

05.029

Botschaft

über die Genehmigung des Protokolls Nr. 14 vom 13. Mai 2004 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention

vom 4. März 2005

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls Nr. 14 vom 13. Mai 2004 zur Europäischen Menschenrechtskonvention über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

4. März 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befindet sich heute in einer Situation, die Anlass zur Sorge gibt. Ende 2004 waren an die 80 000 Beschwerden hängig. 2003 und 2004 wurden 39 000 bzw. 45 000 neue Beschwerden eingereicht. Für 2005 erwartet der Gerichtshof gegen 52 000 neue Beschwerden.

Als die beiden Hauptursachen der Flut von Beschwerden, die in Strassburg eintreffen, gelten einerseits die Zehntausende von unzulässigen Beschwerden (über 90 % aller Beschwerden) und andererseits die Beschwerden, die offensichtlich begründet sind. Bei letzteren handelt es sich insbesondere um repetitive Beschwerden, die hundert- oder tausendfach vorkommen und denselben Gegenstand betreffen (z. B. die Dauer innerstaatlicher Gerichtsverfahren). Das Protokoll Nr. 14 führt für diese beiden Beschwerdegruppen vereinfachte Verfahren ein. Für unzulässige Beschwerden gibt es ein neues Filtersystem: Von Berichterstattern unterstützt, kann ein Einzelrichter eine Beschwerde für unzulässig erklären. Darüber hinaus erlaubt ein neues Zulässigkeitskriterium dem Gerichtshof, Beschwerden von geringer Tragweite zurückzuweisen, ausser wenn die Achtung der Menschenrechte eine Prüfung ihrer Begründetheit erfordert oder wenn sie auf innerstaatlicher Ebene noch nicht gerichtlich geprüft wurden. Bei offensichtlich begründeten Beschwerden können Ausschüsse von drei Richtern in einem summarischen Verfahren einstimmig eine Verletzung der EMRK feststellen, wenn der Fall gestützt auf eine gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs behandelt werden kann.

Weitere vorgesehene Massnahmen betreffen die Kompetenz des Ministerkomitees, dem Gerichtshof ein Erläuterungsbegehren zu unterbreiten oder bei diesem ein Verfahren gegen den Staat einzuleiten, der sich weigert, ein gegen ihn ergangenes endgültiges Urteil des Gerichtshofs zu befolgen. Der Menschenrechtskommissar des Europarats erhält das Drittinterventionsrecht vor dem Gerichtshof. Die Richter werden künftig für eine einmalige Amtsdauer von neun Jahren gewählt. Das Protokoll Nr. 14 schafft schliesslich die Voraussetzungen für einen möglichen Beitritt der Europäischen Union zur EMRK.

In den zwischenstaatlichen Verhandlungen, die zur Ausarbeitung des Protokolls Nr. 14 geführt haben, hat sich die Schweiz besonders engagiert. Sie hat die Verhandlungen geleitet und ist, zusammen mit Deutschland, Urheberin der beiden hauptsächlichen Neuerungen dieser Reform.

Das Ministerkomitee hat das neue Protokoll am 13. Mai 2004 angenommen. Es wurde am selben Tag zur Unterzeichnung aufgelegt und von der Schweiz unterzeichnet. Das Ministerkomitee hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, mit Blick auf die Unterzeichnung und Ratifikation alles zu unternehmen, damit dieses Instrument spätestens zwei Jahre nach der Auflage zur Unterzeichnung in Kraft treten kann.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2120
1 Präsentation des Protokolls	2122
1.1 Ausgangslage	2122
1.1.1 Die Notwendigkeit einer Verstärkung des Kontrollsystems der Konvention	2122
1.2 Verhandlungsverlauf	2123
1.2.1 Erste Phase	2123
1.2.2 Zweite Phase	2124
1.2.3 Dritte Phase	2124
1.3 Verhandlungsergebnis	2125
1.3.1 Das Protokoll Nr. 14	2125
1.3.2 Die Empfehlungen und die Entschliessung	2125
1.4 Überblick über den Inhalt des Protokolls Nr. 14	2127
2 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Protokolls Nr. 14	2130
3 Auswirkungen	2139
3.1 Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden	2139
3.2 Finanzielle Auswirkungen	2139
4 Legislaturplanung	2139
5 Rechtliche Fragen	2139
5.1 Verfassungsmässigkeit	2139
5.2 Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz	2140
Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls Nr. 14 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 13. Mai 2004 über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention (<i>Entwurf</i>)	2141
Protokoll Nr. 14 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention	2143

Botschaft

1 Präsentation des Protokolls

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Die Notwendigkeit einer Verstärkung des Kontrollsystems der Konvention

Die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) ist seit ihrer Annahme am 4. November 1950 wiederholt geändert und ergänzt worden. Die Vertragsstaaten haben sie durch Änderungs- oder Zusatzprotokolle regelmässig den Bedürfnissen und Entwicklungen der europäischen Gesellschaft angepasst. Insbesondere wurde der Kontrollmechanismus der EMRK 1994 grundlegend umgestaltet durch das Änderungsprotokoll Nr. 11 (SR 0.101.09), das am 1. November 1998 in Kraft getreten ist. Das Protokoll Nr. 11 geht auf einen Vorschlag zurück, den die Schweiz am 19./20. März 1985 anlässlich der 1. europäischen Ministerkonferenz über die Menschenrechte in Wien formuliert hatte.¹ Es zielte zum einen darauf ab, den Kontrollmechanismus vollumfänglich justizförmig auszugestalten, indem es einen vollamtlichen Gerichtshof als einziges Organ einsetzte. Zum andern sollte die Dauer der Verfahren vor dem Gerichtshof verkürzt werden. Zudem wurden das Recht auf Individualbeschwerde und die Zuständigkeit des Gerichtshofs, die bis dahin Gegenstand von Fakultativklauseln waren, neu für alle Vertragsstaaten obligatorisch.

Das Protokoll hat die Wirksamkeit des Kontrollmechanismus ohne Zweifel erhöht, indem es namentlich das Verfahren vereinfachte sowie Erreichbarkeit und Sichtbarkeit des Gerichtshofs verbesserte. Während die ehemalige Kommission und der frühere Gerichtshof in den 44 Jahren ihrer Tätigkeit insgesamt 38 389 Entscheidungen und Urteile fällten, ergingen zwischen dem 1. November 1998 und Ende 2003 deren 61 633 vom nunmehr vollamtlichen Gerichtshof. Die mit dem Protokoll Nr. 11 eingeführten Verbesserungen erlauben es freilich dem Gerichtshof heute nicht mehr, die Beschwerdeflut zu bewältigen. In der Tat waren Ende 2004 gegen 80 000 Beschwerden beim Gerichtshof hängig. 2003 wurden 39 000, 2004 42 000 neue Individualbeschwerden eingereicht. 2005 dürften gegen 52 000 Individualbeschwerden geführt werden. Verschiedene Faktoren erklären die Beschwerdeflut, die sich über Strassburg ergiesst, so beispielsweise der Beitritt zahlreicher neuer Staaten zur EMRK (der Hoheitsgewalt der 46 Vertragsstaaten unterstehen mehr als 800 Millionen Menschen) und der allgemeine Anstieg der Anzahl Beschwerden auch gegen langjährige Vertragsstaaten. Weiter haben auch das Inkrafttreten neuer Protokolle zur EMRK sowie die ausgreifende und sich weiter entwickelnde Rechtsprechung des Gerichtshofs zum exponentiellen Anstieg der Individualbeschwerden beigetragen.

¹ Siehe VPB 1984 IV, Nr. 106.

1.2 Verhandlungsverlauf

1.2.1 Erste Phase

Der 50. Jahrestag der EMRK wurde mit einer europäischen Ministerkonferenz über die Menschenrechte begangen, die am 3./4. November 2000 in Rom stattfand. Die Schweizer Delegation wurde von Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, der damaligen Vorsteherin des EJPD, geleitet. In ihrer ersten Entschliessung stellten die Minister fest, dass auf Grund der Probleme des Gerichtshofs mit der Bewältigung der stetig zunehmenden Anzahl von Beschwerden die Effizienz des Kontrollmechanismus der EMRK auf dem Spiel stehe. Als Folge dieser Feststellung ersuchte die Konferenz das Ministerkomitee des Europarates, so rasch wie möglich eingehende Untersuchungen darüber einzuleiten, welche Möglichkeiten bestehen, damit angesichts der neuen Situation die Wirksamkeit des Gerichtshofs sichergestellt werden kann. In der Erklärung, die sie an der Konferenz verabschiedeten, bezeichneten es die Minister einerseits als unerlässlich, dass die dringenden Massnahmen zur Unterstützung des Gerichtshofs bei der Erfüllung seiner Aufgaben getroffen würden, insbesondere durch eine Aufstockung des Personals der Kanzlei. Andererseits sollten so rasch wie möglich eingehende Überlegungen zu den verschiedenen Möglichkeiten angestellt werden, wie die Wirksamkeit des Gerichtshofs sichergestellt werden könne.

