

# Bundesblatt

Bern, den 30. März 1972 124. Jahrgang Band I

Nr. 13

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 44.– im Jahr. Fr. 26.– im Halbjahr, Ausland Fr. 58.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschemattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

11171

## **Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten**

(Vom 23. Februar 1972)

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir beehren uns, den vorliegenden Ergänzungsbericht an Sie zu richten, um die Lage darzustellen, die sich seit der Veröffentlichung unseres ersten Berichtes vom 9. Dezember 1968 (BBl 1968 II 1057) ergeben hat, und Ihnen unsere Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Unterzeichnung und Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (BBl 1968 II 1147 ff.) und ihrer Protokolle zu unterbreiten.

Unser Bericht zerfällt in fünf Teile. Die Einleitung wiederholt zunächst die Schlussfolgerungen unseres ersten Berichtes und ruft dann die Vorstösse in Erinnerung, die in der Zwischenzeit auf parlamentarischer Ebene unternommen worden sind und den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (im folgenden «Konvention» genannt) betreffen. Das zweite Kapitel gibt einen Überblick über die Konvention und ihre Protokolle. Im dritten Teil behandeln wir kurz die Vorbehalte, die bei der Ratifizierung der Konvention angebracht werden müssten, und erwähnen die seit 1968 eingetretenen Veränderungen. Der vierte Teil würdigt in allgemeiner Art die Stellung unseres Landes gegenüber der Konvention. Unsere Schlussfolgerungen sind in einem fünften Kapitel zusammengefasst. Darin schlagen wir einen Zeitplan vor, nach dem die Konvention im Jahr 1972 unterzeichnet würde, während die Ratifizierung erst nach der Abstimmung über die Aufhebung des Jesuiten- und des Klosterartikels der Bundesverfassung (Art. 51 und 52) erfolgen soll.

Im vorliegenden Bericht heben wir die wichtigsten Aspekte des Beitritts unseres Landes zur Konvention hervor. Es handelt sich dabei namentlich um politische Erwägungen; eine Erörterung der juristischen Probleme, welche die Ratifizierung der Konvention aufwerfen wird, unterbleibt vorläufig. Der detaillierte Vergleich des schweizerischen Rechts mit den Bestimmungen der Konvention wird in der Botschaft wieder aufgenommen werden, die wir zu gegebener Zeit für die Ratifizierung der Konvention an Sie richten werden. Damit werden die Ausführungen unseres Berichtes vom 9. Dezember 1968 auf den neuesten Stand nachgeführt werden. Wir werden dann Gelegenheit haben, auf die hauptsächlichsten Entwicklungen der Rechtsprechung der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte hinzuweisen und zu zeigen, dass sich auch die Gesetzgebung des Bundes und der Kantone weiterentwickelt.

## I. Einleitung

1. In seinem Bericht vom 9. Dezember 1968 an die Bundesversammlung hat der Bundesrat die Meinung vertreten, der Entscheid, die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Protokolle zu unterzeichnen und zu ratifizieren, sollte nicht mehr länger hinausgezögert werden (BBl 1968 II 1145). Dieser Beitritt hätte unter fünf Vorbehalten erfolgen sollen, die die nachstehenden Punkte betreffen (aufgeführt in der Reihenfolge der Artikel der Konvention und des Zusatzprotokolls):

- a. die kantonalen Gesetze über die administrative Versorgung;
- b. die Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung;
- c. die Ausnahmeartikel der Bundesverfassung (sogenannte «konfessionelle Artikel»);
- d. die tatsächlichen Ungleichheiten, die in mehreren Kantonen in bezug auf die Ausübung des Rechts auf Unterricht bestehen;
- e. die fehlende Beteiligung der Frauen an den Wahlen in die gesetzgebenden Behörden im Bund und, abgesehen von Ausnahmen, in den Kantonen sowie die Ausnahmen vom geheimen Charakter der Wahlen (in den Landsgemeinden).

Zudem hätte eine auslegende Erklärung abgegeben werden sollen, um einer im Strafprozessrecht des Bundes und mehrerer Kantone herrschenden Praxis Rechnung zu tragen, die darin besteht, die Prozesskosten, die dem Pflichtverteidiger von Bedürftigen und dem Dolmetscher zugesprochene Entschädigung inbegriffen, dem Verurteilten aufzuerlegen.

Im übrigen war der Bundesrat der Meinung, die Schweiz sollte, wenn sie die Konvention ratifiziert, die Zuständigkeit der Europäischen Kommission für Menschenrechte auf dem Gebiete der Individualbeschwerde (Art. 25) für eine bestimmte Dauer annehmen und die Gerichtsbarkeit des Europäischen

Gerichtshofes für Menschenrechte in allen Angelegenheiten betreffend Auslegung und Anwendung der Konvention für eine unbestimmte Dauer als obligatorisch anerkennen (Art. 46).

2. Der Nationalrat hiess die Schlussfolgerungen, zu denen der Bundesrat in seinem Bericht gelangt war, am 16. Juni 1969 mit 88 gegen 80 Stimmen gut. Der Ständerat nahm in seiner Sitzung vom 7. Oktober 1969 mit 22 gegen 20 Stimmen vom Bericht Kenntnis, ohne den Schlussfolgerungen zuzustimmen. Unter diesen Umständen verzichtete der Bundesrat darauf, die Konvention zu unterzeichnen.

