

19. Der Ausschuß ist besorgt darüber, daß der Mitgliedstaat keine Informationen hinsichtlich des Rechtes zur Bildung und Mitgliedschaft von Gewerkschaften (Art. 22 der Konvention) oder über Aspekte des Rechtes der Kinder (Art. 24 der Konvention) mit der Begründung vorgelegt hat, Informationen bereits anderen Vertragsorganen unterbreitet zu haben. Diesbezüglich erinnert der Ausschuß den Staat, daß Berichte nach Art. 40 der Konvention Informationen bezüglich aller Rechte der Konvention unterbreiten müssen.

### Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Deutschland - Teil 1\*

#### Süßmann ./ Deutschland

Urteil vom 16. September 1996, EuGRZ 1996, 514<sup>1</sup>.

#### Zusammenfassung (nicht-amtliche Leitsätze):

1. Art. 6 Abs. 1 EMRK (Angemessene Dauer eines Gerichtsverfahrens) findet auch auf Beschwerden Anwendung, die lediglich die Dauer eines Verfahrens vor einem Verfassungsgericht zum Gegenstand haben (Ausdehnung der bisherigen Rechtsprechung).
2. Sozialversicherungsrechtliche Verhältnisse sind zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen i.S. von Art. 6 Abs. 1 EMRK (Bestätigung der Aufgabe der Rechtsprechung u.a. im Fall Deumeland).
3. Eine Dauer von drei Jahren und vier Monaten für ein Verfahren über die Annahme einer Verfassungsbeschwerde verletzt Art. 6 Abs.1 EMRK (Angemessene Dauer eines Gerichtsverfahrens) nicht, wenn das Zurückstellen der Entscheidung wegen anderer, sozial und politisch bedeutenderer Verfahren im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung erfolgte.

#### Sachverhalt

Der Beschwerdeführer befindet sich seit 1980 im Ruhestand. Neben seiner Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung bezieht er als ehemaliger Angestellter des öffentlichen Dienstes eine Zusatzrente der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder. Am 30. April und 31. Mai 1985 nahm die Versorgungsanstalt eine Neuberechnung der Rente des Beschwerdeführer vor, die zu einer Kürzung führte.

Grundlage der Neuberechnung waren Änderungen der Satzung für den Bezug der Zusatzrenten im März 1982 und März 1984, die von den Tarifvertragsparteien vereinbart worden waren. Die Satzungsänderungen erfaßten auch Personen, die bereits Altersrenten bezogen und sollten verhindern, daß die Gesamtversorgung aus gesetzlicher Rentenversicherung und Zusatzversorgung die Nettoarbeitsentgelte der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst überschreiten. Die Rechtmäßigkeit der Satzungsänderung wurde in mehreren Grundsatzurteilen des BGH am 16. März 1988 bestätigt<sup>2</sup>.

\* Aufbereitet von Assessor Ekkehard Strauß. Die Zitate der Entscheidung sind kursiv in die Angaben des Bearbeiters eingeordnet.

<sup>1</sup> Das Urteil ist noch nicht in der neuen amtlichen Sammlung des Gerichtshofes erschienen. Vorsorglich wird angemerkt, daß der Gerichtshof mit Wirkung vom 1. Januar 1996 die Zitierweise seiner Urteile geändert hat. Die Serie A wird mit diesem Zeitpunkt durch einen Jahresbericht ersetzt, der nach Seite und Textziffer zitiert wird (vgl. Fn. 17).

<sup>2</sup> Z.B. BGH, Urteil vom 16. März 1988, MDR 1988, 761.

Der Beschwerdeführer rief gegen die Kürzung seiner Rentenbezüge die Schiedsgerichte der Versorgungsanstalt an. Am 20. Februar 1987 wies das Schiedsgericht die Klage ab. Seine Berufung gegen diese Entscheidung wurde am 10. März 1989 vom Oberschiedsgericht abgewiesen.

Am 11. Juli 1988 erhob der Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde zum BVerfG gegen die Satzungsänderungen der Versorgungsanstalt von 1982 und 1984 und den Schiedsspruch des Oberschiedsgerichtes vom 10. März 1989.

Die Verfassungsbeschwerde wurde mit Kammerbeschluß vom 6. November 1991 nicht zur Entscheidung angenommen, weil sie keine hinreichende Erfolgsaussicht habe.

Herr Süßmann legte am 21. Mai 1992 Beschwerde bei der Menschenrechtskommission ein. Diese entschied über die Beschwerde am 8. September 1993 und 30. August 1994.