Das Ministerkomitee gab diesen Empfehlungen unverzüglich Folge. In Bezug auf die Notwendigkeit, eine Reform des Kontrollsystems der EMRK zu prüfen, beauftragte es im Februar 2001 eine Evaluationsgruppe, die möglichen Massnahmen zur Sicherstellung der Wirksamkeit des Gerichtshofs zu untersuchen. Die Evaluationsgruppe legte ihren Bericht am 27. September 2001 dem Ministerkomitee vor.² Der Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) seinerseits liess der Evaluationsgruppe im Juni 2001 seine Überlegungen zur Stärkung des Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte zukommen, damit diese sie bei ihren Arbeiten berücksichtigen könne.³ Der Gerichtshof trug den Folgerungen aus diesen Arbeiten Rechnung und ergriff eine Reihe von Massnahmen, welche die Wirksamkeit seiner Arbeitsmethoden wie auch derjenigen seiner Kanzlei verbessern. So änderte er im Oktober 2002 und im November 2003 seine Verfahrensordnung. Was die vordringlichsten Massnahmen zur Unterstützung des Gerichtshofs betrifft, so ist das Ministerkomitee den Empfehlungen der Evaluationsgruppe gefolgt. Es hat für den Zeitraum von 2003 bis 2005 zusätzliche Kredite gesprochen, um es dem Gerichtshof zu ermöglichen, den Bestand an Juristinnen und Juristen sowie das Personal in Verwaltung und Logistik aufzustocken. Die Dienste des Sekretariats des Ministerkomitees, die sich mit dem Vollzug der Urteile des Gerichtshofs befassen, wurden ebenfalls verstärkt.

² «Rapport du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des droits de l'homme», Strassburg, Europarat, 27. Sept. 2001, veröffentlicht in: *Revue universelle des Droits de l'homme* (RUDH) 2001, S. 142 ff.

³ Der Bericht des CDDH bildet Anhang III des Berichts der Evaluationsgruppe.

1.2.2 Zweite Phase

Am 8. November 2001 hat das Ministerkomitee anlässlich seiner 109. Tagung die Erklärung «Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Europe – garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme»⁴ verabschiedet. In dieser Erklärung beauftragte das Ministerkomitee den CDDH, zu prüfen, wie sich eine Vorprüfung der Beschwerden, namentlich durch deren vermehrte Aussonderung, am besten durchführen liesse, und gegebenenfalls eine Änderung der EMRK vorzuschlagen.

Der CDDH unterbreitete dem Ministerkomitee im Oktober 2002 einen Zwischenbericht, der sich auf beide Teile des Auftrags erstreckte. Er trat dafür ein, seine Überlegungen in drei Bereichen fortzusetzen: erstens im Vorfeld von Beschwerden, also bei der Vermeidung von Konventionsverletzungen auf nationaler Ebene und der Verbesserung der innerstaatlichen Rechtsmittel, zweitens im Anschluss an festgestellte Verstösse gegen die EMRK, mithin bei der Verbesserung und Beschleunigung des Vollzugs der Urteile des Gerichtshofs, sowie drittens bei der Optimierung der Aussonderung und anschliessenden Bearbeitung der Beschwerden durch den Gerichtshof. Gestützt auf diesen Zwischenbericht hat das Ministerkomitee den Wunsch geäussert, an seiner Tagung vom Mai 2003 ein Bündel konkreter und kohärenter Massnahmen prüfen zu können. Der CDDH unterbreitete ihm darauf im April 2003 einen Schlussbericht mit detaillierten Vorschlägen in den drei genannten Bereichen.

1.2.3 Dritte Phase

An seiner 112. Tagung vom 14./15. Mai 2003 schloss sich das Ministerkomitee der Haltung des CDDH an und erteilte diesem den Auftrag, die Vorschläge, die er in seinem Schlussbericht formuliert hatte, so zu konkretisieren, dass es die an der 114. Sitzung vom 12./13. Mai 2004 anzunehmenden Texte prüfen könne. Der CDDH beauftragte in der Folge einen ersten Expertenausschuss, Empfehlungen an die Mitgliedstaaten auszuarbeiten (siehe Ziff. 1.3); ein zweiter Expertenausschuss, dessen Vorsitz die Schweiz innehatte, erhielt den Auftrag, ein Änderungsprotokoll zur EMRK zu verfassen. Dieser Ausschuss konsultierte während seiner Arbeiten neben dem Gerichtshof, der Parlamentarischen Versammlung und dem Menschenrechtskommissar auch die Zivilgesellschaft, vorab Nichtregierungsorganisationen und nationale Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.

In den zwischenstaatlichen Verhandlungen, die zur Ausarbeitung des Protokolls Nr. 14 geführt haben, war die Schweiz besonders aktiv. Sie leitete nicht nur die Verhandlungen, sondern war auch, zusammen mit Deutschland, Urheberin von Vorschlägen, die zu den zwei hauptsächlichen Änderungen der EMRK führten (siehe Ziff. 1.4). Der CDDH prüfte und genehmigte im April 2004 die Arbeiten des mit der Ausarbeitung des Protokolls Nr. 14 beauftragten Expertenausschusses und leitete sie innerhalb der angesetzten Frist an das Ministerkomitee weiter. Dieses nahm das Protokoll Nr. 14 am 13. Mai 2004 an. Gleichzeitig verabschiedete es seine Erklärung «Assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national et européen»; darin anerkennen die Mit-

⁴ Veröffentlicht in: RUDH 2002, S. 331.

gliedstaaten die Dringlichkeit der Reform und verpflichten sich, das Protokoll Nr. 14 innerhalb von zwei Jahren zu ratifizieren. Das Protokoll Nr. 14 wurde am 13. Mai 2004 für die Vertragsstaaten der EMRK zur Unterzeichnung aufgelegt und gleichentags von 17 Staaten, darunter der Schweiz, unterzeichnet.

1.3 Verhandlungsergebnis

1.3.1 Das Protokoll Nr. 14

Das wichtigste Ergebnis der Verhandlungen ist die Verabschiedung des Protokolls Nr. 14. Anders als seinerzeit das Protokoll Nr. 11 verändert das Protokoll Nr. 14 freilich das Kontrollsystem der EMRK nicht grundlegend. Es bezweckt in erster Linie, das Funktionieren des Gerichtshofs zu verbessern. Es verschafft ihm einerseits die verfahrensrechtlichen Mittel und den erforderlichen Spielraum, damit er die Beschwerden insgesamt innerhalb annehmbarer Fristen bearbeiten kann. Andererseits erlaubt es ihm, sich auf die wichtigsten Fälle zu konzentrieren, die eine gründliche Prüfung erheischen. Es stellt im Übrigen die beiden hauptsächlichlichen Errungenschaften des Protokolls Nr. 11 nicht in Frage und bildet in diesem Sinn dessen Fortsetzung. Zum einen behält das Kontrollsystem seinen justizförmigen Charakter. Das Protokoll Nr. 14 verzichtet denn auch darauf, innerhalb des Gerichtshofs verschiedene Kategorien von Richtern zu bilden, beispielsweise durch die Schaffung eines gesonderten Filtermechanismus (ähnlich der früheren Kommission). Ebenso bleibt das Recht jeder Einzelperson gewahrt, gegen eine behauptete Verletzung ihrer Konventionsrechte Individualbeschwerde beim Gerichtshof zu führen. Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen drei Hauptbereiche: die Verstärkung der Kompetenz des Gerichtshofs, die grosse Zahl unzulässiger Beschwerden auszusondern; ein neues Zulässigkeitskriterium für Fälle, in denen dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist; Massnahmen zur Bearbeitung repetitiver Fälle.