Zudem haben die beiden Räte am 16. Juni und am 7. Oktober 1969 eine Motion angenommen, die die Kommission des Nationalrates am 28. April 1969 vorgeschlagen hatte. Durch sie «wird der Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung sobald wie möglich Vorschläge zu unterbreiten, welche die Streichung der bei der Ratifikation der Konvention zum Schutze der Menschenrechte notwendigen Vorbehalte ermöglichen, insbesondere von Vorlagen zur Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts und auf Ausmerzung der konfessionellen Ausnahmekartikel».

3. Am 1. März 1971 reichte Herr Nationalrat Eggenberger eine Motion mit folgendem Wortlaut ein: «Nachdem die Vorlage über das Frauenstimm- und -wahlrecht am 7. Februar 1971 von Volk und Ständen angenommen worden ist, dürfte eines der wichtigsten Hindernisse des Beitrittes der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention beseitigt worden sein. Der Bundesrat wird deshalb beauftragt, die Konvention zu unterzeichnen und sie den eidgenössischen Räten zur Ratifikation zu unterbreiten.»

Herr Eggenberger erläuterte die Motion im Nationalrat am 2. Dezember 1971. Der Vorsteher des Politischen Departementes gab eine vorläufige Antwort, nämlich, dass der Bundesrat, wie er schon in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage von Nationalrat Tenchio am 20. September 1971 erklärt habe, den Räten einen ergänzenden Bericht über die Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Schweiz unterbreiten werde. Es sei die Absicht des Bundesrates, wenn diesem Bericht zugestimmt werden sollte, die Konvention zu unterzeichnen und nach der Abstimmung über die konfessionellen Artikel der Bundesverfassung, welches auch deren Ausgang sei, eine Botschaft an Sie über die Ratifizierung der Konvention zu richten.

Nach der Wahl von Herrn Eggenberger in den Ständerat ist die Motion von Herrn Muheim übernommen worden.

## **II. Die Europäische Menschenrechtskonvention, ihre Protokolle und das Europäische Übereinkommen über die an den Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen**

1. Die Konvention wurde von 15 der 17 gegenwärtigen Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert. Frankreich, das sie am 4. November 1950 unterzeichnete, hat sie bis heute nicht ratifiziert. Griechenland, das sich aus dem Europarat zurückgezogen hat, kündigte die Konvention und das Zusatzprotokoll am 12. Dezember 1969. Gemäss Artikel 65 der Konvention ist diese Kündigung am 13. Juni 1970 wirksam geworden.

Mit Ausnahme von Italien, Malta, der Türkei und Zypern haben alle Vertragsstaaten die zwei fakultativen Erklärungen über Individualbeschwerden an die Kommission und über die obligatorische Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes unterzeichnet.

Das am 18. Mai 1954 in Kraft getretene Zusatzprotokoll bindet dieselben Staaten wie die Konvention. Es anerkennt vor allem das Recht auf Unterricht und verpflichtet die Staaten, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen der gesetzgebenden Organe abzuhalten.

Die Protokolle Nr. 2 und Nr. 3 sind am 21. September 1970 in Kraft getreten, nachdem sie von allen Vertragsstaaten der Konvention ratifiziert worden waren. Die Artikel 1–4 des Protokolls Nr. 2 geben dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Befugnis, auf Ersuchen des Ministerkomitees Gutachten über Rechtsfragen betreffend die Auslegung der Konvention und ihrer Protokolle abzugeben. Von dem erwähnten Datum an sind diese Artikel ein Bestandteil der Konvention. Zudem ist seit dem Inkrafttreten des Protokolls Nr. 3, das die Artikel 29, 30 und 34 der Konvention änderte, die Europäische Kommission für Menschenrechte an die Stelle der Unterkommissionen getreten, die die Aufgabe hatten, die Tatsachen festzustellen, sich zur Verfügung der beteiligten Parteien zu halten, um zu versuchen, zu einer gütlichen Regelung zu gelangen, und gegebenenfalls darüber einen Bericht anzufertigen (Art. 28–30 der Konvention). Die Kommission ist überdies befugt, einstimmig eine Beschwerde zurückzuweisen, wenn eine neue Prüfung der Tatsachen ergibt, dass ein Grund für Nichteintreten vorliegt.

Das Protokoll Nr. 4, das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet, die nicht bereits in der Konvention oder im Zusatzprotokoll enthalten sind, ist seit dem 2. Mai 1968 in Kraft. Es wurde ratifiziert von Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Irland, Island, Luxemburg, Norwegen, Österreich und Schweden. Alle diese Staaten haben des weiteren erklärt, dass sie das individuelle Beschwerderecht und die obligatorische Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes für die Artikel 1–4 des erwähnten Protokolls anerkennen.

Das Protokoll Nr. 5 ist am 20. Dezember 1971 in Kraft getreten, nachdem es von allen Vertragsstaaten ratifiziert worden war. Es hat die Artikel 22 und 40 der Konvention geändert, die sich auf die Amtsdauer der Mitglieder der Europäi-

schen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte beziehen.

