



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

15. Nov. 1989

2049

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) -  
 Erneuerung der Anerkennung des Individualbeschwerderechts an die  
 Europäische Menschenrechtskommission gemäss Art. 25 EMRK

Aufgrund des gemeinsamen Antrages des EDA und des EJPD  
 vom 26. Oktober 1989 wird

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Der Schweizerische Bundesrat anerkennt, nach Art. 25 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950, für einen weiteren Zeitraum von drei Jahren, ab dem 28. November 1989, die Zuständigkeit der Europäischen Menschenrechtskommission zur Behandlung von Beschwerden natürlicher Personen, nichtstaatlicher Organisationen oder Personenvereinigungen, die geltend machen, die Schweiz habe die Europäische Menschenrechtskonvention verletzt.
2. Der Vorsteher des Departementes für auswärtige Angelegenheiten wird ermächtigt, dem Generalsekretär des Europarates die Erneuerung der Anerkennung des Individualbeschwerderechts gemäss Art. 25 EMRK zu erklären.

Für getreuen Auszug

Der Protokollführer:

*[Handwritten signature]*

Veröffentlichung:  
 Amtliche Sammlung

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	8	-
		EDI		
X		EJPD	5	-
		EMD		
		EFD		
		EVD		
		EVED		
X		BK	5	-
		EFK		
		Fin.Del.		



EDA/EJPD

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK): Erneuerung der Anerkennung des Individualbeschwerderechts an die Europäische Menschenrechtskommission gemäss Art. 25 EMRK

(Antrag vom 26. Oktober 1989)

Uebersicht

Die Anerkennungserklärung der Schweiz gilt noch bis zum 28. November 1989. Die Schweiz unterzieht sich dem Kontrollmechanismus der EMRK seit 1974. Die Anerkennungserklärung ist vom Bundesrat für jeweils drei Jahren erneuert worden. Dem Bundesrat wird beantragt, die Anerkennung der Individualbeschwerde für weitere drei Jahre zu erneuern. Der Vorsteher des EDA soll ermächtigt werden, dem Generalsekretär des Europarates die entsprechende Erklärung abzugeben.

Texte français au verso

DFAE/DFJP

Convention européenne des droits de l'homme (CEDH): déclaration de reconnaissance du droit de recours individuel à la Commission européenne des droits de l'homme conformément à l'article 25 CEDH.  
(proposition du 26 octobre 1989)

Aperçu de la situation

La Suisse se soumet depuis 1974 au mécanisme de contrôle institué par la CEDH. Depuis cette date, le Conseil fédéral renouvelle la déclaration prévue par l'article 25 CEDH tous les trois ans. La dernière déclaration est encore en vigueur jusqu'au 28 novembre 1989. Aussi le Conseil fédéral est-il invité à la renouveler pour une période de trois ans. Le Chef du DFAE doit être autorisé à remettre cette nouvelle déclaration au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Deutscher Text auf der Rückseite

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT  
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

EIDGENOESSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Bern, den 26. Oktober 1989

An den Bundesrat

**Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK):  
Individualbeschwerden an die Europäische Menschenrechtskommission;  
Erneuerung der Anerkennungserklärung gemäss Artikel 25 EMRK**

---

1. Artikel 25 EMRK gibt der Europäischen Menschenrechtskommission die Kompetenz, Beschwerden von Einzelpersonen, nichtstaatlichen Organisationen oder Personenvereinigungen entgegenzunehmen, die sich durch Massnahmen eines Vertragsstaates in den von der Konvention geschützten Rechten und Freiheiten verletzt fühlen. Voraussetzung dazu aber ist, dass der betreffende Staat das Recht auf Individualbeschwerde ausdrücklich anerkannt hat. Dies geschieht durch die Abgabe einer entsprechenden Erklärung an den Generalsekretär des Europarates.
2. Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 1974 über die Genehmigung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (AS 1974 2148) ermächtigt den Bundesrat, die Anerkennungserklärung abzugeben. Der Bundesrat hat dies anlässlich der Ratifikation der EMRK durch die Schweiz am 28. November 1974 getan, wobei er die Zuständigkeit der Menschenrechtskommission vorerst für drei Jahre anerkannte. Nachdem der

Bundesrat am 16. November 1977 (AS 1978, 64), am 10. September 1980 (AS 1982, 290), am 26. September 1983 (AS 1983, 1592) und am 10. September 1986 (AS 1987, 314) die Erneuerung der Anerkennungserklärung für jeweils drei Jahre beschlossen hat, ist die Zuständigkeit der Menschenrechtskommission zur Behandlung der gegen die Schweiz eingereichten Individualbeschwerden noch bis zum 28. November 1989 gegeben. Es stellt sich daher die Frage einer erneuten Abgabe der Anerkennungserklärung.

