

œuvre de programmes par les Etats membres dans les domaines suivants: certification énergétique des bâtiments, facturation des frais de chauffage, de climatisation et d'eau chaude sanitaire sur la base de la consommation réelle, financement par des tiers d'investissements visant à améliorer l'efficacité énergétique dans le secteur public, isolation thermique des bâtiments neufs, inspection périodique des chaudières, diagnostics énergétiques dans les entreprises ayant une consommation d'énergie élevée.

Richtlinie Nr. 93/76 des Rates vom 13. September 1993 zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung (SAVE) (Abl. Nr. L 237 vom 22. September 1993, S. 28).

ERNEUERBARE ENERGIETRÄGER. – ALTENER-Programm. – Entscheidung des Rates.

Le Conseil a adopté le programme Altener. L'objectif général de ce programme est de contribuer à la limitation des émissions de dioxyde de carbone par le développement des énergies renouvelables. Sa durée a été fixée à cinq ans et les moyens financiers communautaires nécessaires à sa mise en œuvre ont été estimés à 40 millions d'écus. La Communauté envisage d'apporter son soutien à quatre catégories d'actions: études et évaluations techniques destinées à la définition de normes ou de spécifications techniques, mesures de soutien aux initiatives des Etats membres visant à élargir ou à créer des infrastructures en matière d'énergies renouvelables, mesures promouvant une meilleure coordination entre les activités nationales, communautaires et internationales et encore études sur l'utilisation industrielle de la biomasse dans la production de chaleur et d'électricité.

Entscheidung Nr. 93/500 vom 13. September 1993 zur Förderung der erneuerbaren Energieträger in der Gemeinschaft (ALTENER-Programm) (Abl. Nr. L 235 vom 18. September 1993, S.41).

UMWELTSCHUTZ. – Umweltzeichen der Gemeinschaft. – Mustervertrag. – Entscheidung der Kommission.

Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement n° 880/92 du Conseil, du 23 mars 1992, concernant un système communautaire d'attribution de label écologique (JOCE n° L 99 du 11 avril 1992, p. 1), la Commission a arrêté un contrat type relatif aux conditions d'utilisation du label écologique communautaire. L'objectif de cette mesure est de garantir que les conditions d'utilisation du label soient uniformes dans la CE. L'organisme compétent peut cependant inclure des dispositions supplémentaires dans le contrat à condition que le texte du contrat soit communiqué à la Commission pour examen et que les dites dispositions soient compatibles avec le règlement précité. Le modèle de contrat est publié en annexe de la décision de la Commission.

Entscheidung Nr. 93/517 der Kommission vom 15. September 1993 über einen Mustervertrag über die Bedingungen für die Verwendung des Umweltzeichens der Gemeinschaft (Abl. Nr. L 243 vom 29. September 1993, S. 13).

14 Forschung und technologische Entwicklung

TECHNOLOGIE-INITIATIVE FÜR BEHINDERTE. – Entscheidung des Rates.

Le Conseil a adopté une initiative technologique en faveur des personnes handicapées et âgées dénommée "Tide" pour une période s'étendant jusqu'au 31 décembre 1994. Les montants alloués à l'initiative s'élèvent à 30 millions d'écus. L'objectif principal de cette action communautaire est de favoriser la création

d'un marché intérieur des technologies de la réadaptation en Europe afin de faciliter l'intégration économique et sociale des personnes handicapées et des personnes âgées. Le champ d'application de l'action "Tide" est composé de quatre lignes d'action: accès aux systèmes de communication et aux technologies de l'information et aide à la communication interpersonnelle, technologies de maîtrise de l'environnement pour la vie quotidienne, rétablissement et amélioration des fonctions motrices et cognitives et technologies des systèmes intégrés. Les organismes et entreprises établis dans les pays de l'AELE peuvent, selon une procédure déterminée et en fonction du critère de l'avantage mutuel, être admis à participer à un projet dans le cadre de l'initiative. Toutefois, aucun organisme contractant établi en dehors de la CE ne peut bénéficier du financement communautaire. Une participation aux frais généraux est également demandée.

Entscheidung Nr. 93/512 des Rates vom 21. September 1993 über eine Technologie-Initiative der Gemeinschaft für Behinderte und ältere Menschen (TIDE) (1993-1994) (Abl. Nr. L 240 vom 25. September 1993, S. 42).

Edgar Dörig, dipl. en droit européen (HEE, Bruges)
Fabrice Filliez, lic. sp. en droit européen (Bruxelles)
Marie-Claude Meylan, dipl. en droit européen (Lausanne)

Schafft das 9. Zusatzprotokoll zur EMRK vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Waffengleichheit zwischen Beschwerdeführer und betroffenem Staat?

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

1. Grundidee: Schaffung von Kohärenz zwischen Art. 6 EMRK und dem Strassburger Verfahren

1. Am 6. November 1990 haben die Mitgliedstaaten des Europarates anlässlich des 40. Jahrestages der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention das 9. Zusatzprotokoll zur Ratifikation aufgelegt. Dieses Protokoll bringt für das Verfahren vor den Konventionsorganen eine interessante Neuerung mit sich, nämlich das Recht eines Beschwerdeführers, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nach dem Schlussbericht der Kommission gemäss Art. 31 EMRK, *selbst* anzurufen. Gemäss dem geltenden Art. 44 EMRK ist dieses Recht ausschliesslich der Europäischen Kommission für Menschenrechte und den betroffenen Vertragsstaaten vorbehalten. Das Zusatzprotokoll verfolgt das berechtigte Anliegen, die verfahrensrechtliche Stellung des Beschwerdeführers vor dem Gerichtshof zu verbessern. Die Vertragsstaaten der Konvention haben sich seit 1948 mit der Fra-

ge eines direkten Zugangs zum Gerichtshof befasst¹, bis sie sich 1990 auf das 9. Zusatzprotokoll einigten.

2. Es ist jedenfalls bemerkenswert, dass der Beschwerdeführer – eine natürliche oder juristische Person² – nach dem geltenden Konventionstext fast wie "Luft" behandelt wird. Er wird namentlich im Verfahren vor der Kommission in den Art. 25-1, Art. 28 Abs. 1 lit. a ("Parteien"), Art. 30 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 EMRK erwähnt; im übrigen schweigt sich der Konventionstext über die verfahrensrechtliche Stellung des Beschwerdeführers aus.

