

(8) Art. 7 Ziff. 1 EMRK, Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK auf Verfahren betreffend sozialversicherungsrechtliche Abgaben und Einhaltung der angemessenen Verfahrensdauer und der Waffengleichheit im Verfahren.

Europäische Kommission für Menschenrechte, Berichte vom 12.10.1993, Johannes Schouten und Hendrik Alexander Meldrum gegen die Niederlande (Beschwerden Nr. 19005/91 und 19006/91).

Zusammenfassung der Sachverhalte:

Der Beschwerdeführer Schouten ist der einzige Direktor einer Firma, die physiotherapeutische Behandlung anbietet. Der Beschwerdeführer Meldrum ist selbständigerwerbender Physiotherapeut. Beide Beschwerdeführer bieten neben der physiotherapeutischen Behandlung andern Physiotherapeuten die Benützung von medizinischem Gerät an. Als Entgelt ist ein Anteil des damit erzielten Umsatzes zu entrichten. Die Bedingungen sind in einem Standardvertrag geregelt. Bis zum August 1984 betrachtete die niederländische Sozialversicherungsanstalt diese Überlassung von medizinischem Gerät als eine selbständige Tätigkeit der Benutzer; infolgedessen hatten die Beschwerdeführer dafür keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten.

Im August 1984 änderte die Sozialversicherungsanstalt ihre Rechtsanschauung und forderte die Beschwerdeführer auf, zugunsten der Gerätebenützer Beiträge zur Kranken-, Arbeitslosen- und Invalidenversicherung zu bezahlen. Mit Schreiben vom März bzw. Dezember 1987 wandten sich Schouten bzw. Meldrum gegen diese Verpflichtung und verlangten eine formelle Entscheidung. Die Versicherungsanstalt erliess die Entscheide im Dezember 1988 bzw. im Mai 1989. Die Beschwerdeführer konnten erst dann die niederländischen Gerichte anrufen, welche aber die Einwände gegen die Beitragspflicht abwiesen.

Zusammenfassung der Kommissionsberichte:

Die Beschwerdeführer rügten eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, weil die Entscheide nicht innert einer angemessenen Verfahrensdauer ergangen seien. Ferner sei ihr Anspruch auf ein faires Verfahren verletzt worden. Die Kommission hielt Art. 6 Ziff. 1 EMRK entgegen der niederländischen Regierung für anwendbar. Sie verwies dabei auf das Urteil *Schuler-Zraggen* (Publications de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Série A 263, § 46), wo der Gerichtshof festgehalten hatte, dass Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf alle sozialversicherungsrechtlichen und Sozialhilfeansprüche anwendbar sei (je § 46 der beiden Berichte). Im vorliegenden Fall ging es freilich nicht um Ansprüche, sondern um Beitragsverpflichtungen. Die Kommission erachtete Art. 6 Ziff. 1 EMRK gleichwohl für anwendbar, weil diese Bestimmung von "droits et obligations de caractère civil" spricht (je § 49). Die Kommission verwies sodann auf das wichtige Urteil *Éditions Périscope* (Série A 234-B, § 40), wo der Gerichtshof erstmals eine allgemeine Teildefinition der "droits et obligations de caractère civil" festgeschrieben hatte. Danach genügt es für die ("zivilrechtliche") Anwendbarkeit des Art. 6

EMRK bereits, wenn die Auseinandersetzung vermögenswerte, "pekuniäre" Rechte oder Pflichten betrifft. Diese Voraussetzung war in den vorliegenden Sachverhalten zweifelsfrei erfüllt: Art. 6 Ziff. 1 EMRK war daher anwendbar (je § 52).

Die Kommission hielt es für die Berechnung der Verfahrensdauer für notwendig, die Periode zwischen den Anträgen der Beschwerdeführer vom März bzw. Dezember 1987 und dem Erlass einer Entscheidung der Sozialversicherungsanstalt miteinzubeziehen. Das Verfahren hat demnach im Falle von Schouten von März 1987 bis Juli 1991 (letztinstanzlicher Gerichtsentscheid) und im Falle von Meldrum vom Dezember 1987 bis März 1991 (letztinstanzlicher Gerichtsentscheid) gedauert. Diese Dauer von vier Jahren und drei Monaten bzw. drei Jahren und drei Monaten bewertete die Kommission als übermässig, weil sie die Beschwerdeführer – trotz der Komplexität des Falles – nicht zu verantworten hatten. Auch das Verfahren vor der Sozialversicherungsanstalt war in beiden Fällen unvernünftig lang und hat insgesamt zur Verfahrensverzögerung beigetragen. Diese Verfahrensdauer kann nicht mit der Überlastung der Behörden gerechtfertigt werden, denn die EMRK-Vertragsstaaten haben ihre Justiz so zu organisieren, dass der Anspruch auf eine angemessene Verfahrensdauer in jedem Fall eingehalten werden kann. Die Kommission hielt Art. 6 Ziff. 1 EMRK mit 18 zu einer Stimme für verletzt, weil das Verfahren nicht in angemessener Dauer abgeschlossen worden war.