Das am 6. Mai 1969 zur Unterzeichnung aufgelegte Europäische Übereinkommen über die an den Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen ist am 17. April 1971 in Kraft getreten. Es wurde von Belgien, Irland, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Norwegen, Schweden, dem Vereinigten Königreich und Zypern ratifiziert. Dieses Übereinkommen gewährt den Personen, die an Verfahren vor der Kommission und vor dem Gerichtshof teilnehmen, gewisse Immunitäten und Erleichterungen. Es sieht namentlich das Recht auf freie Korrespondenz mit den beiden erwähnten Organen vor und regelt die Ausübung dieses Rechtes durch in Haft befindliche Personen. Diese müssen vor allem die Möglichkeit haben, über eine Beschwerde an die Kommission und über das ganze sich daraus ergebende Verfahren mit einem Verteidiger, der vor den Gerichten des Staates, in dem sie in Haft sind, zugelassen ist, schriftlich zu verkehren und sich mit ihm zu unterhalten, ohne von jemand anderem gehört zu werden. Im weitern verpflichtet das Übereinkommen die Vertragsstaaten, die Ortsveränderungen und den Transit der Personen, die an solchen Verfahren teilzunehmen haben, zu erleichtern.

2. Ende September 1971 hatte die Europäische Kommission für Menschenrechte acht Beschwerden registriert, die von einem Vertragsstaat gegen einen andern Vertragsstaat eingereicht worden waren (Art. 24 der Konvention), sowie rund 5180 Beschwerden, die natürliche Personen oder Personenvereinigungen gegen einen Vertragsstaat eingereicht hatten (Art. 25 der Konvention). Von 1963 bis 1966 wurden jedes Jahr etwa 300 Beschwerden registriert. Von 1967 an stieg diese Zahl auf etwa 450 im Jahr und fiel auf 375 im Jahr 1970 zurück. Es scheint, dass sich die Zahl für 1971 etwa um 440 bewegt, mit deutlicher Zunahme der Verschiedenartigkeit und der Bedeutung der Fälle. Ferner ist zu bemerken, dass am 16. Dezember 1971 die irische Regierung, in Anwendung von Artikel 24 der Konvention, bei der Kommission eine gegen das Vereinigte Königreich gerichtete Beschwerde anhängig gemacht hat. Diese Beschwerde bezieht sich auf die Lage in Nordirland.

Bei den Individualbeschwerden wurde in rund 95 Prozent der Fälle nicht auf sie eingetreten, oder sie wurden vom Register gestrichen, ohne dass die Europäische Kommission für Menschenrechte sie den betroffenen Regierungen bekanntgegeben hätte. Von den restlichen 5 Prozent, d. h. etwa 260 Beschwerden, wurden 183 abgewiesen, nachdem sich die betroffenen Regierungen schriftlich oder mündlich hatten vernehmen lassen, während auf 85 Beschwerden eingetreten wurde. Diese wurden also vom Ministerkomitee oder vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geprüft oder sind noch hängig.

Seit seiner Gründung im Jahre 1959 beschäftigte sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit zehn Fällen. Nach den Fällen Lawless, De Bekker, Wemhoff, Neumeister und den belgischen Sprachenfällen, auf die wir schon in unserem Bericht vom 9. Dezember 1968 hingewiesen hatten, prüfte

der Gerichtshof fünf neue Fälle. Am 10. November 1969 fällte er zwei Urteile in den Fällen Stögmüller und Matznetter, die Österreich betrafen und sich auf die Dauer der Untersuchungshaft bezogen. In einem am 17. Januar 1970 verkündeten Urteil stellte er im Fall Delcourt, der Belgien anging, fest, die Konvention sei nicht verletzt worden. Der Streit drehte sich vor allem um die Anwesenheit eines Mitgliedes der Staatsanwaltschaft bei der Beratung des Kassationsgerichts. Die Fälle De Wilde, Ooms und Versyp, bekannt unter der Bezeichnung «Landstreichereifälle», wurden vom Gerichtshof am 18. Juni 1971 entschieden. Sie betrafen im wesentlichen gewisse Aspekte der belgischen Gesetzgebung über Landstreicherei. Schliesslich fällte der Gerichtshof am 16. Juli 1971 sein Urteil im Fall Ringelsen. Zu beurteilen war namentlich die Frage, ob die vorläufige Haft des Beschwerdeführers, eines österreichischen Staatsangehörigen, länger gedauert habe als die «angemessene Frist», die Artikel 5 Absatz 3 der Konvention vorsieht.

### **III. Vorbehalte, welche die Schweiz bei der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Protokolle anbringen müsste**

#### **1. Die kantonalen Gesetze über die administrative Versorgung**

Der betreffende Vorbehalt bezöge sich auf Artikel 5 der Konvention, der das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person gewährleistet («habeas corpus»). Er hätte den Zweck, die Anwendung dieser Bestimmung auf die kantonalen Gesetze auszuschliessen, die die Versorgung verschiedener Kategorien von Personen durch Entscheide von Verwaltungsbehörden vorsehen (BB1 1968 II 1085 und 1095). Dieser Vorbehalt ist nach wie vor nötig. Es muss aber hervorgehoben werden, dass mehrere Kantone kürzlich ihre Gesetzgebung über die administrative Versorgung geändert haben (namentlich Schwyz, St. Gallen und Waadt) oder ändern wollen (besonders Luzern, Uri, Graubünden, Wallis).