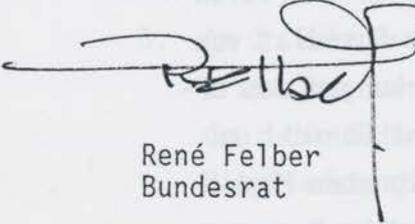
3. Mit der Ratifikation der EMRK ist die Schweiz einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen Mitgliedstaaten des Europarates beigetreten, der sie verpflichtet, die Menschenrechte und Grundfreiheiten in ihrem Jurisdiktionsbereich zu respektieren.
4. Die EMRK hat sich seit 1974 weiterentwickelt. Die Schweiz war an diesem Prozess aktiv beteiligt. Als Ergebnis liegen heute die Protokolle Nr.6 (Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten), Nr.7 (Ausbau der EMRK im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte) und Nr.8 (Beschleunigung der Verfahren vor den EMRK-Organen) vor. Die Schweiz hat diese Instrumente in den Jahren 1987 und 1988 ratifiziert (vorderhand nicht ratifiziert sind die Protokolle Nr.1 und 4 aus den Jahren 1952 bzw. 1963).
5. Am 1. Januar 1989 wurde eine lange Entwicklung abgeschlossen: Die erste Anerkennungserklärung war 1952 von Schweden abgegeben worden; die Schweiz hat 1974 das Individualbeschwerderecht als 13. Mitgliedstaat des Europarates anerkannt. Anfangs 1989 nun bestand zum ersten Male Vollzähligkeit, hatte doch die Gesamtheit der damals 21 Mitgliedstaaten das Individualbeschwerderecht anerkannt (zuletzt Malta, die Türkei und Zypern). Durch Neueintritte ist die Mitgliederzahl des Europarates in den vergangenen Monaten auf 23 angestiegen (San Marino Ende 1988, Finnland im Monat Mai 1989). San Marino hat die Anerkennungserklärung am 22. März 1989 abgegeben, Finnland hat zugesichert, dies innert nützlicher Frist zu tun.

6. Das Individualbeschwerderecht bildet das Kernstück der EMRK. Die Rechtsprechung der Europäischen Menschenrechtskommission (als Instruktions- und Schlichtungsinstanz), des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Ministerkomitees des Europarates (als Entscheidungsinstanzen) haben wesentlich zur Konkretisierung und zur Fortbildung der EMRK-Garantien beigetragen (Anhang 1 enthält eine Bilanz über die von den EMRK-Organen entschiedenen schweizerischen Fälle; Anhang 2 gibt eine zahlenmässige Uebersicht).
7. Die EMRK hat in der Schweiz eine grosse Wirkung entfaltet, sowohl in der Gerichtspraxis als auch im Rahmen der Gesetzgebung. Bei der Ausarbeitung neuer Gesetze oder bei der Revision bestehender wird regelmässig die Frage der EMRK-Kompatibilität geprüft (Bsp. OG-Revision, Asylrecht, Bundesstrafprozess, kant. Strafprozessordnungen).
8. Der Einfluss der EMRK, die vor allem im strafprozessualen Recht vom angelsächsischen System geprägt ist, hat auch Kritik hervorgerufen. So hat etwa Ständerat Dobler in einer am 26. September 1977 eingereichten Motion die Befürchtung geäussert, die Praxis der Strassburger Instanzen führe zu übermässigen Souveränitätseinbussen (s. Amtl. Bull. SR, 1977, S.639-642). Am heftigsten fielen die Reaktionen nach dem Urteil Belilos aus. In einem Postulat vom 6. Juni 1988 verlangte Ständerat Danioth, die Auswirkungen des Urteils seien genau zu prüfen, und es sei dem Parlament Bericht zu erstatten. Er lud den Bundesrat weiter ein, die geeigneten Massnahmen zur Wiederherstellung der Souveränität unseres Landes zu ergreifen, allenfalls die vorsorgliche Kündigung der EMRK in die Wege zu leiten. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, den verlangten Bericht zu unterbreiten, die Kündigung der EMRK hingegen hat er abgelehnt. Der Ständerat ist ihm knapp - mit 16 zu 15 Stimmen - gefolgt (s. Amtl. Bull. SR, 1988, S.544-561).

