

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll Nr. 9 vom 6. November 1990 sowie zu dem Protokoll Nr. 10 vom 25. März 1992 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

A. Zielsetzung

Das Verfahren nach der Europäischen Menschenrechtskonvention entspricht nicht mehr voll den heutigen Anschauungen und Anforderungen.

B. Lösung

Ratifizierung der Protokolle Nr. 9 und 10 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die

- auch dem einzelnen Beschwerdeführer (Artikel 25 der Konvention) das Recht gewähren, seinen Fall im Anschluß an den nach Artikel 31 angefertigten Kommissionsbericht dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur abschließenden Entscheidung über das Vorliegen einer Konventionsverletzung vorzulegen (Protokoll Nr. 9);
- die Zweidrittelmehrheit, welche die Feststellung einer Konventionsverletzung durch das Ministerkomitee des Europarats nach Artikel 32 Abs. 1 der Konvention erfordert, durch die einfache Mehrheit der Stimmen ersetzen (Protokoll Nr. 10).

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Für den Bund können geringfügige Kostenbelastungen entstehen. Länder und Gemeinden werden nicht mit Kosten belastet.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (131) – 310 10 – Me 3/93

Bonn, den 4. März 1993

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll Nr. 9 vom 6. November 1990 sowie zu dem Protokoll Nr. 10 vom 25. März 1992 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 652. Sitzung am 12. Februar 1993 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Dr. Helmut Kohl

Entwurf**Gesetz****zu dem Protokoll Nr. 9 vom 6. November 1990
sowie zu dem Protokoll Nr. 10 vom 25. März 1992
zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten****Vom**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Dem in Straßburg am 22. Mai 1992 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Protokoll Nr. 9 vom 6. November 1990 und dem in Straßburg am 25. März 1992 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Protokoll Nr. 10 zur Änderung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II S. 685, 953), zuletzt geändert durch das Protokoll Nr. 8 vom 19. März 1985 (BGBl. 1989 II S. 546), wird zugestimmt. Die Protokolle werden nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem das Protokoll Nr. 9 nach seinem Artikel 7 und das Protokoll Nr. 10 nach seinem Artikel 3 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft treten, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Begründung zum Vertragsgesetz**Zu Artikel 1**

Auf die Protokolle Nr. 9 und Nr. 10 zur Europäischen Menschenrechtskonvention findet Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes Anwendung, weil sich das Vertragsgesetz in Verbindung mit den Protokollen auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung des Absatzes 1 entspricht den Erfordernissen des Artikels 82 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes.

Nach Absatz 2 ist der Zeitpunkt, in dem das Protokoll Nr. 9 nach seinem Artikel 7 und in dem das Protokoll Nr. 10 nach seinem Artikel 3 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft treten im Bundesgesetzblatt bekanntzumachen.

Schlußbemerkungen

Durch die Ausführung des Gesetzes ergeben sich voraussichtlich mit dem Inkrafttreten des Protokolls Nr. 9 für den Bundeshaushalt geringfügige, nicht bezifferbare Mehrkosten. Länder und Gemeinden werden durch die Ausführung des Gesetzes nicht mit Kosten belastet. Preisliche Auswirkungen sind nicht zu erwarten, da die Wirtschaft durch die Protokolle nicht belastet wird. Hinsichtlich des Protokolls Nr. 10 werden Bund, Länder und Gemeinden durch die Ausführung des Gesetzes nicht mit Kosten belastet.

**Protokoll Nr. 9
zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte
und Grundfreiheiten**

**Protocol No. 9
to the Convention for the Protection of Human Rights
and Fundamental Freedoms**

**Protocole n° 9
à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme
et des Libertés fondamentales**

(Übersetzung)

The member States of the Council of Europe, signatories to this Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed at Rome on 4 November 1950 (hereinafter referred to as "the Convention"),

Being resolved to make further improvements to the procedure under the Convention,

Have agreed as follows:

Article 1

For Parties to the Convention which are bound by this Protocol, the Convention shall be amended as provided in Articles 2 to 5.

Article 2

Article 31, paragraph 2, of the Convention, shall read as follows:

"2. The Report shall be transmitted to the Committee of Ministers. The Report shall also be transmitted to the States concerned, and, if it deals with a petition submitted under Article 25, the applicant. The States concerned and the applicant shall not be at liberty to publish it."

Article 3

Article 44 of the Convention shall read as follows:

"Only the High Contracting Parties, the Commission, and persons, non-governmental organisations or groups of individuals having submitted a petition under Article 25 shall have the right to bring a case before the Court."

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée «la Convention»),

Résolus à apporter de nouvelles améliorations à la procédure prévue par la Convention,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Pour les Parties à la Convention qui sont liées par le présent Protocole, la Convention est amendée suivant les dispositions des articles 2 à 5.

Article 2

L'article 31, paragraphe 2, de la Convention se lit comme suit:

«2. Le rapport est transmis au Comité des Ministres. Il est également communiqué aux Etats intéressés et, s'il concerne une requête introduite en application de l'article 25, au requérant. Les Etats intéressés et le requérant n'ont pas la faculté de le publier.»

Article 3

L'article 44 de la Convention se lit comme suit:

«Seules les Hautes Parties Contractantes, la Commission et la personne physique, l'organisation non gouvernementale ou le groupe de particuliers qui a introduit une requête en application de l'article 25 ont qualité pour se présenter devant la Cour.»

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Protokoll zu der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als „Konvention“ bezeichnet) unterzeichnen –

entschlossen, das in der Konvention vorgesehene Verfahren weiter zu verbessern –

haben folgendes vereinbart:

Artikel 1

Für diejenigen Vertragsparteien der Konvention, die durch dieses Protokoll gebunden sind, wird die Konvention nach Maßgabe der Artikel 2 bis 5 geändert.

Artikel 2

Artikel 31 Absatz 2 der Konvention lautet wie folgt:

„(2) Der Bericht ist dem Ministerausschuß vorzulegen. Er ist auch den beteiligten Staaten und, wenn er ein gemäß Artikel 25 eingereichtes Gesuch betrifft, dem Beschwerdeführer vorzulegen. Die beteiligten Staaten und der Beschwerdeführer haben nicht das Recht, ihn zu veröffentlichen.“

Artikel 3

Artikel 44 der Konvention lautet wie folgt:

„Das Recht, vor dem Gerichtshof als Partei aufzutreten, haben nur die Hohen Vertragsschließenden Teile, die Kommission und die natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personenvereinigung, die ein Gesuch gemäß Artikel 25 eingereicht hat.“

Article 4

Article 45 of the Convention shall read as follows:

“The jurisdiction of the Court shall extend to all cases concerning the interpretation and application of the present Convention which are referred to it in accordance with Article 48.”

Article 5

Article 48 of the Convention shall read as follows:

“1. The following may refer a case to the Court, provided that the High Contracting Party concerned, if there is only one, or the High Contracting Parties concerned, if there is more than one, are subject to the compulsory jurisdiction of the Court or, failing that, with the consent of the High Contracting Party concerned, if there is only one, or of the High Contracting Parties concerned if there is more than one:

- a. the Commission;
- b. a High Contracting Party whose national is alleged to be a victim;
- c. a High Contracting Party which referred the case to the Commission;
- d. a High Contracting Party against which the complaint has been lodged;
- e. the person, non-governmental organisation or group of individuals having lodged the complaint with the Commission.

2. If a case is referred to the Court only in accordance with paragraph 1.e, it shall first be submitted to a panel composed of three members of the Court. There shall sit as an ex-officio member of the panel the judge who is elected in respect of the High Contracting Party against which the complaint has been lodged, or, if there is none, a person of its choice who shall sit in the capacity of judge. If the complaint has been lodged against more than one High Contracting Party, the size of the panel shall be increased accordingly.

If the case does not raise a serious question affecting the interpretation or application of the Convention and does not for any other reason warrant consideration by the Court, the panel may, by a unanimous vote, decide that it shall not be considered by the Court. In that event, the Committee of Ministers shall decide, in accordance with the provisions of Article 32, whether there has been a violation of the Convention.”

Article 6

1. This Protocol shall be open for signature by member States of the Council of Europe signatories to the Convention, which may express their consent to be bound by:

Article 4

L'article 45 de la Convention se lit comme suit:

«La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de la présente Convention qui lui sont soumises, dans les conditions prévues par l'article 48.»