Im ersten Fall – *Lawless* –, den der Gerichtshof zu beurteilen hatte, vertrat die irische Regierung die Auffassung, der Bericht gemäss Art. 32 EMRK dürfe dem Beschwerdeführer nicht zugänglich gemacht werden und dürfe auch gegenüber dem Gerichtshof keine Stellungnahme abgeben³. Nach dieser Auffassung sollte der Einzelne lediglich ein *Objekt des Strassburger Verfahrens* sein. Im Verfahren vor dem Gerichtshof blieb die Stellung des Beschwerdeführers anfänglich prekär. Die verfahrensrechtliche Stellung des Beschwerdeführers vor dem Gerichtshof wurde allmählich verbessert. Bis 1982 war der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers nur ein "Assistent" der Kommission und seine Äusserungen gegenüber dem Gerichtshof waren nur soweit zugelassen, als dies die Kommission für nötig fand⁴. Sie hat indessen in ihrer Praxis keine wesentlichen Aussagen des Beschwerdeführers gegenüber dem Gerichtshof verhindert. Auf den 1.1.1983 trat das heute mit gewissen Änderungen immer noch geltende Reglement des Gerichtshofes in Kraft. Dieses verbesserte gewissermassen ausserhalb des Konventionstextes die Rechtsstellung des Beschwerdeführers erheblich. Der Gerichtshof macht den Kommissionsbericht dem Beschwerdeführer zugänglich⁵. Der Beschwerdeführer bzw. sein Vertreter wirkt demnach *selbständig* am Verfahren vor dem Gerichtshof mit und kann sich selber in einem Plädoyer äussern⁶. Die Staaten haben diese stillschweigende "Konventionsergänzung" akzeptiert. Das Reglement von 1982 behandelt den Beschwerdeführer nach Anhängigmachung vor dem Gerichtshof in allen Verfahrensabschnitten als Partei⁷.

3. Das 9. Zusatzprotokoll beabsichtigt, das Konventionsverfahren dem "Geist der Konvention"⁸ anpassen. In dem Masse, wie die Auslegung des Art. 6 EMRK nun aber auf weitere, namentlich verwaltungsrechtliche Gebiete angewandt wird, findet der Gedanke eines fairen, vor einer unabhängigen Instanz kontradiktorisch durchgeführten Verfahrens im nationalen Prozess eine immer breitere Verwirklichung. So ist Art. 6-1 EMRK bei Streitigkeiten betreffend die Grundrechte der Eigentumsgarantie (Art. 1 ZP 1 EMRK), der Freiheit privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit, der Freiheit des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) sowie dem Recht auf soziale Sicherheit anwendbar⁹. Art. 6 EMRK hat sich zu einem gemeineuropäischen formellen Hauptgrundrecht zum Schutze wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte entwickelt¹⁰. Die immer breitere Geltung der Verfahrensfairness gemäss Art. 6 EMRK hat fast notwendigerweise Rückwirkungen auf das Verfahren vor den Konventionsorganen. Die unselb-

ständige Stellung des Beschwerdeführers wirkt vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zu Art. 6 EMRK fast unerträglich. Das 9. Zusatzprotokoll will nun auch im EMRK-Kontrollmechanismus für *Waffengleichheit* sorgen und damit *Kohärenz* zwischen den Garantien von Art. 6 EMRK, die national einzuhalten sind, und dem Strassburger Verfahren schaffen.

2. Ausgestaltung des Individualrechts, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzurufen

4. Das eigentliche Recht des Beschwerdeführers, eine Sache vor dem Gerichtshof anhängig zu machen und als *selbständige Partei* aufzutreten, räumt Art. 3 und 5 ZP 9 EMRK durch die Änderung der Art. 44 und 48 EMRK ein. Selbstverständlich muss der Bericht der Kommission

- 1 Vgl. Rapport explicatif, Protocole No. 9 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 6 novembre 1950, RUDH 1990 442 ff., §§ 1–11 zur Vorgeschichte dieses Zusatzprotokolles.
- 2 Art. 5 Ziff. 1 lit. e ZP 9 EMRK.
- 3 Urteil *Lawless* (Verfahrensfragen) ECHR/A 1 (= Publications of the European Court of Human Rights, Series A, vol. 1).
- 4 Vgl. RUDOLF BERNHARDT, Gerichtlicher Rechtsschutz in Grund- und Menschenrechtsfragen auf europäischer Ebene, in: KLAUS STERN (Hrsg.), 40 Jahre Grundgesetz: Internationales Symposium vom 17. bis 20. Mai 1989, München 1990, 198 ff., insb. 201.
- 5 Was in Art. 33 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vorgesehen ist, Text: Menschenrechte – Ihr internationaler Schutz, Beck-Texte im dtv, München 1992, 313 ff.
- 6 Vgl. OLIVIER JACOT-GUILLARMOD, Le juge suisse face au droit européen, ZSR 1993 II 227 ff., insb. 288; MICHAEL O'BOYLE, La procédure devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, RUDH 1992 395 ff., insb. 399 m.w. H.; MARK VILLIGER, Die Schweiz und die EMRK, in: Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern usw. 1992, 277 ff., insb. 284.
- 7 Vgl. Art. 37 ff. der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (FN 5).
- 8 Vgl. Rapport explicatif (FN 1), § 12.
- 9 Vgl. RAINER J. SCHWEIZER, Die schweizerischen Gerichte und das europäische Recht, ZSR 1993 II 577 ff., insb. 675 ff.; ANDREAS KLEY-STRULLER, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, 27 ff.
- 10 In meinem Innsbrucker Vortrag bin ich insbesondere auf den Beitrag des Art. 6-1 EMRK zum Schutz der ökonomischen Grundrechte eingegangen: vgl. ANDREAS KLEY-STRULLER, Der gerichtliche Schutz der Grundrechte durch Art. 6-1 EMRK und das neunte Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, N. 33 ff., Vortrag vom 24.9.1993, erscheint 1994 in einem Sammelband über den Grundrechtsschutz im gerichtlichen Verfahren, herausgegeben von WALTER SCHUPPICH, Wien: Verlag der österreichischen Staatsdruckerei.

gemäss Art. 31 EMRK nun nicht nur dem beteiligten Staat, sondern auch dem Beschwerdeführer zugestellt werden, falls es sich um eine Individualbeschwerde gemäss Art. 25 EMRK handelt¹¹. Wie nach geltendem Recht beginnt die Dreimonatsfrist zur Anrufung des Gerichtshofes mit dem Datum der Vorlage des Berichts an das Ministerkomitee zu laufen. Der Beschwerdeführer kann innert dieser Frist neben Kommission und betroffenen Staaten dem Gerichtshof die Rechtssache vorlegen. Vorausgesetzt ist in dessen, dass der betroffene Staat die obligatorische Gerichtsbarkeit gemäss Art. 46 EMRK generell anerkannt hat oder andernfalls, dass er der Vorlage an den Gerichtshof individuell zustimmt.

