

Nr. 56**Lutz gegen Deutschland**

Urteil vom 25. August 1987 (Plenum)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, die gleichermaßen verbindlich sind, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 123.

Beschwerde Nr. 9912/82, eingelegt am 14. Juni 1982; am 28. Januar 1986 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

EMRK: Einrede der Unzulässigkeit einer Beschwerde bzw. der Unzuständigkeit der Konventionsorgane wegen Unvereinbarkeit der Beschwerde mit den Bestimmungen der Konvention, Art. 27 Abs. 2 (Art. 35 Abs. 3 n.F., Text in EGMR-E 1, 650); Recht auf ein faires Verfahren – Unschuldsvermutung im Strafverfahren, Art. 6 Abs. 2.

Innerstaatliches Recht: § 17 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) von 1968/1975; § 1 Abs. 2, § 49 Abs. 1 Nr. 1 Straßenverkehrsordnung (StVO); §§ 464 ff., 467 Strafprozessordnung (StPO), § 46 OWiG.

Ergebnis: Prozesshindernde Einrede der Unzuständigkeit *ratione materiae* zurückgewiesen; Art. 6 Abs. 2 auch im Ordnungswidrigkeiten-Verfahren anwendbar, doch hier nicht verletzt.

Sondervoten: Drei.

Zum Verfahren:

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 18. Oktober 1985 zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 2 vorliegt, s.u. S. 643, Ziff. 46.

Die beim Gerichtshof ursprünglich gebildete Kammer hat am 29. November 1986 beschlossen, den Fall nach Art. 50 Verfo-EGMR an das Plenum abzugeben.

Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 23. Februar 1987 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

für die Regierung: I. Maier, Ministerialdirigentin, Bundesministerium der Justiz, als Verfahrensbevollmächtigte, unterstützt durch: P.-G. Pötz, Ministerialdirigent, H. Stöcker, Ministerialrat, und E. Göhler, Ministerialrat, Bundesministerium der Justiz, als Berater;

für die Kommission: A. Weitzel als Delegierter;

für den Beschwerdeführer: Rechtsanwälte N. Wingerter und V. Hohbach.

Sachverhalt:

(Übersetzung)

I. Die Umstände des Falles

11. Der Beschwerdeführer (Bf.) Uli Lutz, geb. 1959, ist deutscher Staatsangehöriger und wohnhaft in Heilbronn-Horkheim.

12. Am 10. Oktober 1980 war er mit seinem Motorrad in einen Verkehrsunfall verwickelt. Nach den Angaben in der von der Polizei aufgenommenen Verkehrsordnungswidrigkeiten-Anzeige versuchte er, trotz unklarer Verkehrslage einen PKW zu überholen. Das Ergebnis war ein Zusammenstoß, der Schäden an beiden Fahrzeugen verursachte.

[Es folgen Einzelheiten aus der polizeilichen Vernehmung des Bf. zum Hergang des Unfalls. Danach sei die PKW-Fahrerin nicht nur aus einer Parklücke überraschend ausgeschert, sondern habe zu einer Kehrtwende auf die Gegenfahrbahn angesetzt. Dem habe er nicht ausweichen und trotz Bremsens

die Kollision nicht vermeiden können. Bei dem Unfall habe er einen Sturzhelm getragen. Er sei nicht verletzt.]

13. Am 9. Dezember 1980 setzte das Amt für Öffentliche Ordnung der Stadt Heilbronn aufgrund der Verkehrsordnungswidrigkeiten-Anzeige gegen den Bf. eine Geldbuße von 125,- DM [ca. 64,- Euro]¹ fest, zuzüglich der Kosten in Höhe von 14,- DM [ca. 7,- Euro] wegen „Mitverursachens eines Verkehrsunfalls infolge Überholens bei unklarer Verkehrslage und dadurch Zusammenstoß mit einem anderen Verkehrsteilnehmer“.

Der Bescheid beruhte auf § 24 Straßenverkehrsgesetz (StVG), (s.u. Ziff. 38) i.V.m. §§ 1 Abs. 2, 5 und 49 Straßenverkehrsordnung (StVO). § 1 Abs. 2 StVO lautet wie folgt:

„Jeder Verkehrsteilnehmer hat sich so zu verhalten, daß kein anderer geschädigt, gefährdet oder mehr, als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt wird.“

§ 5 StVO schreibt vor, dass links zu überholen ist (Abs. 1), dass nur überholen darf, wer übersehen kann, dass während des ganzen Überholvorgangs jede Behinderung des Gegenverkehrs ausgeschlossen ist (Abs. 2), und dass bei unklarer Verkehrslage Überholen unzulässig ist (Abs. 3 Nr. 1). Nach § 49 Abs. 1 Nr. 1 begeht eine Ordnungswidrigkeit, wer den §§ 1 Abs. 1 und 5 Abs. 1-3 zuwiderhandelt; nach § 24 Abs. 2 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) kann eine solche Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden.

14. Gegen die Fahrerin des anderen an dem Unfall beteiligten Fahrzeugs (PKW) wurde ebenfalls eine Geldbuße wegen einer „Ordnungswidrigkeit“ verhängt.

15. Gegen die Entscheidung vom 9. Dezember 1980 legte der von RA Wingerter vertretene Bf. am übernächsten Tag Einspruch ein, den die zuständige Heilbronner Behörde am 23. Januar 1981 an die Staatsanwaltschaft weiterleitete, die ihn ihrerseits am 5. Februar an das Amtsgericht (AG) übermittelte.

Am 24. Juli 1981 teilte das AG Heilbronn mit, es beabsichtige das Verfahren wegen Eintritts der Verfolgungsverjährung einzustellen und die Verfahrenskosten der Staatskasse aufzuerlegen, wohingegen der Bf. seine Kosten und notwendigen Auslagen selbst tragen müsse.

Am 12. August antwortete Rechtsanwalt Wingerter, sein Mandant sei sicher mit der Einstellung des Verfahrens einverstanden, jedoch nicht damit, dass er seine Kosten und Auslagen selbst tragen solle. Er bezog sich u.a. auf „die von der Menschenrechtskonvention garantierte Unschuldsvermutung“.