Article 5

L'article 48 de la Convention se lit comme suit:

«1. A la condition que la Haute Partie Contractante intéressée, s'il n'y en a qu'une, ou les Hautes Parties Contractantes intéressés, s'il y en a plus d'une, soient soumises à la juridiction obligatoire de la Cour ou, à défaut, avec le consentement ou l'agrément de la Haute Partie Contractante intéressée, s'il n'y en a qu'une, ou des Hautes Parties Contractantes intéressées, s'il y en a plus d'une, une affaire peut être déférée à la Cour:

- a. par la Commission;
- b. par une Haute Partie Contractante dont la victime est le ressortissant;
- c. par une Haute Partie Contractante qui a saisi la Commission;
- d. par une Haute Partie Contractante mise en cause;
- e. par la personne physique, l'organisation non gouvernementale ou le groupe de particuliers qui a saisi la Commission.

2. Si une affaire n'est déférée à la Cour que sur la base de l'alinéa e du paragraphe 1, l'affaire est d'abord soumise à un comité composé de trois membres de la Cour. Fera partie d'office du comité le juge élu au titre de la Haute Partie Contractante contre laquelle la requête a été introduite ou, à défaut, une personne de son choix pour siéger en qualité de juge. Si la requête a été introduite contre plus d'une Haute Partie Contractante, le nombre de membres du comité sera augmenté en conséquence.

Si l'affaire ne soulève aucune question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention, et si elle ne justifie pas, pour d'autres raisons, un examen par la Cour, le comité peut décider, à l'unanimité, qu'elle ne sera pas examinée par la Cour. En pareil cas, le Comité des Ministres décide, dans les conditions prévues par l'article 32, s'il y a eu ou non violation de la Convention.»

Article 6

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:

Artikel 4

Artikel 45 der Konvention lautet wie folgt:

„Die Zuständigkeit des Gerichtshofs umfaßt alle die Auslegung und Anwendung dieser Konvention betreffenden Fälle, die ihm nach Artikel 48 vorgelegt werden.“

Artikel 5

Artikel 48 der Konvention lautet wie folgt:

„(1) Das Recht, dem Gerichtshof eine Rechtssache vorzulegen, haben – vorausgesetzt, daß jeder davon betroffene Hohe Vertragschließende Teil der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterworfen ist oder, soweit dies nicht der Fall ist, zustimmt –

- a) die Kommission;
- b) der Hohe Vertragschließende Teil, dem der Verletzte angehört;
- c) der Hohe Vertragschließende Teil, der die Kommission mit dem Fall befaßt hat;
- d) der Hohe Vertragschließende Teil, gegen den sich die Beschwerde richtet;
- e) die natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personenvereinigung, welche die Kommission mit der Beschwerde befaßt hat.

(2) Wird der Gerichtshof nur gemäß Absatz 1 Buchstabe e mit einer Beschwerde befaßt, so wird diese zunächst einem aus drei Mitgliedern des Gerichtshofs bestehenden Ausschuß unterbreitet. Der Richter, der für den Hohen Vertragschließenden Teil, gegen den sich die Beschwerde richtet, gewählt wurde, – oder, falls ein solcher nicht vorhanden ist, eine von diesem Vertragsschließenden Teil benannte Person, die in der Eigenschaft eines Richters an den Sitzungen teilnimmt – ist von Amts wegen Mitglied des Ausschusses. Richtet sich die Beschwerde gegen mehrere Hohe Vertragsschließende Teile, so wird die Zahl der Ausschußmitglieder entsprechend erhöht.

Wirft der Fall keine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung der Konvention auf und rechtfertigt er auch aus keinem anderen Grund eine Prüfung durch den Gerichtshof, so kann der Ausschuß einstimmig beschließen, daß der Fall nicht vom Gerichtshof geprüft wird. In diesem Fall entscheidet der Ministerausschuß nach Maßgabe des Artikels 32, ob die Konvention verletzt worden ist.“

Artikel 6

(1) Dieses Protokoll liegt für die Mitgliedstaaten des Europarats, welche die Konvention unterzeichnet haben, zur Unterzeichnung auf; sie können ihre Zustimmung, gebunden zu sein, ausdrücken,

- a. signature without reservation as to ratification, acceptance or approval; or
- b. signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval.

2. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 7

1. This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which ten member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 6.

2. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of signature or of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 8

The Secretary General of the Council of Europe shall notify all the member States of the Council of Europe of:

- a. any signature;
- b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c. any date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 7;
- d. any other act, notification or declaration relating to this Protocol.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Rome, this 6th day of November 1990, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.

- a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou
- b. signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 7

1. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 6.

2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 8

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe:

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c. toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à son article 7;
- d. tout autre acte, notification ou déclaration ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Rome, le 6 novembre 1990, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

- a) indem sie es ohne Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen oder
- b) indem sie es vorbehaltlich der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen und später ratifizieren, annehmen oder genehmigen.

(2) Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

Artikel 7

(1) Dieses Protokoll tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem zehn Mitgliedstaaten des Europarats nach Artikel 6 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein.

(2) Für jeden Mitgliedstaat, der später seine Zustimmung ausdrückt, durch das Protokoll gebunden zu sein, tritt es am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach der Unterzeichnung oder der Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde folgt.

Artikel 8

Der Generalsekretär des Europarats notifiziert allen Mitgliedstaaten des Europarats

- a) jede Unterzeichnung;
- b) jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde;
- c) jeden Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls nach Artikel 7;
- d) jede andere Handlung, Notifikation oder Erklärung im Zusammenhang mit diesem Protokoll.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Protokoll unterschrieben.

Geschehen zu Rom am 6. November 1990 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt allen Mitgliedstaaten des Europarats beglaubigte Abschriften.

**Protokoll Nr. 10
zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte
und Grundfreiheiten**

**Protocol No. 10
to the Convention for the Protection of Human Rights
and Fundamental Freedoms**

**Protocole n° 10
à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme
et des Libertés fondamentales**

(Übersetzung)

The member States of the Council of Europe, signatories to this Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed at Rome on 4 November 1950 (hereinafter referred to as "the Convention"),

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée «la Convention»),

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Protokoll zu der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als „Konvention“ bezeichnet) unterzeichnen –

Considering that it is advisable to amend Article 32 of the Convention with a view to the reduction of the two-thirds majority provided therein,

Considérant qu'il convient d'amender l'article 32 de la Convention en vue de réduire la majorité des deux tiers qui y est prévue,

in der Erwägung, daß es angebracht ist, Artikel 32 der Konvention zu ändern, um die dort vorgesehene Zweidrittelmehrheit herabzusetzen –

Have agreed as follows:

Sont convenus de ce qui suit:

haben folgendes vereinbart:

Article 1

The words "of two-thirds" shall be deleted from paragraph 1 of Article 32 of the Convention.

Article 1

Les mots «des deux tiers» sont supprimés du paragraphe 1 de l'article 32 de la Convention.

Artikel 1

In Artikel 32 Absatz 1 der Konvention wird das Wort „Zweidrittelmehrheit“ durch die Worte „der Mehrheit“ ersetzt.

Article 2

1. This Protocol shall be open for signature by member States of the Council of Europe signatories to the Convention, which may express their consent to be bound by:

Article 2

1. Le présent protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:

Artikel 2

(1) Dieses Protokoll liegt für die Mitgliedstaaten des Europarats, welche die Konvention unterzeichnet haben, zur Unterzeichnung auf; sie können ihre Zustimmung, gebunden zu sein, ausdrücken,

a. signature without reservation as to ratification, acceptance or approval; or

a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou

a) indem sie es ohne Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen oder

b. signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval.

b. signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

b) indem sie es vorbehaltlich der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen und später ratifizieren, annehmen oder genehmigen.

2. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

(2) Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

Article 3

This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which all Parties to the Convention have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 2.

Article 3

Le présent protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liés par le protocole conformément aux dispositions de l'article 2.

Artikel 3

Dieses Protokoll tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem alle Vertragsparteien der Konvention nach Artikel 2 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein.

Article 4

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of:

- a. any signature;
- b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c. the date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 3;
- d. any other act, notification or communication relating to this Protocol.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Strasbourg, this 25th day of March 1992, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.

Article 4

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil:

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c. la date d'entrée en vigueur du présent protocole conformément à l'article 3;
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent protocole.

Fait à Strasbourg, le 25 mars 1992, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Artikel 4

Der Generalsekretär des Europarats notifiziert den Mitgliedstaaten des Rates

- a) jede Unterzeichnung;
- b) jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde;
- c) den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls nach Artikel 3;
- d) jede andere Handlung, Notifikation oder Mitteilung im Zusammenhang mit diesem Protokoll.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Protokoll unterschrieben.

