

## **Botschaft**

**über die Genehmigung des Protokolls Nr. 11  
zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte  
und Grundfreiheiten vom 11. Mai 1994 betreffend Umgestaltung  
der in dieser Konvention vorgesehenen Kontrollmechanismen  
(Europäisches Übereinkommen Nr. 155)**

vom 23. November 1994

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention betreffend Umgestaltung der in dieser Konvention vorgesehenen Kontrollmechanismen (Europäisches Übereinkommen Nr. 155), unterzeichnet in Strassburg am 11. Mai 1994, mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. November 1994

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Stich  
Der Bundeskanzler: Couchepin

---

## Übersicht

Der Schutz der Menschenrechte ist eines der Aushängeschilder des Europarats, einer Organisation, welcher die Schweiz seit 1963 angehört. Das Rückgrat des internationalen Menschenrechtsschutzes im Rahmen des Europarats bildet die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK), welche die Schweiz am 28. November 1974 ratifiziert hat. Heute sind 30 der 33 Mitgliedstaaten des Europarates der EMRK beigetreten.

Der gute Ruf der Konvention hängt zu einem entscheidenden Teil von der Effizienz des Kontrollmechanismus ab. Dieser Mechanismus, der durch einen Kompromiss zustande gekommen und seinerzeit revolutionär war, wurde 1950 konzipiert und trat am 3. September 1953 in Kraft. Er zeichnet sich durch eine dreiteilige Struktur aus:

- der Europäischen Kommission für Menschenrechte; ihr kommt eine Art Filterfunktion zu; sie hat sich über die Zulässigkeit der Beschwerden auszusprechen, die Tatsachen festzustellen, allfällige gütliche Einigungen zwischen den Parteien zu vermitteln und gegebenenfalls einen Bericht über die Frage zu erstatten, ob die Konvention verletzt worden sei;
- dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte; dieser schliesst das Verfahren in allen Beschwerdefällen, die ihm von der Kommission oder vom Mitgliedstaat zur Beurteilung übertragen werden, mit einem definitiven und verbindlichen Urteil ab;
- dem Ministerkomitee des Europarates, einem der beiden Organe des Europarates; dieses hat sich in einer definitiven und verbindlichen Entscheidung über alle Beschwerdefälle auszusprechen, die nicht beim Gerichtshof anhängig gemacht wurden.

Alles in allem hat diese institutionelle Struktur erstaunlich gut funktioniert. Die Kommission hat ihre Filterfunktion wirkungsvoll ausgeübt und mit ihren Berichten einen wesentlichen Anteil an der Entwicklung der Rechtsprechung geleistet; der Gerichtshof, der in den ersten Jahren durchschnittlich nur einen Fall pro Jahr zu beurteilen hatte, fällt heute zwischen 50 und 60 Urteile pro Jahr, bis heute insgesamt fast 500. Was das Ministerkomitee betrifft, haben sich seine Funktionen im Rahmen des Kontrollsystems mehr und mehr als überholt erwiesen: als politisches Organ ist es kaum dazu berufen, in juristischen Fragen zwingende Entscheidungen zu treffen.

Eine andere Schwäche des gegenwärtigen Systems liegt darin, dass die Anerkennung des Individualbeschwerderechts (Art. 25 EMRK) und der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs (Art. 46 EMRK) auf Freiwilligkeit beruht. Diese Schwäche ist jedoch im Laufe der Zeit behoben worden, denn alle Mitgliedstaaten der Konvention haben entsprechende Erklärungen abgegeben, die für eine bestimmte, erneuerbare Frist oder unbefristet gelten.

Unverkennbar ist, dass der Strassburger Kontrollmechanismus im Laufe der Zeit Opfer seines eigenen Erfolges geworden ist. Die Zahl der von der Kommission registrierten Beschwerden ist von 404 im Jahre 1981 (für die Schweiz: 32) auf 2037 im Jahr 1993 (für die Schweiz: 123) angewachsen. Diese Zahlen werden sich in Zukunft noch deutlich erhöhen, einerseits, weil die Konvention in den Mit-

---

gliedstaaten mehr und mehr Fuss fasst, andererseits, weil neue Staaten hinzugekommen sind und noch weitere hinzukommen werden. Es erscheint durchaus nicht unrealistisch, für das Jahr 2000 mit 35–40 Mitgliedstaaten zu rechnen, eine geopolitische Entwicklung, die im Hinblick auf die Erweiterung und Stärkung des Rechtsstaates in Europa sicher zu begrüssen ist.

Im Lichte dieser Entwicklungen haben die Parlamentarische Versammlung und das Ministerkomitee des Europarates wiederholt die Dringlichkeit einer grundsätzlichen Reform des Kontrollmechanismus unterstrichen.

Anlässlich der ersten Ministerkonferenz über Menschenrechte in Wien 1985 hat die Schweiz erstmals auf politischer Ebene die «Fusion» von Kommission und Gerichtshof zu einem einzigen, ständig tagenden Rechtsprechungsorgan vorgeschlagen.

Das 11. Protokoll zur EMRK betreffend die Umgestaltung der Kontrollmechanismen der Konvention, von 31 der 32 Mitgliedstaaten des Europarates am 11. Mai 1994 in Strassburg unterzeichnet, ist das Ergebnis eines Kompromisses. Es sieht die Einrichtung eines neuen, vollamtlichen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vor. Dieser Gerichtshof wird die gegenwärtig von der Kommission, dem Gerichtshof und dem Ministerkomitee ausgeübten Funktionen übernehmen, wenn er über die Frage einer Verletzung der Konvention zu urteilen hat. Während der Verhandlungen, die zur Ausarbeitung des Protokolls geführt haben, wurde jedoch immer wieder deutlich, dass eine bedeutende Anzahl Mitgliedstaaten eine Lösung bevorzugte, wonach auch das neue Modell in gewissem Umfang die Möglichkeit einer Neuurteilung durch ein anderes Organ vorsehen sollte. Die Kompromissformel sieht nun vor, dass der neue Gerichtshof grundsätzlich in Kammern, bestehend aus sieben Richtern, urteilt, dass aber in besonders bedeutsamen Fällen die Grosse Kammer, bestehend aus 17 Richtern, eine Neuurteilung des Falles vornehmen kann. Dieses neue System ist zweifellos relativ komplex, aber die Reform bringt im Vergleich zum bestehenden System doch substantielle Verbesserungen. In politischer wie in juristischer Hinsicht ist in diesem Zusammenhang auf die Integrierung der Anerkennung des Individualbeschwerderechts vor der Kommission (Art. 25 EMRK) und der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs (Art. 46 EMRK) in das Kontrollsystem hinzuweisen. Ausserdem stellt die Abschaffung der «Rechtsprechungsfunktionen» des Ministerkomitees einen unbestreitbaren Fortschritt dar. Schliesslich kann man vom neuen System eine Beschleunigung des internationalen Kontrollverfahrens erwarten, dessen Dauer heute der Glaubwürdigkeit der Konvention selbst schadet.

Die Ratifizierung des 11. Protokolls zur EMRK folgt zusammengefasst einem politischen und juristischen Bedürfnis, welches die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates in ihrer «Wiener Erklärung» vom 9. Oktober 1993 unterstrichen haben. In dieser Erklärung wird festgehalten, dass «es Ziel dieser Reform ist, die Effizienz der Schutzmöglichkeiten zu stärken, die Verfahrensdauer zu verkürzen und das gegenwärtige hohe Niveau des Menschenrechtsschutzes auch weiterhin zu halten».

# Botschaft

- 1        **Allgemeiner Teil**
- 11      **Ausgangslage**
- 111     **Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention.  
Heutiger Stand**

Die Schweiz ist der Europäischen Menschenrechtskonvention 1974 beigetreten. Sie hat das Zusatzprotokoll Nr. 2 (Gutachtertätigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte), die Protokolle Nr. 3, 5 und 8 (Verfahrensbestimmungen) sowie die Zusatzprotokolle Nr. 6 (Abschaffung der Todesstrafe) und Nr. 7 (Ausbau der Garantien im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte) ratifiziert. Auf eine Ratifikation der Protokolle Nr. 1 und 4 (beide ergänzen die Liste der Konventionsgarantien) wurde zur Zeit des EMRK-Beitritts verzichtet (s. Ergänzungsbericht des Bundesrates vom 23. Februar 1972 an die Bundesversammlung über die EMRK; BBl 1972 I 989–1001, S. 997). Die Absicht, das Zusatzprotokoll Nr. 1 (Eigentums-garantie, Recht auf Bildung, Verpflichtung zur Abhaltung freier und geheimer Wahlen der gesetzgebenden Organe) später zu ratifizieren, hat seither nicht verwirklicht werden können. Anlässlich der in dieser Sache durchgeführten Vernehmlassung haben die Kantone mehrheitlich grosse Bedenken geäussert (namentlich was das «Recht auf Bildung» betrifft). In der Folge forderten die Postulate Haller (1988) und Columberg (1991) wieder die Ratifizierung dieses Ersten Zusatzprotokolls. Auch der Bundesrat befürwortet eine solche. Nach der Ablehnung des Ausländer-gesetzes in der Volksabstimmung von 1982 hat sich der Bundesrat entschlossen, das Protokoll Nr. 4 (Verbot der Schuldverhaft, Niederlassungs- und Auswanderungsfreiheit, Beschränkung der Ausweisungsmöglichkeiten) nicht zu unterzeichnen. Im Hinblick auf die kürzlich erfolgte Ratifizierung des UN-Paktes II über bürgerliche und politische Rechte (für die Schweiz in Kraft seit 18. September 1992, AS 1993 750 ff.) wird diese Frage allerdings erneut zu prüfen sein. Artikel 12 des Paktes II, auch wenn von der Schweiz nur mit Vorbehalt akzeptiert, enthält in der Tat zum Teil vergleichbare Bestimmungen wie das Protokoll Nr. 4.

Mit Botschaft vom 23. Februar 1994 hat Ihnen der Bundesrat kürzlich die Proto-kolle Nr. 9 (Anerkennung des Rechts des Individualbeschwerdeführers, den Gerichtshof anzurufen) und Nr. 10 (betreffend die Herabsetzung der in Art. 32 EMRK vorgesehenen Zweidrittelmehrheit auf die einfache Mehrheit) unterbreitet (BBl 1994 II 409 ff.). Diese beiden Protokolle werden mit Inkrafttreten des 11. Proto-kolls ihre Bedeutung verlieren. Wir halten ihre baldmöglichste Ratifizierung den-noch für wichtig, denn die durch das 11. Protokoll vorgesehene Reform wird nicht von heute auf morgen verwirklicht werden können, setzt sie doch die Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten der Konvention voraus.

Mit der Ratifikation der EMRK hat die Schweiz für einen Zeitraum von drei Jah-ren die Zuständigkeit der Kommission zur Entgegennahme von Beschwerden von natürlichen Personen, nichtstaatlichen Organisationen oder Personenvereinigungen, die sich in ihren Konventionsrechten verletzt fühlen, anerkannt (Art. 25 EMRK und Art. 7 des Siebten Zusatzprotokolls). In der Folge hat der Bundesrat diese Anerkennungserklärung regelmässig wiederholt (s. zuletzt AS 1992 2220).

Das durch die Europäische Menschenrechtskonvention vorgesehene Kontrollsystem ist subsidiärer Natur. Es ist nicht dazu bestimmt, die nationalen Kontrollmechanismen zum Schutz der Menschenrechte zu ersetzen. Dieser Schutz ist in erster Linie auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Anwendung der Konvention legt dafür ein beredtes Zeugnis ab. Ziel des durch die EMRK eingerichteten Kontrollmechanismus ist eine internationale Garantie der Menschenrechte, welche die auf nationaler Ebene bestehenden Verfahren ergänzt.

Das Strassburger Kontrollsystem ist auf zwei verschiedene Beschwerdearten ausgerichtet: die Staatenbeschwerde und die Individualbeschwerde. Der wesentliche Gang dieser beiden Verfahren ist im folgenden kurz darzustellen.

Mit der *Staatenbeschwerde* (Art. 24 EMRK) kann jeder Mitgliedstaat der Konvention die Europäische Kommission für Menschenrechte mit jeder angeblichen Verletzung der Bestimmungen der Konvention durch einen anderen Mitgliedstaat befasen. Bis heute waren erst ca. ein Dutzend solcher Staatenbeschwerden zu beurteilen. Eine einzige (Irland gegen Vereinigtes Königreich, 1978) wurde mit einem Urteil des Gerichtshofs abgeschlossen, die anderen waren Gegenstand eines Entscheids des Ministerkomitees oder endeten mit einer gütlichen Einigung.

Mit der *Individualbeschwerde* (Art. 25 EMRK) kann sich jede Person, welche der Gerichtsbarkeit eines der Mitgliedstaaten untersteht, direkt an die Kommission wenden und eine Beschwerde gegen jeden Staat richten, der die Zuständigkeit der Kommission zur Entgegennahme solcher Beschwerden anerkannt hat. Dies ist heute für alle dreissig Mitgliedstaaten der Konvention der Fall, sei es, dass sie eine befristete und erneuerbare oder aber eine unbefristete Erklärung abgegeben haben (die Schweiz hat die Erklärung jeweils für drei Jahre abgegeben, siehe zuletzt AS 1992 2220).

Die Konvention sieht drei verschiedene Organe vor, welchen die Kontrolle der Anwendung und Auslegung der Konvention übertragen sind. Es sind dies:

- die Europäische Kommission für Menschenrechte;
- der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte;
- das Ministerkomitee des Europarats.

#### a. *Europäische Kommission für Menschenrechte* («die Kommission»)

Die Kommission nimmt die Funktion eines Filters wahr: sie beurteilt die Zulässigkeit der Beschwerden, darunter insbesondere die Frage, ob der Beschwerdeführer den nationalen Instanzenzug ausgeschöpft hat (Art. 26 EMRK). Hat sie die Beschwerde für zulässig erklärt, stellt sie den Sachverhalt fest und hält sich im Hinblick auf eine mögliche gütliche Einigung zur Verfügung der Parteien (Art. 28 Ziff. 1 lit. b EMRK). Kommt keine gütliche Einigung zustande, verfasst sie einen Bericht, in dem sie zur Frage Stellung nimmt, ob die Konvention verletzt worden ist (Art. 31 EMRK).

#### b. *Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte* («der Gerichtshof»)

Der Gerichtshof kann innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten durch den beteiligten Mitgliedstaat oder durch die Kommission angerufen werden. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs setzt allerdings voraus, dass der beklagte Staat eine Erklärung abgegeben hat, mit welcher er dessen Gerichtsbarkeit anerkannt hat (Art. 46 EMRK). Die 30 Mitgliedstaaten der Konvention haben heute eine entsprechende

Erklärung abgegeben, sei es für eine unbeschränkte (so die Schweiz) oder eine beschränkte, erneuerbare Dauer. Das Neunte Zusatzprotokoll zur EMRK, welches soeben in Kraft getreten ist, gibt auch dem Individualbeschwerdeführer das Recht, unter gewissen Voraussetzungen selbst den Gerichtshof anzurufen. Der *Bundesrat* hat Ihnen am 23. Februar 1994 eine Botschaft über die Ratifizierung dieses Zusatzprotokolls unterbreitet (BBl 1994 II 409 ff.; siehe auch oben Ziff. 111 am Ende).

Der Gerichtshof überprüft den Fall auf der Grundlage des gesamten Dossiers, insbesondere des Kommissionsberichts und der Stellungnahmen der Parteien. In aller Regel findet eine öffentliche Verhandlung statt, an der der Delegierte der Kommission, der oder die Vertreter des Beschwerdeführers und die Bevollmächtigten der beteiligten Regierung ihre Argumente vorbringen bzw. ergänzen und auf allfällige Fragen des Gerichts antworten. Nach der Verhandlung entscheidet der Gerichtshof, welcher normalerweise in Kammern zu neun Richtern (gelegentlich als Grosse Kammer, selten als Plenum) urteilt, mit einfacher Mehrheit, ob der betreffende Vertragsstaat die Konvention verletzt hat oder nicht. Häufig werden dem Urteil abweichende oder auch übereinstimmende Meinungen angefügt. Auch das Urteil wird prinzipiell öffentlich verkündet. Der betroffene Staat hat sich nach der Entscheidung des Gerichtshofs zu richten (Art. 53 EMRK) und diese zu vollziehen.

