urteil des EGMR, findet sich im Urteil *Giumarra* J. Frankreich.

⁴² „Some divergence is permissible within reason“ meint der italienische Kassationshof; vgl. *Scordino* J. Italien, Rn. 146-147.

stimmten Ländern eine wachsende Zahl von Verurteilungen wegen überlanger Verfahren beobachte; Polen gehöre zu dieser Gruppe⁴³. In der Tat ist die Anzahl der überlangen Verfahren in Polen recht groß, auch wenn die Prozesse im Durchschnitt schneller als in Italien durchgeführt werden. Am ungünstigsten stellt sich die Lage bei den Zivilprozessen dar, wo allerdings das lange Zwangsvollstreckungsverfahren wesentlich ins Gewicht fällt⁴⁴. Die Verantwortlichen sind sich des Problems durchaus bewusst, und es werden seit Jahren immer neue Reformen hinsichtlich Verfahren und Struktur der Gerichte eingeleitet. Eine stete Verbesserung, die allerdings deutlich hinter den Bedürfnissen zurückbleibt, ist zu verzeichnen⁴⁵. Eine neue umfangreiche Reform des Zivilprozesses wird zurzeit im Justizministerium vorbereitet. Im Vordergrund stehen hier eine Vereinfachung des Verfahrens und die Disziplinierung der Prozessbeteiligten⁴⁶. Möglicherweise gehört auch die Rücksicht auf die besondere historische Situation Polens zu den Gründen, weshalb der EGMR bisher – trotz der vorerwähnten Andeutung – von der Feststellung einer „konventionswidrigen Praxis“ absah. So wies er im Fall *Podbielski* darauf hin, dass die Überlänge der Gerichtsverfahren in den Herausforderungen der Transformation von einer staatlich kontrollierten Wirtschaft zu einer freien Marktwirtschaft ihre Wurzeln habe⁴⁷. Dabei wird geschätzt, dass sich die Zahl der bei den Gerichten anhängigen Rechtssachen seit der demokratischen Wende vervierfacht hat⁴⁸.

2. Vorbilder und Alternativen

Einen nach Art. 13 EMRK erforderlichen Rechtsbehelf bei überlangen Verfahren gab es zum Zeitpunkt der Entscheidung in der Sache *Kudla* nicht. Die polnische Regierung

⁴³ *Michalak* ./Polen, Rn. 41.

⁴⁴ Vgl. dazu die Angaben im Bericht der Weltbank „Doing Business in 2006“ auf der Internetseite www.worldbank.org sowie ferner *Milej*, OER 2004, Das Gemeinschaftsrecht vor dem polnischen Richter, S. 422-423.

⁴⁵ Angaben nach „Rzeczpospolita“ v. 13.06.2006.

⁴⁶ Änderungen wurden ferner im Bereich des Strafprozesses und des Gerichtsvollziehergesetzes vorgeschlagen; vgl. „Gazeta Prawna“ v. 5.7.2006. Nach der aktuellen – wohl gemerkt noch sehr frühen – Entwurfsversion des Gesetzes zur Reform des Zivilprozesses kann u.a. die den Prozessbeteiligten obliegende Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem Gericht mit einer Ordnungsstrafe von bis zu 20.000 PLN sanktioniert werden; vgl. die Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung der Zivilprozessordnung und bestimmter sonstiger Gesetze, S. 15-16, veröffentlicht am 12.7.2006 auf den Internetseiten des Justizministeriums www.ms.gov.pl. Ähnliches ist für die Änderung der Strafprozessordnung geplant. Diese Pläne haben Kontroversen hervorgerufen, da dies zu einer übermäßigen Beschneidung der Autonomie des Prozessbevollmächtigten führen könne, „Rzeczpospolita“ v. 19.7.2006. Es ist in der Tat bei jeder Reform zu berücksichtigen, dass das Gebot des zügigen Verfahrens nur eines von mehreren Elementen des breiteren Konzepts des Rechts auf ein faires Verfahren im Sinne des Art. 6 I EMRK darstellt. So darf eine „Straffung“ und „Disziplinierung“ im Bereich des Strafverfahrens nicht zu einer derartigen Beschneidung der Rechte der Verteidigung führen, dass die Fairness des Prozesses in Frage gestellt wird. Auch im Bereich des Zivilprozesses ist der kontradiktorische und waffengleiche Prozesscharakter unverzichtbar. In diesem Sinne verlief auch die Debatte bei den Reformen zur Beschleunigung des italienischen Gerichtsverfahrens, vgl. *Tribulato* (Fn. 7), S. 495.

⁴⁷ *Podbielski* ./Polen, Rn. 38. In dem konkreten Fall ist Polen allerdings ungeachtet dieser Einschätzung verurteilt worden.

⁴⁸ Nach *Dembow/Krzyżanowska-Mierzewska*, Ten Years On: The Voluminous and Interesting Polish Case Law, EHLRL 2004, S. 519.

versuchte in ihrer Argumentation vor dem EGMR eine Dienstaufsichtbeschwerde als einen solchen auszugeben. Der Gerichtshof schloss sich dieser Argumentation zu Recht nicht an: Auch wenn eine solche Beschwerde zu Disziplinarmaßnahmen gegen den für die Säumigkeit verantwortlichen Richter führen kann, ist nicht ersichtlich, wie auf diese Weise dem Beschwerdeführer Abhilfe geschaffen werden kann⁴⁹.

Das polnische Recht kannte bereits zum damaligen Zeitpunkt das Beschleunigungsgebot. Das Recht auf eine Entscheidung in angemessener Frist wird durch Art. 45 Abs. 1 der Verfassung garantiert. Zudem bildet Art. 6 I EMRK kraft Art. 87 I der Verfassung ebenfalls einen Teil des polnischen Rechtssystems; die EMRK ist in der polnischen Rechtsquellenhierarchie zwischen der Verfassung und dem Gesetz angesiedelt. Zum Schutze der verfassungsmäßigen Rechte – also auch des Rechts aus Art. 45 I der Verfassung – steht jedermann die Verfassungsbeschwerde zu (Art. 79 I der Verfassung). Diese Verfassungsbeschwerde kann indes keineswegs als ein wirksamer Rechtsbehelf im Sinne des Art. 13 EMRK angesehen werden. Denn nur die Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsnorm kann mit der polnischen Verfassungsbeschwerde gerügt werden; sonstige Akte der öffentlichen Gewalt, z.B. das Unterlassen, ein Verfahren in angemessener Frist abzuschließen, können dies jedoch nicht⁵⁰. Interessanterweise wurde demgegenüber in der polnischen Literatur die deutsche Verfassungsbeschwerde als ein „wirksamer Rechtsbehelf“ im Sinne des Art. 13 EMRK angesehen – zu Unrecht, wie es sich später herausstellte⁵¹. In der Tat folgt das Gebot der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes – und der Anspruch auf ein zügiges Verfahren gehört dazu – aus dem Rechtsstaatsprinzip. Das Bundesverfassungsgericht kann ferner auf eine – nicht wie in Polen nur auf die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsnormen beschränkte – Verfassungsbeschwerde feststellen, dass ein Verfassungsverstoß wegen der unangemessen langen Verfahrensdauer vorliegt. Das mit der Sache befasste Gericht muss in diesem Fall Maßnahmen ergreifen, die zu einem möglichst raschen Abschluss des Verfahrens führen⁵². Ob die Verfassungsbeschwerde bei überlangen Verfahren einen hinreichenden Rechtsschutz bietet, wurde in der deutschen Literatur unter Hinweis auf die Subsidiarität und das Annahmeverfahren des § 93a II BVerfGG angezweifelt und durch den EGMR 2006 im Fall *Sürmeli* mit Blick auf die Rechtssicherheit letztendlich verneint⁵³: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Anordnung von Maßnahmen zur Beschleunigung des Verfahrens sei nicht konsistent genug, und es fehle ihr an hinreichender Durchsetzungskraft. Dem Strassburger Standard eines wirksamen Rechtsmittels im Sinne von Art. 35 I EMRK scheint die Verfassungsbeschwerde indes im Übrigen (außer zur Bekämpfung

⁴⁹ *Kudła* ./ Polen, Rn. 145. Noch 2006 versuchte auch die russische Regierung eine Dienstaufsichtbeschwerde als einen wirksamen Rechtsbehelf darzustellen. Dies blieb ebenfalls ohne Erfolg, obwohl in der konkreten Rechtssache der säumige Richter von seinem Posten entlassen wurde; vgl. EGMR v. 29.6.2006, *Olshannikova* ./ Russland, 77089/01, Rn. 43-44.

⁵⁰ Zu der polnischen Verfassungsbeschwerde vgl. *Banaszak*, Einführung in das polnische Verfassungsrecht, Wrocław 2003, S. 99 ff. und *Brunner*, Konstruktion des polnischen Grundrechtsschutzes, in: *Classen/Heiss/Supron-Heidel*, Polens Rechtsstaat am Vorabend des EU-Beitritts, Tübingen 2004, S. 28 ff.

⁵¹ So *Hermeliński*, Skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowań sądowych (Ein wirksamer Rechtsbehelf gegen die Überlänge gerichtlicher Verfahren), *Palestra* 2002/3-4, S. 10. Die Wirksamkeit des Rechtsbehelfs wurde 2006 im Fall *Sürmeli* ./ Deutschland verneint.

⁵² *Mayer-Ladewig* (Fn. 13), S. 1679. In diese Richtung ging auch die Argumentation der deutschen Bundesregierung im Fall *Sürmeli* ./ Deutschland, vgl. Rn. 81-86.

⁵³ So *Redeker*, Kann eine Untätigkeitsbeschwerde helfen?, *NJW* 2003, S. 488; *Sürmeli* ./ Deutschland, Rn. 105-106.

der Überlänge) zu genügen, d. h. sie muss eingelegt werden, bevor der EGMR angerufen wird⁵⁴. Dies legt den Schluss nahe, dass die Wirksamkeitsstandards bei den Rechtsbehelfen gegen die Überlänge höher liegen, als bei den Rechtsbehelfen gegen Verletzung sonstiger Konventionsrechte. Es sei noch hinzugefügt, dass sich einige Konventionsstaaten gezielt und ausdrücklich dafür entschieden haben, das Verfassungsgericht mit der Prüfung der Überlänge – wie von Art. 13 EMRK verlangt – zu betrauen⁵⁵.