Geschehen zu Straßburg am 25. März 1992 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt allen Mitgliedstaaten des Europarats beglaubigte Abschriften.

Denkschrift zu den Protokollen Nr. 9 und Nr. 10

A. Allgemeine Bemerkungen

I. Entstehungsgeschichte der Protokolle

Zum Protokoll Nr. 9

- a) Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) eröffnet dem einzelnen, der sich in einem konventionsgeschützten Recht verletzt fühlt, die Möglichkeit, nach Maßgabe der Artikel 25 bis 27 der Konvention eine Individualbeschwerde („Antrag“) bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte einzureichen. Erweist sich die Beschwerde als zulässig und begründet, entscheidet nicht die Kommission über das Vorliegen einer Konventionsverletzung: Die Kommission legt vielmehr, wenn sie die Beschwerde nicht – was auch wegen offensichtlicher Unbegründetheit geschehen kann – für unzulässig erklärt (Artikel 27 EMRK), ihre Auffassung zur Frage der Verletzung in einem Bericht an das Ministerkomitee des Europarats nieder (Artikel 31 EMRK). Über das Vorliegen einer Verletzung hat alsdann das Ministerkomitee zu befinden, es sei denn, daß der Rechtsfall nach Artikel 32 Abs. 1, Artikel 48 der Konvention dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgelegt wird.
- b) Das Recht, den Fall vor den Gerichtshof zu bringen, steht nach Artikel 48 der Konvention der Europäischen Kommission für Menschenrechte und einem Vertragsstaat zu. Der Beschwerdeführer selbst, der mit seinem Antrag nach Artikel 25 der Konvention das Verfahren in Gang gebracht hatte, ist dagegen nicht berechtigt, seinen Fall – auch wenn dieser den Filter der Kommission passiert hat – dem Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen.
- c) Diese von den Konventionsverfassern bei Ausarbeitung der Europäischen Menschenrechtskonvention in den Jahren 1949/50 getroffene Regelung ist seit langem Gegenstand der Kritik. Beanstandet wurde insbesondere die fehlende Waffengleichheit zwischen dem Staat und dem Beschwerdeführer. Schon in den siebziger Jahren wurde darauf hingewiesen, die Vorstellung, dem einzelnen unmittelbaren Zugang zu einem internationalen Gericht einzuräumen, sei zur Zeit der Entstehung der Konvention zu revolutionär erschienen, um akzeptiert werden zu können; man könne darum, wenn schon nicht rechtfertigen, so zumindest historisch erklären, daß der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nur Staaten und der Kommission offensteht, vgl. Francis G. Jacobs, *The European Convention on Human Rights*, Oxford 1975, S. 260. Seit Mitte der 1970er Jahre haben die Regierungen der Mitgliedstaaten des Europarats über eine Änderung der Konvention beraten. Der Gerichtshof hat 1974 die Ausarbeitung eines Protokolls empfohlen, durch das dem einzelnen Beschwerdeführer das Recht gegeben wird, im Rahmen geeigneter Verfahren den Gerichtshof anzurufen.
- d) Wichtige Impulse zur Ausarbeitung des Protokolls Nr. 9 wurden auf der Ministerkonferenz über Menschenrechte gesetzt, die vom 19. bis 20. März 1985 in Wien

stattfand. Der Präsident des Gerichtshofs hat bei dieser Gelegenheit die Notwendigkeit einer Änderung erneut betont und ausgeführt, es sei falsch, wenn man diese Maßnahmen bis zu einer umfassenden Reform des Rechtsschutzsystems der Konvention zurückstelle. Auch die Kommission hat ihr Interesse an einer in diesem Punkt vorgezogenen Reform bekundet. Daraufhin stellte das Ministerkomitee des Europarats das Reformanliegen in die mittelfristige Planung 1987 bis 1991 ein. Die Mitgliedstaaten des Europarates haben sich im Lenkungsausschuß für Menschenrechte und dem ihm zugeordneten Sachverständigenausschuß für die Verbesserung des Verfahrens nach der Europäischen Menschenrechtskonvention seit März 1987 mit der Ausarbeitung des Protokolls Nr. 9 befaßt. Dieses wurde schließlich im Zusammenhang mit der Vierzigjahrfeier der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention am 6. November 1990 in Rom zur Zeichnung aufgelegt.

Zum Protokoll Nr. 10

- a) Hat die Kommission einen Bericht nach Artikel 31 vorgelegt und ist der Gerichtshof nicht angerufen worden, so ist das Ministerkomitee des Europarats zuständig, über das Vorliegen einer Konventionsverletzung zu entscheiden (Artikel 32 Abs. 1 EMRK). Diese Entscheidung trifft es „mit Zweidrittelmehrheit der zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigten Mitglieder“. Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit geht auf einen bei Ausarbeitung der Konvention 1950 erzielten Kompromiß zurück, der sich als notwendig erwies, weil die Auffassungen der damaligen Verhandlungsdelegationen über die für eine Entscheidung zu fordernde Mehrheit weit auseinandergingen. Einige Delegationen traten für die einfache Mehrheit ein, während andere die Einstimmigkeit der Entscheidung befürworteten.
- b) Die Anwendung des Artikels 32 Abs. 1 hat in der Praxis des Ministerkomitees nur selten zu Schwierigkeiten geführt, weil das Komitee den Auffassungen, die die Europäische Kommission für Menschenrechte in ihrem Bericht vertritt, in der Mehrzahl aller Fälle einstimmig folgt. Gelegentlich ist es aber vorgekommen, daß das Ministerkomitee sich zwar der Meinung der Kommission über das Vorliegen einer Konventionsverletzung mit einfacher Mehrheit anschloß, daß aber die in Artikel 32 Abs. 1 vorausgesetzte Zweidrittelmehrheit nicht zustande kam.

In diesen Fällen stellte sich die Frage, welche Folgerungen aus dem Votum zu ziehen sind. Die Konvention läßt dies offen und die dazu von den Mitgliedstaaten vertretenen Auffassungen waren unterschiedlich. Während die einen aus einer solchen Entscheidung des Ministerkomitees ableiten wollten, daß eine Konventionsverletzung in Ermangelung einer Zweidrittelmehrheit nicht festgestellt sei und damit nicht vorliege, wollten andere dem Votum wegen Nichtzustandekommens der Zweidrittelmehrheit lediglich die Bedeutung zu messen, daß weder das Vorliegen noch das Nichtvor-

liegen einer Konventionsverletzung festgestellt werden könne.

- c) Im Zusammenhang mit den Überlegungen, wie die aufgetretenen Schwierigkeiten auszuräumen sind, ist der Gedanke aufgetaucht, die Zweidrittelmehrheit im Wege einer Konventionsänderung durch das Erfordernis einer einfachen Mehrheit zu ersetzen. Bei der schon erwähnten Wiener Ministerkonferenz für Menschenrechte im Jahre 1985 hat die Schweiz dies förmlich vorgeschlagen.
- d) Dieser Vorschlag ist vom Ministerkomitee des Europarats aufgegriffen und 1988/1989 im fachlich zuständigen Sachverständigenausschuß für die Verbesserung des Verfahrens nach der EMRK beraten worden. Bei diesen Beratungen ist auch erwogen worden, ob die einfache Mehrheit der in der Sitzung anwesenden Mitglieder ausreichen soll mit der Maßgabe, daß zur Beschlußfähigkeit des Ministerkomitees die Anwesenheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder vorausgesetzt wird. Die verschiedenen Lösungen wurden vor allem unter dem Aspekt der wünschenswerten Effektivität des Verfahrens des Ministerkomitees erörtert. Durchgesetzt hat sich eine mittlere Lösung, wonach zwar einerseits künftig die einfache Mehrheit ausreicht, bei der aber andererseits an dem Erfordernis des Artikels 32 Abs. 1 der Konvention festgehalten wird, wonach es sich um die Mehrheit „der zur Teilnahme an den Sitzungen des Ausschusses berechtigten Mitglieder“ handeln muß. Auf dieser Grundlage wurde das Protokoll Nr. 10 ausgearbeitet und am 25. März 1992 zur Zeichnung aufgelegt.

