

**Nr. 42****Deweer gegen Belgien**

Urteil vom 27. Februar 1980 (Kammer)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, wobei die französische Fassung maßgebend ist, veröffentlicht in *Série A / Series A* Nr. 35.

**Beschwerde Nr. 6903/75**, eingelegt am 6. Februar 1975; der Bf. ist am 14. Januar 1978 verstorben, seine Witwe und seine drei Töchter haben im Februar 1978 erklärt, das Verfahren fortsetzen zu wollen. Der Fall wurde am 14. Dezember 1978 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

**EMRK:** Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs, Art. 26 (Art. 35 n.F.); Recht auf ein *fair*es (Straf-)Verfahren, Art. 6 Abs. 1; Unschuldsumutung, Art. 6 Abs. 2; Schutz des Eigentums, Art. 1 des 1. ZP-EMRK; gerechte Entschädigung, Art. 50 (Art. 41 n.F.).

**VerfO-EGMR** (i.d.F. vom 27. August 1974): Streichung des Falles, der einer „Lösung zugeführt worden ist“, Art. 47 Abs. 2 (Art. 37 Abs. 1 lit. b EMRK n.F.).

**Innerstaatliches Recht:** Wirtschaftslenkungs- und Preisgesetz vom 22. Januar 1945 i.d.F. des Gesetzes vom 30. Juli 1971 (das Gesetz von 1945/1971).

**Ergebnis:** Einrede der Nichterschöpfung des Rechtswegs zurückgewiesen; keine Streichung der Beschwerde nach Tod des Bf.; Verletzung von Art. 6 Abs. 1; Prüfung anderer Konventionsartikel als nicht notwendig angesehen; gerechte Entschädigung: Ersatz des materiellen Schadens zugesprochen, Feststellung der Konventionsverletzung per se hinreichender Ersatz des immateriellen Schadens.

**Sondervotum:** Eins.

**Sachverhalt und Verfahren:**

(Zusammenfassung)

*1. Der konkrete Fall*

Der Beschwerdeführer, Herr Julius Deweer (im Folgenden: Deweer oder der Bf.), ein belgischer Staatsangehöriger, betrieb seit 1935 in Löwen eine Metzgerei. Am 18. September 1974 führte ein Beamter des Wirtschaftsgeneralinspektorats bei ihm eine Preiskontrolle durch und stellte fest, dass die Preise für Schweinefleisch die nach der Verordnung vom 9. August 1974 zulässigen Höchstpreise überschritten. Deweer gab zu Protokoll des Beamten, dass er die Preise irrtümlich nach einer falschen Kategorie berechnet habe und gutgläubig gewesen sei und dass außerdem bei der Feststellung seiner Handelsspanne die Schlacht-, Transport- und Kommissionskosten, die ihm durch Einkauf von Lebendvieh entstünden, nicht berücksichtigt seien.

Aufgrund des Berichts des Beamten ordnete die Staatsanwaltschaft am 30. September 1974 die vorläufige Schließung der Metzgerei an. Sie teilte Deweer mit, dass er binnen acht Tagen im Rahmen einer gütlichen Einigung (Niederländisch: „*minnelijke schikking*“ / Französisch: „*transaction*“) den Betrag von 10.000,- BF [ca. 248,- Euro]\* zahlen könne, wodurch ein Strafverfahren vermieden würde; die Schließungsanordnung würde am Tage nach Zahlung oder andernfalls spätestens mit Erlass des Strafurteils hinfällig werden.

\* Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (gem. offiziellem Kurs: 1 Euro = 40,3399 BF) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.

Die Schließungsanordnung der Staatsanwaltschaft wurde mit folgendem Anschreiben dem Bf. am 1.10.1974 von einem Polizeibeamten überbracht:

„Sie werden hiermit darüber informiert, dass Ihr Geschäft in Anwendung von § 11 Abs. 2 des Gesetzes von 1945 vorläufig geschlossen wird. Ihrer Aufmerksamkeit anempfohlen werden insbesondere die strengen Strafen, die für den Fall der Nichtbeachtung dieser Entscheidung verhängt werden. Der Betrag für eine vorgeschlagene gütliche Einigung beträgt 10.000,- FB [ca. 248,- Euro].

Bitte überweisen Sie den genannten Betrag innerhalb von acht Tagen auf das Postscheckkonto Nr. (...) und lassen Sie mich wissen, ob Sie den Vorschlag der Einigung annehmen.

Die Schließung Ihres Geschäfts endet am Tag nach Eingang der geforderten Summe.

(...)“

Der Bf. zahlte den Betrag am 2. Oktober. Am 3. Oktober schrieb er der Staatsanwaltschaft, dass er nur zahle, um den bei einer Schließung zu erwartenden Schaden abzuwenden, dass er sich jedoch alle Rechte gegen den belgischen Staat vorbehalte. Er kündigte Klagen auf Rückzahlung und Schadensersatz vor den Zivilgerichten sowie auf Nichtigerklärung der Ministerialverordnung vor dem Conseil d'État an, die er jedoch nicht erhob.

## 2. Die einschlägige belgische Gesetzgebung

a) Die staatliche Intervention auf dem Gebiet der Preisgestaltung beruhte in Belgien auf dem „Wirtschaftslenkungs- und Preisgesetz“, das aus einer Gesetzesverordnung vom 22. Januar 1945, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 1971, hervorging und in den hier einschlägigen Vorschriften bis heute unverändert fortbesteht. Es ermächtigte den Wirtschaftsminister, Höchstpreise und Höchstgrenzen für die Handelsspanne u.a. für Nahrungsmittel durch Verordnung festzusetzen. Bei Verstößen hiergegen drohten Gefängnisstrafe von einem Monat bis fünf Jahren, Geldstrafe von 3.000,- BF bis 30 Mio. BF [ca. 74,- bis ca. 740.000,- Euro] sowie verschiedene Straf- und Verwaltungssanktionen, von denen eine der schwerstwiegenden die Geschäftsschließung war.

Die Staatsanwaltschaft war befugt (§ 11 Abs. 2 des Gesetzes), im Rahmen der Strafverfolgung eine vorläufige Geschäftsschließung anzuordnen, die 48 Stunden nach Zustellung der Anordnung zu vollziehen war und längstens bis zum Erlass des Strafurteils andauern konnte. Nach der Rechtsprechung handelte es sich dabei um eine Verwaltungsmaßnahme, die auf eine als Strafmaßnahme angeordnete Schließung nicht angerechnet werden konnte. Eine Zuwiderhandlung gegen die Anordnung war bedroht mit Gefängnis von sechs Monaten bis zwei Jahren und mit Geldstrafe, die sich im September 1974 auf 3.000,- bis 3 Mio. BF [ca. 74,- bis ca. 74.000,- Euro] belief.

Sofern die Staatsanwaltschaft eine Gefängnisstrafe nicht für erforderlich hielt und sofern das Strafgericht noch nicht befasst war, konnte sie gem. § 11 Abs. 1 des Gesetzes dem Betroffenen die Möglichkeit einräumen, die Strafverfolgung durch Erbringung einer oder mehrerer „Leistungen“ zu vermeiden. Sofern die „Leistung“ innerhalb einer von der Staatsanwaltschaft zu bestimmenden Frist erbracht wurde, erlosch das Strafklagerecht. Nach dem Ge-

setz konnte die Staatsanwaltschaft unter fünf verschiedenen „Leistungen“ wählen; eine davon war die Zahlung einer bestimmten Geldsumme, die von der Staatsanwaltschaft festzusetzen war und den Höchstbetrag der vorgesehenen Geldstrafe überschreiten konnte. Die Zahlung galt nicht als Strafe und wurde nicht ins Strafregister eingetragen. Sie wurde jedoch den Gemeindebehörden mitgeteilt, die für die Dauer von fünf Jahren den Gerichten entsprechende Auskunft zu den Straftaten zu erteilen hatten. Abgesehen von wenigen Ausnahmen aus dem Jahre 1946 wurden die Schließungsanordnungen der Staatsanwaltschaft immer mit einem solchen „Angebot für eine gütliche Einigung“ verbunden, so auch in sieben Fällen, in denen Metzger aus dem Kreis Löwen, u.a. Deweer, betroffen waren. „Angebote für eine gütliche Einigung“ ohne Schließungsanordnung wurden demgegenüber häufig verfügt.

