

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

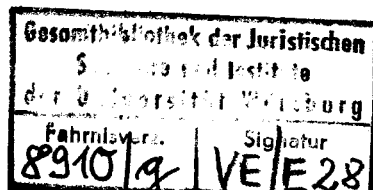
EUROPÄISCHER GERICHTSHOF
FÜR MENSCHENRECHTE

FALL ZIMMERMANN UND STEINER

(6/1983/52/81)

URTEIL

Nichtamtliche deutsche Übersetzung
der Kanzlei des Gerichtshofes



E
E28A
80
846d

STRASBOURG
13. Juli 1983

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE

FALL ZIMMERMANN UND STEINER

URTEIL

Nichtamtliche deutsche Übersetzung
der Kanzlei des Gerichtshofes (1)

- (1) Artikel 27 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes :
"Die Amtssprachen des Gerichtshofes sind Französisch und
Englisch." Abs. 5 : "Alle Entscheidungen des Gerichtshofes
werden in französischer und englischer Sprache erlassen.
Der Gerichtshof bestimmt, welcher Wortlaut maßgebend ist."

LEITSAETZE (1)

Schweiz - Verfahrensdauer (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) vor Bundesgericht

I. Artikel 6 Abs. 1 der Konvention ("angemessene Frist")

A. Verfahrensdauer

1. Zu prüfender Zeitabschnitt : von der Einreichung der Beschwerde bis zum Urteil des Bundesgerichts.

2. Ergebnis : ungefähr dreieinhalb Jahre - beträchtlich für eine einzige Instanz ; verlangt eine nähere Untersuchung.

B. Angemessenheit der Verfahrensdauer

1. Bemisst sich nach den Umständen des Einzelfalles, insbesondere unter Berücksichtigung der Komplexität der Angelegenheit, des Verhaltens der Beschwerdeführer und der Behörden sowie der Bedeutung des Prozesses für die Beschwerdeführer.

2. Komplexität der Angelegenheit und Verhalten der Beschwerdeführer : ohne Einfluss auf die Verfahrensdauer.

3. Verhalten der schweizerischen Behörden : eine einzige lange Periode völliger Inaktivität, die nur durch aussergewöhnliche Umstände zu rechtfertigen wäre - die Regierung beruft sich auf die Ueberlastung des Terminkalenders und auf die vom Parlament angenommenen Massnahmen.

Nach Ansicht des Gerichtshofs führt eine vorübergehende Ueberlastung des Terminkalenders die Verantwortlichkeit eines Staates nicht herbei, wenn er mit der erforderlichen Zügigkeit Massnahmen trifft, die geeignet sind, die Situation zu beheben; anders ist es, wenn ein solcher Zustand andauert und strukturellen Charakter erhält.

Die getroffenen Massnahmen haben, obwohl sie vom vorhandenen Willen zeugen, das Problem anzugehen, diesem strukturellen Charakter nicht genügend Rechnung getragen und folglich nur zu wenig befriedigenden Resultaten geführt.

Ergebnis : Verletzung von Art. 6 Abs. 1.

II. Artikel 50 der Konvention

1. Immaterieller Schaden : Die angemessene Genugtuung bereits durch die Entscheidung erfolgt.

2. Kosten und Auslagen : Recht auf Erstattung derjenigen, die von den Beschwerdeführern für die Verfahren in der Schweiz und in Strassburg geltend gemacht werden.

Ergebnis : die Schweiz ist gehalten, den Beschwerdeführern einen bestimmten Betrag für Kosten und Auslagen zu zahlen - Abweisung des restlichen Begehrens.

Verweis auf frühere Urteile des Gerichtshofes

28.6.1978, König; 6.11.1980, Guzzardi; 6.5.1981, Buchholz; 10.12.1982, Foti und andere; 10.12.1982, Corigliano; 25.3.1983, Minelli

(1) Diese Leitsätze der Kanzlei binden nicht den Gerichtshof.

In der Sache Zimmermann und Steiner,

fällt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der sich gemäss Art. 43 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ("die Konvention") sowie den anwendbaren Bestimmungen seiner Verfahrensordnung* als Kammer konstituiert hat, die sich zusammensetzt aus den Richtern:

G. Wiarda, Präsident,
D. Bindschedler-Robert,
D. Evrigenis,
F. Matscher,
J. Pinheiro Farinha,
L.-E. Pettiti,
R. Macdonald,

sowie aus M.-A. Eissen, Kanzler, und H. Petzold, Vizekanzler,

nach geheimen Beratungen vom 25. Januar und 20. Juni 1983 am letztgenannten Datum das folgende Urteil:

VERFAHREN

1. Der Fall wurde von der Europäischen Kommission für Menschenrechte ("die Kommission") und von der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ("die Regierung") vor den Gerichtshof gebracht. Er geht auf eine Beschwerde (Nr. 8737/79) zurück, welche die beiden Schweizerbürger Werner Zimmermann und Johann Steiner am 30. August 1979 aufgrund von Artikel 25 der Konvention bei der Kommission erhoben hatten.