Hervorzuheben ist ebenso, dass in den zwischenstaatlichen Verhandlungen unzählige Vorschläge geprüft, aber nicht weiterverfolgt wurden. Erwähnt sei beispielsweise die Schaffung regionaler Gerichtshöfe erster Instanz; Hauptgrund der Ablehnung waren die Gefahr divergierender Rechtsprechung und die zu befürchtenden hohen Folgekosten. Angeführt werden können auch die Vorschläge, die auf die Schaffung eines Vorabentscheidungsverfahrens beim Gerichtshof oder auf die Ausweitung der Gutachtenkompetenz des Gerichtshofs zielten. Verworfen wurden ferner die Idee, dem Gerichtshof Entscheidungsermessen einzuräumen, ob er einen Fall an die Hand nehmen wolle oder nicht, sowie der Vorschlag der obligatorischen anwaltlichen Vertretung der Beschwerdeführer ab dem Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung. Abgelehnt wurde auch die Schaffung eines gesonderten Filterorgans, das aus anderen Personen als den Richtern des Gerichtshofs bestanden hätte.

1.3.2 Die Empfehlungen und die Entschliessung

Die im Protokoll Nr. 14 vorgesehenen Änderungen reichen für sich allein nicht, um die langfristige Wirksamkeit des Kontrollsystems der EMRK zu gewährleisten. Dieses System beruht voll und ganz auf dem Grundsatz der Subsidiarität. Nach Artikel 1 EMRK sichern zunächst die Vertragsstaaten «allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die (...) Rechte und Freiheiten» der EMRK zu. Demge-

genüber ist es nach Artikel 19 EMRK Aufgabe des Gerichtshofs, «die Einhaltung der Verpflichtungen sicherzustellen, welche die Hohen Vertragsparteien in [der] Konvention ... übernommen haben». Die Verantwortung für die Sicherstellung der Rechte und Freiheiten tragen somit in erster Linie die Vertragsstaaten, wogegen die Aufgabe des Gerichtshofs subsidiär ist.

Zur Eindämmung der Beschwerdeflut ist es deshalb von überragender Bedeutung, Vorkehrungen zu treffen, um Verletzungen auf innerstaatlicher Ebene zu verhindern. Nur ein Bündel kohärenter, sich gegenseitig ergänzender Massnahmen, die Lösungsansätze aus verschiedenen Richtungen umfassen, kann den Engpass beim Gerichtshof dauerhaft beheben.

In diesem Sinn hat das Ministerkomitee des Europarates drei Empfehlungen an die Mitgliedstaaten verabschiedet. Die erste Empfehlung⁵ fordert die Staaten auf, sicherzustellen, dass Personen, die in vertretbarer Weise behaupten, in ihren Konventionsrechten verletzt worden zu sein, ein tatsächlich wirksames innerstaatliches Rechtsmittel ergreifen können. Eine innerstaatliche Behörde muss die behauptete Konventionsverletzung feststellen und gegebenenfalls Abhilfe schaffen können. Dieses Erfordernis ergibt sich im Übrigen bereits aus Artikel 13 EMRK (Recht auf eine wirksame Beschwerde).

Die zweite Empfehlung⁶ lädt die Staaten ein, Gesetzgebung und Rechtsanwendung auf nationaler Ebene systematisch im Lichte der EMRK und der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu überprüfen. Es muss verhindert werden, dass beispielsweise ein innerstaatliches Gesetz oder eine Verwaltungspraxis Ursache einer Verletzung der Konvention sind.

Nach der dritten Empfehlung⁷ sollen die Mitgliedstaaten in der universitären und beruflichen Aus- und Weiterbildung ihre Anstrengungen in Bezug auf Sensibilisierung, Ausbildung und Erziehung in Menschenrechtsfragen verstärken. Das Risiko von Konventionsverletzungen lässt sich in der Tat erheblich herabsetzen, wenn Personen, die tagtäglich Rechtsnormen anzuwenden und dabei die EMRK zu beachten haben (Richter, Anwälte, Polizisten, Justizvollzugsangestellte usw.), in menschenrechtlichen Belangen hinreichend sensibilisiert sind.

Schliesslich sind auch Massnahmen unerlässlich, die den Vollzug der Urteile des Gerichtshofs verbessern und beschleunigen; dies gilt insbesondere für Urteile, die ein strukturelles Problem offenbaren. Je schneller die Vertragsstaaten allgemeine Massnahmen treffen, um solche Urteile zu vollziehen, desto mehr sinkt die Zahl der eingereichten repetitiven Beschwerden. Aus diesem Grund hat das Ministerkomitee eine Entschliessung angenommen, in der es den Gerichtshof einlädt, in den Urteilen, in denen er eine Verletzung feststellt, hervorzuheben, inwiefern ein strukturelles Problem vorliegt und worin dessen Ursache liegt. Auf diese Weise wird den Staaten geholfen, eine angemessene Lösung zu finden, und dem Ministerkomitee wird die

⁵ Empfehlung Nr. (2004) 6 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten «sur l'amélioration des recours internes».

⁶ Empfehlung Nr. (2004) 5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten «sur la vérification de la compatibilité des projets de lois, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme».

⁷ Empfehlung Nr. (2004) 4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten «sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle».

Überwachung des Vollzugs dieser Urteile erleichtert.⁸ In derselben Entschliessung wird der Gerichtshof ebenfalls eingeladen, diese Urteile – so genannte «Pilotfälle» – dem Ministerkomitee, der Parlamentarischen Versammlung, dem Generalsekretär und dem Menschenrechtskommissar des Europarates anzuzeigen. Das Ministerkomitee seinerseits wird im Rahmen der Ausübung seiner Kompetenzen nach Artikel 46 Absatz 2 EMRK alles daran setzen müssen, um den Vollzug dieser Urteile durch die betreffenden Vertragsstaaten zu beschleunigen, indem es diese auffordert, einerseits die Ursache der Verletzung zu beseitigen und andererseits ein wirksames innerstaatliches Rechtsmittel einzuführen. Gestützt auf diese Resolution hat der Gerichtshof am 22. Juni und am 10. November 2004 zwei erste Piloturteile gefällt.⁹

1.4 Überblick über den Inhalt des Protokolls Nr. 14

Die hauptsächlichen Änderungen gemäss Protokoll Nr. 14 gründen auf der Erkenntnis, dass die grosse Anzahl Beschwerden, denen sich der Gerichtshof gegenüber sieht, im Wesentlichen zwei Ursachen hat. Die erste besteht in den Beschwerden, die auf Grund einer ersten Prüfung für *unzulässig* erklärt werden; diese machen mehr als 90 % der in Strassburg eingereichten Beschwerden aus. Die zweite Ursache liegt in den *offensichtlich begründeten* Beschwerden, auf die ungefähr 65 % der Urteile des Gerichtshofs zurückgehen. Es handelt sich insbesondere um repetitive Beschwerden (auch «Klon-Fälle» genannt), die sich zeh-, hundert- oder gar tausendfach wiederholen, weil sie eine strukturelle oder systemische Lücke der innerstaatlichen Rechtsordnung aufzeigen (z.B. die Dauer innerstaatlicher Gerichtsverfahren oder der Nichtvollzug von Zivilurteilen).

Um die möglichst wirksame Aussonderung und Bearbeitung dieser Beschwerden zu erleichtern, sieht das Protokoll Nr. 14 folgende Lösungen vor:

- *Neuer Filtermechanismus (Art. 27, Art. 24 Abs. 2 EMRK [neu])*

Die Unlässigkeitsentscheidungen können von einem *Einzelrichter* gefällt werden. Dieser wird unterstützt von Berichterstattern, die im Wesentlichen damit betraut sind, den Fall zu instruieren und den Bericht zuhanden des Einzelrichters zu verfassen. Sie haben keine Entscheidungskompetenz. Der für den Vertragsstaat, gegen den sich die Beschwerde richtet, gewählte Richter darf nicht als Einzelrichter fungieren; auf diese Weise wird die Unbefangenheit und Unparteilichkeit des Gerichtshofs gewahrt. Umgekehrt sollte einer der Berichterstatter aus dem betroffenen Staat stammen, damit er den Richter in Fragen des innerstaatlichen Rechts beraten kann. Bestehen Zweifel über die Zulässigkeit einer Individualbeschwerde, so hat sie der Einzelrichter einem Ausschuss mit drei Richtern oder einer Kammer mit sieben Richtern zu unterbreiten.