b) Die Ministerialverordnung vom 9. August 1974 über Verbraucherpreise für Rind- und Schweinefleisch, die aufgrund des Gesetzes von 1945/1971 erlassen wurde und am 14. August 1974 in Kraft trat, sollte wie zahlreiche vorangegangene Verordnungen den Preisanstieg eindämmen. Nach ihr durften Metzger, deren Geschäft vor dem 1. November 1972 eröffnet worden war, die Preise für Rind- und Schweinefleisch von Oktober 1972 höchstens bis zu 10 % überschreiten. Außerdem mussten sie die so bestimmten Preise für die Zeit bis zum 31. Oktober 1974 um 15 % senken, was im Ergebnis eine Preissenkung von 6,5 % gegenüber Oktober 1972 bedeutete. Falls ein Metzger infolgedessen eine Gewinnspanne von 22 BF [ca. 0,52 Euro] pro Kilo nicht erreichte, durfte er die Preise bis zu dieser Grenze erhöhen. Für die Berechnung der Gewinnspanne waren für diejenigen Metzger – eine Minderheit von 2 % –, die Lebendvieh zur Schlachtung einkauften, keine besonderen Bestimmungen vorgesehen.

Die Strafverfolgung wegen Verstoßes gegen die Verordnung endete in zahlreichen Fällen mit Freispruch. Die meisten Gerichte begründeten das damit, dass die Verordnung rechtswidrig sei. Andere Gerichte legten die Verordnung gem. Art. 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vor; zu einer Entscheidung des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit der Verordnung mit dem Gemeinschaftsrecht ist es jedoch nicht gekommen.

1975 wurde die Verordnung nach mehrfachen Änderungen außer Kraft gesetzt und durch eine andere Verordnung ersetzt. Der belgische Conseil d'État annullierte sie durch Urteil vom 31. Mai 1978 auf eine im Oktober 1974 erhobene Klage wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz (Art. 6 der belgischen Verfassung). Ebenso hatte der Conseil d'État bereits 1973 über vier ähnliche Verordnungen aus den Jahren 1970 und 1971 geurteilt.

### 3. Verfahren

Deweer erhob am 6. Februar 1975 Beschwerde bei der Kommission. Er wandte sich gegen § 11 des Gesetzes von 1945/1971 sowie gegen die Art seiner Anwendung durch die Staatsanwaltschaft, indem er die Verletzung des Art. 6 EMRK in allen 3 Absätzen geltend machte und dazu im Wesentlichen auf die Auferlegung einer Geldbuße unter dem Zwang der vorläufigen Geschäftsschließung abstellte. Auf Hinweis der Kommission rügte er ferner Verletzung von Art. 1 des 1. ZP-EMRK, weil die Betriebsschließung auf unbestimmte

Zeit einer Vermögensentziehung gleichkomme. Am 14. Januar 1978 starb Deweer; seine Witwe und seine drei Töchter teilten der Kommission einen Monat später mit, dass sie ein materielles und immaterielles Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens hätten.

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 5. Oktober 1978 zu dem Ergebnis, dass Art. 6 Abs. 1 verletzt ist, nicht jedoch Art. 6 Abs. 2 und Art. 1 des 1. ZP-EMRK.

Zu der *öffentlichen mündlichen Verhandlung* am 27. September 1979 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

*für die Regierung:* J. Niset, Rechtsberater im Justizministerium als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: J. De Meyer, Professor an der Universität Löwen, R. Geurts, Inspektor im Wirtschaftsministerium, als Berater;

*für die Kommission:* G. Jörundsson als Hauptdelegierter, S. Trechsel als Delegierter, J.-M. van Hille, der den Bf. vor der Kommission vertreten hatte, zur Unterstützung der Delegierten der Kommission gem. Art. 29 Abs. 1 VerFO-EGMR.

### **Entscheidungsgründe:**

(Übersetzung)

#### *I. Zu den prozesshindernden Einreden der Regierung*

##### *A. Einrede der Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges*

##### *1. Zuständigkeit des Gerichtshofs und Frage der Präklusion*

**25.** Nach Auffassung der Regierung war die Beschwerde unzulässig wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges. Der Gerichtshof ist zur Entscheidung über prozesshindernde Einreden dieser Art zuständig, wenn der betroffene Staat sie bereits vor der Kommission erhoben hat, „soweit ihre Natur und die Umstände es zulassen (zuließen)“ (*De Wilde, Ooms und Versyp*, Urteil vom 18. Juni 1971, Série A Nr. 12, S. 29-31, Ziff. 47-55, EGMR-E 1, 112 ff.).

**26.** Die Regierung beruft sich darauf, Deweer habe

- weder den Conseil d'État zwecks Annullierung der Verordnung vom 9. August 1974 angerufen
- noch eine Zivilklage auf Rückzahlung der gezahlten Beträge und auf Schadenersatz erhoben
- noch die Wiederaufnahme des Strafverfahrens beantragt
- noch anderweitige Rechtsbehelfe eingelegt.

[Der Gerichtshof führt aus: Die beiden ersten Punkte hat die Regierung bereits vor der Kommission geltend gemacht, so dass sie zu berücksichtigen sind, vgl. Urteil *De Wilde, Ooms und Versyp* (a.a.O., EGMR-E 1, 112 ff.). Die dritte Einrede wurde nicht vor der Kommission erhoben; das war indes nicht möglich, weil die Verordnung erst annulliert wurde, als die mündliche Verhandlung vor der Kommission schon geschlossen war; vorher war eine eventuelle Annullierung rein hypothetisch. Die Regierung ist daher mit dieser Einrede nicht präkludiert.]

Die Regierung hat dagegen niemals präzisiert, worin die „anderweitigen Rechtsbehelfe“ bestehen, die sie in der Verhandlung vom 27. September 1979 erwähnt hat. Sicherlich hat die Regierung vor dem Gerichtshof wie schon vor der Kommission (...) behauptet, dass Deweer, selbst ohne den Beginn von Strafverfolgungsmaßnahmen abzuwarten, „eine Schadenersatzklage wegen des aus der vorläufigen Schließung seines Geschäfts resultierenden Schadens oder wegen (...) deren zu langer Dauer“ hätte erheben (...) und sich bemühen können,

„deren Aufhebung durch eine einstweilige Anordnung zu erreichen“. Dabei geht und ging die Regierung jedoch von einer dem vorliegenden Fall fremden Hypothese aus, nämlich dass die Schließung durchgeführt worden wäre, weil der Bf. die Geldbuße nicht gezahlt hätte – was hier nicht zutrifft; vor allem betrifft die Einrede die Begründetheit und nicht Art. 26 (s.u. Ziff. 52). Wenn ein Vertragsstaat den Grundsatz der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges geltend macht, der im Wesentlichen dazu bestimmt ist, „seine nationale Rechtsordnung zu schützen“, so obliegt ihm der Beweis, dass Rechtsbehelfe existieren, die den Betroffenen eröffnet sind und von ihnen nicht wahrgenommen wurden (vgl. *De Wilde, Ooms und Versyp*, a.a.O., S. 31 und 33, Ziff. 55 und 60, EGMR-E 1, 114). Der Gerichtshof würde seine Funktionen überschreiten, wollte er bestimmen, an welche „anderweitigen Rechtsbehelfe“ die Regierung denkt.

**27.** Zur Begründetheit der Einrede ist die Untätigkeit des Bf. zu prüfen, und zwar hinsichtlich

- einer Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung vom 9. August 1974;
- einer zivilrechtlichen Klage auf Rückerstattung der gezahlten Summen sowie auf Schadensersatz;
- einer Wiederaufnahme des Strafverfahrens.

## 2. Zur Begründetheit der Einrede

### a. Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung vom 9. August 1974

**28.** [Die Kommission hält den Rechtsbehelf für ungeeignet, da der Bf. nicht die Verordnung als solche, sondern die Art und Weise ihrer Anwendung rügt. Nach Ansicht der Regierung dagegen muss der Betroffene zunächst gegen die Verordnung selbst auf dem innerstaatlichen Rechtsweg vorgehen, weil mit deren Annullierung die Grundlage der Zuwiderhandlung rückwirkend vernichtet werde, der Rechtsbehelf somit am Weitesten gehe.]