II. Verhältnis der Protokolle zu anderen Übereinkünften

Die Protokolle Nr. 9 und Nr. 10 spiegeln wie schon die ihnen vorausgehenden Protokolle zur Europäischen Menschenrechtskonvention das Bestreben der im Europarat kooperierenden Mitgliedstaaten, die Konvention von 1950 den aktuellen Anforderungen und Bedürfnissen des internationalen Schutzes der Menschenrechte in Europa anzupassen. Zum Teil ging es dabei um materielle Rechtsergänzungen, vor allem um die Einbeziehung zusätzlicher Menschenrechtsgarantien in das Schutzsystem der Konvention. Die Protokolle Nr. 9 und Nr. 10 beschränken sich demgegenüber – wie vorher schon die Protokolle Nr. 2, 3, 5 und 8 – auf Verbesserungen, die das Verfahren der Konventionsorgane betreffen.

Unabhängig von den Verfahrensverbesserungen, die durch die Protokolle Nr. 9 und 10 eingeführt werden, steht eine durchgreifende Reform des Konventionsverfahrens zur Diskussion. Sie ist notwendig wegen des stark gestiegenen Arbeitsanfalls bei den Konventionsorganen, aber auch wegen des nach dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation bereits vollzogenen oder zu erwartenden Beitritts weiterer Staaten zum Europarat und zur Europäischen Menschenrechtskonvention und des daraus entstehenden weiter vermehrten Arbeitsanfalls. In dieser Reformdiskussion geht es vor allem darum, ob auf eine Vorprüfung durch die Kommission künftig verzichtet und der Menschenrechtsschutz durch einen ständig tagenden Gerichtshof gewährleistet werden soll, der zugleich die Aufgaben der Kommission übernimmt. Dieser noch nicht abgeschlossenen Reformdiskussion wird durch die Protokolle Nr. 9 und 10 nicht vorgegriffen.

III. Würdigung der Protokolle Nr. 9 und Nr. 10

In der innerstaatlichen Diskussion um die Ratifizierung der Protokolle Nr. 9 und 10 durch die Bundesrepublik Deutschland ist vereinzelt eingewendet worden, daß aus dem Blickwinkel des deutschen Rechts kein Bedürfnis für die Ratifizierung besteht.

Die Bundesregierung hält dies für kein durchgreifendes Argument. Es trifft zwar zu, daß konkrete innerstaatliche Anliegen das Inkrafttreten der beiden Protokolle für die Bundesrepublik Deutschland nicht erfordern. Die Ratifizierung der Protokolle ist jedoch geboten, weil der in der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihren Zusatzprotokollen verankerte Schutz der Menschenrechte durch europäische Kontrollorgane nach wie vor vorbildlich ist und weil die im Europarat unternommenen Anstrengungen, dieses System des Menschenrechtsschutzes zu verbessern, nachdrückliche Unterstützung durch die Bundesrepublik Deutschland verdienen, wie dies der Politik aller bisher amtierenden Bundesregierungen entsprochen hat. Das Protokoll Nr. 9 trägt dazu bei, den Rechtsschutz nach der EMRK so auszugestalten, wie es deutschen rechtsstaatlichen Vorstellungen entspricht. Das Protokoll Nr. 10 erleichtert Entscheidungen des Ministerkomitees in Menschenrechtsfällen. Beides ist auch in deutschem Interesse. Das Bundeskabinett hat darum beschlossen, daß die Protokolle Nr. 9 und 10 gezeichnet werden. Nachdem dies geschehen ist, ist die Vorlegung des Vertragsgesetzes unproblematisch, zumal da die Protokolle Nr. 9 und 10 keine unmittelbare Wirkung auf das innerstaatliche Recht entfalten, sondern sich darauf beschränken, die für das Verfahren der Konventionsorgane maßgeblichen Konventionsartikel in einigen Punkten zu ändern.

Das Protokoll Nr. 9 ist von der Bundesrepublik Deutschland am 22. Mai 1992 unterzeichnet worden. Es ist ferner von folgenden 20 Staaten unterzeichnet worden (Stand: 9. Juli 1992): Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, San Marino, Schweden, Schweiz, Tschechoslowakei, Türkei, Ungarn und Zypern. Norwegen, Österreich, die Tschechoslowakei und Luxemburg haben das Protokoll bereits ratifiziert.

Das Protokoll Nr. 10 haben am 25. März 1992 außer der Bundesrepublik Deutschland weitere zehn Staaten unterzeichnet: Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Schweiz, Vereinigtes Königreich und Zypern. Auch Griechenland und Schweden sowie – nach dem Stand vom 22. Juli 1992 – Österreich, San Marino und Portugal haben das Protokoll Nr. 10 inzwischen unterzeichnet. Ratifiziert haben es Norwegen, ferner Finnland, Malta und die Tschechoslowakei.

IV. Innerstaatliche Auswirkungen, Kosten

Das Inkrafttreten der Protokolle Nr. 9 und 10 für die Bundesrepublik Deutschland, das mit der vorgeschlagenen Ratifizierung angestrebt wird, wird, wie schon bemerkt, keine unmittelbaren Auswirkungen auf das innerstaatliche Recht haben. Mit geringfügigen Belastungen des Bundeshaushalts, insbesondere durch Reise- und Übersetzungskosten, ist zu rechnen.

B. Zu den einzelnen Artikeln

Hinweise zum Verständnis der Bestimmungen des 9. und 10. Protokolls geben die vom Lenkungsausschuß für

Menschenrechte, der für die Ausarbeitung der Protokolle zuständig war, erarbeiteten Erläuternden Berichte. Sie sind in der Anlage 1 und 2 zu dieser Denkschrift in deutscher Übersetzung beigelegt.

I. Zu Protokoll Nr. 9

Zu Artikel 1

Artikel 1 steht in Zusammenhang mit Artikel 7, wonach das Protokoll Nr. 9 in Kraft treten soll, wenn zehn Konventionsstaaten es ratifiziert haben. Damit wird angestrebt, daß die vorgesehenen Verbesserungen der Stellung des einzelnen im Konventionsverfahren möglichst bald wirksam werden; das Inkrafttreten des Protokolls Nr. 9 ist darum nicht davon abhängig gemacht worden, daß sämtliche Staaten, die Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention sind (Konventionsstaaten), auch das Protokoll Nr. 9 ratifiziert haben. Die Folge davon ist, daß die Konvention in zwei Fassungen gilt, wenn das Protokoll Nr. 9 in Kraft tritt: Für die ersten zehn Vertragsstaaten des Protokolls Nr. 9 wird die Konvention in einer anderen Fassung gelten als für die übrigen, noch nicht beigetretenen Konventionsstaaten. Dies läßt sich zwar insoweit bereits aus Artikel 7 folgern. Um jeden Zweifel auszuschließen, wird gleichwohl auch in Artikel 1 klargestellt, daß die Konvention nach Maßgabe der Artikel 2 bis 5 des Protokolls Nr. 9 – allein und ausschließlich – für diejenigen Vertragsparteien geändert wird, die durch das Protokoll Nr. 9 gebunden sind. Für alle anderen Konventionsstaaten gilt, was unausgesprochen bleibt, die Konvention, in ihrer vor Inkrafttreten des Protokolls Nr. 9 geltenden Fassung fort, solange diese Staaten ihm nicht ihrerseits beigetreten sind.

Zu Artikel 2

Da der Individualbeschwerdeführer derzeit nicht das Recht hat, einen Bericht der Kommission, mit dem diese zur Frage der Konventionsverletzung Stellung nimmt (Artikel 31 EMRK), dem Gerichtshof vorzulegen, wird der Bericht gegenwärtig nur dem Ministerkomitee und den beteiligten Staaten mitgeteilt (Artikel 31 Abs. 2 EMRK).

Da künftig auch der Individualbeschwerdeführer den Gerichtshof soll anrufen können, sieht Artikel 2 des Protokolls Nr. 9 eine Änderung des Artikels 31 Abs. 2 der Konvention vor, wonach der Bericht auch dem jeweiligen Beschwerdeführer mitgeteilt wird. Dies ist zur Verwirklichung der Waffengleichheit der Parteien erforderlich, um den einzelnen ebenso früh wie den betroffenen Staat in die Lage zu versetzen, sich über die Anrufung des Gerichtshofs schlüssig zu werden. Auch der Beschwerdeführer hat zunächst nicht das Recht, den Bericht zu veröffentlichen.