2. Der Antrag der Kommission und der Antrag der Regierung wurden innerhalb der von Artikel 32 Abs. 1 und Art. 47 festgesetzten Frist am 17. Mai bzw. 8. Juli 1982 in der Gerichtskanzlei eingereicht. Der erste Antrag verweist auf die Art. 44 und 48 sowie auf die schweizerische Erklärung über die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes (Artikel 46), der zweite auf die Artikel 45, 47 und 48. Sie beabsichtigen, eine Entscheidung des Gerichtshofes über die Frage herbeizuführen, ob die Dauer der Behandlung der Beschwerde der Betroffenen durch das schweizerische Bundesgericht die in Art. 6 Abs. 1 der Konvention vorgesehene angemessene Frist überschritten hat.

3. Die aus sieben Richtern zusammensetzende Kammer bestand von amtes wegen aus Frau D. Bindschedler-Robert, Richterin schweizerischer Staatsangehörigkeit (Art. 43 der Konvention), und aus Herrn G. Wiarda, Präsident des Gerichtshofes (Art. 21 Abs. 3 lit. b der Verfahrensordnung). Am 28. Mai 1982 bestimmte dieser durch das Los die fünf anderen Mitglieder, nämlich die Herren F. Matscher, J. Pinheiro Farinha, L.-E. Pettiti, R. Macdonald und R. Bernhardt, in Gegenwart des Kanzlers (Art. 43 der Konvention in fine und Art. 21 Abs. 4 der Verfahrensordnung). Nachträglich dispensierte er Herrn Bernhardt von der Teilnahme; an seine Stelle trat Herr D. Evrigenis (Art. 24 Abs. 4 der Verfahrensordnung).

* Anmerkung der Kanzlei: Es handelt sich um die zur Zeit der Einleitung des Gerichtsverfahrens geltende Verfahrensordnung. Ein neuer, am 1. Januar 1983 in Kraft getretener Text, hat diese ersetzt, aber nur für die nach diesem Datum vor den Gerichtshof gebrachten Fälle.

4. Nachdem Herr Wiarda gemäss Art. 21 Abs. 5 der Verfahrensordnung den Vorsitz der Kammer übernommen hatte, holte er über den Kanzler die Auffassung des Prozessbevollmächtigten der Regierung sowie des Delegierten der Kommission über das einzuschlagende Verfahren ein. Mit Verfügung vom 12. Oktober 1982 entschied er, insbesondere unter Berücksichtigung der übereinstimmenden Erklärungen, dass kein Anlass bestand, einen Schriftsatz einzureichen, und dass das mündliche Verfahren am 24. Januar 1983 eröffnet werden sollte.

Durch Verfügung vom 22. Dezember 1982 ersuchte er Regierung und Kommission, gewisse Unterlagen beizubringen, welche die Kanzlei an verschiedenen Daten erhalten hat.

5. Die Verhandlung hat am 24. Januar 1983 öffentlich im Palais der Menschenrechte zu Strassburg stattgefunden. Der Gerichtshof hatte unmittelbar vor Eröffnung der Verhandlung eine Vorbereitungssitzung abgehalten; er gestattete die Verwendung der deutschen Sprache für den Beistand des Delegierten der Kommission (Art. 27 Abs. 3 der Verfahrensordnung).

Vor dem Gerichtshof sind aufgetreten:

- für die Regierung

J. Voyame, Direktor des Bundesamtes für Justiz,	<u>Prozessbevoll-</u> <u>mächtigter,</u>
P. Müller, Direktor der Bundesgerichtskanzlei,	
O. Jacot-Guillarmod, vom Bundesamt für Justiz,	
B. Mürger, vom Bundesamt für Justiz,	<u>Beistände</u>

- für die Kommission

J. Sampaio,	<u>Delegierter,</u>
L. Minelli, Vertreter des Beschwerdeführers vor der Kommission	<u>Beistand des</u> <u>Delegierten</u> (Art. 29 Abs. 1, zweiter Satz der Verfahrensordnung).

Der Gerichtshof hat die Ausführungen von Herrn Voyame für die Regierung und von den Herren Sampaio und Minelli für die Kommission sowie ihre Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes gehört.

SACHVERHAT

6. Werner Zimmermann und Johann Steiner wurden 1937 bzw. 1904 geboren. Jener wohnt als Installateur in Uster (Zürich), dieser ist pensioniert und wohnhaft in Barga (Bern).

Bis zum 30. September 1976 waren sie beide Mieter je einer Wohnung in der Nähe des Flughafens Zürich-Kloten, der sich auf dem Gebiet des Kantons Zürich befindet und von diesem betrieben wird: Herr Zimmermann in Kloten, Herr Steiner in Rümlang.