### c. *Ministerkomitee des Europarates* («das Ministerkomitee»)

Wird der Gerichtshof nicht angerufen, entscheidet das Ministerkomitee mit Zweidrittsmehrheit, ob die Kommission verletzt worden ist und ob der Bericht der Kommission zu veröffentlichen ist. Mit Inkrafttreten des Zehnten Protokolls zur EMRK wird diese in Artikel 32 EMRK vorgesehene Zweidrittsmehrheit durch die einfache Mehrheit ersetzt werden. Dieses Zehnte Protokoll (dazu BBl 1994 II 409 ff.) wird allerdings erst in Kraft treten, wenn es durch alle Mitgliedstaaten der Konvention ratifiziert worden ist (siehe auch oben Ziff. 111 am Ende).

Dem Ministerkomitee kommt auch die Aufgabe zu, die Urteile des Gerichtshofs (Art. 54 EMRK) sowie die Entscheide, die es in Anwendung von Artikel 32 EMRK fällt, zu überwachen.

## 12 Entstehung des 11. Protokolls zur EMRK

### 121 Notwendigkeit einer Reform des heutigen Kontrollmechanismus<sup>1)</sup>

Die Reform des Kontrollmechanismus wird bereits seit Anfang der achtziger Jahre diskutiert. Sie zu verwirklichen erscheint immer dringender, da mehr und mehr

<sup>1)</sup> Zu diesen und den folgenden Ziffern siehe *O. Jacot-Guillarmod* (Hrsg.), *La fusion de la Commission et de la Cour Européennes des Droits de l'Homme*, 2<sup>e</sup> Séminaire de droit international et de droit européen de l'Université de Neuchâtel, Verlag N. P. Engel, Kehl, Strassburg, Arlington 1987; *Bericht der Schweizer Delegation* anlässlich der Ministerkonferenz über Menschenrechte vom 19. und 20. März 1985 in Wien, Strassburg 1985, Europarat, Dokument MDH (85) 1, publiziert in VPB 1984/IV Nr. 106. Vgl. unter anderem ferner *Heribert Golsong*, Zur Reform der Kontrollinstanzen der Europäischen Menschenrechtskonvention, *EuGRZ* 1992, S. 249–252; *Wolfgang Peukert*, Vorschläge zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, *EuGRZ* 1993, S. 173–183; *Stefan Trechsel*, Zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutz-Systems, in: M. Nowak (Hrsg.), *Europarat und Menschenrechte, Verwaltungswissenschaftliche Studien der Verwaltungsakademie des Bundes*, Band 4, Wien 1994, S. 91–118; *Luzius Wildhaber*, Gegenwart und Zukunft des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, *Festschrift Arnold Koller*, Bern, Stuttgart, Wien 1993, S. 819–836.

Beschwerden bei der Kommission eingehen und ausserdem weitere Staaten der Konvention beigetreten sind. Die zunehmende Arbeitsbelastung der Kommission hat auch dazu geführt, dass in den letzten Jahren mehr Fälle an den Gerichtshof verwiesen wurden.

Die Zahl der bei der Kommission registrierten Beschwerden ist von 404 im Jahre 1981 auf 2037 im Jahre 1993 gestiegen. Weil das System in den Mitgliedstaaten immer besser bekannt ist, und weil neue Staaten Vertragsparteien der Konvention sind und werden, ist zu erwarten, dass diese Zahl erheblich ansteigen wird. Bis zum Jahr 2000 kann es durchaus 35–40 Vertragsstaaten der Konvention geben.

Die Zahl der unerledigten Beschwerden bei der Kommission ist beträchtlich. Zum Ende der Kommissionsitzung im Januar 1994 waren 2672 Fälle anhängig, von denen 1487 noch keiner Prüfung unterzogen worden sind. Es dauert durchschnittlich mehr als fünf Jahre, bis eine Sache vom Gerichtshof oder vom Ministerkomitee endgültig entschieden wird.

Während dem Gerichtshof bis 1988 pro Jahr nie mehr als 25 Fälle unterbreitet wurden, waren es 31 im Jahr 1989, 61 im Jahr 1990, 93 im Jahr 1991, 50 im Jahr 1992 und 52 im Jahr 1993. Wahrscheinlich werden diese Zahlen in den kommenden Jahren noch steigen. Was das Ministerkomitee betrifft, standen Ende 1992 15, Ende 1993 dagegen 189 Fälle zur Beurteilung nach Artikel 32 EMRK.

Die beabsichtigte Reform zielt somit hauptsächlich auf eine Umgestaltung des Systems, um die Dauer der Strassburger Verfahren zu verkürzen. Es bedarf eines Kontrollmechanismus, der selbst bei vierzig Mitgliedstaaten wirksam und zu annehmbaren Kosten arbeiten und das Ansehen und die Qualität der Rechtsprechung in Zukunft aufrechterhalten kann.

Dieser Punkt wurde von den Staats- und Regierungschefs des Europarats in der «Wiener Erklärung» vom 9. Oktober 1993 hervorgehoben:

Seit dem Inkrafttreten der Konvention im Jahre 1953 hat sich die Zahl der Vertragsstaaten fast verdreifacht, und der Konvention werden weitere Länder beitreten, nachdem sie Mitglieder des Europarats geworden sind. Wir vertreten die Auffassung, dass es dringend notwendig geworden ist, den derzeitigen Kontrollmechanismus an diese Entwicklung anzupassen, um auch künftig für einen wirksamen internationalen Schutz der Menschenrechte sorgen zu können. Diese Reform dient dem Zweck, die Wirksamkeit des Schutzmechanismus zu verbessern, die Verfahren abzukürzen und das derzeitige hohe Niveau des Schutzes der Menschenrechte aufrechtzuerhalten.

Mit der Schaffung des Gerichtshofs als einziger Institution sollen die dem heutigen System eigenen Doppelspurigkeiten und Zeitverluste vermieden werden.

Schliesslich führt dieses Protokoll zu einer Stärkung der richterlichen Elemente des Kontrollsystems.

## **122 Historische Aspekte und andere Reformvorschläge (1982–1994)**

Der Gedanke einer Europäischen Menschenrechtskonvention, die von einem Gerichtshof durchzusetzen wäre, der von Einzelpersonen angerufen werden könnte, lässt sich bis zum Europakongress zurückverfolgen, der vom Internationalen Ausschuss der Bewegungen für Europäische Einheit einberufen wurde und vom 8.–10. Mai 1948 in Den Haag stattfand. In ihrer «Botschaft an die Europäer», die

bei der abschliessenden Plenarsitzung verabschiedet wurde, bekundeten die Kongressdelegierten unter anderem:

2. Wir begehren eine Charta der Menschenrechte, die Gedanken-, Versammlungs- und Redefreiheit sowie das Recht, eine politische Opposition zu bilden, garantiert;
3. Wir begehren einen Gerichtshof mit angemessenen Sanktionen zur Durchsetzung dieser Charta.

Die vom Kongress auf Vorschlag seines Politischen Ausschusses verabschiedete Entschliessung soll ebenfalls erwähnt werden:

Der Kongress –

6. ist überzeugt, dass im Interesse der Werte und der Freiheit des Menschen die (vorgesehene) Versammlung Vorschläge zur Errichtung eines Gerichtshofs unterbreiten soll, der über angemessene Sanktionen verfügt, um diese Charta (der Menschenrechte) durchzusetzen; zu diesem Zweck kann jeder Bürger der assoziierten Länder jederzeit unverzüglich wegen jeder Verletzung seiner in der Charta niedergelegten Rechte den Gerichtshof anrufen.

### **122.1 Punktuelle Reformen**

Im Verlauf der siebziger Jahre sind verschiedene Reformvorschläge punktueller Natur unterbreitet und auf Expertenebene diskutiert worden. Es wurde jedoch schnell klar, dass punktuelle Reformen nicht geeignet sein würden, die beiden Hauptschwächen des heutigen Systems dauerhaft zu beheben: die Länge und die Kompliziertheit des Verfahrens. Eine solche dauerhafte Lösung war auch nicht vom Protokoll Nr. 8 zur EMRK zu erwarten (1985 zur Unterzeichnung aufgelegt), das für die Kommission unter anderem die Einrichtung von Kammern und Ausschüssen brachte (BBl 1986 II 589 ff., insbesondere 609 ff.). Diese Reform hat sicher zu einer Beschleunigung des Verfahrens und zum Abbau der Zahl pendenter Beschwerden geführt. Sie konnte jedoch die tieferliegenden Schwächen des Systems nicht beseitigen.

Weitergehende Reformen erwiesen sich daher als unumgänglich.

### **122.2 Die Idee der Schaffung eines Gerichtshofs als einzigem Kontrollorgan («Fusion» von Kommission und Gerichtshof)**

Die Möglichkeit einer «Fusion» von Kommission und Gerichtshof zu einer einzigen Institution wurde offenbar erstmals an der 8. Sitzung (Juli 1982) des Expertenausschusses für die Verbesserung der zum Schutz der Menschenrechte eingerichteten Verfahren («Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme», abgekürzt DH-PR) bei einem Meinungsaustausch mit Vertretern der Kommission angesprochen und steht seither auf der Liste des DH-PR für mögliche langfristige Reformen. Auf politischer Ebene wurde der «Fusions»-Gedanke jedoch erst an der Europäischen Ministerkonferenz über Menschenrechte (Wien, März 1985) erstmals vorgebracht.

Die Möglichkeit einer «Fusion», d. h. der Schaffung eines Gerichtshofs als einzigem Kontrollorgan, wurde in dem an der genannten Konferenz von der Schweizer Delegation vorgelegten Bericht über die «Arbeitsweise der Organe der Europä-



schen Menschenrechtskonvention»<sup>2)</sup> angesprochen und auch in einigen anderen Beiträgen mit unterschiedlicher Unterstützung oder Ablehnung erwähnt.

In der Entschliessung Nr. 1 der Konferenz verwiesen die Minister auf «die Notwendigkeit zu prüfen, ob weitere Verbesserungen (des Kontrollsystems der Konvention) eingeführt werden können, darunter gegebenenfalls auch Massnahmen weiterreichender Art», wobei sie betonten, dass die Sachverständigen, die mit der Prüfung möglicher weiterer Verbesserungen betraut werden, «den Bericht der Schweizer Delegation sowie auch die Stellungnahmen anderer Delegationen berücksichtigen sollen».

Auch bei anderen Gelegenheiten regte die Ministerkonferenz die Diskussion des «Fusions»-Gedankens (Schaffung eines Gerichtshofs als einziger Kontrollinstanz) an. Er wurde zum Beispiel beim 6. Internationalen Kolloquium über die Europäische Menschenrechtskonvention im November 1985 in Sevilla erörtert. Ferner war «die Fusion der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte» Thema eines zweitägigen Kolloquiums an der Universität Neuchâtel im März 1986, an dem Politiker, Vertreter der Konventionsorgane, Regierungsvertreter, praktizierende Anwälte und andere von der geplanten Reform Betroffene oder daran Interessierte teilnahmen.<sup>3)</sup>

Danach prüfte der DH-PR auf Anweisung des Lenkungsausschusses für Menschenrechte («Comité directeur pour les droits de l'homme», abgekürzt CDDH) von Dezember 1985 bis Dezember 1987 den «Fusions»-Gedanken und erstellte für den CDDH einen Bericht zu diesem Thema.

Im Januar 1989 beschloss das Ministerkomitee auf Antrag des CDDH, den Bericht des DH-PR zu veröffentlichen, um den interessierten Kreisen die Prüfung der Idee einer «Fusion» zu ermöglichen.<sup>4)</sup>

Sowohl im CDDH als auch im DH-PR blieben die Meinungen über die geplante Reform geteilt. Es bestand jedoch Einigkeit im CDDH, dass die Reformüberlegungen fortgesetzt werden sollten. Der CDDH beauftragte deshalb den DH-PR, ein Papier mit einer detaillierten Struktur für einen Gerichtshof als einziger Kontrollinstanz auszuarbeiten, Methoden der Durchführung zu prüfen und zu gegebener Zeit Auskünfte zu den finanziellen Auswirkungen dieses Vorschlags einzuholen. An seiner 28. Sitzung im Juni 1990 prüfte der CDDH die vom DH-PR ausgearbeitete «detaillierte Struktur eines Systems mit dem Gerichtshof als einziger Kontrollinstanz».<sup>5)</sup> Die Diskussion zu diesem Thema wurde dann verschoben mit der Bitte an den DH-PR, die Prüfung der Durchführung und die Frage der finanziellen Auswirkungen nicht weiterzuverfolgen.

### 122.3 Der niederländische und der schwedische Vorschlag

Inzwischen waren die niederländischen und die schwedischen Behörden aktiv geworden und hatten neue Reformvorschläge ausgearbeitet, um den Stillstand zu

<sup>2)</sup> Vgl. Bericht (Anm. 1).

<sup>3)</sup> La fusion de la Commission et de la Cour Européennes des Droits de l'Homme (Anm. 1). Siehe auch *Empfehlung* 1087 (1988) der Parlamentarischen Versammlung vom 7. Oktober 1988.

<sup>4)</sup> Bericht des Experten Ausschusses für die Verbesserung der Menschenrechte (DH-PR) an den Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH), Europarat, Dokument DH (89) 2, publiziert in RUDH 1992, S. 503–510.

<sup>5)</sup> Vgl. Dokument DH (93) 14, publiziert in RUDH 1992, S. 510–513.

überwinden. Die von den Niederlanden und Schweden im Oktober 1990 fast gleichzeitig vorgelegten Vorschläge erwiesen sich als sehr ähnlich.

Der zentrale Gedanke in beiden Vorschlägen war, dass die Berichte der Kommission nach Artikel 31 EMRK – was Individualbeschwerden anbelangt – in rechtlich verbindliche Entscheidungen umgewandelt werden sollten. Es wäre mit anderen Worten ein zweistufiges Gerichtssystem geschaffen worden, wobei die Kommission als erstinstanzliches Gericht fungiert hätte und Individualbeschwerdeführer und Staaten das Recht gehabt hätten, gegen die Entscheidungen der Kommission in der Sache beim Gerichtshof Berufung einzulegen, wenn der Gerichtshof die Berufung zugelassen hätte. Diese Vorschläge sahen in bezug auf Staatenbeschwerden keine Änderung gegenüber dem heutigen Verfahren vor und hätten – wie es das Neunte Zusatzprotokoll zur Konvention teilweise getan hat – Individualbeschwerdeführer und Staaten bezüglich der Anrufung des Gerichtshofs gleichgestellt. Ausserdem hätten die Vorschläge die Abschaffung der Rolle des Ministerkomitees nach Artikel 32 EMRK in bezug auf Individualbeschwerden zur Folge gehabt.

Diese Vorschläge wurden vom DH-PR eingehend geprüft, der darüber im März 1992 dem CDDH einen Bericht vorlegte<sup>6)</sup>. Obwohl sich die Experten im DH-PR und CDDH mehrheitlich für ein Zweistufensystem aussprachen, wie es von den Niederlanden und von Schweden vorgeschlagen wurde, konnte kein Konsens über eine solche Reform erreicht werden.

## 122.4 Vermittlung durch das Ministerkomitee

Nachdem er vergebens versucht hatte, eine Einigung über die Reformvorschläge herbeizuführen, leitete der CDDH im Oktober 1992 die verschiedenen Vorschläge an das Ministerkomitee, um für seine künftige Arbeit an der Reform ein klares Mandat zu erhalten. Am 28. Mai 1993 verabschiedete das Ministerkomitee die Entscheidung, mit der das CDDH beauftragt wurde, die Arbeiten fortzusetzen. Diese Entscheidung wurde von den Staats- und Regierungschefs des Europarats an der Wiener Gipfelkonferenz in der «Wiener Erklärung» vom 9. Oktober 1993 gutgeheissen.