Zu Artikel 3

Artikel 3 sieht vor, daß eine „natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personenvereinigung, die ein Gesuch gemäß Artikel 25 eingereicht hat“, künftig wie die anderen Institutionen, die bisher das Recht auf Anrufung des Gerichtshofs hatten, berechtigt ist, vor dem Gerichtshof als Partei aufzutreten (Artikel 44 EMRK n. F.). Die Möglichkeit einer Beteiligung Dritter nach Artikel 37 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wird durch Artikel 44 n. F. nicht beeinträchtigt.

Zu Artikel 4

Artikel 4 paßt den Wortlaut des Artikels 45 der Konvention an die neue Konventionsrechtslage an.

Zu Artikel 5

Diese Bestimmung ändert den Artikel 48 der Konvention. In der Liste der zur Anrufung des Gerichtshofs Berechtigten werden nunmehr in Absatz 1 Buchstabe e auch die in Betracht kommenden Individualbeschwerdeführer aufgeführt.

Von besonderer Bedeutung ist Absatz 2. Das dem Individualbeschwerdeführer (Artikel 25 EMRK) bei Vorliegen eines Kommissionsberichts (Artikel 31 EMRK) künftig zustehende Recht auf Anrufung des Gerichtshofs soll nicht bedeuten, daß der Gerichtshof bei Anrufung nur durch den Beschwerdeführer stets durch Urteil in der Sache entscheiden muß. Vielmehr wird von einem aus drei Mitgliedern des Gerichtshofs bestehenden Ausschuß vorab darüber entschieden, ob eine Prüfung durch den Gerichtshof gerechtfertigt ist (Artikel 48 Abs. 2 EMRK n. F.). Dieser Ausschuß kann einstimmig beschließen, daß der Fall vom Gerichtshof nicht geprüft wird, wenn er keine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung der Konvention aufwirft und wenn eine Prüfung durch den Gerichtshof auch aus keinem anderen Grund gerechtfertigt ist. Beide Voraussetzungen müssen also erfüllt sein. Schwerwiegende Fragen der genannten Art werden z. B. nicht aufgeworfen, wenn die entscheidungserhebliche Frage einfach oder in der Rechtsprechung bereits geklärt ist oder wenn es wesentlich um die Beurteilung tatsächlicher Fragen im Einzelfall geht.

Bei Prüfung der zweiten Voraussetzung – daß der Fall auch aus keinem anderen Grunde einer Prüfung durch den Gerichtshof bedarf – kann der Ausschuß berücksichtigen, ob der Mitgliedstaat den Bericht der Kommission akzeptiert hat.

Das in Artikel 48 Abs. 2 n. F. vorgesehene Verfahren ist auf innerstaatlicher Ebene mit den Regelungen der §§ 93a ff. BVerfGG vergleichbar und dient ähnlich wie das Vorprüfungsverfahren bei Verfassungsbeschwerden der Entlastung des Gerichtshofs von solchen Verfahren, bei denen ein Bedürfnis für eine Entscheidung durch den Gerichtshof nicht besteht.

Hat der Ausschuß des Gerichtshofs einstimmig beschlossen, daß der vom Individualbeschwerdeführer vorgelegte Fall nicht vom Gerichtshof geprüft wird, so entscheidet das Ministerkomitee nach Artikel 32 der Konvention (Artikel 48 Abs. 2 Unterabsatz 2 Satz 2 EMRK n. F.). Dies gilt allerdings nur, wenn allein der Beschwerdeführer den Gerichtshof mit der Beschwerde befaßt hatte. Haben außerdem auch die Kommission oder der betroffene Vertragsstaat von ihrem Recht nach Artikel 48 der Konvention Gebrauch gemacht, findet wie schon nach geltendem Recht keine Vorprüfung statt. Dies wird durch die Eingangsworte des Absatzes 2 („Wird der Gerichtshof nur gemäß Absatz 1 Buchstabe e mit einer Beschwerde befaßt, . . .“) zum Ausdruck gebracht. Der Ausschuß wird deswegen zunächst den Ablauf der Dreimonatsfrist des Artikels 32 Abs. 1 der Konvention abwarten, wenn (zunächst) nur der Beschwerdeführer die Sache dem Gerichtshof vorgelegt hat.

Der Ausschuß besteht aus drei Richtern. Der Richter des Mitgliedstaats, gegen den sich die Beschwerde richtet, gehört ihm notwendig an (Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 2).

Dies entspricht der Regelung in Artikel 43 Satz 2 für Kammern. Wenn sich die Beschwerde gegen mehrere Mitgliedstaaten richtet, erhöht sich die Zahl der Richter im Ausschuß entsprechend. Einzelheiten wird der Gerichtshof in seiner Verfahrensordnung regeln.

Zu Artikel 6 bis 8

Diese Bestimmungen enthalten die in Übereinkommen des Europarats üblichen Schlußklauseln. Sie entsprechen Musterklauseln, die vom Ministerkomitee des Europarats gebilligt worden sind. Wegen der Inkrafttretensklausel (Artikel 7 des Protokolls Nr. 9) wird auf die Bemerkungen zu Artikel 1 des Protokolls Nr. 9 verwiesen.

II. Zu Protokoll Nr. 10

Zu Artikel 1

Diese Bestimmung vollzieht eine Änderung des Artikels 32 Abs. 1 der Konvention, durch welche die bisher vorgese-

hene Zweidrittelmehrheit, mit der die Entscheidungen des Ministerkomitees über das Vorliegen einer Konventionsverletzung zu treffen sind, auf die einfache Mehrheit herabgesetzt wird. Dies bedeutet, daß sämtliche in die Prüfung von Beschwerden eingeschaltene Konventionsorgane – neben der Kommission und dem Gerichtshof künftig auch das Ministerkomitee – künftig mit einfacher Mehrheit entscheiden.

Zu den Artikeln 2 bis 4

Diese Bestimmungen enthalten die üblichen Schlußklauseln, jedoch wird abweichend von der in Artikel 7 des Protokolls Nr. 9 getroffenen Regelung das Protokoll Nr. 10 nach seinem Artikel 3 erst in Kraft treten, wenn ausnahmslos alle Konventionsstaaten ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein.

**Erläuternder Bericht
zu Protokoll Nr. 9
zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten**

Einleitung

1. Der Gedanke, dem einzelnen das Recht zuzuerkennen, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzurufen, ist nicht neu. Er wurde bereits im Mai 1948 auf dem Europa-Kongreß geäußert und erschien in dem Konventionsentwurf, der im Juli 1949 von der Europäischen Bewegung verfaßt wurde. Dieser Gedanke wurde jedoch im Verlauf der Gespräche der Mitgliedstaaten über den Konventionsentwurf verworfen, insbesondere mit dem Argument, daß die Interessen des einzelnen auf jeden Fall vertreten würden, sei es durch die Kommission, wenn diese beschließe, den Gerichtshof mit der Rechtssache zu befassen, sei es durch einen Staat, in den Fällen des Artikels 48 Buchstaben b und c.¹⁾
2. Die Diskussion über diese Frage lebte im Zusammenhang mit der Prüfung der Empfehlung 683 (1972) der Versammlung betreffend ein kurz- und mittelfristiges Programm des Europarats im allgemeinen Menschenrechtsbereich wieder auf.

Der Sachverständigenausschuß für Menschenrechte schlug unter anderem vor, folgende Tätigkeit in das geplante Programm aufzunehmen: „Das Recht der Kommission und des einzelnen, als Partei aufzutreten, wenn der Gerichtshof mit einem Fall befaßt worden ist“. Der Sachverständigenausschuß hatte die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in dieser Angelegenheit konsultiert. In ihren Gutachten gingen die Kommission und der Gerichtshof 1974 über die beschränkte Frage nach dem Recht, als Partei aufzutreten, hinaus und forderten, daß dem einzelnen das Recht eingeräumt werde, den Gerichtshof mit einer Beschwerde zu befassen.
3. Daraufhin beauftragte das Ministerkomitee den Sachverständigenausschuß für Menschenrechte, die verschiedenen im Entwurf des kurz- und mittelfristigen Programms aufgeführten Möglichkeiten zur Verbesserung des Konventionsinstrumentariums, einschließlich des Rechts des einzelnen, als Partei aufzutreten, zu prüfen und konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Der erste mittelfristige Plan (1976 bis 1980), der bald darauf angenommen wurde, enthielt unter 1.2.a folgendes Ziel: „Anerkennung des Rechts des einzelnen, vor dem Gerichtshof als Partei aufzutreten, wenn dem Gerichtshof eine Rechtssache vorgelegt worden ist“.
4. In Ausführung seines Auftrags verabschiedete der Sachverständigenausschuß auf seiner 46. Tagung im

Dezember 1976 eine Reihe von Empfehlungen, die darauf abzielten, dem betroffenen Beschwerdeführer das Recht einzuräumen, seine Ansichten über eine dem Gerichtshof vorgelegte Rechtssache vorzubringen, und forderte das Ministerkomitee auf, diese Empfehlungen dem Gerichtshof zu übermitteln. Die Frage, ob Einzelpersonen das Recht gewährt werden sollte, dem Gerichtshof eine Rechtssache vorzulegen, blieb jedoch unentschieden.