⁸ Entschliessung Nr. (2004) 3 des Ministerkomitees «sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent».

⁹ Urteile des Gerichtshofs in Sachen *Broniowski gegen Polen* [Grosse Kammer] (22. Juni 2004, Recueil des arrêts et décisions de la Cour EDH 2004-V ...) und *Sejdovic gegen Italien* (10. Nov. 2004).

– *Neues Zulässigkeitskriterium (Art. 35 Abs. 3 Bst. b EMRK [neu])*

Ein neues Zulässigkeitskriterium, das auf Vorschlag der deutschen und der Schweizer Delegation eingeführt wurde, ermächtigt den Gerichtshof, eine Individualbeschwerde *für unzulässig zu erklären, wenn dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist. Ausgenommen sind Fälle, in denen die Achtung der Menschenrechte, wie sie in der EMRK und deren Protokollen anerkannt sind, eine Prüfung der Begründetheit der Beschwerde erfordert oder in denen die Beschwerde noch von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist.* Der Gerichtshof setzt mithin die Prüfung der Individualbeschwerde fort, wenn diese trotz ihrer Belanglosigkeit beispielsweise schwerwiegende Fragen der Auslegung oder Anwendung der EMRK aufwirft oder bedeutende Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsordnung nach sich ziehen könnte oder wenn die Angelegenheit nie von einem innerstaatlichen Gericht geprüft worden ist. Der Gehalt dieses neuen Zulässigkeitskriteriums wird selbstverständlich nicht von einem Tag auf den andern festgelegt werden können. Es ist im Übrigen vorgesehen, dass es in den ersten zwei Jahren nur von den Kammern und der Grossen Kammer angewandt werden kann. Die Einzelrichter und die Ausschüsse mit drei Richtern werden in diesem Zeitraum also nicht davon Gebrauch machen können (siehe die Übergangsregelung in Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz des Protokolls Nr. 14). Die Einführung eines neuen Zulässigkeitskriteriums bezweckt nicht, das Recht auf Individualbeschwerde einzuschränken. Im Gegenteil, es zielt auf die Sicherung des Fortbestehens dieses Rechts. Wer sich an den Gerichtshof wenden möchte, kann dies weiterhin frei tun. Auch wenn das Recht auf Individualbeschwerde gewahrt bleibt, wird in der Tat die Möglichkeit, dass jede Individualbeschwerde auch in der Sache geprüft wird, eingeschränkt. Der Entscheid hierüber liegt indes allein beim Gerichtshof.

– *Neue Kompetenz der Ausschüsse mit drei Richtern (Art. 28 Abs. 1 Bst. b EMRK [neu])*

Auch diese Änderung geht auf einen Vorschlag der deutschen und der Schweizer Delegation zurück. Den Ausschüssen mit drei Richtern wird neu die Kompetenz eingeräumt, *eine Individualbeschwerde durch einstimmigen Beschluss nicht nur wie heute für unzulässig zu erklären, sondern sie für zulässig zu erklären und ein Urteil über die Begründetheit zu fällen, sofern der Fall gestützt auf eine gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs behandelt werden kann.* Anwendbar ist ein vereinfachtes Verfahren. Es dürfte von besonderem Nutzen sein, wenn es um Urteile in repetitiven Fällen geht. Selbstverständlich kann der betreffende Vertragsstaat die Anwendbarkeit des vereinfachten Verfahrens bestreiten, wenn er beispielsweise geltend macht, die innerstaatlichen Rechtsmittel seien nicht ausgeschöpft worden oder der Fall unterscheide sich von den Fällen, die zur gefestigten Rechtsprechung geführt hätten. Er hat indes kein Vetorecht; der Entscheid liegt allein beim Ausschuss. Das Einstimmigkeitserfordernis gilt für die Fragen der Zulässigkeit, der Begründetheit und der gerechten Entschädigung. Der Ausschuss fällt ein einziges Urteil (oder gegebenenfalls eine Unzulässigkeitsentscheidung). Besteht in einer der drei genannten Fragen keine Einstimmigkeit, so ist das ordentliche Verfahren vor der Kammer anwendbar (Art. 29 EMRK). Der für den betroffenen Staat gewählte Richter gehört dem

Ausschuss im Übrigen nicht notwendigerweise an. Erachtet der Ausschuss dessen Präsenz jedoch für unerlässlich, so kann er ihn jederzeit während des Verfahrens einladen, im Ausschuss Einsitz zu nehmen. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn sich spezifische Fragen des innerstaatlichen Rechts stellen (das Vorgehen wird in der Verfahrensordnung geregelt werden).

– *Erläuterungsbegehren (Art. 46 Abs. 3 EMRK [neu])*

Gewisse Schwierigkeiten beim Vollzug eines Urteils können sich auch daraus ergeben, dass im Ministerkomitee, das mit der Überwachung des Vollzugs beauftragt ist, die Meinungen darüber auseinander gehen, wie das Urteil auszulegen sei. Der Beschluss, dem Gerichtshof ein Erläuterungsbegehren zu unterbreiten, bedarf einer Zweidrittelmehrheit. Dies dürfte das Ministerkomitee veranlassen, zurückhaltend von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, auch um den Gerichtshof nicht zu überlasten.

– *Säumnisverfahren (Art. 46 Abs. 4 und 5 EMRK [neu])*

Eine weitere Hauptursache der Überlastung des Gerichtshofs besteht im Nichtvollzug von Urteilen, die Verletzungen betreffen, die auf strukturelle Mängel der innerstaatlichen Rechtsordnung zurückgehen. Die Handlungsmöglichkeiten des Ministerkomitees sollen verstärkt werden, indem dieses die Möglichkeit erhält, den Gerichtshof mittels Säumnisklage anzurufen. Die Klage richtet sich gegen den Staat, der sich ausdrücklich oder auf Grund seines Verhaltens beständig weigert, in einem Fall, in dem er Partei ist, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu vollziehen. Die Einleitung dieses Säumnisverfahrens bedarf eines Beschlusses mit Zweidrittelmehrheit. Entsprechend dürfte es nur ausnahmsweise zum Zuge kommen. Es handelt sich indes um ein bedeutsames politisches Druckmittel zur Sicherung des Vollzugs der Urteile (der Gerichtshof kann gegen den renitenten Vertragsstaat keine finanzielle Sanktion verhängen).

Die weiteren hauptsächlichen Neuerungen des Protokolls Nr. 14 betreffen:

– *Amtszeit der Richter (Art. 23 Abs. 1 EMRK [neu])*

Zurzeit beträgt die Amtszeit der Richter sechs Jahre; Wiederwahl ist möglich. Künftig beträgt die Amtszeit neun Jahre bei gleichzeitigem Ausschluss der Wiederwahl. Mit der einmaligen Amtszeit sollen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter gestärkt werden. Artikel 21 des Protokolls Nr. 14 statuiert eine Übergangsregelung, die eine schrittweise Ablösung der Richter erlaubt und auf diese Weise die Kontinuität der Arbeit des Gerichtshofs sichert.

– *Drittinterventionsrecht des Menschenrechtskommissars des Europarates (Art. 36 Abs. 3 EMRK [neu])*

Die EMRK erwähnt erstmals den Menschenrechtskommissar des Europarates und verleiht ihm formell das Drittinterventionsrecht. Ziel ist es, den *Schutz des Allgemeininteresses zu verstärken*. Die Intervention des Kommissars ist besonders nützlich, wenn er zuvor im Rahmen seiner Besuche vor Ort auf strukturelle oder systemische Mängel in der Rechtsordnung des beschwerdebeklagten Staates oder anderer Vertragsstaaten hinweisen konnte. Er hat jedoch kein Recht, selber den Gerichtshof anzurufen.