16. Am 24. August 1981 stellte das Amtsgericht das Verfahren wegen Eintritts der Verfolgungsverjährung ein. Die Entscheidung lautet folgendermaßen:

„In der Bußgeldsache gegen ... Uli Lutz wegen Verstoßes gegen die Straßenverkehrsordnung

...

wird das Verfahren eingestellt.

¹ Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (gem. offiziellem Kurs: 1 Euro = 1,95583 DM) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.

Die Verfahrenskosten trägt die Staatskasse.
Seine notwendigen Auslagen trägt der Betroffene selbst.
Gründe:

Am 9. Dezember 1980 erließ das Amt für Öffentliche Ordnung der Stadt Heilbronn gegen den Betroffenen einen Bußgeldbescheid wegen Verstoßes gegen die Straßenverkehrsordnung. Der Betroffene legte gegen diesen Bescheid Einspruch ein. Mit Verfügung vom 27. Januar 1981 legte deshalb die Staatsanwaltschaft Heilbronn die Akten dem Amtsgericht Heilbronn zur Entscheidung vor. Nach Vorlage der Akten trat Verfolgungsverjährung der Ordnungswidrigkeit nach § 26 Abs. 4 StVG ein. Das Verfahren ist deshalb wegen Vorliegens eines Verfolgungshindernisses gem. § 206 a StPO i.V.m. § 46 OWiG [s.u. Ziff. 19] einzustellen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 467 StPO i.V.m. § 46 OWiG.

Nach § 467 Abs. 2 [sic]² Satz 2 StPO i.V.m. § 46 OWiG sieht das Gericht davon ab, die notwendigen Auslagen des Betroffenen der Staatskasse aufzuerlegen. Nach Lage der Akten wäre der Betroffene mit hoher Wahrscheinlichkeit wegen eines Verstoßes gegen die StVO verurteilt worden. Unter diesen Umständen wäre es unbillig, seine notwendigen Auslagen der Staatskasse überzubürden.“

17. Am 10. September 1981 legte der Bf. gegen den Beschluss insoweit Beschwerde ein, als er seine notwendigen Auslagen selber tragen sollte.

Am 25. September verwarf das LG Heilbronn die sofortige Beschwerde als unbegründet.

Das Gericht hielt Art. 6 Abs. 2 der Konvention auf den Fall nicht für anwendbar. Wie es bereits ausführlich in einer früheren Entscheidung dargelegt habe, diene Art. 6 nur dem Schutz vor solchen Gefahren, die dem Einzelnen in Zivil- oder Strafverfahren drohten. Dies ergebe sich zweifelsfrei aus dem gesamten Wortlaut dieser Bestimmung. Es bestehe kein Grund, Art. 6 Abs. 2 extensiv auszulegen und damit auf andere Verfahrensbereiche auszudehnen. Der Artikel könne somit im Bereich Ordnungswidrigkeiten nicht zur Anwendung kommen, da diese nämlich aus dem Kreis strafrechtlicher Tatbestände herausgenommen und das Bußgeldverfahren deutlich vom Strafverfahren unterschieden worden sei. Gehe man davon aus, dass Art. 6 Abs. 2 nicht anwendbar sei, habe das Amtsgericht zu Recht dem Betroffenen seine notwendigen Auslagen auferlegt (gem. § 467 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 StPO), weil der Betroffene, wäre nicht das Verfahrenshindernis der Verfolgungsverjährung eingetreten, „mit annähernder Sicherheit“ verurteilt worden wäre. Er habe selbst gegenüber der Polizei eingeräumt, dass er nicht damit gerechnet habe, dass der vor ihm nach links auf die Fahrbahn einfahrende PKW ein Wendemanöver durchführen würde und dass er ihn deswegen versucht habe zu überholen, aber trotz seiner Bremsversuche den Zusammenstoß nicht habe vermeiden können. Der Bf. habe sonach die Grundregel in § 1 Abs. 2 StVO und insbesondere seine Verpflichtung nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 der StVO verletzt, das Überholen bei unklarer Verkehrslage zu unterlassen. Das Gericht hielt es bei einer solchen Sachlage für unbillig, die Staatskasse mit den notwendigen Auslagen des Betroffenen zu belasten, zumal die Verjährung erst während des gerichtlichen Verfahrens eintrat, so dass der Betroffene mit Recht verfolgt worden sei.

² Anm. d. Hrsg.: Eckige Klammer so im Original. Richtig muss es heißen: Abs. 3.

18. Der Bf. rief sodann das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) an. Am 2. Februar 1982 beschloss ein Ausschuss von drei Richtern des BVerfG, die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg habe.

Nach Auffassung des BVerfG verstießen die Entscheidungen des Amtsgerichts und des Landgerichts nicht gegen die im Rechtsstaatsprinzip begründete und in Art. 6 Abs. 2 der Konvention zum Ausdruck gekommene Unschuldsumvermutung. Die Unschuldsumvermutung schliesse es auch bei noch so dringendem Tatverdacht aus, gegen einen Beschuldigten im Vorgriff auf die Strafe Maßregeln zu verhängen, die in ihrer Wirkung einer Strafe gleichkämen. Dieser Grundsatz werde nicht berührt, wenn im Fall der Einstellung eines Bußgeldverfahrens die dem Betroffenen entstandenen notwendigen Auslagen nicht der Staatskasse auferlegt werden. In dem Beschluss heißt es weiter:

„Die Nichtübernahme der eigenen Auslagen des Betroffenen kann ersichtlich nicht als Bestrafung angesehen oder ihr auch nur gleichgesetzt werden. Im Übrigen wird mit der Auslagenentscheidung §§ 467 Abs. 3 Nr. 2 StPO, 46 Abs. 1 OWiG nicht die Schuld des Betroffenen festgestellt: vielmehr knüpft sie lediglich an den gegen den Betroffenen bestehenden Tatverdacht an, der Anlass zu dem Ordnungswidrigkeitsverfahren gegeben hat. Die Begründungen der Auslagenentscheidung in den angegriffenen Entscheidungen beschränken sich daher zutreffend auf die Feststellung, dass eine Verurteilung des Bf. mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten gewesen wäre.“