## A Zulässigkeit der Klage

Der Fall wurde dem Gerichtshof ordnungsgemäß nach Art. 48 EMRK i.V.m. dem 9. ZP<sup>3</sup> zugewiesen. Die Vorlagefrist von drei Monaten wurde eingehalten, Art. 47 i.V.m. Art. 32 EMRK.

Der Beschwerdeführer rügte vor der Kommission die Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK (Dauer des Verfahrens vor dem BVerfG), Art. 6 Abs. 1 EMRK (fairer Verfahren vor den Schiedsgerichten) und Art. 1 ZP I<sup>4</sup> (Eigentumsschutz). Die Kommission hatte in ihrer Entscheidung die Beschwerde nur wegen der gerügten Verfahrensdauer vor dem BVerfG für zulässig erklärt und im übrigen als unzulässig abgewiesen<sup>5</sup>. Diese Entscheidung bindet auch den Gerichtshof.

*„Der Gerichtshof weist darauf hin, daß der Prüfungsumfang des ihm vorgelegten Falles durch die Zulässigkeitsentscheidung der Kommission eingegrenzt ist und ihm daher die Befugnis fehlt, für unzulässig erklärte Teile der Beschwerde wiederaufleben zu lassen. (siehe zuletzt das Urteil Leutscher ./ Niederlande vom 26. März 1996, Entscheidungssammlung 1996, Ziff. 22).“*

Im Verfahren vor dem Gerichtshof rügte der Beschwerdeführer erstmals auch Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 1 1. ZP (Diskriminierungsverbot bei Eingriffen in das Eigentum). Das Nachschieben von Gründen im Verfahren vor dem Gerichtshof ist jedoch unzulässig.

*„Da der Beschwerdeführer der Kommission diese Rüge nicht unterbreitet hat, kann der Gerichtshof nicht darüber befinden. Zudem ergänzt Art. 14 die anderen normativen Bestimmungen der Konvention und der Protokolle und besitzt keine eigenständigen Anwendungsbereiche (siehe z.B. das Urteil Karlheinz Schmidt ./ Deutschland vom 18. Juli 1994, Serie A, Band 291-B, S. 32, Ziff. 22 = EuGRZ 1995, 393), und die Kommission hat die Rüge in bezug auf Art. 1 des 1. ZP für unzulässig erklärt.“*

## Zwischenergebnis

Die Klage ist zulässig.

<sup>3</sup> Protokoll Nr. 9 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 6. November 1990, BGBl. 1994 II 491. Soweit Verfahren gegen einen Staat, der das 9. ZP ratifiziert hat, nach dem Inkrafttreten des Protokolls am 1. Oktober 1994 anhängig gemacht wurden, gilt für das Verfahren die Verfo - B des EGMR. Deutschland hat das 9. ZP am 7. Juli 1994 ratifiziert.

<sup>4</sup> Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, BGBl. 1956 II 1879.

<sup>5</sup> S. Art. 27 EMRK i.V.m. Art. 48, 49 EKMR-Verfo.

## B Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet, wenn die Dauer des Verfahrens vor dem BVerfG mit der Verpflichtung Deutschlands aus Art. 6 Abs. 1 EMRK im Widerspruch steht. Art. 6 Abs. 1 EMRK in der hier einschlägigen Fassung lautet:

„Jedermann hat Anspruch darauf, daß seine Sache [...] innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem Gericht [...], das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen [...] entscheidet [...].“

### I. Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK

1. Das BVerfG müßte Gericht i.S. der Vorschrift sein. Der Gerichtsbegriff der EMRK ist autonom, d.h. unabhängig von dem jeweiligen mitgliedstaatlichen Begriff anhand des Zusammenhanges und dem Sinn und Zweck der EMRK auszulegen<sup>6</sup>. Entscheidend ist, ob das betreffende Organ die grundlegenden Merkmale eines Gerichtes trägt. Der Gerichtsbegriff erfordert nach der EMRK die Merkmale der gesetzlichen Grundlage, der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit. Dazu kommt das Erfordernis, die rechtserheblichen Tatsachen selbst zu ermitteln, die Gesetze und Rechtsgrundsätze auf dieses Verfahren anzuwenden und eine für die Parteien bindende Entscheidung zu treffen<sup>7</sup>.

Das BVerfG erfüllt diese grundlegenden Merkmale nicht, da es nicht i.S. einer „Superrevisionsinstanz“ verfährt, sondern lediglich staatliche Hoheitsakte auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung prüft<sup>8</sup>. Trotzdem fällt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes das Verfahren vor einem Verfassungsgericht nicht grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift heraus.

