

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

BELILOS gegen SCHWEIZ

29. April 1988

© N.P. Engel Verlag (<http://www.eugrz.info>). [Übersetzung wurde bereits in EGMR-E Bd. 4 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© N.P. Engel Verlag (<http://www.eugrz.info>). [Translation already published in EGMR-E vol. 4] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© N.P. Engel Verlag (<http://www.eugrz.info>). [Traduction déjà publiée dans EGMR-E vol. 4] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

Nr. 5**Belilos gegen Schweiz**

Urteil vom 29. April 1988 (Plenum)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, die gleichermaßen verbindlich sind, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 132.

Beschwerde Nr. 10328/83, eingelegt am 24. März 1983; am 18. Juli 1986 von der Kommission und am 22. September 1986 von der schweizerischen Regierung vor den Gerichtshof gebracht.

EMRK: (1) Vorbehalte, Art. 64 (Art. 57 n.F., Text in EGMR-E 1, 663); (2) Überprüfung einer „strafrechtlichen Anklage“ durch ein „unabhängiges und unparteiisches Gericht“, Art. 6 Abs. 1; (3) gerechte Entschädigung, Art. 50 (Art. 41 n.F.).

Sonstiges Völkerrecht: Art. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention.

Innerstaatliches Recht: Waadtländer Gesetz vom 17. November 1969 über Gemeindestrafen.

Ergebnis: (1) „Auslegende Erklärung“ der Schweiz zu Art. 6 Abs. 1 kein gültiger Vorbehalt i.S.d. Art. 64, prozesshindernde Einrede der Regierung zurückgewiesen; (2) Verletzung von Art. 6 Abs. 1, städtische Polizeikommission nach Waadtländer Recht kein unabhängiges und unparteiisches Gericht, wegen fehlender Kompetenz zur Tatsachenüberprüfung keine Heilung der Verletzung von Art. 6 durch Kantonsgericht und Bundesgericht; (3) gerechte Entschädigung: kein Anspruch auf Rückerstattung der Geldbuße oder auf Anordnung gesetzgeberischer Maßnahmen; Ersatz für Kosten des innerstaatlichen und des Straßburger Verfahrens sowie für Auslagen wird zugesprochen.

Sondervoten: Zwei.

Vollzug des Urteils, Überwachung durch das Ministerkomitee (gem. Art. 54 [Art. 46 n.F.]): In seiner Entschließung DH (89) 24 vom 19. September 1989 teilt das Ministerkomitee mit, dass es aufgrund der von der Schweiz übermittelten Informationen seine Überwachungsfunktion in diesem Fall als erfüllt ansieht.

Die Schweizer Regierung hatte das Ministerkomitee wie folgt informiert (s. Anhang zu der erwähnten Entschließung):

Mit Schreiben vom 6. Juni 1988 hat die Regierung der Schweiz das Urteil vom 29. April 1988 den Schweizer Kantonen zur Kenntnis gebracht und dabei ihre Aufmerksamkeit auf die ihnen obliegende Verpflichtung gelenkt, dieses Urteil zu beachten, und sie aufgefordert, die rechtlichen Konsequenzen in Bezug auf den „strafrechtlichen“ Teil von Art. 6 Abs. 1 der Konvention zu ziehen.

Der von dem Urteil des Gerichtshofs unmittelbar betroffene Kanton Waadt hat beschlossen, sein Gesetz vom 17. November 1969 über Gemeindestrafen, das im Fall Belilos beanstandet wurde, zu ändern. Die Gesetzesänderung erfolgte durch ein Gesetz vom 1. März 1989, das am 2. Mai 1989 in Kraft getreten ist. Dieses neue Gesetz eröffnet ein Berufungsverfahren beim Polizeigericht (oder bei dem Präsidenten des Jugendgerichts, wenn es sich um einen Minderjährigen unter 18 Jahren handelt) gegen jedwede Gemeindestrafe. Art. 53 des Gesetzes sieht vor, dass der Gerichtspräsident „den Fall in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht in freier Kognition prüft“.

In Bezug auf den „zivilrechtlichen“ Teil von Art. 6 Abs. 1 der Konvention hat die Schweizer Regierung am 16. Mai 1988 dem Generalsekretär des Europarates eine Präzisierung der auslegenden Erklärung übermittelt, die die Schweiz 1974 abgegeben hatte.

Außerdem hat die Schweizerische Bundeskanzlei zur angemessenen Verbreitung des Urteils vom 29. April 1988 die wesentlichen Erwägungen dieses Urteils in der

Zeitschrift „Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération“ (JAAC) / Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 1998 IV S. 65, 84, 85, 86) veröffentlicht.

Zum Verfahren:

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 7. Mai 1986 einstimmig zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention vorliegt.

Die beim Gerichtshof ursprünglich gebildete Kammer hat am 21. Mai 1987 beschlossen, den Fall gem. Art. 50 VerfO-EGMR an das Plenum abzugeben.

Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 26. Oktober 1987 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

für die Regierung: J. Voyame, Direktor des Bundesamts für Justiz als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: M. Krafft, Botschafter, Leiter der Direktion für Völkerrecht im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, Prof. L. Wildhaber, Universität Basel, P. Rossy, Justiz- und Gesetzgebungsabteilung des Kantons Waadt, O. Jacot-Guillarmod, Leiter der Abteilung für internationale Angelegenheiten im Bundesamt für Justiz, als Berater;

für die Kommission: J.A. Frowein als Delegierter;

für die Beschwerdeführerin: Rechtsanwalt J. Lob.

Sachverhalt:

(Übersetzung)

1. Die Umstände des Falles

9. Die Beschwerdeführerin (Bf.) Frau Marlène Belilos, eine Schweizerin mit Wohnsitz in Lausanne, war im Zeitpunkt der hier relevanten Ereignisse Studentin.

1. Die Polizeikommission der Gemeinde Lausanne

10. Mit Bericht vom 16. April 1981 beschuldigte die Polizei von Lausanne die Bf., gegen die allgemeine kommunale Polizeiordnung verstoßen zu haben, indem sie am 4. April in den Straßen der Stadt an einer Kundgebung teilnahm, für die keine Genehmigung beantragt worden war. Organisiert war die Kundgebung von der Bewegung „Lausanne bouge“ (Lausanne bebt), die in den vorangegangenen Tagen Flugblätter mit der Aufforderung zur Teilnahme verteilt hatte. Es beteiligten sich 60-70 Personen, die von der Stadtverwaltung die Bereitstellung eines autonomen Zentrums für Jugendliche forderten.

Am 29. Mai wurde der Bf. von der Städtischen Polizeikommission, die in Abwesenheit der Betroffenen tagte, eine Buße von SFr. 200.– [ca. 121.– Euro]¹ auferlegt.

11. Nachdem die Bf. gem. Art. 36 ff. des Waadtländer Gesetzes vom 17. November 1969 über Gemeindestrafen Einsprache eingelegt hatte, fand eine erste Verhandlung vor der Polizeikommission am 14. Juli statt. Nach Ver-

¹ Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (Kurs per 31.12.2007: 1 Euro = 1,65420 SFr.) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.

lesung eines Polizeiberichts hörte die Kommission die Beschuldigte sowie die anzeigenden Beamten. Unter Berücksichtigung der Erklärungen der Bf. verurteilte sie den Fall, um die Vernehmung eines Zeugen zu ermöglichen. Am 26. August hörte sie die Beschuldigte erneut sowie ihren früheren Ehemann als Zeugen. Letzterer erklärte, er habe sich im relevanten Zeitraum mit seiner früheren Ehefrau in einem Lausanner Café aufgehalten, in dem er ihr die Unterhaltszahlung für ihr gemeinsames Kind übergeben habe.