II. Das relevante innerstaatliche Recht

A. Das Gesetz über „Ordnungswidrigkeiten“ von 1968/1975 (OWiG)

19. Der Bereich der „Ordnungswidrigkeiten“ ist in dem „Gesetz über Ordnungswidrigkeiten“ vom 24. Mai 1968 i.d.F. vom 1. Januar 1975 („Gesetz von 1968/1975“) geregelt. Das Gesetz bezweckt, minderschwere Gesetzesverstöße aus dem Bereich des Strafrechts herauszunehmen. Es handelt sich dabei insbesondere um Verstöße gegen das Straßenverkehrsgesetz (StVG). § 21 StVG a.F. bedrohte sie mit Geldstrafe oder Haft. Art. 3 Nr. 6 des Einführungsgesetzes vom 24. Mai 1968 zum OWiG qualifiziert sie als „Ordnungswidrigkeiten“ und bedroht sie nur noch mit Geldbußen, die der Gesetzgeber als nichtstrafrechtliche Sanktionen ansieht.

Das Gesetz von 1968/1975 hat zwei Vorläufer in der Bundesrepublik Deutschland: Das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952 und teilweise das Wirtschaftsstrafgesetz vom 26. Juli 1949. Es wurde zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 1986, in Kraft getreten am 1. April 1987.

1. Allgemeine Bestimmungen

20. [Ziff. 20 hier ist inhaltsgleich mit Ziff. 18 im Urteil *Öztürk* (Hauptsache) vom 21. Februar 1984, EGMR-E 2, 331.]

2. Verfolgungsbehörden

21.-22. [Ziff. 21 und 22 hier sind inhaltsgleich mit Ziff. 19 und 20 im Urteil *Öztürk*, a.a.O., S. 331 f.]

3. *Das Verfahren im Allgemeinen*

23.-25. [Ziff. 23-25 hier sind inhaltsgleich mit Ziff. 21-23 im Urteil *Öztürk*, a.a.O., S. 332.]

4. *Das Vorverfahren*

26.-28. [Ziff. 26-28 hier sind inhaltsgleich mit Ziff. 24-26 im Urteil *Öztürk*, a.a.O., S. 332 f.]

5. *Die Verwaltungsentscheidung, ein Bußgeld zu verhängen (Bußgeldbescheid)*

29. [Ziff. 29 hier ist inhaltsgleich mit Ziff. 27 im Urteil *Öztürk*, a.a.O., S. 333.]

6. *(Etwaiges) Gerichtliches Verfahren*

30.-32. [Ziff. 30-32 hier sind inhaltsgleich mit Ziff. 28-30 im Urteil *Öztürk*, a.a.O., S. 333.]

7. *Verwaltungsverfahren und Strafverfahren*

33. [Ziff. 33 hier ist inhaltsgleich mit Ziff. 31 im Urteil *Öztürk*, a.a.O., S. 334.]

8. *Vollstreckung von Bußgeldbescheiden*

34.-35. [Ziff. 34-35 hier sind inhaltsgleich mit Ziff. 32-33 im Urteil *Öztürk*, a.a.O., S. 334.]

9. *Kosten*

36. Wegen der Kosten des Verwaltungsverfahrens wendet die zuständige Behörde bestimmte Vorschriften der StPO analog an (§ 105 OWiG).

37. Nach § 109 OWiG – ebenso in seiner Neufassung mit Wirkung vom 1. April 1987 – trägt der Betroffene die Kosten des gerichtlichen Verfahrens, wenn er seinen Einspruch zurücknimmt oder wenn das zuständige Gericht den Einspruch verwirft.

Im Übrigen sind die Vorschriften der Strafprozessordnung hinsichtlich der Zahlung der Verfahrenskosten und der notwendigen Auslagen der Beteiligten analog anwendbar (§§ 464 ff. StPO, § 46 OWiG).

Nach § 464 StPO muss jedes Urteil, jeder Strafbefehl und jede eine Untersuchung einstellende Entscheidung bestimmen, von wem die Kosten des Verfahrens zu tragen sind (Abs. 1); in dem Urteil oder Beschluss, der das Verfahren abschließt, soll die Entscheidung darüber, wer die notwendigen Auslagen trägt, getroffen werden (Abs. 2).

§ 467 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 StPO, die im vorliegenden Fall gem. § 46 OWiG angewendet wurden, lauten:

„1. Wird der Angeschuldigte freigesprochen oder die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen ihn abgelehnt oder das Verfahren gegen ihn eingestellt, so fallen die Kosten des Verfahrens und die notwendigen Auslagen des Angeschuldigten der Staatskasse zur Last.

(...)

3. (...) Das Gericht kann davon absehen, die notwendigen Auslagen des Angeschuldigten der Staatskasse aufzuerlegen,

(...)

(2) wenn er wegen einer Straftat nur deshalb nicht verurteilt wird, weil ein Verfahrenshindernis besteht.“

Soweit das Gesetz die Erstattung der notwendigen Auslagen nicht obligatorisch vorsieht, entscheiden die Gerichte nach Billigkeit. Sie haben in dieser Hinsicht einen gewissen Ermessensspielraum.

B. Bußgelder im Straßenverkehr

38.-39. [Ziff. 38 und 39 hier sind im Wesentlichen inhaltsgleich mit Ziff. 37 im Urteil *Öztürk* (Hauptsache), EGMR-E 2, 335.]

40. [Ziff. 40 hier ist inhaltsgleich mit Ziff. 38 im Urteil *Öztürk*, a.a.O., S. 335.]

41. [Ziff. 41 hier ist inhaltsgleich mit Ziff. 39 im Urteil *Öztürk*, a.a.O., S. 335.]