*„Der Gerichtshof verkennt nicht die besondere Rolle und Stellung eines Verfassungsgerichts, dessen Aufgabe es ist, für die Achtung der Verfassung durch Legislative, Exekutive und Judikative Sorge zu tragen [...].“*

*Gemäß seiner ständigen Rechtsprechung zu dieser Frage (siehe Urteil Deumeland ./ Deutschland vom 29. Mai 1986, Serie A, Band 100, S. 26, Ziff. 77 = EuGRZ 1988, 28; Bock ./ Deutschland vom 29. März 1989, Serie A, Band 150, S. 18, Ziff. 37 und Ruiz-Mateos ./ Spanien vom 23. Juni 1993, Serie A, Band 262, S. 19, Ziff. 35 = EuGRZ 1993, 454) besteht das einschlägige Kriterium zur Feststellung, ob die Angemessenheit der Gesamtdauer des Verfahrens bei einem Verfahren vor einem Verfassungsgericht zu berücksichtigen ist, in der Ermittlung, ob das Ergebnis dieses Verfahrens den Ausgang des Rechtsstreits vor den ordentlichen Gerichten beeinflussen kann.“*

Eine Beeinflussung des Rechtsstreits vor den ordentlichen Gerichten sieht der Gerichtshof in der Möglichkeit der Nichtigerklärung der Satzung gemäß § 95 BVerfGG.

*„Im vorliegenden Fall hätte die Feststellung des BVerfG, daß die Änderung der Regelung der Zusatzaltersversorgung für Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes gegen das Grundrecht auf Eigentum verstoßen sowie die Aufhebung der angefochtenen Entscheidungen zu einer Wiedereinsetzung von Herrn Süßmann in seine Rechte geführt. Er hätte somit die ursprüngliche Zusatzrente in ihrer vollen Höhe erhalten.“*

Damit hat der Gerichtshof seine ständige Rechtsprechung zu dieser Frage auch auf die Fälle übertragen, in denen ausschließlich die Dauer eines Verfahrens vor dem BVerfG gerügt wird und nicht die Dauer eines Gesamtverfahrens. Diese Übertragung ist nach Ansicht des Gerichtshofes gerechtfertigt, weil:

<sup>6</sup> IntKomm EMRK (Miehler / Vogler), Art. 6, RZ 285f.

<sup>7</sup> Ringelsen, Urteil vom 16. Juli 1971, Serie A, Band 13, Ziff 97; Le Compte/ Van Leuven/ De Meyere, Urteil vom 23. Juni 1981, Serie A, Band 43, Ziff 51b.

<sup>8</sup> So noch in Buchholz, Urteil vom 6. Mai 1981, Serie A, Band 42, Ziff. 47f. Mit dieser Begründung wurde damals die generelle Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK auf ein Verfassungsgerichtsverfahren abgelehnt. Abzustellen sei vielmehr auf den Einzelfall.

„[d]er Beschwerdeführer[hatte] zunächst vor den Schiedsgerichten die Rechtmäßigkeit der Kürzung seiner Versorgungsrente durch die Satzungsänderung angefochten [hatte]. Da der Bundesgerichtshof in einer Reihe von Grundsatzentscheidungen die Rechtsgültigkeit dieser Änderung bestätigt hatte, konnte der Betroffene unmittelbar das BVerfG anrufen, ohne zuvor Klage bei den Zivilgerichten erheben zu müssen.“

2. Es liegt auch ein zivilrechtlicher Anspruch i.S.v. Art. 6 Abs. 1 EMRK vor. Bei der Auslegung des Begriffes darf nicht die deutsche Übersetzung zugrundegelegt werden, sondern es ist von den Begriffen „civil rights and obligations“ und „droit et obligations de caractere civil“ in den authentischen Vertragssprachen auszugehen<sup>9</sup>. Zivilrechtliche Ansprüche sind in erster Linie solche, die sich aus einem privatrechtlichen Rechtsverhältnis ergeben<sup>10</sup>. Sozialversicherungsrechtliche Verhältnisse werden vom Gerichtshof inzwischen einheitlich als zivilrechtliche Rechtsverhältnisse eingeordnet, da sie in den Mitgliedsstaaten rechtlich sehr unterschiedlich gestaltet werden, aber immer in funktionellem Zusammenhang mit dem Arbeitsvertrag stehen<sup>11</sup>.