Nachdem das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement am 6. Juli 1970 ein Kreisschreiben an die Kantonsregierungen betreffend das Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation über Zwangs- oder Pflichtarbeit versandt hatte, machte die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren die Bundesbehörden auf gewisse Unzulänglichkeiten aufmerksam, die im eidgenössischen Vormundschaftsrecht bestehen und die Unterbringung der Bevormundeten in eine Anstalt betreffen (Art. 406 und 421 Ziff. 13 ZGB). Das Problem der Vereinbarkeit des Verfahrens, nach dem ein Mündel in eine Anstalt untergebracht wird, mit Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist in Prüfung. Je nach dem Ergebnis dieser Untersuchung wird es vielleicht nötig sein, den vorgesehenen Vorbehalt betreffend die kantonale administrative Versorgung auch auf das eidgenössische Vormundschaftsrecht auszudehnen, wenigstens so lange Artikel 406 des Zivilgesetzbuches nicht geändert worden ist. Schon am 1. Juni 1971 hat der Bundesrat

in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage von Nationalrat Schaffer die Absicht geäußert, dieses Problem im Rahmen der Revision des Kindschaftsrechtes vordringlich zu behandeln. Ein Experte wurde mit den Vorarbeiten beauftragt.

## **2. Die Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung**

Der entsprechende Vorbehalt zu Artikel 6 der Konvention würde folgende Erklärung der Schweiz enthalten: Einerseits wird die Anwendung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung ausgeschlossen für Verfahren, die vor Verwaltungsbehörden stattfinden und Ansprüche und Verpflichtungen zivilrechtlicher Natur oder die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage zum Gegenstand haben; andererseits erfolgt die Anwendung dieses Grundsatzes vorbehaltlich der Bestimmungen der kantonalen Zivil- oder Strafprozessordnungen über die Verkündung und Zustellung des Urteils (BB1 1968 II 1106). Die Notwendigkeit eines solchen Vorbehaltes ist nicht bestritten. Der Bundesrat sieht übrigens nicht vor, irgend etwas zu unternehmen, um den Vorbehalt später zurückzuziehen.

## **3. Die Ausnahmeartikel der Bundesverfassung (sog. konfessionelle Artikel)**

Dieser Vorbehalt betrifft Artikel 9 der Konvention, der das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit anerkennt (BB1 1968 II 1116). Am 23. Dezember 1971 haben wir Ihnen eine Botschaft über die Aufhebung der Artikel der Bundesverfassung über die Jesuiten und die Klöster (Art. 51 und 52) unterbreitet (BB1 1972 I 105). Die Streichung dieser beiden Bestimmungen unserer Verfassung würde die Schweiz der Notwendigkeit entheben, den in dieser Hinsicht vorgesehenen Vorbehalt anzubringen.

## **4. Die tatsächlichen Ungleichheiten, die in mehreren Kantonen in bezug auf die Ausübung des Rechts auf Unterricht bestehen**

Diese Ungleichheiten, die sich nicht mit Artikel 2 des Zusatzprotokolls vereinbaren lassen, der das Recht auf Unterricht garantiert (BB1 1968 II 1124), sind im Verschwinden begriffen. So haben kürzlich mehrere Gymnasien der Innerschweizer Kantone ihre Pforten auch den Mädchen geöffnet. Ausserdem wird der neue Artikel 27 Absatz 1 der Bundesverfassung betreffend das Recht jedes einzelnen, eine seiner Eignung entsprechende Ausbildung zu erhalten, wie er soeben vom Bundesrat vorgeschlagen worden ist, bei seiner Annahme das Problem der tatsächlichen Diskriminierung zwischen Jünglingen und Mädchen auf dem Gebiet der Unterrichts lösen. Man kann deshalb voraussehen, dass es in ziemlich naher Zukunft möglich sein wird, auf diesen Vorbehalt zu verzichten.

### **5. Die fehlende Beteiligung der Frauen an den Wahlen in die gesetzgebenden Behörden im Bund und, abgesehen von Ausnahmen, in den Kantonen sowie die Ausnahmen vom geheimen Charakter der Wahlen**

Die Lage auf diesem Gebiet hat sich seit 1968 (BBl 1968 II 1127) tiefgreifend gewandelt. Die am 7. Februar 1971 erfolgte Einführung des Stimm- und Wahlrechts der Frau auf Bundesebene vermindert die politische Tragweite des Vorbehaltes, den wir zum Artikel 3 des Zusatzprotokolls vorgeschlagen hatten, ganz beträchtlich. Dieser Vorbehalt bleibt aber notwendig, um dem Umstande Rechnung zu tragen, dass einerseits verschiedene Kantone und Halbkantone (Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Solothurn, Appenzell [Ausser- und Innerrhoden] und Graubünden) das Frauenstimm- und -wahlrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten noch nicht gänzlich verwirklicht haben und dass andererseits in den Landsgemeinden die gesetzgebenden Organe nicht in geheimer Wahl bestellt werden. Der Bundesrat ist im übrigen der Meinung, dass der Vorbehalt zu diesem letzten Punkt aufrechterhalten werden könnte.