42. Nach § 26 Abs. 3 StVG betrug die Verjährungsfrist für die in § 24 StVG genannten Ordnungswidrigkeiten zur Zeit der damaligen Ereignisse drei Monate. Seit dem 1. April 1987 beträgt die Verjährungsfrist für das Verfahren vor der Verwaltungsbehörde drei Monate und sechs Monate vom Zeitpunkt der Entscheidung der genannten Behörde an.

43. Nach den unbestrittenen Angaben der Regierung spielt das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr eine besonders wichtige Rolle; so betreffen ca. 90 % der verhängten Bußgeldbescheide den Straßenverkehr.

In Bayern, ein Bundesland, das die Regierung als repräsentativ für die Bundesrepublik Deutschland bezeichnet, wurden 1985 1.141.221 Bußgeldbescheide erlassen. Geldbußen über 200,- DM und 500,- DM [ca. 102,- und 256,- Euro] wurden nur in 1,3 % bzw. 0,1 % der Fälle verhängt, im Vergleich dazu in 8,8 % Geldbußen in Höhe von 120,- DM bis 200,- DM [ca. 61,- bis 102,- Euro]; in 15 % Geldbußen in Höhe von 80,- DM bis 119,- DM [ca. 41,- bis 61,- Euro]; in 22,3 % Geldbußen von 41,- DM bis 79,- DM [ca. 21,- bis 40,- Euro] und in 52,5 % Geldbußen zwischen 5,- DM und 40,- DM [ca. 2,50 bis 20,- Euro].

Von den 1.199.802 Verkehrsordnungswidrigkeiten im Jahre 1986 betrafen nach diesen Angaben 49,7 % die Verletzung eines Halte- oder Parkverbots.

C. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Unschuldsvermutung

(Beschluss vom 26. März 1987 – 2 BvR 589/79 u.a.–)

44. Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich die Tragweite des Grundsatzes der Unschuldsvermutung im Zusammenhang mit Entscheidungen präzisiert, die ein Strafverfahren einstellen. Mit einem Beschluss vom 26. März 1987 hat es wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Unschuldsvermutung zwei Entscheidungen von Amtsgerichten und eine Entscheidung eines Landgerichts aufgehoben, die zwar die Schuld der in den genannten Verfahren Beschuldigten als „gering“ bewerteten, die gegen sie gerichteten Privatklageverfahren deshalb einstellten, ihnen aber dennoch die Verfahrenskosten sowie die den Privatklägern entstandenen notwendigen Auslagen auferlegten (2 BvR 589/79, 2 BvR 740/81 und 2 BvR 284/85, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1987, S. 203-209).

Das BVerfG erachtet es für mit der Unschuldsvermutung unvereinbar, in den Gründen einer Einstellungsentscheidung von der Schuld eines Beschuldigten zu sprechen oder die Kostenentscheidung mit der Annahme zu begründen, dass der Beschuldigte die vorgeworfene Tat begangen hat, ohne zuvor die Hauptverhandlung bis zur Schuldspruchreife durchgeführt zu haben. Das BVerfG betont, dass die Unschuldsvermutung im Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes wurzelt, und zitiert des Weiteren Art. 6 Abs. 2 der Konvention; denn die Konvention habe in der Bundesrepublik Deutschland zwar nicht den Rang von Verfassungsrecht, wohl aber sei sie bei der Auslegung der Grundrechte und der rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes zu berücksichtigen.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigt seine Rechtsprechung und erinnert daran, dass das Prinzip der Unschuldsvermutung es nicht zulasse, gegen den Beschuldigten Maßnahmen zu ergreifen, die in ihrer Wirkung einer Strafe gleichkommen bzw. ihn als schuldig zu behandeln, ohne zuvor die Schuld in einem prozessordnungsmäßigen Verfahren festgestellt zu haben. Es führt weiter aus, die Unschuldsvermutung verlange den rechtskräftigen Nachweis der Schuld, bevor diese dem Beschuldigten im Rechtsverkehr allgemein vorgehalten werden dürfe. Demzufolge dürfe von der Schuld des Beschuldigten nicht ausgegangen werden, ohne zuvor die Hauptverhandlung bis zur Schuldspruchreife durchgeführt zu haben.

Unter Bezugnahme auf das Urteil *Minelli* vom 25. März 1983 (Série A Nr. 62, EGMR-E 2, 254) erklärt das BVerfG, dass ein Einstellungsbeschluss gegen die Unschuldsvermutung verstößt, wenn er in seiner Begründung dem Beschuldigten Schuld attestiert, ohne dass das gesetzlich vorgesehene Verfahren zu deren Nachweis stattgefunden hat. Andererseits bestehe kein Hindernis, Feststellungen zur Schuld des Betroffenen zu treffen und ihm die Verfahrenskosten sowie die notwendigen Auslagen des Privatklägers aufzuerlegen, wenn das Gericht die Hauptverhandlung bis zur Entscheidungsreife durchgeführt hat.

Auf der Grundlage dieser Erwägungen hat das Bundesverfassungsgericht drei der fünf angegriffenen Entscheidungen aufgehoben, jedoch die Verfassungsbeschwerde in dem Fall zurückgewiesen, in dem der Angeklagte am Schluss der Hauptverhandlung das letzte Wort gehabt hat.

Verfahren vor Kommission und Gerichtshof

45. In seiner Beschwerde an die Kommission vom 14. Juni 1982 (Nr. 9912/82) rügt der Bf. Verletzung von Art. 6 Abs. 1 und 2 der Konvention. Das Amtsgericht habe nicht innerhalb einer „angemessenen Frist“ entschieden und die Kostenentscheidung verletze den Grundsatz der Unschuldsvermutung, da die Entscheidungsgründe eine „verschleierte Verurteilung“ darstellten.

46. Die Kommission hat den auf Art. 6 Abs. 1 gestützten Beschwerdepunkt am 9. Juli 1985 (als offensichtlich unbegründet) für unzulässig und die Beschwerde in Bezug auf den Rest [Art. 6 Abs. 2] für zulässig erklärt.