**29.** Art. 26 EMRK erfordert, wie der Gerichtshof kürzlich betont hat, Erschöpfung allein derjenigen – zugänglichen und geeigneten – Rechtsbehelfe, die sich auf die behauptete Verletzung beziehen (*Airey*, Urteil vom 9. Oktober 1979, Série A Nr. 32, S. 11, Ziff. 19, EGMR-E 1, 416 f.). Die Verletzungen, welche der Bf. vor der Kommission rügte und welche seine Erbinnen rügen, bestehen in Verstößen gegen das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6) und gegen das Eigentumsrecht (Art. 1 des 1. ZP-EMRK); sie beruhen angeblich auf der Entscheidung vom 30. September 1974: vorläufige Schließung des Geschäfts, sofern nicht eine „Geldbuße“ im Wege gütlicher Einigung gezahlt wird.

Die Befugnisse der Staatsanwaltschaft Löwen nun, die unter den gegebenen Umständen zwar wegen Zuwiderhandlung gegen §§ 2 Abs. 4 und 3 Abs. 1 der Verordnung vom 9. August 1974 ausgeübt wurden, beruhen indessen nicht auf dieser Verordnung, gegen die eine Nichtigkeitsklage (...) möglich war, sondern auf einem Gesetzestext, der nicht auf diesem Wege angegriffen werden konnte, nämlich auf § 11 Abs. 1 und 2 des Gesetzes von 1945/1971 (...).

Tatsächlich hat der Bf. sich in der Zielrichtung nicht getäuscht: seine Rüge vor der Kommission richtete sich gegen den genannten § 11, insbesondere dessen Abs. 2, und nicht gegen die Ministerialverordnung (s. vor allem seinen Schriftsatz vom Juli 1977 zur Hauptsache, S. 2 und 17). Gewiss äußerte er in seinem Schreiben vom 3. Oktober 1974 an die Staatsanwaltschaft Bedenken

gegen die Rechtmäßigkeit der letzteren; aber in seiner Individualbeschwerde hat er sie nicht wieder aufgegriffen.

An diese Wahl ist der Gerichtshof gebunden. Dem Bf. stand es unter Berufung auf Art. 25 frei zu entscheiden, von welchen Maßnahmen er behaupten wollte, dass sie ihn als Opfer betroffen hätten. Art. 26 verhindert grundsätzlich, dass ein Beschwerdegrund, der nicht zunächst auf dem innerstaatlichen Rechtsweg geltend gemacht wurde, erst vor der Kommission vorgebracht wird; er verpflichtet den Betroffenen aber nicht, vor der Kommission alle Einwände zu wiederholen, die er bei den zuständigen nationalen Behörden erhoben hat.

Allerdings hätte eine Nichtigkeitsklage wahrscheinlich – nach einer ziemlich langen Zeit (...) und gewissermaßen auf einem Umweg – zu dem Ergebnis geführt, dass der Bf. angesichts Art. 6 der belgischen Verfassung keine strafbare Handlung begangen hatte und demzufolge die von ihm gezahlten 10.000,- BF [ca. 248,- Euro] zurückzuerstatten seien. Der direkte und schnelle Schutz der von Art. 6 der Konvention und Art. 1 des 1. ZP-EMRK garantierten Rechte wäre dadurch indessen nicht gewährleistet gewesen. Kurz, die Klage hätte gewissen Folgen der strittigen Entscheidung abgeholfen, aber nicht seiner Ursache: der kumulativen Anwendung der Abs. 1 und 2 des § 11 des Gesetzes von 1945/1971. Art. 26 der Konvention geht nicht so weit, das Ergreifen eines so indirekten Abhilfemittels vorzuschreiben; er hat nicht die starre Bedeutung, welche die Regierung ihm beizulegen scheint (s. sinngemäß, *Stögmüller*, Urteil vom 10. November 1969, Série A Nr. 9, S. 41, Ziff. 11, EGMR-E 1, 88).

#### *b. Klage auf Rückzahlung und Schadensersatz*

**30.** [Die Kommission hält den Ausgang einer solchen auf §§ 1235, 1382 des Code civil gestützten Klage für ungewiss, da wohl kein Verstoß gegen belgisches Recht vorliege; auf jeden Fall sei die erwähnte Klage deswegen im Sinne der Konvention nicht ausreichend, da ein Vermerk über die Geldbuße (transaction pénale) auf dem Auskunftsblatt für Strafakten dadurch nicht beseitigt würde. Die Regierung dagegen hält die Klage angesichts der Position des Conseil d'État und mehrerer Strafgerichte für erfolgversprechend, wovon auch Deweer ausgegangen sei; mit ihr hätten sowohl die Grundlage der Zuwiderhandlung als auch das Verfahren der Strafverfolgung, insbesondere im Hinblick auf die Konvention, angegriffen werden können].

**31.** Eine solche Klage ruft beim Gerichtshof sinngemäß dieselben Überlegungen hervor wie in Ziff. 29, erster und letzter Absatz. Sie hätte dem Bf. insbesondere keine echte Möglichkeit eröffnet, seine Sache vor einem Gericht zu verfechten, das befugt ist, über die „Stichhaltigkeit“ einer „strafrechtlichen Anklage“ zu entscheiden. Das Strafklagerecht war, wie die Delegierten der Kommission hervorgehoben haben, durch Zahlung der Geldbuße erloschen. Die Zivilgerichtsbarkeit hätte über den strafrechtlichen Aspekt des Falles nur indirekt entschieden. Die Regierung hat dies in einer Antwort an den Gerichtshof auch eingeräumt.

#### *c. Wiederaufnahme des Strafverfahrens*

**32.-33.** [Der Gerichtshof zweifelt, wie die Delegierten der Kommission, ob diese Möglichkeit überhaupt für Art. 26 EMRK in Betracht kommt. Jedenfalls erscheint die analoge Anwendung der einschlägigen belgischen Vorschriften auf die Bußgeldzahlung als äußerst fragwürdig und ist bisher auch nicht versucht worden,

zumal die Wiederaufnahme des Strafverfahrens im belgischen Recht als außerordentlicher Rechtsbehelf angesehen wird. Der Gerichtshof sieht es nicht als seine Aufgabe an, Letzteres zu entscheiden, und stellt daher fest, dass die Regierung den ihr obliegenden Beweis nicht erbracht hat. Damit ist der Einwand mangelnder Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges insgesamt unbegründet.]

*B. Zum Antrag auf Streichung aus der Liste anhängiger Verfahren*

**34.-35.** [Einschlägig ist Art. 47 Verfo-EGMR i.d.F. vom 27.8.1974. Die Regierung beruft sich auf das Urteil *De Becker* vom 27. März 1962, Série A Nr. 4, S. 26, Ziff. 14, EGMR-E 1, 25.]

**36.** Abs. 1 ist hier nicht anwendbar: er gilt nur für die Rücknahme seitens einer beschwerdeführenden Partei, d.h. seitens eines Staates, der den Fall vor den Gerichtshof gebracht hat (s. *Kjeldsen, Busk Madsen und Pedersen*, Urteil vom 7. Dezember 1976, Série A Nr. 23, S. 21, Ziff. 47, EGMR-E 1, 208 f.).

**37.** Nach Abs. 2 kann der Gerichtshof zwar, vorbehaltlich Abs. 3, „einen Fall, den die Kommission vor (ihn) gebracht hat“, aus der Liste streichen, wenn er „Mitteilung erhält von einer gütlichen Einigung, Abmachung oder einem anderen Umstand, der geeignet ist, eine Lösung des Streitfalles herbeizuführen“. Man könnte hier indessen mangels – formeller oder anderweitiger – Einigung zwischen der Regierung und dem Bf. oder seinen Erben nicht von „gütlicher Einigung“ oder „Abmachung“ sprechen (vgl. *Luedicke, Belkacem und Koç*, Urteil vom 28. November 1978, Série A Nr. 29, S. 15, Ziff. 36, EGMR-E 1, 352 f.). Es bleibt zu bestimmen, ob ein „anderer Umstand, der geeignet ist, eine Lösung des Streitfalles herbeizuführen“, vorhanden ist.