5. Die Vertragsstaaten des 9. Zusatzprotokoll dürfen die *wirksame Ausübung dieses Individualrechts nicht behindern*; so muss beispielsweise ein ungestörter Briefverkehr zwischen Beschwerdeführer und dem Gerichtshof möglich sein. Zusammen mit Art. 25-1 EMRK handelt es sich um das einzige ausserhalb des I. Abschnittes der Konvention bestehende *prozessuale Individualrecht*¹².

6. Legt der Beschwerdeführer dem Gerichtshof seine *Rechtssache* vor, so wird der Gerichtshof die Dreimonatsfrist ablaufen lassen, um eine bis dahin noch mögliche, gleichzeitige Vorlage durch die Kommission oder den betroffenen Staat abzuwarten. Sollte letzteres eintreten, so hat sich der Gerichtshof mit der Rechtssache zu befassen.

Ruft hingegen der Beschwerdeführer *allein* den Gerichtshof an, so wird die Sache einem aus drei Mitgliedern des Gerichtshofes bestehenden *Ausschuss* zugewiesen. Diesem Ausschuss gehört von Amtes wegen der "nationale" Richter des betroffenen Staates an. Gibt es keinen nationalen Richter, so darf der betroffene Staat einen Ad-Hoc-Ausschuss-Richter¹³ bestimmen. Wurde die Beschwerde gegen mehrere Vertragsstaaten erhoben, erweitert sich der Ausschuss mit "nationalen" Richtern bzw. Ad-hoc-Ausschuss-Richtern entsprechend. Dieser Ausschuss nimmt nun eine *Vorprüfung der Beschwerde* vor. Es handelt sich faktisch um ein Annahmeverfahren¹⁴, um den ohnehin überlasteten Gerichtshof von der Befassung mit unwichtigen Beschwerden zu entlasten. Der Richter-Ausschuss kann nämlich *einstimmig* beschliessen, dass der Fall nicht vom Gerichtshof, sondern vom Ministerkomitee zu behandeln ist, wenn er

– keine *schwerwiegende Frage der Interpretation* oder Anwendung der Konvention aufwirft oder
– aus einem *anderen Grund* keine Entscheidung des Gerichtshofes erfordert.

7. Keine *schwerwiegende Frage der Interpretation* liegt vor, wenn in der betreffenden Frage eine feststehende Praxis des Gerichtshofes besteht oder wenn vom Gerichtshof Tatsachenfragen zur Entscheidung anstehen¹⁵. Als Beispiel liesse sich die Frage des Anwendungsbereiches von Art. 6 EMRK anführen; dieser ist etwa im Hinblick auf alle sozialversicherungsrechtlichen Streitigkeiten klar: Art. 6 EMRK ist anwendbar¹⁶. Strittig und eine schwerwiegende Frage der Interpretation wäre aber dessen Anwendung auf das Abgaberecht¹⁷. Die Kommission hat allerdings den Ge-

richtshof *immer mit einem Fall befasst*, wenn sich schwierige Fragen der Interpretation der Konvention stellen. Es fragt sich daher, wie weit dieser Annahmegrund eine eigenständige Bedeutung entfalten kann.

8. Im *Rapport explicatif*, der bei jeder Europarats-Konvention zur Verfügung steht, sind als "*andere Gründe*" aufgeführt¹⁸: die Tatsache, dass der betroffene Staat die Schlussfolgerungen annimmt, welche die Kommission im Bericht gezogen hat, oder die Möglichkeit, dass eine Entschädigung nach Art. 50 EMRK durch das Ministerkomitee festgesetzt werden kann¹⁹.

9. Art. 5 Ziff. 2 Abs. 2 ZP 9 EMRK belässt dem Richter-Ausschuss einen erheblichen Spielraum zur Beurteilung der Frage, ob der Gerichtshof oder das Ministerkomitee sich mit einer Rechtssache zu befassen haben. Immerhin ist bei einer Nicht-Behandlung der Sache durch den Gerichtshof eine *einstimmige* Entscheidung des Ausschusses erforderlich. Sind die Stimmen geteilt, so hat sich der Gerichtshof der Sache stets anzunehmen.

10. Das Verfahren vor dem Richter-Ausschuss muss in der *Verfahrensordnung des Gerichtshofes*²⁰ näher geordnet werden. Die Verfahrensordnung wird freilich erst dann an das 9. Zusatzprotokoll angepasst, wenn dieses in Kraft tritt²¹. Aus diesem Grunde stehen die nachstehenden Überlegungen unter dem Vorbehalt besonderer künftiger Regelungen der Verfahrensordnung.

Es stellt sich nämlich bei der Ausgestaltung der Verfahrensordnung die Frage, ob der Ausschuss allein auf den Bericht der Kommission abstellen oder ob er sich zusätzlich auf die Vorbringen des Beschwerdeführers und des betroffenen Staates stützen soll. Es fragt sich also, wie weit im Annahmeverfahren die Parteirechte von betroffenen Staat und Beschwerdeführer zu wahren sind. Dem Beschwerdeführer kann es kaum verwehrt werden, in seiner

- 11 Art. 2 ZP 9 EMRK. Vgl. zur heutigen Regelung FN 5.
- 12 Vgl. Urteil *Cruz Varas*, ECHR/A 201, § 99; der *Rapport explicatif* (FN 1), spricht in § 21 von einem bedingungslosen Recht, den Richter-Ausschuss anzurufen.
- 13 Vgl. Art. 5 Ziff. 2 letzter Satz ZP 9 EMRK. Diese Bestimmung ist Art. 43 EMRK nachgebildet, der dieselbe Regel auch für die Kammerbildung aufstellt.
- 14 Vgl. LUZIOUS WILDHABER, Gegenwart und mögliche Zukunft des europäischen Menschenrechtsschutzsystems, in: Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat ARNOLD KOLLER, Bern/Stuttgart/Wien 1993, 819 ff., insb. 823.
- 15 Vgl. *Rapport explicatif* (FN 1), § 25. Der Gerichtshof überprüft die Tatsachenfeststellungen der Kommission nur bei aussergewöhnlichen Umständen, vgl. Urteil *Cruz Varas*, ECHR/A 201, § 74.
- 16 Vgl. KLEY-STRULLER (FN 9), 31 ff.
- 17 Vgl. BERNHARDT (FN 4), 199.
- 18 Vgl. *Rapport explicatif* (FN 1), § 26.
- 19 Siehe N. 18 zu einem weiteren "anderen Grund", der eine erhebliche Bedeutung erlangen könnte.
- 20 Vgl. zum geltenden Text der Verfahrensordnung FN 5.
- 21 Vgl. N. 13.