12. Die Polizeikommission entschied am 4. September „in Abwesenheit der Beteiligten“. In dem Teil „Sachverhalt“ (En fait) ihrer Entscheidung beschreibt sie die Vorbereitung, den Ablauf und die Folgen der fraglichen Kundgebung. Danach behandelt sie die Einwendungen der Bf., die insbesondere die Rechtmäßigkeit des Entscheidungsorgans bestreitet und außerdem behauptet, an der Kundgebung nicht teilgenommen zu haben; sie erwähnt drittens die Zeugenaussage des früheren Ehemannes der Beschuldigten und vermerkt abschließend, dass die Polizeibeamten ihren eigenen Bericht bestätigt und kategorisch die Behauptung der Nichtbeteiligung an der Kundgebung dementiert hätten.

In den „Entscheidungsgründen“ (En droit) befand die Polizeikommission, dass ihre Kompetenz nicht in Frage stehe und dass sie bei den Ermittlungen die Überzeugung gewonnen habe, dass die Beschuldigte an der Kundgebung vom 4. April 1981 teilgenommen habe. Unter Berücksichtigung der zweifachen Tatsache, dass die Bf. keine aktive Rolle gespielt hatte, jedoch Wiederholungstäterin war, setzte sie die Buße auf SFr. 120,- [ca. 73,- Euro] herab. Die Kosten wurden auf SFr. 22,- [ca. 13,- Euro] festgesetzt.

Die Entscheidung wurde der Bf. am 15. September per Einschreiben zugestellt.

2. Der Kassationshof in Strafsachen des Waadtländer Kantonsgerichts

13. Die Bf. legte eine Nichtigkeitsbeschwerde (recours en nullité) zum strafrechtlichen Kassationsgericht des Waadtländer Kantonsgerichts ein. Sie machte unter Hinweis auf die Anforderungen des Art. 6 der Konvention geltend, dass die Polizeikommission nicht befugt gewesen sei, über die behauptete Gesetzesverletzung zu entscheiden. Subsidiär beantragte sie, das Gericht möge ihren geschiedenen Ehemann als Zeugen hören, um den genauen Sachverhalt festzustellen. Der Kassationshof in Strafsachen des Waadtländer Kantonsgerichts wies das Rechtsmittel am 25. November 1981 aus folgenden Gründen zurück:

(Original: Französisch)

„(...) Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Verurteilung sei mit Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht vereinbar: Die Vorschrift gewährleiste das Recht, von einem unabhängigen und unparteiischen auf Gesetz beruhenden Gericht gehört zu werden, und die Vorbehalte der Schweiz, unter denen diese der Konvention beigetreten ist, erlaubten nicht, dass eine Verwaltungsbehörde über die Begründetheit einer strafrechtlichen Anklage entscheide und a fortiori schon gar nicht, dass die Verwaltungsbehörde zugleich Richter und Partei sei. Die richterliche Kontrolle durch den Kassationshof sei zudem unzureichend.

In einem Urteil Marlène Belilos u.a. vom 9. Juni 1980 hat das angerufene Gericht bereits festgestellt, aufgrund des Schweizer Vorbehalts seien in

dem vor einer Verwaltungsbehörde hinsichtlich einer strafrechtlichen Anklage durchgeführten Verfahren die Garantien der öffentlichen Verhandlung und Urteilsverkündung nicht bindend (s.a. Cass.: Leonelli, 31. Juli / 16. Oktober 1981; Christinat, 23. Mai / 6. August 1981).

Hinsichtlich Art. 6 Abs. 1 EMRK hat die Schweiz folgende Erklärung abgegeben (SR, Systematische Sammlung des Bundesrechts 0.101, S. 25): „Für den Schweizerischen Bundesrat bezweckt die in Art. 6 Abs. 1 der Konvention enthaltene Garantie eines gerechten Prozesses (...) in Bezug auf die Stichhaltigkeit der gegen eine Person erhobenen strafrechtlichen Anklage nur, dass eine letztinstanzliche richterliche Prüfung der Akte oder Entscheidungen der öffentlichen Gewalt (...) über die Stichhaltigkeit einer solchen Anklage stattfindet.“

In seiner Botschaft vom 4. März 1974 betreffend die Menschenrechtskonvention führte der Bundesrat aus, wenn eine von einer Verwaltungsbehörde getroffene Entscheidung vor einen Richter gebracht werden kann, nicht zum Zweck einer neuen Sachentscheidung, sondern nur zur Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit und Übereinstimmung mit dem Gesetz (Nichtigkeitsbeschwerde – *pourvoi en nullité*), stellt sich die Frage, ob ein solches Kassationsverfahren den Anforderungen des Art. 6 der Konvention genügt.

Er bejahte diese Frage, da Art. 6 Abs. 1 nur eine letztinstanzliche richterliche Prüfung sichern solle und das richterliche Element eines fairen Verfahrens im schweizerischen Recht ausreichend gesichert sei, da das Bundesgericht aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör, Regeln für die Rechtspflege abgeleitet habe, die denen entsprächen, die in Art. 6 der Konvention enumeriert seien (BBl. 1974 I S. 1032, Botschaft).

Die Tatsache, dass das Rechtsmittelverfahren schriftlich, ohne mündliche Verhandlung und ohne Beweisaufnahme sei, stehe nicht zu Art. 6 EMRK im Widerspruch (Kassationshof des Bundesgerichts: Risse, 14. September 1981).

Der Kassationshof übe daher im Rahmen des Schweizer Vorbehalts die abschließende gerichtliche Kontrolle aus, die nach der Europäischen Menschenrechtskonvention erforderlich ist, auch wenn es keine Zeugen einvernehmen kann.

(...).“

3. Das Bundesgericht

14. Gegen dieses Urteil legte die Bf. staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht ein. Ihrer Ansicht nach bedeutete die von der Schweiz zur Konvention abgegebene auslegende Erklärung (s.u. Ziff. 29) nicht, dass eine Verwaltungsbehörde wie die Polizeikommission Kompetenz zur Entscheidung über die Begründetheit einer strafrechtlichen Anklage habe. Eine derartige Kompetenz sei nur dann zulässig, wenn der Rechtsunterworfenen eine letztinstanzliche richterliche Prüfung beantragen könne. Dies treffe im zu beurteilenden Fall jedoch nicht zu, denn das Kassationsgericht des Waadtländer Kantonsgerichts und das Bundesgericht hätten nur beschränkte Entscheidungsbefugnis, sie seien grundsätzlich nicht befugt, Tatsachenfeststellungen, die von der Polizeikommission endgültig getroffen worden sind, zu überprüfen – z.B. durch die Einvernahme von Zeugen. Insoweit sei die Entscheidung der Polizeikommission endgültig. Außerdem erlaube Art. 12 des Waadtländer Gesetzes über Gemeindestrafen der Stadtverwaltung, die Aufgaben der Polizeikommission einem ihrer Polizeibeamten zu übertragen, der von der Verwaltung abhängig sei. Die Polizeikommission sei also zur gleichen Zeit sowohl Richter als auch Partei.