A. Verfahren vor der Eidgenössischen Schätzungskommission

7. Im Jahr 1974 ersuchten die Beschwerdeführer den Kanton, sie für den Schaden zu entschädigen, der ihnen durch den Lärm und die Luftverschmutzung entstand, die vom Flughafenbetrieb ausgingen. Herr Zimmermann verlangte eine Kapitalabfindung von SFr. 28.242.-, Herr Steiner SFr. 54.199.-. Nachdem keine Einigung erzielt werden konnte, verlangte der Kanton am 17. Juni 1974 die Einleitung eines Schätzungsverfahrens aufgrund von Artikel 57 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung. Die Angelegenheit wurde der zuständigen Eidgenössischen Schätzungskommission vorgelegt, nämlich derjenigen des Kreises 10, deren Vorsitz in dieser Sache ein Richter des St. Gallischen Obergerichts hatte, und die aus einem Architekten, einem Ingenieur und dem Kanzler des genannten Gerichts zusammengesetzt war (Artikel 59 f. des genannten Gesetzes, Verordnung vom 24. April 1972 für die Eidgenössischen Schätzungskommissionen und Verordnung vom 17. Mai 1972 über die eidgenössischen Schätzungskreise).

8. Die Kommission wies die Begehren durch Entscheidung vom 6. Oktober 1976 ab, die den Betroffenen am 7. März 1977 zugestellt wurde. Sie anerkannte, dass nach schweizerischer Lehre und Rechtsprechung die Mieter sich im Prinzip auf die nachbarrechtlichen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (Artikel 679 und 684) berufen können; sie war aber der Ansicht, dass die Beschwerdeführer einen immateriellen und nicht einen vermögensrechtlichen Schaden geltend machten, der nach dem Wortlaut des Bundesgesetzes über die Enteignung allein in Betracht zu ziehen war.

B. Verfahren vor dem Bundesgericht

9. Am 18. April 1977 reichten W. Zimmermann und J. Steiner beim Bundesgericht verwaltungsgerichtliche Beschwerde gegen die Entscheidung der Eidgenössischen Schätzungskommission ein (Artikel 77 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Enteignung). Das Bundesgericht hörte die Schätzungskommission am 27. April an. Diese reichte ihre Stellungnahme am 18. Mai 1977 ein; die Verwaltung des Kantons Zürich legte die ihre am 24. Mai 1977 vor. Das kontradiktorische Verfahren war damit beendet.



10. Der Anwalt der Betroffenen schrieb dem Bundesgericht am 8. September 1978, um sich nach dem Stand des Verfahrens zu erkundigen, worauf er von diesem am 21. die Antwort erhielt, die überfüllte Verhandlungsliste habe die Behandlung der Angelegenheit bisher verhindert, aber man hoffe, in den nächsten Monaten entscheiden zu können. Es fügte seinem Brief eine Kopie der Bemerkungen des Kantons Zürich bei.

Die Beschwerdeführer kamen am 15. März 1979 auf die Angelegenheit zurück. Durch Schreiben vom 23. teilte der berichterstattende Richter der ersten öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts ihnen mit, wenn nichts dazwischenkomme, würde eine Entscheidung vor den Gerichtsferien ergehen.

Am 29. Juni 1980 verlangte der Anwalt abermals vom Bundesgericht nähere Angaben über den Stand des Verfahrens. Der berichterstattende Richter teilte ihm am 11. Juli mit, indem er sein Bedauern über die Verzögerungen bei der Ueberprüfung der Akte ausdrückte, dass eine Entscheidung nach den Gerichtsferien gefällt werde.

11. Die erste öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts wies die Beschwerde am 15. Oktober 1980 ab.

Der fünfzehn Seiten lange Entscheid ging zuerst auf die Lage der Mieter und Pächter im Enteignungsfall ein. Er hielt daraufhin fest, dass die Beschwerdeführer beim Abschluss ihrer Mietverträge - 1967 bzw. 1958 -, die alle drei Monate verlängert werden konnten, die voraussehbaren Immissionen kannten; sie hatten nicht dargetan, dass diese seither beträchtlich zugenommen hatten (Art. 41 des Bundesgesetzes über die Enteignung).

C. Die Arbeitsüberlastung des Bundesgerichts und die getroffenen Abwehrmassnahmen

12. Nach den von der Regierung gelieferten Statistiken ist die Gesamtzahl der Beschwerden von 1969 bis 1979 von 1.629 auf 3.037 angestiegen, was einer Zunahme von 86% entspricht. Die Zuwachsrate bei den staatsrechtlichen Beschwerden beläuft sich auf 107% (1336 gegenüber 634); sie erreicht sogar 318% bei den Verwaltungsgerichtsbeschwerden (590 gegenüber 141).

Vom Jahr 1970 an beschloss die Bundesversammlung, den Bestand der Mitarbeiter des Bundesgerichts von 26 auf 28 zu erhöhen und denjenigen der Ersatzrichter von 12 auf 15; die staats- und verwaltungsrechtliche Kammer zählte in der Folge 11 Mitglieder anstelle von 9.