Vorlage an den Gerichtshof gemäss 9. Zusatzprotokoll, Ausführungen über die Erforderlichkeit einer Entscheidung des Gerichtshofes zu machen. Dem betroffenen Staat muss – falls solche Ausführungen zulässig sind – selbstverständlich das Recht zu einer Replik gegeben werden²². Das Annahmeverfahren darf freilich nicht kompliziert und zeitraubend ausgestaltet werden. Es soll nicht eine Art "Vorlauf" mit präjudizieller Wirkung für das gegebenenfalls nachfolgende Hauptverfahren werden. Die (Nicht-) Zulassung einer Beschwerde beim Gerichtshof sollte m. E. begründet werden; auch wäre es wünschbar, wenn die Motive veröffentlicht würden. Denn es muss aus der Annahmepaxis klar ersichtlich werden, wann eine *schwerwiegende Frage* der Interpretation vorliegt oder welche *anderen Gründe* eine Entscheidung des Gerichtshofes notwendig machen.

3. Einfügung des neunten Zusatzprotokoll in die Konvention

11. Es bestehen zwei unterschiedliche Typen von Zusatzprotokollen zur Konvention²³, nämlich einerseits jene, die neue materielle Rechte einräumen, wie etwa das erste, 4., 6. und 7. Zusatzprotokoll. Diese Zusätze werden rechtsgültig, wenn sie von *einem minimalen Teil* der Vertragsstaaten ratifiziert werden. Andererseits haben das 3., 5., 8. oder zur Ratifikation aufliegende 10. Zusatzprotokoll Bestimmungen des Verfahrens vor den Konventionsorganen reformiert²⁴. Diese Zusätze bedürfen der Ratifikation *aller* Vertragsstaaten. Sie ändern den Text der Konvention selbst ab und werden deshalb nicht separat aufgeführt.

12. Das 9. Zusatzprotokoll ändert zwar Verfahrensbestimmungen des Kontrollmechanismus ab, gleichwohl bedarf es im Unterschied zu seinen Vorgängern nicht der Ratifikation aller, sondern von bloss mindestens *zehn* EMRK-Vertragsstaaten²⁵. Damit gelten, wenn das 9. Zusatzprotokoll in Kraft treten wird, zwei unterschiedliche Verfahrensarten vor den Konventionsorganen²⁶. Da freilich nur wenige Bestimmungen davon betroffen sind, dürften daraus nicht besondere Schwierigkeiten entstehen. Wenn einmal sämtliche EMRK-Vertragsstaaten das 9. Zusatzprotokoll ratifiziert haben werden, so wird dieses Zusatzprotokoll integraler Bestandteil des Konventionstextes²⁷. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte der Klarheit halber das 9. Zusatzprotokoll nach seiner eigenen Artikelnumerierung und nicht nach geändertem Artikel in der Konvention zitiert werden.

4. Inkrafttreten und Ratifikationsstand

13. Das 9. Zusatzprotokoll zur EMRK ist bis heute noch nicht in Kraft getreten. Es tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem zehn Staaten ihre Zustimmung ausgedrückt haben. Bis zum 1.7.1993 haben die folgenden *acht Staaten* Ratifikationserklärungen abgegeben: Österreich, Finnland, Ungarn, Luxemburg, die Niederlande,

Norwegen, Tschechien und die Slowakei²⁸. Die Inkraftsetzung dürfte also nicht mehr lange auf sich warten lassen.

5. Ist im Verfahren vor dem Strassburger Gerichtshof nun Waffengleichheit zwischen Staat und Beschwerdeführer erreicht?

14. Das 9. Zusatzprotokoll gibt den Beschwerdeführern ein Instrument in die Hand, um die Rechtsprechung weiterzuentwickeln. So können namentlich Fragen, die weder die Kommission noch der betroffene Staat für gerichtswürdig halten, dennoch dem Gerichtshof vorgelegt werden. Im Hinblick auf den Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK – um ein konkretes Beispiel aufzugreifen – sind nämlich noch nicht alle Fragen geklärt. So wäre es wünschbar, wenn der Gerichtshof die Streitfrage entscheiden könnte, ob Art. 6 EMRK auch auf steuerrechtliche Verfahren anwendbar ist²⁹. Die in den achtziger Jahren aufgetretene, institutionelle Meinungsverschiedenheit zwischen dem Gerichtshof und der Kommission über die "vorsichtige Annäherung" zu Art. 6 EMRK besteht möglicherweise in versteckter Weise fort³⁰.

15. Diesen positiven Aspekten, und namentlich dem Bemühen um Waffengleichheit in den Verfahren vor dem Gerichtshof, stehen allerdings erhebliche Bedenken gegenüber. Es ist fraglich, ob sich das 9. Zusatzprotokoll harmonisch in das geltende Verfahren vor den Konventionsorganen einfügen lässt³¹.

Das 9. Zusatzprotokoll lässt mehrere, *teilweise schwerwiegende Waffengleichheiten fortbestehen*.

- 22 Vgl. *Rapport explicatif* (FN 1), § 30.
- 23 Vgl. Votum MARC-ANDRÉ EISSEN, in FRANZ MATSCHER (Hrsg.), *Verfahrensgarantien im Bereich des öffentlichen Rechts*, Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte, Band 1, Kehl a.Rh. 1989, 155.
- 24 Das zweite Zusatzprotokoll über die gutachterliche Tätigkeit des Gerichtshofes ist gewissermassen ein Zwitter, da es zwar als nicht in den Text der EMRK einzufügender Zusatz gedacht ist, aber in seinem Schlussbestimmungen die Ratifikation aller Vertragsstaaten verlangt, vgl. Art. 5 Ziff. 2 ZP 2 EMRK, SR 0.101.02.
- 25 Vgl. Art. 7 Ziff. 1 ZP 9 EMRK.
- 26 Der hilfreiche Sammelband *Menschenrechte – Ihr internationaler Schutz* (FN 5), 263 ff. führt den Text des 9. Zusatzprotokoll kursorisch, neben den bisherigen Bestimmungen an.
- 27 Vgl. *Rapport explicatif* (FN 1), § 14 Abs. 2.
- 28 Vgl. *Etat des signatures et des ratifications des traités européens*, Strasbourg, 1.7.1993 (Loseblatt), Nr. 140.
- 29 Vgl. N. 7 und FN 17.
- 30 Vgl. KLEY-STRULLER (FN 10), N. 22, 30, 50 lit. b und 51.
- 31 Gl. A. Votum von STEFAN TRECHSEL, in: STERN (FN 4), 229. Hingegen nimmt VILLIGER (FN 6), 291 eine positivere Gesamtbewertung vor.