6. In seinem Bericht vom 9. Dezember 1968 vertrat der Bundesrat die Meinung, die Schweiz müsste bei der Ratifizierung der Konvention ausser den fünf erwähnten Vorbehalten eine auslegende Erklärung zum Artikel 6 Absatz 3 Buchstaben *c* und *e* abgeben, der sich auf die Unentgeltlichkeit des Beistandes eines amtlichen Verteidigers und eines Dolmetschers bezieht (BBl 1968 II 1109). Weder die Europäische Kommission noch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben je schon entschieden, wie der Begriff der Unentgeltlichkeit auszulegen sei, der in Artikel 6 figuriert. Deswegen scheint es uns, diese Erklärung sei nach wie vor angebracht.

7. Seit der Veröffentlichung unseres vorhergehenden Berichtes hat sich eine neue Schwierigkeit ergeben, wodurch sich die Schweiz veranlasst fühlen könnte, einen zusätzlichen Vorbehalt anzubringen, wenn sie die Konvention ratifiziert. In seinem Urteil vom 16. Juli 1971 im Fall Ringeisen legte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Begriff «*contestations sur des droits et obligations de caractère civil*» aus, der sich in Artikel 6 Absatz 1 der Konvention findet. Der Gerichtshof erklärte namentlich, Voraussetzung zur Anwendung dieser Bestimmung in einem Streitfall sei nicht, dass die beiden Parteien Privatpersonen seien. Der französische Ausdruck «*contestations sur des droits et obligations de caractère civil*» umfasse vielmehr jedes Verfahren, dessen Ausgang für Rechte und Pflichten privatrechtlicher Natur bedeutsam sei. Nach Ansicht des Gerichtshofes kommt es deshalb nicht auf die Natur der Gesetze an, auf Grund deren der Streit entschieden werden muss (Zivil-, Handels-, Verwaltungsgesetze usw.), noch auf die Art der zuständigen Behörden (ordentliche Gerichte, Verwaltungsbehörden usw.).

Die Tendenz des Gerichtshofes, das Wort «*civil*» («privatrechtlich») weit auszulegen, wirft für unser Land heikle Probleme auf, da bei uns auch Verwaltungsbehörden Streitigkeiten privatrechtlicher Natur zu entscheiden und in privatrechtliche Verhältnisse einzugreifen haben. Um zu vermeiden, dass eine

weite Auslegung des Begriffs der «contestations de caractère civil» Auswirkungen auf die Verwaltungs- und die Gerichtsorganisation der Kantone haben könnte, wird es wahrscheinlich notwendig sein, bei der Ratifizierung der Konvention einen Vorbehalt über die Tragweite des Artikels 6 anzubringen. Die Formulierung dieses Vorbehalts wird sowohl davon abhängen, welches Ergebnis die Prüfung haben wird, die in dieser Hinsicht noch vorgenommen werden muss, wie auch von einer eventuellen Entwicklung der Rechtsprechung der Kommission oder des Gerichtshofes. Der Bundesrat wird Gelegenheit haben, seine Auffassung darüber in der Botschaft festzulegen, die er zu gegebener Zeit betreffend die Ratifizierung der Konvention an Sie richten wird.

#### IV. Allgemeine Erwägungen

Im Schlussteil seines Berichtes vom 9. Dezember 1968 erklärte der Bundesrat vor allem, die Europäische Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen und mit den nötigen Vorbehalten zu ratifizieren, dürfe nicht mehr länger hinausgeschoben werden. Wir sind immer noch überzeugt, dass die Schweiz es sich schuldig ist, an der bedeutsamen Entwicklung teilzunehmen, die zum Ziel hat, den Schutz der Menschenrechte zu internationalisieren, und die auf europäischer Ebene ihre Krönung in der am 4. November 1950 erfolgten Annahme der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gefunden hat. Wenn sich 1969 eine abwartende Haltung noch rechtfertigen liess, würden wir mit unserem Beiseitestehen nach der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts auf Bundesebene und nach dem Vorschlag, die konfessionellen Artikel der Bundesverfassung zu streichen, Gefahr laufen, vor allem im Ausland nicht mehr verstanden zu werden. Zudem denken wir, dass es für die Schweiz wichtig ist, in Strassburg ihre Stimme zur Geltung bringen zu können, wo sich jetzt eine umfangreiche Rechtsprechung der Europäischen Kommission für Menschenrechte entwickelt.