15. Am 2. November 1982 erließ das Bundesgericht (Erste öffentlichrechtliche Abteilung) ein wie folgt begründetes Urteil:

(Original: Französisch)

„(...)

2.– Die in Art. 6 Abs. 1 EMRK enthaltene Garantie des fairen Verfahrens sieht insbesondere vor, dass ‚jede Person ein Recht darauf [hat], dass über Streitigkeiten (...) von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren (...) verhandelt wird (...)‘.

- a) Die von der Beschwerdeführerin vorgelegte Beschwerde stellt einzig die Frage, ob Art. 6 EMRK es verbietet, dass der Sachverhalt von einem Organ wie der Polizeibehörde festgestellt wird, welches kein unabhängiges Gericht ist. Entgegen den Ausführungen der Kommission in ihrer Entscheidung vom 18. Januar 1982 hat die Beschwerdeführerin weder ausdrücklich noch implizit geltend gemacht, dass die Polizeikommission als Verwaltungsorgan es in ihrem Fall an der erforderlichen Unparteilichkeit habe fehlen lassen. Jedenfalls ist eine derartige Rüge nicht in einer dem Art. 90 Abs. 1 lit. b OG [Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege] entsprechenden substantiierten Weise vorgetragen worden.
- b) Die Tragweite des Art. 6 Abs. 1 EMRK muss unter Berücksichtigung der von der Schweiz wie folgt abgegebenen auslegenden Erklärung bestimmt werden: ‚Für den Schweizerischen Bundesrat bezweckt die in Abs. 1 von Art. 6 der Konvention enthaltene Garantie eines gerechten Prozesses nur, dass eine letztinstanzliche richterliche Prüfung der Akte oder Entscheidungen der öffentlichen Gewalt stattfindet‘ (Art. 1 Abs. 1 lit. a des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 1974, der die Zustimmung zur EMRK ausdrückt, AS [Amtliche Sammlung des Bundesrechts] 1974, 2149). In seiner Botschaft an die Bundesversammlung vom 4. März 1974 hat der Bundesrat hervorgehoben, dass diese auslegende Erklärung gerade im Hinblick auf den ‚Fall abgegeben wurde, dass eine von einer Verwaltungsbehörde getroffene Entscheidung einem Richter vorgelegt werden kann, und zwar nicht zur Entscheidung über die Sache selbst, sondern nur zur Überprüfung der Regularität und Übereinstimmung mit dem Gesetz (Nichtigkeitsbeschwerde)‘. In diesem Zusammenhang berief er sich auch auf die Auslegung des Art. 6 Abs. 1 durch den Präsidenten der Europäischen Menschenrechtskommission (BBl. 1974 I S. 1032). Es besteht für das Bundesgericht kein Anlass, von dieser auslegenden Erklärung abzuweichen, (BGE [Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts] 107 1a 167), selbst wenn ihre Gültigkeit und Tragweite in der Literatur angegriffen wurde (D. Brändle, Vorbehalte und auslegende Erklärungen zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Dissertation Zürich 1978, S. 113/114). Außerdem geht auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte davon aus, dass Art. 6 Abs. 1 Genüge getan ist, wenn die Maßnahme oder Entscheidung einer Verwaltungsbehörde einer abschließenden gerichtlichen Kontrolle zugänglich gemacht werden kann. Die Garantie des fairen Verfahrens beurteile sich, nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, unter Berücksichtigung der Gesamtheit des Verfahrens (BGE 98 1a 238; s.a. J. Raymond, *La Suisse devant les organes de la CEDH*, in (ZSR [Zeitschrift für Schweizerisches Recht] 98/1979, II S. 67 und die zitierte Rechtsprechung; D. Poncet, *La protection de l'accusé par la Convention européenne des droits de l'homme*, S. 29, Nr. 78).

3.– Der Waadtländer Gesetzgeber hat von der, den Kantonen nach Art. 345 Ziff. 1 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs zugestandenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, indem er die Beurteilung bestimmter Übertretungen

der Gemeindebehörde übertrug (Art. 45 des Gesetzes vom 28. Februar 1956 über die Gemeinden; Art. 1 ff. des Gesetzes über Gemeindestrafen). Gem. Art. 41 des Gesetzes über Gemeindestrafen wird die gerichtliche Kontrolle hinsichtlich dieser Gemeindestrafen von dem Kassationshof beim Kantonsgericht ausgeübt, der sowohl die Rechtmäßigkeit des Verfahrens im Rahmen der Nichtigkeitsbeschwerde (*recours en nullité*, Art. 43 des Gesetzes über Gemeindestrafen), als auch die Korrektheit der Rechtsanwendung (*recours en réforme*, Art. 44 des Gesetzes über Gemeindestrafen) im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens überprüfen kann. Es trifft zwar zu, dass er den Sachverhalt nicht selbst überprüfen und feststellen kann. Dies ist aber auch unter dem Gesichtspunkt des Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht erforderlich. Es genügt vielmehr, dass ein Rechtsmittel an ein Gericht offen steht, das nicht nur die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens – einschließlich einer Missbrauchskontrolle hinsichtlich der Tatsachenfeststellungen (Art. 43 lit. e) – überprüfen bzw. ausüben kann, sondern dem auch Beschwerden über ‚fehlerhafte Rechtsanwendung‘ und Ermessensmissbrauch bei der Rechtsanwendung vorgelegt werden können (Art. 44). Die kantonale Gerichtsbarkeit hat hier also eine weitergehende Prüfungskompetenz als das Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde, die sich auf eine Missbrauchskontrolle beschränkt (vgl. Schubarth, Die Art. 5 und 6 der Konvention, insbesondere im Hinblick auf das schweizerische Strafprozessrecht, ZSR 94/1975 I, S. 498, Nr. 119-122), da das gegebene Rechtsmittel nicht auf ‚ein bloßes Kassationsverfahren‘ beschränkt ist (J. Raymond, a.a.O., S. 68/69, Nr. 81). Tatsächlich kann der kantonale Kassationshof, wenn er ernsthafter Zweifel hinsichtlich des festgestellten Sachverhalts hat (Art. 43 lit. e des Gesetzes über Gemeindestrafen), die Gemeindebehörde, an die er den Fall zurückverweist (Art. 52 des Gesetzes über Gemeindestrafen) auffordern, ergänzende Ermittlungen vorzunehmen. Dies allein beweist, dass die abschließende gerichtliche Kontrolle der Gemeindestrafen, wie sie im Kanton Waadt vorgenommen wird, mit Art. 6 Abs. 1 in seiner Auslegung entsprechend der von der Schweiz formulierten Erklärung übereinstimmt. Die Auffassung von P. Bischofberger, der offenbar eine abschließende gerichtliche Kontrolle sowohl hinsichtlich der Tatsachenfeststellungen als auch hinsichtlich der Rechtsanwendung zu fordern scheint (Die Verfahrensgarantien der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 5 und 6) in ihrer Einwirkung auf das schweizerische Strafprozessrecht, Dissertation Zürich 1972, S. 50/51), ist angesichts der auslegenden Erklärung des Bundesrates nicht gerechtfertigt, selbst wenn es wünschenswert erscheint, dass die Zuständigkeit zur Entscheidung über die in Frage stehenden Übertretungen einem Strafrichter übertragen würde.