In ihrem Bericht (Art. 31) vom 18. Oktober 1985 gelangt sie mit sieben Stimmen gegen fünf zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 2 vorliegt. [Es folgt ein Hinweis, dass der Bericht der Kommission dem Urteil als Anhang beigegeben ist.]

Anträge der Regierung an den Gerichtshof

47. In ihrem Schriftsatz vom 13. November 1986 beantragt die Regierung, der Gerichtshof möge entscheiden, „dass Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist und dass der Gerichtshof in der Sache nicht entscheiden kann, da die Beschwerde mit den Vorschriften der Konvention nicht vereinbar ist;

hilfsweise,

dass die Bundesrepublik Deutschland Art. 6 Abs. 2 der Konvention nicht verletzt hat“.

Die Regierung hat ihre Anträge in der mündlichen Verhandlung vom 23. Februar 1987 wiederholt.

Entscheidungsgründe:

48. Der Bf. rügt die Begründung – und insbesondere einen darin enthaltenen Satz –, mit der die deutschen Gerichte ihm die Erstattung seiner Verfahrenskosten und notwendigen Auslagen abgelehnt haben. Er trägt vor, sie verletzten den in Art. 6 Abs. 2 der Konvention enthaltenen Grundsatz der Unschuldsvermutung, der wie folgt lautet:

„Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.“

Die Regierung widerspricht dieser Behauptung und ist der Auffassung, Art. 6 Abs. 2 sei unanwendbar und die Beschwerde daher unvereinbar mit den Bestimmungen der Konvention; hilfsweise trägt sie vor, Art. 6 Abs. 2 sei nicht verletzt worden.

Die Kommission ist entgegengesetzter Ansicht.

I. Prozesshindernde Einrede der Regierung

49. Nach Einstellung des Ordnungswidrigkeitenverfahrens musste der Bf. seine Verfahrenskosten und notwendigen Auslagen selber tragen, weil er bei Fortsetzung des Verfahrens „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ bzw. „mit annähernder Sicherheit“ verurteilt worden wäre. Er trägt vor, daraus folge eine Verletzung von Art. 6 Abs. 2 der Konvention.

Eine derartige Rüge liegt nicht „offensichtlich außerhalb der Bestimmungen der Konvention“ (Urteil vom 9. Februar 1967 im *Belgischen Sprachenfall*, Série A Nr. 5, S. 18, EGMR-E 1, 28); sie bezieht sich auf die Auslegung und Anwendung der Konvention (Art. 45). Um den Fall zu entscheiden, hat der Gerichtshof zu prüfen, ob die Rüge in Bezug auf die umstrittenen Entscheidungen auf Art. 6 Abs. 2 gestützt werden kann. Für den Gerichtshof stellt sich dies als eine Frage der Begründetheit dar, die nicht allein im Rahmen einer Vorprüfung behandelt werden kann (s. zuletzt das Urteil *Kosiek* vom 28. August 1986, Série A Nr. 105, S. 19, Ziff. 32, EGMR-E 3, 264).

*II. Die behauptete Verletzung von Art. 6 Abs. 2**A. Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 2*

50. Nach Auffassung der Regierung ist Art. 6 Abs. 2 auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar, weil der Bf. keine „einer Straftat angeklagte Person“

sei. Nach dem OWiG, durch das die Übertretungen insbesondere im Bereich des Straßenverkehrs „entkriminalisiert“ worden sind, stellten die dem Bf. vorgeworfenen Handlungen nur eine „Ordnungswidrigkeit“ dar. Solche Ordnungswidrigkeiten, trägt die Regierung vor, unterscheiden sich von einer Straftat sowohl hinsichtlich ihrer rechtlichen Besonderheiten und Folgen als auch hinsichtlich des vorgeschriebenen Verfahrens. Das Urteil des Gerichtshofes vom 21. Februar 1984 im Fall *Öztürk* sei auf die Frage unentgeltlicher Beiziehung eines Dolmetschers (Art. 6 Abs. 3 lit. e) in der Situation des Bf. beschränkt und habe nicht bereits in irgendeiner Weise die Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 2 auf den vorliegenden Fall präjudiziert.

Nach Ansicht des Bf. dagegen ergibt sich die Anwendbarkeit dieser Vorschrift klar aus jenem Urteil.

Die Kommission stimmt dieser Ansicht zu. Die zwei Fälle seien hinsichtlich des Sachverhalts ähnlich, und die Begründung jenes Urteils gelte ebenso für die Garantie des Art. 6 Abs. 2.

51. Der Gerichtshof stellt zunächst fest, dass der Bf. – ebenso wie der Bf. *Öztürk* – sich für eine Verletzung insbesondere der Bestimmungen der §§ 1 Abs. 2 und 49 Abs. 1 Nr. 1 StVO (s.o. Ziff. 13 und das Urteil *Öztürk* vom 21. Februar 1984, Série A Nr. 73, S. 9, Ziff. 11, EGMR-E 2, 330) zu verantworten hatte. Nach deutschem Recht ist dies keine Straftat, sondern eine Ordnungswidrigkeit. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Einordnung für die Konvention maßgebend ist.

52. Im Fall *Öztürk* stellte der Gerichtshof fest, dass der Bf. ein wegen einer „strafbaren Handlung“ „Angeklagter“ i.S.v. Art. 6 Abs. 3 war. Der Gerichtshof hat zugegebenermaßen nur die Frage entschieden, ob Art. 6 Abs. 3 lit. e dem Bf. einen Anspruch auf unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers in dem fraglichen nationalen Verfahren gab. Der Gerichtshof verwies jedoch hinsichtlich des einleitenden Satzes von Art. 6 Abs. 3 auf den ersten Absatz dieser Vorschrift, da nach seiner ständigen Rechtsprechung Art. 6 Abs. 1 die Grundnorm darstellt, zu der die Abs. 2 und 3 spezielle Anwendungsfälle bilden (vorzitiertes Urteil *Öztürk*, S. 17, Ziff. 47, EGMR-E 2, 337). Nachdem der Gerichtshof die „autonome Bedeutung“ des Begriffs der „strafbaren Handlung“ i.S.v. Art. 6 bestätigt hatte, gelangte er zu dem Ergebnis, dass die dem Bf. *Öztürk* vorgeworfene Zuwiderhandlung eine „strafbare Handlung“ i.S.v. Art. 6 war (ebd., S. 18 und 21, Ziff. 50 und 54, EGMR-E 2, 338 und 340).