Das Problem unseres Beitritts zur Konvention stellt sich unter zwei Gesichtspunkten. Innenpolitisch einmal hatte der Bundesrat in seinem Bericht vom 28. April 1971 über den Vollzug der Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1967–1971 hervorgehoben (BBl 1971 I 863), der Aufgabe, die individuellen Grundfreiheiten zu sichern und zu entwickeln, komme höchste Bedeutung zu. Es handle sich dabei um eine Konstante der rechtspolitischen Bestrebungen, an die zu halten wir uns immer bemüht haben, um die Achtung vor dem Recht zu gewährleisten. In jenem Bericht fügten wir hinzu, es müsse alles unternommen werden, um den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu erleichtern. Es besteht kein Zweifel darüber, dass diese Konvention, wenn sie einmal ein fester Bestandteil unserer Rechtsordnung ist, positive Auswirkungen auf die Erhaltung und Entwicklung unserer rechtsstaatlichen Institutionen haben wird. Dieser Einfluss auf unsere Gesetzgebung besteht jetzt schon direkt oder indirekt; er trägt zur Verstärkung

der individuellen Freiheiten und ihrer rechtlichen Garantien bei. So ist beispielsweise der Gesetzentwurf über das Verwaltungsstrafrecht, den wir Ihnen mit der Botschaft vom 21. April 1971 unterbreitet haben (BBl 1971 I 993), auf die Konvention ausgerichtet. Ihrerseits ergreifen mehrere Kantone die Gelegenheit, ihre Strafprozessgesetze zu ändern, um sie den Forderungen der Konvention anzupassen. Dabei ist die Sorge massgebend, die Rechte des Beschuldigten während der Voruntersuchung besser zu schützen. Verschiedene Kantone revidieren andererseits ihre Gesetzgebung über die administrative Versorgung. Ferner hat die Stadt Zürich kürzlich den Posten eines Ombudsmanns in Gemeindeangelegenheiten geschaffen. Diese Institution hatte der Europarat schon mehrmals empfohlen.

Unabhängig von diesem innenpolitischen Aspekt muss die Frage der Ratifizierung der Konvention durch die Schweiz auch unter dem Gesichtspunkt unserer Beziehungen mit dem Ausland geprüft werden. Als unser Land vor bald neun Jahren dem Europarat beitrug, bekundete es damit seine Verbundenheit mit bestimmten geistigen und moralischen Werten, die das gemeinsame Erbe der Völker Westeuropas sind. Mit dem jetzigen Bestreben, ihre Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften auszugestalten, bezeugt die Schweiz erneut ihren Willen, an der europäischen Integration teilzunehmen. «Was ist» – um eine Äusserung von Professor Werner Kägi zu wiederholen – «Integration ohne das Fundament der Menschenrechte?» Ein geeintes Europa lässt sich nicht vorstellen ohne ein gemeinsames Bekenntnis zu bestimmten Grundsätzen der individuellen Freiheit, der politischen Freiheit und des Vorranges des Rechts, auf die sich jede echte Demokratie gründet.

In seinem am 17. Dezember 1970 gefällten Urteil hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anerkannt, dass «le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de justice assure le respect» (Fall «Internationale Handelsgesellschaft», Recueil de la jurisprudence de la Cour, Bd. XVI, S. 1125 ff.). Er hat damit anerkannt, dass die Gemeinschaft die gemeinsamen Auffassungen der Mitgliedstaaten teilt, was die Werte der Demokratie, der Freiheit und der Achtung der menschlichen Person angeht, auf denen das politische System Westeuropas beruht. Diese gemeinsamen Traditionen haben aber ihren vornehmsten rechtlichen und politischen Ausdruck in der Europäischen Konvention für Menschenrechte gefunden, die einen «gemeinschaftlichen ordre public der freiheitlichen Demokratien Europas» geschaffen hat, um das gemeinsame Erbe politischer Traditionen, von Idealen, der Freiheit und des Vorranges des Rechts zu bewahren. Deshalb weist die «Wiener Erklärung über den Schutz der Menschenrechte in Europa», die die kürzliche parlamentarische Konferenz über die Menschenrechte – veranstaltet durch die Beratende Versammlung des Europarats – angenommen hat, zu Recht auf die erstrangige politische Bedeutung der Konvention hin und versichert, dass diese Konvention ein Grundstein der europäischen Einigung bleiben muss. Jetzt, da der Europarat seine Zukunft neu überdenkt, scheint es uns notwendig und gerechtfertigt, auf den bedeutungsvollen Platz hinzuweisen, den die Konvention

neben der Europäischen Sozialcharta im Streben um die Einigung Europas einnimmt, auf die der Europarat seit mehr als 20 Jahren unermüdlich hinwirkt.