Der Tod des Bf. ist sicherlich kein solcher Umstand. Frau Deweer und ihre drei Töchter haben der Kommission am 14. Februar 1978 „ihr materielles und immaterielles Interesse an der Fortsetzung des von ihrem Ehemann und Vater angestrebten Verfahrens“ mitgeteilt (Ziff. 6 des Berichts der Kommission). Die Regierung bestreitet dieses Interesse nicht. Der Gerichtshof seinerseits legt Wert darauf, seine uneingeschränkte Zustimmung zu der Praxis auszudrücken, die die Kommission in solchen Fällen befolgt hat und die sie auch hier implizit bestätigt hat: wenn ein Bf. im Laufe des Verfahrens stirbt, können seine Erben grundsätzlich in ihrer Eigenschaft als Erben und unter bestimmten Umständen im eigenen Namen geltend machen, dass sie „Opfer“ (Art. 25 Abs. 1 der Konvention) der behaupteten Verletzung seien (vgl. Beschwerde Nr. 4427/70, 24. Mai 1971, X./I. Bundesrepublik Deutschland, Recueil de décisions / Collection of Decisions, Nr. 38, S. 39; Nr. 6166/73, 30. Mai 1975, Baader, Meins, Meinhof und Grundmann gegen Bundesrepublik Deutschland, Décisions et rapports / Decisions and Reports, Nr. 2, S. 66; Nr. 7572/76, 7586/76 und 7587/76, 8. Juli 1978, Ensslin, Baader und Raspe, *ibid.*, Nr. 14, S. 67 und 83). Im vorliegenden Fall haben die Witwe und die Kinder des Bf. heute den Status von Beschwerdeführern.

Der „Umstand“, auf den die Regierung sich stützt, besteht in dem Urteil des Conseil d'État vom 31. Mai 1978, durch das die Verordnung vom 9. August 1974 für nichtig erklärt wurde. Diese Tatsache hat sich ebenso wie der Tod des Bf. (14. Januar 1978) ereignet, bevor der Bericht der Kommission angenommen wurde (5. Oktober 1978), und ist dort in Ziff. 20 a.E. erwähnt. Der Gerichtshof hat folglich bereits bei seiner Anrufung (14. Dezember 1978)

Kenntnis davon gehabt. Art. 47 Abs. 2 der VerfO bezieht sich indessen, wie sich aus seinem Text ergibt, auf eine „Mitteilung“ bzgl. eines Falles, der beim Gerichtshof schon anhängig ist. Außerdem und vor allem könnte das Urteil des Conseil d'État bestenfalls zur Rückzahlung der vom Bf. gezahlten 10.000,- BF [ca. 248,- Euro] führen; es hat ihm nicht das hier geltend gemachte Recht zurückgegeben, sich im Strafverfahren im Einklang mit den Erfordernissen des Art. 6 der Konvention zu verteidigen. Gegenwärtig hat der „Streitfall“ daher noch keine „Lösung“ erfahren.

**38.** Zudem sind Abs. 1 und 2 des § 11 des Gesetzes von 1945/1971 noch in Kraft (...), so dass sie jederzeit wie im Fall Deweer in kombinierter Weise angewendet werden können. Das Hauptproblem des Falles ist folglich ungelöst; es reicht über die Person und die Interessen des Bf. und seiner Erbinnen hinaus. Der Gerichtshof ist daher gem. Art. 47 Abs. 3 seiner VerfO gehalten, die Prüfung des Falles fortzuführen (s. sinngemäß, *Luedicke, Belkacem und Koç*, a.a.O., S. 15, Ziff. 36, letzter Abs., EGMR-E 1, 352 f. und *Irland gegen Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 18. Januar 1978, Série A Nr. 25, S. 62, Ziff. 154, EGMR-E 1, 247).

## II. Zur Begründetheit

### A. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention

**39.** Zur Begründung seines Vorbringens, dass er Opfer der „Auferlegung eines Bußgeldes unter dem Zwang einer vorläufigen Geschäftsschließung“ sei, berief Deweer sich zunächst auf Art. 6 Abs. 1 der Konvention, dessen erster Satz wie folgt lautet: [Text s.u. S. 631].

Nach Auffassung der Kommission sollen „weder das Angebot einer gütlichen Einigung noch die Entscheidung über die Schließung, isoliert betrachtet“, gegen diesen Text verstoßen, aber „die kombinierte Anwendung“ beider Verfahren habe das in ihm garantierte Recht verletzt (...).

[Nach Ansicht der Regierung stellt weder das Angebot für eine gütliche Einigung noch die Schließungsanordnung eine Entscheidung über eine zivilrechtliche Streitigkeit oder eine strafrechtliche Anklage i.S.v. Art. 6 Abs. 1 EMRK dar; Ersteres sei nur ein Vorschlag für eine gütliche Einigung, Letzteres stelle eine polizeiliche Sicherheitsmaßnahme dar, die keinen Strafcharakter habe und eine gerichtliche Entscheidung nicht präjudiziere; das Recht des Bf. auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1 EMRK) sei durch keine der beiden Maßnahmen beeinträchtigt. Nichts in der Konvention verbiete die kombinierte Anwendung des Verfahrens für eine gütliche Einigung und des Verfahrens der vorläufigen Schließung.]

**40.** Der Gerichtshof wendet sich dem letztgenannten Problem zu. Im Individualbeschwerdeverfahren soll sich der Gerichtshof so weit als möglich auf die Prüfung der durch den konkreten Fall aufgeworfenen Fragen beschränken. Er hat folglich nicht über die Vereinbarkeit der Abs. 1 und 2 des § 11 des Gesetzes von 1945/1971, für sich betrachtet, zu entscheiden, sondern über die Art und Weise ihrer Anwendung im vorliegenden Fall, also über ihre „kombinierte Anwendung“.

### 1. Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 im vorliegenden Fall

**41.** [Die Kommission ist von der Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 ausgegangen, da sich der Bf. „offensichtlich einer strafrechtlichen Anklage“ gegenüber sah. Die Regierung hat dem nicht widersprochen.]



**42.** Nach der Terminologie des innerstaatlichen belgischen Rechts hatte der Bf. nicht den Status eines Angeklagten, als die Staatsanwaltschaft von Löwen ihm am 30. September 1974 schrieb; zudem kann, wie § 11 Abs. 1 a.E. des Gesetzes von 1945/1971 vorschreibt, „keine gütliche Einigung (transaction) mehr angeboten werden“, sobald „das Strafgericht mit der Zuwiderhandlung befasst ist“ (...).

Der Begriff „strafrechtliche Anklage“ hat indessen „autonomen“ Charakter; er muss „im Sinne der Konvention“ verstanden werden (vgl. *König*, Urteil vom 28. Juni 1978, Série A Nr. 27, S. 29, Ziff. 88, EGMR-E 1, 298 f.), zumal Art. 6 Abs. 1 – wie auch Art. 5 Abs. 2 – im englischen Text den sehr weitreichenden Terminus „charge“ benutzt.

„In Strafsachen“ beginnt die „angemessene Frist“ des Art. 6 Abs. 1 „notwendigerweise an dem Tag, an dem eine Person angeklagt wird“ (*Neumeister*, Urteil vom 27. Juni 1968, Série A Nr. 8, S. 41, Ziff. 18, EGMR-E 1, 68). In Strafsachen kann übrigens „Anfangspunkt für eine ‚angemessene Frist‘ ein Zeitpunkt sein, der vor der Befassung der Urteilsinstanz des zur Entscheidung über ‚die Stichhaltigkeit der strafrechtlichen Anklage‘ zuständigen ‚Gerichts‘ liegt“ (*Golder*, Urteil vom 21. Februar 1975, Série A Nr. 18, S. 15, Ziff. 32, EGMR-E 1, 149 f.). Die Urteile *Wemhoff* und *Neumeister* vom 27. Juni 1968, dann das Urteil *Ringelsen* vom 16. Juli 1971 haben auf den Zeitpunkt der Festnahme, der Anklage bzw. der Eröffnung der Voruntersuchung abgestellt (Série A Nr. 7, S. 26-27, Ziff. 19, EGMR-E 1, 60; Nr. 8, S. 41, Ziff. 18, EGMR-E 1, 68; Nr. 13, S. 45, Ziff. 110, EGMR-E 1, 136 f.).