16. Nur der Beschwerdeführer, nicht aber der betroffene Staat braucht sich dem Annahmeverfahren zu unterziehen. Diese Waffengleichheit ist, verglichen mit den folgenden, freilich fast harmlos.

17. Die positiven Zulassungsentscheide der Kommission, die am Anfang des Strassburger Verfahrens stehen, gehen gewissermassen zu Lasten des betroffenen Staates. Hier gestattet der Gerichtshof der betroffenen Regierung die *Einrede*, die Kommission habe die Zulässigkeit der Beschwerde zu *Unrecht* erklärt³². Damit findet bei positiven Zulassungsentscheiden, im Gegensatz zu den negativen, eine zweitinstanzliche Zulassungsprüfung statt. Die negativen Zulassungsentscheide der Kommission, die fast immer Individualbeschwerden zurückweisen³³, sind dagegen abschliessend und können durch den Gerichtshof nicht geprüft werden. Der Gerichtshof sollte hier durch eine Praxisänderung für Waffengleichheit sorgen.

18. Ferner tastet das 9. Zusatzprotokoll die Rechtsprechungskompetenzen des Ministerkomitees nicht an, obwohl die Konventionsorgane in ihrer Rechtsprechung zu Art. 5-4 und 6-1 EMRK grossen Wert auf die richterliche Unabhängigkeit legen³⁴. Dieser "Geburtsfehler der Konvention"³⁵ besteht also fort. Das 9. Zusatzprotokoll hätte die Rechtsprechungskompetenzen des politisch orientierten Ministerkomitees unbedingt beseitigen müssen. Lehnt der Richter-Ausschuss die Annahme einer Beschwerde ab, so mutet man dem Beschwerdeführer ein Verfahren vor einer politischen Instanz zu, welche von den Regierungen abhängig ist³⁶. Das Komitee ist schon mehrfach infolge diplomatischer Manöver der "betroffenen" Regierung von den Anträgen der Kommission abgewichen und hat eine Konventionsverletzung nicht feststellen wollen³⁷. Muss vor dem Hintergrund dieser Möglichkeit der Richter-Ausschuss nicht zur Auffassung gelangen, dass aus "*ändern Gründen*" stets eine richterliche Beurteilung notwendig ist?

19. Das 9. Zusatzprotokoll trägt die offensichtliche Gefahr in sich, dass der überlastete Gerichtshof mit noch mehr Fällen befasst wird³⁸. Es fragt sich, ob es klug war, vor einer gesamthaften Reform der Strassburger Institutionen das Verfahren in einem derart wichtigen Punkt zu ändern. Die Glaubwürdigkeit der Konventionsorgane leidet erheblich, wenn ihre Verfahren im Durchschnitt etwa sechs Jahre dauern³⁹, wo doch schon Art. 6 EMRK relativ strenge Anforderungen an die Verfahrensdauer stellt. So benötigten die Konventionsorgane im Fall *H. gegen Grossbritannien* fast fünf Jahre, um festzustellen, dass ein Familienrechtsverfahren von zwei Jahren und sieben Monaten zu lange gedauert habe⁴⁰. Die Staaten sind viel besser als der Beschwerdeführer in der Lage, ein zeitaufwendiges und kostspieliges Beschwerdeverfahren vor den Konventionsorganen durchzusetzen⁴¹. Das 9. Zusatzprotokoll vermag auch im Hinblick auf die Verfahrensdauer keine Kohärenz zwischen nationalen und EMRK-Verfahren zu schaffen; im Gegenteil wird es nach aller Voraussicht die Strassburger Verfahren noch weiter verzögern.

6. Ausblick

20. Das 9. Zusatzprotokoll zur EMRK verfolgt die Absicht, im Verfahren vor dem Gerichtshof zwischen Be-

32 Vgl. STEFAN TRECHSEL, Gerichtlicher Menschenrechtsschutz in Grund- und Menschenrechtsfragen auf europäischer Ebene aus der Sicht der europäischen Kommission für Menschenrechte, in: STERN (FN 4), 189; WOLFGANG PEUKERT, Vorschläge zur Reform des europäischen Menschenrechtsschutzsystems, EuGRZ 1993 173 ff., insb. 178 FN 53 m. w. H.; Urteil *Cardot*, ECHR/A 200, §§ 32 ff. Die Kommission hat sich mehrfach gegen diese stetige Praxis des Gerichtshofes gewehrt, indem sie anführte, diese gestalte des Verfahrens schwerfälliger und schaffe eine Ungleichheit zwischen Regierungen und Beschwerdeführern, da letztere nicht in der Lage seien, gegen Unzulässigkeitsentscheidungen der Kommission ein Rechtsmittel einzulegen, vgl. die Ausführungen des Delegierten der Kommission im Fall *B. gegen Frankreich* am 19.4.1991, vgl. EuGRZ 1991 250. Der Gerichtshof verwarf diese Argumentation im Urteil *B. gegen Frankreich*, ECHR/A 232-C, §§ 34-36 m. w. H. (vgl. auch Dissenting Opinion von Richter Martens im Urteil *Brozicek*, ECHR/A 167, 23 ff.) und hat an seiner Praxis festgehalten, vgl. Urteil *Drozdz und Janousek*, ECHR/A 240, § 100; Urteil *Tomasi*, ECHR/A 241-A, § 77; Urteil *Open Door and Dublin Well Woman*, ECHR/A 246, §§ 41 ff.

33 Bisher gab es nur wenige Staatenbeschwerden gemäss Art. 24 EMRK, vgl. WILDHABER (FN 14), 825 FN 13; VILLIGER (FN 6), 285 f. Sie gelten als "unfreundlicher" Akt zwischen Staaten.

34 Vgl. JACOT-GUILLARMOD (FN 6), 261 f. m. w. H.

35 HERBERT GOLSONG, Der Schutz der Grundrechte durch die EMRK und seine Mängel, in: HERMANN MOSLER u. a. (Hrsg.), Grundrechtsschutz in Europa, Berlin usw. 1977, 7 ff., insb. 14.