Was die einfachgesetzlichen Kodifikationen des Prozessrechts betrifft, so enthalten sowohl die polnische Strafprozessordnung⁵⁶ (Art. 2 § 1 Nr. 4) als auch die polnische Zivilprozessordnung⁵⁷ (Art. 6) die allgemeine Maßgabe für die Gerichte, darauf hinzuwirken, den Prozess in einer angemessenen Frist abzuschließen. In beiden Gesetzen sind zudem Spezialvorschriften zu finden, die der Erreichung dieses Zieles dienen sollen; diejenigen der Zivilprozessordnung sind allerdings zahlreicher⁵⁸. In der polnischen Zivilprozessrechtslehre wird jedoch zugegeben, dass es bis 2004 im polnischen Rechtssystem keinen Rechtsbehelf gab, mit dem eine Streitpartei der Prozessverschleppung hätte entgegenwirken können⁵⁹. Zum Vergleich: Im deutschen Zivilprozessrecht fehlt es ebenfalls an einer ausdrücklichen Regelung. Daher ist unklar, ob eine außerordentliche Beschwerde (jetzt § 574 Abs. 1 Nr. 2 ZPO) gegen einen nicht mehr zu rechtfertigenden Verfahrensstillstand statthaft ist⁶⁰.

Im Strafprozessrecht ist die Lage komplizierter, da dem Angeklagten auch z.B. durch Strafmilderung geholfen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf die Straßburger Urteile bereits 1983 entschieden – seitdem ständige Rechtsprechung –, dass ungerechtfertigte Verfahrensverzögerungen im Rechtsfolgensausspruch zu berücksichtigen sind und in begründeten Fällen sogar zur Beendigung des Verfahrens führen⁶¹. So sei die Verletzung des Beschleunigungsgebots zugleich ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip. Daher sei das in einem Rechtsstaat bestehende Interesse an der Strafverfolgung gemindert, ist durch den Zeitablauf eine sachlich nicht gerechtfertigte Belastung des Angeklagten mit dem schwebenden Verfahren eingetreten⁶². Hierbei handelt es sich um Richterrecht; die Gerichte sind verpflichtet, die Straf- und Strafprozessgesetze im obigen Sinne auszulegen, solange – so wörtlich das BVerfG im Jahr 1984 – es an einer gesetzlichen Regelung mangelt. Eine solche fehlt aber bis heute. Die mittlerweile fest etablierte Rechtsprechung wird jedoch – mit Blick auf Art. 13 EMRK – in der

⁵⁴ Mayer-Ladewig, EMRK-Handkommentar, Baden-Baden 2003, Art. 35, Rn. 12.

⁵⁵ So z. B. Slowakei, vgl. *Dubjaková* ./ Slowakei, und – in einer mehr allgemeinen Form – auch Kroatien; vgl. EGMR v. 4.7.2002, *Slaviček* ./ Kroatien, RJD 2002-VII.

⁵⁶ Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 1997, Nr. 89, Pos. 555.

⁵⁷ Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964, Nr. 43, Pos. 196.

⁵⁸ So eröffnen z.B. Art. 170 § 5 StPO (diese Vorschrift ist in die StPO erst 2003 eingeführt worden) und Art. 217 § 2 ZPO die Möglichkeit, Beweisanträge abzulehnen, wenn sie (Art. 170 § 5. „offensichtlich“) dazu dienen, das Verfahren in die Länge zu ziehen.

⁵⁹ *Jodłowski/Resich/Lapierre/Misiuk-Jodłowska/Weitz*, Postępowanie cywilne (Zivilverfahren), Warszawa 2005, 4. Aufl., S. 117.

⁶⁰ Dafür spricht sich Mayer-Ladewig (Fn. 13), S. 2679 aus.

⁶¹ BVerfG NJW 1984, 967; zitiert durch BVerfG NStZ 1997, 591; ausführlich *Gimbel* (Fn. 33), S. 36.

⁶² BVerfG NJW 1984, 967. Es wird in dieser Rechtsprechung ein Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips gesehen. So *Gimbel* (Fn. 33), S. 36.

Rechtswissenschaft für ausreichend erachtet, auch wenn entsprechende Gesetzentwürfe bereits ausgearbeitet wurden⁶³.

In Polen hat sich eine solche Rechtsprechungspraxis nicht entwickelt. Zwar hat das Appellationsgericht in Krakau 2003 festgestellt, dass es „wenig zweckmäßig“ sei, eine „harte Strafe“ zu verhängen, wenn zwischen der Tatbegehung und dem Urteil „eine Zeit verstrichen ist“. Doch die Begründung setzt weder am Rechtsstaatsprinzip noch am Verfassungsrecht aus Art. 45 I noch an der EMRK an. Als entscheidend erachtet das Krakauer Gericht, dass das zugefügte Übel „im Gedächtnis verschwommen ist“ und der Schaden „in gewisser Weise gemildert wurde“⁶⁴. Zudem ist im Schrifttum der Frage nachgegangen worden, ob das Beschleunigungsgebot des Art. 2 I Nr. 4 StPO einen relativen Appellationsgrund (Berufungsgrund) im Sinne des Art. 438 Nr. 2 StPO bilden könnte⁶⁵. Hiernach kann eine erstinstanzliche Entscheidung aufgehoben oder geändert werden, wenn eine Verletzung der prozessualen Vorschriften festgestellt wird und der Inhalt der Entscheidung hierdurch beeinflusst wird. Diese Lösung ist aber wenig praktikabel. Denn der Betroffene müsste zumindest einen „hypothetischen Kausalzusammenhang“⁶⁶ zwischen dem Verstoß gegen das Beschleunigungsgebot und dem Inhalt der Entscheidung darlegen. Wie kann aber der Umstand, dass der Prozess langsamer war als geboten, einen Einfluss auf den Entscheidungsinhalt haben? Denkbar wäre, dass der Richter die Verzögerung bei der Festlegung der Strafe nicht berücksichtigt hat, d.h. er die Strafe nicht gemildert hat, wie es vom Appellationsgericht in Krakau gefordert wurde. Aber auch hier bestünde kein Kausalzusammenhang zwischen dem Inhalt der Entscheidung und der Prozessverzögerung, sondern nur zwischen dem Inhalt der Entscheidung und der falschen Einschätzung hinsichtlich der Folgen der Verzögerung durch den Richter, die sich dann in einer zu hohen Strafe manifestiert. Ein „krass unverhältnismäßiges Strafmaß“ ist aber als ein weiterer Berufsungsgrund speziell im Art. 438 Nr. 4 StPO normiert. Es wäre daher eher angebracht, hier einen Verstoß gegen das Grundrecht auf eine Entscheidung in angemessener Frist aus Art. 45 I der Verfassung als einen Verstoß „gegen Vorschriften des materiellen Rechts“ – ein relativer Berufsungsgrund nach Art. 438 Nr. 1 StPO – anzunehmen, und dann mit einer ähnlichen Argumentation, wie sie das Bundesverfassungsgericht angewandt hat, die Strafe zu mildern oder im Extremfall das erstinstanzliche Urteil aufzuheben und das Verfahren wegen eines Prozesshindernisses von Amts wegen einzustellen.

Die oben dargestellten Überlegungen können jedoch keinesfalls das Straßburger Erfordernis der Rechtssicherheit des Rechtsbehelfs gegen Überlänge erfüllen. Auch in Deutschland ist Vieles streitig; einen lückenlosen Rechtsschutz gegen Überlänge gibt es nach den Prozessgesetzen auch hier nicht. In Deutschland lieferte jedoch bis vor kurzem

⁶³ *Gimbel*, (Fn. 33), S. 34, *Meyer-Ladewig*, (F. 13), S. 2679.

⁶⁴ SA Kraków v. 3.6.2003, *Krakowskie Zeszyty Sądowe* 2003/7-8 poz. 55.

⁶⁵ Dazu *Nowikowski*, W kwestii skargi na nierozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie w postępowaniu karnym (zagadnienie wybrane) (Zur Beschwerde auf Nichtentscheidung einer Sache innerhalb angemessener Frist (ausgewählte Fragen)), in: *Marek*, (Hrsg.), *Współczesne problemy procesu karnego i jego efektywności – Księga Pamiątkowa Profesora Andrzeja Bulsiewicza* (Gegenwärtige Probleme des Strafprozesses und dessen Effizienz – Festschrift für Professor *Andrzej Bulsiewicz*), Toruń 2004, S. 285.

⁶⁶ *Grzeszczyk*, *Kodeks Postępowania Karnego. Komentarz* (Die Strafprozessordnung. Kommentar), Warszawa 2003, Art. 438, Anm. 5. Der Einfluss auf den Entscheidungsinhalt muss nicht tatsächlich bestanden haben; eine Möglichkeit seines Bestehens reicht aus.

die Verfassungsbeschwerde den Rettungsanker. Mit dem *Sürmeli*-Urteil des EGMR ist dieser 2006 weggefallen. In Polen fehlte dieser von vorn herein. Deshalb musste nach dem *Kudla*-Urteil der Gesetzgeber tätig werden; letzteres ist auch geschehen.

Das bereits in der Einleitung genannte Gesetz vom 17. September 2004 basiert auf dem Regierungsentwurf vom 17. November 2003⁶⁷. In der Begründung dieses Entwurfs ist eine beachtenswerte rechtsvergleichende Studie zu finden. Zudem erklärt die Regierung nach Abwägung verschiedener Varianten, dass sie sich im Wesentlichen am italienischen Vorbild des berühmten Pinto-Gesetzes⁶⁸ orientiert. Gleichzeitig räumt sie ein, dass es für sie wichtig war, dass gerade dieses Gesetz zum damaligen Zeitpunkt (2003) vom EGMR als ein wirksamer Rechtsbehelf angesehen wurde⁶⁹. Interessanterweise ging die Regierung damals davon aus, dass sich der EGMR generell für typisch „kompensatorische“ Rechtsbehelfe ausspricht, kam aber auch zum Schluss, es gebe in Europa keine Modelllösung⁷⁰. Wie ausgeführt, hat sich die erstgenannte Prognose der Regierung nicht bewahrheitet; eine europäische Modelllösung gibt es aber in der Tat nach wie vor nicht. Das Pinto-Gesetz schafft nun einen rein kompensatorischen Rechtsbehelf; der Schadensersatzanspruch wird aber – im Gegensatz etwa zur französischen Rechtslage – in einem besonderen, beschleunigten Verfahren durchgesetzt.

Der polnische Regierungsentwurf weist überdies noch auf die „in den Realien der polnischen Rechtspflege“ bestehende Notwendigkeit hin, einen Mechanismus zu schaffen, der eine fristgerechte Entscheidung beim zuständigen Gericht „erzwingt“⁷¹. Damit wird zugleich erklärt, warum die Säumnisbeschwerde nur während des Verfahrens eingelegt werden kann und nicht – wie in Italien (§ 4 Pintogesetz) – auch noch sechs Monate nach seinem Abschluss. In dieser Hinsicht richtet sich der Blick der Autoren des Entwurfs nach Österreich, wo § 91 des österreichischen Gerichtsorganisationsgesetzes bereits zu dem damaligen Zeitpunkt einen solchen Mechanismus vorsah⁷². Das polnische Gesetz enthält ferner neue, recht originelle Ansätze.