Dass die in ihrem Fall vom Kassationshof des Kantonsgerichts ausgeübte Kontrolle hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Polizeikommission vom 4. September 1981 zu beanstanden sei, wird von der Rechtsmittelführerin nicht geltend gemacht (BGE 108 Ia S. 313-316).“

II. Die Polizeikommission nach Waadtländer Recht

16. Im Kanton Waadt können die Gemeinden einem oder drei Gemeinderatsmitgliedern oder, wenn die Zahl der Bevölkerung 10.000 übersteigt, einem spezialisierten Beamten oder höheren Polizeibeamten die Aufgabe der Verfolgung von Übertretungen übertragen (Art. 12 des Gesetzes vom 17. November 1969 über die Gemeindestrafen – Gesetz von 1969).

17. In Lausanne besteht die Polizeikommission aus einem einzigen Gemeindebeamten. Gemäß des von ihm zu leistenden Eides muss er „seine

Funktion persönlich, mit der erforderlichen Sorgfalt, Gewissenhaftigkeit und Redlichkeit ausüben“ (Art. 10 der Verordnung betreffend das Personal der Gemeindeverwaltung). Er kann sich selbst für befangen erklären oder abgelehnt werden (Art. 12 des Gesetzes von 1969).

1. Befugnisse

18. Die Polizeikommission kann nur auf Geldbußen bis zu 200,- SFr. [ca. 121,- Euro] oder bei Wiederholungstätern bis zu 500,- SFr. [ca. 302,- Euro] erkennen (Art. 5 des Gesetzes von 1969). Sie kann die Kosten dem „Angezeigten“ (dénoncé, Art. 5 und 34) auferlegen, nicht aber Erstattung des Schadens oder der Kosten einer Privatpartei durch den „Angezeigten“ anordnen (Art. 5).

19. Im Jahre 1986 hat die Lausanner Polizeikommission 22.761 Fälle entschieden. Davon entfielen 91 % auf Verkehrsübertretungen, insbesondere für falsches Parken.

2. Verfahren

20. Wenn die Polizeikommission den Sachverhalt für festgestellt hält und wenn sie der Auffassung ist, über genügend Informationen zu den persönlichen Verhältnissen des „Angezeigten“ (dénoncé) zu verfügen, kann sie ihre Entscheidung ohne mündliche Verhandlung erlassen (Art. 24 des Gesetzes von 1969).

Im Falle einer mündlichen Verhandlung hat der „Angezeigte“ das Recht vorheriger Akteneinsicht (Art. 23). Er hat persönlich zu erscheinen, kann sich jedoch vertreten lassen, wenn er von der Erscheinungspflicht ausdrücklich entbunden wird (Art. 29).

21. Die Ermittlungsmaßnahmen werden in Art. 30 genannt, der wie folgt lautet:

„Die Gemeindebehörde hört den Angezeigten und ggf. den Anzeigerstatter. Soweit er sich auf ihn bezieht, ist dem Angezeigten oder einer ihn begleitenden oder vertretenden Person der Polizeibericht zur Kenntnis zu geben.

Bei Bestreiten des Sachverhalts führt die Gemeindebehörde die erforderlichen Überprüfungen durch, insbesondere durch Einvernahme von Zeugen, die auch vom Angezeigten selbst gestellt werden können. Sie kann auch eine Augen-scheinseinnahme vornehmen.

Soweit erforderlich, zieht sie einen Dolmetscher zu.

Ansonsten entscheidet die Gemeindebehörde nach eigener Überzeugung, ob der in dem Bericht enthaltene Sachverhalt erwiesen ist oder nicht.“

22. Die Polizeikommission erlässt ihre Entscheidung in der Verhandlung mündlich; im Falle einer Verurteilung wird eine Rechtsmittelbelehrung beigefügt (Art. 31), anschließend wird dem Betroffenen eine schriftliche Ausfertigung zugestellt.

23. Der Verurteilte kann Einspruch erheben, wenn er wie hier nicht zu einer mündlichen Verhandlung geladen oder in Abwesenheit verurteilt wurde (Art. 36). In diesem Fall wird der Strafentscheid hinfällig (Art. 39) und die Polizeikommission nimmt das Verfahren erneut auf, indem sie den Betroffenen zu einer mündlichen Verhandlung lädt (Art. 40 Abs. 1).

3. Rechtsmittel

24. Das Waadtländer Strafrecht kennt keine Berufung gegen den Strafentscheid der Polizeikommission, sieht aber neben dem Einspruch zwei Typen von Rechtsmitteln an den Kassationshof des Kantonsgerichts vor.

Das erste – von dem die Bf. Gebrauch machte (s.o. Ziff. 13) – ist in Art. 43 des Gesetzes von 1969 vorgesehen:

„Die Nichtigkeitsbeschwerde (*recours en nullité*) ist bei folgenden verfahrensrechtlichen Mängeln gegeben:

- a) Wenn die Gemeindebehörde über einen Sachverhalt entschieden hat, bezüglich dessen sie von Gesetzes wegen nicht zuständig war, sei es aus Gründen des Gerichtsstandes oder aus sachlichen Gründen;
- b) wenn der Angezeigte nicht ordnungsgemäß geladen wurde;
- c) wenn eine andere wesentliche Verfahrensvorschrift verletzt wurde und diese Verletzung geeignet war, die angefochtene Entscheidung zu beeinflussen;
- d) wenn die angefochtene Entscheidung Auslassungen oder Widersprüche enthält, die eine Überprüfung der Entscheidung unmöglich machen;
- e) wenn schwerwiegende Bedenken hinsichtlich des Bestehens der als festgestellt erachteten Tatsachen gegeben sind.“

In den Fällen im Anwendungsbereich von lit. a befasst das Kassationsgericht die Staatsanwaltschaft (Art. 51 Abs. 1), soweit es sich um eine Übertretung handelt, die von Amts wegen zu verfolgen ist (Art. 51 Abs. 1); sie hebt die angefochtene Entscheidung ohne Rückweisung auf, „wenn die Übertretung nicht von Amts wegen zu verfolgen oder offensichtlich Verjährung eingetreten ist“ (Art. 51 Abs. 2). In den anderen Fällen „weist sie die Sache an die Gemeindebehörde zur erneuten Entscheidung zurück“ (Art. 52).

Nach Art. 44 steht ein weiteres Rechtsmittel offen, von dem im vorliegenden Fall kein Gebrauch gemacht wurde, nämlich Berufung (*recours en réformation*) „wegen fehlerhafter oder missbräuchlicher Rechtsanwendung“. Wird ein derartiges Rechtsmittel als begründet erachtet, „ändert der Kassationshof den Strafentscheid ab, indem er seine Entscheidung auf die in erster Instanz festgestellten Tatsachen stützt, vorbehaltlich offensichtlicher Versehen, die er von Amts wegen berichtigt“ (Art. 53).

25. Wird ein Rechtsmittel eingelegt, leitet es die Polizeikommission unverzüglich an das Kantonsgericht weiter, zusammen mit den in Frage stehenden Strafakten. Diese umfassen (Art. 46): den oder die Polizeiberichte; eine Kopie der Vorladung ggf. mit Empfangsbekanntnis; eine Kopie des Strafentscheides; den Briefumschlag, in dem das Rechtsmittel eingesandt wurde, wenn die Versendung durch die Post erfolgte; ggf. die anderen, die in Frage stehende Übertretung betreffenden Urkunden; ein Exemplar der angewandten Gemeindeverordnung oder eine Kopie der Verwaltungsentscheidung, gegen die verstoßen wurde. Die Kommission kann dem Rechtsmittel eine Stellungnahme beifügen.