## 123 Politische Impulse

Die Entstehung des 11. Protokolls zur EMRK illustriert den typischen Prozess der Entscheidungfindung innerhalb des Europarates. Die Idee einer Reform wurde zunächst auf Expertenebene entwickelt (oben 122.2), ihre Verwirklichung wäre jedoch ohne die Impulse der beiden politischen Organe des Europarates, des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung, nicht möglich gewesen.

<sup>6)</sup> Für eine ausführliche Beschreibung der niederländischen und der schwedischen Vorschläge siehe insbesondere *Bericht* des DH-PR an den CDDH vom 23. März 1992, Dokument DH (92) 9, publiziert in RUDH 1992, S. 513–518; *Trechsel* (Anm. 1) S. 100ff. Betreffend Ansicht der Mitglieder der Kommission und des Gerichtshofs siehe RUDH 1992, S. 518–521.

## 123.1 Die Rolle der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

In ihrer Empfehlung 1194 (1992) vom 6. Oktober 1992 hat die Parlamentarische Versammlung:

[festgestellt,] dass die Anzahl der Mitgliedstaaten des Europarats sich inzwischen [...] erhöht hat und auch in den nächsten Jahren weiter steigen wird und dass auf diese Art und Weise mit einer beträchtlichen Erhöhung der Anzahl der Beschwerden zu rechnen ist, die der Kommission und dem Gerichtshof vorgelegt werden;

[die Erwartung geäußert,] dass die Zahl der Individualbeschwerden überproportional zur Bevölkerung der neuen Mitgliedstaaten ansteigen wird, denn im Gegensatz zu den alten Mitgliedstaaten bedeutet das System des Europarates zum Schutz der Menschenrechte für diese Staaten ein wichtiges Element bei der Einführung der Grundrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit;

[betont], dass ihr System zum Schutz der Menschenrechte erst in Zukunft ernsthaft auf die Probe gestellt werden wird und dass daher die Reform der Kontrollmechanismen der Europäischen Menschenrechtskonvention für den Europarat von grösser Bedeutung ist.

Sie empfahl deshalb dem Ministerkomitee:

- die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um den Kontrollmechanismus der Europäischen Menschenrechtskonvention unverzüglich zu reformieren;
- dabei dem Vorschlag eine eindeutige Präferenz zu geben, der auf die Schaffung eines einzigen Gerichtshofs als Vollzeitgremium anstelle der jetzigen Kommission und des Gerichtshofs für Menschenrechte abzielt;
- davon abzusehen, sich für eine kurzfristige Lösung zu entscheiden, welche die erforderliche Reform nur weiter verzögern würde.

## 123.2 Die entscheidende Rolle des Ministerkomitees

An der 89. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats im November 1991 wiesen die Aussenminister ihre Delegierten an, der Beschleunigung der Reform des Kontrollmechanismus der Europäischen Menschenrechtskonvention absoluten Vorrang einzuräumen.

An ihrer 91. Sitzung im November 1992 nahmen die Minister zur Kenntnis, dass die technischen Vorarbeiten zu diesem Thema auf Expertenebene abgeschlossen waren und verschiedene Reformvorschläge (insbesondere die Schaffung eines Gerichtshofs als einziger Kontrollinstanz oder die Einführung eines zweistufigen Gerichtssystems) zur Prüfung vorlagen. Die Minister betonten erneut, dass sie diesem dringenden Problem grosse Bedeutung beimessen, und waren sich unter Berücksichtigung der Empfehlung 1194 (1992) der Parlamentarischen Versammlung (s. vorstehende Ziff. 123.1) darin einig, dass die Suche nach einer baldigen Lösung einen bedeutenden Rang auf der Prioritätenliste einnehmen soll.

An der 92. Sitzung des Ministerkomitees im Mai 1993 nahmen die Minister zur Kenntnis, dass auf der Ebene ihrer Delegierten in den letzten Wochen entscheidende Fortschritte bei der Vorbereitung eines Mandats gemacht worden waren, und wiesen ihre Delegierten an, «rechtzeitig zur Sitzung des Lenkungsausschusses für Menschenrechte (CDDH), die am 7. Juni 1993 beginnen sollte, diese Arbeit mit dem Ziel abzuschliessen, den Entwurf eines Protokolls zur Änderung der Europäischen Menschenrechtskonvention zu erstellen, der im Oktober 1993 in Wien den Staats- und Regierungschefs vorgelegt werden soll».

Am 28. Mai 1993 trafen die Ministerdelegierten an einer Sondersitzung eine Entscheidung über ein Ad hoc-Mandat an den CDDH. Das Mandat lautete:

Das Ministerkomitee unterstreicht die Notwendigkeit einer Reform des Kontrollmechanismus der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit dem Ziel, mit geringstmöglichen Kosten die Wirksamkeit zu verbessern und den Zeitaufwand für die Behandlung von Individualbeschwerden zu verringern.

Aus diesem Grund beauftragt das Ministerkomitee den CDDH, den Entwurf eines Änderungsprotokolls zur Konvention auszuarbeiten, mit dem der bestehende Kontrollmechanismus dadurch umgestaltet wird, dass er durch

- einen Gerichtshof ersetzt wird, der
  - aus einer Zahl von Richtern bestehen soll, die der Zahl der Mitglieder des Europarats entspricht,
  - in Ausschüssen und Kammern arbeiten soll und
  - ausgestattet sein muss mit
    - einem wirksamen Mechanismus zum Filtern der Beschwerden,
    - einem wirksamen Verfahren zur Erzielung gütlicher Einigungen,
    - einer geeigneten Struktur zur Sicherung der Qualität und Einheitlichkeit seiner Rechtsprechung und zur Ermöglichung einer erneuten Beurteilung in Ausnahmefällen, z. B. solchen, die schwerwiegende Fragen der Auslegung oder Anwendung der Konvention aufwerfen; im Fall einer erneuten Beurteilung soll die Anwesenheit eines nationalen Richters sichergestellt werden;
- wobei das Ministerkomitee seine Zuständigkeit nach Art. 54 behält und davon ausgegangen wird, dass seine Zuständigkeit für die Behandlung von Individualbeschwerden nach Art. 32 EMRK abgeschafft wird.

Der CDDH soll ferner untersuchen,

- ob das Recht auf Individualbeschwerden fakultativ bleiben soll oder nicht,
- auf welche Weise Staatenbeschwerden behandelt werden sollen,
- welche Rolle und Aufgaben mögliche Generalanwälte haben sollen.

Das Mandat an den CDDH sah weiter vor, dass die Arbeiten bis 30. September 1993 abgeschlossen sein sollten, «damit der Entwurf des Protokolls zur Änderung der Europäischen Menschenrechtskonvention am 8.–9. Oktober 1993 in Wien den Staats- und Regierungschefs vorgelegt werden kann».

Im Juni 1993 bat der CDDH den DH-PR, mit grösster Priorität einen Protokollentwurf gemäss dem von den Ministerdelegierten erteilten Mandat zu erstellen. An der Gipfelkonferenz in Wien vom 8.–9. Oktober 1993 beauftragten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats das Ministerkomitee, den Protokollentwurf mit dem Ziel fertigzustellen, den Text anzunehmen und bei der Ministertagung im Mai 1994 zur Unterzeichnung aufzulegen. Der vom DH-PR ausgearbeitete und – nach Konsultation der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie der Parlamentarischen Versammlung – vom CDDH fertiggestellte Protokollentwurf wurde dem Ministerkomitee vorgelegt, das den Text am 20. April 1994 annahm. Der Text wurde am 11. Mai 1994 zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarats, die Unterzeichnerstaaten der Europäischen Konvention sind, aufgelegt.

## 13 Hauptmerkmale der Reform

### 131 Rechtsnatur des 11. Protokolls

Das 11. Protokoll ist wie die Protokolle 2, 3, 5, 8 und 10 zur EMRK ein Änderungs-, also kein Zusatzprotokoll. Das 11. Protokoll tritt deshalb, wie sein Artikel 4 besagt, erst am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem *alle* Vertragsparteien der EMRK ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein.

Nur ein Änderungsprotokoll kann verhindern, dass zwei verschiedene Kontrollmechanismen nebeneinander bestehen. Eine solche Zweigleisigkeit wäre nicht wünschbar, da eine homogene und einheitliche Entwicklung der Rechtsprechung eine wichtige Grundlage für den Schutz der Menschenrechte durch die Konvention darstellt. Ausserdem würden zwei Staatengruppen mit unterschiedlichen Kontrollmechanismen unweigerlich zu erheblichen verfahrensrechtlichen Komplikationen führen, z. B. für die Kanzlei und für Richter, die sowohl dem alten als auch dem neuen Gerichtshof angehören würden. Dies würde dem Reformziel der grösseren Effizienz zuwiderlaufen. Schliesslich könnten zwei parallele Kontrollmechanismen Verwirrung bei den Beschwerdeführern stiften, was mit dem Ziel, das System transparenter zu machen, nicht vereinbar wäre.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Staats- und Regierungschefs während des Wiener Gipfels bekräftigt haben, dass dieses Protokoll zum frühestmöglichen Zeitpunkt zur Ratifikation vorgelegt werden soll.

Man kann davon ausgehen, dass es ca. drei Jahre dauern wird, bis alle Mitgliedstaaten der Konvention das 11. Protokoll ratifiziert haben werden. Das neue Kontrollsystem könnte also etwa 1998 in Kraft treten. Angesichts des fundamentalen Charakters der Reform erscheint dieser Zeithorizont durchaus akzeptabel.

### 132 Allgemeine Beschreibung des Protokolls

Der neue Gerichtshof ersetzt zwei der drei bestehenden Überwachungsorgane der EMRK und übernimmt die von diesen Organen ausgeübten Funktionen. Das Ministerkomitee behält seine Zuständigkeit gemäss dem bisherigen Artikel 54; seine Zuständigkeit gemäss dem bisherigen Artikel 32 EMRK wird abgeschafft.

#### *Zuständigkeit des neuen Gerichtshofs*

Die Zuständigkeit des Gerichtshofs erstreckt sich auf Fragen, die ihm im Rahmen von Staaten- oder Individualbeschwerden vorgelegt werden. Ausserdem wird der Gerichtshof wie bisher auf Antrag des Ministerkomitees Gutachten erstatten können.

Der Gerichtshof wird eine ständige Einrichtung.

#### *Zusammensetzung des Gerichtshofs*

Die Zahl der Richter des Gerichtshofs entspricht derjenigen der Vertragsstaaten der Konvention; die Richter werden wie bisher von der Parlamentarischen Versammlung für jeden Vertragsstaat gewählt. Die Mitglieder des Gerichtshofs werden für einen Zeitraum von sechs Jahren gewählt; ihre Wiederwahl ist möglich.

Der Gerichtshof hat eine Kanzlei.

Der Gerichtshof wird durch wissenschaftliche Mitarbeiter unterstützt, d. h. durch Assistenten, die für einen bestimmten Zeitraum bestellt werden.

### *Organisation des Gerichtshofs*

Zur Prüfung der Beschwerden tritt der Gerichtshof in Ausschüssen, in Kammern und in einer Grossen Kammer zusammen. Der für den beteiligten Staat gewählte Richter gehört stets der Kammer und der Grossen Kammer an. Organisatorische Fragen behandelt der Gerichtshof im Plenum, in dem alle Richter vertreten sind.

Die Ausschüsse bestehen aus drei, die Kammern aus sieben und die Grosse Kammer aus siebzehn Richtern. Es gibt kein Quorum. Der Gerichtshof bestimmt Ersatzrichter, damit die Ausschüsse und Kammern in der erforderlichen Zusammensetzung arbeiten können.

Die Ausschüsse werden von den Kammern für einen bestimmten Zeitraum gebildet. Die Kammern bestimmen die Richter und Ersatzrichter, die den Ausschüssen angehören sollen. Die Ausschüsse sind lediglich befugt, Fälle für unzulässig zu erklären oder aus dem Register zu streichen.

Auch die Kammern werden vom Gerichtshof (Plenum) für einen bestimmten Zeitraum gebildet. Der Gerichtshof bestimmt die sieben Richter, die einer Kammer angehören werden. Er ernennt die Richter und Ersatzrichter gemäss seiner Verfahrensordnung. Es ist nicht ausgeschlossen, dass ein Richter zwei Kammern angehört.

Eine Grosse Kammer mit siebzehn Richtern entscheidet über Individualbeschwerden wie auch über Staatenbeschwerden, die an sie verwiesen werden, und prüft Anträge auf Gutachten. Der Präsident des Gerichtshofs, die Vizepräsidenten, die Präsidenten der Kammern und der Richter, der für den Staat gewählt wurde, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, sind von Amtes wegen Mitglieder der Grossen Kammer. Die anderen Richter werden vom Gerichtshof auf die in der Verfahrensordnung vorgesehene Weise ernannt. Prüft die Grosse Kammer eine an sie nach Artikel 43 verwiesene Sache, so dürfen ihr von der betreffenden Kammer nur der für den Staat gewählte Richter und der Präsident der Kammer, die das Urteil gefällt hat, angehören.

Der Gerichtshof kann in seiner Verfahrensordnung bestimmen, dass die übrigen Mitglieder der Grossen Kammer von Amtes wegen für jeden Fall durch das Los bestimmt werden.

Der Gerichtshof kann auch die Grosse Kammer für einen bestimmten Zeitraum bilden. Richter, die nach Artikel 27 Ziffer 3 von der Beteiligung an bestimmten Fällen ausgeschlossen sind, müssen dann durch andere Richter, z. B. Ersatzrichter oder ausgeloste Richter, ersetzt werden.

### *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Der Gerichtshof kann angerufen werden von

- a. jeder natürlichen Person, nicht-staatlichen Organisation oder Personenvereinigung, die sich durch eine Verletzung der Konvention durch einen der Vertragsstaaten beschwert fühlt, oder
- b. einem Vertragsstaat bei Staatenbeschwerden.

So wie bisher das Sekretariat der Kommission wird sich die Kanzlei des neuen Gerichtshofs zur Klärung allfälliger Fragen mit den Beschwerdeführern in Verbindung setzen, bevor die Beschwerde registriert wird.

4  
Nach der Registrierung der Beschwerde bestimmt eine Kammer einen Richter als Referenten. Die Individualbeschwerde wird in der Regel von dem Ausschuss geprüft, dem der Referent angehört. Der Ausschuss ist befugt, durch einstimmigen Beschluss eine Beschwerde für unzulässig zu erklären oder sie aus dem Register zu streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann. Hält der Ausschuss eine Beschwerde nicht für unzulässig, so wird die Sache einer Kammer zugewiesen, die sowohl die Zulässigkeit als auch die Begründetheit prüft. Einzelheiten des Verfahrens können in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs geregelt werden. Die Verfahrensordnung des Gerichtshofs kann auch vorsehen, dass gewisse Beschwerden unmittelbar der Kammer zugewiesen werden.

Die Kriterien für die Zulässigkeit bleiben unverändert. Der Gerichtshof soll damit eine wirksame Filterfunktion ausüben, wie sie bisher von der Kommission wahrgenommen wird.

Unter Vorbehalt der ausdrücklich den Ausschüssen und der Grossen Kammer erteilten Befugnisse sind die Kammern zur Prüfung der Zulässigkeit und der Begründetheit aller Individual- und Staatenbeschwerden zuständig.

Wie bereits ausgeführt, wird jede registrierte Beschwerde einem Berichterstatter zugewiesen. Mit Unterstützung der Kanzlei des Gerichtshofs bereitet der Berichterstatter den Fall für den Gerichtshof vor und setzt sich in diesem Rahmen mit den Parteien in Verbindung; er kann, nachdem die Sache für zulässig erklärt wurde, auf eine gütliche Einigung hinwirken.

Das Verfahren ist schriftlich und mündlich, soweit der Gerichtshof nach Konsultierung der Parteien nichts anderes beschliesst. Vorbehaltlich der den Ausschüssen übertragenen Befugnisse wird die Zulässigkeit der Beschwerden durch die Kammern oder ausnahmsweise durch die Grosse Kammer geprüft. Die Entscheidungen der Kammern über die Zulässigkeit ergehen grundsätzlich getrennt von der Entscheidung in der Sache.