5. Im Februar 1977 forderte das Ministerkomitee den Gerichtshof auf zu prüfen, in welcher Weise er die Empfehlungen des Sachverständigenausschusses umsetzen könnte. In seiner Erwiderung begrüßte der Präsident des Gerichtshofs die Vorschläge in bezug auf das Recht des einzelnen, in Verfahren vor dem Gerichtshof als Partei aufzutreten, und bekräftigte zugleich, daß der Gerichtshof an seinem in der Stellungnahme von 1974 gemachten Reformvorschlag festhalte, dem einzelnen das Recht einzuräumen, seine Rechtssache dem Gerichtshof vorzulegen („Der Gerichtshof hat mich beauftragt, sein großes Interesse an dieser, seiner Ansicht nach unerläßlichen Reform zu bekräftigen“).
6. Der Lenkungsausschuß für Menschenrechte (CDDH), der Nachfolger des Sachverständigenausschusses für Menschenrechte, beriet auf seiner dritten Tagung im Mai 1978 im Zusammenhang mit der alle zwei Jahre stattfindenden Überprüfung des mittelfristigen Plans des Europarats erneut über diese Frage. Er kam zu dem Schluß, daß eine Untersuchung der Möglichkeit, dem Individualbeschwerdeführer das Recht einzuräumen, den Gerichtshof mit einer Rechtssache zu befassen, nur durchgeführt werden solle, wenn die Aussicht bestehe, daß die Mehrheit der Regierungen bereit sei, gegenüber diesem Vorschlag eine positive Haltung einzunehmen. Der Lenkungsausschuß stellte fest, daß zu diesem Zeitpunkt keine ausreichende Mehrheit zu erreichen war und beschloß daher, die Prüfung der Frage auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.
7. Im Anschluß an die Gespräche auf der 6. Tagung des CDDH beschloß man jedoch, die Untersuchung der Möglichkeit, Individualbeschwerdeführern das Recht einzuräumen, den Gerichtshof mit für zulässig erklärten Beschwerden zu befassen, in das Programm für zwischenstaatliche Tätigkeiten 1981 aufzunehmen. Seitdem erschien diese Tätigkeit regelmäßig in den jeweiligen Jahresprogrammen; ihre Ausführung hatte der CDDH einem seiner Unterorgane, dem Sachverständigenausschuß für die Verbesserung der Verfahren zum Schutz der Menschenrechte (DH-PR), anvertraut.

¹⁾ Siehe Sammelband „Travaux Préparatoires de la Convention“, Band IV, Seite 45 (Englisch: S. 44).

8. In der jüngeren Vergangenheit wurde die Frage, ob dem Individualbeschwerdeführer das Recht eingeräumt werden soll, den Gerichtshof mit für zulässig erklärten Beschwerden zu befassen, auf der Ministerkonferenz über Menschenrechte, die am 19. und 20. März 1985 in Wien stattfand, besprochen. Die schweizerische Delegation (die Berichtstatter zum Thema „Funktionsweise der Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention“ war) schrieb in ihrem Bericht, daß dies eine „grundlegende Forderung“ sei, die in Zukunft mit „Priorität“ behandelt werden sollte. Ferner machte der Gerichtshof in seinen Ausführungen vor der Konferenz sehr deutlich, daß die in seinem Gutachten von 1974 geäußerte Auffassung zu diesem Thema noch immer zutrefte: „In diesem Gutachten hat er nachdrücklich den Abschluß eines Fakultativprotokolls empfohlen, das dem Individualbeschwerdeführer das Recht einräumt, den Gerichtshof im Einklang mit geeigneten Verfahren mit einer Beschwerde zu befassen. Er vertritt heute immer noch dieselbe Auffassung. Seiner Ansicht nach rechtfertigt sich die Ausarbeitung eines solchen Protokolls von selbst; es wäre falsch, dies von einer Verschmelzung der Kommission und des Gerichtshofs abhängig zu machen.“ Auch die Kommission bestätigte ihr Interesse an einer solchen Reform: „Es ist offensichtlich, daß im Mittelpunkt jeder Reform die Sorge für den Individualbeschwerdeführer stehen sollte. In dieser Hinsicht ist der Vorschlag, dem Beschwerdeführer das Recht einzuräumen, selbst ein Verfahren vor dem Gerichtshof anzustrengen, von wesentlicher Bedeutung.“
9. Die Frage wurde auch im Bericht der Colombo-Kommission²⁾ an den Europarat (Juni 1986) aufgeworfen; darin empfiehlt die Kommission, dem einzelnen das Recht zuzuerkennen, den Gerichtshof mit Beschwerden zu befassen, die für zulässig erklärt wurden.
10. Schließlich führte der dritte mittelfristige Plan (1987 bis 1991), der am 20. November 1986 vom Ministerkomitee angenommen wurde, das Recht des einzelnen, den Gerichtshof mit für zulässig erklärten Rechtssachen zu befassen, unter den Reformen auf, die im Zusammenhang mit der Verbesserung und Anpassung der bestehenden Verfahren nach der Europäischen Menschenrechtskonvention untersucht werden sollten. So übermittelte der DH-PR dem CDDH im März 1987, nachdem er positiven Bescheid vom Gerichtshof und der Kommission erhalten hatte, einen Protokollentwurf in mehreren Varianten. Die Prüfung dieses Themas wurde dann für zwei Jahre zurückgestellt. Auf seiner 28. Tagung im Juni 1990 gab der CDDH sodann einer der vom DH-PR ausgearbeiteten Varianten des Protokollentwurfs den Vorzug und beauftragte den DH-PR, den Entwurf zu einem erläuternden Bericht abzufassen.
11. Der endgültige Wortlaut des Protokollentwurfs wurde vom DH-PR im September 1990 erstellt und anschließend vom CDDH fertiggestellt und dem Ministerkomitee unterbreitet; diese nahm den Wortlaut auf der 446. Tagung der Ministerbeauftragten an, die am 22. und 23. Oktober 1990 stattfand. Der Wortlaut wurde am 6. November 1990 auf der 87. Tagung des Ministerkomitees in Rom, auf der auch der 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Konvention begangen wurde, für die Mitgliedstaaten des Europarats, welche die Europäische Konvention unterzeichnet haben, zur Unterzeichnung aufgelegt.

Allgemeine Erwägungen

12. Diese Reform ist eine logische Weiterentwicklung des Kontrollsystems der Konvention. So war zum einen ein äußerst wichtiger Schritt bereits mit Artikel 25 der Konvention getan, der es dem einzelnen, der sich durch eine Menschenrechtsverletzung beschwert fühlt, ermöglicht, seine Beschwerdepunkte gegen den betreffenden Staat einem internationalen Kontrollmechanismus zu unterbreiten; alle Vertragsstaaten der Konvention haben Erklärungen nach Artikel 25 abgegeben und die obligatorische Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs nach Artikel 46 anerkannt. Zum anderen hat der Gerichtshof durch seine Verfahrensordnung dem einzelnen in gewisser Weise das Recht zugestanden, als Partei aufzutreten, sobald sein Fall dem Gerichtshof vorgelegt worden ist. Doch wenn auch die (1982 angenommene und später geänderte) neue Verfahrensordnung des Gerichtshofs die Prozeßstellung des einzelnen wesentlich verbesserte, so blieben nichtsdestoweniger zwischen diesem und den Staaten einige Unterschiede in der Behandlung bestehen (Artikel 26, 56 und 57). Es bedeutet nur eine Vervollständigung der bestehenden Struktur, wenn man dem einzelnen ermöglicht, selbst zu beschließen, seinen Fall dem Gerichtshof vorzulegen, so daß er in dieser Beziehung nicht länger von der Kommission oder einem Staat abhängig ist. Der bisherige Stand, nach dem jedem Menschen zwar bestimmte Rechte zuerkannt sind, nicht aber die Möglichkeit, den Kontrollmechanismus zur Durchsetzung dieser Rechte uneingeschränkt zu nutzen, könnte heute als dem Geist der Konvention nicht entsprechend angesehen werden, ganz zu schweigen von der Frage der Vereinbarkeit mit dem innerstaatlichen Prozeßrecht der Vertragsstaaten.
13. In der Tat kann man die Auffassung vertreten, daß die Konvention in ihrer bisherigen Form, die es dem betroffenen Staat, nicht jedoch dem Beschwerdeführer ermöglicht, den Gerichtshof anzurufen, die „Waffengleichheit“ nicht gewährleistet hat, ein Punkt, den auch der Gerichtshof in seinem Gutachten von 1974 erwähnte. Ferner wurden der Grundsatz des Rechts auf Zugang zu einem Gericht zum Zweck der Verteidigung der eigenen Rechte wie auch der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens nicht uneingeschränkt geachtet.