So enthält das polnische Gesetz im Endergebnis eine Kombination von kompensatorischem und präventivem Rechtsbehelf. Die Wirkungskraft dieses Rechtsbehelfs – im Folgenden vereinfachend „Säumnisbeschwerde“ genannt – kann im Kontext des Art. 13 EMRK ohne Bezug zu den Staatshaftungsvorschriften des Zivilgesetzbuchs nicht beurteilt werden. Das gesamte polnische System des Rechtsschutzes gegen Überlänge wird im Folgenden – mit Blick auf die Vorbilder Italien und Österreich – dargestellt.

⁶⁷ Sejmdrucksache (Druk Sejmowy) Nr. 2256, 4. Legislaturperiode.

⁶⁸ Legge 24 marzo 2001, Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana. Serie generale – n. 78. Der Name ist von Senator *Michele Pinto* abgeleitet, der bei dem Gesetz Pate stand.

⁶⁹ Ebenda, S. 8 der Entwurfsbegründung; siehe ferner EGMR v. 6.9.2001, *Brusco / J.* Italien, 2001-IX.

⁷⁰ Ebenda, S. 5.

⁷¹ Ebenda, S. 9.

⁷² Ebenda, S. 7. Siehe ferner das Gesetz vom 3. Juli 1945 über die Wiederherstellung der österreichischen Gerichtsorganisation, zitiert nach *Redeker* (Fn. 53), S. 489.

3. Die Säumnisbeschwerde

Die drei Lösungen – die polnische, die italienische und die österreichische – haben zunächst gemeinsam, dass sie einen besonderen Rechtsbehelf zur Bekämpfung überlanger Verfahren ins Leben rufen. Gemeinsam ist auch, dass über diesen Rechtsbehelf innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit bzw. der Verwaltungsgerichtsbarkeit entschieden wird, und zwar in Österreich und in Polen von dem nächst höheren Gericht gegenüber dem Gericht, bei dem das angeblich zu lange Verfahren anhängig war, in Italien hingegen stets vom zuständigen Appellationsgericht (*corte di appello*). Über den eingelegten Rechtsbehelf muss ferner besonders schnell entschieden werden: in Österreich „mit besonderer Beschleunigung“ (§ 91 III GOG), in Italien innerhalb von vier Monaten (§ 3 VI Pintogesetz) und in Polen innerhalb von zwei Monaten (Art. 11 des Gesetzes von 2004). Schwierig zu beurteilen ist die Rechtsfolge, die eintritt, wenn diese Frist nicht eingehalten wird. In diesem Fall stellt sich insbesondere die Frage, ob z. B. in Polen das mehr als zwei Monate andauernde Verfahren in der Angelegenheit der Säumnisbeschwerde selbst auch mittels einer Säumnisbeschwerde beanstandet werden kann. Das polnische Gesetz scheint dieses Problem nach Auffassung des Obersten Gerichts durch die Festlegung des Kreises der Beschwerdebefugten in Art. 3 zu lösen⁷³: Dies sind z. B. die Prozesspartei oder der Verletzte, auch wenn letzterer keine Prozesspartei ist, im Strafverfahren, sowie die Prozesspartei, der Nebenintervenient oder der Verfahrensbeteiligte (FGG-Verfahren) im Zivilverfahren usw. Da nicht geregelt wurde, wer im Verfahren über die Säumnisbeschwerde beschwerdebefugt ist, ist in diesem Verfahren – so das Oberste Gericht – eine Säumnisbeschwerde nicht möglich.

Dieser streng positivistische Standpunkt ist wenig überzeugend, wenn das Oberste Gericht nicht erklärt, warum die besagte Norm einen *abschließenden* Katalog der Verfahren, bei denen die Säumnisbeschwerde zulässig ist, enthalten soll. Es könnte ebenso gut eine planwidrige Lücke angenommen und hinsichtlich der Beschwerdebefugnis etwa die Regelung für das Zivilverfahren herangezogen werden. In Italien ist nur generell von einer „Verletzung der Europäischen Konvention“ im Hinblick auf die Anforderung der „angemessenen Frist im Sinne des Art. 6 I“ (Art. 2 I Pintogesetz) die Rede. Einen ausdrücklichen Ausschluss gibt es also nicht; möglicherweise kann dieser aber aus der Zuständigkeit des Appellationsgerichts gefolgert werden. Vertreten wird, dass eine Frist, die vier Monate übersteigt, *per se* nicht mehr als „angemessen“ im Sinne von Art. 6 I EMRK angesehen werden kann⁷⁴. Auch in Österreich fehlt es an einer Regelung. Es wäre allerdings mit Blick auf das Beschleunigungsziel ein Kuriosum, wenn ein Gericht dem ihm nachrangigen Gericht eine Frist setzt, damit dieses wiederum einem diesem nachrangigen Gericht eine Frist zur Vornahme einer Verfahrenshandlung setzt (in Österreich ist der Rechtsbehelf rein präventiv). Rein rechtlich wäre eine solche Situation durchaus denkbar⁷⁵.

⁷³ Vgl. den Beschluss des Obersten Gerichts vom 16.9.2005, KSP 5/2005, BSN 2005/8.

⁷⁴ *Tribulato*, (Fn. 7), S. 499 f.

⁷⁵ Nach Auffassung *Redekers* ist dies eine Frage, die – sollte ein ähnlicher Rechtsbehelf in Deutschland eingeführt werden – „unvermeidlich geklärt werden muss“. *Redeker* (Fn. 53), S. 489.

In Italien besteht für die Beschwerde Anwaltszwang (§ 3 I Pintogesetz), in Polen gilt dies nur insoweit, als die Beschwerde vom Obersten Gericht zu entscheiden ist⁷⁶. In Italien unterliegt die Entscheidung einer Instanzkontrolle durch den Kassationshof (§ 2 VI Pintogesetz). In Österreich ist die Entscheidung unanfechtbar (§ 91 Abs. 3 *in fine*). Von der Unanfechtbarkeit wird auch überwiegend in Polen ausgegangen; allerdings wird die Frage der Instanzenkontrolle diskutiert, worauf noch zurückzukommen ist. Einem missbräuchlichen Gebrauch der Säumnisbeschwerde versucht der polnische Gesetzgeber dadurch vorzubeugen, dass er in Art. 12 des Gesetzes von 2004 eine 12-monatige Sperrfrist festlegt: Erst nach Ablauf dieser Sperrfrist ist es möglich, die Beschwerde erneut einzulegen. An einer solchen Vorkehrung fehlt es in Italien und Österreich, was in Österreich kritisiert wird⁷⁷. Das italienische Gesetz kennzeichnet ferner der Sanktionscharakter: Sollte die Beschwerde Erfolg haben, so ist davon gemäß § 5 Pintogesetz die für die Einleitung der Disziplinarverfahren zuständige Stelle in Kenntnis zu setzen. Diese Bestimmung wurde kritisiert, da sie den Richter vorverurteile und für die Überlänge verantwortlich mache. Zudem sei diese Regelung im Hinblick auf die richterliche Unparteilichkeit und Entscheidungsfreiheit bedenklich. Dies gelte vor allem dann, wenn das für zu lang erklärte Verfahren noch nicht beendet und die Disziplinarstelle bereits informiert worden sei⁷⁸. In Polen ist die Abschrift der Entscheidung über eine erfolgreiche Beschwerde, soweit sie das gerichtliche Verfahren zum Gegenstand hat, dem Präsidenten des säumigen Gerichts zuzustellen (Art. 12 I des Gesetzes von 2004; betrifft die Beschwerde die Tätigkeit des Gerichtsvollziehers, so wird der Präsident des Kreisgerichts informiert, bei dem der Gerichtsvollzieher tätig ist). Im Vergleich zu Italien hat diese Regelung nicht dieselbe Wirkung, da der Präsident zur Einleitung des Disziplinarverfahrens nicht befugt ist⁷⁹. Eine gewisse Sanktion beinhaltet im polnischen Modell die Pflicht, die bei Erfolg der Beschwerde für den Beschwerdeführer zugesprochene Geldsumme „aus den Eigenmitteln des Gerichts“ bzw. „vom Gerichtsvollzieher“ zu entrichten (Art. 12 IV *in fine*).

Die Sorge um die Entscheidungsautonomie des in der Hauptsache erkennenden Gerichts kommt in der Regelung der präventiven Stoßrichtung der Säumnisbeschwerde zum Ausdruck. Gemäß Art. 12 III des Gesetzes von 2004 kann das über die Beschwerde entscheidende Gericht auf Antrag des Beschwerdeführers dem in der Hauptsache erkennenden Gericht eine Frist setzen, um „entsprechende Verfahrenshandlungen“ vorzunehmen. Diese Anweisungen – so Art. 12 III weiter – können den Bereich der faktischen und rechtlichen Beurteilung des Falles durch das in der Hauptsache erkennende Gericht nicht antasten. In Österreich wird demgegenüber – ein anderer Ausspruch bei Begründetheit ist nicht vorgesehen – dem in der Hauptsache erkennenden Gericht eine angemessene⁸⁰ Frist zur Vornahme „der Verfahrenshandlung“ eingeräumt. Der Inhalt dieser Entscheidung ist ein sensibler Punkt. Im deutschen Schrifttum wird vertreten, die österreichische Regelung gehe zu weit: Dem in der Hauptsache erkennenden Gericht dürfe keine Verfahrensentscheidung, die zu dessen Fallbeurteilung im Widerspruch stehe,

⁷⁶ Ausführlich Beschluss des Obersten Gerichts vom 16. 11.2004, III SPP 42/04, OSNP 2005/05, Pos. 71.

⁷⁷ Vgl. *Redeker* (Fn. 53), S. 489.

⁷⁸ M. w. N. *Tribulato* (Fn. 7), S. 500.

⁷⁹ Gemäß Art. 112 des Gerichtsverfassungsgesetzes (Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2001, Nr. 98, Pos. 1070) ist der durch den Landesjustizrat zu bestellender Disziplinaranwalt (rzecznik dyscyplinary) bzw. dessen Stellvertreter für die Einleitung des Disziplinarverfahrens zuständig.

⁸⁰ Im polnischen Gesetz gibt es die Einschränkung der „Angemessenheit“ nicht.

aufgezwungen werden⁸¹. Dasselbe Anliegen, kommt auch in der polnischen Vorschrift zum Ausdruck.