- *Entscheidung über die Zulässigkeit und Begründetheit (Art. 29 Abs. 1 EMRK [neu])*
Diese neue Bestimmung verankert eine bestehende Praxis des Gerichtshofs. Aus *prozessökonomischen Überlegungen* entscheidet er bereits heute mehrheitlich gleichzeitig über die Zulässigkeit und die Begründetheit einer Individualbeschwerde. Für Staatenbeschwerden gilt hingegen unverändert der Grundsatz, dass über Zulässigkeit und Begründetheit getrennt zu entscheiden ist (Art. 29 Abs. 2 EMRK [neu], der dem heutigen Art. 29 Abs. 3 EMRK entspricht).
- *Prüfung der Rechtssache (Art. 38 EMRK [neu])*
Der Gerichtshof kann künftig nicht mehr nur nach der Zulässigkeitsentscheidung, sondern *jederzeit während des Verfahrens* die Rechtssache mit den Vertretern der Parteien prüfen und Ermittlungen vornehmen. Diese Anpassung ist eine Folge der Änderung von Artikel 29 Absatz 1 EMRK.
- *Gütliche Einigung (Art. 39 EMRK [neu])*
Das Protokoll Nr. 14 begünstigt gütliche Einigungen insbesondere zur Lösung repetitiver Fälle. Der Gerichtshof kann sich *jederzeit während des Verfahrens* zur Verfügung der Parteien halten mit dem Ziel, eine gütliche Einigung zu erreichen. Eine gütliche Regelung ergeht nicht mehr als Urteil, sondern als *Entscheidung* des Gerichtshofs (Art. 39 Abs. 3 EMRK [neu]). Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Entscheidung dem Ministerkomitee zugeleitet wird, das den Vollzug der gütlichen Einigung, wie sie in der Entscheidung festgehalten wird, überwacht (Art. 39 Abs. 4 EMRK [neu]).
- *Beitritt der Europäischen Union zur EMRK (Art. 59 Abs. 2 EMRK [neu])*
Die EMRK sieht künftig ausdrücklich vor, dass die Europäische Union ihr beitreten kann. Ein Beitrittsgesuch dürfte allerdings erst nach der Annahme des Vertrags über die Verfassung der Europäischen Union gestellt werden. Damit ein solcher Beitritt rechtlich und technisch möglich ist, wird es weiterer Änderungen der EMRK bedürfen. Diese könnten in einem Änderungsprotokoll zur EMRK oder in einem Beitrittsvertrag zwischen der Europäischen Union und den Vertragsstaaten der EMRK verankert werden.

2 **Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Protokolls Nr. 14**

Art. 1 des Protokolls

Art. 22 Wahl der Richter

Artikel 22 Absatz 2 EMRK regelt heute das Verfahren zur Wiederbesetzung von frei gewordenen Richtersitzen. Diese Bestimmung wird gegenstandslos, weil künftig jeder an den Gerichtshof gewählte Richter für eine einmalige Amtszeit von neun Jahren bestellt wird. Der neue Artikel 22 EMRK (der dem gegenwärtigen Art. 22 Abs. 1 entspricht) ist daher jedes Mal anwendbar, wenn es nötig ist, einen Richter zu wählen.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat in ihrem Gutachten zum Entwurf des Protokolls Nr. 14¹⁰ gefordert, dass die Listen von drei Kandidaten, die von den Vertragsstaaten vorgeschlagen werden, um den Sitz des für den entsprechenden Vertragsstaat gewählten Richters zu besetzen oder wieder zu besetzen, zwingend Vertreter beider Geschlechter enthalten. Dieser Vorschlag wurde nicht übernommen, weil die Kompetenz der Kandidaten im Vordergrund stehen müsse. Trotzdem sollte das Ministerkomitee eine Empfehlung annehmen, welche die Vertragsstaaten einlädt, alles daran zu setzen, damit auf ihren Listen beide Geschlechter vertreten sind.

Art. 2 des Protokolls

Art. 23 Amtszeit

Gegenwärtig werden die Richter auf sechs Jahre gewählt; ihre Wiederwahl ist zulässig. Das Protokoll Nr. 14 führt die einmalige Amtszeit von neun Jahren ein, so dass die Möglichkeit der Wiederwahl entfällt. Mit dieser Änderung soll die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter gestärkt werden.

Der Wortlaut des neuen Artikels 23 Absatz 1 EMRK führt zur Streichung der bisherigen Absätze 2–4. Absatz 5 wird gestrichen, damit es nicht mehr möglich ist, wenn ein Sitz frei wird, einen neuen Richter für die restliche Amtszeit seines Vorgängers zu wählen.

Die heutigen Absätze 6 und 7 von Artikel 23 EMRK werden neu zu dessen Absätzen 2 und 3.

Obwohl Absatz 2 weiterhin bestimmt, dass die Amtszeit der Richter mit Vollendung des 70. Lebensjahrs endet, wurde darauf verzichtet, auch eine Altersgrenze für Kandidierende festzulegen, beispielsweise durch Ausschluss von Personen, die im Zeitpunkt der Wahl älter als 61 wären. Auf diese Weise würde man nämlich dem Gerichtshof erfahrene Persönlichkeiten vorenthalten, für den Fall, dass sie gewählt würden. Indes sollten die Vertragsstaaten eingeladen werden, keine Kandidatinnen und Kandidaten zu präsentieren, die wegen ihres Alters das Amt nicht während mindestens fünf Jahren ausüben können.

Ist das Ausscheiden eines Richters vorhersehbar, so wäre es überdies wünschenswert, dass die Vertragsstaaten ihre Liste von drei Kandidaten spätestens sechs Monate vor Ablauf der Amtszeit vorlegen. Damit entfielen die Notwendigkeit, für Beschwerden gegen den Staat, für den sie gewählt sind, zwischen Wahl und Amtsantritt des neuen Richters Ad-hoc-Richter¹¹ zu ernennen,

Artikel 23 Absatz 4 entspricht dem Wortlaut des gegenwärtigen Artikels 24 (Entlassung). Der Einschub eines Absatzes 4 hilft, eine Neummerierung der nachfolgenden Bestimmungen zu vermeiden. Der gegenwärtige Artikel 24 wird folgerichtig gestrichen.

¹⁰ Gutachten Nr. 251 (2204) 1.

¹¹ Die Ad-hoc-Richter werden von den Regierungen der beschwerdegegnerischen Staaten ernannt, verfügen mithin nicht über die Legitimation der Wahl durch die Parlamentarische Versammlung (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 6 hiernach).

Art. 4 des Protokolls

Art. 24 Kanzlei und Berichterstatter

Der gegenwärtige Artikel 25, der den Titel «Kanzlei und wissenschaftliche Mitarbeiter» trägt, wird neu Artikel 24. Das Protokoll Nr. 11 hatte vorgesehen, dass der Gerichtshof wissenschaftliche Mitarbeiter einstellt. In der Praxis haben diese freilich neben der Kanzlei keine eigenständige Bedeutung erlangt. Aus diesem Grund wurde Artikel 25 Satz 2 gestrichen und der Titel der Bestimmung angepasst.

Absatz 2 des neuen Artikels 24 führt die Funktion des «Berichterstatters» ein. Diese Berichterstatter werden der Kanzlei zugeordnet und haben die Aufgabe, die neu vorgesehenen Einzelrichter zu unterstützen (Art. 27 neu; vgl. die Erläuterungen hiernach zu Art. 7 des Protokolls Nr. 14). Die Berichterstatter über ihre Funktion unter der Aufsicht des Präsidenten des Gerichtshofs aus. Über die erforderliche Anzahl von Berichterstattern sowie die Art und Dauer ihrer Ernennung wird der Gerichtshof zu entscheiden haben. Er wird sie selbstverständlich auch aus der Kanzlei rekrutieren können. Er wird jedoch seine Arbeitskapazität verstärken können, indem er auf Juristinnen und Juristen mit angemessener praktischer Erfahrung in ihrem jeweiligen nationalen Rechtssystem zurückgreift. Im Weiteren sind die üblichen Rekrutierungsverfahren und personalrechtlichen Bestimmungen anwendbar. Jedenfalls sollten diese Personen über eine breite rechtliche Erfahrung, spezialisierte Kenntnisse der EMRK sowie der Rechtsprechung dazu verfügen und mindestens eine der Amtssprachen des Europarats beherrschen. Sie müssen schliesslich wie alle anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kanzlei die Voraussetzungen der Unabhängigkeit und Unbefangenheit erfüllen.

Art. 5 des Protokolls

Art. 25 Plenum des Gerichtshofs

Artikel 26 EMRK wird neu Artikel 25. Zusätzlich zu redaktionellen und orthografischen Anpassungen in den Buchstaben d und e wird ein neuer Buchstabe f eingefügt. Er ergibt sich aus der neuen Aufgabe des Plenums des Gerichtshofs auf Grund von Artikel 26 Absatz 2 EMRK (siehe die Ausführungen zu Art. 6 hiernach).