In seinem Bericht für das Jahr 1971, der am 1. Februar 1972 veröffentlicht wurde, wies das Bundesgericht auf ein Anschwellen des Umfanges der Streitfälle hin; es kündigte an, dass "trotz der Erhöhung der Zahl der Richter im Jahr 1970 demnächst schon Massnahmen ins Auge zu fassen seien, um der zahlenmässigen Zunahme der Fälle zu begegnen."

Im November 1973 legte das Bundesgericht dem Bundesrat dringliche Vorschläge zur Verminderung dieser Ueberlastung vor; es schlug bei dieser Gelegenheit vor, der gesamten Bundesgerichtsorganisation eine eingehende Studie zu widmen, insbesondere dem staats- und verwaltungsrechtlichen Bereich, im Hinblick auf seine Zielsetzung und seine Beziehungen zu den kantonalen Gerichten.

In seiner Botschaft an die Bundesversammlung vom 22. Mai 1974 legte der Bundesrat Entwürfe vor, die einerseits darauf abzielten, das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege im Bereich der Staats- und Verwaltungsrechtspflege abzuändern, anderseits darauf, den Bundesbeschluss über die Zahl der Gerichtsschreiber und -sekretäre zu revidieren; er schlug vor, die Zahl der Richter von 28 auf 30 zu erhöhen und diejenige der Gerichtsschreiber und -sekretäre von 24 auf 28. Der Bundesrat bemerkte in seinen einleitenden Bemerkungen:

"Die Geschäftslast der staats- und verwaltungsrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts, die je länger desto mehr wächst und sich zur permanenten Ueberlastung auszuwachsen droht, lässt sich auf die Dauer im Rahmen der geltenden Gerichtsorganisation nicht mehr bewältigen, ohne dass die Qualität der Erledigung und letzten Endes der Rechtsschutz darunter leiden."

Dennoch verlangte das Bundesgericht selber den Aufschub dieser Anpassung, in der Erwartung der vollständigen Ueberarbeitung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege; diese Ueberarbeitung hat noch zu keinem Ergebnis geführt (Ziffer 16 unten).

13. In seinem Geschäftsbericht für das Jahr 1977 vom 14. Februar 1978 wies das Bundesgericht darauf hin, dass seine Belastung, insbesondere im Bereich des Staats- und Verwaltungsrechts, weiterhin anwuchs. Es schrieb dies nicht nur der Ausweitung der Bundeskompetenzen im Verwaltungsbereich zu, sondern auch der Tatsache, dass die Bürger vermehrt von den Garantien, die ihnen die Gesetzgebung gegenüber der öffentlichen Gewalt gewährte, Gebrauch machten.

Am 14. Dezember 1977 hatte das Bundesgericht dem Bundesrat Dringlichkeitsmassnahmen entsprechend jenen, die es 1973 verlangt hatte, empfohlen. In der Folge traf die Bundesversammlung im Jahr 1978 eine Reihe von Entscheidungen. Sie setzte den Bestand der Bundesrichter von 28 auf 30 hinauf, danach, mit Wirkung am 1. Februar 1979, denjenigen der Gerichtsschreiber und -sekretäre von 24 auf 28. Sie entschied auch, die staats- und verwaltungsrechtliche Kammer in zwei öffentlichrechtliche Abteilungen aufzuspalten.

Das Bundesgericht nahm seinerseits am 14. Dezember 1978 ein neues Reglement an, das ebenfalls seit dem 1. Februar 1979 in Kraft ist. Die staats- und verwaltungsrechtlichen Fälle werden fortan nach ihrem Gegenstand zwischen den verschiedenen Abteilungen des Bundesgerichts aufgeteilt.

14. Diese Reformen sollten sich als ungenügend erweisen. In seinem Geschäftsbericht für das Jahr 1979 vom 12. Februar 1980 zeigte das Bundesgericht an, dass in diesem Jahr 3.037 Fälle hängig gemacht wurden, während nur 2.786 erledigt wurden; daher war es notwendig, die Behandlung von 1.565 Fällen, also von mehr als der Hälfte der 1979 registrierten Fälle, auf das Jahr 1980 aufzuschieben. Das Bundesgericht stellte fest, dass die grosse Mehrheit (84%) der auf der Liste gebliebenen Fälle aus dem staats- und verwaltungsrechtlichen Bereich stammten und erklärte:

"Wenn nicht unverzüglich Mittel gefunden werden, wird der in diesen Bereichen um Recht Suchende künftig Jahre warten müssen, bis das Gericht über seinen Fall urteilt. Diese Situation ist in einem Rechtsstaat unvereinbar mit der Rolle, die dem obersten Gericht zukommt."

Aus diesem Grund schlug der Bundesrat der Bundesversammlung in seiner Botschaft vom 17. September 1980 vor, die Zahl der Gerichtsschreiber und -sekretäre von 28 auf 60 zu erhöhen. Es ist wichtig festzuhalten, dass es sich dabei nicht um Beamte von untergeordneter Bedeutung handelt, sondern um hochqualifizierte Juristen, die eine wesentliche Rolle bei der Tätigkeit des Bundesgerichts spielen (Artikel 10 des Reglements vom 14. Dezember 1978 für das Bundesgericht); tatsächlich haben sie beratende Stimme bei den Beratungen (Artikel 12 Abs. 2 des Reglements).