In der kompensatorischen Stoßrichtung ist die Ähnlichkeit zum deklarierten italienischen Vorbild nur ansatzweise zu erkennen. So ist der im Pintogesetz vorgesehene Rechtsbehelf – ebenso wie Art. 41 EMRK – auf klassischen Schadensersatz ausgerichtet⁸². Dies ist vor dem Hintergrund des Pintogesetzes verständlich: Es sollte – wie bereits erläutert – einer etwaigen Straßburger Entscheidung über die Anwendung des Art. 41 EMRK auf nationaler Ebene vorgreifen und dadurch den EGMR entlasten. Sowohl der Rechtsbehelf nach dem Pintogesetz als auch die polnische Säumnisbeschwerde führen bei Begründetheit zur Feststellung, dass es zu einer rechtswidrigen Überlänge tatsächlich gekommen ist. Das polnische Gesetz schreibt einen dahingehenden Ausspruch ausdrücklich vor, und zwar an erster Stelle (Art. 12 Nr. 1); in Italien folgt dies implizit aus Art. 1. Auch hier handelt es sich um eine Wirksamkeitsanforderung im Sinne der Straßburger Rechtsprechung zu Art. 13 EMRK und zu Art. 34 EMRK. Hinsichtlich der Kriterien für die Überlänge bezieht sich das italienische Gesetz ausdrücklich auf Art. 6 I EMRK (Art. 1 I) und listet im Art. 1 II die in der Straßburger Rechtsprechung entwickelten Kriterien auf; das polnische Gesetz beschränkt sich auf das Letztere. Aus dem Entwurf des Gesetzes geht aber die Verbindung zur Straßburger Rechtsprechung klar hervor, und es ist nicht davon auszugehen, dass die polnischen Gerichte die im Gesetz von 2004 festgelegten Kriterien für die Überlänge „autonom“ und im Widerspruch zum Straßburger Verständnis auslegen werden⁸³. Der wesentliche Unterschied zwischen der Rechtslage in Polen und in Italien besteht darin, dass mit der Säumnisbeschwerde kein Schadensersatz erlangt werden kann.

Gemäß Art. 12 IV des Gesetzes von 2004 kann das Gericht im Fall der Begründetheit der Säumnisbeschwerde dem Beschwerdeführer eine „angemessene Geldsumme“ („*odpowiednią sumę pieniężną*“) vom Staatsfiskus zusprechen. Erforderlich ist ein Antrag des Beschwerdeführers; die „angemessene Geldsumme“ darf 10.000 PLN (ca. 2.500 Euro) nicht übersteigen. Was heißt aber nun eine „angemessene Geldsumme“? Das Gesetz enthält keine Kriterien, wonach sich der Betrag richten soll. Um Schadensersatz handelt es sich dabei aber nicht, zumal in diesem Fall die Beschränkung auf den Betrag von 10.000 PLN nicht verständlich wäre. Auch verweist Art. 15 I darauf, dass der Beschwerdeführer im Anschluss den Ersatz des ihm wegen der Überlänge entstandenen Schadens nach den allgemeinen Grundsätzen – d. h. in einem besonderen Amtshaftungsprozess (dazu sogleich) – verlangen kann.

Die Literatur erblickt in jener „angemessenen Geldsumme“ eine Variante des althergebrachten Instituts des polnischen Strafrechts namens „*nawiązka*“⁸⁴, wörtlich übersetzt „Überschuss“. In ihrer klassischen Form bedeutete „*nawiązka*“ die Pflicht, an den Geschädigten einen Betrag zu entrichten, der dem Zweifachen des zugefügten Schadens

⁸¹ Redeker (Fn. 53), S. 489.

⁸² Vgl. dazu Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris 2003, 6. Aufl., S. 561, der diese Ausrichtung als mittlerweile „anachronistisch“ bezeichnet.

⁸³ Vgl. S. 2 der Entwurfsbegründung (Fn. 67).

⁸⁴ So Bieniek, in: *Bieniek u.a.* (Hrsg.), *Komentarz do Kodeksu Cywilnego, księga 3: Zobowiązania, tom 1* (Komentar zum Zivilgesetzbuch, Buch 3: Schuldverhältnisse, Band 1), Art. 417, Anm. 39.

entspricht⁸⁵. Qualifiziert wird dieser Ersatz als eine Zwischenform von Schadensersatz und Geldstrafe⁸⁶. Ähnlichkeiten sind aber auch im Hinblick auf das in der amerikanischen Rechtsordnung bekannte Konzept der „*punitive damages*“ zu beobachten. Dieser Ersatz wird zusätzlich zu dem tatsächlich erlittenen Schaden zugesprochen und hat Strafcharakter; er soll bestrafen und abschrecken. In den meisten Bundesstaaten wird dieser Ersatz nur bei vorsätzlichen unerlaubten Handlungen zuerkannt. Im Gegensatz zur Lage in Polen gehören die „*punitive damages*“ in den USA trotz des Strafcharakters nicht zum Strafrecht, sondern zum Privatrecht⁸⁷. Es stellt sich damit die Frage, ob die „angemessene Geldsumme“ in einem möglicherweise anschließend stattfindenden Amtshaftungsprozess auf den hier zuerkannten Schadensersatz anzurechnen ist. Legt man den soeben dargestellten Charakter der „Geldsumme“ zugrunde, so ist die Frage zu verneinen, da die Pflicht zum Ersatz des tatsächlich entstandenen Schadens durch die Zahlung nicht getilgt wird⁸⁸. Auch das Gesetz von 2004 stellt keine Verbindung zwischen dem später im Amtshaftungsprozess geltend zu machenden Schadensersatz und der Zahlung der „angemessenen Geldsumme“ her. Die in dem ursprünglichen Regierungsentwurf enthaltene Vorschrift (Art. 15 III)⁸⁹, wonach die gezahlte Geldsumme später bei der Entscheidung über die Höhe des Schadensersatzes „zu berücksichtigen“ sei, wurde im Laufe der parlamentarischen Arbeiten wieder gestrichen. Auch ist es für den Schadensersatzanspruch ohne Bedeutung, ob „*nawiazka*“ zugesprochen wurde oder nicht⁹⁰. Am Rande sei angemerkt, dass vor allem die Möglichkeit, im Wege der Säumnisbeschwerde eine „*nawiazka*“ zu erwirken, die dann auch noch vom Schadensersatz nicht abgezogen wird, dazu geführt hat, dass die oben genannte 12-monatige Sperrfrist für die Säumnisbeschwerden eingeführt wurde. Diese Möglichkeit liefert einen starken Anreiz dar, um nach dem neuen Gesetz gegen Überlänge vorzugehen.

Die kompensatorische Seite der Säumnisbeschwerde ist also im Vergleich zum italienischen Pintogesetz weniger wirkungsvoll, da damit der Ersatz für den wegen der Überlänge entstandenen Schaden noch nicht erlangt werden kann. Doch kann der Schadensersatz wegen Überlänge nach den Vorschriften des Zivilgesetzbuchs geltend gemacht werden; für diesen eventuellen späteren Prozess ist die Säumnisbeschwerde von wesentlicher Bedeutung.

Zwei Vorschriften des polnischen Zivilgesetzbuchs⁹¹ (ZGB) sind im vorliegenden Zusammenhang relevant. Gemäß Art. 417 § 1 ZGB trägt der Staatsfiskus die Verantwort-

⁸⁵ Auch im heutigen Strafgesetzbuch (Kodeks Karny, Dz. U. 1997, Nr. 88, Pos. 553) ist „*nawiazka*“ vorgesehen; meistens als eine Geldzahlung – nicht unbedingt in doppelter Höhe des Schadens – an eine gemeinnützige Organisation. Vgl. Art. 47 des Strafgesetzbuches.

⁸⁶ Das Institut der „*nawiazka*“ war bereits im 16. Jahrhundert bekannt; ausführlich hierzu *Gardocki*, Prawo karne (Strafrecht), Warszawa 1998, Rn. 309.

⁸⁷ Ausführlich *Reimann*, Einführung in das US-amerikanische Privatrecht, München 2004, 2. Aufl., S. 103 ff.

⁸⁸ Demgegenüber meint das Oberste Gericht, dass die „angemessene Geldsumme“ zu keiner „vollständigen Befriedigung der eventuellen Schadensersatzansprüche“ führt; so der Beschluss des Obersten Gerichts vom 16. 11.2004, III SPP 42/04, OSNP 2005/05, Pos. 71. Da das Oberste Gericht diesen Gedanken nicht weiter vertieft, ist es nicht klar, wie das Oberste Gericht die Relativierung mit dem Wörtchen „vollständig“ begründet und was diese Relativierung im Einzelnen bedeutet.

⁸⁹ Vgl. Sejmdrucksache (Fn. 67).

⁹⁰ So *Bieniek* (Fn. 84), Art. 417, Anm. 39.

⁹¹ Kodeks Cywilny, Dz. U. 1964, Nr. 16, Pos. 93.

tung für den Schaden, der durch rechtswidriges Tun oder Unterlassen bei der Ausübung öffentlicher Gewalt verursacht worden ist. Da das Recht auf ein Verfahren innerhalb angemessener Frist sowohl in Art. 45 I der Verfassung als auch in Art. 6 I EMRK gewährleistet ist, unterliegt es keinem Zweifel, dass das Merkmal der „Rechtswidrigkeit“ erfüllt ist, wenn die angemessene Frist nicht gewahrt wurde. Dementsprechend bestimmt Art. 15 I des Gesetzes von 2004, dass eine Prozesspartei, deren Säumnisbeschwerde stattgegeben wurde, Schadensersatz gemäß Art. 417 ZGB in einem weiteren Verfahren geltend machen kann. Zugleich stellt Art. 15 II des Gesetzes von 2004 klar, dass ein gerichtlicher Beschluss, der einer Säumnisbeschwerde stattgibt, das über Schadensersatz oder Amtshaftung entscheidende Gericht bezüglich der Feststellung des Vorliegens der Überlänge bindet.

Letzteres ist vor allem dann wichtig, wenn die Schadensersatzklage vor dem Abschluss des bereits zu diesem Zeitpunkt mit einer rechtswidrigen Überlänge behafteten Verfahrens erhoben wird. In diesem Fall ist nicht der zuvor zitierte Art. 417 § 1 ZGB, sondern Art. 417¹ § 3 ZGB als *lex specialis* einschlägig. Dieser Norm zufolge kann die Wiedergutmachung eines Schadens, der dadurch erstanden ist, dass ein Beschluss oder eine Entscheidung nicht ergangen ist, obwohl dies in einer Rechtsvorschrift vorgesehen war, nur dann verlangt werden, wenn die Rechtswidrigkeit des Unterlassens in einem besonderen Verfahren festgestellt wurde. Die Fälle der verfassungs- und konventionswidrigen Überlänge lassen sich unter diese Vorschrift wie folgt subsumieren: Für alle gerichtlichen Verfahren ist durch eine Rechtsvorschrift – und zwar im Zweifel durch Art. 45 I der Verfassung und Art. 6 I EMRK – vorgesehen, dass eine Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist ergeht. Ist die „angemessene Frist“ verstrichen und dauert das Verfahren noch an, so ist die Entscheidung unter Verstoß gegen die beiden Bestimmungen „nicht ergangen“. Damit ist das erste Tatbestandsmerkmal des Art. 417¹ § 3 ZGB erfüllt: Das rechtswidrige Nichtergehen einer Entscheidung. Vorliegen muss aber noch das zweite Tatbestandsmerkmal, die Feststellung der Rechtswidrigkeit in einem besonderen Verfahren. Das durch eine Säumnisbeschwerde initiierte Verfahren ist das einzige Verfahren, in dem dieses Erfordernis erfüllt werden kann⁹².