Der Begriff «Kammer» in den Buchstaben b und c bezieht sich in Tat und Wahrheit auf die Verwaltungseinheiten des Gerichtshofs (diese werden üblicherweise als «Sektion» bezeichnet und bestehen aus zehn Richtern) und nicht auf die Spruchkörper mit sieben Richtern, die im neuen Artikel 26 Absatz 1 erster Satz erwähnt werden.

Art. 6 des Protokolls

Art. 26 Einzelrichterbesetzung, Ausschüsse, Kammern und Grosse Kammer

Der neue Artikel 26 EMRK (heute: Art. 27) verankert in Absatz 1 mit der Einzelrichterbesetzung eine neue Besetzungsform des Gerichtshofs (siehe die Ausführungen zu Art. 7 hiernach). Zur Wahrung der Unparteilichkeit und Unbefangenheit sieht Absatz 3 ausdrücklich vor, dass der für den Vertragsstaat, gegen den die Beschwerde eingereicht worden ist, gewählte Richter niemals als Einzelrichter tätig werden kann.

Absatz 2 stellt eine gewisse Flexibilität her, indem er es dem Ministerkomitee ermöglicht, auf Antrag des Plenums des Gerichtshofs die Anzahl Richter je Kammer für einen bestimmten Zeitraum auf fünf herabzusetzen. Diese Neuerung ist geeignet, gegebenenfalls die Arbeitskapazität des Gerichtshofs zu steigern, weil dadurch die Schaffung weiterer Kammern ermöglicht wird.

Absatz 4 regelt das System der Ernennung von *Ad-hoc*-Richtern neu. Er trägt dabei der Kritik am heutigen System Rechnung, wonach der beschwerdegegerische Staat einen *Ad-hoc*-Richter ernennen kann, obwohl der Fall bereits beim Gerichtshof hängig ist. Künftig wird jeder Vertragsstaat eine Liste von *Ad-hoc*-Richtern erstellen müssen, aus denen der Präsident des Gerichtshofs eine Person auswählt, wenn sich die Ernennung *Ad-hoc*-Richtern aufdrängt.

Schliesslich übernimmt Absatz 5 praktisch unverändert den Wortlaut von Artikel 27 Absatz 3 EMRK.

Art. 7 des Protokolls

Art. 27 Befugnisse des Einzelrichters

Artikel 27 umschreibt die Befugnisse der Einzelrichter nach Artikel 26 Absatz 1. Diese Zuständigkeit ist beschränkt auf das Fällen von Unzulässigkeitsentscheidungen oder auf Streichungen aus der Liste der hängigen Fälle, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann. Der Einzelrichter wird demnach derartige Entscheidungen nur in eindeutigen Fällen treffen können, in denen sich die Unzulässigerklärung auf Anhieb aufdrängt. Letzteres ist besonders mit Blick auf das neue Zulässigkeitskriterium in Artikel 35 bedeutsam (siehe dazu die Ausführungen zu den Art. 12 und 20 des Protokolls Nr. 14). Die Einzelrichter werden von Berichterstattern unterstützt. Für eine bestmögliche Unterstützung des Einzelrichters ist es wesentlich, dass einer der Berichterstatter Sprache und Rechtssystem des beschwerdegegerischen Staats kennt. Die Verantwortung für den Entscheid selber trägt indes allein der Einzelrichter. Hegt er Zweifel an der Zulässigkeit, so unterbreitet er die Beschwerde einem Ausschuss mit drei Richtern oder einer Kammer.

Art. 8 des Protokolls

Art. 28 Befugnisse der Ausschüsse

Heute können die Ausschüsse mit drei Richtern durch einstimmigen Beschluss Beschwerden für unzulässig erklären. Mit dem neuen Absatz 1 Buchstabe b von Artikel 28 EMRK sind sie künftig auch befugt, Individualbeschwerden für zulässig zu erklären und sogleich ein Urteil über die Begründetheit zu fällen, sofern die dem Fall zugrunde liegende Frage zur Auslegung oder Anwendung der EMRK Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs ist. Als «gefestigte Rechtsprechung» des Gerichtshofs gilt grundsätzlich die ständige Rechtsprechung einer Kammer. Indes kann auch ein einziges Grundsatzurteil, insbesondere ein Urteil der Grossen Kammer, als «gefestigte Rechtsprechung» gelten. Dieses neue Verfahren betrifft demzufolge vor allem die repetitiven Fälle, die heute mehr als 60 % der Urteile des Gerichtshofs ausmachen.

Anwendbar ist ein vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren. Der Gerichtshof wird sich damit begnügen können, den Fall – oder eine Gruppe ähnlicher Fälle – dem beschwerdegegerischen Staat zur Kenntnis zu bringen und gleichzeitig festzu-

halten, dass seines Erachtens der betreffende Fall Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung sei. Schliesst sich der beschwerdegegnerische Staat dieser Auffassung des Gerichtshofs an, so kann der Gerichtshof sein Urteil sehr rasch fällen. Der beschwerdegegnerische Staat kann freilich auch bestreiten, dass die Voraussetzungen für die Anwendung des neuen Verfahrens erfüllt sind, beispielsweise wenn er bezweifelt, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs gefestigt ist, wenn er die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel bestreitet oder wenn er der Auffassung ist, der zu beurteilende Fall unterscheide sich von den Beschwerden, die zur gefestigten Rechtsprechung geführt haben. Der beschwerdegegnerische Staat hat jedoch kein Vetorecht; die Anwendung dieses Verfahrens ist allein Sache des Ausschusses.

Der Ausschuss darf ein Urteil nur fällen, wenn Einstimmigkeit über Zulässigkeit, Begründetheit und gerechte Entschädigung besteht. Ist dies nicht der Fall, so fällt er keine Entscheidung, und es ist das ordentliche Verfahren vor der Kammer nach Artikel 29 einzuschlagen. In der Folge obliegt es der Kammer zu entscheiden, ob es angezeigt ist, sich über alle Gesichtspunkte des Falles in einem einzigen Urteil auszusprechen. Der Ausschuss kann auch dann eine Unzulässigkeitsentscheidung nach Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe a fällen, wenn er zunächst das Verfahren nach Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe b anzuwenden beabsichtigt hat. Diese Situation könnte insbesondere eintreten, wenn beispielsweise der beschwerdegegnerische Staat den Ausschuss davon überzeugt hat, dass die innerstaatlichen Rechtsmittel nicht erschöpft sind.

Bleibt der für den am Verfahren beteiligten Vertragsstaat gewählte Richter weiterhin von Amts wegen Mitglied der Kammer oder der Grossen Kammer, welche die Beschwerde behandelt, so verhält es sich bei den Ausschüssen mit drei Richtern anders. Der für den betreffenden Vertragsstaat gewählte Richter gehört dem Ausschuss nicht notwendigerweise an, weil sich der Ausschuss nur mit Fällen befasst, die Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung sind. Erachtet der Ausschuss die Präsenz dieses Richters jedoch für unerlässlich, so kann er ihn einladen, im Ausschuss Einsitz zu nehmen. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn sich schwierige Fragen zur Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel oder zur Auslegung des innerstaatlichen Rechts des betroffenen Staates stellen. Eine solche Einladung könnte auch erfolgen, wenn der beschwerdegegnerische Staat die Anwendbarkeit des Verfahrens nach Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe b bestreitet. Die Zusammensetzung der Ausschüsse mit drei Richtern sowie die praktischen Modalitäten des neuen Verfahrens werden vom Gerichtshof in der Verfahrensordnung zu regeln sein.

Art. 9 des Protokolls

Art. 29 Entscheidungen der Kammern über die Zulässigkeit und Begründetheit

Dass von nun an der Gerichtshof gleichzeitig über die Zulässigkeit und die Begründetheit von Individualbeschwerden entscheidet, hindert ihn nicht daran, im Einzelfall gleichwohl gesondert über die Zulässigkeit zu entscheiden (vgl. im Einzelnen Ziff. 1.4 hiervor).

Art. 10 des Protokolls

Art. 31 Befugnisse der Grossen Kammer

Es wird ein neuer Buchstabe b eingefügt, welcher der mit Artikel 46 Absatz 4 eingeführten neuen Zuständigkeit der Grossen Kammer Rechnung trägt (vgl. die Ausführungen zu Art. 16 des Protokolls Nr. 14 hiernach).