15. In seinem Geschäftsbericht für das Jahr 1980 vom 6. Februar 1981 unterstrich das Bundesgericht, dass die Lage ernst blieb. Es drückte sein Bedauern darüber aus, dass die beiden Räte die Regierungsvorschläge noch nicht hatten annehmen können und fügte hinzu:

"Aufgrund der drückenden Arbeitsüberlastung wird das Bundesgericht künftig nicht mehr in der Lage sein, seine Rolle als Wahrer des Rechts in bestimmten Bereichen sicherzustellen, obwohl von seiner Seite in interner Hinsicht alles unternommen wird, was ihm möglich ist, um die anfallende Arbeit zu bewältigen."

Am 20. März 1981 hiess die Bundesversammlung einen Beschluss gut, der den Bestand der Bundesgerichtsschreiber und -sekretäre von 28 auf 40 erhöhte und auch die Zahl des Verwaltungspersonals vergrösserte.

Diese Massnahmen haben eine gewisse Verbesserung gebracht: in seinem Geschäftsbericht für das Jahr 1981 vom 12. Februar 1982 hält das Bundesgericht fest, dass es ihm zum ersten Mal seit 1975 gelang, beinahe so viele Fälle zu erledigen (3.164) wie es neu registrierte (3.187); demgegenüber musste es 1.787 Fälle aufschieben. Es folgerte daraus, dass "es noch während Jahren die angehäuften Arbeit werden abtragen müssen und folglich über die Fälle nicht innerhalb einer Frist urteilen können, die in Anbetracht ihrer Länge als angemessen im Sinne der Verfassung und der Konvention erscheine."

16. Unabhängig von diesen konjunkturbedingten Entscheidungen hat die Eidgenössische Expertenkommission, die eine Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 vorbereitete, um das Arbeitsvolumen des Bundesgerichts zu reduzieren und die hängigen Verfahren zu beschleunigen, Ende 1981 ihre Arbeiten beendet. Kürzlich hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement dem Bundesrat einen Vorentwurf unterbreitet mit dem Ziel der Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens, das 1983 beendet sein sollte.

17. Das Bundesgericht selber traf Massnahmen praktischer Art, um der Ueberfüllung der Verhandlungsliste zu begegnen. Ueberzeugt, dass eine Behandlung der Fälle in chronologischer Reihenfolge schwerwiegende Ungerechtigkeiten nach sich ziehen würde, wandte es insbesondere ein "Aussonderungssystem" an, das vom Dringlichkeitsgrad und der menschlichen Tragweite jedes Einzelfalles ausging.

VERFAHREN VOR DER KOMMISSION

18. In ihrer Beschwerde vom 30. August 1979 (Nr. 8737/79) machten W. Zimmermann und J. Steiner geltend, dass die Dauer der Prüfung ihrer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde an das Bundesgericht (18. April 1977 - 15. Oktober 1980) die "angemessene Frist", deren Beachtung von Artikel 6 Abs. 1 der Konvention gefordert wird, überschritten habe.

19. Die Kommission hat die Beschwerde am 18. März 1981 für zulässig erklärt.

In ihrem Bericht vom 9. März 1982 (Artikel 31 der Konvention), vertritt sie einstimmig die Ansicht, dass eine Verletzung von Artikel 6 Abs. 1 vorliegt.

SCHLUSSANTRAEGE DER REGIERUNG AN DEN GERICHTSHOF

20. In der Verhandlung vom 24. Januar 1983 beantragte die Regierung bei dem Gerichtshof, "festzustellen, dass die Schweiz in der vorliegenden Angelegenheit Artikel 6 Abs. 1 der Konvention nicht verletzt habe."

ENTSCHEIDUNGSGRUENDE

I. ZUR BEHAUPTETEN VERLETZUNG VON ARTIKEL 6 ABS. 1

21. Die Beschwerdeführer beschwerten sich über die Dauer des Verfahrens ihrer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde an das Bundesgericht (18. April 1977 - 15. Oktober 1980). Sie berufen sich auf Art. 6 Abs. 1 der Konvention, welcher 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 (...) zu entscheiden hat."

22. Ein Punkt ist unbestritten und wird vom Gerichtshof für erwiesen erachtet: die "Rechte", welche die Herren Zimmermann und Steiner vor dem Bundesgericht geltend machten, - seien sie nun persönlicher oder vermögensrechtlicher Natur -, hatten privatrechtlichen Charakter und waren folglich "zivilrechtliche Ansprüche" im Sinne der zitierten Bestimmung.

Die einzige im vorliegenden Fall zu behandelnde Frage besteht darin, ob die "angemessene Frist" überschritten wurde oder nicht. Nach Ansicht der Kommission ist die Frage zu bejahen; die Regierung ist anderer Meinung.