Möchte also eine Prozesspartei, die der Ansicht ist, der Prozess dauere in verfassungs- und konventionswidriger Weise zu lange, eine Klage auf Schadensersatz wegen Überlänge erheben, muss sie diese Überlänge im Wege der Säumnisbeschwerde zunächst feststellen lassen. Erhebt sie aber die Schadensersatzklage, nachdem das mit der Überlänge behaftete Verfahren abgeschlossen wurde, so ist nicht Art. 417¹ § 3 ZGB, sondern Art. 417 § 1 einschlägig, womit die Überlänge nicht zuvor im Wege des Verfahrens nach dem Gesetz von 2004 (Säumnisbeschwerde) festgestellt worden sein muss. Ist dies dennoch geschehen, so hat dies für den Kläger den Vorteil, dass die infolge der Säumnisbeschwerde erwirkte Feststellung der Überlänge das Gericht auch im Schadensersatzprozess bindet. Im Übrigen muss der Kläger im Schadensersatzprozess die Rechtswidrigkeit des Handelns in Ausübung der öffentlichen Gewalt beweisen, d. h. dass das Verfahren, dessen lange Dauer bei ihm einen Schaden entstehen ließ, in verfassungs- bzw. konventionswidriger Weise nicht in einer „angemessenen Frist“ einen Abschluss gefunden hat.

Eine Vorstellung der polnischen Rechtslage wäre unvollständig, wenn die hier relevante bahnbrechende Entscheidung des polnischen Verfassungsgerichtshofs (VerfGH)

⁹² Zu der ganzen Konstruktion *Bieniek* (Fn. 84), Art. 417¹ ZGB, Anm. 23-24.

vom 4. Dezember 2004 unerwähnt bliebe. Zum Zeitpunkt der Entscheidung im *Kudla*-Fall – also vor dem Inkrafttreten des erwähnten Urteils des VerfGH – wich die Regelung des Staatshaftungsrechts von der gegenwärtigen in entscheidenden Punkten ab. So schränkte zum einen der damals geltende Art. 418 ZGB die Haftung des Staates im Kontext der Wirksamkeitsanforderungen der EMRK weitgehend ein: War der Schaden durch einen Beschluss verursacht worden⁹³, so haftete der Staat nur dann, wenn – erstens – hierdurch ein im Wege des Straf- oder Disziplinarverfahrens verfolgter Rechtsverstoß begangen und – zweitens – das Verschulden des Täters in einem Strafurteil oder Disziplinarbeschluss festgestellt wurde. Wann ein Verstoß gegen das Beschleunigungsgebot hierunter subsumiert werden kann, müsste genau analysiert werden; auf jeden Fall läge aber kein „Beschluss“, sondern ein Unterlassen vor, wenn der Schaden geltend gemacht wird, bevor das wegen Überlänge beanstandete Verfahren abgeschlossen ist. Da Art. 418 ZGB damals als Ausnahmenvorschrift einschränkend interpretiert wurde, hätte man in solchen Fällen (des Unterlassens)⁹⁴ auf die allgemeine Regel des Art. 417 ZGB zurückgreifen müssen. Auch diese erschwerte jedoch die Geltendmachung des Schadens erheblich. Denn die Rechtsprechung und einhellige Ansicht im Schrifttum machten den Schadensersatzanspruch vom Verschulden des verantwortlichen Amtsträgers abhängig und ließen nicht einmal eine Beweislastumkehr (im Sinne der Haftung für vermutetes Verschulden) zu⁹⁵. Diese Rechtslage genügte den Wirksamkeitsanforderungen des Art. 13 EMRK und des Art. 35 EMRK sicherlich nicht: Das Verschulden ist keine Voraussetzung für die Anwendung des Art. 41 EMRK. Die polnische Regierung war sich dieser Situation offenbar bewusst, da sie sich nicht einmal traute, im *Kudla*-Fall das polnische Amtshaftungsrecht als einen „wirksamen Rechtsbehelf“ auszugeben.

Das besagte Urteil des Verfassungsgerichtshofs⁹⁶ änderte diese Rechtslage dahingehend, dass zum einen die Regelung des Art. 418 ZGB kraft dieser Entscheidung außer Kraft trat. Zum anderen wurde Art. 417 ZGB dahingehend verbindlich verfassungskonform ausgelegt⁹⁷, dass der Schadensersatzanspruch ein Verschulden des Amtsträgers nicht mehr voraussetzte. Als Prüfungsmaßstab diente dem Verfassungsgerichtshof Art. 77 I der Verfassung, wonach jeder das Recht auf Ersatz des Schadens hat, der ihm durch eine rechtswidrige Handlung eines Organs der öffentlichen Gewalt zugefügt wurde. Mittlerweile ist das Staatshaftungsrecht grundlegend im Sinne des Urteils des VerfGH modernisiert worden (im Jahr 2004)⁹⁸; der dargestellte Art. 417¹ § 3 ZGB ist ebenfalls ein Produkt dieser Reform.

⁹³ „*Orczeczzenia lub zarządzenia*“; Gerichtsurteile waren hierunter zu subsumieren.

⁹⁴ *Banaszczyk*, in: *Pietrzykowski (Hrsg.)*, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom 1 (Zivilgesetzbuch. Kommentar. Band 1)*, Warszawa 1997, Art. 418, Rn. 3.

⁹⁵ Dazu mit weiteren Nachweisen *Banaszczyk*, Art. 417, (Fn. 94), Rn. 5-8 und Rn. 28.

⁹⁶ Urteil des VerfGH, OTK ZU 2001/8, Pos. 256.

⁹⁷ Es handelt sich um eine sog. „interpretatorische Entscheidung“, die ihre allgemeine Verbindlichkeit aus Art. 190 Abs.1 der Verfassung bezieht. Diese Bindungswirkung wird in der Literatur teilweise bestritten, was jedoch an dieser Stelle nicht weiter zu vertiefen ist.

⁹⁸ Dazu *Milej*, OER 2005, S. 102. Dem deutschen Amtshaftungsanspruch hat der EGMR den Charakter eines wirksamen Rechtsbehelfs abgesprochen, *Sürmeli* ./ Deutschland, Rn. 113-114.

V. Bewertung

1. Bewertung durch den EGMR

Soll die Wirksamkeit der im polnischen Recht gegen Überlänge vorgesehenen Rechtsbehelfe im Sinne der Art. 35 I und 13 EMRK bewertet werden, muss zunächst unterschieden werden zwischen dem Fall, dass Beschwerde in Straßburg bereits vor Abschluss des angeblich übermäßig lange dauernden Verfahrens eingelegt wurde, und dem Fall, dass dies erst nach Abschluss dieses Verfahrens geschehen ist. Eine Stellungnahme des EGMR liegt inzwischen zu beiden Konstellationen vor.

Ist das Verfahren abgeschlossen, kommt nur ein Amtshaftungsprozess auf der Grundlage des Art. 417 ZGB als einziger Rechtsbehelf gegen die Überlänge in Betracht; eine Säumnisbeschwerde ist nach Abschluss des Verfahrens nicht mehr statthaft. Die Wirksamkeit dieses Rechtsbehelfs wurde vom EGMR in seiner Entscheidung vom 14. Oktober 2003 im Verfahren *Malasiewicz*⁹⁹ im Kontext des Art. 35 I EMRK und ein weiteres Mal am 14. Juni 2005 im Verfahren *Krasuski*¹⁰⁰ im Kontext des Art. 13 EMRK beurteilt.

Im Fall *Malasiewicz* hat die polnische Regierung eingewendet, der Beschwerdeführer habe den Amtshaftungsprozess vor der Anrufung des EGMR anstreben müssen. Der EGMR sprach aber zu diesem Zeitpunkt dem Rechtsbehelf nach Art. 417 ZGB die erforderliche Wirksamkeit ab. Das neue Selbstbewusstsein bezog die Regierung dabei – im Gegensatz zum Verfahren *Kudla*¹⁰¹ – aus dem erwähnten Urteil des VerfGH zur Auslegung des Art. 417 ZGB. Allerdings hat es die Regierung versäumt, dem EGMR eine Kopie dieses Urteils vorzulegen. Überdies ist im Kontext des Art. 35 I der Zeitpunkt der Einlegung der Beschwerde beim EGMR maßgeblich. Zu diesem Zeitpunkt müsste dem Beschwerdeführer ein wirksamer innerstaatlicher Rechtsbehelf zur Verfügung gestanden haben¹⁰². Vorliegend wurde die Beschwerde am 25. Mai 2002, also erst sechs Monate nach dem besagten VerfGH-Urteil eingelegt. Da dies eine kurze Zeitspanne war, konnte die polnische Regierung keine hinreichend gefestigte Gerichtspraxis belegen, die Art. 417 ZGB im Sinne des Urteils des VerfGH interpretiert und anwendet. Im Hinblick auf das hier zum „hinreichenden Grad an Rechtssicherheit“ Gesagte überrascht es nicht, dass der Straßburger Gerichtshof dieses Erfordernis hier verneinte. Das Urteil des VerfGH war ihm „zu wenig“, um von dem im *Kudla*-Urteil aufgenommenen Befund, das polnische Recht stelle keinen wirksamen Rechtsbehelf gegen Überlänge zur Verfügung, abzurücken¹⁰³.

Diese Auffassung änderte der Gerichtshof im Fall *Krasuski*. Hier wurde die Beschwerde am 15. Februar 2000 eingelegt, also noch vor dem Urteil des VerfGH; die Frage nach der Rechtswegerschöpfung im Sinne des Art. 35 I EMRK stellte sich daher nicht. Der EGMR kam zu der Überzeugung, dass es am 15. Februar 2000 keine wirksa-

⁹⁹ EGMR v. 14.10.2003, *Malasiewicz* ./ Poln, 22072/02.

¹⁰⁰ EGMR v. 14.6.2005, *Krasuski* ./ Poln, 61444/00.

¹⁰¹ Damals wurde Art. 417 ZGB – wie ausgeführt – als einen rechtsstaatlichen Rechtsbehelf im Sinne des Art. 35 Abs. 1 EMRK nicht einmal erwähnt.

¹⁰² Siehe dazu *Charzyński* ./ Poln, Rn. 35.

¹⁰³ *Malasiewicz* ./ Poln, Rn. 32.

men Rechtsbehelfe gegen Überlänge in Polen gegeben habe. Da der Fall aber vom EGMR im Juni 2005 entschieden wurde, bewertete der Gerichtshof den zu diesem Zeitpunkt in Polen gemäß Art. 417 ZGB bestehenden Rechtsbehelf unter dem Gesichtspunkt eines möglichen Verstoßes gegen Art. 13 EMRK. Selbstverständlich war der „Grad an Rechtssicherheit“ mit Blick auf die Auslegung des Art. 417 ZGB höher als zwei Jahre zuvor im Fall *Malasiewicz*.