**43.** Im vorliegenden Fall ist weder eine Festnahme noch eine Anklage erfolgt. Die Kontrolle (...) im Geschäft des Bf. war Teil der ständigen Maßnahmen, mit denen die Befolgung der zum Wirtschaftsleben des Landes erlassenen Gesetze und Verordnungen überwacht wurde (...); sie fand nicht im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung statt. Der Bericht („pro-justitia“) vom 18. September 1974 wurde der Staatsanwaltschaft „zur Information und Entscheidung“ (...) übermittelt. Die Beurteilung oblag ihr. Durch ihren Brief vom 30. September 1974 bot sie dem Betroffenen – bei gleichzeitiger Benachrichtigung über die Geschäftsschließung – ein Mittel „zur Vermeidung der Strafverfolgung“ an: die Zahlung einer Summe von 10.000,- BF [ca. 248,- Euro]. Die am 2. Oktober bewirkte Zahlung brachte das noch nicht ausgeübte Strafklagerecht zum Erlöschen (§ 11 Abs. 1 des Gesetzes von 1945/1971, ...).

**44.** Der hohe Rang, den das Recht auf ein faires Verfahren in einer demokratischen Gesellschaft einnimmt (vgl. insbesondere *Airey*, a.a.O., S. 12-13, Ziff. 24, EGMR-E 1, 418), veranlasst den Gerichtshof jedoch, sich für eine „materielle“ und nicht „formelle“ Konzeption der in Art. 6 Abs. 1 genannten „Anklage“ zu entscheiden. Der Gerichtshof hat über den äußeren Anschein hinaus die realen Vorgänge des betreffenden Verfahrens zu untersuchen.

**45.** So betrachtet, erweisen sich die einschlägigen Bestimmungen der belgischen Gesetzgebung (...) als aufschlussreich. Das Gesetz von 1945/1971 ist aus einer Gesetzesverordnung hervorgegangen, die während des Zweiten Weltkrieges inmitten einer Periode der Knappheit, der Einschränkungen und des „Schwarzmarktes“ erlassen wurde. Durch eine Reihe energischer Maßnahmen

organisierte sie „die Verfolgung von Verstößen gegen die Regelungen der Landesversorgung“. Die Rückkehr zur Vollversorgung erlaubte es, die Strenge zu mildern und ihre Bezeichnung zu ändern, aber selbst der bestehende Text lässt noch seinen Ursprung erkennen. Das verwendete Vokabular liefert den Beweis. So benutzen die Abs. 1 und 2 des § 11, Grundlage der strittigen Entscheidung der Staatsanwaltschaft von Löwen, Termini wie „Zuwiderhandelnder“ und „Zuwiderhandlung“. Wer gegen eine aufgrund Kapitel I des Gesetzes erlassene Verordnung, wie diejenige von 9. August 1974, verstößt, verwirkt außerdem die in § 9 aufgezählten Strafen: Gefängnis, Geldstrafe, Beschlagnahmen, Geschäftsschließung durch Gerichtsentscheid, Veröffentlichung des Urteils. Das Angebot für eine „gütliche Einigung“ vom 30. September 1974 stellte somit einen Ersatz zumindest für einige davon dar. Wenn der Bf. es abgelehnt hätte, hätte die Entscheidung über die vorläufige Schließung, mit der es verbunden war, ihre Wirkungen entfaltet, gegebenenfalls bis zu „dem Zeitpunkt, in dem über die Straftat entschieden w(ü)rd(e)“ (§ 11 Abs. 2); er hätte sich dem Risiko von Gefängnis und Geldstrafe ausgesetzt, wenn er dieser Entscheidung zuwidergehandelt hätte (§ 9 Abs. 5 b i.V.m. § 11 Abs. 2).

Der Bericht (pro-justitia) vom 18. September 1974 erklärte seinerseits, dass der Bf. die §§ 2 Abs. 4 und 3 Abs. 1 der Verordnung vom 9. August 1974 (...) „übertreten“ habe (...). In ihrer Entscheidung vom 30. September sprach die Staatsanwaltschaft Löwen ebenfalls von einer „Zuwiderhandlung“ („een inbreuk“); obwohl sie es nicht für erforderlich hielt, eine Gefängnisstrafe zu ihrer Ahndung zu beantragen (...), unterstrich sie „die Schwere“ (...) der Tat. In ihrem Schreiben vom selben Tag wies sie den Bf. besonders auf die „strengen Strafen“ (...) hin, die das Gesetz bei Nichtbeachtung der Schließungsanordnung vorsah (...).

Die Schließungsanordnung gehörte, wie die Regierung deutlich gezeigt hat, „zur normalen Strafverfolgung, die auf die Zuwiderhandlung hin einzusetzen hatte, die zu Lasten von Deweer festgestellt war“. Sie ging der „Strafverfolgung“ voraus, welche die Staatsanwaltschaft durchzuführen beabsichtigte, falls der „Täter“ eine gütliche Einigung ablehnte.

Zudem verweist die Regierung mit Nachdruck auf das „Geständnis“, das der Bf. gegenüber dem Kontrolleur Vanderleyden abgelegt habe, auf das „auf frischer Tat festgestellte Delikt“, das er „auf der Stelle zugegeben“ habe. Nach Ansicht der Regierung hat der Bf. durch sein Einverständnis mit der „Bußgeldzahlung“ (amende transactionnelle), „einer Art Entschädigung gegenüber der Gemeinschaft für sein strafbares Verhalten“, seine „Schuld“ eingestanden, „vielleicht nicht ausdrücklich, aber der Sache nach“ (...).

Auf jeden Fall führte die Zahlung des Bußgeldes, obwohl es einer Strafe nicht gleichgesetzt wurde, zu einem Vermerk in den Auskunftsblättern, welche die Gemeinden zu den Strafakten lieferten (...).

**46.** Der strafrechtliche Charakter, den die Sache unter dem Blickwinkel der Konvention hat, ergibt sich also zweifelsfrei aus einer Reihe übereinstimmender Anzeichen. Die „Anklage“ ließe sich für die Zwecke des Art. 6 Abs. 1 definieren als die amtliche Mitteilung der zuständigen Behörde an den Betroffenen, dass ihm die Begehung einer Straftat angelastet werde. In mehre-

ren Entscheidungen und Stellungnahmen hat die Kommission den sehr ähnlichen Maßstab „erheblicher Auswirkungen auf die Lage“ des Verdächtigen verwendet (*Neumeister*, Série B Nr. 6, S. 81; *Huber gegen Österreich*, *Annuaire de la Convention*, Bd. 18, S. 357, Ziff. 67; *Hätti gegen Bundesrepublik Deutschland*, *ibid.*, Bd. 19, S. 1065, Ziff. 50, etc.). Unter diesen Umständen geht der Gerichtshof davon aus, dass der Bf. seit dem 30. September 1974 unter „strafrechtlicher Anklage“ stand.

47. Art. 6 war demzufolge aufgrund des zuletzt Gesagten voll anwendbar. Der Gerichtshof ist nicht gehalten zu untersuchen, ob Abs. 1 auch wegen der Existenz „zivilrechtlicher Ansprüche und Verpflichtungen“ einschlägig war: die Frage ist im vorliegenden Fall ohne Bedeutung (s. sinngemäß *Engel u.a.*, Urteil vom 8. Juni 1976, Série A Nr. 22, S. 36-37, Ziff. 87, EGMR-E 1, 191 f.).