23. Die Betroffenen beschwerten sich einzig über die Verfahrenslänge vor dem Bundesgericht (Ziffer 18 oben); die Kommission, deren Entscheidung vom 18. März 1981 den Rahmen des danach dem Gerichtshof vorgelegten Falles bestimmt (Urteil Guzzardi vom 6. November 1980, Serie A, Nr. 39, S. 39, Ziff. 106), hat die Beschwerde nur in diesem Punkt angenommen und behandelt. Daher bleibt das vorausgegangene Verfahren vor der Eidgenössischen Schätzungscommission hier ausser Betracht.

Der zu beurteilende Zeitraum dauerte folglich von der Einreichung der Beschwerde durch die Herren Zimmermann und Steiner am 18. April 1977 bis zum 15. Oktober 1980, Datum des Urteils des Bundesgerichts (Ziffern 9-11 oben), also fast dreieinhalb Jahre. Dieser für eine einzige Instanz beträchtliche Zeitraum verlangt eine genaue Prüfung unter dem Gesichtspunkt des Art. 6 Abs. 1.

24. Die Angemessenheit der Dauer eines unter Art. 6 Abs. 1 fallenden Verfahrens muss jeweils nach den Umständen des Einzelfalles beurteilt werden (Urteil Buchholz vom 6. Mai 1981, Serie A, Nr. 42, S. 15, Ziff. 49). Der Gerichtshof hat insbesondere die Komplexität des Falles in tatsächlicher sowie in rechtlicher Hinsicht, das Verhalten der Beschwerdeführer und der zuständigen Behörden sowie die Bedeutung des Prozesses für jene zu berücksichtigen; im übrigen erlauben nur vom Staat verursachte Längen den Schluss auf die Nicht-Beachtung der angemessenen Frist (siehe mutatis mutandis Urteil König vom 28. Juni 1978, Serie A, Nr. 27, S. 34-40, Ziff. 99, 102-105 und 107-111, und Urteil Buchholz, siehe oben, Serie A, Nr. 42, S. 16, Ziff. 49).

1. Die Komplexität des Falles

25. Die Regierung anerkennt, dass der Fall nicht besonders komplex war; dies ist auch die Meinung der Kommission. Der Gerichtshof stimmt dem zu: die Tatsachen verlangten keinerlei Nachprüfung; was die rechtlichen Fragen anbelangt, scheinen sie nicht aussergewöhnliche Schwierigkeiten geboten zu haben.

2. Verhalten der Beschwerdeführer

26. Man wird die von den Herren Zimmermann und Steiner gerügten Verzögerungen nicht deren eigenem Verhalten zuschreiben können. Das schweizerische Recht stellte ihnen keine Rechtsmittel zur Beschleunigung des Verfahrens zur Verfügung, was von der schweizerischen Regierung bestätigt wird. Nachdem die Beschwerdeführer am 18. April 1977 ans Bundesgericht gelangt waren, schrieben sie zudem am 8. September 1978, am 15. März 1979 und am 29. Juni 1980 drei Briefe, mit welchen sie sich beim Bundesgericht nach dem Stand des Verfahrens erkundigten (Ziffer 10 oben).

3. Das Verhalten der schweizerischen Behörden

27. Die Regierung, die Kommission und die Beschwerdeführer sind sich darin einig, dass die Art und Weise, wie das Bundesgericht seiner Aufgabe nachkam, den Hauptgrund für die Verfahrensdauer bildete. Nachdem das Bundesgericht am 27. April 1977 die Stellungnahme der Eidgenössischen Schätzungskommission eingeholt hatte, erhielt es deren Stellungnahme im Mai, danach auch jene des Kantons Zürich; in der Folge begnügte es sich damit, die zitierten Briefe der Beschwerdeführer (Ziffer 9 und 10 oben) zu beantworten. Die Schweizerische Gesetzgebung (Art. 109 und 110 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege) erlaubte dem Bundesgericht, aufgrund der eingeholten schriftlichen Stellungnahmen zu entscheiden; es tat dies aber erst nach rund dreieinhalb Jahren.

Die Regierung beruft sich auf das Urteil Buchholz vom 6. Mai 1981 (siehe oben, Serie A, Nr. 42), weil der Gerichtshof dort eine Verletzung des Art. 6 Abs. 1 verneint hatte, obwohl die bis zur endgültigen Entscheidung vergangene Zeitspanne fast fünf Jahre betragen hatte. Das dort angefochtene Verfahren hatte sich aber über drei gerichtliche Instanzen erstreckt und ist durch zahlreiche Untersuchungs- und andere Massnahmen gekennzeichnet. Im vorliegenden Fall dagegen sieht sich der Gerichtshof einer langen Periode völliger Inaktivität gegenüber, die nur durch aussergewöhnliche Umstände zu rechtfertigen wäre.

28. Unter Hinweis auf Statistiken beruft sich die Regierung hauptsächlich auf die Arbeitsüberlastung des Bundesgerichts (Ziff. 12 und 14 oben). Ihrer Ansicht nach verlangte der Rückstand an anhängigen Fällen eine Aussonderung der Prozesse nach ihrer Dringlichkeit und Wichtigkeit (Ziff. 17 oben); keines dieser Kriterien habe zugunsten einer rascheren Prüfung der Beschwerde der Herren Zimmermann und Steiner gesprochen. Im übrigen habe das schweizerische Parlament die notwendigen Vorschriften erlassen, um der Situation abzuhelpfen.