26. Im Jahre 1986 registrierte das Waadtländer Kantonsgericht 28 Rechtsmittel – Nichtigkeitsbeschwerden oder Berufungen – die gegen Strafentscheide der Lausanner Polizeikommission gerichtet waren. Bis zum 31. Dezember desselben Jahres waren 19 verworfen worden, davon drei durch Un-

zulässigkeitsentscheidung, ein Fall war zugelassen und an die Gemeindebehörde verwiesen worden; acht andere waren noch hängig.

27. Die Urteile des Kassationshofs in Strafsachen des Kantonsgerichts können mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht angegriffen werden, dessen Überprüfungsergebnis sich auf eine Willkürkontrolle beschränkt (s.o. Ziff. 15).

Im Jahre 1986 waren fünf solcher Beschwerden eingelegt worden, die sich auf Strafsentscheide der Lausanner Polizeikommission bezogen. Das Bundesgericht erklärte sie sämtlich für unzulässig.

III. Die auslegende Erklärung der Schweiz zu Art. 6 Abs. 1 der Konvention

1. Wortlaut

28. Am 28. November 1974 hinterlegte der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements – heute Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten – beim Generalsekretär des Europarates die Ratifikationsurkunde zur Konvention (Art. 66 Abs. 1 Satz 3). Dieses Dokument enthält sinngemäß die Formulierungen, die traditionellerweise von der Schweiz in derartigen Fällen verwendet werden:

„Der Schweizerische Bundesrat – angesichts und nach Überprüfung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (...), angenommen von der Bundesversammlung am 3. Oktober 1974, erklärt die nachstehende Konvention für ratifiziert mit den folgenden Vorbehalten und auslegenden Erklärungen (...).“

Die Vorbehalte bezogen sich auf die Art. 5 und 6 – der erste wurde im Jahr 1982 zurückgenommen –, hingegen betrafen die Erklärungen Art. 6 Abs. 1 und Abs. 3 lit. c und lit. e.

29. Für den vorliegenden Fall ist nur die auslegende Erklärung zu Art. 6 Abs. 1 beachtlich, die wie folgt abgefasst ist:

Für den Schweizerischen Bundesrat bezweckt die in Abs. 1 von Art. 6 der Konvention enthaltene Garantie eines gerechten Prozesses, sei es in Bezug auf Streitigkeiten über zivilrechtliche Rechte und Pflichten, sei es in Bezug auf die Stichhaltigkeit der gegen eine Person erhobenen strafrechtlichen Anklage, nur, dass eine letztinstanzliche richterliche Prüfung der Akte oder Entscheidungen der öffentlichen Gewalt über solche Rechte und Pflichten oder über die Stichhaltigkeit einer solchen Anklage stattfindet.

2. Die Materialien (travaux préparatoires)

a) Der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 9. Dezember 1968

30. Am 9. Dezember 1968 hatte der Bundesrat der Bundesversammlung einen detaillierten Bericht über die Konvention vorgelegt (BBl. 1968 II, S. 1069-1198). Er unterstrich die Notwendigkeit, einige Vorbehalte zu formulieren sowie eine auslegende Erklärung zu Art. 6 Abs. 3 lit. c und e abzugeben, ohne eine solche Notwendigkeit hinsichtlich von Art. 6 Abs. 1 zu erwähnen.

b) Der ergänzende Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 23. Februar 1972

31. In einem ergänzenden Bericht, den der Bundesrat der Bundesversammlung am 23. Februar 1972 vorlegte, kam er auf die Frage der Vorbehalte und auslegenden Erklärungen zurück:

„(...)

6. In unserem Bericht vom 9. Dezember 1968 haben wir ausgeführt, dass die Schweiz bei der Ratifizierung der Konvention neben den fünf oben erwähnten Vorbehalten eine auslegende Erklärung zu Art. 6 Abs. 3 c und e abgeben sollte, die sich auf die Kostenfreiheit des Beistands durch einen Officialverteidiger und einen Dolmetscher beziehen (BBl. 1968 H, 1121), (...).

7. Seit der Veröffentlichung unseres vorangegangenen Berichts hat sich eine neue Schwierigkeit herausgestellt, die die Schweiz veranlassen könnte, einen ergänzenden Vorbehalt bei der Ratifizierung der Konvention zu formulieren. In seinem Urteil vom 16. Juli 1971 [EGMR-E 1, 131] in der Sache *Ringeisen* hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den in Art. 6 Abs. 1 verwendeten Begriff „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ interpretiert.

Die Tendenz des Gerichtshofs, den Begriff „zivilrechtlich“ in weitem Sinne auszulegen, wirft für unser Land delikate Probleme auf, und zwar insoweit, als Verwaltungsbehörden befugt sind, Streitigkeiten zivilrechtlichen Charakters zu entscheiden und in zivilrechtliche Beziehungen einzugreifen. Um zu vermeiden, dass eine extensive Auslegung des Begriffs „zivilrechtlicher Anspruch“ sich auf die Verwaltungs- und Gerichtsorganisation der Kantone auswirkt, wird es wahrscheinlich notwendig sein, bei der Ratifizierung der Konvention einen Vorbehalt über die Tragweite des Art. 6 vorzunehmen. Die Formulierung dieses Vorbehalts hängt einerseits vom Ergebnis der Untersuchungen ab, die zu diesem Problem durchgeführt werden sollten, und andererseits von der möglichen Entwicklung der Rechtsprechung von Gerichtshof und Kommission. Wir werden Gelegenheit haben, unseren Standpunkt zu diesem Problem in unserer Stellungnahme darzulegen, die wir zum gegebenen Zeitpunkt in Bezug auf die Ratifizierung der Konvention abgeben werden.

(...)“ (BBl. 1972 I, S. 995-996)

Das Eidgenössische Politische Departement stellte den genannten Ergänzungsbericht der Rechtsabteilung des Europarates offiziell zu.

c) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. März 1974

32. Die im Jahre 1972 angekündigte Botschaft wurde der Versammlung am 4. März 1974 vorgelegt. Der Bundesrat behandelte darin u.a. die „Folgen, die sich aus der in Art. 6 der Konvention enthaltenen Garantie auf Zugang zu einem Gericht für die Verwaltungs- und Justizorganisation ergeben“:

„In unserem Ergänzungsbericht vom 23. Februar 1972 haben wir insbesondere hervorgehoben, dass es wahrscheinlich notwendig sei, bei der Ratifizierung der Konvention einen Vorbehalt zur Reichweite des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 auszusprechen, (...). Wir haben uns jedoch hierzu nicht endgültig ausgesprochen, um das Problem noch im Einzelnen zu untersuchen und unsere Haltung dazu in der vorliegenden Mitteilung festzulegen.