Ist das angeblich übermäßig lange Verfahren noch nicht abgeschlossen, kommt als Rechtsbehelf zunächst nur die Säumnisbeschwerde in Betracht. Wird dieser stattgegeben, kann ein Amtshaftungsprozess noch vor dem Abschluss des wegen Überlänge beanstandeten Verfahrens auf der Grundlage des Art. 417¹ § 3 ZGB eingeleitet werden. In der Praxis ist es bereits vorgekommen, dass der EGMR wegen Überlänge eines Verfahrens noch vor Abschluss des Amtshaftungsprozesses angerufen wurde. In diesen Fällen stellte der Gerichtshof lediglich fest, die Säumnisbeschwerde genüge den Wirksamkeitsanforderungen, die gemäß Art. 35 I EMRK an einen wirksamen Rechtsbehelf zu stellen seien¹⁰⁴.

Die Wirksamkeit der Säumnisbeschwerde untersuchte der Gerichtshof in vielerlei Hinsicht. So stellt er zunächst fest, dass sie geeignet ist, das Verfahren zu beschleunigen¹⁰⁵. Nach den dargestellten Kriterien hätte dies bereits zur Bejahung der Wirksamkeit führen müssen; auch rein präventive Beschwerden sind als wirksam anzusehen. Doch der Gerichtshof prüfte weiter: Insbesondere setzte er sich mit dem Argument des Beschwerdeführers auseinander, die Beschränkung der „Entschädigung“ auf 10.000 PLN im Gesetz von 2004 müsse zur Unwirksamkeit der Beschwerde führen. Der Gerichtshof erkannte indes zu Recht, dass die „angemessene Geldsumme“ in Höhe von maximal 10.000 PLN, die bei Begründetheit der Säumnisbeschwerde zu gewähren ist („*nawiazka*“), keineswegs mit Schadensersatz gleichgesetzt werden kann: Dieser könne im Anschluss im Wege des Amtshaftungsprozesses¹⁰⁶ auf der Grundlage der Vorschriften des ZGB geltend gemacht werden¹⁰⁷. Der EGMR urteilte ferner, dass eine einmalige Beschwerdegebühr von 100 PLN¹⁰⁸, die bei Erfolg der Beschwerde zurückerstattet wird, keine übermäßige Einschränkung des Beschwerderechts darstelle¹⁰⁹. Zur gegenteiligen Schlussfolgerung kam der

¹⁰⁴ *Charzyński* J. Polen, Rn. 39; *Michalak* J. Polen, Rn. 40, EGMR v. 28.3.2006, *Kubicz* J. Polen, 16535/02, Rn. 56.

¹⁰⁵ *Michalak* J. Polen, Rn. 38.

¹⁰⁶ *Michalak* J. Polen, Rn. 38-39.

¹⁰⁷ Interessanterweise sind die niedrigen Beträge, die als eine „*nawiazka*“ bei Erfolg der Säumnisbeschwerde zugesprochen werden, auch in der polnischen Tagespresse zum Hauptpunkt der Kritik an dem neuen Rechtsbehelf geworden. So wird in einem mit „Säumige polnische Gerichte zahlen Pfennigbeträge“ titulierten Beitrag mit Bedauern festgestellt, dass der Landesdurchschnitt „nur“ 2.253 PLN beträgt („Opieszale polskie sądy płacą grosze“, in: „Gazeta Wyborcza“ vom 18.06.2006 – Die Zeitung berichtet von einer in Straßburg eingelegten Beschwerde, die die Funktionsweise der Säumnisbeschwerde in Polen zum Gegenstand hat). Volle 10.000 PLN habe noch niemand bekommen, und ein Gericht in Gliwice habe 200 PLN auszahlen lassen. Diese Kritik ist nur in geringem Maße begründet, da sie auf einer Verwechslung der „*nawiazka*“ mit dem später besonders geltend zu machenden Schadensersatz beruht. In diesem Licht ist auch ein in Krakau entschiedener Fall zu sehen, in dem das Gericht als „*nawiazka*“ „symbolisch 1 PLN“ zugesprochen hat, „Rzeczpospolita“ vom 13.09.2005.

¹⁰⁸ Diese ist in dieser Höhe in absoluten Zahlen gesetzlich festgelegt; vgl. Art. 17 Abs. 1 des Gesetzes von 2004.

¹⁰⁹ *Charzyński* J. Polen, Rn. 38.

Gerichtshof im Fall *Scordino*, wo die von dem Beschwerdeführer zu tragenden Gerichtskosten des Rechtsbehelfs nach dem Pintogesetz zwei Drittel der Entschädigungssumme betragen¹¹⁰.

Auch wenn isoliert unter dem „kompensatorischen Aspekt“ behandelt (die präventive Wirkung der Beschwerde hätte für die Bejahung deren Wirksamkeit allein gereicht), stellt der Gedankengang des Gerichtshofs eine gute Illustration dessen, was unter dem bereits erläuterten Begriff des „Zusammenwirkens mehrerer Rechtsbehelfe“ im Sinne des Art. 13 EMRK zu verstehen ist. Die Säumnisbeschwerde erlangt – in ihrem kompensatorischen Aspekt – die nötige Wirksamkeit erst mit Blick auf einen anderen Rechtsbehelf, und zwar auf die Schadensersatzklage nach dem Zivilgesetzbuch. Die Rechtsbehelfe nach Art. 417¹ § 3 ZGB und Art. 417 ZGB wirken mit der Säumnisbeschwerde dahingehend zusammen, dass sie ihr – wiederum isoliert in ihrem kompensatorischen Aspekt – zur vollen Wirksamkeit im Sinne des Art. 35 I EMRK verhelfen.

Der Aspekt des „Zusammenwirkens mehrerer Rechtsbehelfe“ ist für die Beurteilung der Wirksamkeit des polnischen Systems zur Bekämpfung der Überlänge von wesentlicher Bedeutung. Dies gilt insbesondere im Kontext der Straßburger „Drohung“, die Prozesse um Schadensersatz wegen Überlänge, die sich ihrerseits selbst übermäßig in die Länge ziehen¹¹¹, nicht mehr als einen wirksamen „kompensatorischen“ Rechtsbehelf anzusehen. In dieser Hinsicht sind die Unterschiede der Rechtslage zwischen einerseits Polen und Italien und andererseits Frankreich, das im Gegensatz zu den beiden ersten noch nicht wegen Prozessüberlänge in Straßburg negativ aufgefallen ist, zu sehen. Der französische Gesetzgeber sah sich nicht veranlasst, besondere Fristen für die Entscheidung über Schadensersatzansprüche wegen Überlänge festzulegen. Das Gegenteil ist in Italien geschehen: Nach dem Pintogesetz gilt eine viermonatige Frist. In Polen wird ein Mittelweg eingeschlagen: Für die Verwirklichung des Schadensersatzanspruchs gibt es keine Fristen. Die Säumnisbeschwerde macht es aber möglich, die wesentliche Voraussetzung dieses Anspruchs, und zwar das Vorliegen der Überlänge, in einem besonders schnellen Verfahren von zwei Monaten zu klären. Mit einer „*nawiazka*“ kann dem Geschädigten eine vorläufige Kompensation verschafft werden. Ist aber das wegen Überlänge beanstandete Verfahren bereits abgeschlossen, so ist eine schnelle Feststellung der Überlänge im Vorab nicht mehr möglich. Die Säumnisbeschwerde ist nach dem Abschluss des Verfahrens nicht mehr zulässig. Dann kommt es auf die Schnelligkeit des Amtshaftungsprozesses an.

¹¹⁰ *Scordino* ./ Italien, Rn. 211.

¹¹¹ Dies macht der EGMR im Fall *Scordino* ./ Italien deutlich: „[...] it cannot be ruled out that excessive delays in an action for compensation will render the remedy inadequate“ (Rn. 195). Die Aussage wurde nicht zum ersten Mal gemacht; Nachweise ebenda. Noch deutlicher wird der EGMR im Fall *Sürmeli* ./ Deutschland, Rn. 101: „Where a domestic legal system has made provision for bringing an action against the State, the Court has pointed out that [...] its sufficiency may be affected by excessive delays [...]“. Diese Aussage bezieht sich sowohl auf die „präventiven“ als auch die „kompensatorischen“ Rechtsbehelfe.

2. Bewertung am Maßstab der polnischen Verfassung

Unterliegt die gerichtliche Entscheidung über die Säumnisbeschwerde einer Kontrolle durch eine höhere Instanz? Diese Frage hat die polnische Rechtsprechung und das Fachschrifttum wohl am meisten beschäftigt. Aus der Perspektive der Europäischen Menschenrechtskonvention ist dies unerheblich: Eine Kontrolle durch eine höhere Instanz ist weder eine Wirksamkeitsvoraussetzung nach Art. 13 EMRK noch wird diese durch die Fairnessstandards des Art. 6 EMRK vorgeschrieben. Demgegenüber hat gemäß Art. 78 der polnischen Verfassung jede Partei das Recht, Entscheidungen und Beschlüsse anzufechten, die in erster Instanz ergangen sind. Ausnahmen von diesem Grundsatz – so Art. 78 weiter – sowie das Verfahren der Anfechtung werden durch Gesetz bestimmt. Gemäß Art. 176 der Verfassung umfassen Gerichtsverfahren mindestens zwei Instanzen.

Das Gesetz von 2004 äußert sich zur Kontrolle durch eine höhere Instanz nicht direkt. Im Art. 8 II heißt es aber, dass in den durch das Gesetz von 2004 nicht geregelten Fällen die Vorschriften über Beschwerdeverfahren, die für das Verfahren gelten, auf die sich die Säumnisbeschwerde bezieht, anzuwenden sind. Betrifft die Säumnisbeschwerde z. B. die Überlänge eines Strafverfahrens, so wären hierauf Art. 459 ff. StPO anzuwenden – Regelungen, die sich von denjenigen der §§ 304 ff. der deutschen Strafprozessordnung nicht wesentlich unterscheiden. So wie mit einer Beschwerde die Handlungen des Gerichts angefochten werden können – erläutert das Oberste Gericht¹¹² –, so kann mit der Säumnisbeschwerde gegen das Unterlassen des Gerichts vorgegangen werden. Die Säumnisbeschwerde sei ein Element der gerichtlichen Kontrolle des Unterlassens von Prozesshandlungen durch das erkennende Gericht. Die Säumnisbeschwerde sei somit eine besondere Form der Beschwerde im Sinne der einschlägigen Prozessordnung und das durch sie initiierte Verfahren kein selbständiges Gerichtsverfahren, sondern ein Inzidentalverfahren im Rahmen des Verfahrens, dessen Überlänge mit der Säumnisbeschwerde gerügt wird. Die infolge eines solchen Verfahrens ergangenen Beschlüsse unterlägen keiner Kontrolle durch die höhere Instanz, denn das Gericht, das über die Säumnisbeschwerde entscheide, urteile bereits als zweite Instanz¹¹³. Es ist damit festzuhalten, dass die Unanfechtbarkeit der Entscheidung über die Säumnisbeschwerde mit dem Verweis auf das Beschwerdeverfahren in den jeweiligen Prozessordnungen begründet wird. Sind infolge dieser Verfahren ergangene Beschlüsse unanfechtbar, so kann auch nichts anderes für die Säumnisbeschwerde gelten.