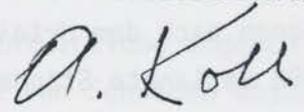
9. Der Bundesrat hat regelmässig betont, dass die Bilanz der Erfahrungen mit der EMRK grundsätzlich positiv ist (s. etwa Dritter Bericht vom 22. Februar 1984 über die Schweiz und die Konventionen des Europarates, BBl 1984 I 784, 840-845).
10. In seiner Antwort auf das Postulat Danioth hat er hervorgehoben, dass der Beitritt unseres Landes zu europäischen Uebereinkommen, die grundrechtliche Garantien enthalten und Rechtsschutzverfahren vorsehen, ein wichtiges Element der Europapolitik der Schweiz darstellt.
11. In diesem Sinne legen wir Ihnen einen Beschlussesentwurf vor, wonach der Bundesrat erklärt, die Anerkennung der Individualbeschwerde für die Dauer von drei Jahren zu erneuern. Der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten soll ermächtigt werden, dem Generalsekretär des Europarates die entsprechende Erklärung abzugeben.

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT  
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

  
René Felber  
Bundesrat

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-  
UND POLIZEIDEPARTEMENT

  
Arnold Koller  
Bundesrat

Zur Veröffentlichung: in die Amtliche Sammlung

Beilagen: - Entwurf des Beschlussesdispositivs  
- Anhang 1: Schweizerische Fälle  
- Anhang 2: Zahlenspiegel

Protokollauszug an: EDA, EJPD, BK

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) -  
Erneuerung der Anerkennung des Individualbeschwerderechts an die  
Europäische Menschenrechtskommission gemäss Art. 25 EMRK

---

Aufgrund des gemeinsamen Antrages des EDA und des EJPD  
vom 26. Oktober 1989 wird

beschlossen:

1. Der Schweizerische Bundesrat anerkennt, nach Art. 25 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950, für einen weiteren Zeitraum von drei Jahren, ab dem 28. November 1989, die Zuständigkeit der Europäischen Menschenrechtskommission zur Behandlung von Beschwerden natürlicher Personen, nichtstaatlicher Organisationen oder Personenvereinigungen, die geltend machen, die Schweiz habe die Europäische Menschenrechtskonvention verletzt.
2. Der Vorsteher des Departementes für auswärtige Angelegenheiten wird ermächtigt, dem Generalsekretär des Europarates die Erneuerung der Anerkennung des Individualbeschwerderechts gemäss Art. 25 EMRK zu erklären.

Für getreuen Auszug

Der Protokollführer:

Veröffentlichung:  
Amtliche Sammlung

## ANHANG 1

### Schweizerische Fälle vor den EMRK-Organen

638 Beschwerden sind seit der Ratifikation gegen die Schweiz eingereicht worden (Stand Ende August 1989; für weitere Einzelheiten s. Anhang 2). 29 Fälle gelangten bis vor die Entscheidungsinstanzen (14 vor den Gerichtshof und 15 vor das Ministerkomitee). In 9 Fällen kamen die EMRK-Organen zum Schluss, die Schweiz habe eine Konventionsverletzung begangen.

Der Gerichtshof hatte über folgende Fälle zu befinden:

- Schiesser, 1979 (Zürcher Bezirksanwalt als Haftrichter; Art.5 Ziff.3 EMRK, keine Verletzung);
- Minelli, 1983 (Strafuntersuchung - Verjährung mit Kostenaufgabe für die angeschuldigte Person; Art.6 Ziff.2 EMRK; Verletzung);
- Zimmermann/Steiner, 1983 (Dauer eines Verfahrens vor Bundesgericht; Art.6 Ziff.1 EMRK; Verletzung);
- Sutter, 1984 (Oeffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung vor Militärkassationsgericht; Art.6 Ziff.1 EMRK; keine Verletzung);
- Sanchez-Reisse, 1986 (Haftprüfungsverfahren bei Auslieferung; Art.5 Ziff.4 EMRK; Verletzung);
- F., 1987 (Wartefrist nach Scheidung; Art.12 EMRK; Verletzung);
- Belilos, 1988 (Gerichtskontrolle bei Bussen; Art.6 Ziff.1 EMRK; Verletzung);

- Müller u.a., 1988 (Ausstellung unzüchtiger Bilder - Busse und Konfiskation; Art.10 EMRK; keine Verletzung);
- Schönenberger/Durmaz, 1988 (Nichtweiterleitung eines Anwaltsschreibens an Untersuchungshäftling; Art.8 EMRK; Verletzung);
- Schenk, 1988 (Beweiserhebung durch das Gericht - Zulassung eines illegal erlangten Beweises; Art.6 Ziff.1 EMRK, keine Verletzung).