Die Kommission verkennt weder die vorhandenen Schwierigkeiten noch die beträchtlichen Kredite, die zu ihrer Ueberwindung notwendig waren, aber die von der Regierung angeführten Gründe scheinen ihr die Dauer des in Frage stehenden Verfahrens nicht zu entschuldigen.

Dies ist auch die Meinung der Beschwerdeführer; ohne die Arbeitsüberlastung des Bundesgerichts oder die Berechtigung eines Aussonderungssystems zu bestreiten, stellen sie fest, dass es einen Moment gibt, wo jedem Fall allein aufgrund der abgelaufenen Zeit Priorität zukommt.

29. Der Gerichtshof weist zuerst darauf hin, dass die Konvention die vertragschliessenden Staaten verpflichtet, ihre Gerichtsbarkeit derart zu organisieren, dass sie den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 gerecht wird, insbesondere was die "angemessene Frist" anbelangt. Dennoch führt ein vorübergehender Engpass im Verhandlungskalender nicht die Verantwortlichkeit eines Staates herbei, wenn er mit der erforderlichen Zügigkeit zu Mitteln greift, die geeignet sind, einer solchen aussergewöhnlichen Situation zu begegnen (Urteil Buchholz, siehe oben, Serie A, Nr. 42, S. 16, Ziff. 51, und Urteil Foti und andere, vom 10. Dezember 1982, Serie A, Nr. 56, S. 21, Ziff. 61).

Unter die Mittel, die als vorübergehende Massnahmen in Betracht zu ziehen sind, fällt sicherlich auch die Wahl einer bestimmten Reihenfolge in der Behandlung der Fälle, die sich nicht nur nach dem Datum ihrer Einreichung, sondern auch nach dem Grad ihrer Dringlichkeit und Wichtigkeit richtet, insbesondere danach, was für die Betroffenen auf dem Spiel steht. Wenn aber ein solcher Zustand andauert und strukturellen Charakter erhält, genügen solche Massnahmen nicht mehr, und der Staat wird es nicht länger hinauszögern können, wirksame Massnahmen zu treffen.

30. Die von der Regierung gelieferten Statistiken zeigen, dass der Umfang der dem Bundesgericht vorgelegten Streitfälle seit 1969 fortlaufend zugenommen hat, insbesondere auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts.

Am Anfang konnten die schweizerischen Behörden glauben, es handle sich um eine vorübergehende Arbeitsüberlastung, aber seit 1973 hatte das Bundesgericht die strukturelle Natur der Situation erkannt (Ziff. 12 oben), die im übrigen in vielen anderen Vertragsstaaten ähnlich ist.

31. Die bis zum 15. Oktober 1980, dem Datum des Urteils des Bundesgerichts getroffenen Massnahmen haben, obwohl sie vom echten Willen, das Problem anzugehen, zeugen, dieser strukturellen Natur nicht genügend Rechnung getragen und daher nur zu wenig befriedigenden Ergebnissen geführt. Das Bundesgericht hatte 1973 wohl gewisse Dringlichkeitsmassnahmen empfohlen, aber es ersuchte um deren Aufschiebung in der Erwartung einer Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (Ziff. 12 oben). Es verlangte jene Massnahmen erneut im Dezember 1977, als sich die Krise verschärfte. Die Bundesversammlung nahm die Massnahmen 1978 an, und sie traten am 1. Februar 1979 in Kraft; sie bestanden unter anderem darin, die Zahl der Richter von 28 auf 30 und die Zahl der juristischen Mitarbeiter von 24 auf 28 zu erhöhen. Im übrigen nahm das Gericht eine generelle Revision seines Reglements vor (Ziff. 13 oben). Diese Massnahmen konnten aber schon damals als nicht ausreichend angesehen werden; tatsächlich verschlimmerte sich die Ueberlastung des Verhandlungskalenders, da die Zahl der Streitfälle immer noch anstieg. Was die am 20. März 1981 - also nach Abweisung der Beschwerde der Herren Zimmermann und Steiner - getroffenen, drastischeren Massnahmen anbelangt, so werden sie sich zweifellos als wirksamer erweisen (Ziff. 11, 14 und 15 oben); der Gerichtshof hat sie hier aber nicht zu beurteilen.

32. Das streitige Verfahren dauerte ungefähr dreieinhalb Jahre, und stand während des grössten Teils dieser Zeit still. Im Lichte sämtlicher Umstände des vorliegenden Falles erachtet der Gerichtshof diesen Zeitraum als zu lang; die nicht zu leugnenden Schwierigkeiten, denen das Bundesgericht gegenüberstand, konnten nicht mehr als vorübergehend angesehen werden noch konnten sie den Beschwerdeführern ihr Recht auf Beachtung der "angemessenen Frist" nehmen (Urteil Foti und andere, siehe oben, Serie A, Nr. 56, S. 23, Ziff. 75).