In seinem Urteil in der Sache *Ringeisen* vom 16. Juli 1971 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass es für die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 nicht notwendig sei, dass die an einem Prozess beteiligten Parteien beide Privatpersonen seien. Der Inhalt dieser Vorschrift ist weitreichender. Die französischen Ausdrücke „contestations sur des droits et obligations de caractère civil“ erfassen jedes Verfahren, dessen Ausgang für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen entscheidend ist. Der englische Text, der sich auf „the determination of civil rights and obligations“ bezieht, bestätigt diese Auslegung. Nach Ansicht des Gerichts-

hofes ist daher die Natur des für den Rechtsstreit maßgebenden Gesetzes (Zivilrecht, Wirtschaftsrecht, Verwaltungsrecht usw.) und auch der zuständigen Gerichtsbarkeit (ordentliche Gerichtsbarkeit, Verwaltungsorgan usw.) von untergeordneter Bedeutung.

Um die genaue Tragweite dieser Vorschrift zu ermessen, muss man sich die Frage stellen, in welchem Verfahrensstadium die in Art. 6 Abs. 1 festgelegten Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Wertvolle Hinweise in dieser Hinsicht finden sich in der im Fall *Ringeisen* vom Delegierten der Kommission an den Gerichtshof gerichteten Stellungnahme. Nach Ansicht von Herrn Fawcett erfordert Art. 6 der Konvention nur eine abschließende gerichtliche Kontrolle von Akten oder Entscheidungen einer öffentlichen Behörde, die insbesondere zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen betreffen. Diese gerichtliche Kontrolle ist außerdem beschränkt: die in Frage stehende Vorschrift verlange lediglich ein faires Verfahren, nicht aber eine Entscheidung in der Sache. Mit anderen Worten, es ist nicht notwendig, dass die Verwaltungsbehörden selbst die Voraussetzungen des Art. 6 erfüllen. Wenn jedoch ihre Entscheidungen zur Folge haben, dass zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen bestätigt, geändert oder aufgehoben werden, muss das Verfahren in seiner Gesamtheit ein justizförmiges Element i.S. eines fairen Prozesses aufweisen.

(...)

Im Bereich des *Strafrechts* schließlich sieht Art. 345 Ziff. 1 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vor, dass Urteile bezüglich von Übertretungen von einer Verwaltungsbehörde ausgesprochen werden können. Außerdem erlaubt Art. 369 desselben Gesetzes den Kantonen, ein Verwaltungsorgan zu bestimmen, das über von Kindern und Heranwachsenden begangene Zuwiderhandlungen entscheidet. Wir haben in unserem Bericht vom 9. Dezember 1968 zur Konvention angenommen, dass trotz dieser Einschränkungen des Prinzips der Gewaltenteilung die Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit dennoch respektiert werden und zwar in den vorzitierten Fällen in anderer Form. So werden in mehreren Kantonen die zur Ausübung richterlichen Funktionen bestimmten Verwaltungsbehörden vom Volk gewählt und sind von der Exekutivgewalt unabhängig. Sie können daher mit einem „Gericht“ i.S.d. Art. 6 Abs. 1 der Konvention verglichen werden. Außerdem kann der Gerichtsunterworfenen, der mit einer Verwaltungsentscheidung nicht einverstanden ist, häufig verlangen, dass sein Fall einem Richter vorgelegt wird, der nach ordentlichem Verfahren entscheidet. Das Gericht fällt dann ein Urteil über die Begründetheit der Anschuldigung, indem es entweder freispricht oder verurteilt. Wenn jedoch eine von einer Verwaltungsbehörde getroffene Entscheidung dem Richter nur zur Überprüfung ihrer Ordnungsmäßigkeit oder Übereinstimmung mit dem Gesetz, nicht aber zur Überprüfung des Tatbestandes vorgelegt werden kann, stellt sich die Frage, ob ein derartiges Kassationsverfahren den Anforderungen des Art. 6 der Konvention entspricht.

In Übereinstimmung mit der vom gegenwärtigen Präsidenten der Kommission vorgenommenen Auslegung des Art. 6 Abs. 1 gehen wir davon aus, dass diese Vorschrift nur eine abschließende gerichtliche Kontrolle von Akten oder Entscheidungen der Verwaltung erfordert. Sie verlangt im Übrigen nur, dass das Verfahren an sich fair ist, nicht aber, dass die Entscheidung selbst auch die Tatsachenfeststellungen umfassen muss. (...)“ (BBl. 1974 I, S. 1030-1033)

Das Eidgenössische Politische Departement hat die fragliche Botschaft der Rechtsabteilung des Europarates offiziell zugestellt.

d) Der Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1974

33. Die Zustimmung zur Konvention durch die Bundesversammlung, die sich auch auf die Vorbehalte und auslegenden Erklärungen bezog, wurde am 3. Oktober 1974 beschlossen. Sie hat folgenden Wortlaut:

„Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beschließt unter Berücksichtigung des Art. 8 der Verfassung und der Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1974:

Erster Artikel

Es werden angenommen:

a. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ergänzt durch das Protokoll Nr. 3 vom 6. Mai 1963, das die Art. 29, 30 und 34 der Konvention abändert, und durch das Protokoll Nr. 5 vom 20. Januar 1966, das die Art. 22 und 40 der Konvention abändert, mit folgenden Vorbehalten und Erklärungen:

(...)

– Auslegende Erklärung zu Art. 6 Abs. 1:

[s.o. Ziff. 29].

(...).“ (BBl. 1974, S. 2148-2149)

Verfahren vor Kommission und Gerichtshof

34. Die Bf. hat ihre Beschwerde am 24. März 1983 bei der Kommission eingelegt (Beschwerde Nr. 10328/32). Sie rügt, sie sei nicht von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht i.S.v. Art. 6 Abs. 1 der Konvention verurteilt worden, das über die volle Rechtsprechungsbefugnis verfügt, Tatsachen- und Rechtsfragen zu entscheiden.

35. Die Kommission erklärte die Beschwerde am 8. Juli 1985 für zulässig. In ihrem Bericht vom 7. Mai 1986 (Art. 31) gelangt sie einstimmig zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention vorliegt. [Es folgt ein Hinweis auf den Kommissionsbericht im Anhang zu diesem Urteil.]

Anträge an den Gerichtshof

36. In ihrem ergänzenden Schriftsatz vom 4. Mai 1987 beantragt die Bf., der Gerichtshof möge in folgender Weise entscheiden:

„I. Es wird amtlich bekannt gemacht, dass die Bf. im vorliegenden Fall Opfer einer Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention war, da ihr Rechtsstreit nicht gerichtlich entschieden worden ist.

II. Die Schweiz ist gehalten, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die der Bf. durch die Städtische Polizeikommission von Lausanne durch Entscheidung vom 4. September 1981 auferlegte Strafe aufzuheben und der Bf. die von ihr gezahlte Summe von 120,- SFr. [ca. 73,- Euro] zu erstatten.

III. Die Schweiz wird aufgefordert, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, damit die Polizeikommissionen nicht mehr letztentscheidend die Tatsachen im Rahmen von Verfahren feststellen können, die zur Verhängung einer Strafe führen, und um das Waadtländer Gesetz vom 7. November 1969 über die Gemeindestrafen im dargelegten Sinne zu ändern.