36 Votum von STEFAN TRECHSEL, in: STERN (FN 4), 229.

37 Beispiel (erster) Bericht 7341/76 *Herbert Eggs gegen die Schweiz*, DR 15, 35 (= Decisions and Reports of the European Commission of Human Rights, vol. 15, 35), insb. 51 f. wo das Komitee von der Auffassung der Kommission nur Kenntnis nahm, in seiner Resolution DH (79) 7 aber keine Konventionsverletzung feststellte. Nach der erfolgreichen Beschwerde 7468/76, *W. Santschi u. a. gegen die Schweiz*, DR 31, 5 reichte *Eggs* eine erneute Beschwerde 10313/85, DR 41, 160 ein, die zu einer gütlichen Einigung mit Entschädigung führte. Vgl. ebenfalls kritisch zur Rolle des Komitees WILDHABER (FN 14), 826. Das 10. Zusatzprotokoll zur EMRK wird immerhin die gemäss Art. 32-1 EMRK erforderliche Zweidrittelmehrheit im Ministerkomitee beseitigen. Es bedarf allerdings der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten. Bis zum 1.7.1993 haben erst neun Vertragsstaaten dieses Protokoll ratifiziert, vgl. Etat des signatures (FN 28), Nr. 146.

38 Vgl. SCHWEIZER (FN 9), 595 FN 17.

39 Vgl. PEUKERT, Reform (FN 32), 174, 182; WILDHABER (FN 14), 827.

40 Vgl. ECHR/A 120; im Urteil *Scuderi*, ECHR/A 265-A benötigten die Konventionsorgane sechseinhalb Jahre, um festzustellen, dass ein Verwaltungsrechtsverfahren von vier Jahren und sechs Monaten zu lange gedauert habe; die Reihe solcher Beispiele liesse sich fast beliebig fortsetzen, vgl. PEUKERT, Reform (FN 32), 174.

41 Vgl. PEUKERT, Reform (FN 32), 177.

schwerdeführern und Staaten "Waffengleichheit" herzustellen. So anerkennt es den Beschwerdeführer als selbständige Partei, wogegen der geltende EMRK-Text sich über die verfahrensrechtliche Stellung des Beschwerdeführers vor dem Gerichtshof ausschweigt. Dieses Bemühen ist begrüssenswert; gleichwohl vermag das 9. Zusatzprotokoll *keine Kohärenz* zwischen den Verfahren, wie es Art. 6 EMRK den Staaten vorschreibt, und dem Verfahren vor dem Gerichtshof zu schaffen.

21. Diese Kohärenz kann nur durch eine umfassende Reform des EMRK-Kontrollmechanismus erreicht werden. Die erste Europaratsgipfel-Konferenz hat nun am 9. Oktober 1993 in Wien beschlossen, das komplizierte, zweistufige Verfahren vor den drei Konventionsorganen durch einen Prozess vor einem einzigen, mit vollamtlichen Richtern besetzten Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu ersetzen. Die Gipfelkonferenz beauftragte das Ministerkomitee des Europarates, bis zum Mai 1994 ein entsprechendes (wohl das 11.) Zusatzprotokoll definitiv auszuarbeiten. Dieses bedarf nach seiner Paraphierung der Ratifikation aller EMRK-Vertragsstaaten. Das Anliegen eines direkten Gerichtszugangs gemäss 9. Zusatzprotokoll ist bei einem einstufigen Strassburger Verfahren selbstverständlich hinfällig.

22. Mit grösster Wahrscheinlichkeit führt das 9. Zusatzprotokoll zu weiteren Verzögerungen des Strassburger Verfahrens. Dadurch gefährdet es die Effektivität des einzigartigen europäischen Menschenrechtsschutzmechanismus und das Vertrauen in die qualitativ hochstehende Rechtsprechung der Konventionsorgane. Sollte die Reform des Strassburger Verfahrens indessen möglichst bald realisiert werden⁴², wie es der Europaratsgipfel beschlossen hat, so würde das 9. Zusatzprotokoll keinen grösseren Schaden stiften.

42 JACOT-GUILLARMOD (FN 6), 290 hofft auf das symbolträchtige Datum des Inkrafttretens einer solchen Reform auf den 1.1.2000.

Traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht). Décision de la Cour constitutionnelle allemande du 12 octobre 1993

1. Le traité de Maastricht est entré en vigueur l^{er} novembre 1993, la Cour de Karlsruhe ayant donné son feu vert à la ratification allemande. Ainsi prend fin une longue période d'incertitudes qui a été exploitée y compris en Suisse – par les opposants au processus d'intégration. La construction européenne est relancée à la satisfaction de ses partisans dont une partie regrette que la Cour ait souligné le caractère intergouvernemental de ce processus, mettant ainsi un frein à sa dynamique propre. Cette caractéristique est importante du point de vue de la Suisse qui préfère de façon générale les structures intergouvernementales par rapport aux constructions supranationales.

2. La décision de Karlsruhe ouvre la voie à l'institution d'une Union européenne, c'est-à-dire "une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité" (préambule du traité de Maastricht). Ce traité vise également à "respecter l'identité nationale de ses Etats membres" (article F) et à renforcer le caractère démocratique du fonctionnement de la CE.

3. La Cour de Karlsruhe a rejeté le grief d'une prétendue violation de la constitution allemande par l'institution de l'Union européenne du fait que le Parlement allemand – et par là-même le peuple allemand – serait prétendument privé de ses prérogatives au profit de l'Union. Pour la Cour, le traité sur l'Union n'opère pas de transfert de souveraineté des Etats membres, ceux-ci restant entièrement maîtres des traités fondateurs des CE et de l'Union européenne. Ces traités ne peuvent pas être modifiés sans le consentement unanime de tous les Etats membres. D'autre part, le champ d'application des traités ne peut pas être étendu par une interprétation extensive de leurs dispositions. Enfin, le processus de construction européenne n'est pas irréversible puisqu'un Etat membre peut dénoncer les traités fondateurs malgré l'absence de clauses spécifiques à ce sujet dans ces traités.

4. L'Union européenne sera une "simple" union d'Etats et non pas un Etat européen supranational. Contrairement à la Communauté européenne elle-même, l'Union ne sera pas une entité juridique autonome dotée de compétences propres. La Cour de Karlsruhe a jugé que le traité précise les compétences de l'Union européenne de manière suffisamment prévisible, le principe de subsidiarité fixant une barrière à leur extension. Ainsi, en ratifiant le traité de Maastricht, les Etats membres ne se soumettent pas à un passage automatique, sans contrôle, vers la monnaie unique.

5. Pour la Suisse, il est particulièrement intéressant de noter que le processus d'intégration communautaire est compatible avec les principes démocratiques. Les douze ratifications de traité de Maastricht ont été opérées dans le plein respect de ces principes et certains Etats membres (France, Espagne, Portugal) ont modifié leur Constitution dans la mesure nécessaire. Les peuples danois, irlandais et français ont préalablement approuvé le traité. Si la Suisse avait été membre de la CE, et s'était trouvée dans la même position que le Danemark face au traité de Maastricht, il n'y a pas de raison de penser que la Suisse aurait été traitée différemment. Certes, certains grands Etats membres de la CE souhaiteraient qu'à l'avenir la révision des traités fondateurs puisse désormais être décidée à la majorité mais il n'est pas douteux que tous les autres Etats membres s'opposeraient avec succès à une telle modification fondamentale des règles de la construction communautaire qui ont été incorporées dans le traité de Maastricht et qui ont permis à la Cour constitutionnelle allemande de lever le dernier obstacle à son entrée en vigueur.