Der Gerichtshof ging dabei von der Vorstellung aus, dass sich die drei Absätze des Art. 6 mit den Begriffen „strafrechtliche Anklage“ (accusation en matière pénale / criminal charge), „einer Straftat angeklagte Person“ (accusé d'une infraction / charged with a criminal offence) und „angeklagte Person“ (accusé / charged with a criminal offence) auf identische Sachverhalte beziehen. Der Gerichtshof hat bereits früher Art. 6 Abs. 2 ähnlich ausgelegt, wenn auch in einem nach innerstaatlichem Recht unstreitig strafrechtlichen Zusammenhang (Urteil vom 26. März 1982 im Fall *Adolf*, Série A Nr. 49, S. 15, Ziff. 30, EGMR-E 2, 78, und das Urteil vom 25. März 1983 im Fall *Minelli*, Série A Nr. 62, S. 15, Ziff. 27, EGMR-E 2, 263). Die Regierung akzeptiert überdies, dass den Worten „wegen einer Straftat angeklagte Person“ in allen

drei Absätzen dieselbe Bedeutung zukommt und sie daher entsprechend auszulegen sind.

53. Die im vorliegenden Fall aufgeworfene Frage ist deshalb weitgehend identisch mit dem bereits mit Urteil vom 21. Februar 1984 entschiedenen Problem. Der Gerichtshof sieht keinen Grund, von jenem Urteil abzuweichen, insbesondere nicht angesichts der Tatsache, dass die Regierung, die Kommission und der Rechtsanwalt des Bf. die Argumente, die sie im Fall *Öztürk* vorgetragen haben, wiederholen oder darauf Bezug nehmen.

54. Um zu entscheiden, ob die vom Bf. *Öztürk* begangene Ordnungswidrigkeit eine „strafbare Handlung“ darstellte, zog der Gerichtshof die Kriterien heran, die er in seinem Urteil vom 8. Juni 1976 im Fall *Engel u.a.* (Série A Nr. 22, S. 34-35, Ziff. 82, EGMR-E 1, 190) entwickelt hatte. Er fasste sie [im Urteil *Öztürk*] wie folgt zusammen:

„Danach kommt es zunächst darauf an, ob der Text, der die fragliche Zuwiderhandlung umschreibt, nach dem Rechtssystem des betroffenen Staates zum Strafrecht gehört; sodann ist die Art der Zuwiderhandlung ebenso wie Art und Schwere der angedrohten Sanktion zu beurteilen, und zwar unter Berücksichtigung von Ziel und Zweck des Art. 6 in seiner gewöhnlichen Bedeutung sowie des Rechts der Vertragsstaaten (vorzitiertes Urteil *Öztürk*, Série A Nr. 73, S. 18, Ziff. 50, EGMR-E 2, 338).“

Auf der Grundlage dieser Prinzipien ist der Gerichtshof zu dem Ergebnis gelangt, dass der allgemeine Charakter der Rechtsregel und der sowohl präventive als auch repressive Zweck der Sanktion für die Feststellung ausreichen, dass die fragliche Zuwiderhandlung i.S.v. Art. 6 der Konvention ihrer Art nach strafrechtlich ist (a.a.O., S. 20, Ziff. 53, EGMR-E 2, 340). Demzufolge entschied der Gerichtshof, dass keine Notwendigkeit bestand, die Zuwiderhandlung des Bf. *Öztürk* „auch im Licht des letztgenannten Kriteriums (...)“ zu prüfen; denn die „vergleichsweise Geringfügigkeit der möglichen Sanktion (...) kann der Zuwiderhandlung den ihr innewohnenden strafrechtlichen Charakter nicht nehmen“ (a.a.O., S. 21, Ziff. 54, EGMR-E 2, 340).

Diese Erwägungen treffen auch in dem vorliegenden Fall zu.

55. Die Regierung scheint in Wirklichkeit am Urteil *Öztürk* kritisieren zu wollen, dass es nicht die Art und Schwere der angedrohten Sanktion berücksichtigt habe. Sie trägt vor, dass dieses Urteil damit von dem Urteil im Fall *Engel u.a.* vom 8. Juni 1976 abweicht.

Der Gerichtshof betont, dass das in den Urteilen *Öztürk* und *Engel u.a.* entwickelte zweite und dritte Kriterium alternativ und nicht kumulativ gilt: Für die Anwendbarkeit von Art. 6 aufgrund des Begriffs „strafrechtliche Anklage“ genügt es, dass die fragliche Zuwiderhandlung, so wie im vorliegenden Fall, aus der Sicht der Konvention ihrer Art nach eine „strafbare Handlung“ darstellt oder den Betroffenen einer Sanktion aussetzt, die nach ihrer Art und Schwere im Allgemeinen in den Bereich des „Strafrechtlichen“ fällt (s.a. das Urteil vom 28. Juni 1984 im Fall *Campbell und Fell*, Série A Nr. 80, S. 35-38, Ziff. 69-73, EGMR-E 2, 418-422).

56. Die Regierung argumentiert ferner, dass nach Ablauf der Frist für die Verfolgungsverjährung, wie dies im Beschluss des AG Heilbronn vom 24. Au-

gust 1981 festgestellt wurde, Art. 6 Abs. 2 nicht länger anwendbar sei, weil eine Verurteilung des Bf. nicht länger möglich gewesen sei.