IV. Die Schweiz ist gehalten, Marlène Belilos die Summe von 3.250,- SFr. [ca. 1.965,- Euro] für Kosten und Auslagen im Kanton Waadt und in der Schweiz zu zahlen sowie 30.000,- SFr. [ca. 18.136,- Euro] für Kosten und Auslagen in den Verfahren auf europäischer Ebene.“

37. Die Regierung hat in der mündlichen Verhandlung ihre Anträge aus der schriftlichen Stellungnahme vom 24. Februar 1987 bestätigt, indem sie den Gerichtshof auffordert:

„A. In Bezug auf die Zulässigkeit der Beschwerde der prozesshindernden Einrede stattzugeben und zu erklären, dass wegen der Unvereinbarkeit der Beschwerde mit den von der Schweiz übernommenen internationalen Verpflichtungen in Bezug auf Art. 6 Abs. 1 der Konvention der Gerichtshof in der Sache nicht entscheiden kann;

B. In Bezug auf die Begründetheit zu erklären, dass die auslegende Erklärung der Schweiz zu Art. 6 Abs. 1 der Konvention die rechtliche Wirkung eines gültig erklärten Vorbehalts hat und dass demzufolge keine Verletzung dieser Vorschrift, wie sie in der Schweiz anwendbar ist, vorliegt.“

Entscheidungsgründe:

I. Prozesshindernde Einrede der Regierung

38. Die Regierung erhebt vorab eine prozesshindernde Einrede, insoweit die Beschwerde der Bf. mit den nach Art. 6 Abs. 1 der Konvention von der Schweiz übernommenen internationalen Verpflichtungen unvereinbar sei. Sie beruft sich auf die bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde formulierte und wie folgt lautende auslegende Erklärung:

„Für den Schweizerischen Bundesrat bezweckt die in Abs. 1 von Art. 6 der Konvention enthaltene Garantie eines gerechten Prozesses, sei es in Bezug auf Streitigkeiten über zivilrechtliche Rechte und Pflichten, sei es in Bezug auf die Stichhaltigkeit der gegen eine Person erhobenen strafrechtlichen Anklage, nur, dass eine letztinstanzliche richterliche Prüfung der Akte oder Entscheidungen der öffentlichen Gewalt über solche Rechte und Pflichten oder über die Stichhaltigkeit einer solchen Anklage stattfindet.“

Ihrer Ansicht nach habe die Kommission ihre Zuständigkeit verneinen müssen, denn die Beschwerde beziehe sich auf ein von der Schweiz nicht anerkanntes Recht.

39. Der Gerichtshof wird die Natur der fraglichen Erklärung und ggf. ihre Wirksamkeit unter Berücksichtigung des Art. 64 der Konvention untersuchen, der wie folgt lautet:

„1. Jeder Staat kann bei Unterzeichnung dieser Konvention oder bei Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde bezüglich bestimmter Vorschriften der Konvention einen Vorbehalt machen, soweit ein zu dieser Zeit in seinem Gebiet geltendes Gesetz nicht mit der betreffenden Vorschrift übereinstimmt. Vorbehalte allgemeiner Art sind nach diesem Artikel nicht zulässig.

2. Jeder nach diesem Artikel gemachte Vorbehalt muss mit einer kurzen Inhaltsangabe des betreffenden Gesetzes verbunden sein.“

A. Zur Rechtsnatur der Erklärung

40. Nach Ansicht der Bf. kann die besagte Erklärung nicht einem Vorbehalt gleichgestellt werden. Bei der Ratifizierung der Konvention habe die Schweiz zwei „Vorbehalte“ und zwei „auslegende Erklärungen“ formuliert; die gewählte Terminologie beruhe nicht auf einem Zufall. Ein Vorbehalt bewirke die Unanwendbarkeit der Konvention in einem bestimmten Punkte;

eine Erklärung dagegen habe nur einen vorläufigen Charakter in Erwartung einer Entscheidung der Straßburger Organe. Außerdem habe das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten bei der Rücknahme des Vorbehaltes zu Art. 5 im Jahre 1982 klargestellt, dass nur noch der Vorbehalt über die Öffentlichkeit von Verhandlungen und Urteilsverkündungen weiter bestehe. Da die Schweiz somit in voller Kenntnis zwischen Vorbehalt und Erklärung unterschieden habe, müsse sie sich darauf behaften lassen.

41. Die Kommission kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass es sich um eine einfache Auslegungserklärung handelt, die nicht die Qualität eines Vorbehaltes habe (Bericht, Ziff. 102); sie stützt sich dabei sowohl auf die Überschrift des fraglichen Textes wie auf die Materialien. Letztere zeigten, dass die Schweiz der Situation begegnen wollte, die durch das Urteil des Gerichtshofes vom 16. Juli 1971 im Fall *Ringeisen* (Série A Nr. 13, EGMR-E 1, 128) in Bezug auf Verfahren entstanden war, die zivilrechtliche Ansprüche berühren; dagegen gäben sie keine Auskunft darüber, wie man die Erklärung als Vorbehalt hinsichtlich strafrechtlicher Verfahren anwenden könnte. Allgemein gesehen können nach Auffassung der Kommission auslegende Erklärungen nur ausnahmsweise Vorbehalten gleichgesetzt werden, wenn ein Staat sowohl Vorbehalte als auch auslegende Erklärungen abgibt.

42. Die Regierung trägt dagegen vor, es handele sich um eine „qualifizierte“ auslegende Erklärung. Sie habe daher die Natur eines Vorbehalts i.S.d. Art. 2 Abs. 1 lit. d der Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969, der besagt:

(1) Im Sinne dieses Übereinkommens

(...)

d) bedeutet „Vorbehalt“ eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern;

43. Der Zweck der Erklärung stellt nach Auffassung der Regierung einen ersten Anhaltspunkt dar. Er bestehe darin, Verfahren auszunehmen, die als „zivilrechtlich“ oder „strafrechtlich“ i.S.d. Art. 6 Abs. 1 zu klassifizieren sind und vor Verwaltungsbehörden durchgeführt werden und bezüglich derer das zuständige Rechtsmittelgericht oder die Rechtsmittelgerichte die Sachverhaltsfeststellungen nicht oder nicht vollständig überprüfen. Die Erklärung bringe damit den Willen zum Ausdruck, die von der Bundesverfassung anerkannten kantonalen Besonderheiten im Bereich des Verfahrens und der Rechtspflege zu respektieren. Sie stelle zur gleichen Zeit eine „Reaktion“ auf das vorzitierte Urteil *Ringeisen* dar.

Dieses Argument deckt sich mit dem, das sich auf die Materialien stützt und zu dem der Gerichtshof weiter unten Stellung nehmen wird (s.u. Ziff. 48).

44. Ein zweiter Gesichtspunkt ergibt sich nach dem Vortrag der Regierung aus dem Wortlaut der Erklärung, der offensichtlich einen restriktiven Charakter habe.

Der Gerichtshof räumt ein, dass der im Original französische Wortlaut, obwohl er nicht völlig eindeutig ist, als Vorbehalt verstanden werden kann.

45. Um nachzuweisen, dass die fragliche Erklärung als Vorbehalt zu verstehen ist, beruft sich die Regierung weiter auf die Gleichartigkeit der Behandlung der schweizerischen Vorbehalte und auslegenden Erklärungen in ihrer Rechtfertigung, ihrer Formulierung und ihrer Aufnahme in den am 3. Oktober 1974 von der Bundesversammlung angenommenen Bundesbeschluss über die Zustimmung zur Konvention (s.o. Ziff. 33). Dasselbe Verfahren sei bei Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde beachtet worden (s.o. Ziff. 28).