## V. Schlussfolgerungen

In seinem Bericht vom 9. Dezember 1968 gab der Bundesrat seine Absicht bekannt, die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre fünf Protokolle gesamthaft zu unterzeichnen. Vielleicht war dieser Vorsatz zu ehrgeizig. Um die Ratifizierung nicht durch das Anbringen allzu vieler Vorbehalte zu belasten, gedenken wir jetzt, schrittweise vorzugehen: Unterzeichnet werden sollen zunächst nur die Konvention, ergänzt durch das Protokoll Nr. 2 und geändert durch die Protokolle Nr. 3 und Nr. 5, sowie das Europäische Übereinkommen vom 6. Mai 1969 über die am Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof teilnehmenden Personen. Diese Art des Vorgehens würde es der Schweiz ermöglichen, bei der Ratifizierung zwei Vorbehalte nicht anbringen zu müssen, die sonst noch nötig wären, weil einerseits in gewissen Kantonen das umfassende Frauenstimm- und -wahlrecht noch fehlt und die Abstimmung in den Landsgemeinden nicht geheim ist und weil andererseits noch tatsächliche Ungleichheiten in der Ausübung des Rechtes auf Unterricht bestehen. Ein Zurückstellen der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zur Konvention rechtfertigt sich aus mehreren Gründen. Im Schoss des Europarates sind jetzt Arbeiten im Gange, um die Tragweite des Artikels 3 auszudehnen, der die Pflicht festlegt, freie Wahlen für die gesetzgebenden Organe abzuhalten. Ferner macht das Frauenstimm- und -wahlrecht auf kantonaler und Gemeindeebene rasche Fortschritte. Zudem erscheint es uns angemessen, das Ergebnis der Diskussionen abzuwarten, welche die neuen Bildungsartikel der Bundesverfassung (Art. 27 und 27<sup>bis</sup>) zum Gegenstand haben, bevor wir das Recht auf Unterricht anerkennen, das Artikel 2 des Zusatzprotokolls garantiert. Die Ungleichheiten auf dem Gebiet der Erziehung werden nicht mehr lange weiterbestehen. Was das Protokoll Nr. 4 angeht, scheint es uns ebenfalls besser zu sein, seine Unterzeichnung aufzuschieben. Einerseits ergeben sich einige heikle Probleme bei der Auslegung seines Artikels 2 betreffend das Recht, sich auf dem Gebiet eines Staates frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen. Andererseits sind die Forderungen der heutigen bundesrätlichen Politik der Stabilisierung der ausländischen Arbeitskräfte zu berücksichtigen.

Dagegen sind wir nach wie vor davon überzeugt, dass es für die Schweiz wesentlich ist, das individuelle Beschwerderecht vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte (Art. 25) mindestens für eine beschränkte Dauer anzunehmen und die obligatorische Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte anzuerkennen (Art. 46). Bei dieser Gelegenheit muss darauf hingewiesen werden, dass die Schweiz schon seit langem bereit ist, sich internationalen Entscheidungen zu unterstellen, sogar wenn lebenswichtige Interessen des Landes auf dem Spiel stehen. So hat die Schweiz von Anfang an die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes anerkannt und

viele Verträge abgeschlossen, die eine obligatorische Schiedsklausel enthalten. Ferner ist es wichtig, daran zu erinnern, dass die Europäische Kommission für Menschenrechte, die erst nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges angerufen werden kann (Art. 26), keine eigentliche richterliche Funktion ausübt. Ihre Rolle beschränkt sich nach der Feststellung der Tatsachen darauf, sich den Beteiligten zur Verfügung zu stellen, um zu einer gütlichen Einigung in der Angelegenheit zu gelangen und gegebenenfalls einen Bericht darüber zu verfassen, ob die von ihr festgestellten Tatsachen auf eine Verletzung der sich aus der Konvention ergebenden Pflichten durch den belangten Staat hinweisen. Dieser Bericht bindet aber den fraglichen Staat keineswegs. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat nicht die Kompetenz, Urteile nationaler Gerichte, Normen des staatlichen Rechtes oder Entscheidungen staatlicher Verwaltungsbehörden aufzuheben. Die Verbindlichkeit der Entscheide des Gerichtshofes entspricht den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechts und geht nicht über die Pflichten hinaus, welche die Schweiz mit dem Abschluss zahlreicher Schiedsverträge auf sich genommen hat.

Ein Verzicht auf die beiden Erklärungen, die sich darauf beziehen, würde die Tragweite unseres Beitrittes erheblich vermindern. Der Mechanismus der kollektiven Garantie der Menschenrechte, den die Konvention ins Leben gerufen hat, bildet mit ihr zusammen ein Ganzes und sollte eigentlich davon nicht abgetrennt werden. Er stellt eine wichtige Stufe auf dem Weg dar, der zur schrittweisen Errichtung einer echten europäischen Rechtsgemeinschaft führt. Zwingende Gründe der Solidarität mit den Staaten, die es auf sich genommen haben, sich einem internationalen Kontrollverfahren auf dem Gebiete der Menschenrechte zu unterziehen, sind für uns auch Grund für einen uneingeschränkten Beitritt zur Konvention. Wir werden Gelegenheit haben, darauf in unserer Botschaft über die Genehmigung der Konvention zurückzukommen.

Wenn Sie unseren Schlussfolgerungen beipflichten können, haben wir die Absicht, die Europäische Menschenrechtskonvention noch in diesem Jahr zu unterzeichnen.