Bemerkungen zu den Bestimmungen des Protokolls

Artikel 1

14. Wenn diese Bestimmung auch nicht unbedingt notwendig ist, unterstreicht sie doch den Unterschied zwischen diesem neuen Fakultativprotokoll und früheren Protokollen zur Einführung von Verfahrensänderungen, die zu ihrem Inkrafttreten der Ratifikation durch alle Vertragsparteien der Konvention bedurften.

²⁾ Die Colombo-Kommission (Kommission hervorragender europäischer Persönlichkeiten) wurde in Übereinstimmung mit der Empfehlung 994 (1984) der Versammlung mit dem Auftrag gegründet, Perspektiven für die europäische Zusammenarbeit über die achtziger Jahre hinaus auszuarbeiten.

Ferner ist zu beachten, daß die in den Artikeln 2 bis 5 vorgesehenen Änderungen automatisch Bestandteil der Konvention werden, sobald alle Vertragsparteien der Konvention zugestimmt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein.

Artikel 2

15. Durch Artikel 2 wird Artikel 31 Absatz 2 der Konvention dahingehend geändert, daß der Bericht der Kommission auch dem Individualbeschwerdeführer vorzulegen ist. Dieser muß die Vertraulichkeit des Berichts der Kommission wahren.

Der Begriff „Beschwerdeführer“ bezieht sich auf die natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personenvereinigung, die ein Gesuch gemäß Artikel 25 eingereicht hat.

Artikel 3

16. Artikel 3 bezieht sich auf die erforderlichen Änderungen des Artikels 44 der Konvention. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene mögliche Lösungen geprüft.
17. Eine Möglichkeit wäre gewesen, Artikel 44 einfach aus der Konvention zu streichen. Die Verfasser des Protokolls waren jedoch dafür, Artikel 44 beizubehalten, allerdings dahingehend geändert, daß er sich auch auf den einzelnen bezieht.
18. Der neue Wortlaut des Artikels 44 ist nicht so auszulegen, als berühre er die in Artikel 37 Absatz 2 der neuen Verfahrensordnung des Gerichtshofs vorgesehenen Möglichkeiten für die Beteiligung Dritter am Verfahren.

Artikel 4

19. Diese Bestimmung enthält nur eine formale Änderung des Artikels 45 der Konvention und bedarf keiner besonderen Erläuterung.

Artikel 5

20. Durch Artikel 5 wird Artikel 48 der Konvention dahingehend geändert, daß der Individualbeschwerdeführer in die Liste derer aufgenommen wird, die berechtigt sind, ein Verfahren vor dem Gerichtshof anzustrengen. Es wird nicht ausdrücklich festgelegt, daß der einzelne lediglich das Recht hat, den Gerichtshof mit für zulässig erklärten Rechtssachen zu befassen; dies ergibt sich jedoch aus Artikel 47.
21. Der Individualbeschwerdeführer hat das uneingeschränkte Recht, dem Gerichtshof seine Rechtssache vorzulegen (Absatz 1 Buchstabe e), jedoch kann ein Ausschuß des Gerichtshofs entscheiden, ob die Rechtssache vom Gerichtshof geprüft wird (Absatz 2).

Selbstverständlich ist es nicht sinnvoll, den Ausschuß einzuschalten, wenn die Rechtssache dem Gerichtshof auf jeden Fall von der Kommission oder dem betroffenen Staat vorgelegt werden soll. Ebenso wenig wäre es angebracht, daß der Ausschuß eine Entscheidung trifft, bevor bekannt ist, ob die Kommission oder der Staat den Gerichtshof mit dem Fall befassen möchte. Folglich sollte das Ende des in Artikel 32 Absatz 1 vorgesehenen Zeitraums von drei Monaten

abgewartet werden, bevor ein Ausschuß mit der Angelegenheit befaßt wird (dies wird durch das Wort „nur“ in Absatz 2 Satz 1 erreicht). Nur muß vermieden werden, daß auf diese Weise der Gerichtshof über Artikel 32 Absatz 1 seine Zuständigkeit für die Prüfung des Falles verliert („Wird die Frage nicht innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten . . . dem Gerichtshof vorgelegt, so entscheidet der Ministerausschuß . . . , ob die Konvention verletzt worden ist.“). Daher die Unterscheidung zwischen dem Recht des Individualbeschwerdeführers, dem Gerichtshof seinen Fall vorzulegen, einerseits, und der Prüfung des Falles durch den Gerichtshof andererseits. Ein einzelner hat das unbedingte Recht, dem Gerichtshof eine für zulässig erklärte Rechtssache vorzulegen, aber ein im Namen des Gerichtshofs handelnder Ausschuß ist befugt zu beschließen, daß letzterer den Fall nicht prüfen soll.

Natürlich muß das Ministerkomitee den Fall prüfen, wenn der Ausschuß entscheidet, daß er nicht vom Gerichtshof zu prüfen ist. Die Schwierigkeit hierbei liegt in der Tatsache, daß aufgrund des Artikels 32 Absatz 1 das Ministerkomitee seine potentielle Zuständigkeit für einen Fall verliert, sobald dieser dem Gerichtshof „vorgelegt“ wird. Dieses Problem zu lösen ist Zweck des Absatzes 2 Unterabsatz 2 Satz 2.

22. Aufgrund der obengenannten Wechselwirkung zwischen Artikel 32 Absatz 1 und Artikel 48 hielten es die Verfasser des Protokolls im Interesse der Klarheit für besser, im gesamten Wortlaut des Artikels 48 den Ausdruck „*déférer à la Cour*“/„referred to“ anstelle des Ausdrucks „*saisir la Cour*“/„brought before“ (the Court) zu verwenden.
23. Es wird ein Ausschuß vorgesehen, der aus drei Mitgliedern des Gerichtshofs besteht, soweit nicht der nach Artikel 31 angenommene und dem Gerichtshof vorgelegte Bericht eine Beschwerde gegen mehrere Vertragschließende Teile betrifft. Der „nationale“ Richter ist von Amts wegen Mitglied des Ausschusses. Erforderlichenfalls wird ein Ad-hoc-Richter von dem betroffenen Staat ausgewählt.

Es ist Sache des Gerichtshofs, in seiner Verfahrensordnung die genaue Zusammensetzung des Ausschusses und alle Einzelheiten des von dem Ausschuß anzuwendenden Verfahrens festzulegen.

24. Der Ausschuß hat zu entscheiden, ob der Gerichtshof mit einer Rechtssache nicht befaßt werden soll. Nach dem Wortlaut des Artikels 5 Absatz 2 Unterabsatz 2 müssen für den Beschluß, eine Rechtssache dem Gerichtshof nicht vorzulegen, zwei Bedingungen erfüllt sein: Der Fall darf keine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung der Konvention aufwerfen und auch aus keinem anderen Grund eine Prüfung durch den Gerichtshof rechtfertigen. Sind diese Voraussetzungen gegeben, so kann der Ausschuß einstimmig beschließen, daß der Fall nicht vom Gerichtshof geprüft wird.
25. Ein Fall könnte beispielsweise dann als keine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung der Konvention aufwerfend angesehen werden, wenn der Gerichtshof zu der behaupteten Konventionsverletzung bereits eine feststehende Rechtsprechung entwickelt hat. Der Beschluß, einen Fall nicht vom Gerichtshof prüfen zu lassen, könnte auch gefaßt wer-

den, wenn der Streit sich hauptsächlich auf die Tatsachen des Falles bezieht.