Unter den Verfahren vor dem Ministerkomitee sind diejenigen erwähnenswert, die militärische Arreststrafen betrafen. Die Beschwerde Eggs (an die sich weitere Beschwerden anschlossen) hatte zur Folge, dass die Schweiz ihr Militärdisziplinarrecht anpassen musste. Beschwerdeinstanz bei militärischen Arreststrafen ist nun nicht mehr der Oberauditor, sondern ein Richter (Art.212 MStG).

Was den Vollzug der Urteile des Gerichtshofes betrifft, so sind zwei Fälle noch von besonderer Aktualität:

- Die Verurteilung im Fall F. bedeutet, dass Art.150 ZGB (Wartefrist nach Scheidung) nicht mehr angewendet werden kann, ohne dass die Schweiz in Strassburg in grösste Schwierigkeiten käme. Bundesgericht, Kantonsgerichte und kantonale Justizdepartemente sind über diese Konsequenzen informiert worden. Das Urteil ist auch der Expertenkommission Familienrecht zur Kenntnis gebracht worden. Nach Aussage ihres Präsidenten (damals Prof. Grossen, Neuenburg) soll im Rahmen der Revision der scheidungsrechtlichen Bestimmungen die Abschaffung von Art.150 ZGB vorgeschlagen werden.
- Wesentlich einschneidender sind die Folgen des Urteils Belilos. Die Kantone sind vom EJPD mit Schreiben vom 6. Juni 1988 darüber informiert worden, dass die auslegende Erklärung der Schweiz zu Art.6 Ziff.1 EMRK für den Bereich der strafrechtlichen Angelegenheiten vom Gerichtshof als ungültig erklärt worden ist. Demnach muss auch bei Bussen der Zugang zu einem Gericht mit umfassender Kognition (Sachverhalt und Recht) garantiert sein. Der direkt betroffene Kanton Waadt (das Verfahren Belilos hatte dort seinen Ursprung) hat die

entsprechenden Gesetzesänderungen vorgenommen. Die neuen Bestimmungen sind am 2. Mai 1989 in Kraft getreten.

Im Nachgang zum Urteil Belilos hat der Bundesrat die auslegende Erklärung für den zivilrechtlichen Aspekt von Art.6 Ziff.1 EMRK bestätigt und präzisiert (s. AS 1988, 1264). Ende 1988 hat die Schweiz dem Generalsekretär des Europarates eine sehr umfangreiche Liste zugestellt, die diejenigen kantonalen und bundesrechtlichen Bestimmungen enthält, für die die auslegende Erklärung (der Vorbehaltswirkung zukommt) Geltung haben soll (s. AS 1989, 276). Noch ist allerdings offen, ob damit die Probleme, die die Schweiz im Fall Belilos hatte, bereinigt sind.

Die grosse Mehrzahl der eingereichten Beschwerden wird jedoch bereits von der Europäischen Menschenrechtskommission endgültig abgewiesen. Viele Fälle werden ohne weiteres als unzulässig erklärt, andere wiederum im Anschluss an ein recht aufwendiges Verfahren, mit schriftlichen Stellungnahmen der Parteien und mündlichen Verhandlungen in Strassburg. Verfahrensvertreter der schweizerischen Behörden ist das Bundesamt für Justiz (die Abteilung für internationale Angelegenheiten). Die Instruktion der Fälle und die Vertretung vor der Kommission und dem Gerichtshof erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesgericht und den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone. Die Fälle, die vor dem Ministerkomitee hängig sind, werden vom EDA in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz behandelt.