Daniel Felder, LL.M., Berne

Chronik der Rechtsetzung Législation

1488

Stand: 2. November 1993 / Etat au 2 novembre 1993

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht / Droit constitutionnel et administratif

1.1. Staatsorganisation und Behörden / Organisation de l'Etat et autorités

- Verordnung des EFD vom 15. September 1993 und Verordnung vom 9. September der BK über die Bezeichnung der Prüfstelle zur Durchführung der Sicherheitsprüfung in der Bundesverwaltung: in Kraft getreten am 1. Oktober 1993 (AS 1993 2732/2748).

Ordonnance du DFF du 15 septembre 1993 et ordonnance de la ChF du 9 septembre 1993 sur la désignation d'un organe chargé d'effectuer les contrôles de sécurité dans l'Administration fédérale: entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1993 (RO 1993 2732/2748).

Als Prüfstelle zur Durchführung der Sicherheitsprüfung für zukünftige Amtsinhaber im EFD und in der Bundeskanzlei wird das Eidg. Personalamt bezeichnet.

- Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen: Änderung vom 25. August 1993; in Kraft getreten am 1. Januar 1994, für die Eidg. Datenschutzkommission und die ETH-Rekurskommission rückwirkend auf den 1. Juli 1993 (AS 1993 2736).

Ordonnance du 3 février 1993 concernant l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage: modification du 25 août 1993; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994; pour la Commission fédérale de la protection des données et pour la Commission de recours des EPF applicable dès le 1^{er} juillet 1993 (RO 1993 2736).

- Verordnung vom 30. Dezember 1958 zum Verantwortlichkeitsgesetz: Änderung vom 1. September 1993; in Kraft getreten am 1. Oktober 1993 (AS 1993 2768).

Ordonnance du 30 décembre 1958 relative à la loi sur la responsabilité: modification du 1^{er} septembre 1993; entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1993 (RO 1993 2768).

1.2. Bund und Kantone / Confédération et cantons

- Botschaft vom 3. November 1993 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Solothurn, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau und Genf (erscheint demnächst im BB1).

Message du 3 novembre 1993 concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Grisons, Argovie et Genève (va être publié prochainement dans la FF).

Die Verfassungsänderungen entsprechen Art. 6 BV. Sie haben zum Gegenstand:

- im Kanton Solothurn: Zuständigkeit zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts;
- im Kanton Appenzell Innerrhoden: Zuständigkeit zur Erteilung des Landrechts, negative Rechtskraft der Gesetzessammlung;

- im Kanton St. Gallen: Verteilung der Grossratsmandate auf die Bezirke;
- im Kanton Graubünden: Förderung des öffentlichen Verkehrs, Zuständigkeit für Verleihung des Kantonsbürgerrechts;
- im Kanton Aargau: Schaffung eines Auen-Schutzparkes;
- im Kanton Genf: Kantonbank, Initiativrecht.

1.5. Übriges Verfassungsrecht / Autres domaines du droit constitutionnel

- Zeitungs- und Zeitschriftentransport; Vernehmlassung zur Änderung von Art. 10 des Postverkehrsgesetzes (Presse- und Informationsdienst des EVED).

Transport des journaux et périodiques; procédure de consultation au sujet d'une modification de l'art. 10 de la loi sur le Service des postes (Service de presse du DFTCE).

An seiner Sitzung vom 27. Oktober 1993 hat der Bundesrat den Schlussbericht der Arbeitsgruppe EVED/EFD zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der PTT zur Kenntnis genommen. Beim Zeitungs- und Zeitschriftentransport schlägt die Arbeitsgruppe vor, das Defizit der PTT zu gleichen Teilen auf die PTT, die Verleger und den Bund umzulegen ("Drittelsmodell").

1.7 Ausländer- und Asylrecht / Droit des étrangers et droit d'asile

- Abkommen vom 11. Juni 1993 zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Republik Polen über den Austausch von Stagiaires: in Kraft getreten am 29. Juli 1993 (AS 1993 2897).

Accord du 11 juin 1993 entre le Gouvernement de la Confédération suisse et le Gouvernement de la République de Pologne relatif à l'échange de stagiaires: entrée en vigueur le 29 juillet 1993 (RO 1993 2897).

- Abkommen vom 2. September 1993 zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Russischen Föderation über den Austausch von Stagiaires: in Kraft getreten am 2. September 1993 (AS 1993 2900).

Accord du 2 septembre 1993 entre le Gouvernement de la Confédération suisse et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à l'échange de stagiaires: entrée en vigueur le 2 septembre 1993 (RO 1993 2900).

- Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer: Änderung vom 20. Oktober 1993; in Kraft getreten am 1. November 1993 (erscheint demnächst in der AS; Presse- und Informationsdienst des EJPD).

Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers: modification du 20 octobre 1993; entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1993 (va être publiée prochainement dans le RO; Service de presse et d'information du DFJP).

Grenzgänger, die – innerhalb der Grenzzone – wegen eines Arbeitsplatztransfers beim gleichen Arbeitgeber den Kanton wechseln, erhalten von den Kantonen die hierzu nötige Bewilligung. Sind Grenzgänger seit 5 Jahren in der Schweiz

l'accord EEE. La modification concerne la prorogation du règlement n° 2349/84 concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 CE à des catégories d'accords de licences de brevet jusqu'au 30 juin 1995.

Europäischer Wirtschaftsraum. – Beschluss Nr. 23/95 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses vom 28. April 1995 (ABl. Nr. L 139 vom 22. Juni 1995, S. 14).

12 Energie und Umwelt

ENERGIEVERBRAUCH. – Durchführung der Richtlinie Nr. 92/75. – Energieetikettierung für elektrische Haushaltswaschmaschinen. – Richtlinie des Rates.

En application de la directive n° 92/75 du Conseil, du 22 septembre 1992, concernant l'indication de la consommation des appareils domestiques en énergie et en autres ressources par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits (JOCE n° L 297 du 13 octobre 1992, p. 16), la Commission a adopté les prescriptions d'étiquetage relatives aux machines à laver le linge domestiques.