Art. 11 des Protokolls

Art. 32 Zuständigkeit des Gerichtshofs

Die Bestimmung wird durch einen Verweis auf Artikel 46 ergänzt, der neue Verfahren vor dem Gerichtshof einführt.

Art. 12 des Protokolls

Art. 35 Zulässigkeitsvoraussetzungen

Mit Artikel 35 Absatz 3 Buchstabe b wird ein neues Zulässigkeitskriterium eingeführt, das dem Gerichtshof ermöglicht, Beschwerden für unzulässig zu erklären, wenn der Beschwerdeführer keinen erheblichen Nachteil erlitten hat. Der Gerichtshof wird daher jeweils festzulegen haben, ob diese Voraussetzung erfüllt ist. Es ist offensichtlich, dass der Begriff «erheblicher Nachteil» ein unbestimmter Rechtsbegriff ist. Seine Auslegung dürfte dem Gerichtshof jedoch keine unüberwindbaren Probleme bereiten, enthält doch die EMRK zahlreiche solche Wendungen (kurze Frist, angemessene Frist, zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen, Privatleben usw.). Es wird lediglich das Kontrollsystem der EMRK um ein anpassungsfähiges Element ergänzt, das den Gerichtshof in die Lage versetzen sollte, die ständig steigende Zahl von Beschwerden zu bewältigen, indem er sich auf die wichtigsten Fälle konzentrieren kann.

Das neue Zulässigkeitskriterium wird durch verschiedene Sicherungsklauseln flankiert. Zunächst darf eine Beschwerde nicht für unzulässig erklärt werden, wenn die Achtung der Menschenrechte, wie sie in dieser Konvention und den Protokollen dazu anerkannt sind, eine Prüfung der Begründetheit der Beschwerde erfordert. Es geht hier um Fälle, die trotz ihrer Geringfügigkeit schwer wiegende Fragen der Auslegung und Anwendung der EMRK oder wichtige Fragen des innerstaatlichen Rechts aufwerfen.¹² Es ist notorisch, dass Fälle, in denen die Beschwerdeführer geringfügige Nachteile erlitten hatten, Anlass zu bedeutsamen Entwicklungen der Rechtsprechung gaben.¹³

Diese erste Sicherung wird durch eine zweite ergänzt: Der Gerichtshof darf eine Beschwerde nicht wegen ihrer Geringfügigkeit für unzulässig erklären, wenn der Fall von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist. Diese

¹² Der ursprüngliche Vorschlag der Delegationen Deutschlands und der Schweiz lautete: «Der Gerichtshof erklärt eine nach Artikel 34 erhobene Individualbeschwerde für unzulässig, ... (b) wenn dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist und der Fall weder eine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung dieser Konvention oder der Protokolle dazu noch eine andere Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft.»

¹³ Zu den herausragenden Beispielen zählen die Urteile des Gerichtshofs in Sachen *Belilos gegen die Schweiz* (29. April 1988, Série A Nr. 132) und *Öztürk gegen Deutschland* (21. Febr. 1984, Série A Nr. 73).

Bestimmung verkörpert den Grundsatz der Subsidiarität. Sie stellt mit Bezug auf die Anwendung des neuen Zulässigkeitskriteriums sicher, dass jeder Fall mindestens einmal gerichtlich geprüft wird, sei dies auf innerstaatlicher oder auf europäischer Ebene.

Bis die Kammern und die Grosse Kammer des Gerichtshofs in ihrer Rechtsprechung klare Richtlinien zur Auslegung und Anwendung des neuen Zulässigkeitskriteriums im Einzelfall aufgestellt haben, vergeht vermutlich eine gewisse Zeit. Nach Artikel 20 Absatz 2 zweiter Satz des Protokolls Nr. 14 dürfen in den ersten beiden Jahren nach dessen Inkrafttreten die Einzelrichter und die Ausschüsse mit drei Richtern das neue Zulässigkeitskriterium denn auch gar nicht anwenden. Ausgeschlossen ist schliesslich die Anwendung des neuen Zulässigkeitskriteriums auf Beschwerden, die vor dem Inkrafttreten des Protokolls Nr. 14 für zulässig erklärt worden sind (siehe die Ausführungen zu Art. 20 hiernach).

Art. 13 des Protokolls

Art. 36 Beteiligung Dritter

Der neue Absatz 3 von Artikel 36 EMRK bezweckt, den Schutz des Allgemeininteresses zu verstärken. Der Kommissar für Menschenrechte des Europarats wird erstmals in der EMRK erwähnt, und ihm wird formell das Drittinterventionsrecht eingeräumt. Auf Grund seiner Felderfahrung wird er dem Gerichtshof in bestimmten Fällen nützliche Hinweise geben können. Dies gilt insbesondere für Fälle, die strukturelle oder systemische Mängel in der Rechtsordnung des beschwerdegegnerischen Staates oder anderer Vertragsstaaten offen legen. Die Einzelheiten der Anwendung dieser neuen Bestimmung sind in der Verfahrensordnung zu regeln.

Der Menschenrechtskommissar hat demgegenüber kein Recht, selber den Gerichtshof anzurufen. Ein solches Recht liesse sich nämlich zum einen nur schwer vereinbaren mit der allgemeinen Philosophie des Kontrollsystems der EMRK. Zum andern wären negative Auswirkungen auf das Vertrauensverhältnis denkbar, das der Kommissar im Umgang mit den Mitgliedstaaten pflegen muss.

Art. 14 des Protokolls

Art. 38 Prüfung der Rechtssache

Die neuen Artikel 28 und 29 begünstigen die gleichzeitige Entscheidung über die Zulässigkeit und die Begründetheit von Individualbeschwerden. Der Gerichtshof wird daher neu jederzeit während des Verfahrens und nicht mehr nur, nachdem er die Beschwerde für zulässig erklärt hat, Ermittlungen vornehmen können.

Art. 15 des Protokolls

Art. 39 Gütliche Einigung

Das Verfahren für gütliche Einigungen wird neu in einer eigenen Bestimmung geregelt. Nach der heutigen Rechtslage hält sich der Gerichtshof zur Verfügung der Parteien mit dem Ziel, eine gütliche Einigung zu erreichen, wenn er die Beschwerde für zulässig erklärt hat (Art. 38 Abs. 1 Bst. b EMRK). Weil auf Grund der neuen Artikel 28 und 29 die Zahl gesonderter Zulässigkeitsentscheidungen zurückgehen dürfte, sieht der neue Artikel 39 vor, dass der Gerichtshof sich jederzeit während des Verfahrens zur Verfügung der Parteien halten kann, um eine gütliche Einigung zu

erreichen. Dies dürfte den Abschluss gütlicher Regelungen fördern. Diese können sich als besonders nützlich erweisen, wenn es um repetitive Fälle geht, der Fall keine Grundsatzfrage aufwirft oder keine Änderung des innerstaatlichen Rechts nach sich zieht. Selbstverständlich bleibt es dabei, dass gütliche Einigungen auf der Achtung der Menschenrechte, wie sie in der EMRK und den Protokollen dazu anerkannt sind, gründen müssen.

Nach Artikel 46 Absatz 2 EMRK ist das Ministerkomitee bekanntlich zuständig für die Überwachung des Vollzugs der endgültigen Urteile des Gerichtshofs (nicht aber von dessen Entscheidungen) durch die beschwerdegegnerischen Staaten. Um die Überwachung des Vollzugs der gütlichen Einigungen durch das Ministerkomitee dennoch sicherzustellen, kleidet daher der Gerichtshof die gütlichen Einigungen jeweils in die Form eines Urteils. Dass in der Urteilsform für den beschwerdegegnerischen Staat oft eine negative Bedeutung mitschwingt, begünstigt gütliche Einigungen nicht. Nach dem neuen Verfahren ergehen gütliche Einigungen nicht mehr als Urteile, sondern als Entscheidungen des Gerichtshofs. Dies sollte den Abschluss gütlicher Einigungen fördern und die Arbeitslast des Gerichtshofs entsprechend verringern. Dem Ministerkomitee wird neu die Aufgabe zugewiesen, den Vollzug von Entscheidungen zu überwachen, die gütliche Regelungen enthalten.

Art. 16 des Protokolls

Art. 16 Verbindlichkeit und Vollzug der Urteile

Neu sind die Absätze 3, 4 und 5.