Der Gerichtshof ermittelt den Sachverhalt unter Mitwirkung der Parteien. Er steht den Parteien zur Verfügung, um auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte eine gütliche Einigung herbeizuführen.

Eine Kammer und in Ausnahmefällen die Grosse Kammer prüft die Beschwerde in der Sache. Die Parteien unterbreiten ihre Argumente und Anträge im schriftlichen Verfahren. Das mündliche Verfahren besteht in einer Verhandlung, bei der der Beschwerdeführer bzw. bei einer Staatenbeschwerde ein Vertragsstaat und der Staat, gegen den sich die Beschwerde richtet, angehört werden.

In Fällen mit besonderen, schwerwiegenden Auswirkungen kann eine Kammer jederzeit den Fall *von sich aus* an die Grosse Kammer abgeben, solange sie noch kein Urteil gefällt hat und soweit sich nicht eine der Parteien des Verfahrens widersetzt. Diese Abtretung dient auch der Verfahrensbeschleunigung.

Hat eine Kammer des Gerichtshofs ein Urteil gefällt, kann die Grosse Kammer auf Antrag einer Verfahrenspartei in Ausnahmefällen den Fall erneut prüfen, wenn er schwerwiegende Fragen der Auslegung oder Anwendung der Konvention oder der Protokolle dazu oder eine Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft. Mit der Möglichkeit einer erneuten Prüfung der wichtigsten Fälle sollen Qualität und Einheitlichkeit der Rechtsprechung des Gerichtshofs sichergestellt werden. Ein Ausschuss von fünf Richtern der Grossen Kammer entscheidet über die Annahme eines Falles zur erneuten Prüfung.

Das Protokoll sieht auch die Beteiligung Dritter am Verfahren vor dem Gerichtshof vor. Vor einer Kammer oder der Grossen Kammer haben Staaten, deren Staatsangehörige Beschwerden gegen andere Vertragsstaaten der Konvention eingelegt haben, die Möglichkeit, schriftliche Stellungnahmen abzugeben oder an Verhandlungen teilzunehmen.

Ebenso kann der Präsident des Gerichtshofs einen Vertragsstaat, der nicht Verfahrenspartei ist, oder eine Person, die ein Interesse am Ausgang eines beim Gerichtshof anhängigen Verfahrens hat, auffordern, Stellungnahmen abzugeben.

Der Gerichtshof entscheidet über die gerechte Entschädigung im Sinne von Art. 41 (bisheriger Art. 50 EMRK), einschliesslich Kosten und Entschädigungen.

Das Urteil der Grossen Kammer ist endgültig. Das Urteil einer Kammer wird nach Massgabe des neuen Artikels 44 Ziffer 2 endgültig, wenn der Fall nicht an die Grosse Kammer verwiesen wird. Die endgültigen Urteile des Gerichtshofs sind verbindlich. Das Ministerkomitee wird wie bisher ihre Durchführung überwachen.

#### *Verfahren der gütlichen Einigung*

Das Verfahren vor dem Gerichtshof kann zu jedem Zeitpunkt durch eine gütliche Einigung zwischen den Parteien beendet werden.

Wie bereits ausgeführt, kann der Gerichtshof mit Unterstützung seiner Kanzlei den Parteien beim Abschluss einer solchen Einigung behilflich sein.

#### *Übersicht über den Verfahrensablauf*

In der Regel wird das Verfahren in einem Fall, der mit einer Sachentscheidung abgeschlossen wird, im wesentlichen wie folgt ablaufen:

- Einreichung der Beschwerde;
- erste Kontakte mit der Kanzlei des Gerichtshofs;
- Registrierung der Beschwerde;
- Zuweisung der Beschwerde an eine Kammer;
- Bestimmung des Berichterstatters durch die Kammer;
- Prüfung durch einen Ausschuss von drei Richtern;
- Übermittlung der Beschwerde an die Regierung;
- Abgabe von Stellungnahmen und Ermittlung des Sachverhalts;
- mündliche Verhandlung;
- Zulässigkeitsentscheidung der Kammer;
- Möglichkeit zu Verhandlungen über eine gütliche Einigung;
- Urteil der Kammer.

In Ausnahmefällen kann eine Beschwerde an die Grosse Kammer verwiesen werden, die nach einem schriftlichen und, wenn der Gerichtshof dies beschliesst, mündlichen Verfahren ein Urteil fällt.

#### *Verfahren für Staatsbeschwerden*

Jeder Vertragsstaat kann den Gerichtshof wegen jeder angeblichen Verletzung der Bestimmungen der Konvention durch einen anderen Vertragsstaat anrufen; die Zuständigkeit liegt bei einer Kammer.



## 2 Besonderer Teil

### 21 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Protokolls Nr. 11

#### Artikel 1 des Änderungsprotokolls

##### *Artikel 19* Errichtung des Gerichtshofs

Der Wortlaut von Artikel 19 lehnt sich eng an den des bisherigen Artikels 19 EMRK an. Im Gegensatz zum bisherigen Artikel 19 EMRK werden jedoch in diesem und einigen weiteren Artikeln die Protokolle zu der Konvention erwähnt; dieser Zusatz spiegelt die Entwicklung nach Annahme der Konvention im Jahr 1950 wider. Selbstverständlich werden die Staaten nur durch die Protokolle gebunden sein, die sie ratifiziert haben.

Für die Kontrollinstanz wurde derselbe Name beibehalten wie für den früheren Gerichtshof. Dies ändert jedoch nichts daran, dass es sich um eine neue Einrichtung handelt. Der neue Gerichtshof wird ein ständiger Gerichtshof mit Sitz in Strassburg sein.

##### *Artikel 20* Zahl der Richter

Artikel 20 beruht auf dem bisherigen Artikel 38 EMRK; nur der zweite Satz des bisherigen Artikels 38 EMRK ist entfallen, nämlich die Vorschrift, dass dem Gerichtshof jeweils nur ein Angehöriger jedes einzelnen Staates angehören darf. Grundsätzlich sollten dem Gerichtshof nicht mehr als zwei Richter mit derselben Staatsangehörigkeit angehören. Ein Vertragsstaat wird die Möglichkeit haben, einen Richter, der Staatsangehöriger eines anderen Vertragsstaats ist, zu benennen und muss nicht einen Richter aus einem Staat vorschlagen, der die Konvention nicht ratifiziert hat.

Die Zahl der Richter des Gerichtshofs entspricht derjenigen der Vertragsparteien und nicht wie bisher derjenigen der Mitglieder des Europarats. In dieser Hinsicht wurde es vorgezogen, dem Verfahren für die Ernennung der Mitglieder der Kommission zu folgen (siehe bisherigen Art. 20 EMRK).

##### *Artikel 21* Voraussetzungen für das Amt

Die Ziffern 1 und 2 von Artikel 21 lehnen sich eng an Ziffer 3 des bisherigen Artikels 39 und Ziffer 7 des bisherigen Artikels 40 EMRK an. Ziffer 3 betrifft die Unvereinbarkeit mit der diesem Amt eigenen «Disponibilität» und bedeutet, dass die Richter in der Lage sein müssen, alle mit der Zugehörigkeit zu dem neuen ständigen Gerichtshof verbundenen Pflichten in vollem Umfang zu übernehmen; dies ist eine unerlässliche Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit des Gerichtshofs. Während ihrer Amtszeit dürfen die Richter keine Tätigkeit ausüben, die mit der Vollbeschäftigung in ihrem Amt unvereinbar ist.

##### *Artikel 22* Wahl der Richter

Der Wortlaut von Artikel 22 ist praktisch gleichlautend mit dem des bisherigen Artikels 39 Ziffern 1 und 2 EMRK. Ziffer 3 des bisherigen Artikels 39 ist in Artikel 21 übernommen worden. Die Richter des neuen ständigen Gerichtshofs werden für jeden Vertragsstaat in derselben Weise gewählt wie die des Gerichtshofs vor Änderung der Konvention durch dieses Protokoll, also durch die Parlamentarische Versammlung.

### *Artikel 23* Amtszeit

Der Wortlaut von Artikel 23 gleicht dem der Ziffern 1–6 des bisherigen Artikels 40 EMRK (zu Ziff. 7 dieser Bestimmung siehe Art. 21). Die Richter werden für einen Zeitraum von sechs Jahren gewählt und nicht für neun Jahre, wie es bisher der Fall war (siehe bisherigen Art. 22 Ziff. 1 EMRK). Die Bestimmungen über die Erneuerung der Mandate sind entsprechend geändert worden.

Ist die Zahl der Richter ungerade, so sind die Ziffern 1 und 3 in dem Sinne auszulegen, dass die Hälfte der Richter, minus eine Person, gemeint ist.

Ziffer 6 fügt neu die Vorschrift hinzu, dass Richter mit Vollendung des 70. Lebensjahrs ausscheiden müssen. Weil der Gerichtshof ein ständiger Gerichtshof sein wird, wurde es als zweckmässig angesehen, eine Altersgrenze einzuführen, wie sie in den meisten innerstaatlichen Rechtsordnungen vorgesehen ist. In der Verfahrensordnung werden die Modalitäten bestimmt werden, nach denen ein Richter nach Vollendung des 70. Lebensjahrs in einem Fall, mit dem er bereits befasst ist, zu Ende führt (vgl. Ziff. 7 der Bestimmung).

### *Artikel 24* Entlassung

Dieser Artikel ist nach dem Vorbild von Artikel 18 Ziffer 1 der Satzung des Internationalen Gerichtshofs gestaltet. Im Gegensatz zu diesem Text, welcher Einstimmigkeit verlangt, ist hier für die Entlassung aus dem Amt jedoch eine Zweidrittelmehrheit der Richter des Gerichtshofs erforderlich. Diese Bestimmung wurde eingefügt, um die Unabhängigkeit des Gerichtshofs sicherzustellen.

### *Artikel 25* Kanzlei und wissenschaftliche Mitarbeiter

Der Wortlaut von Artikel 25 Satz 1 geht auf die Artikel 11 und 12 der bisherigen Verfahrensordnung des Gerichtshofs zurück.

Der Gerichtshof wählt einen Kanzler und einen oder mehrere stellvertretende Kanzler. Die Kanzlei des Gerichtshofs wird vom Generalsekretär des Europarats gestellt.

Der zweite Satz ist eine neue Bestimmung, die eingefügt wurde, um sicherzustellen, dass sich die Mitglieder des Gerichtshofs von wissenschaftlichen Mitarbeitern unterstützen lassen können, soweit sie dies wünschen. Diese Mitarbeiter, die auf Vorschlag der Richter ernannt werden, müssen die zur Erfüllung der ihnen von den Richtern übertragenen Aufgaben erforderliche Befähigung und praktische Erfahrung haben.

### *Artikel 26* Plenum des Gerichtshofs

Der Wortlaut von Artikel 26 ist eine wesentlich erweiterte Version des bisherigen Artikels 41 EMRK.

Artikel 26 Buchstabe d ist nach dem Vorbild des bisherigen Artikels 55 EMRK gestaltet. In bezug auf die gutachterliche Zuständigkeit des Gerichtshofs nach Artikel 47–49 erfüllt diese Bestimmung dieselbe Aufgabe wie Artikel 4 des bisherigen Protokolls Nr. 2.

Die Verfahrensordnung des Gerichtshofs wird der neuen Struktur angepasst und insbesondere in folgenden Punkten ergänzt werden müssen: Rolle der Kanzlei, Geschäfte des Plenums des Gerichtshofs, Bildung und Zusammensetzung der Grossen Kammer, der Kammern und der Ausschüsse, Zulässigkeitsverfahren und Verfahren für Verhandlungen über gütliche Einigungen. Die Verfahrensordnung der Kommission wird in diesem Zusammenhang hilfreich sein.

Ein weiterer, in der Verfahrensordnung des neuen Gerichtshofs zu regelnder Punkt ist die Frage der Öffentlichkeit. Die Verfahren des Gerichtshofs werden (im Gegensatz zu denen der Kommission; vgl. den bisherigen Art. 33 EMRK) ausser in Ausnahmefällen öffentlich sein (siehe Art. 40). Akten betreffend Verhandlungen über gütliche Einigungen werden nach wie vor vertraulich sein (siehe Art. 38 Ziff. 2, siehe auch Art. 40 Ziff. 2).

#### *Artikel 27 Ausschüsse, Kammern und Grosse Kammer*

Die Organisation des Gerichtshofs ist bereits beschrieben worden. Die Beschwerden sind von Ausschüssen, Kammern und der Grossen Kammer zu entscheiden. Der für den beteiligten Staat gewählte Richter gehört von Amtes wegen der Kammer und der Grossen Kammer, nicht jedoch zwingend einem Ausschuss an. Personen, die nach Ziffer 2 in der Eigenschaft von Richtern an den Sitzungen teilnehmen, müssen die in Artikel 21 genannten Voraussetzungen erfüllen (mit Ausnahme der Anforderungen einer Vollbeschäftigung).

Der Grossen Kammer gehören von Amtes wegen der Präsident des Gerichtshofs, die Vizepräsidenten, die Kammerpräsidenten und der für den beteiligten Staat gewählte Richter an. Die anderen Richter werden nach der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ausgewählt (Art. 27 Ziff. 3). Um sicherzustellen, dass die Grosse Kammer die Sache unbefangen prüfen kann, wenn ein Fall nach Artikel 43 an sie verwiesen wird, sind die Richter der Kammer, die das erste Urteil gefällt hat, mit Ausnahme des Kammerpräsidenten und des Richters des betroffenen Staates ausgeschlossen.

Um die Einheitlichkeit der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu sichern, wurde es als notwendig angesehen, dass die Präsidenten aller Kammern der Grossen Kammer angehören.

Die Anwesenheit des für den beteiligten Staat gewählten Richters ist notwendig, um vor der Grossen Kammer keine «nationalen» ad hoc-Richter bestellen zu müssen.

#### *Artikel 28 Unzulässigkeitsentscheide der Ausschüsse*

In diesem und in anderen Artikeln werden die von Personen, nichtstaatlichen Organisationen oder Personenvereinigungen vorgebrachten Rügen als «Beschwerden» und nicht wie im Wortlaut des bisherigen Artikels 25 EMRK als «Gesuche» bezeichnet. Dies entspricht der nach dem bisherigen Kontrollsystem üblichen Praxis.

Das Verfahren vor einem Ausschuss wird dem Verfahren der Ausschüsse ähneln, die in der Europäischen Kommission für Menschenrechte gebildet wurden. Jede Beschwerde wird zunächst von der Kanzlei bearbeitet. Vor der Registrierung einer Beschwerde wird der Fall als «provisorisches Dossier» behandelt. Nach der Registrierung wird der Fall einem Richter als Berichterstatter zugewiesen, der gemäss der Verfahrensordnung des Gerichtshofs die Sache weiter vorbereitet. Da der Gerichtshof seine Aufgaben als ständiger Gerichtshof wahrnehmen wird und die Mitglieder des Gerichtshofs in Strassburg anwesend sein werden, kann den Richtern auch die Aufgabe übertragen werden, die Vorbereitung der noch nicht registrierten Beschwerden zu überwachen und sich insbesondere Kenntnis darüber zu verschaffen, wie hoch ihre Zahl ist und wie lange sie schon hängig sind, ohne förmlich registriert zu sein. Dies wird in erster Linie den Richter betreffen, der für das durch die Beschwerde betroffene Land gewählt worden ist, und wahrscheinlich

auch den Präsidenten der Kammer, der dieser Richter angehört. Die Verfahrensordnung des Gerichtshofs könnte diese Aufgabe im einzelnen regeln.

*Artikel 29* Entscheidungen der Kammern über die Zulässigkeit und Begründetheit  
Der Wortlaut von Artikel 29 stellt klar, dass die Kammer Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde zu prüfen hat. Sie kann eine Beschwerde in jedem Stadium des Verfahrens für unzulässig erklären (Art. 35 Ziff. 4), selbst wenn diese ursprünglich für zulässig erklärt worden war. Die Entscheidung über die Zulässigkeit sollte so schnell wie möglich getroffen werden.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit ergeht gesondert. Sie ist zu begründen (Art. 45 Ziff. 1). Die Kammer kann den Parteien einen Hinweis auf ihre vorläufige Meinung über die Begründetheit geben. Die gesonderte Entscheidung über die Zulässigkeit ist für die Parteien bei ihren Überlegungen wichtig, ob sie Verhandlungen über eine gütliche Einigung aufnehmen sollten.