Richtlinie Nr. 95/12 der Kommission vom 23. Mai 1995 zur Durchführung der Richtlinie Nr. 92/75 des Rates betreffend die Energieetikettierung für elektrische Haushaltswaschmaschinen (ABl. Nr. L 136 vom 21. Juni 1995, S. 1)

ENERGIEVERBRAUCH. – Durchführung der Richtlinie Nr. 92/75. – Energieetikettierung für elektrische Haushaltswäschetrockner. – Richtlinie des Rates.

En application de la directive n° 92/75 du Conseil, du 22 septembre 1992, concernant l'indication de la consommation des appareils domestiques en énergie et en autres ressources par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits (JOCE n° L 297 du 13 octobre 1992, p. 16), la Commission a adopté les prescriptions d'étiquetage relatives aux sèche-linge à tambour.

Richtlinie Nr. 95/13 der Kommission vom 23. Mai 1995 zur Durchführung der Richtlinie Nr. 92/75 des Rates im Hinblick auf das Energieetikett für elektrische Haushaltswäschetrockner (ABl. Nr. L 136 vom 21. Juni 1995, S. 28).

Edgar Dörig, dipl. en droit européen (HEE, Bruges)

Fabrice Filliez, lic. sp. en droit européen (Bruxelles)

Marie-Claude Meylan, dipl. en droit européen (Lausanne)

Neuntes Zusatzprotokoll zur EMRK tritt für die Schweiz in Kraft

Das in AJP/PJA 1993 1482 ff. besprochene 9. Zusatzprotokoll zur EMRK ist für die ersten zehn Ratifikationsstaaten am 1. Oktober 1994 in Kraft getreten. Die Schweiz hat ihre Ratifikation am 11. April 1995 am Sitz des Europarates in Strassburg hinterlegt; gemäss Art. 7 Abs. 2 ZP 9 EMRK ist das Protokoll damit für die Schweiz am 1. August 1995 in Kraft getreten (AS 1995 3949 ff.). Für die Schweizer Beschwerdeführer besteht damit neu die Möglichkeit, dass sie nach der Verabschiedung des Berichtes der Kommission gemäss Art. 31 Abs. 1 EMRK selber den Gerichtshof anrufen können. Bisher konnten nur die Vertragsstaaten und die Kommission den Gerichtshof anrufen.

Die Verfahrensbestimmungen der EMRK haben damit für die Schweiz und die bis heute siebzehn andern Staaten, die dem 9. ZP zur EMRK beigetreten sind, geändert. Es sind die Art. 31 Abs. 2, 44, 45 und 48 betroffen, die allesamt in dem Sinne

abgeändert worden sind, dass neu auch der Beschwerdeführer als selbständige Partei vor dem Gerichtshof auftreten kann. Darüber hinaus musste auch die Verfahrensordnung des Gerichtshofes angepasst werden. Neu bestehen für das Verfahren vor dem Gerichtshof zwei verschiedene Verfahrensordnungen. Die *Verfahrensordnung A* gilt in Gerichtsverfahren betreffend Staaten, die das 9. ZP zur EMRK *nicht ratifiziert haben* bzw. für Verfahren, die vor dessen Inkrafttreten beim Gerichtshof anhängig gemacht worden sind. Die *Verfahrensordnung B* gilt für alle Gerichtsverfahren gegen Staaten, *die das 9. Zusatzprotokoll ratifiziert haben*, somit auch für die Schweiz. Im Hinblick auf das Übergangsrecht gilt gemäss Art. 70 VerFO B die Grundregel, dass diese Verfahrensordnung nur dann zur Anwendung kommt, wenn die Verfahren nach deren Inkrafttreten beim Gerichtshof anhängig gemacht worden sind. Die neue Verfahrensordnung B unterscheidet sich im wesentlichen in folgenden Bestimmungen von der bisherigen Verfahrensordnung A:

– Art. 26 VerFO B richtet neu den vorgesehenen Vorprüfungsausschuss ein;

-- Art. 34 VerFO B ordnet das Verfahren zur Anrufung des Gerichtshofes durch die private Partei.

Die übrigen Artikel wurden punktuell ebenfalls angepasst; es handelt sich indessen nur um kleinere Modifikationen, die das 9. ZP zur EMRK notwendig gemacht hat. Die Schweiz hat bedauerlicherweise die Verfahrensordnungen von Kommission und Gerichtshof nicht in der amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) veröffentlicht, obwohl die Verfahrensordnungen die rechtliche Stellung der Einzelnen vor den Strassburger Organen bestimmen. Deshalb muss man auf die österreichischen und deutschen Ausgaben in den jeweiligen Bundesgesetzblättern zurückgreifen. Diese sind denn auch zusammen mit den authentischen Texten im Internationalen Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Texte und Dokumente, 2. Lieferung, Januar 1995 wiedergegeben.

Schliesslich hat die Verfahrensordnung B noch eine Frage beantwortet, die ich in meinem Beitrag von AJP/PJA 1993 1482 ff. aufgeworfen habe (1484 f.). Nach Art. 34 Abs. 1 lit. a VerFO B muss der Beschwerdeführer die schwerwiegende Frage der Konventionsauslegung oder die sonstigen Gründe, die für eine Annahme durch den Gerichtshof sprechen, in der Anrufungsschrift dazusetzen. Steht nach Ablauf der Dreimonatsfrist (Art. 32 Abs. 1 EMRK) fest, dass der Gerichtshof allein durch den Beschwerdeführer angerufen wird, so prüft der Vorprüfungsausschuss die Beschwerde und zwar allein "auf der Grundlage der bestehenden Akten" (Art. 34 Abs. 3 VerFO B). Gemäss Art. 34 Abs. 4 Unterabs. 2 ist die Entscheidung des Vorprüfungsausschusses über die Nichtannahme kurz zu begründen und den Parteien und der Kommission mitzuteilen. Es ist sehr zu begrüssen, dass die Entscheidung begründet wird. Dies sichert eine transparente Praxis des Vorprüfungsausschusses. Die begründete Annahmepaxis erlaubt es den Beschwerdeführern bzw. deren Rechtsvertretern selber abzuschätzen, ob sie dem Gerichtshof eine "schwerwiegende Frage" der Konventionsauslegung oder eine andere wichtige Frage vorlegen können. Es ist richtig, dass dem Vertragsstaat kein ausdrückliches Recht auf eine Stellungnahme vor dem Vorprüfungsausschuss eingeräumt wird. Das Vorprüfungsverfahren wird damit *nicht* zu einem "Vorlauf" mit präjudizieller Wirkung für das gegebenenfalls nachfolgende Hauptverfahren" (AJP/PJA 1993 1485). Es bleibt ein effizientes Vorverfahren, das indes die Interessen der Beschwerdeführer genügend wahrt.

PD Dr. rer. publ. Andreas Kley-Struller,
Rechtsanwalt, St. Gallen