Der Gerichtshof kann, ebensowenig wie die Kommission, der Regierung in diesem Punkt zustimmen. Im Verfahren gegen den Bf. ist zweifellos Verfolgungsverjährung eingetreten, aber diese Tatsache wurde in dem Beschluss vom 24. August 1981 gerichtlich anerkannt (s.o. Ziff. 16). Dieser Beschluss traf auch die Kostenentscheidung, so wie es gem. §§ 464 und 467 StPO i.V.m. § 46 OWiG vorgesehen war, und er ließ den Bf. seine notwendigen Auslagen tragen. Die Kostenentscheidung war eine Folge und ein notwendiger Begleitumstand der Einstellung des Verfahrens (§ 464 StPO, s.o. Ziff. 37; s. sinngemäß das vorzitierte Urteil *Minelli*, Série A Nr. 62, S. 16 Ziff. 30, EGMR-E 2, 263 f.). Der Tenor des Beschlusses bestätigt dies eindeutig: Nach der einleitenden Entscheidung, das Verfahren werde eingestellt, betreffen die zwei weiteren Punkte die Verfahrenskosten und die notwendigen Auslagen des Bf.

57. Art. 6 Abs. 2 ist somit im vorliegenden Fall anwendbar. Das Bundesverfassungsgericht erwähnt diese Vorschrift auch in seinem Beschluss vom 2. Februar 1982 (s.o. Ziff. 18). Das bedeutet keineswegs, und dies muss wiederholt werden (vorzitiertes Urteil *Öztiirk*, Série A Nr. 73, S. 21-22, Ziff. 56, EGMR-E 2, 341), dass das vom deutschen Gesetzgeber – gefolgt von anderen – in diesem Bereich gewählte System in Frage gestellt würde. Angesichts der hohen Zahl geringfügiger Gesetzesverletzungen vor allem im Straßenverkehr, die nicht so verwerflich sind, dass die Täter das Stigma einer strafrechtlichen Verurteilung verdienen, kann ein Vertragsstaat gute Gründe haben, ein System einzuführen, das seine Gerichte von der Aufgabe entlastet, sich mit der überwiegenden Mehrzahl dieser Fälle zu befassen. Es ist mit der Konvention nicht unvereinbar, die Verfolgung und Bestrafung geringfügiger Gesetzesverletzungen Verwaltungsbehörden zu übertragen, zumal der Betroffene eine derartige, gegen ihn ergangene Entscheidung vor ein Gericht bringen kann, das ihm die Garantien des Art. 6 gewährleistet.

B. Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 2

58. Der Bf. weist darauf hin, dass er in Bezug auf die gegen ihn erhobene Anklage niemals von einem Richter gehört worden ist und dass daher über jene Anklage nicht in einem gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren entschieden worden sei. Er behauptet, dass die Gründe in den Kostenentscheidungen eindeutig eine Schuld feststellung enthielten und daher eine „verschleierte Verurteilung“ darstellten.

Nach dem Vortrag der Regierung stellt die Weigerung, die notwendigen Auslagen des Bf. der Staatskasse aufzuerlegen, keine Strafe oder Maßnahme dar, die in ihren Wirkungen einer Strafe gleichkommt. Die Entscheidungsgründe in den fraglichen Beschlüssen enthielten keine stillschweigende Feststellung der Schuld des Angeklagten: Die Gerichte hätten eine „Verdachtslage“ beschrieben und damit nur das Ziel verfolgt, eine gerechte Entscheidung über die Kostenlast zu treffen. Wenn die Verfolgung eingestellt werde, verpflichte die Konvention die Vertragsstaaten außerdem nicht, den „wegen einer strafbaren Handlung Angeklagten“ für jeden Nachteil zu entschädigen, den er erlitten habe. Die angegriffenen Beschlüsse könnten nicht wegen ihrer

Entscheidungsgründe gegen die Konvention verstoßen, wenn ihr Tenor – der allein Rechtskraftwirkung entfalte – damit in Einklang stehe.

Die Kommission ist ebenso wie der Bf. der Auffassung, dass Art. 6 Abs. 2 verletzt ist, da die gerügte Begründung sehr wohl so verstanden werden konnte, als gebe sie zu verstehen, dass der Bf. nicht nur weiterhin unter dem Verdacht stand, eine Gesetzesverletzung begangen zu haben, sondern dieser Gesetzesverletzung auch schuldig war.

59. Der Gerichtshof teilt zunächst die Ansicht der Kommission und der Regierung, dass weder Art. 6 Abs. 2 noch irgendeine andere Bestimmung der Konvention der „wegen einer Straftat angeklagten Person“ ein Recht auf Erstattung ihrer Kosten verleiht, wenn das Verfahren gegen sie eingestellt wird. Die Nichterstattung der notwendigen Auslagen des Bf. verstößt daher an sich nicht gegen die Unschuldsvermutung (s. sinngemäß das vorzitierte Urteil *Minelli*, Série A Nr. 62, S. 17, Ziff. 34-35, EGMR-E 2, 265). Der Anwalt des Bf. präzierte zudem auf eine Frage des Präsidenten hin, dass sein Mandant nicht die Entscheidung, sondern deren Begründung anfechte.

60. Eine Entscheidung, die die Erstattung der notwendigen Auslagen eines Angeklagten nach Einstellung des Verfahrens ablehnt, kann dennoch ein Problem unter dem Gesichtspunkt von Art. 6 Abs. 2 aufwerfen, wenn die Entscheidungsgründe, die vom Tenor (s. vorzitiertes Urteil, S. 18, Ziff. 38, EGMR-E 2, 266) nicht getrennt werden können, im Kern einer Entscheidung über die Schuld des Angeklagten gleichkommen, ohne dass seine Schuld vorher gesetzlich nachgewiesen worden wäre und insbesondere ohne dass er seine Verteidigungsrechte hätte ausüben können (a.a.O., Ziff. 37, EGMR-E 2, 265 f.).