26. Es kann aber auch andere Gründe dafür geben, einen Fall dem Gerichtshof nicht vorzulegen. Bei seinen Beratungen könnte der Ausschuß unter anderem folgendes berücksichtigen: eine Erklärung des betroffenen Staates, er akzeptiere die Schlußfolgerungen, zu denen die Kommission in ihrem Bericht gelangt ist, oder die Tatsache, daß die Frage der gerechten Entschädigung durch eine Entschließung des Ministerausschusses gelöst werden könnte.
27. Es wurde bereits festgestellt, daß nach der Konvention ein Fall, der nicht dem Gerichtshof vorgelegt wird, vom Ministerkomitee zu prüfen ist, das dann entscheidet, ob die Konvention verletzt worden ist (Artikel 32). Artikel 48 Absatz 2 Unterabsatz 2 Satz 2 stellt klar, daß dies zutrifft, wenn der Ausschuß beschlossen hat, daß der Gerichtshof mit dem betreffenden Fall nicht zu befassen ist.
28. Der Beschluß des Ausschusses, die Prüfung eines Falles durch den Gerichtshof abzulehnen, erfordert Einstimmigkeit. Dieser Beschluß ergeht unbeschadet der materiellen Prüfung des Falles durch das Ministerkomitee. Faßt der Ausschuß einen solchen Beschluß nicht, so wird diese Tatsache lediglich verzeichnet.
29. Der Ausschuß soll seine Entscheidung schnell treffen. Die Verfasser des Protokolls waren jedoch der Ansicht, daß es nicht ratsam sei, eine bestimmte Frist festzulegen.
30. Ferner wurde die Frage aufgeworfen, ob sich der Ausschuß ausschließlich auf den Bericht der Kommission zu stützen habe oder ob er befugt sei, eine Stellungnahme des Beschwerdeführers zu berücksichtigen und sogar einzuholen. Wäre letzteres der Fall, so müßte dem betroffenen Staat die Möglichkeit eingeräumt werden, diese Stellungnahme zu kommentieren. Diese Frage könnte in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs gelöst werden.
31. Sobald ein Individualbeschwerdeführer den Gerichtshof mit einem Fall befaßt hat, wird er verfahrensrecht-

lich mit dem betroffenen Staat gleichgestellt. Dies ist im wesentlichen eine Angelegenheit, die der Gerichtshof selbst durch eine geeignete Änderung seiner Verfahrensordnung zu regeln hat.

Andererseits soll die Anerkennung des Rechts des einzelnen auf Anrufung des Gerichtshofs nicht bedeuten, daß der einzelne ein unbedingtes Recht erhält, persönlich beim Verfahren vor dem Gerichtshof anwesend zu sein. Bisher können Beschwerdeführer, die beispielsweise im Gefängnis sind, nicht darauf bestehen, bei der Prüfung ihres Falles anwesend zu sein, und so könnte es auch bleiben, wenn dem einzelnen das Recht eingeräumt wird, den Gerichtshof mit einer Beschwerde zu befassen. Natürlich kann sich der Beschwerdeführer vor dem Gerichtshof stets vertreten lassen.

In diesem Zusammenhang sei auch auf das Europäische Übereinkommen von 1969 über die an Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen verwiesen.

32. Die Tatsache, daß dem einzelnen das Recht auf Anrufung des Gerichtshofs eingeräumt wird, soll keine Änderung der Rolle der Kommission im Verfahren vor dem Gerichtshof, wie sie sich aus der neuen Verfahrensordnung des Gerichtshofs ergibt, mit sich bringen.

Artikel 6 bis 8: Schlußklauseln

33. Die Artikel 6 bis 8 beruhen auf den vom Ministerkomitee genehmigten Muster-Schlußklauseln und beinhalten die Bestimmungen, nach denen ein Mitgliedstaat des Europarats seine Zustimmung ausdrücken kann, durch das Protokoll gebunden zu sein.
34. Eine Bestimmung über die Anwendung des Protokolls auf Beschwerden, die zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens bereits bei den Konventionsorganen anhängig sind, wurde nicht vorgesehen. Demzufolge wäre das Protokoll auf diese Beschwerden anzuwenden, sofern der in Artikel 32 der Konvention genannte Zeitraum von drei Monaten noch nicht begonnen hat.

**Erläuternder Bericht
zu Protokoll Nr. 10
zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
Herabsetzung der in Artikel 32
der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehenen Zweidrittelmehrheit**

1. Der Gedanke, die in Artikel 32 Absatz 1 der Konvention vorgesehene Mehrheit herabzusetzen, wurde erstmals auf der 8. Tagung des Sachverständigenausschusses für die Verbesserung der Verfahren zum Schutz der Menschenrechte (DH-PR) im Juli 1982 vor einem zwischenstaatlichen Gremium angesprochen. Während einer Diskussion über das Verfahren nach Artikel 32 machten mehrere Sachverständige auf die Möglichkeit aufmerksam, die in Artikel 32 vorgesehene Zweidrittelmehrheit auf eine einfache Mehrheit herabzusetzen. Der DH-PR-Ausschuß nahm im Anschluß daran diese Frage in eine Liste von zu einem späteren Zeitpunkt zu erörternden Maßnahmen auf.
2. Danach schlug die schweizerische Delegation auf der Ersten Europäischen Ministerkonferenz über Menschenrechte (1985 in Wien) vor, die in Artikel 32 vorgeschriebene Zweidrittelmehrheit durch eine einfache Mehrheit zu ersetzen: „was das Ministerkomitee anbetrifft, sollten vor allem Wege gefunden werden, seine Beschlüsse nach Artikel 32 der Konvention zu erleichtern. Insbesondere könnte die derzeit erforderliche Zweidrittelmehrheit durch eine einfache Mehrheit ersetzt werden . . .“ – MDH (85) 1, Seite 14 (Englisch: S. 9).
3. Dieses Thema wurde daraufhin bei der 20. bis 23. Tagung des DH-PR-Ausschusses (Dezember 1986 und Dezember 1987) auf die Tagesordnung gesetzt und auf der 25., 26. und 27. Tagung (September 1988, April und November 1989) erörtert.
4. Auf der 27. Tagung des DH-PR-Ausschusses, die im November 1989 stattfand, kamen die Sachverständigen mit großer Mehrheit zu dem Schluß, daß die Zweidrittelmehrheit der zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigten Mitglieder auf eine einfache Mehrheit der zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigten Mitglieder herabgesetzt werden sollte. Der Ausschuß beschloß folglich vorzuschlagen, in Artikel 32 Absatz 1 der Konvention das Wort „Zweidrittelmehrheit“ durch die Worte „der Mehrheit“ zu ersetzen, wobei darauf hingewiesen wurde, daß dies eine Änderung der Konvention erforderlich mache. Der Lenkungsausschuß für Menschenrechte (CDDH) stimmte diesem Vorschlag auf seiner 28. Tagung im Juni 1990 zu.
Auf ihrer 451. Tagung im Januar 1991 wiesen die Ministerbeauftragten den CDDH an, ein Änderungsprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorzubereiten.
5. Der endgültige Wortlaut des Protokollentwurfs wurde vom DH-PR im September 1991 erstellt und vom CDDH im Oktober 1991 genehmigt und dem Ministerkomitee unterbreitet; dieses nahm den Wortlaut auf der 469. Tagung der Ministerbeauftragten, die vom 7. bis 13. Januar 1992 stattfand, an. Der Wortlaut wurde am 25. März 1992 auf der Straßburger Tagung des Ministerkomitees für die Mitgliedstaaten des Europarats, welche die Europäische Konvention unterzeichnet haben, zur Unterzeichnung aufgelegt.
6. Diese Änderung der Konvention ist eine logische Weiterentwicklung des Kontrollsystems der Konvention. Sobald das Protokoll in Kraft getreten ist, werden alle drei Kontrollorgane, d. h. die Europäische Kommission für Menschenrechte, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Ministerkomitee des Europarats, soweit es eine gerichtsähnliche Funktion nach Artikel 32 der Konvention ausübt, ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit fassen.
7. Ferner ist zu bemerken, daß sich durch die vorgeschlagene Herabsetzung der in Artikel 32 der Konvention vorgesehenen Mehrheit das Problem der „Nicht-Entscheidungen“, also der Konsequenzen, die in den wenigen Fällen zu ziehen sind, in denen die Mehrheit der zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigten Mitglieder nicht erreicht wird, zwar nicht lösen läßt, daß aber die Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer solchen Situation aufgrund dieser Änderung in Zukunft sinken könnte.