„Der Rechtsstreit über die Höhe der Rente des Beschwerdeführers war vermögensrechtlicher Natur und betraf zweifelsohne einen zivilrechtlichen Anspruch im Sinne von Art. 6 (siehe insbesondere die Urteile Schuler-Zraggen ./ Schweiz vom 24. Juni 1993, Serie A, Band 263, S. 17, Ziff. 46 und Massa ./ Italien vom 24. August 1993, Serie A, Band 265-B, S. 20. Ziff. 26).“

### Zwischenergebnis

Art. 6 Abs. 1 EMRK ist auf das Verfahren vor dem BVerfG anzuwenden.

## II. Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 EMRK

Die Länge des Verfahrens vor dem BVerfG dürfte die angemessene Frist i.S. der Konvention nicht überschritten haben. Der EGMR hat die Angemessenheit nicht abstrakt definiert, sondern die Überprüfung erfolgt konkret anhand der besonderen Umstände des Einzelfalles. Neben den besonderen Schwierigkeiten des Falles werden auch der Einfluß des Verhaltens des Beschwerdeführers und der staatlichen Behörden in die Beurteilung mit einbezogen<sup>12</sup>.

### 1. Zu berücksichtigender Zeitraum

Im Fall zivilrechtlicher Ansprüche beginnt die Frist mit der Klageerhebung und endet mit der Zustellung der Entscheidung an den Betroffenen<sup>13</sup>.

„Der zu berücksichtigende Zeitraum betrifft lediglich das Verfahren vor dem BVerfG [...]. Das Verfahren dauerte demnach drei Jahre, vier Monate und drei Wochen.“

<sup>9</sup> S. Nachsatz zur EMRK und Art. 33 Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II 926.

<sup>10</sup> Jochen Abr. Frowein / Wolfgang Peukert, Europäische MenschenRechtsKonvention. EMRK - Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 6 Rnr. 15f.

<sup>11</sup> In den Fällen Deumeland, Urteil vom 29. Mai 1986, Serie A, Band 99 und Feldbrugge, Urteil vom 29. Mai 1986, Serie A, Band 100 wurde das Sozialversicherungswesen noch als öffentlichrechtlich angesehen. Der Gerichtshof änderte diese Rechtsprechung in Salesi, Urteil vom 26. Februar 1993, Serie A, Band 257-E, S. 59f. Diese Änderung wurde bestätigt in Schuler-Zraggen, Urteil vom 24. Juni 1993, Serie A, Band 263, S. 17, auf das der Gerichtshof hier verweist.

<sup>12</sup> König, Urteil vom 28. Juni 1978, Serie A, Band 97, Ziff. 99f.; Buchholz, Urteil vom 6. Mai 1981, Serie A, Ziff. 49, Eckle, Urteil vom 15. Juli 1982, Serie A, Band 51, Ziff. 80.

<sup>13</sup> IntKomm EMRK (Miehsler/Vogler), Art. 6, RZ 311ff.

## 2. Anwendbare Kriterien

### a) Komplexität der Sache

Schwierigkeiten des Falles können sich aus der Sachverhaltsermittlung und der Entscheidung schwieriger Rechtsfragen ergeben. Die Annahmeentscheidung des BVerfG ergeht im summarischen Verfahren<sup>14</sup>, das nach Ansicht des Gerichtshofes Verzögerungen wegen der Entscheidung schwieriger Rechtsfragen nicht ausschließt.

*„Der Gerichtshof ist der Auffassung, daß die Tatsache, daß die Entscheidung des BVerfG, die Beschwerde von Herrn Süßmann nicht zur Entscheidung anzunehmen, in einem summarischen Verfahren erfolgt ist, nicht vergessen lassen darf, daß die Sache doch einige komplizierte Aspekte aufwies: sie gehörte zu 24 Verfassungsbeschwerden, die ähnlich schwierige Fragen im Zusammenhang mit den Versorgungsrenten zahlreicher Mitarbeiter des deutschen öffentlichen Dienstes betrafen. Dies machte eine eingehende Sachprüfung durch das Gericht erforderlich.“*

Gegen diese Begründung wendet sich Richter *Mifsud Bonnici* in einer abweichenden Meinung. Seiner Ansicht nach schließe die Beurteilung des BVerfG, die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers mangels verfassungsrechtlicher Relevanz nicht zur Entscheidung anzunehmen, es logisch aus, die Beschwerde gleichzeitig als kompliziert einzustufen.