Dieses Ergebnis entspricht der Intention des Gesetzgebers, die übrigens auch vom Obersten Gericht im zitierten Beschluss aufgegriffen wird. In der Begründung zum Regierungsentwurf wird vor allem auf italienische Erfahrungen Bezug genommen. Dort ist das Verfahren nach dem Pintogesetz als ein autonomes Verfahren konzipiert und setzt als solches die Kontrolle durch eine weitere Instanz voraus. Die Autoren des Entwurfs weisen aber darauf hin, dass die Kontrolle durch eine weitere Instanz zu einer übermäßigen Verlängerung des Beschwerdeverfahrens führt und dadurch den Sinn eines besonderen Rechtsbehelfs gegen Überlänge „zunichte gemacht werde“¹¹⁴. Das italienische Beispiel habe gezeigt, dass der Instanzenzug im Verfahren nach dem

¹¹² Beschluss des Obersten Gerichts vom 16. 11.2004, III SPP 42/04, OSNP 2005/05, Pos. 71.

¹¹³ *Bieniek*, (Fn. 84), Art. 417¹, Anm. 24; auch *Błońska/Rzasa*, Urteilsanmerkung, *Przeegląd Sjmowy* 2006/3, S. 128.

¹¹⁴ Begründung des Regierungsentwurfs (Fn. 67), S. 10.

Pintogesetz zu einer Verlängerung des Verfahrens in der Hauptsache führe¹¹⁵. In der Entwurfsbegründung wird richtig erkannt, dass das Verfahren über die Säumnisbeschwerde aus verfassungsrechtlichen Gründen zwei Instanzen hätte umfassen müssen, wäre es nicht als Inzidentalverfahren, sondern als autonomes Verfahren konzipiert worden¹¹⁶.

Zur Auffassung des Obersten Gerichts gab es kritische Stimmen sowohl im Hinblick auf die Unanfechtbarkeit der Entscheidung über die Säumnisbeschwerde als auch hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Unanfechtbarkeit. Dass das Verfahren über die Säumnisbeschwerde zwei Instanzen umfasst, wird aber nur in einem einzigen Beschluss des Obersten Gerichts vertreten¹¹⁷. In einer ausführlichen Argumentation legen die drei Richter der Kammer für Arbeit, Sozialversicherungen und öffentliche Angelegenheiten dar, dass die Entscheidung über die Säumnisbeschwerde mit einer Beschwerde bei der höheren Instanz anfechtbar ist. Insbesondere der Inzidentalcharakter des Verfahrens über die Säumnisbeschwerde wird hier in Frage gestellt. Ein solcher könne nicht aus dem Verweis in Art. 8 II des Gesetzes von 2004 gefolgert werden. Das Verfahren sei selbständig, da es einen anderen Gegenstand als das Verfahren in der Hauptsache habe und andere Parteien betreffe. Diese Argumentation überzeugt weniger als die zuerst dargestellte. Denn auch eine Prozessbeschwerde hat einen anderen Gegenstand als das Verfahren in der Hauptsache; zumindest unterscheidet sich diese in diesem Aspekt nicht wesentlich von der Säumnisbeschwerde. Aus diesem Grund ist die in dem zitierten Beschluss vertretene Ansicht auch nur ein Einzelfall geblieben. Nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichts ist die Entscheidung über eine Säumnisbeschwerde dagegen unanfechtbar¹¹⁸.

¹¹⁵ Begründung des Regierungsentwurfs (Fn. 67), S. 11.

¹¹⁶ Begründung des Regierungsentwurfs (Fn. 67), S. 10.

¹¹⁷ Beschluss v. 18.06.2005, III SZP 1/05, OSNP 2005/24, Pos. 401.

¹¹⁸ Die dargestellte Auffassung wurde nicht im Tenor, sondern in der Begründung des zitierten Beschlusses zum Ausdruck gebracht. Der Beschluss wurde durch eine Rechtsfrage des Appellationsgerichts in Wrocław initiiert. Die polnischen Prozessordnungen (vgl. Art. 390 ZPO und Art. 441 § 1 StPO) ermächtigen die Berufungsgerichte dazu, an das Oberste Gericht Rechtsfragen zu stellen, wenn die Auslegung einer Norm ernsthafte Zweifel hervorruft oder das Bedürfnis nach einer grundsätzlichen Auslegung einer Vorschrift besteht. Das letztere ist dann der Fall, wenn eine Vorschrift in der Gerichtspraxis unterschiedlich ausgelegt wurde; siehe dazu *Milej* (Fn. 44) S. 430-431.

Das Appellationsgericht in Wrocław stellte vorliegend dem Obersten Gericht die Frage, ob es zulässig sei, ein mit einem rechtskräftigen Beschluss abgeschlossenes Verfahren betreffend die Säumnisklage wieder aufzunehmen. Der Beschwerdeführer hat eine Wiederaufnahme vor dem Appellationsgericht anscheinend deshalb angestrebt, da er eine einfache Beschwerde in Anbetracht der Rechtsprechung des Obersten Gerichts (vgl. den hier bereits an mehreren Stellen zitierten – Fn. 110 – Beschluss vom 16.11.2004) für nicht statthaft hielt. Die drei Richter der Arbeitskammer fassten einen Beschluss, dass eine auf die Wiederaufnahme eines solchen Verfahrens gerichtete Klage unzulässig sei. Erst in der Begründung wurde ausgeführt, dass sie eine solche Klage auf Wiederaufnahme deshalb für unzulässig halten, da die Entscheidung über die Säumnisbeschwerde mit einer Prozessbeschwerde vor der höheren Instanz angreifbar sei.

Etwa zwei Monate später unterbreitete das Appellationsgericht in Poznań dem Obersten Gericht, diesmal der Strafkammer, im Wege des Art. 441 § 1 StPO die Frage, ob eine Entscheidung über die Zurückweisung einer Säumnisbeschwerde mit einer Beschwerde angreifbar ist. Das Appellationsgericht in Poznań erblickte das Bedürfnis nach einer grundsätzlichen Auslegung einer Vorschrift, wegen ihrer unterschiedlichen Auslegung in der Rechtsprechung verschiedener Spruchkörper des Obersten Gerichts. Als einziges Beispiel für die Auffassung, die von der Anfechtbarkeit der Ent-

Ernster zu nehmen sind hingegen die auch in der Literatur vorgetragene verfassungsrechtlichen Bedenken. Die erste Frage bezieht sich auf den Prüfungsmaßstab. In dem soeben erörterten Beschluss bezieht sich die Arbeitskammer des Obersten Gerichts auf Art. 176 der Verfassung. Der Bezugnahme auf diese Norm liegt aber die abzulehnende Annahme zugrunde, das Verfahren der Säumnisbeschwerde sei ein autonomes Verfahren, das sich von Anfang bis zum Ende nur beim Gericht abspielt und damit vom Anwendungsbereich des Art. 176 der Verfassung erfasst wird. Nach der gefestigten in der Literatur nicht bestrittenen Auffassung des VerfGH bezieht sich Art. 176 der Verfassung nur auf Gerichtsverfahren in der Hauptsache, die mit einer sachlichen Entscheidung über den Verfahrensgegenstand enden¹¹⁹. Ein Inzidentalverfahren, wie über die Säumnisbeschwerde, bleibt außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 176.

Zu prüfen bleibt aber noch Art. 78 der Verfassung, der das Recht garantiert, Entscheidungen und Beschlüsse anzufechten. Das Recht, die Entscheidung über Säumnisbeschwerden anzufechten, besteht aber nicht. Allerdings gilt Art. 78, wie bereits erwähnt, im Gegensatz zu Art. 176 nicht ausnahmslos. Ausnahmen sind gemäß Art. 78 Satz 2 möglich; sie müssen sich allerdings an den Einschränkungskriterien des Art. 31 III der Verfassung und damit insbesondere am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen.

Das Ziel des Rechtsmittelausschlusses ist klar: Das Verfahren der Säumnisbeschwerde soll möglichst kurz sein, damit der Sinn und Zweck des Rechtsbehelfs gegen Überlänge nicht „zunichte gemacht wird“ (s.o.). Die Arbeitskammer des Obersten Gerichts bestreitet die Zweckmäßigkeit mit Hinweis auf die lateinische Formel *volenti non fit iniuria*: Wer gegen die Zurückweisung seiner Säumnisbeschwerde vor eine weitere Instanz ziehe, müsse doch damit rechnen, dass das Verfahren in der Hauptsache noch länger dauert¹²⁰.

scheidung über die Säumnisbeschwerde ausging, führte es den soeben dargestellten Beschluss der Arbeitskammer an.

Die Strafkammer weigerte sich, diese Frage zu beantworten, da von der „unterschiedlichen Auslegung in der Gerichtspraxis“ keine Rede sein kann. Der angeführte Beschluss der Arbeitskammer kann nicht als ein Beleg hierfür interpretiert werden, denn er bezog sich nur auf die Frage der Wiederaufnahme. Die „in einem Ausschnitt aus der Begründung des Beschlusses des Obersten Gerichts enthaltenen Behauptungen“, d.h. diejenigen, die Argumente für die Anfechtbarkeit der Entscheidung über die Säumnisbeschwerde vorbringen, belegen noch keine Unterschiede in der Auslegung einer Vorschrift durch das Oberste Gericht. Die Strafkammer zitiert eine Vielzahl von Beschlüssen des Obersten Gerichts – auch der Arbeitskammer (freilich in einer personellen Besetzung der Richterbank) –, aus denen sich ergibt, dass eine Entscheidung über die Säumnisbeschwerde unanfechtbar ist, d.h. das Verfahren nur eine Instanz umfasst. (Vgl. Beschluss des Obersten Gerichts v. 15.12.2005, I KZP 44/2005, unveröffentlicht, zugänglich nur im Internet unter www.sn.pl).

Natürlich hätte die Arbeitskammer den Beschluss über die Wiederaufnahme so nicht gefasst, wäre sie von der Anfechtbarkeit durch eine einfache Beschwerde ausgegangen. Auch wenn die Situation recht eigenartig ist, hat die Strafkammer – bereits aus Gründen der Rechtssicherheit – Recht: Maßgeblich ist allein der Tenor, nicht die Begründung. Der Tenor ist der Inhalt des Beschlusses des Obersten Gerichts.

¹¹⁹ Zahlreiche Nachweise der Rechtsprechung des VerfGH bei *Oniszczyk*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.* (Die Verfassung der Republik Polen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu Anfang des 21. Jahrhunderts), S. 788-789; ferner *Błońska/Rzasa*, Fn. 113, S. 130.

¹²⁰ Beschluss v. 18.06.2005, III SZP 1/05, OSNP 2005/24, Pos. 401.