Es kann jedoch Fälle geben, in denen der Gerichtshof ausnahmsweise nicht gesondert über die Zulässigkeit entscheidet. Dies könnte z. B. vorkommen, wenn ein Staat keinen Einspruch dagegen erhebt, dass eine Sache für zulässig erklärt wird.

*Artikel 30* Abtretung der Sache an die Grosse Kammer

Der Wortlaut von Artikel 30 geht auf Artikel 51 der bisherigen Verfahrensordnung des Gerichtshofs zurück. Im Unterschied zu Artikel 51 Ziffer 1 Satz 2 der bisherigen Verfahrensordnung des Gerichtshofs verpflichtet Artikel 30 eine Kammer jedoch nicht zur Abtretung einer Sache.

Der Grund dafür, die Abtretung von der Zustimmung der Parteien abhängig zu machen, muss im Zusammenhang mit der Einführung der Möglichkeit einer «Neubeurteilung» gemäss dem Beschluss des Ministerkomitees vom 28. Mai 1993 (siehe Ziff. 123.2) gesehen werden. Die Vorschrift soll sicherstellen, dass die Möglichkeit einer solchen «Neubeurteilung» nicht vereitelt wird. Dieses Verfahren der Abtretung, von dem die Kammer jederzeit vor dem Urteil Gebrauch machen kann, muss deshalb unterschieden werden von dem einer erneuten Beurteilung, wie sie in Artikel 43 vorgesehen ist.

*Artikel 31* Funktion der Grossen Kammer

Unter Vorbehalt des neuen Artikels 26 ersetzt die Grosse Kammer – wie oben beschrieben – das nach dem bisherigen System vorgesehene Plenum des Gerichtshofs. In einem Gerichtshof mit mehr als 30 Richtern könnte ein Plenum mit allen Richtern nur unter Schwierigkeiten arbeiten. Die Grosse Kammer mit 17 Richtern wird für den Gerichtshof hinreichend repräsentativ sein. Sie soll nach Möglichkeit Richter aus allen Kammern enthalten sowie die verschiedenen Rechtssysteme ausgewogen repräsentieren.

Das Plenum, dem alle Richter angehören, wird nur die in Artikel 26 genannten Organisationsangelegenheiten behandeln.

Die Grosse Kammer soll für die Beurteilung sowohl von Staatenbeschwerden als auch von Individualbeschwerden zuständig sein, soweit sie nach Artikel 30 oder 43 damit befasst wird. Ferner soll die Grosse Kammer Anträge auf Erstattung von Gutachten prüfen, was nach dem bisherigen System Aufgabe des Plenums des Gerichtshofs war (vgl. Art. 3 Ziff. 1 des bisherigen Protokolls Nr. 2).

### Artikel 32 Zuständigkeit des Gerichtshofs

Die erste Ziffer von Artikel 32 lehnt sich eng an den bisherigen Artikel 45 EMRK an und erwähnt darüber hinaus die Zuständigkeit des Gerichtshofs, Anträge auf Erstattung von Gutachten zu prüfen; die zweite Ziffer entspricht dem bisherigen Artikel 49 EMRK.

### Artikel 33 Staatenbeschwerden

Der Wortlaut von Artikel 33 beruht auf dem des bisherigen Artikels 24 EMRK. Diese Bestimmung über Staatenbeschwerden entspricht der bisherigen Regelung, nach der ein oder mehrere Staaten gegen einen anderen Staat, der die Konvention ratifiziert hat, ein Verfahren vor der Kommission einleiten konnten, ohne dass die letztgenannte Partei die Zuständigkeit zusätzlich anerkannt haben musste. Die Staaten sind selbstverständlich nur durch die Protokolle gebunden, die sie ratifiziert haben.

Ein «Hoher Vertragschliessender Teil» in diesem Artikel ist jeder Staat, der Vertragspartei der Konvention in der durch dieses Protokoll geänderten Fassung ist.

### Artikel 34 Individualbeschwerden

Der Wortlaut von Artikel 34 beruht auf dem des bisherigen Artikels 25 EMRK. Nach dem bisherigen System konnten Fälle, denen Beschwerden von Privatpersonen oder nichtstaatlichen Organisationen zugrunde lagen, nur behandelt werden, wenn der beteiligte Staat erklärt hatte, dass er die Zuständigkeit der Kommission anerkennt, und sie konnten vom Gerichtshof nur entschieden werden, wenn der Staat darüber hinaus erklärt hatte, dass er die Zuständigkeit des Gerichtshofs anerkennt. Es ist anzumerken, dass heute alle Vertragsstaaten das Recht auf Individualbeschwerden anerkannt haben und dass die vollständige Anerkennung des in der Konvention vorgesehenen Kontrollmechanismus de facto zu einer Bedingung für die Aufnahme in die Organisation geworden ist. Dies hat dazu geführt, dass die nach Artikel 34 vorgesehene Zuständigkeit des Gerichtshofs zwingend geworden ist.

Nach der bisherigen Regelung musste eine Beschwerde, die Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung sein konnte (weil die Zuständigkeit des Gerichtshofs anerkannt wurde), nicht unbedingt auch mit einem Urteil des Gerichtshofs abgeschlossen werden, nämlich dann, wenn sie von der Kommission oder dem beteiligten Staat nicht an den Gerichtshof verwiesen und somit dem Ministerkomitee zur Entscheidung überlassen wurde. Diese Situation, die mit dem Umstand zusammenhing, dass der Individualbeschwerdeführer nicht befugt war, selbst den Gerichtshof anzurufen, wurde durch das Protokoll Nr. 9 geändert.

Nach der neuen Regelung können Beschwerdeführer ihre Beschwerden ohne Einschränkungen unmittelbar beim Gerichtshof anhängig machen. Das neue System führt dazu, dass das Ministerkomitee die Funktion, die es nach dem bisherigen Artikel 32 EMRK ausgeübt hat, verliert.

### Artikel 35 Zulässigkeitsvoraussetzungen

Artikel 35 Ziffer 1 geht auf den bisherigen Artikel 26 EMRK und auf die Ziffern 2-4 des bisherigen Artikels 27 zurück. Damit soll die heutige Praxis, die sich auf die bisherige Verfahrensordnung der Kommission abstützt, fortgesetzt werden.

Die nach der bisherigen Regelung vorgesehenen Gründe für die Unzulässigkeit sind unverändert übernommen worden, um den neuen Gerichtshof mit einem wirk-

samen Filtermechanismus zu versehen. Eine offenkundig unzulässige Beschwerde kann von einem Ausschuss nach Artikel 28 im Anfangsstadium des Verfahrens für unzulässig erklärt werden. Die Entscheidung, mit der eine Beschwerde für unzulässig erklärt wird, ist endgültig. Die Entscheidung über die Zulässigkeit wird in den meisten Fällen getrennt ergehen (siehe Art. 29 Satz 2).

Artikel 35 Ziffer 4 bedeutet nicht, dass ein Staat eine Zulässigkeitsfrage in jedem Stadium des Verfahrens aufwerfen kann, wenn sie früher hätte aufgeworfen werden können.

Es ist allerdings wichtig, darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof eine Beschwerde in jedem Stadium des Verfahrens – auch ohne eine mündliche Verhandlung – zurückweisen kann, wenn er feststellt, dass einer der in Artikel 35 vorgesehenen Unzulässigkeitsgründe vorliegt (vgl. Art. 29 des bisherigen Wortlauts der Konvention).

Kopien aller Entscheidungen, mit denen Beschwerden für unzulässig erklärt werden, werden den betreffenden Staaten zur Kenntnisnahme übermittelt.

### *Artikel 36* Beteiligung Dritter

Dieser Artikel sieht die Möglichkeit einer Teilnahme von Vertragsstaaten und anderen interessierten Personen an Verfahren vor dem Gerichtshof vor.

Ziffer 1 gibt einem Vertragsstaat, dessen Staatsangehöriger Beschwerdeführer ist, das Recht, schriftlich Stellung zu nehmen und sich mündlich zu äussern, sobald die Sache bei einer Kammer oder der Grossen Kammer anhängig ist (vgl. bisherigen Art. 48 EMRK).

Ziffer 2 lehnt sich eng an Artikel 37 Ziffer 2 der bisherigen Verfahrensordnung des Gerichtshofs an. Die betroffene Person kann eine natürliche oder eine juristische Person sein.

Staaten und Personen, die an solchen Verfahren teilnehmen, sind nicht Prozessparteien.

### *Artikel 37* Streichung von Beschwerden

Der Wortlaut von Artikel 37 lehnt sich eng an denjenigen des bisherigen Artikels 30 Ziffern 1 und 3 EMRK an. Wie auch nach dem bisherigen Artikel 30 EMRK erstreckt sich die Möglichkeit der Streichung sowohl auf Beschwerden, die nach Artikel 33 von einem Staat eingelegt wurden, als auch auf Beschwerden, die nach Artikel 34 von einer Person eingelegt wurden. Man könnte einwenden, dass jedes Gericht ohne weiteres die Befugnis hat, Beschwerden aus dem Register zu streichen. Die Bestimmung ist trotzdem aufgenommen worden, um jegliche Zweifel auszuräumen.

### *Artikel 38* Prüfung einer Sache und Verhandlungen über eine gütliche Einigung

Der Wortlaut von Artikel 38 Ziffer 1 beruht auf dem bisherigen Artikel 28 Ziffer 1 EMRK, wenn auch Ziffer 1 Buchstabe a etwas gekürzt wurde. Der Gerichtshof ist verantwortlich für die Feststellung des Sachverhalts und kann Ermittlungen vornehmen; dabei liefern die Parteien dem Gerichtshof alle wesentlichen Informationen. Die an den Verhandlungen über eine gütliche Einigung Beteiligten haben nicht das Recht, Art und Inhalt einer Mitteilung, die zum Zweck und im Zusammenhang mit solchen Verhandlungen gemacht wurde, anderen mitzuteilen. Die zweite Ziffer bedeutet nicht, dass alle anderen Verfahren nicht vertraulich wären (siehe Art. 40

4  
Ziff. 2). Einzelheiten sind in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu bestimmen.

Die Erfahrung zeigt, dass die Möglichkeit, eine Beschwerde gütlich beizulegen, sehr nützlich ist. Entsprechende Verhandlungen könnten (mit Hilfe der Kanzlei des Gerichtshofs) durch einen Richter «überwacht» oder sogar gefördert werden. Die Parteien können auch während der Vergleichsverhandlungen um die Hilfe der Kanzlei des Gerichtshofs ersuchen. Ein Kammermitglied kann die Parteien in jedem Stadium bei der gütlichen Beilegung ihrer Sache unterstützen.

#### *Artikel 39 Gütliche Einigung*

Der Wortlaut von Artikel 39 ist nach dem Vorbild von Artikel 49 Ziffer 2 der bisherigen Verfahrensordnung des Gerichtshofs gefasst. Der zweite Teil dieser Bestimmung ist praktisch identisch mit dem letzten Satz des bisherigen Artikels 28 Ziffer 2 EMRK.

#### *Artikel 40 Öffentliche Verhandlungen und Akteneinsicht*

Die beiden Ziffern von Artikel 40 sind nach dem Vorbild von Artikel 18 bzw. 56 Ziffer 2 der bisherigen Verfahrensordnung des Gerichtshofs gefasst. Der Wortlaut bringt somit zum Ausdruck, dass Verfahren, soweit sie mündlich sind, grundsätzlich öffentlich sind. Er bestimmt ferner, dass auch im schriftlichen Verfahren vorgelegte Akten (Stellungnahmen und andere schriftliche Informationen) der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich sind. Folglich werden Schriftstücke, die beim Kanzler hinterlegt und nicht veröffentlicht worden sind, der Öffentlichkeit zugänglich sein, soweit nicht der Präsident von sich aus oder auf Antrag einer Partei oder einer anderen betroffenen Person anders entscheidet.

#### *Artikel 41 Gerechte Entschädigung*

Der Wortlaut von Artikel 41 ist eine vereinfachte und gekürzte Fassung des bisherigen Artikels 50 EMRK.

#### *Artikel 42 Urteile der Kammern*

Die Kammer entscheidet wie bisher der Gerichtshof durch Urteil. Im Gegensatz zu der bisherigen Regelung ist dieses Urteil nicht sofort, sondern es wird nach Massgabe von Artikel 44 Ziffer 2 erst später endgültig. Das Urteil ist zu begründen (Art. 45 Ziff. 1). Es wird den Parteien übermittelt, aber erst veröffentlicht, wenn es endgültig geworden ist (Art. 44 Ziff. 3). Weitere Einzelheiten können in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs bestimmt werden.

#### *Artikel 43 und 44 Anrufung der Grossen Kammer und endgültige Urteile*

Wie in Artikel 43 vorgesehen, findet eine Neuurteilung der Beschwerde nur in Ausnahmefällen statt, nämlich wenn der Fall eine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung der Konvention oder ihrer Protokolle oder eine schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft. Diese Voraussetzungen sind zum Teil Artikel 5 Ziffer 2 Absatz 2 des Protokolls Nr. 9 zur Konvention entnommen. (Mit Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 wird das Protokoll Nr. 9 aufgehoben: siehe unten zu Art. 2 des 11. Protokolls.) Diese Voraussetzungen sollen eng ausgelegt werden.

Schwerwiegende Fragen der Auslegung der Konvention sind aufgeworfen, wenn es um eine wichtige, vom Gerichtshof noch nicht entschiedene Frage geht oder wenn

die Entscheidung für künftige Fälle und für die Fortentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs von Bedeutung ist. Darüber hinaus kann eine schwerwiegende Frage insbesondere dann vorliegen, wenn das betreffende Urteil mit einem früheren Urteil des Gerichtshofs nicht übereinstimmt.

Um eine schwerwiegende Frage der Anwendung der Konvention kann es gehen, wenn ein Urteil zwar keine schwerwiegende Frage der Auslegung der Konvention aufwirft, aber eine erhebliche Änderung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder Verwaltungspraxis zur Folge hat.

Eine schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung könnte eine bedeutende Frage politischer Natur oder eine Frage von grossem allgemeinem Interesse betreffen.

Die am Verfahren beteiligten Parteien können binnen drei Monaten nach dem Datum des Urteils der Kammer die Neubeurteilung des Falles durch die Grosse Kammer beantragen. Die Einzelheiten der Verkündung und schnellen Übermittlung des Urteils an die Parteien müssen in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs bestimmt werden. Sind die Voraussetzungen für die Anrufung der Grossen Kammer erfüllt, nimmt ein Ausschuss von fünf Richtern dieser Kammer die Beschwerde an, und die Grosse Kammer hat nach einem schriftlichen und, wenn der Gerichtshof dies beschliesst, mündlichen Verfahren endgültig zu entscheiden, ob die Konvention verletzt worden ist. Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, so lehnt der Ausschuss das Gesuch um Neubeurteilung ab, und das Urteil der Kammer wird endgültig (Art. 44 Ziff. 2 lit. c).

Artikel 44 Ziffer 1 ist dem bisherigen Artikel 52 EMRK nachgebildet. Nur Urteile der Grossen Kammer sind mit sofortiger Wirkung endgültig. Die Urteile der Kammern werden unter den in Ziffer 2 genannten Voraussetzungen endgültig. Diese Urteile werden veröffentlicht, wenn sie endgültig geworden sind; alle Urteile sind der Öffentlichkeit zugänglich.

Die Kanzlei des Gerichtshofs trifft die notwendigen Vorkehrungen für die Übermittlung der Urteile.

#### *Artikel 45 Begründung der Urteile und Entscheidungen*

In Artikel 45, der nach dem Vorbild des bisherigen Artikels 51 EMRK gefasst ist, wird als allgemeine Regel bestimmt, dass alle Urteile und die meisten Entscheidungen des Gerichtshofs begründet werden müssen, unabhängig davon, ob sie seine Zuständigkeit, eine Verfahrensfrage, die Begründetheit einer Beschwerde oder die Zusprechung einer gerechten Entschädigung für den Beschwerdeführer zum Gegenstand haben. Es versteht sich, dass Entscheidungen, mit denen Beschwerden für zulässig oder für unzulässig erklärt werden, summarisch begründet werden können.