Wir würden Ihnen die Botschaft, mit der wir Ihnen die Genehmigung der Konvention vorschlugen, nach der Abstimmung über die Artikel der Bundesverfassung über die Jesuiten und die Klöster (Art. 51 und 52) unterbreiten. Die Aufhebung dieser beiden Artikel würde einen Vorbehalt zum Artikel 9 der Konvention (Recht auf Religionsfreiheit) überflüssig machen. Sollten wir daraufhin den Entschluss fassen, die Konvention zu ratifizieren, so müssten Vorbehalte nur noch in bezug auf die folgenden Punkte angebracht werden:

- a. die kantonalen Gesetze über die administrative Versorgung und gegebenenfalls das Verfahren betreffend die Einweisung von Mündeln in Anstalten gemäss eidgenössischem Vormundschaftsrecht;
- b. die Auswirkungen auf die Gerichts- und die Verwaltungsorganisation der Kantone infolge der weiten Auslegung, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dem in Artikel 6 der Konvention enthaltenen Begriff «*contestations sur des droits et obligations de caractère civil*» gegeben hat;

c. die Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung.

Aufgrund unserer Ausführungen beantragen wir Ihnen, von diesem Ergänzungsbericht Kenntnis zu nehmen und seinen Schlussfolgerungen zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Bern, den 23. Februar 1972

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Celio**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

## Verleihung für die Erweiterung der Wasserkraftnutzung des Rheins beim Kraftwerk Schaffhausen

(Vom 31. März 1971)

*Der Schweizerische Bundesrat,*

gestützt auf Artikel 24<sup>bis</sup> der Bundesverfassung und auf die Artikel 7 und 38 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916<sup>1)</sup> über die Nutzbar-  
machung der Wasserkräfte,

nach Verständigung mit der Regierung des Landes Baden-Württemberg  
gemäss dem Artikel 2 des Vertrages vom 28. September 1867<sup>2)</sup> zwischen der  
Schweiz und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Schifffahrts- und  
Hafenordnung für den Untersee und den Rhein zwischen Konstanz und  
Schaffhausen,

in Ausführung des Artikels 6 Absatz 3 des Vertrages vom 28. März 1929<sup>3)</sup>  
zwischen der Schweiz und Deutschland über die Regulierung des Rheins zwi-  
schen Strassburg/Kehl und Istein,

nach Anhörung der Regierungen der Kantone Schaffhausen, Thurgau  
und Zürich,

*erteilt*

der Kraftwerk Schaffhausen AG in Schaffhausen

(im folgenden «Kraftwerkunternehmen» genannt) in Ergänzung der Ver-  
leihung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 24. Juni 1960<sup>4)</sup> folgende

Zusatzverleihung:

<sup>1)</sup> BS 4 729; AS 1952 1015, 1968 801

<sup>2)</sup> BS 13 442, 453

<sup>3)</sup> BS 12 557

<sup>4)</sup> BBl 1960 II 844

## Art. 1

*Umfang des neuen Wasserrechts*

Die in Artikel 1 Absatz 1 der Verleihung vom 24. Juni 1960 auf 425 m<sup>3</sup>/s festgesetzte Wassermenge wird auf 500 m<sup>3</sup>/s erhöht.

## Art. 2

*Dauer der Verleihung*

Diese Verleihung gilt bis zum Ablauf der Verleihung vom 24. Juni 1960, nämlich bis am 23. Dezember 2043.

## Art. 3

*Verleihungsgebühr und Wasserzins*

<sup>1</sup> Das Kraftwerkunternehmen hat den Kantonen Schaffhausen, Thurgau und Zürich für die zusätzlich verliehene Wasserkraft eine einmalige Gebühr und den jährlichen Wasserzins gemäss Artikel 33 der Verleihung vom 24. Juni 1960 zu entrichten.

<sup>3</sup> Die einmalige Konzessionsgebühr beträgt

für den Kanton Schaffhausen .....	13 800 Franken
für den Kanton Thurgau .....	1 600 Franken
für den Kanton Zürich.....	275 Franken

## Art. 4

*Kosten des Verleihungsverfahrens*

Das Kraftwerkunternehmen hat sämtliche Kosten des Verleihungsverfahrens zu tragen.

## Art. 5

*Verhältnis dieser Verleihung zur Verleihung vom 24. Juni 1960*

Diese Verleihung bildet mit der Verleihung vom 24. Juni 1960 eine Einheit. Die Bestimmungen der vorgenannten Verleihung bleiben in Kraft, soweit sie nicht mit der vorliegenden Verleihung in Widerspruch stehen.

## Art. 6

*Wirksamkeit der Verleihung*

Diese Verleihung wird in Kraft gesetzt, wenn die Regierungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und des Landes Baden-Württemberg einander die

ihr Gebiet betreffenden Urkunden mitgeteilt und durch Austausch von Erklärungen festgestellt haben, dass die Bedingungen beider Konzessionen in allen Punkten, über die eine Verständigung im Sinne der Verträge vom 28. September 1867 und vom 28. März 1929 erforderlich ist, übereinstimmen.

Bern, den 31. März 1971

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Gnägi**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

### **Inkraftsetzung**

Nachdem die Übereinstimmung der schweizerischen Verleihung und der baden-württembergischen Bewilligung feststeht, wird die vorliegende Verleihung rückwirkend auf den 15. Juni 1971 in Kraft gesetzt.

Bern, den 6. März 1972

Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement:

**Bonvin**

## **Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Vom 23. Februar 1972)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11171
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.03.1972
Date	
Data	
Seite	989-1004
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 373

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.