Dieses Argument ist verfehlt, denn von einer durch Rechtsmittel bedingten Verlängerung des Verfahrens ist nicht nur der Beschwerdeführer, sondern auch jeder andere Verfahrensbeteiligte betroffen: im Zivilprozess die gegnerische Partei, im Strafprozess die Mitangeklagten. Diese Personen gehören nicht zum Kreise der „*volenti*“ im Sinne der bemühten Formel. Auch darf nicht unterschlagen werden, dass der Gesetzgeber mit dem Verzicht auf den Instanzenzug auch ein weiteres rechtspolitisches Ziel verfolgt: Er will die ohnehin überlastete Gerichtsbarkeit nicht mit noch weiteren Aufgaben betrauen, was wiederum zum weiteren Anwachsen der Überlängefälle führen würde. Das Damoklesschwert der „konventionswidrigen Praxis“, die der Gerichtshof für Polen feststellen kann, so wie er es bereits für Italien getan hat, sollte dabei nicht vergessen werden.

Das andere Argument der Verhältnismäßigkeit ist hingegen gewichtiger. So machen *B. Błońska* und *G. Rzysa* auf Folgendes aufmerksam: Die Entscheidung über die Säumnisbeschwerde ist mit der Feststellung der rechtswidrigen Überlänge eine notwendige Vorstufe für die Zuerkennung von Schadensersatz nach Art. 417¹ § 3 ZGB. Wie bereits erläutert, kann der Schadensersatzanspruch nach dieser Norm nicht geltend gemacht werden, bevor die Überlänge im Verfahren der Säumnisbeschwerde festgestellt wurde. Damit wird über eine konstitutive Voraussetzung des Staatshaftungsanspruchs in einem (nur) eine Instanz umfassenden Verfahren entschieden. So auf den Punkt gebracht, sind die Bedenken an der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung des Rechts aus Art. 78 der Verfassung in der Tat nicht einfach von der Hand zu weisen. Allerdings ist das so skizzierte Bild der Rechtslage nicht vollständig: Für eine Schadensersatzklage auf der Grundlage des Art. 417 ZGB nach Abschluss des sich in die Länge ziehenden Verfahrens ist es nicht erforderlich, dass der Umstand der rechtswidrigen Überlänge zuvor in einem besonderen Verfahren festgestellt wird. Das mit einer solchen Klage eingeleitete Verfahren umfasst aber zwei Instanzen. Das Gericht ist in diesem Verfahren auch nicht an die negative Entscheidung des über die Säumnisklage entscheidenden Gerichts hinsichtlich der Beurteilung der Überlänge gebunden¹²¹. Die Rechtslage lässt sich auf die Frage zuspitzen, ob es einem Betroffenen, dessen Säumnisklage abgewiesen wurde, zuzumuten ist, das Ende des mit dieser Klage beanstandeten Verfahrens abzuwarten und dann eine Schadensersatzklage zu erheben, statt ihm das Recht einzuräumen, gegen die Entscheidung über die Säumnisfrage in die Berufung zu gehen. Die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Grundrechtsbeschränkung obliegt in erster Linie dem Gesetzgeber (Vermutung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes) – der VerfGH zieht sich in diesem Bereich auf eine Evidenzprüfung zurück¹²². Ob bei dieser Sachlage die Beschneidung der Berufungsmöglichkeit bei der Säumnisklage einer verfassungsrechtlichen Nachprüfung nicht standhalten würde, ist zu bezweifeln.

¹²¹ Stellt ein Gericht bei der Entscheidung über eine Säumnisbeschwerde fest, es habe rechtswidrige Überlänge vorgelegen, so bindet diese Feststellung gemäß Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes von 2004 das Gericht im Amtshaftungsprozess. Dies kann aber nicht umgekehrt gelten: Weist ein Gericht die Säumnisbeschwerde zurück, so ist das Gericht in dem sich anschließenden Amtshaftungsprozess nicht etwa an die Auffassung gebunden, es habe keine Überlänge vorgelegen. Dies wäre auch rein praktisch nicht möglich, da der Richter im Amtshaftungsprozess nach Art. 417 ZGB zwangsläufig einen zeitlich längeren Verfahrensabschnitt (das gesamte Verfahren) seiner Entscheidung zugrunde legt als der zeitlich früher über eine Säumnisbeschwerde (vor dem Abschluss des Verfahrens) entscheidende Richter.

¹²² Vgl. Urteil des VerfGH v. 18.2.2003, OTK ZU 2003/2A/11.

VI. Schlussbetrachtung

An dem polnischen Konzept der Rechtsbehelfe gegen Überlänge fällt zunächst die Vielfalt der dem Gericht zur Verfügung gestellten Instrumente auf. Der Gesetzgeber beschränkte sich richtigerweise nicht darauf, die Straßburger Beschwerde im innerstaatlichen Recht „nachzustellen“, denn das innerstaatliche Recht kann den nach Art. 13 EMRK gebotenen Wirksamkeitsgrad der Beschwerde auf mehreren und unterschiedlichen Wegen erreichen als ein internationaler Spruchkörper. Allein aus Kapazitäts-, aber auch aus Legitimitätsgründen kann ein solcher Spruchkörper den nationalen Gerichten beispielsweise keine „Anweisungen“ zwecks einer schnelleren Beendigung des laufenden Verfahrens erteilen. Als ein Schwachpunkt des Systems könnte sich theoretisch künftig die Abhilfemöglichkeit nach der Beendigung des Verfahrens erweisen, und zwar der Schadensersatz nach Art. 417 ZGB. Dies wäre dann der Fall, wenn der EGMR im bereits angedeuteten Sinne einen Rechtsbehelf für unwirksam erklärt, wenn sich das Verfahren bei der Entscheidung über diesen Rechtsbehelf übermäßig in die Länge zieht. Wird das Ausmaß der Fälle mit Überlänge in Polen nicht abnehmen, so kann die Schadensersatzklage gemäß Art. 417 ZGB künftig als ein Rechtsbehelf angesehen werden, der nicht wirksam genug ist. Diese – zurzeit potentielle – Gefahr könnte dadurch beseitigt werden, dass die Säumnisbeschwerde – so wie in Italien – auch noch maximal sechs Monate nach dem Abschluss des beanstandeten Verfahrens zugelassen wird.

Nicht bewahrheitet hat sich die im Sondervotum des Richters *Casadevall* zum *Kudla*-Urteil geäußerte Befürchtung, wonach ein besonderer Rechtsbehelf zur Bekämpfung der Überlänge zu einer noch weiteren Belastung der Gerichte und zur Zunahme und nicht zur Abnahme der Überlänge führen könnte. Diese Befürchtung wurde auch in Polen¹²³ und in Italien geäußert¹²⁴. Die ersten Auswertungen der Praxis der neuen Beschwerde sind diesbezüglich optimistisch: Obwohl ungefähr 13.000 Beschwerden jährlich bei der Verabschiedung des Gesetzes erwartet wurden, waren es im ersten Jahr „nur“ 5.214, wobei sich die Beschwerdeführer mit Abstand am häufigsten über die Säumigkeit der Warschauer Gerichte beschwerten. Die Beschwerden sollten „mobilisierend“ wirken, und die Präsidenten der betroffenen Gerichte sollten gegen die Überlänge aktiver vorgehen¹²⁵. Auf der anderen Seite beunruhigen vereinzelte Fälle, in denen über die Säumnisbeschwerde nicht in der vorgeschriebenen zweimonatigen Frist entschieden wurde. In Anlehnung an die in der italienischen Literatur vorgebrachten Vorschläge wäre zu postulieren, solche Fälle *per se* als rechtswidrige Überlängefälle einzustufen, womit sich später der Weg zum Schadensersatz nach Art. 417 ZGB eröffnet.

Die insgesamt positive Bilanz des polnischen Konzepts der Rechtsmittel gegen Überlänge darf nicht den Blick dafür entschärfen, dass dieser Rechtsbehelf – und dies sei hier noch einmal betont – kein Selbstzweck ist, sondern nur ein Mittel zum Erreichen des Ziels und als solches bei weitem nicht ausreichend ist. Das eigentliche Problem ist die Überlänge selbst. Auch hier ist das italienische Beispiel lehrreich: Der EGMR hat zwar die Wirksamkeit des Rechtsbehelfs nach dem Pintogesetz im Grundsatz anerkannt; er ist

¹²³ Vgl. „Gazeta Prawna“ v. 17.-19. 9.2004: „Es fehlt nur ein kleiner Schritt, bis die Richter bei Bekämpfung der Säumigkeit der Kollegen selbst säumig werden und vergessen die Akten aus dem eigenen Regalbrett abzustauben“.

¹²⁴ Dazu *Tribulato*, (Fn. 7), S. 499.

¹²⁵ Nach „Rzeczpospolita“ v. 13.9.2005.

aber nicht von seiner Einschätzung abgerückt, in Italien herrsche eine rechtswidrige Praxis der verzögerten Gerichtsprozesse. Der Rechtsbehelf habe zwar dem EGMR das Problem der Feststellung der Verstöße gegen Art. 6 I EMRK erspart; das Problem werde aber nur auf die italienischen Appellationsgerichte verlagert und diese seien ohnehin überlastet¹²⁶. Der polnische Gesetzgeber ist sich der noch ausstehenden Arbeit bewusst und dies stimmt optimistisch. In der Begründung zum Entwurf des Gesetzes von 2004 heißt es: „Es ist [...] offensichtlich, dass die Regelung der Beschwerde gegen Überlänge des Gerichtsverfahrens, und zwar sowohl hinsichtlich des Erkenntnisverfahrens als auch hinsichtlich des Zwangsvollstreckungsverfahrens, die notwendige Reform der Gerichtsbarkeit nicht ersetzt“¹²⁷. Möge dies nicht nur für den polnischen Gesetzgeber weiterhin offensichtlich bleiben und möge auch jeder andere Gesetzgeber darauf achten, dass die Zügigkeit des Verfahrens nur einen Teilaspekt des Rechts auf ein faires Verfahren darstellt. Denn niemals dürfen die Prinzipien des kontradiktorischen Verfahrens, der Waffengleichheit im Prozess und das Recht auf eine wirkungsvolle Verteidigung im Strafprozess auf dem Altar der Zügigkeit geopfert werden.

¹²⁶ *Scordino* ./.. Italien Rn. 223. Die Einschätzung des EGMR verdient es, wörtlich zitiert zu werden: „It notes that, as the Government have stressed, a domestic remedy has since been introduced. However, that has not changed the substantive problem, namely, the fact that the length of proceedings in Italy continues to be excessive. The annual reports of the Committee of Ministers on the excessive length of judicial proceedings in Italy [...] scarcely seem to reflect substantial changes in this area. Like the applicants, the Court does not see how the introduction of the Pinto remedy at domestic level has solved the problem of excessively lengthy proceedings. It has admittedly saved the Court the trouble of finding these violations, but the task has simply been transferred to the courts of appeal, which were already overburdened themselves.“

¹²⁷ Sejmdrucksache (Fn. 67), S. 8.