Die Begründungspflicht betrifft nicht Entscheidungen des Ausschusses von fünf Richtern der Grossen Kammer nach Artikel 43.

#### *Artikel 46 Verbindlichkeit und Vollzug der Urteile*

In Artikel 46 werden die Artikel 53 und 54 des bisherigen Wortlauts der Konvention neu geordnet, ohne dass damit eine inhaltliche Änderung verbunden ist (in Ziff. 1 wird das Wort «Entscheidung» durch «Urteil» ersetzt).

Das Ministerkomitee überwacht den Vollzug der Urteile.



#### Artikel 47, 48 und 49 Gutachten

Diese Artikel sind praktisch identisch mit den Artikeln 1, 2 und 3 Ziffern 2–4 des bisherigen Protokolls Nr. 2 zur Konvention. In Artikel 47 Ziffer 3 ist das Wort «Zweidrittelmehrheit» durch «Stimmenmehrheit» ersetzt worden, um die Änderung des bisherigen Artikels 32 EMRK durch das Protokoll Nr. 10 zu berücksichtigen. Zu Artikel 3 Ziffer 1 des Protokolls Nr. 2 wird auf Artikel 31 verwiesen.

Da im Protokoll Nr. 2 in Artikel 1 Ziffer 2 auf die Kommission Bezug genommen wurde, musste der jetzige Wortlaut entsprechend geändert werden. Das Protokoll Nr. 2 in den Wortlaut des Protokolls Nr. 11 einzubeziehen, wurde als zweckmäßiger angesehen, als es zu ändern.

#### Artikel 50 Kosten des Gerichtshofs

Artikel 50 lehnt sich eng an den Wortlaut des bisherigen Artikels 58 EMRK an. Die «Kosten» für den neuen Gerichtshof umfassen zusätzlich zu den Personal- und Sachkosten auch die Gehälter und Leistungen für die soziale Sicherung, die anstelle der nach dem bisherigen Artikel 42 EMRK vorgesehenen Entschädigungen an bzw. für die Richter gezahlt werden.

#### Artikel 51 Privilegien und Immunitäten der Richter

Der Wortlaut von Artikel 51 lehnt sich eng an den bisherigen Artikel 59 EMRK an. Das Wort «Abkommen» bezieht sich auf das Vierte Protokoll zum Allgemeinen Abkommen über die Privilegien und Immunitäten des Europarats und alle weiteren Verträge, die von Vertragsstaaten zu damit zusammenhängenden Themen ratifiziert worden sind.

**Artikel 2 des Änderungsprotokolls** Ersetzungen, Streichungen und Ergänzungen  
Artikel 2 gibt an, welche anderen Bestimmungen durch dieses Protokoll ersetzt, gestrichen oder ergänzt werden.

Artikel 56 entspricht dem bisherigen Artikel 63 EMRK. Nach Ziffer 1 dieses Artikels können Staaten die Konvention auf Gebiete erstrecken, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich sind. Nach Ziffer 4 können Staaten für diese Gebiete erklären, dass sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entgegennahme von Individualbeschwerden akzeptieren. Diese Erklärung kann für einen bestimmten Zeitraum abgegeben werden (dies gilt auch für gleichartige Erklärungen nach den Protokollen 4 und 7). Die Bestimmung in Ziffer 3, wonach die örtlichen Notwendigkeiten zu berücksichtigen sind, wird beibehalten. Die einzigen wesentlichen Änderungen, die am bisherigen Artikel 63 EMRK (jetzt Art. 56) vorgenommen wurden, bestehen darin, dass in Ziffer 1 die Wörter «unter Vorbehalt von Ziff. 4» eingefügt worden sind und in Ziffer 4 das Wort «Kommission» durch «Gerichtshof» ersetzt worden ist.

Zur Einfügung von Überschriften siehe unter Ziffer 22.

#### Artikel 3 des Änderungsprotokolls Unterzeichnung und Ratifikation

Der Wortlaut von Artikel 3 ist eine der üblichen Schlussklauseln in Verträgen und Abkommen des Europarats. Er ist beispielsweise identisch mit Artikel 6 des Protokolls Nr. 9 zur Konvention.

Dieses Protokoll enthält keine Bestimmungen über Vorbehalte. Bei einem Änderungsprotokoll ist aufgrund seiner Rechtsnatur die Anbringung von Vorbehalten ausgeschlossen.

#### **Artikel 4 des Änderungsprotokolls Inkrafttreten**

Auch der Wortlaut von Artikel 4 ist eine der üblichen Schlussklauseln in Verträgen und Abkommen des Europarats. Das Protokoll, das ein Änderungsprotokoll ist, soll ein Jahr nach der letzten Ratifikation in Kraft treten. Die Vertragsstaaten sowie die zuständigen Gremien des Europarats sollten alle erforderlichen Massnahmen treffen, um unmittelbar nach der letzten Ratifikation den neuen Gerichtshof zu bilden, insbesondere die Wahl der neuen Richter vorzunehmen. Auch der Gerichtshof sollte so früh wie möglich Massnahmen betreffend seine Organisation, insbesondere die in Artikel 26 genannten, treffen. Artikel 4 Satz 2 des Protokolls ermöglicht diese vorbereitenden Massnahmen.

#### **Artikel 5 des Änderungsprotokolls Übergangsbestimmungen**

Dieser Artikel enthält die notwendigen Übergangsbestimmungen für Beschwerden, die bei Inkrafttreten dieses Protokolls hängig sind.

Ziffer 1 bestimmt, dass die Amtsdauer der Mitglieder des bisherigen Gerichtshofs und der Kommission sowie des Kanzlers und des stellvertretenden Kanzlers endet, sobald dieses Protokoll in Kraft tritt. Damit soll verhindert werden, dass zwei Gerichtshöfe gleichzeitig tätig sind. Gemäss Ziffer 3 wird die Kommission jedoch für einen Zeitraum von einem Jahr weiterbestehen.

Die Ziffern 2–4 betreffen vor der Kommission hängige Beschwerden. Wenn die Kommission diese Beschwerden noch nicht für zulässig erklärt hat, werden sie vom Gerichtshof nach dem neuen System behandelt (Ziff. 2). Andererseits wurde es als sinnvoll angesehen, dass bereits für zulässig erklärte Beschwerden von Mitgliedern der Kommission nach dem bisherigen System zu Ende behandelt werden (Ziff. 3). Weil man es aber für unzweckmässig hielt, dass die Kommission noch viele Jahre nach Inkrafttreten dieses Protokolls weiterarbeitet, ist in Ziffer 3 eine zeitliche Begrenzung auf ein Jahr vorgesehen. Dieser Zeitraum wurde als ausreichend angesehen, um die betreffenden Verfahren zu Ende zu führen. Beschwerden, die innerhalb dieses Zeitraums nicht erledigt werden können, sind vom Gerichtshof nach dem neuen System zu prüfen. Da diese Beschwerden bereits von der Kommission für zulässig erklärt worden sind, müssen sie nicht mehr von einem Ausschuss des Gerichtshofs geprüft werden.

Hervorzuheben ist, dass Mitglieder der Kommission nach Ziffer 3 Satz 1 ihre Arbeit nach Inkrafttreten dieses Protokolls ein Jahr lang fortsetzen können, obwohl ihre Amtszeit vorher endet. Da die Amtszeiten der Mitglieder der Kommission mit dem Inkrafttreten dieses Protokolls enden (Ziff. 1), können die als Richter des neuen Gerichtshofs gewählten Kommissionsmitglieder ihre Kommissionsgeschäfte nach Artikel 5 Ziffer 3 gleichzeitig weiter wahrnehmen. Werden während dieser Zeit in der Kommission Sitze frei, so können sie nach den bisher geltenden Vorschriften der Konvention neu besetzt werden, so dass keine Vertragspartei während des genannten Zeitraums ohne Kommissionsmitglied zu sein braucht.

Artikel 5 Ziffer 4 betrifft Beschwerden, bei denen die Kommission innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 einen Bericht annimmt. Auf diese Fälle findet das im bisherigen Artikel 48 EMRK (und gegebenenfalls

Protokoll Nr. 9) vorgesehene Verfahren Anwendung, um eine Sache beim Gerichtshof anhängig zu machen. Mit anderen Worten werden die Kommission, ein Vertragsstaat sowie – falls Protokoll Nr. 9 anwendbar ist – der Beschwerdeführer das Recht haben, den neuen Gerichtshof mit einem Fall zu befassen.

Um zu vermeiden, dass bereits geprüfte Fälle auf drei Ebenen behandelt werden, entscheidet der Ausschuss von fünf Richtern des neuen Gerichtshofs, ob die Grosse Kammer oder eine Kammer den Fall behandelt.

Beschwerden, die nicht nach diesem Artikel an den neuen Gerichtshof verwiesen werden, werden nach dem bisherigen Artikel 32 EMRK vom Ministerkomitee entschieden.

Der bisherige Gerichtshof beendet seine Tätigkeit am Tag des Inkrafttretens dieses Protokolls. Alle vor dem bisherigen Gerichtshof hängigen Beschwerden sind der Grossen Kammer des neuen Gerichtshofs vorzulegen.

Ziffer 6 sieht vor, dass das Ministerkomitee Beschwerden, die nicht nach dem bisherigen Artikel 48 EMRK dem Gerichtshof vorgelegt worden sind, weiter behandelt. Das Ministerkomitee wird diese Fälle nach dem bisherigen Artikel 32 EMRK auch nach Inkrafttreten dieses Protokolls bis zu ihrem Abschluss weiter behandeln.

#### **Artikel 6 des Änderungsprotokolls** Erklärungen

Dieser Artikel stellt klar, dass Erklärungen, die nach den bisherigen Artikeln 25 und 46 EMRK abgegeben wurden, in bezug auf die Anwendbarkeit der Konvention *ratione temporis* für die Zuständigkeit des neuen Gerichtshofs sinngemäss rechtswirksam bleiben.

Ausserdem bleiben Erklärungen, die vor Inkrafttreten dieses Protokolls nach dem bisherigen Artikel 63 Ziffer 4 abgegeben worden sind, verbindlich.

#### **Artikel 7 des Änderungsprotokolls** Notifikation

Artikel 7 ist eine der üblichen Schlussklauseln in Verträgen und Abkommen des Europarats. Er ist beispielsweise praktisch identisch mit Artikel 14 des Protokolls Nr. 8 zur Konvention.

## **22 Einfügung von Überschriften zu den Bestimmungen der Konvention**

Um das Verständnis des Konventionstextes zu erleichtern und dem Anliegen der Parlamentarischen Versammlung nach mehr Transparenz Rechnung zu tragen, wurden die Bestimmungen der Konvention mit Titeln versehen.

Die im Anhang aufgeführten Titel sind Bestandteil der Konvention und ihrer Protokolle in der durch dieses Protokoll geänderten Fassung. Die Einfügung dieser Titel sollte allerdings nicht als eine Auslegungshilfe oder als Neuerung von rechtlicher Tragweite verstanden werden. Die Titel sind eingefügt worden, um den Text der Konvention leichter verständlich zu machen (vgl. die amerikanische Menschenrechtskonvention).

### 3 Haltung der Schweiz

Anlässlich der ersten im Rahmen des Europarates abgehaltenen Ministerkonferenz über Menschenrechte in Wien hat der Bundesrat im Jahr 1985 in seinem Bericht dem Wunsch nach einer grundlegenden Reform der Kontrollmechanismen der EMRK Ausdruck gegeben. Er schlug vor, das Beschwerdeverfahren wie folgt zu beschleunigen:

- Doppelspurigkeiten im Verfahren seien zu vermeiden (mittels «Fusion» von Kommission und Gerichtshof);
- die richterlichen Elemente des Systems seien zu stärken (das Ministerkomitee des Europarates sei aus seiner Funktion als Entscheidungsorgan über die Frage einer Konventionsverletzung zu entlassen);
- der Individualbeschwerdeführer müsse im Zentrum des Systems stehen (durch Anerkennung des Rechts, selbständig an den Gerichtshof zu gelangen).

Die mit Protokoll Nr. 11 verwirklichte Reform trägt diesen drei Anliegen des Bundesrates Rechnung.

Der Bundesrat erhofft sich von der Schaffung eines ständigen gerichtlichen Organs die Erhaltung und die Verbesserung der Qualität der Strassburger Rechtsprechung. Es sei nicht verschwiegen, dass der Gerichtshof mit der Zunahme der Beschwerden in den letzten Jahren nicht mehr immer in der Lage gewesen ist, die Erwägungen, die ihn zu seinem Urteil über die Frage des Vorliegens einer Konventionsverletzung geführt haben, mit hinreichender Ausführlichkeit darzustellen. Nun ist es aber für die Glaubwürdigkeit des Strassburger Gerichtshofs, dem als internationale Kontrollinstanz auch weltweit eine Pionierrolle zufällt, unerlässlich, dass seine wichtigsten Gesprächspartner – die Obersten Gerichte der Konventionsstaaten – seiner Rechtsprechung beipflichten und seine Urteile anwenden und umsetzen. Dieses Ergebnis kann nur dann erreicht werden, wenn die Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte über genügend Zeit verfügen, um sich mit der erforderlichen Aufmerksamkeit den anspruchsvollen Fragen zuwenden zu können, die ihnen unterbreitet werden.

Aus all dem ergibt sich, dass die Schweiz mit dieser Reform ausgesprochen zufrieden sein kann und sie durch eine rasche Ratifizierung des Protokolls Nr. 11 weiterhin unterstützen muss.

### 4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das Protokoll 11 dürfte als solches weder finanzielle Auswirkungen für die Eidgenossenschaft noch Rückwirkungen auf ihren Personalbestand haben. Allerdings muss festgestellt werden, dass seit 1975 unverändert zwei Etatstellen für die Behandlung der nach Strassburg gelangenden Beschwerden zur Verfügung stehen. Nach 1975 wurden aber durchschnittlich nur etwa 30 Schweizer Beschwerdefälle registriert. Im Jahr 1988 waren es 58 und ab 1989 über 100 registrierte Beschwerden pro Jahr, im Jahr 1993 sogar 123. Die politische und rechtliche Bedeutung, welche der gründlichen Behandlung dieser Beschwerden und der sorgfältigen und erschöpfenden Präsentation der rechtlichen Argumente, welche (in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesgericht und den betroffenen kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden) für den Bundesrat ausgearbeitet werden, zukommen muss, macht die Schaffung einer weiteren Stelle für diese Aufgabe heute unverzichtbar. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Bundesamt für Justiz versuchen, im Rahmen der Umsetzung der Aufgabenverzichtplanung 1995 eine

zusätzliche Etatstelle für die Verstärkung der zuständigen Sektion im Bundesamt für Justiz freizustellen.

## 5 Legislaturplanung

Im Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 (BB1 1992 III 1) hat der Bundesrat die Intensivierung der Mitwirkung der Schweiz im Europarat als eines seiner Ziele festgelegt. Dabei hat er erneut seinen Willen bekundet, alle europäischen Aktionen tatkräftig zu unterstützen, welche insbesondere die Achtung der Menschenrechte zum Ziel haben. In seinem Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren (BB1 1994 I 153, 158 ff.) hat der Bundesrat die Förderung des internationalen Schutzes der Menschenrechte zu einer der Prioritäten seiner Politik erklärt. Die Ratifikation von Protokoll Nr. 11 folgt diesem Ziel.

Aus analogen Überlegungen, wie er sie im Zusammenhang mit den Protokollen Nr. 9 und 10 in seinem Fünften Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 18. Dezember 1991 (BB1 1992 II 656) angestellt hat, erachtet der Bundesrat die Ratifikation von Protokoll Nr. 11 zur EMRK als vordringlich. Um die Rolle der Schweiz bei der Ausarbeitung dieses Protokolls zu unterstreichen, sollte eine Ratifizierung noch während der laufenden Legislaturperiode erfolgen.