## 2. Zur Anwendung des Art. 6 Abs. 1 auf den vorliegenden Fall

48. Gemäß Art. 6 Abs. 1 hatte der Bf. ein „Recht auf ein faires Verfahren“ (*Golder*, a.a.O., S. 18, Ziff. 36, EGMR-E 1, 153) vor „einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht“, das „seine Sache“ hören und dann über die „Stichhaltigkeit der Anklage“ entscheiden würde. Der letztgenannte Begriff bezieht sich, wie der Gerichtshof in Erinnerung rufen möchte, auf die rechtliche ebenso wie auf die tatsächliche Begründetheit der Anklage (*Delcourt*, a.a.O., S. 14, EGMR-E 1, 101). Vor Gericht hätte der Bf. sich also nicht nur, wie gegenüber dem Beamten [des Wirtschaftskontrolldienstes] Vanderleyden, auf seine Gutgläubigkeit berufen können oder auf die zusätzlichen Kosten, die einem Schlachter entstehen, der Lebendvieh einkauft (...), sondern er hätte außerdem die Verfassungswidrigkeit der Verordnung vom 9. August 1974 oder seine Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht geltend machen können (...). Er hätte zudem unter dem Schutz der Garantien der Abs. 2 und 3 des Art. 6 gestanden.

49. Das „Recht auf Zugang zu Gericht“, ein konstitutives Element des Rechts auf ein faires Verfahren, ist in Strafsachen nicht absoluter als in Zivilsachen. Es unterliegt inhärenten Grenzen, für die der Bericht der Kommission in Ziff. 58 zwei Beispiele liefert (Niederschlagung und gerichtliche Einstellung des Verfahrens); es ist aber nicht Aufgabe des Gerichtshofs, dazu eine allgemeine Theorie zu entwickeln (s. sinngemäß *Golder*, a.a.O., S. 18-19, Ziff. 36 und 38-39, EGMR-E 1, 153 f.).

Im vorliegenden Fall geht es jedoch nicht um eine solche Eingrenzung. Durch die Zahlung von 10.000,- BF [ca. 248,- Euro], welche die Staatsanwaltschaft von Löwen im Wege einer gütlichen Einigung „forderte“ (...), verzichtete der Bf. darauf, sein Recht auf Überprüfung seiner Sache durch ein Gericht geltend zu machen.

In den innerstaatlichen Rechtssystemen der Vertragsstaaten findet sich ein solcher Verzicht häufig sowohl in Zivilsachen, insbesondere in Form von Schiedsgerichtsklauseln, wie auch in Strafsachen in Form u.a. von einem mit dem Betroffenen einvernehmlich festgesetzten Bußgeld. Der Verzicht, der den Betroffenen ebenso wie der Rechtspflege unbestreitbare Vorteile bringt, verstößt im Grundsatz nicht gegen die Konvention; der Gerichtshof teilt in

diesem Punkt die Auffassung der Kommission (Ziff. 55-56 des Berichts; Entscheidung vom 5. März 1962, Beschw. Nr. 1197/61, X gegen Bundesrepublik Deutschland, *Annuaire de la Convention*, Bd. 5, S. 95-97).

Das „Recht auf Zugang zu Gericht“ hat indessen eine zu große Bedeutung in einer demokratischen Gesellschaft (s.o. Ziff. 44), als dass jemand allein dadurch seinen Schutz verlieren könnte, dass er eine justizähnliche Vereinbarung unterschrieben hat. Auf einem Gebiet, das zum *ordre public* der Mitgliedstaaten des Europarates gehört, erfordert jegliche Maßnahme oder Entscheidung, von der behauptet wird, dass sie gegen Art. 6 verstoße, eine besonders sorgfältige Kontrolle (vgl. für Art. 5 *De Wilde, Ooms und Versyp*, a.a.O., S. 36, Ziff. 65, EGMR-E 1, 114 f.). Der Gerichtshof übersieht keineswegs, mit welcher Konsequenz die belgischen Gerichte auf der Grundlage des Art. 8 der Verfassung und des Art. 6 der Konvention die Nichtbeachtung des „Rechts auf Zugang zu Gericht“ in den privaten Rechtsbeziehungen sanktioniert haben (z.B. *Tribunal civil de Bruxelles*, 23.11.1967, *Journal des Tribunaux* 1967 S. 741; vgl. *Cour de Cassation*, 1. Juni 1966, mit den Schlussanträgen des Generalanwalts Mahaux, *Pasicrisie* 1966, I, S. 1249-1250 und 1251-1252). Eine zumindest ebensolche Wachsamkeit erscheint als unbedingt erforderlich, wenn eine Person, die zuvor „angeklagt“ war, eine Regelung angreift, aufgrund derer das Strafklagerecht erloschen ist. Zu den zu erfüllenden Bedingungen zählt auf jeden Fall der Verzicht auf Zwang; das verlangt ein völkerrechtliches Übereinkommen, das auf der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Freiheit gegründet ist (*Goldier*, a.a.O., S. 16-17, Ziff. 34, EGMR-E 1, 151 f.). Auch hier schließt der Gerichtshof sich der Auffassung der Kommission an.

**50.** In Ziff. 57 ihres Berichts äußert die Kommission die Ansicht, dass im vorliegenden Fall Zwang vorgelegen habe: der Bf. habe nur „wegen der Drohung mit einem schweren Schaden“, der ihm aus der Schließung seines Geschäfts entstanden wäre, auf die Garantien des Art. 6 Abs. 1 verzichtet.

**51. a)** Nach Auffassung der Regierung stellt das am 30. September 1974 an den Bf. übersandte Angebot einer „transaction“ rechtlich einen bloßen „Vorschlag für eine gütliche Einigung“ dar, den er sehr wohl hätte ablehnen können. „Indem er es annahm und am 2. Oktober ausführte“, habe er sich „durch Zahlung einer verhältnismäßig geringfügigen Summe dem Risiko entzogen, zu einer viel schwereren Strafe als dieser Buße verurteilt zu werden“, wobei die Strafe „gegebenenfalls mit einer gerichtlichen Geschäftsschließung verbunden gewesen wäre“ (Art. 9 Abs. 5 des Gesetzes von 1945/1971 ...).

Die Argumentation der Kommission sei im Übrigen widersprüchlich. Während Ziff. 57 des Berichts das im vorliegenden Fall angewandte Verfahren für unvereinbar mit der Konvention erkläre, weil mit Zwang versehen, erklärten Ziff. 55 und 59, dass „Vereinbarungen“ in Strafsachen zulässig seien. Diese fänden jedoch in gewisser Weise „immer unter einem gewissen ‚Zwang‘ und unter der ‚Drohung‘ eines mehr oder weniger ‚schweren‘ Schadens statt“: die Strafklage sei „für die Mehrzahl derjenigen“, gegen die sie erhoben wird „oder erhoben werden kann, eine zu fürchtende Angelegenheit“ und in sehr zahlreichen Fällen „eine hinreichend schwerwiegende ‚Drohung‘, um (...) sie zu veranlassen“, auf die Prüfung ihrer Sache durch ein Gericht „zu verzichten“.

**b)** Der Gerichtshof stellt fest: wenn auch die Aussicht, vor dem Strafrichter zu erscheinen, naturgemäß sicherlich viele, die sich einer „strafrechtlichen Anklage“ gegenübersehen, zu Kompromissbereitschaft veranlasst, so ist der Druck, den sie erzeugt, keineswegs mit der Konvention unvereinbar: Unter der Voraussetzung, dass die Anforderungen der Art. 6 und 7 beachtet werden, lässt die Konvention im Prinzip den Vertragsstaaten die Freiheit, ein Verhalten, das keine normale Ausübung eines der von ihr geschützten Rechte darstellt, zur Straftat zu erklären und als solche zu verfolgen (vgl. *Engel u.a.*, a.a.O., S. 34, Ziff. 81, EGMR-E 1, 189 f.).

Im Übrigen befürchtete der Bf. die Strafverfolgung wohl kaum, da sie wahrscheinlich mit einem Freispruch geendet hätte, dem eventuell eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vorausgegangen wäre (...). Der von ihm gerügte „Zwang“ lag anderswo, nämlich in der Schließungsanordnung vom 30. September 1974.

Diese Anordnung sollte 48 Stunden nach Zustellung der Entscheidung der Staatsanwaltschaft in Kraft treten; sie konnte wirksam bleiben bis zu dem Zeitpunkt, an dem das zuständige Gericht über den Gesetzesverstoß entschieden hätte (§§ 11 Abs. 2 und 9 Abs. 5 b des Gesetzes von 1945/1971 ...). Zwischenzeitlich, d.h. vielleicht für Monate, wären dem Bf. die Einkünfte aus seinem Beruf entgangen; er ging das Risiko ein, dennoch sein Personal weiterhin bezahlen zu müssen und nach Wiedereröffnung seines Geschäfts nicht seine gesamte Kundschaft wiederzuerlangen (...). Er hätte folglich einen beträchtlichen Schaden erlitten.