Die Versicherungsanstalt hat eine Doppelfunktion inne, indem sie zunächst eine formelle Entscheidung zu erlassen hatte und indem ihr bei den Berufungsverfahren gegen diese Entscheidungen eine Parteistellung zukam. Die Kommission sah die Fairness deshalb mit 11 zu acht Stimmen als verletzt an, weil die Beschwerdeführer durch den verzögerten Erlass der formellen Entscheidung von der Anrufung der Gerichte abgehalten worden seien. Denn ein faires Verfahren bedeute, dass eine Partei ihr Begehren unter Bedingungen vorlegen können muss, welche sie gegenüber der Gegenpartei nicht substantiell benachteiligen dürfen (je § 66). Die Verfahrensverzögerung durch die Versicherungsanstalt hat die Waffengleichheit zwischen den Parteien im Berufungsverfahren gestört.

Die unterlegenen Kommissionsmitglieder TRECHSEL, SCHÉRMERS, THUNE, LIDDY, CABRAL BARRETO, CONFORTI und BRATZA formulierten eine "partly dissenting opinion". Die Doppelstellung der Versicherungsanstalt sei bei Streitigkeiten zwischen Individuum und Staat nichts ungewöhnliches. Die Verfahrensverzögerung durch die Anstalt habe die Waffengleichheit im gerichtlichen Verfahren nicht berührt und betreffe allein die Verfahrensdauer, die als unangemessen zu betrachten sei.

Die Kommission hat beide Fälle beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig gemacht.

Bemerkungen:

1. Beide Berichte betreffen mit den Streitigkeiten über sozialversicherungsrechtliche Abgaben ein Novum. In den bisherigen Sozialversicherungsbeschwerden vor den Strass-

burger Instanzen ging es stets um *Leistungen* der Sozialversicherung. Der Gerichtshof hat vor allem in zahlreichen Urteilen gegen Italien, Art. 6-1 EMRK stets für anwendbar erklärt und zwar selbst in reinen Sozialhilfematerien. Es war daher wenig erstaunlich, dass die Kommission, die sich in den achtziger Jahren noch gegen diese Rechtsprechung gewehrt hatte, diese Auffassung übernahm. Bemerkenswert ist freilich, dass es sich um Sozialversicherungsbeiträge handelte. Damit könnte sich eine weitere Ausweitung des Anwendungsbereiches von Art. 6 EMRK in das Steuerrecht anzeigen. Denn es wäre wenig verständlich, wenn wohl Sozialversicherungsbeiträge, nicht aber Steuern, die zum Teil zusammen mit ersteren veranlagt und erhoben werden, in den Anwendungsbereich des Art. 6 Ziff. 1 EMRK fielen. Freilich steht dieser Ausdehnung eine seit vierzig Jahren feststehende Praxis der Kommission entgegen, wonach Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht auf Steuerverfahren anwendbar ist (vgl. A. KLEY-STRULLER, Der Anspruch auf richterliche Beurteilung "zivilrechtlicher" Streitigkeiten gemäss Art. 6 EMRK, AJP/PJA 1994 23 ff., insb. 33 und Anm. 121 m.H.).

Es ist jedenfalls klar entschieden worden, dass alle Sozialversicherungs- und Sozialhilfeverfahren die Garantien des Art. 6 Ziff. 1 EMRK einzuhalten haben. In der Literatur wird diese mittlerweile gefestigte Rechtsprechung teilweise immer noch nicht akzeptiert (vgl. z. B. U. KIESER, Besprechung des Urteils Schuler-Zraggen gegen die Schweiz, Schweiz. Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 1994, 29 f.); eine Aufgabe dieser Rechtsprechung ist indes weder wünschenswert noch vorstellbar. Im Gegenteil dürfte die allgemeine Anwendung des Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf alle Verfahrensbereiche nur noch eine Frage der Zeit sein (vgl. P. VAN DIJK, Access to Court, in: R. ST. J. MACDONALD et al. [Hrsg.], The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht usw. 1993, 375 ff.). Der Gerichtshof wird die Auffassung der Kommission daher mit grösster Wahrscheinlichkeit bestätigen.