### b) Verhalten des Beschwerdeführers

In Verfahren über zivilrechtliche Ansprüche trägt grundsätzlich die interessierte Partei die Sorgfaltspflicht für den Fortgang des Verfahrens. Sie muß selbst den Verfahrensablauf fördern und Verzögerungen mit prozeßrechtlichen Mitteln bekämpfen<sup>15</sup>. Im Verfassungsbeschwerdeverfahren sind keine Beschleunigungsmöglichkeiten des Beschwerdeführers vorgesehen.

*„Der Gerichtshof stellt übereinstimmend mit der Kommission fest, daß der Beschwerdeführer zu einer Verzögerung des Verfahrens keinerlei Anlaß gegeben hat.“*

### c) Verhalten des BVerfG

Die Vertragsstaaten sind aus Art. 6 Abs. 1 EMRK verpflichtet, ihre Gerichtsorganisation so einzurichten, daß Verfahren in angemessener Frist zum Abschluß gebracht werden können. Der Gerichtshof hat wiederholt die kurzfristige Arbeitsüberlastung einer staatlichen Behörde als Grund für eine berechtigte Verzögerung anerkannt, wenn der Staat aktiv versucht, diese Arbeitsüberlastung zu überwinden<sup>16</sup>. In dieser Richtung argumentiert der Gerichtshof auch im vorliegenden Fall.

*„Selbst wenn diese Verpflichtung auch für ein Verfassungsgericht gilt, so darf insoweit jedoch nicht der gleiche Maßstab angewandt werden wie auf ein Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Aufgrund seiner Rolle als Hüter der Verfassung ist es für ein Verfassungsgericht in besonderem Maße geboten, bisweilen andere Umstände zu berücksichtigen als die chronologische Reihenfolge der Eintragungen in das Gerichtsregister, beispielsweise die Natur der Sache und ihre politische und soziale Bedeutung. [...]*

*Es erscheint ebenfalls vernünftig, daß das BVerfG die vierundzwanzig bei ihm anhängigen Fälle zusammengefaßt hat, um sich einen Gesamtüberblick über die durch die Kürzung der Versorgungsrenten von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes aufgeworfenen Rechtsfragen zu verschaffen.*

<sup>14</sup> § 93b BVerfGG.

<sup>15</sup> IntKomm EMRK (Miehsler/Vogler), Art. 6, RZ 322.

<sup>16</sup> Buchholz, Urteil vom 6. Mai 1981, Serie A, Band 42, Ziff. 51; Eckle, Urteil vom 15. Juli 1982, Serie A, Band 51, Ziff. 84.

Zudem wurden diese Beschwerden gleichzeitig mit denen ehemaliger Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes der früheren DDR erhoben, mit denen eine Regelung des Einigungsvertrages, welche die Arbeitsverhältnisse von 300.000 Arbeitnehmern beendete, angefochten wurde. [...]

Gleichwohl war das BVerfG in dem einzigartigen politischen Zusammenhang der deutschen Vereinigung und angesichts des ernstzunehmenden sozialpolitischen Hintergrundes von Rechtsstreitigkeiten, welche die Beendigung von Arbeitsverhältnissen betrafen, berechtigt zu entscheiden, daß es diese Sachen vorrangig behandeln müsse.“

Gegen diese Begründung wendet sich die abweichende Meinung des Richters *Mifsud Bonnici*. Die Argumentation hinsichtlich der Arbeitsüberlastung hält er für nicht tragfähig. Der Einigungsvertrag sei erst zwei Jahre und drei Monate nach der Einlegung der Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers unterzeichnet worden. Zu diesem Zeitpunkt seien auch schon alle anderen 24 Parallelbeschwerden anhängig gewesen. Außerdem hätte die Verfassungsbeschwerde einen Rentenanspruch betroffen, der schon seiner Natur nach eine unverzügliche Prüfung erfordert hätte. Unter Hinweis auf das hohe Lebensalter des Beschwerdeführers hält auch der Richter *Casadevall* in seiner abweichenden Meinung die angemessene Verfahrensdauer für überschritten. Dieser Umstand würde ein besonderes Interesse des Beschwerdeführers an einer schnellen Entscheidung begründen<sup>17</sup>.

### III. Ergebnis

Die Klage ist nicht begründet.

---

<sup>17</sup> Vgl. die entsprechende Argumentation des Gerichtshofes in A u.a., Urteil vom 8. Februar 1996, Entscheidungssammlung 1996, Ziff. 78.