Allerdings schlug die Staatsanwaltschaft von Löwen dem Bf. ein Mittel vor, dieser Gefahr zu entgehen, nämlich 10.000,- BF [ca. 248,- Euro] im Wege einer „gütlichen Einigung“ zu zahlen (...). Es handelte sich mit Sicherheit um ein weit geringeres Übel. Der angegebene Betrag überschritt, wie die Regierung zu Recht hervorhebt, kaum die Untergrenze – 3.000,- BF [ca. 74,- Euro] – „des gesetzlich bestimmten Bußgeld[rahmens]“, während er nach § 11 Abs. 1 des Gesetzes von 1945/1971 dessen Höchstgrenze, nämlich 30 Mio. BF [ca. 740.000,- Euro] (...), hätte überschreiten können. Es bestand also, worauf die Delegierten der Kommission hingewiesen haben, „ein krasses Missverhältnis“ zwischen den beiden Möglichkeiten der dem Bf. angebotenen Alternativen. Die „verhältnismäßige Geringfügigkeit“ der verlangten Summe streitet in Wirklichkeit gegen die These der Regierung, denn sie verstärkte den durch die Schließungsanordnung ausgeübten Druck. Sie machte ihn so zwingend, dass es nicht erstaunlich ist, dass der Bf. ihm nachgab.

**52.** Zur Begründetheit und nicht zur Zulässigkeit (s.o. Ziff. 26) bringt die Regierung eine zweite Einrede vor. Danach war der Bf. durch nichts gehindert, eine „gütliche Einigung“ abzulehnen und der Entscheidung der Staatsanwaltschaft mit „einer Klage auf Ersatz des Schadens, der aus der Geschäftsschließung“ oder „aus deren zu langer Dauer resultiert“ und „mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung“, um „deren Beendigung zu erlangen“, zu begegnen (...).

**a)** Zu diesem letzten Punkt führt die Regierung § 584 des belgischen Code judiciaire an, eine in ihren Anwendungsmöglichkeiten „äußerst weite Bestimmung“, obwohl bisher, wie sie sagt, sich niemand auf sie berufen hat:

„Der Präsident des erstinstanzlichen Gerichts entscheidet vorläufig in den Fällen, die er für dringend hält, und zwar in allen Rechtssachen außer denjenigen, die das Gesetz von der gerichtlichen Kontrolle ausnimmt.“

Die Delegierten der Kommission ihrerseits sind nicht der Auffassung, dass eine „vorläufige Entscheidung der Staatsanwaltschaft“ Gegenstand einer anderen „vorläufigen Maßnahme“ sein kann, die vom Zivilrichter getroffen wird und erstere widerrufen soll, zumal in Belgien der Zivilprozess vom Ausgang des Strafprozesses abhängt („le pénal tient le civil en état“).

Der Gerichtshof teilt ihre Skepsis und fügt ihren Überlegungen die folgenden hinzu. „Der Antrag auf einstweilige Anordnung ist“, wie die Regierung selbst ausführt, „normalerweise akzessorisch zu einem Hauptantrag“, und „die einstweiligen Anordnungen nehmen die Entscheidung zur Hauptsache nicht vorweg“, wie § 1039 des Code judiciaire vorschreibt. Der Gerichtshof sieht nun nicht, welches „in der Hauptsache“ angerufene Gericht die strittige Schließung hätte aufheben können, indem es sich z.B. auf die Verfassung oder die Konvention gestützt hätte. Während das Gesetz von 1945/1971 in § 2 Abs. 5 gegen Schließungsentscheidungen des Wirtschaftsministers eine Beschwerde eröffnet, die aufschiebende Wirkung hat und über die das für Strafsachen zuständige erstinstanzliche Gericht in nichtöffentlicher Sitzung entscheidet, sieht es keine Beschwerde gegen Schließungsanordnungen der Staatsanwaltschaft vor (...).

**b)** Was die Klage auf Ersatz des durch die Schließung verursachten Schadens betrifft, so präzisiert die Regierung nicht, wie sie sich diese vorstellt. In Belgien bestehen strenge Regeln über die Möglichkeit, Staatsanwälte zu persönlicher Haftung heranzuziehen. So kann „die persönliche Verantwortlichkeit“ bei ihnen nur „gegeben sein, wenn sie sich der Arglist oder des Betruges schuldig gemacht haben“, „wenn das Gesetz“ sie „für (...) schadensersatzpflichtig erklärt“ oder wenn es „ausdrücklich“ die Verantwortlichkeit bestimmt (§ 1140 i.V.m. § 1141 des Code judiciaire). Die Regierung behauptet nicht, dass irgendeine dieser Bedingungen im vorliegenden Fall erfüllt sei. Sie gibt ebenfalls nicht an, inwiefern die Entscheidung der Staatsanwaltschaft von Löwen die Verantwortlichkeit der öffentlichen Hand begründen könnte.

Es obliegt dem Gerichtshof nicht, Fragen des innerstaatlichen belgischen Rechts zu behandeln, die offensichtlich unentschieden sind und zu denen die Regierung nicht genügend Elemente liefert. Er beschränkt sich auf die Feststellung, dass der Bf. angesichts einer schweren und unmittelbaren Gefahr natürlicherweise dem Dringendsten vorbeugte, ohne sich auf riskante juristische Spekulationen einzulassen; er kann ihm das nicht zum Vorwurf machen.

**53.** Die Regierung unterstreicht schließlich, dass, „wie die Kommission zugesteht“, „die bloße Schließung“ des Geschäfts mit der Konvention vereinbar gewesen wäre, obwohl „eine so radikale Maßnahme den Betroffenen sicherlich mehr als 10.000,- (belgische) Francs gekostet hätte“. Davon ausgehend, bezeichnet sie die im Bericht verfolgte Logik der Argumentation als „recht seltsam“: „nach der Kommission“ entspringe somit die Verletzung des Art. 6 aus einer dem Bf. gewährten „Vergünstigung“, nämlich dem Angebot der

„Vereinbarung“ („transaction“), mit dem die Staatsanwaltschaft eben diese Maßnahme milder, flexibler und gemäßiger gemacht habe. Man gelange auf diese Weise zu einer „Absurdität“.

Der Gerichtshof wiederholt, dass er seine Prüfung auf die kombinierte Anwendung beider Verfahren beschränkt (s.o. Ziff. 40); er beabsichtigt nicht, darüber zu entscheiden, ob eine Schließungsanordnung ohne ein solches Angebot mit der Konvention vereinbar wäre.

Der Gerichtshof stellt außerdem wie die Delegierten der Kommission fest, dass die von der Regierung erwähnte Situation in der Praxis niemals eingetreten ist, außer in der „unmittelbaren Nachkriegszeit“, als die „Knappheit und eine große Anspannung in der Wirtschaft“ herrschten. Seit 1946 haben die Staatsanwaltschaften den Abs. 2 des § 11 des Gesetzes von 1945/1971 nur zusammen mit Abs. 1 angewendet; dagegen haben sie diesen oft ohne jenen angewandt (...).

Im Übrigen gilt auf dem Gebiet der Menschenrechte, dass wer das Weitergehende darf, nicht unbedingt das weniger Weitgehende darf. Die Konvention lässt unter gewissen Bedingungen sehr schwerwiegende Vorgehensweisen zu, darunter die Todesstrafe (Art. 2 Abs. 1 S. 2), während sie andere verbietet, z.B. eine „nicht rechtmäßige“ Festnahme von kurzer Dauer (Art. 5 Abs. 1) oder die Ausweisung eines Staatsangehörigen (Art. 3 Abs. 1 des 4. Zusatzprotokolls), die im Vergleich als ziemlich milde gelten können. Die Möglichkeit, jemandem die zuerst beschriebene Strafe aufzuerlegen, ermächtigt nicht dazu, ihn einer der letztgenannten Maßnahmen zu unterwerfen, selbst wenn er zustimmt oder nicht widerspricht (vgl. sinngemäß den Kommissionsbericht im Fall *De Becker*, Série B Nr. 2, S. 90-91, 101-102 und 124-125).