## 6 Verfassungsmässigkeit

Die Zuständigkeit des Bundes für die Ratifikation des Protokolls Nr. 11 zur EMRK ergibt sich aus Artikel 8 der Bundesverfassung.

Die Genehmigung des Protokolls Nr. 11 durch die eidgenössischen Räte erfolgt gestützt auf Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung. Das Protokoll Nr. 11 verändert das Organisationsrecht der Konvention, so dass es wie die Konvention selbst von der Bundesversammlung genehmigt werden muss.

Der Beschluss, mit welchem das Parlament die Ratifikation von Protokoll Nr. 11 genehmigt, unterliegt nicht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 89 Ziffer 3 Buchstaben a, b oder c der Bundesverfassung. So ist das Protokoll Nr. 11, welches Bestandteil der Konvention wird, kündbar mit der Kündigung der Konvention, es sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor, und es führt als solches auch nicht zu einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung. Nach ständiger Praxis (s. insbesondere BB1 1992 III 324, V 1017, VI 34, 192 und 1993 I 490, 547) vermögen nämlich nur solche Verträge eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung im Sinne von Artikel 89 Ziffer 3 Buchstabe c der Bundesverfassung zu bewirken, die multilateral erzeugtes Einheitsrecht enthalten, welches Landesrecht unmittelbar ersetzt oder zumindest ergänzt und in allen wesentlichen Teilen direkt anwendbar ist. Das auf diesem Weg geschaffene Einheitsrecht muss ein bestimmtes, genau umschriebenes Rechtsgebiet umfassend regeln und im Ganzen ein gewisses Mass an qualitativer und quantitativer Bedeutung annehmen. Die Bestimmungen des Protokolls Nr. 11 sind zwar sehr bedeutsam, aber hauptsächlich verfahrensrechtlicher und institutioneller Natur und fallen daher nicht unter den in der Verfassung enthaltenen Begriff der multilateralen Rechtsvereinheitlichung.

**über die Genehmigung des Protokolls Nr. 11  
zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte  
und Grundfreiheiten vom 11. Mai 1994 betreffend Umgestaltung  
der in dieser Konvention vorgesehenen Kontrollmechanismen  
(Europäisches Übereinkommen Nr. 155)**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 23. November 1994<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> Das Protokoll Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention vom 11. Mai 1994 wird genehmigt.

<sup>2</sup> Der Bundesrat wird ermächtigt, dieses zu ratifizieren.

**Art. 2**

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

7314

<sup>1)</sup> BB1 1995 I 999

**zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte  
und Grundfreiheiten über die Umgestaltung des  
durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus**

---

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 –

in der Erwägung, dass es dringend erforderlich ist, den durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus umzugestalten, um die Wirksamkeit des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Konvention insbesondere in Anbetracht der Zunahme der Beschwerden und der wachsenden Zahl der Europaratsmitglieder zu wahren und zu verbessern,

in der Erwägung, dass es daher wünschenswert ist, einige Bestimmungen der Konvention zu ändern, um insbesondere die bestehende Europäische Kommission für Menschenrechte und den bestehenden Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durch einen neuen ständigen Gerichtshof zu ersetzen,

im Hinblick auf die Entschliessung Nr. 1, die auf der in Wien am 19. und 20. März 1985 abgehaltenen Europäischen Ministerkonferenz über Menschenrechte angenommen wurde,

im Hinblick auf die Empfehlung 1194 (1992) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 6. Oktober 1992,

im Hinblick auf den von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats in der Wiener Erklärung vom 9. Oktober 1993 gefassten Beschluss über die Reform des Kontrollmechanismus der Konvention –

haben folgendes vereinbart:

**Artikel 1**

Der bisherige Wortlaut der Abschnitte II bis IV der Konvention (Artikel 19 bis 56) und das Protokoll Nr. 2, durch das dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Zuständigkeit zur Erstattung von Gutachten übertragen wird, werden durch den folgenden Abschnitt II der Konvention (Artikel 19 bis 51) ersetzt.

*Abschnitt II***Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte***Artikel 19* Errichtung des Gerichtshofs

Um die Einhaltung der Verpflichtungen sicherzustellen, welche die Hohen Vertragsschliessenden Teile in dieser Konvention und den Protokollen dazu übernommen haben, wird ein Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, im folgenden als

«Gerichtshof» bezeichnet, errichtet. Er nimmt seine Aufgaben als ständiger Gerichtshof wahr.

#### *Artikel 20* Zahl der Richter

Die Zahl der Richter des Gerichtshofs entspricht derjenigen der Hohen Vertragsschliessenden Teile.

#### *Artikel 21* Voraussetzungen für das Amt

(1) Die Richter müssen hohes sittliches Ansehen geniessen und entweder die für die Ausübung hoher richterlicher Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Rechtsgelehrte von anerkanntem Ruf sein.

(2) Die Richter gehören dem Gerichtshof in ihrer persönlichen Eigenschaft an.

(3) Während ihrer Amtszeit dürfen die Richter keine Tätigkeit ausüben, die mit ihrer Unabhängigkeit, ihrer Unparteilichkeit oder mit den Erfordernissen der Vollzeitbeschäftigung in diesem Amt unvereinbar ist; alle Fragen, die sich aus der Anwendung dieses Absatzes ergeben, werden vom Gerichtshof entschieden.

#### *Artikel 22* Wahl der Richter

(1) Die Richter werden von der Parlamentarischen Versammlung für jeden Hohen Vertragsschliessenden Teil mit Stimmenmehrheit aus einer Liste von drei Kandidaten gewählt, die von dem Hohen Vertragsschliessenden Teil vorgeschlagen werden.

(2) Dasselbe Verfahren wird angewendet, um den Gerichtshof im Fall des Beitritts neuer Hoher Vertragsschliessender Teile zu ergänzen und um freigewordene Sitze zu besetzen.

#### *Artikel 23* Amtszeit

(1) Die Richter werden für sechs Jahre gewählt. Ihre Wiederwahl ist zulässig. Jedoch endet die Amtszeit der Hälfte der bei der ersten Wahl gewählten Richter nach drei Jahren.

(2) Die Richter, deren Amtszeit nach drei Jahren endet, werden unmittelbar nach ihrer Wahl vom Generalsekretär des Europarats durch das Los bestimmt.

(3) Um soweit wie möglich sicherzustellen, dass die Hälfte der Richter alle drei Jahre neu gewählt wird, kann die Parlamentarische Versammlung vor jeder späteren Wahl beschliessen, dass die Amtszeit eines oder mehrerer der zu wählenden Richter nicht sechs Jahre betragen soll, wobei diese Amtszeit weder länger als neun noch kürzer als drei Jahre sein darf.

(4) Sind mehrere Ämter zu besetzen und wendet die Parlamentarische Versammlung Absatz 3 an, so wird die Zuteilung der Amtszeiten vom Generalsekretär des Europarats unmittelbar nach der Wahl durch das Los bestimmt.

(5) Ein Richter, der anstelle eines Richters gewählt wird, dessen Amtszeit noch nicht abgelaufen ist, übt sein Amt für die restliche Amtszeit seines Vorgängers aus.

(6) Die Amtszeit der Richter endet mit Vollendung des 70. Lebensjahrs.

(7) Die Richter bleiben bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger im Amt. Sie bleiben jedoch in den Rechtssachen tätig, mit denen sie bereits befasst sind.



*Artikel 24* Entlassung

Ein Richter kann nur entlassen werden, wenn die anderen Richter mit Zweidrittelmehrheit entscheiden, dass er die erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt.

*Artikel 25* Kanzlei und wissenschaftliche Mitarbeiter

Der Gerichtshof hat eine Kanzlei, deren Aufgaben und Organisation in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs festgelegt werden. Der Gerichtshof wird durch wissenschaftliche Mitarbeiter unterstützt.

*Artikel 26* Plenum des Gerichtshofs

Das Plenum des Gerichtshofs

- a) wählt seinen Präsidenten und einen oder zwei Vizepräsidenten für drei Jahre; ihre Wiederwahl ist zulässig.
- b) bildet Kammern für einen bestimmten Zeitraum,
- c) wählt die Präsidenten der Kammern des Gerichtshofs; ihre Wiederwahl ist zulässig,
- d) beschliesst die Verfahrensordnung des Gerichtshof und
- e) wählt den Kanzler und einen oder mehrere stellvertretende Kanzler.

*Artikel 27* Ausschüsse, Kammern und Grosse Kammer

(1) Zur Prüfung der Rechtssachen, die bei ihm anhängig gemacht werden, tagt der Gerichtshof in Ausschüssen mit drei Richtern, in Kammern mit sieben Richtern und in einer Grossen Kammer mit siebzehn Richtern. Die Kammern des Gerichtshofs bilden die Ausschüsse für einen bestimmten Zeitraum.

(2) Der Kammer und der Grossen Kammer gehört von Amts wegen der für den als Partei beteiligten Staat gewählte Richter oder, wenn ein solcher nicht vorhanden ist oder er an den Sitzungen nicht teilnehmen kann, eine von diesem Staat benannte Person an, die in der Eigenschaft eines Richters an den Sitzungen teilnimmt.

(3) Der Grossen Kammer gehören ferner der Präsident des Gerichtshofs, die Vizepräsidenten, die Präsidenten der Kammern und andere nach der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ausgewählte Richter an. Wird eine Rechtssache nach Artikel 43 an die Grosse Kammer verwiesen, so dürfen Richter der Kammer, die das Urteil gefällt hat, der Grossen Kammer nicht angehören; das gilt nicht für den Präsidenten der Kammer und den Richter, welcher in der Kammer für den als Partei beteiligten Staat mitgewirkt hat.

*Artikel 28* Unzulässigkeitserklärungen der Ausschüsse

Ein Ausschuss kann durch einstimmigen Beschluss eine nach Artikel 34 erhobene Individualbeschwerde für unzulässig erklären oder im Register streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann. Die Entscheidung ist endgültig.

*Artikel 29* Entscheidungen der Kammern über die Zulässigkeit und Begründetheit

(1) Ergeht keine Entscheidung nach Artikel 28, so entscheidet eine Kammer über die Zulässigkeit und Begründetheit der nach Artikel 34 erhobenen Individualbeschwerden.

(2) Eine Kammer entscheidet über die Zulässigkeit und Begründetheit der nach Artikel 33 erhobenen Staatenbeschwerden.

(3) Die Entscheidung über die Zulässigkeit ergeht gesondert, sofern nicht der Gerichtshof in Ausnahmefällen anders entscheidet.

*Artikel 30* Abgabe der Rechtssache an die Grosse Kammer

Wirft eine bei einer Kammer anhängige Rechtssache eine schwerwiegende Frage der Auslegung dieser Konvention oder der Protokolle dazu auf oder kann die Entscheidung einer ihr vorliegenden Frage zu einer Abweichung von einem früheren Urteil des Gerichtshofs führen, so kann die Kammer diese Sache jederzeit, bevor sie ihr Urteil gefällt hat, an die Grosse Kammer abgeben, sofern nicht eine Partei widerspricht.

*Artikel 31* Befugnisse der Grossen Kammer

Die Grosse Kammer

- a) entscheidet über nach Artikel 33 oder Artikel 34 erhobene Beschwerden, wenn eine Kammer die Rechtssache nach Artikel 30 an sie abgegeben hat oder wenn die Sache nach Artikel 43 an sie verwiesen worden ist, und
- b) behandelt Anträge nach Artikel 47 auf Erstattung von Gutachten.

*Artikel 32* Zuständigkeit des Gerichtshofs

(1) Die Zuständigkeit des Gerichtshofs umfasst alle die Auslegung und Anwendung dieser Konvention und der Protokolle dazu betreffenden Angelegenheiten, mit denen er nach den Artikeln 33, 34 und 47 befasst wird.

(2) Besteht Streit über die Zuständigkeit des Gerichtshofs, so entscheidet der Gerichtshof.

*Artikel 33* Staatenbeschwerden

Jeder Hohe Vertragschliessende Teil kann den Gerichtshof wegen jeder behaupteten Verletzung dieser Konvention und der Protokolle dazu durch einen anderen Hohen Vertragschliessenden Teil anrufen.

*Artikel 34* Individualbeschwerden

Der Gerichtshof kann von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe, die behauptet, durch einen der Hohen Vertragschliessenden Teile in einem der in dieser Konvention oder den Protokollen dazu anerkannten Rechte verletzt zu sein, mit einer Beschwerde befasst werden. Die Hohen Vertragschliessenden Teile verpflichten sich, die wirksame Ausübung dieses Rechts nicht zu behindern.

*Artikel 35* Zulässigkeitsvoraussetzungen

(1) Der Gerichtshof kann sich mit einer Angelegenheit erst nach Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts und nur innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung befassen.

(2) Der Gerichtshof befasst sich nicht mit einer nach Artikel 34 erhobenen Individualbeschwerde, die

- a) anonym ist oder
- b) im wesentlichen mit einer schon vorher vom Gerichtshof geprüften Beschwerde übereinstimmt oder schon einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Vergleichsinstanz unterbreitet worden ist und keine neuen Tatsachen enthält.

(3) Der Gerichtshof erklärt eine nach Artikel 34 erhobene Individualbeschwerde für unzulässig, wenn er sie für unvereinbar mit dieser Konvention oder den Protokollen dazu, für offensichtlich unbegründet oder für einen Missbrauch des Beschwerderechts hält.

(4) Der Gerichtshof weist eine Beschwerde zurück, die er nach diesem Artikel für unzulässig hält. Er kann dies in jedem Stadium des Verfahrens tun.

#### *Artikel 36* Beteiligung Dritter

(1) In allen bei einer Kammer oder der Grossen Kammer anhängigen Rechtssachen ist der Hohe Vertragschliessende Teil, dessen Staatsangehörigkeit der Beschwerdeführer besitzt, berechtigt, schriftliche Stellungnahmen abzugeben und an den mündlichen Verhandlungen teilzunehmen.

(2) Im Interesse der Rechtspflege kann der Präsident des Gerichtshofs jedem Hohen Vertragschliessenden Teil, der in dem Verfahren nicht Partei ist, oder jeder betroffenen Person, die nicht Beschwerdeführer ist, Gelegenheit geben, schriftlich Stellung zu nehmen oder an den mündlichen Verhandlungen teilzunehmen.

#### *Artikel 37* Streichung von Beschwerden

(1) Der Gerichtshof kann jederzeit während des Verfahrens entscheiden, eine Beschwerde in seinem Register zu streichen, wenn die Umstände Grund zur Annahme geben, dass

- a) der Beschwerdeführer seine Beschwerde nicht weiterzuverfolgen beabsichtigt,
- b) die Streitigkeit einer Lösung zugeführt worden ist oder
- c) eine weitere Prüfung der Beschwerde aus anderen vom Gerichtshof festgestellten Gründen nicht gerechtfertigt ist.

Der Gerichtshof setzt jedoch die Prüfung der Beschwerde fort, wenn die Achtung der Menschenrechte, wie sie in dieser Konvention und den Protokollen dazu anerkannt sind, dies erfordert.

(2) Der Gerichtshof kann die Wiedereintragung einer Beschwerde in sein Register anordnen, wenn er dies den Umständen nach für gerechtfertigt hält.

#### *Artikel 38* Prüfung der Rechtssache und gütliche Einigung

(1) Erklärt der Gerichtshof die Beschwerde für zulässig, so

- a) setzt er mit den Vertretern der Parteien die Prüfung der Rechtssache fort und nimmt, falls erforderlich, Ermittlungen vor; die betreffenden Staaten haben alle zur wirksamen Durchführung der Ermittlungen erforderlichen Erleichterungen zu gewähren;

b) hält er sich zur Verfügung der Parteien mit dem Ziel, eine gütliche Einigung auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte, wie sie in dieser Konvention und den Protokollen dazu anerkannt sind, zu erreichen.

(2) Das Verfahren nach Absatz 1 Buchstabe b ist vertraulich.

#### *Artikel 39* Gütliche Einigung

Im Fall einer gütlichen Einigung streicht der Gerichtshof durch eine Entscheidung, die sich auf eine kurze Angabe des Sachverhalts und der erzielten Lösung beschränkt, die Rechtssache in seinem Register.