Unter den abgewiesenen Beschwerden befinden sich solche, die innenpolitisch heikle Themen betrafen: Jura-Frage (B. Rassemblement jurassien), Terrorismus (B. Petra Krause u. Kröcher/Möller), Nachrichtendienst und Telefonabhörung (B. Schwander/Spillmann/Novosti), Asylverfahren und Rückschaffung (B. Ates u. Yazaba-Nkanga), Lokalradiokonzessionen (B. Verein Alternatives Lokalradio/Radio Dreyeckland).

Sämtliche Entscheide der EMRK-Organe, die die Schweiz betreffen und die von einer gewissen Bedeutung sind, werden seit 1984 in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) publiziert.

Unter den zur Zeit hängigen Verfahren sind zwei Beschwerdesachen aus dem Medienbereich am weitesten gediehen:

- Am 13. Oktober 1988 hat die Kommission den Bericht im Fall Groppera u.a. verabschiedet. Mit 7 zu 6 Stimmen ist sie zum Schluss gelangt, die Meinungsäusserungsfreiheit (Art.10 EMRK) sei verletzt worden. Nach ihrer Auffassung fehlte es an einer gesetzlichen Grundlage für das Verbot, auf einem Kabelnetz Radiosendungen zu verbreiten, die von einer in Italien gelegenen Antennenanlage (Nachfolgerstation von Radio 24) ausgestrahlt wurden.
- Zum gleichen Schluss (mit 12 zu 2 Stimmen) kommt die Kommission in ihrem Bericht vom 8. März 1989 im Fall Autronic. Sie vertritt die Auffassung, das von den schweizerischen PTT im Jahre 1982 verfügte Verbot, via Parabolantenne Programme des sowjetischen Fernsehens (zu Demonstrationszwecken an der FERA) zu empfangen, sei mit der Meinungsäusserungsfreiheit nicht vereinbar.

Beide Fälle sind nun vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hängig (die Verhandlungen finden am 21. November 1989 statt). Ihnen kommt grosse präjudizielle Bedeutung zu, sind es doch die ersten Fälle aus dem Bereich Radio und Fernsehen, die der Gerichtshof zu behandeln hat.

Vor dem Gerichtshof sind zur Zeit zwei weitere schweizerische Fälle hängig:

- Franz Weber (Art.6 u. 10 EMRK; Busse wegen einer Pressekonferenz über eine als geheim angesehene Strafuntersuchung);
- Jutta Huber (Art.5 Ziff.3 EMRK; Zürcher Bezirksanwalt als Haftrichter und Ankläger in einer Person);

ANHANG 2

31. August 1989

EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSKONVENTION (EMRK)  
 ZAHLENSPIEGEL ZU DEN BESCHWERDEVERFAHREN  
 \*\*\*\*\*

- Registrierte gegen die Schweiz gerichtete  
 Beschwerden (28.11.1974 - 31.8.1989) : 638
- Gegen die Schweiz gerichtete Beschwerden,  
 die als zulässig erklärt wurden : 38

Ausgang der 38 als zulässig erklärten Beschwerden:

- 2 sind noch bei der Kommission hängig  
 (Quaranta, Jäger);
- 4 wurden aus dem Register gestrichen  
 (Nievergelt, Besse, Bozano, Meier-Sax);
- 3 endeten mit einer gütlichen Regelung  
 (Geerk, Peyer, Eggs II);
- Liegen dem Ministerkomitee zum Entscheid vor;
- 4 liegen dem Gerichtshof zum Entscheid vor  
 (Groppera Radio, F. Weber, Autronic, Huber);
- 15 endeten mit einem Entscheid des Ministerkomitees  
 (Eggs I, Christinet, Bonnechaux, Schertenleib, Temeltasch, 6  
 Soldatenbeschwerden bzw. Santschi u.a., Kröcher/Möller, Pannetier,  
 Adler, Iten/Chiesa);
- 10 endeten mit einem Urteil des Gerichtshofes (Schiesser, Minelli,  
 Zimmermann/Steiner, Sutter, Sanchez-Reisse, Fahrni, Belilos, Müller  
 u.a., Schönenberger/Durmaz, Schenk).

Total der Verurteilungen der Schweiz : 9

- 6 durch den Gerichtshof : Fälle Minelli, Zimmermann/Steiner,  
 Sanchez/Reisse, Fahrni, Belilos, Schönenberger/Durmaz;
- 3 durch das Ministerkomitee : Fälle Santschi u.a., Adler, Iten/Chiesa.

Total reg. Beschwerden bis 31.12.1988: 565  
 (unterstrichener Name = Name vertraulich)