**54.** Zusammenfassend war der Verzicht des Bf. auf einen fairen Prozess, der mit sämtlichen von der Konvention hierfür geforderten Garantien versehen wäre, mit dem Makel des Zwangs behaftet. Art. 6 Abs. 1 ist daher verletzt.

#### *B. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 2 und 3 der Konvention*

**55.** Der Bf. beruft sich auch auf Abs. 2 des Art. 6 und die ersten vier Alternativen des Abs. 3: [Text s.u. S. 631 f.].

Die Regierung trägt hierzu keine gesonderten Argumente vor. Die Kommission ihrerseits äußert die Meinung, dass „die Schließungsanordnung (...) für sich genommen das Prinzip der Unschuldsvermutung nicht verletzt haben kann“. Wegen ihrer Stellungnahme zu Abs. 1 hält sie es nicht für geboten, die weiteren Beschwerdepunkte des Bf. unter dem Gesichtspunkt des Abs. 2 zu prüfen, und sie erachtet eine Überprüfung im Hinblick auf Abs. 3 nicht für erforderlich.

**56.** Da allein die kombinierte Anwendung beider Verfahren in Betracht zu ziehen ist (s.o. Ziff. 40), braucht der Gerichtshof nicht zu untersuchen, ob die Schließungsentscheidung oder das Angebot einer „gütlichen Einigung“ für sich betrachtet gegen Abs. 2 oder Abs. 3 verstießen.

Er erinnert außerdem daran, dass diese letztgenannten [Bestimmungen] besondere Anwendungsfälle des in Abs. 1 enthaltenen allgemeinen Prinzips darstellen. Die in Abs. 2 niedergelegte Unschuldsvermutung und die verschie-

denen Rechte, die Abs. 3 in nicht erschöpfender Weise („notamment“/„minimum rights“) aufzählt, sind, neben anderen, konstituierende Elemente des Begriffs eines fairen Verfahrens in Strafsachen (vgl. z.B. den Bericht der Kommission in der Sache *Nielsen gegen Dänemark*, 15. März 1961, *Annuaire de la Convention*, Bd. 4, S. 549-551).

Nun war dem Bf. ein solcher Prozess vollständig vorenthalten, da er unter Zwang darauf verzichtet hat (s.o. Ziff. 54). Die Frage nach der Beachtung von Abs. 2 und 3 hat demnach in seinem Fall keine eigenständige Bedeutung; sie wird vollständig von derjenigen nach der Beachtung des Abs. 1 absorbiert. Die Feststellung eines Verstoßes gegen die Anforderungen des Abs. 1 befreit den Gerichtshof davon, den Fall zusätzlich im Hinblick auf die Abs. 2 und 3 zu prüfen, wie es unter anderen Umständen erforderlich sein könnte (*Engel u.a.*, a.a.O., S. 37-39, Ziff. 89-91, EGMR-E 1, 192 f.).

#### *C. Zur behaupteten Verletzung von Art. 1 des 1. ZP-EMRK*

**57.** Die Kommission hatte von Amts wegen Art. 1 des 1. ZP-EMRK in Betracht gezogen, der im Wesentlichen das Eigentumsrecht jeder natürlichen oder juristischen Person schützt (...). In ihrer Entscheidung über die Zulässigkeit der Beschwerde hat sie indessen hinzugefügt, dass es sich um eine zweitrangige Frage handele. In ihrem Bericht vom 5. Oktober 1978 hat sie – entgegen der „ergänzenden“, vom betroffenen Staat bekämpften Argumentation des Bf. – die Auffassung vertreten, dass diese Vorschrift nicht verletzt sei, da „die Schließungsanordnung nicht durchgeführt worden ist“.

**58.** Der Gerichtshof ruft in Erinnerung, dass die kombinierte Anwendung beider Verfahren, die einziger Gegenstand seiner Prüfung ist (s.o. Ziff. 40), den Bf. veranlasst hat, 10.000,- BF [ca. 248,- Euro] „Bußgeld“ zu zahlen, also eine gewisse Schmälerung seines Vermögens hinzunehmen. Die Erhebung dieser Summe hat jedoch unter Umständen stattgefunden, die mit Art. 6 Abs. 1 der Konvention unvereinbar sind und die sie unrechtmäßig machen (s.o. Ziff. 54). Es erweist sich folglich als überflüssig zu prüfen, ob sie auch gegen Art. 1 des 1. ZP-EMRK verstieß; die Entscheidung dieser Frage ist im vorliegenden Fall ohne Interesse.

#### *D. Zur Anwendung von Art. 50 der Konvention*

**59.** Im Namen der Erbinnen des Bf. beantragt RA van Hille eine gerechte Entschädigung, bestehend

– „in materieller Hinsicht“ aus der „Rückzahlung des Bußgeldbetrages“ sowie aus 800,- französischen Francs [ca. 122,- Euro]\* für Reise- und Aufenthaltskosten, die anlässlich der mündlichen Verhandlung vom 9. Dezember 1977 vor der Kommission entstanden sind;

– „bezüglich des immateriellen Schadens“ aus der „Feststellung des Gerichtshofs, dass Herrn Deweers Rechte verletzt seien“ (...).

\* Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (gem. offiziellem Kurs: 1 Euro = 6,55957 FF) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.



Nach Auffassung der Regierung beseitigen die Annullierung der Verordnung vom 9. August 1974 durch den Conseil d'État „und die daraus folgende Rückzahlung des Bußgeldes (...) vollständig i.S.v. Art. 50 der Konvention die Folgen der Entscheidungen, auf die die Beschwerde sich bezieht“ (...).

**60.** Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass die Frage entscheidungsreif ist (Art. 50 Abs. 3 Satz 1 VerfO-EGMR).

Soweit dem Gerichtshof bekannt, haben die belgischen Behörden die 10.000,- belgischen Francs [ca. 248,- Euro], die Deweer rechtsgrundlos gezahlt hat, bisher nicht an seine Erbinnen zurückgezahlt. Außerdem sind die Ausgaben für sein Erscheinen vor der Kommission im Dezember 1977 nicht strittig, und es erscheint als äußerst gemäßigt, 800,- FF [ca. 122,- Euro] für sie anzusetzen. Schließlich erlitten der Bf. und seine Familie zweifellos einen immateriellen Schaden, der zumindest eine Entschädigung moralischer Art rechtfertigt.

Der Gerichtshof gibt dem Antrag daher statt.

#### **Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof**

1. einstimmig, dass die von der Regierung erhobene Einrede der Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zurückgewiesen wird;
2. einstimmig, dass der Fall nicht aus der Liste anhängiger Verfahren gestrichen wird;
3. einstimmig, dass Art. 6 Abs. 1 der Konvention verletzt worden ist;
4. einstimmig, dass es nicht erforderlich ist, die Sache auch im Hinblick auf Abs. 2 und 3 des genannten Artikels zu prüfen;
5. mit sechs Stimmen gegen eine, dass es ebenfalls nicht erforderlich ist, die Sache im Hinblick auf Art. 1 des 1. ZP-EMRK zu prüfen;
6. einstimmig, dass den Bf. eine gerechte Entschädigung gewährt wird bestehend
  - in materieller Hinsicht aus der Rückzahlung durch den betroffenen Staat von zehntausend belgischen Francs (10.000,- BF [ca. 248,- Euro]), die von ihrem Ehemann und Vater am 2. Oktober 1974 gezahlt wurden, und aus achthundert französischen Francs (800,- FF [ca. 122,- Euro]) für Reise- und Aufenthaltskosten, die anlässlich der mündlichen Verhandlung vom 9. Dezember 1977 vor der Kommission entstanden sind;
  - hinsichtlich des immateriellen Schadens aus der Feststellung, dass die Rechte des Herrn Deweer verletzt worden sind.

**Zusammensetzung des Gerichtshofs (Kammer):** die Richter Mosler, *Präsident* (Deutscher), Zekia (Zypriot), Ryssdal (Norweger), Ganshof van der Meersch (Belgier), Teitgen (Franzose), Gölcüklü (Türke), Pinheiro Farinha (Portugiese); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)

**Sondervotum:** Abweichende Meinung des Richters Pinheiro Farinha.