Gewisse Schwierigkeiten beim Vollzug eines Urteils können sich daraus ergeben, dass unterschiedliche Auffassungen über dessen Auslegung bestehen. Absatz 3 ermächtigt daher das Ministerkomitee, den Gerichtshof um Auslegung eines endgültigen Urteils anzurufen, um die Überwachung von dessen Vollzug zu erleichtern. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird das Ministerkomitee von dieser Möglichkeit zurückhaltend Gebrauch machen. Dies umso mehr, als der Entscheid, den Gerichtshof anzurufen, der Zweidrittelmehrheit der Stimmen der zur Teilnahme an den Sitzungen des Komitees berechtigten Mitglieder bedarf. Hervorzuheben ist, dass Absatz 3 bezweckt, dass der Gerichtshof ein Urteil erläutern kann. Es geht nicht um eine Bewertung der Massnahmen, die ein Vertragsstaat zur Umsetzung dieses Urteils getroffen hat.

Der rasche und vollständige Vollzug der Urteile des Gerichtshofs ist von herausragender Bedeutung. Er ist es noch mehr, wenn es um Fälle geht, die strukturelle Mängel betreffen: Es gilt mithin zu vermeiden, dass der Gerichtshof durch eine grosse Anzahl repetitiver Beschwerden lahm gelegt wird. Die Absätze 4 und 5 ermächtigen daher das Ministerkomitee, die Grosse Kammer mit einer Säumnisbeschwerde anzurufen, wenn ein Staat sich beharrlich weigert, ein Urteil zu vollstrecken. Dieses Verfahren führt zwar nicht dazu, dass der widerspenstige Staat zu einer Geldstrafe verurteilt würde. Dennoch handelt es sich um ein geeignetes Druckmittel zur Sicherung des Urteilsvollzugs. Das Ministerkomitee dürfte im Übrigen nur in Ausnahmefällen auf dieses Verfahren zurückgreifen. Seine Entscheidung setzt wie beim Erläuterungsbegehren die Zweidrittelmehrheit der Stimmen der zur Teilnahme an den Sitzungen des Komitees berechtigten Mitglieder voraus.

Art. 17 des Protokolls

Art. 59 Unterzeichnung und Ratifikation

Ein neu eingefügter Absatz 2 zu Artikel 59 EMRK ermöglicht den allfälligen Beitritt der Europäischen Union (EU) zur EMRK. Dieser wird erst nach Annahme des Verfassungsvertrags erfolgen können. Der Beitritt der EU wird gewisse Anpassungen der EMRK nach sich ziehen, die in einem Änderungsprotokoll zur EMRK oder in einem Beitrittsvertrag zwischen der EU und den Vertragsstaaten der EMRK geregelt werden könnten. In jedem Fall wären die Genehmigung und die Ratifikation eines solchen Instruments durch alle Vertragsstaaten unerlässlich.

Art. 18 des Protokolls

Die Bestimmung ist eine der üblichen Schlussbestimmungen in Verträgen des Europarates. Von seiner Natur als Änderungsprotokoll her sind indes Vorbehalte ausgeschlossen.

Art. 19 des Protokolls

Die Bestimmung ist eine der üblichen Schlussbestimmungen in Verträgen des Europarates.

Art. 20 des Protokolls

Das neue Zulässigkeitskriterium nach Artikel 35 Absatz 3 Buchstabe b ist aus Gründen der Rechtssicherheit nicht anwendbar auf Beschwerden, die vor Inkrafttreten des Protokolls für zulässig erklärt worden sind. Zudem ist die Anwendung dieses neuen Zulässigkeitskriteriums in den beiden Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls den Kammern und der Grossen Kammer des Gerichtshofs vorbehalten. In der Tat ist es unumgänglich, zunächst eine Rechtsprechung zur Auslegung des neuen Zulässigkeitskriteriums zu entwickeln, damit eine einheitliche Anwendung durch Einzelrichter und Ausschüsse gewährleistet ist.

Art. 21 des Protokolls

Nach dem neuen Artikel 23 werden alle Richter für eine Amtszeit von neun Jahren ohne Wiederwahlmöglichkeit gewählt. Die Amtszeit der Richter endet nicht mit dem Inkrafttreten dieses Protokolls. Die Amtszeit der Richter, deren erste Amtszeit noch nicht abgelaufen ist, wird ohne weiteres auf insgesamt neun Jahre verlängert. Die laufende Amtszeit der Richter, die ihre zweite oder dritte Amtszeit absolvieren, wiederum verlängert sich ohne weiteres um zwei Jahre. Diese Vorgehensweise sollte es ermöglichen, dass in einigen Jahren die Zusammensetzung des Gerichtshofs regelmässig erneuert wird. Zudem sollte sie normalerweise dazu führen, dass die Amtszeit jedes einzelnen Richters an einem anderen Datum beginnt. Auf diese Weise ist die Kontinuität im Gerichtshof gewährleistet.

Art. 22 des Protokolls

Die Bestimmung ist eine der üblichen Schlussbestimmungen in Verträgen des Europarates.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden

Das Protokoll Nr. 14 hat keine Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden.

3.2 Finanzielle Auswirkungen

Das Protokoll Nr. 14 hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen für den Bund.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung (BBl 2004 1149) nicht angekündigt. Wie unter Ziffer 1.2 ausgeführt, ist die Ratifikation des Protokolls Nr. 14 jedoch dringlich, und deshalb wird das Geschäft den eidgenössischen Räten trotzdem unterbreitet. Die Vorlage steht im Einklang mit dem ständigen Ziel des Bundesrates, die Menschenrechte in der Schweiz und auf internationaler Ebene zu fördern und zu schützen (Art. 54 Abs. 2 BV).

5 Rechtliche Fragen

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge fällt nach Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) in die Zuständigkeit des Bundes. Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen dem fakultativen Referendum völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das Protokoll Nr. 14 ist unbefristet, aber kündbar, weil es die EMRK ändert, die nach ihrem Artikel 58 kündbar ist. Es sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Zu seiner Umsetzung bedarf es weder des Erlasses noch der Änderung von Bundesgesetzen. Indes enthält es rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10), die wichtig sind, weil sie Zuständigkeiten festlegen, Rechte von Personen betreffen sowie institutionelle und verfahrensrechtliche Fragen des Gerichtshofs regeln. Innerstaatlich müssten derartige Bestimmungen in der Form eines formellen Gesetzes ergehen (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV). Das Protokoll Nr. 14 erfüllt mithin eines der Kriterien von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls Nr. 14 zur EMRK über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention unterliegt folglich dem fakultativen Referendum.

5.2

Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz hat sich mit der Ratifikation der EMRK zu einem System kollektiver Verantwortlichkeit verpflichtet. Sie ist somit – wie die 45 anderen Vertragsstaaten der EMRK auch – dafür verantwortlich, dass die Wirksamkeit des Kontrollsystems der EMRK sichergestellt wird. Die Änderungen, die das Protokoll Nr. 14 vorsieht, zielen darauf ab, die Bearbeitung der Beschwerden zu beschleunigen und zu verbessern. Wie das Ministerkomitee in seiner Erklärung vom 13. Mai 2004 festgehalten hat, bezweckt das Protokoll Nr. 14, in einem Umfeld ständig zunehmender Beschwerden das Recht auf Individualbeschwerde zu bewahren, indem Lösungen für die beiden Hauptprobleme, mit denen der Gerichtshof konfrontiert ist, vorgeschlagen werden: die Aussonderung der sehr zahlreichen Individualbeschwerden und die Bewältigung der repetitiven Fälle. Das Ministerkomitee hat die zentrale Rolle unterstrichen, welche die EMRK als Verfassungsinstrument eines europäischen *Ordre public* auch weiterhin zu spielen hat und von welchem die demokratische Stabilität des Kontinents abhängt. Es hat die Mitgliedstaaten nachdrücklich ersucht, alles zu tun, um das Protokoll Nr. 14 so rasch wie möglich zu unterzeichnen und zu ratifizieren, damit dieses spätestens zwei Jahre nach der Auflage zur Unterzeichnung in Kraft treten kann. Die Schweiz ist es sich daher schuldig, das Protokoll Nr. 14 spätestens Ende Januar 2006 zu ratifizieren, um dessen Inkrafttreten am 1. Mai 2006 nicht zu verhindern.¹⁴

14 ...