2. In beiden Berichten sah die Kommission die Verfahrensdauer bezüglich der Antragsstellung und der formellen Entscheidung bzw. der Antragsstellung und dem letztinstanzlichen Abschluss des Verfahrens für verletzt an. Die massgebliche Verfahrensfrist beginnt mit dem Antrag und endet mit dem definitiven Verfahrensabschluss vor dem obersten Gericht. Die Verfahren haben insgesamt zweifellos zu lange gedauert. Bemerkenswert ist freilich, dass die Kommission auch die Dauer des Verfahrens vor der Sozialversicherungsanstalt als übermässig angesehen hat, obwohl Art. 6 Ziff. 1 EMRK ein verwaltungsinternes Verfahren erlaubt und auf dieses grundsätzlich nicht anwendbar ist (vgl. z. B. Urteil *Öztürk*, Publications, Série A 73, § 56).

3. Art. 6 Ziff. 1 EMRK beinhaltet in seinem Anwendungsbereich das Recht, dass der Betroffene jeden verwaltungsbehördlichen Akt und unabhängig von seiner Rechtsnatur vor ein Gericht bringen kann (A. KLEY-STRULLER, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, 65). Die Berichte zeigen eine Beson-

derheit des niederländischen (und manch anderer kontinentaleuropäischer) Verwaltungsverfahrens auf. Die Beschwerdeführer konnten nämlich den Rechtsweg solange nicht beschreiten, als die Sozialversicherungsanstalt noch keine formellen Entscheide erlassen hatte. Die (nach schweizerischer Terminologie) Verfügungen sind eine notwendige Voraussetzung dafür, dass der Beschwerdeweg beschritten werden kann. Auch im schweizerischen Rechtssystem knüpfen die Verwaltungsverfahren an den Verfügungsbegriff an: Die Verfügung ist prozessuale Voraussetzung für das Verfahren. Der Verfügungsbegriff begrenzt damit den Zugang zur Verwaltungsrechtspflege und limitiert damit den Rechtsschutz. Die Kommissionsmehrheit hat in dieser Besonderheit zu Recht nicht nur eine Verletzung der Verfahrensdauer, sondern ausserdem der Verfahrensfairness gesehen. Denn der Entscheid, ob und wann ein Gerichtszugang möglich ist, liegt allein in der Kompetenz der Sozialversicherungsanstalt bzw. Verwaltungsbehörde. Die Anstalt hat damit einen entscheidenden Einfluss auf das gesamte Rechtsmittelverfahren; Behörde und Individuum stehen sich nicht als gleichberechtigte Verfahrensbeteiligte gegenüber. Der Mangel müsste mit einer Ergänzung des Prozessrechtes beseitigt werden: Entweder wird die Verzögerung selbst als eine anfechtbare Verfügung behandelt (wie dies Art. 97 Abs. 2 OG vorsieht) oder die Verfügung soll nicht mehr das prozessuale Anfechtungsobjekt sein. Vielmehr wären die Verwaltungsverfahren gegen alle "verfügungsfreie" Akte, wie etwa Tathandlungen, zu eröffnen (vgl. P. RICHLI, Zum verfahrens- und prozessrechtlichen Regelungsdefizit beim verfügungsfreien Staatshandeln, AJP/PJA 1992 196 ff.), indem eine allgemeine verwaltungsrechtliche Klage zugelassen wird. In der kommenden Totalrevision des Organisationsgesetzes der Bundesrechtspflege sollte dieses Problem unbedingt gelöst werden. Art. 6 EMRK fordert zwar keineswegs das allgemeine Klagerecht gegen Handlungen der Verwaltung. Gleichwohl sind Konstellationen denkbar, wie die vorliegenden Sachverhalte, wo sich das Fehlen dieser Verfahrensart zu einer Konventionsverletzung verdichten kann.

RA Dr. rer. publ. Andreas Kley-Struller,
St. Gallen

2.5. Schuldrecht / Droit des obligations

2.5.1. Allgemeiner Teil / Partie générale

(9) Haftung des Automieters. Kaskoversicherung. Überprüfung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Ungewöhnlichkeitsregel. Irreführende Formulierung. OR 18. UWG 8.

Tribunal fédéral 1^e Cour civile, 5 août 1993, A. S.A. c. S. (4C. 18/1993), recours en réforme.

Zusammenfassung des Sachverhalts:

S. hatte am 27. April 1990 von der Gesellschaft A. für 4 Tage einen PKW BMW 735 I (Neuwert des Autos: Fr. 80930.-; Wert des gemieteten Autos: Fr. 44000.-)