61. Der vom Bf. gerügte Beschluss beruhte auf § 467 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 StPO, der im vorliegenden Fall gemäß § 46 OWiG (s.o. Ziff. 16-18 und 37) anwendbar war. Diese Vorschrift enthält eine der Ausnahmen zu dem Grundsatz des deutschen Rechts, dass bei Einstellung von Strafverfahren die notwendigen Auslagen des „wegen einer strafbaren Handlung Angeklagten“ der Staatskasse aufzuerlegen sind (§ 467 Abs. 1 StPO). Bei Anwendung dieser Vorschrift entscheiden die jeweiligen Gerichte nach Billigkeit, wobei sie über einen bestimmten Ermessensspielraum verfügen und verpflichtet sind, u.a. den Grad des Verdachts zu berücksichtigen, der noch auf dem Betroffenen lastet.

62. Das AG Heilbronn stellte in den Gründen seines Beschlusses, die notwendigen Auslagen des Bf. nicht der Staatskasse aufzuerlegen, fest, dass „nach Lage der Akten der Betroffene mit hoher Wahrscheinlichkeit verurteilt worden wäre“ (s.o. Ziff. 16). Das LG befand in seiner Entscheidung über die Beschwerde des Bf. u.a., dass ohne die Verfolgungsverjährung der Bf. „mit annähernder Sicherheit verurteilt worden wäre“ (s.o. Ziff. 17). Für das Bundesverfassungsgericht „beschränkte sich die Begründung der Auslagenentscheidung in den angegriffenen Entscheidungen (...) zutreffend auf die Feststellung, dass eine Verurteilung des Bf. mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten gewesen wäre“ (s.o. Ziff. 18).

Die deutschen Gerichte wollten damit, wie das für die Entscheidung notwendig war, zum Ausdruck bringen, dass gegen den Bf. noch starke Verdachtsmomente bestanden. Selbst wenn die verwendeten Termini mehrdeutig und wenig zufriedenstellend erscheinen können, beschränkten sich die Gerichte im Kern

auf die Feststellung, dass ein „hinreichender Verdacht“ bestand, dass der Beschuldigte „eine Straftat begangen hat“ (Art. 5 Abs. 1 lit. c der Konvention). Nach dem Beweisergebnis, insbesondere den früheren Angaben des Bf. (s.o. Ziff. 12, 16 und 17) umschrieben die Beschlüsse eine „Verdachtslage“ und enthielten keine Schuldfeststellung. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich von den inhaltsreicheren und detaillierteren Entscheidungen, die der Gerichtshof im Fall *Minelli* untersuchte (vorzitiertes Urteil, a.a.O., S. 8-10, Ziff. 12-14 und S. 11-12 Ziff. 16, EGMR-E 2, 256 ff. und 259), und auch von den vom Bundesverfassungsgericht am 26. März 1987 aufgehobenen Entscheidungen (s.o. Ziff. 44).

63. Der Beschluss, der Staatskasse die notwendigen Auslagen des Bf. nicht aufzuerlegen, stellt des Weiteren keine Strafe oder Maßnahme dar, die einer Strafe gleichkommt. In dieser Hinsicht unterscheidet sich der vorliegende Fall ebenfalls eindeutig vom Fall *Minelli* und von den vom BVerfG am 27. März 1987 entschiedenen Fällen (s.o. Ziff. 44). Die Schweizer Gerichte hatten bestimmt, dass der Bf. *Minelli* einen Teil der Verfahrenskosten tragen sollte, und hatten angeordnet, dass er den Privatklägern deren notwendige Auslagen erstatten sollte (vorzitiertes Urteil, ebd.), und ihn so als schuldig behandelt. Im vorliegenden Fall geschah nichts dergleichen. Der Bf. hatte nicht die Verfahrenskosten zu tragen, sondern nur seine notwendigen Auslagen. Die deutschen Gerichte, die von Billigkeitserwägungen ausgehend die starken Verdachtsmomente berücksichtigten, die aus ihrer Sicht in Bezug auf den Bf. zu bestehen schienen, verhängen keine Strafe, sondern lehnten es lediglich ab, seine notwendigen Auslagen zu Lasten der Allgemeinheit zu erstatten. Der Gerichtshof hat jedoch bereits deutlich gemacht, dass die Konvention – genauer Art. 6 Abs. 2 – die Vertragsstaaten nicht verpflichtet, nach Einstellung eines Verfahrens die „wegen einer Straftat angeklagte Person“ für jeden erlittenen Nachteil zu entschädigen.

64. Im Ergebnis hat der vom Landgericht und vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Beschluss des Amtsgerichts Heilbronn die dem Bf. gem. Art. 6 Abs. 2 der Konvention gewährleistete Unschuldsvermutung nicht verletzt.

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof,

1. einstimmig, die prozesshindernde Einrede der Unvereinbarkeit der Beschwerde mit der Konvention zurückzuweisen;
2. mit vierzehn Stimmen gegen drei, dass Art. 6 Abs. 2 im vorliegenden Fall anwendbar ist;
3. mit sechzehn Stimmen gegen eine, dass diese Bestimmung nicht verletzt worden ist.

Zusammensetzung des Gerichtshofs (Plenum): die Richter Ryssdal, *Präsident* (Norweger) Cremona (Malteser), Thór Vilhjálmsson (Isländer), Bindschedler-Robert (Schweizerin), Lagergren (Schwede), Gölcüklü (Türke), Matscher (Österreicher), Pinheiro Farinha (Portugiese), Pettiti (Franzose), Sir Vincent Evans (Brite), Macdonald (Kanadier, gewählt auf Vorschlag Liechtensteins), Russo (Italiener), Bernhardt (Deutscher), Gersing (Däne), Spielmann (Luxemburger), De Meyer (Belgier), Valticos (Grieche); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)

Sondervoten: Drei. (1) Erklärung des Richters Thór Vilhjálmsson; (2) Abweichende Meinung des Richters Cremona; (3) Gemeinsame abweichende Meinung der Richterin Bindschedler-Robert, der Richter Matscher und Bernhardt zu Art. 6.