Folglich liegt ein Verstoss gegen Artikel 6 Abs. 1 vor. Dabei hat der Gerichtshof nicht zu präzisieren, welcher nationalen Behörde dieser Verstoss zuzuschreiben ist: zur Beurteilung steht nur die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates (Urteil Foti und andere, ibidem, S. 21, Ziff. 63).

II. ZUR ANWENDUNG VON ARTIKEL 50

33. Artikel 50 lautet wie folgt:

"Erklärt die Entscheidung des Gerichtshofs, dass eine Entscheidung oder Massnahme einer gerichtlichen oder sonstigen Behörde eines der Hohen Vertragschliessenden Teile ganz oder teilweise mit den Verpflichtungen aus dieser Konvention in Widerspruch steht, und gestatten die innerstaatlichen Gesetze des erwähnten Hohen Vertragschliessenden Teils nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Entscheidung oder Massnahme, so hat die Entscheidung des Gerichtshofs der verletzten Partei gegebenenfalls eine angemessene Genugtuung zuzubilligen."

34. In der Verhandlung hat der Vertreter der Beschwerdeführer beantragt:

- eine Summe von SFr. 500.- für jeden seiner Klienten zur Wiedergutmachung des immateriellen Schadens;
- Erstattung der Anwaltskosten aus dem Verfahren vor dem Bundesgericht;
- Erstattung der Kosten und Auslagen aus dem Verfahren vor der Kommission und dem Gerichtshof.

Nachdem der Vertreter der Regierung seinerseits detaillierte Ausführungen zu dieser Frage gemacht hat, betrachtet der Gerichtshof sie für entscheidungsreif (Artikel 50 Ziff. 3, erster Satz des Reglements).



1. Immaterieller Schaden

35. Der Regierung zufolge würde, falls der Gerichtshof das Vorliegen einer Verletzung annehmen sollte, das Urteil selbst sowie seine Publikation bereits eine hinreichende angemessene Genugtuung darstellen.

Nach Meinung des Gerichtshofes wäre die Feststellung der Ueberschreitung der angemessenen Frist durch das vorliegende Urteil im konkreten Fall eine angemessene Genugtuung, falls die Beschwerdeführer unter einer nachteiligen psychischen Spannung gelitten haben sollten (vgl. mutatis mutandis, Urteil Corigliano, Serie A, Nr. 57, S. 17, Ziff. 53).

2. Kosten und Auslagen

36. Um ein Recht auf Zusprechung der Kosten und Auslagen aufgrund von Artikel 50 zu haben, muss die verletzte Partei sie aufgewandt haben, um eine Rechtsverletzung im innerstaatlichen Raum zu verhindern oder aufheben zu lassen, um diese Verletzung durch die Kommission und den Gerichtshof feststellen zu lassen, und um Genugtuung zu erlangen. Die betreffende Forderung muss ausserdem erwiesen, begründet und angemessen sein (vgl. insbes. Urteil Minelli vom 25. März 1983, Serie A, Nr. 62, S. 20, Ziff. 45).

37. Die Betroffenen verlangen zunächst eine Summe von SFr. 100.- für die Anwaltskosten vor dem Bundesgericht; diese Summe bezieht sich auf die beiden Briefe, mit denen sich ihr Anwalt Kuhn nach dem Stand des Verfahrens erkundigte (Ziff. 10 oben). Die Betroffenen haben Anspruch auf Erstattung dieses Betrages, da jene Schritte beabsichtigten, das Bundesgericht aufzufordern, sich an die von Artikel 6 Abs. 1 gestellten Anforderungen zu halten.

38. Was die in Strassburg durchgeführten Verfahren betrifft, haben die Beschwerdeführer weder vor der Kommission noch beim Delegierten der Kommission vor dem Gerichtshof Verfahrenskostenhilfe in Anspruch genommen; sie verlangen SFr. 2.360.- für Kosten und Auslagen ihres Vertreters, Herrn Minelli.

Der Gerichtshof entscheidet, ihnen diesen Betrag, dessen Angemessenheit und Begründetheit von der Regierung nicht bestritten wird, zuzusprechen.

AUS DIESEN GRUENDEN ENTSCHIEDET DER GERICHTSHOF EINSTIMMIG

1. dass Artikel 6 Abs. 1 der Konvention verletzt worden ist;
2. dass der beklagte Staat den Beschwerdeführern SFr. 2.460.- für Kosten und Auslagen zu erstatten hat;
3. dass die Forderung nach angemessener Genugtuung im übrigen abgewiesen wird.

Geschehen in Französisch und Englisch, wobei der französische Text massgebend ist, im Palais der Menschenrechte in Strassburg, am dreizehnten Juli neunzehnhundertzweiundachtzig.

Der Präsident

gez. Gérard Wiarda

Für den Kanzler

gez. Herbert Petzold
Vizekanzler