#### *Artikel 40* Öffentliche Verhandlung und Akteneinsicht

(1) Die Verhandlung ist öffentlich, soweit nicht der Gerichtshof auf Grund besonderer Umstände anders entscheidet.

(2) Die beim Kanzler verwahrten Schriftstücke sind der Öffentlichkeit zugänglich, soweit nicht der Präsident des Gerichtshofs anders entscheidet.

#### *Artikel 41* Gerechte Entschädigung

Stellt der Gerichtshof fest, dass diese Konvention oder die Protokolle dazu verletzt worden sind, und gestattet das innerstaatliche Recht des beteiligten Hohen Vertragsschliessenden Teiles nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Verletzung, so spricht der Gerichtshof der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zu, wenn dies notwendig ist.

#### *Artikel 42* Urteile der Kammern

Urteile der Kammern werden nach Massgabe des Artikels 44 Absatz 2 endgültig.

#### *Artikel 43* Verweisung an die Grosse Kammer

(1) Innerhalb von drei Monaten nach dem Datum des Urteils der Kammer kann jede Partei in Ausnahmefällen die Verweisung der Rechtssache an die Grosse Kammer beantragen.

(2) Ein Ausschuss von fünf Richtern der Grossen Kammer nimmt den Antrag an, wenn die Rechtssache eine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung dieser Konvention oder der Protokolle dazu oder eine schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft.

(3) Nimmt der Ausschuss den Antrag an, so entscheidet die Grosse Kammer die Sache durch Urteil.

#### *Artikel 44* Endgültige Urteile

(1) Das Urteil der Grossen Kammer ist endgültig.

(2) Das Urteil einer Kammer wird endgültig,

- a) wenn die Parteien erklären, dass sie die Verweisung der Rechtssache an die Grosse Kammer nicht beantragen werden,
- b) drei Monate nach dem Datum des Urteils, wenn nicht die Verweisung der Rechtssache an die Grosse Kammer beantragt worden ist, oder

c) wenn der Ausschuss der Grossen Kammer den Antrag auf Verweisung nach Artikel 43 abgelehnt hat.

(3) Das endgültige Urteil wird veröffentlicht.

#### *Artikel 45* Begründung der Urteile und Entscheidungen

(1) Urteile sowie Entscheidungen, mit denen Beschwerden für zulässig oder für unzulässig erklärt werden, werden begründet.

(2) Bringt ein Urteil ganz oder teilweise nicht die übereinstimmende Meinung der Richter zum Ausdruck, so ist jeder Richter berechtigt, seine abweichende Meinung darzulegen.

#### *Artikel 46* Verbindlichkeit und Vollzug der Urteile

(1) Die Hohen Vertragschliessenden Teile verpflichten sich, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.

(2) Das endgültige Urteil des Gerichtshofs ist dem Ministerkomitee zuzuleiten; dieses überwacht seine Durchführung.

#### *Artikel 47* Gutachten

(1) Der Gerichtshof kann auf Antrag des Ministerkomitees Gutachten über Rechtsfragen erstatten, welche die Auslegung dieser Konvention und der Protokolle dazu betreffen.

(2) Diese Gutachten dürfen keine Fragen zum Gegenstand haben, die sich auf den Inhalt oder das Ausmass der in Abschnitt I dieser Konvention und in den Protokollen dazu anerkannten Rechte und Freiheiten beziehen, noch andere Fragen, über die der Gerichtshof oder das Ministerkomitee auf Grund eines nach dieser Konvention eingeleiteten Verfahrens zu entscheiden haben könnte.

(3) Der Beschluss des Ministerkomitees, ein Gutachten beim Gerichtshof zu beantragen, bedarf der Stimmenmehrheit der zur Teilnahme an den Sitzungen des Komitees berechtigten Mitglieder.

#### *Artikel 48* Gutachterliche Zuständigkeit des Gerichtshofs

Der Gerichtshof entscheidet, ob ein vom Ministerkomitee gestellter Antrag auf Erstattung eines Gutachtens in seine Zuständigkeit nach Artikel 47 fällt.

#### *Artikel 49* Begründung der Gutachten

(1) Die Gutachten des Gerichtshofs werden begründet.

(2) Bringt das Gutachten ganz oder teilweise nicht die übereinstimmende Meinung der Richter zum Ausdruck, so ist jeder Richter berechtigt, seine abweichende Meinung darzulegen.

(3) Die Gutachten des Gerichtshofs werden dem Ministerkomitee übermittelt.

#### *Artikel 50* Kosten des Gerichtshofs

Die Kosten des Gerichtshofs werden vom Europarat getragen.

### Artikel 51 Privilegien und Immunitäten der Richter

Die Richter geniessen bei der Ausübung ihres Amtes die Vorrechte und Immunitäten, die in Artikel 40 der Satzung des Europarats und den auf Grund jenes Artikels geschlossenen Übereinkünften vorgesehen sind.

### Artikel 2

(1) Abschnitt V der Konvention wird Abschnitt III der Konvention; Artikel 57 der Konvention wird Artikel 52 der Konvention; die Artikel 58 und 59 der Konvention werden gestrichen, und die Artikel 60 bis 66 der Konvention werden Artikel 53 bis 59 der Konvention.

(2) Abschnitt I der Konvention erhält die Überschrift «Rechte und Freiheiten», und der neue Abschnitt III der Konvention erhält die Überschrift «Verschiedene Bestimmungen». Die Artikel 1 bis 18 und die neuen Artikel 52 bis 59 der Konvention erhalten die im Anhang zu diesem Protokoll aufgeführten Überschriften.

(3) Im neuen Artikel 56 werden in Absatz 1 nach dem Wort «Konvention» die Worte «vorbehaltlich des Absatzes 4» eingefügt; in Absatz 4 werden die Worte «der Kommission für die Behandlung der Gesuche» und «gemäss Artikel 25 dieser Konvention» jeweils durch die Worte «des Gerichtshofs für die Entgegennahme von Beschwerden» und «gemäss Artikel 34» ersetzt. Im neuen Artikel 58 Absatz 4 werden die Worte «nach Artikel 63» durch die Worte «nach Artikel 56» ersetzt.

(4) Das Zusatzprotokoll zur Konvention wird wie folgt geändert:

- a) Die Artikel erhalten die im Anhang zu diesem Protokoll aufgeführten Überschriften, und
- b) in Artikel 4 Absatz 3 werden die Worte «gemäss Artikel 63» durch die Worte «gemäss Artikel 56» ersetzt.

(5) Protokoll Nr. 4 wird wie folgt geändert:

- a) die Artikel erhalten die im Anhang zu diesem Protokoll aufgeführten Überschriften;
- b) in Artikel 5 Absatz 3 werden die Worte «des Artikels 63» durch die Worte «des Artikels 56» ersetzt; es wird folgender neuer Absatz 5 angefügt:  
«Jeder Staat, der eine Erklärung nach Absatz 1 oder 2 abgegeben hat, kann jederzeit danach für eines oder mehrere der in der Erklärung bezeichneten Hoheitsgebiete erklären, dass er die Zuständigkeit des Gerichtshofs, Beschwerden von natürlichen Personen, nichtstaatlichen Organisationen oder Personengruppen nach Artikel 34 der Konvention entgegenzunehmen, für die Artikel 1 bis 4 dieses Protokolls insgesamt oder für einzelne dieser Artikel annimmt.»;
- c) Artikel 6 Absatz 2 wird gestrichen.

(6) Protokoll Nr. 6 wird wie folgt geändert:

- a) Die Artikel erhalten die im Anhang zu diesem Protokoll aufgeführten Überschriften, und
- b) in Artikel 4 werden die Worte «nach Artikel 64» durch die Worte «nach Artikel 57» ersetzt.

(7) Protokoll Nr. 7 wird wie folgt geändert:

- a) Die Artikel erhalten die im Anhang zu diesem Protokoll aufgeführten Überschriften;
- b) in Artikel 6 Absatz 4 werden die Worte «des Artikels 63» durch die Worte «des Artikels 56» ersetzt; es wird folgender neuer Absatz 6 angefügt:  
«Jeder Staat, der eine Erklärung nach Absatz 1 oder 2 abgegeben hat, kann jederzeit danach für eines oder mehrere der in der Erklärung bezeichneten Hoheitsgebiete erklären, dass er die Zuständigkeit des Gerichtshofs, Beschwerden von natürlichen Personen, nichtstaatlichen Organisationen oder Personengruppen nach Artikel 34 der Konvention entgegenzunehmen, für die Artikel 1 bis 5 dieses Protokolls annimmt.»;
- c) Artikel 7 Absatz 2 wird gestrichen.

(8) Protokoll Nr. 9 wird aufgehoben.

### Artikel 3

(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) 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 4

Dieses Protokoll tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von einem Jahr nach dem Tag folgt, an dem alle Vertragsparteien der Konvention nach Artikel 3 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein. Von dem Tag an, an dem alle Vertragsparteien der Konvention ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein, können nach Massgabe des Protokolls die neuen Richter gewählt und alle weiteren zur Errichtung des neuen Gerichtshofs erforderlichen Massnahmen getroffen werden.

### Artikel 5

(1) Unbeschadet der Absätze 3 und 4 endet die Amtszeit der Richter, der Kommissionsmitglieder, des Kanzlers und des stellvertretenden Kanzlers am Tag des Inkrafttretens dieses Protokolls.

(2) Bei der Kommission anhängige Beschwerden, die bis zum Tag des Inkrafttretens dieses Protokolls noch nicht für zulässig erklärt worden sind, werden vom Gerichtshof nach Massgabe dieses Protokolls geprüft.

(3) Beschwerden, die bis zum Tag des Inkrafttretens dieses Protokolls für zulässig erklärt worden sind, werden innerhalb eines Jahres von den Mitgliedern der Kom-

mission weiter bearbeitet. Beschwerden, deren Prüfung von der Kommission innerhalb des genannten Zeitraums nicht abgeschlossen worden ist, werden dem Gerichtshof zugeleitet; dieser prüft sie nach Massgabe dieses Protokolls als zulässige Beschwerden.

(4) Bei Beschwerden, zu denen die Kommission nach Inkrafttreten dieses Protokolls nach dem bisherigen Artikel 31 der Konvention einen Bericht angenommen hat, wird der Bericht den Parteien übermittelt, die nicht das Recht haben, ihn zu veröffentlichen. Die Rechtssache kann nach den vor Inkrafttreten dieses Protokolls geltenden Bestimmungen dem Gerichtshof vorgelegt werden. Der Ausschuss der Grossen Kammer bestimmt, ob einer der Kammern oder die Grosse Kammer die Sache entscheidet. Wird die Sache von einer Kammer entschieden, so ist ihre Entscheidung endgültig. Sachen, die nicht dem Gerichtshof vorgelegt werden, behandelt das Ministerkomitee nach dem bisherigen Artikel 32 der Konvention.

(5) Beim Gerichtshof anhängige Rechtssachen, die bis zum Tag des Inkrafttretens dieses Protokolls noch nicht entschieden sind, werden der Grossen Kammer des Gerichtshofs vorgelegt; diese prüft sie nach Massgabe dieses Protokolls.

(6) Beim Ministerkomitee anhängige Rechtssachen, die bis zum Tag des Inkrafttretens dieses Protokolls noch nicht nach dem bisherigen Artikel 32 der Konvention entschieden sind, werden vom Ministerkomitee nach jenem Artikel abgeschlossen.

#### **Artikel 6**

Hat ein Hoher Vertragschliessender Teil eine Erklärung abgegeben, mit der er nach den bisherigen Artikeln 25 oder 46 der Konvention die Zuständigkeit der Kommission oder die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs nur für Angelegenheiten anerkennt, die sich nach dieser Erklärung ergeben oder auf Sachverhalten beruhen, die nach dieser Erklärung eintreten, so bleibt diese Beschränkung für die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs nach diesem Protokoll gültig.

#### **Artikel 7**

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 oder einzelner seiner Bestimmungen nach Artikel 4;
- 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 11. Mai 1994 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.

*Es folgen die Unterschriften*

7314

**Artikelüberschriften, die in die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Protokolle<sup>1)</sup> dazu einzufügen sind**

- Artikel 1 – Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte
- Artikel 2 – Recht auf Leben
- Artikel 3 – Verbot der Folter
- Artikel 4 – Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit
- Artikel 5 – Recht auf Freiheit und Sicherheit
- Artikel 6 – Recht auf ein faires Verfahren
- Artikel 7 – Keine Strafe ohne Gesetz
- Artikel 8 – Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens
- Artikel 9 – Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- Artikel 10 – Freiheit der Meinungsäusserung
- Artikel 11 – Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit
- Artikel 12 – Recht auf Eheschliessung
- Artikel 13 – Recht auf wirksame Beschwerde
- Artikel 14 – Verbot der Benachteiligung
- Artikel 15 – Ausserkraftsetzen im Notstandsfall
- Artikel 16 – Beschränkungen der politischen Tätigkeit von Ausländern
- Artikel 17 – Verbot des Missbrauchs der Rechte
- Artikel 18 – Begrenzung der Rechtseinschränkungen
- [...]
- Artikel 52 – Anfragen des Generalsekretärs
- Artikel 53 – Wahrung anerkannter Menschenrechte
- Artikel 54 – Befugnisse des Ministerkomitees
- Artikel 55 – Ausschluss anderer Verfahren zur Streitbeilegung
- Artikel 56 – Räumlicher Geltungsbereich
- Artikel 57 – Vorbehalte
- Artikel 58 – Kündigung
- Artikel 59 – Unterzeichnung und Ratifikation

<sup>1)</sup> Die Überschriften der neuen Artikel 19 bis 51 der Konvention sind in diesem Protokoll bereits enthalten.

*Zusatzprotokoll*

- Artikel 1 – Schutz des Eigentums
- Artikel 2 – Recht auf Bildung
- Artikel 3 – Recht auf freie Wahlen
- Artikel 4 – Räumlicher Geltungsbereich
- Artikel 5 – Verhältnis zur Konvention
- Artikel 6 – Unterzeichnung und Ratifikation

*Protokoll Nr. 4*

- Artikel 1 – Verbot der Freiheitsentziehung wegen Schulden
- Artikel 2 – Freizügigkeit
- Artikel 3 – Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger
- Artikel 4 – Verbot der Kollektivausweisung von Ausländern
- Artikel 5 – Räumlicher Geltungsbereich
- Artikel 6 – Verhältnis zur Konvention
- Artikel 7 – Unterzeichnung und Ratifikation

*Protokoll Nr. 6*

- Artikel 1 – Abschaffung der Todesstrafe
- Artikel 2 – Todesstrafe in Kriegszeiten
- Artikel 3 – Verbot des Ausserkraftsetzens
- Artikel 4 – Verbot von Vorbehalten
- Artikel 5 – Räumlicher Geltungsbereich
- Artikel 6 – Verhältnis zur Konvention
- Artikel 7 – Unterzeichnung und Ratifikation
- Artikel 8 – Inkrafttreten
- Artikel 9 – Aufgaben des Verwahrers

*Protokoll Nr. 7*

- Artikel 1 – Verfahrensrechtliche Schutzvorschriften in bezug auf die Ausweisung von Ausländern
- Artikel 2 – Rechtsmittel in Strafsachen
- Artikel 3 – Recht auf Entschädigung bei Fehlurteilen
- Artikel 4 – Recht, wegen derselben Strafsache nicht zweimal vor Gericht gestellt oder bestraft zu werden
- Artikel 5 – Gleichberechtigung der Ehegatten
- Artikel 6 – Räumlicher Geltungsbereich
- Artikel 7 – Verhältnis zur Konvention

Artikel 8 – Unterzeichnung und Ratifikation

Artikel 9 – Inkrafttreten

Artikel 10 – Aufgaben der Verwahrers

7314

**Botschaft über die Genehmigung des Protokolls Nr. 11 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 11. Mai 1994 betreffend Umgestaltung der in dieser Konvention vorgesehenen Kontrollmechanismen {Europäisches Überei...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.099
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.02.1995
Date	
Data	
Seite	999-1042
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 358

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.