Dieses Argument überzeugt den Gerichtshof nicht. Dass die Anbringung von auslegenden Erklärungen mit der von Vorbehalten zusammenfällt, d.h. bei der Zeichnung der Konvention oder bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde (Art. 64) erfolgt, entspricht einer üblichen Praxis. Es ist also nicht erstaunlich, dass die beiden Texte, selbst wenn sie hinsichtlich ihrer juristischen Natur unterschiedlich sein sollten, in ein und derselben parlamentarischen Urkunde und später in ein und demselben Ratifizierungsinstrument aufgenommen wurden.

46. Die Regierung bezieht sich außerdem auf die schweizerische Praxis auf dem Gebiet von Vorbehalten und auslegenden Erklärungen, wonach keine absoluten Kriterien zur Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen gebraucht würden. Im Falle eines Zweifels über den wirklichen Sinn einer Vertragsklausel, z.B. bei Fehlen einer gefestigten Rechtsprechung, würde der Bundesrat die Formulierung einer auslegenden Erklärung empfehlen, die ggf. die juristische Wirkung der fraglichen Klausel zu modifizieren geeignet sei. Im vorliegenden Fall hätten die beiden Erklärungen der Schweiz dieselbe Tragweite wie Vorbehalte; sie stellten qualifizierte und nicht einfache Erklärungen dar.

Die im System der Konvention befolgte Praxis sei ebenfalls durch eine terminologische Vielfalt gekennzeichnet. Eine derartige Situation sei nicht ungewöhnlich, denn internationale Verträge regelten die Verwendung von Erklärungen nicht, jedenfalls bis in jüngster Zeit nicht auf spezifische Art und Weise; noch heute ordne das Völkerrecht jede einseitige Erklärung, die bestimmt sei, die rechtliche Wirkung bestimmter Vorschriften eines Vertrages in Bezug auf den erklärenden Staat auszuschließen oder zu modifizieren, dem allgemeinen Konzept des „Vorbehalts“ zu.

Der Gerichtshof vermag nicht zu erkennen, warum ein derartiger Mangel an Uniformität – wenngleich er die Relativität der Unterscheidung verdeutlicht – für sich allein rechtfertigen sollte, die streitige Erklärung als Vorbehalt zu werten.

47. Die Regierung schöpft ein weiteres Argument aus dem Fehlen einer Reaktion des Generalsekretärs des Europarates und der Vertragsstaaten zur Konvention.

Der Generalsekretär hat die Vorbehalte und auslegenden Erklärungen, die in der Ratifikationsurkunde der Schweiz enthalten sind, den Mitgliedstaaten des Europarates ohne weiteren Kommentar mitgeteilt. In seiner Eigenschaft als mit bedeutenden Vorrechten ausgestatteter Depositär habe er aber die Möglichkeit gehabt, hinsichtlich der Ratifizierungsurkunden, die er erhalte, Präzisierungen anzufordern oder sich dazu zu äußern, wie er es im Falle der Erklärung nach Art. 25 getan habe, die die türkische Regierung am 28. Januar 1987 abgegeben habe. Hinsichtlich ihrer Vorbehalte und auslegenden Erklä-

rungen habe die Schweiz zur Zeit von deren Ausarbeitung zu der Rechtsabteilung des Europarates eingehende Kontakte aufgenommen, um sicher zu sein, nicht auf Einwendungen des Generalsekretärs zu stoßen.

Die Vertragsstaaten ihrerseits hätten es nicht für nötig befunden, die Schweiz im Hinblick auf die fragliche Erklärung zu Erläuterungen aufzufordern. Sie hätten sie also als zulässigen Vorbehalt gem. Art. 64 oder gemäß dem allgemeinen Völkerrecht angesehen. Daraus schließt die Schweizer Regierung, dass sie guten Glaubens von der stillschweigenden Annahme der Erklärung für die Zwecke des Art. 64 ausgehen konnte.

Der Gerichtshof folgt dieser Analyse nicht. Das Schweigen des Erklärungsempfängers und der Vertragsstaaten entzieht den Konventionsorganen nicht ihre Beurteilungskompetenz.

48. Die Regierung stützt sich schließlich auf die Vorarbeiten zu der auslegenden Erklärung. Sie legt ihnen eine entscheidende Bedeutung bei und zwar gleicher Art wie es die Kommission und das Ministerkomitee im Falle der Beschwerde *Temeltasch* gegen die Schweiz gehandhabt hätten (Nr. 9116/80, Bericht vom 5. Mai 1982 und Resolution DH (83) 6, *Décisions et rapports* Nr. 31, S. 120-137, EuGRZ 1983, 150). Sie bezieht sich insbesondere auf zwei Dokumente, die der Bundesrat an die Bundesversammlung richtete und die sich auf die Konvention beziehen: den zusätzlichen Bericht vom 23. Februar 1972 und die Botschaft vom 4. März 1974 (s.o. Ziff. 31-32).

Mit der Kommission und der Regierung erkennt der Gerichtshof die Notwendigkeit an, die Absicht des Autors der Erklärung festzustellen. Seiner Ansicht nach zeigen diese Dokumente, dass die Schweiz an einen formellen Vorbehalt gedacht, sich aber später für den Terminus Erklärung entschieden hat. Wenn die Dokumente auch nicht mit Eindeutigkeit den Wechsel in der Bezeichnung erklären, bescheinigen sie doch, dass der Bundesrat stets eine Sorge hatte, nämlich Auswirkungen zu vermeiden, die eine extensive Auffassung vom Recht auf Zugang zu den Gerichten – wie es durch das Urteil *Ringelsen* veranschaulicht wurde – auf Verwaltung und Gerichtsorganisation der Kantone haben könne, und folglich den streitigen Text als ein Element der Zustimmung der Schweiz zur Bindung an die Konvention zu präsentieren.

49. Die Frage, ob eine als auslegend qualifizierte Erklärung als „Vorbehalt“ anzusehen ist, erscheint schwierig, insbesondere im vorliegenden Fall, weil die Schweizer Regierung in ein und derselben Ratifikationsurkunde sowohl „Vorbehalte“ als auch „auslegende Erklärungen“ formulierte. Allgemeiner gesagt, erkennt der Gerichtshof die zu Recht von der Regierung erhobene besondere Bedeutung des Problems des juristischen Regimes an, das bei Vorbehalten und auslegenden Erklärungen der Vertragsparteien zur Konvention anwendbar ist. Die Konvention erwähnt nur Vorbehalte, es ist jedoch festzustellen, dass mehrere Staaten auch oder ausschließlich auslegende Erklärungen abgaben, ohne stets eine genauere Unterscheidung zwischen den einen und den anderen zu treffen.

Um die juristische Natur einer solchen „Erklärung“ festzustellen, ist es erforderlich, abgesehen von der Bezeichnung, den materiellen Inhalt zu erfassen. Im vorliegenden Fall erweist sich, dass die Schweiz beabsichtigte, bestimmte Kate-

gorien von Streitfällen von der Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 auszunehmen und sich gegen eine nach ihrer Auffassung zu weitgehende Interpretation der Vorschrift abzusichern. Der Gerichtshof muss dagegen darauf achten zu vermeiden, dass die sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen in einer Weise eingeschränkt werden, die den in Art. 64 bezüglich von Vorbehalten aufgestellten Erfordernissen nicht entsprechen. Hiervon ausgehend wird er unter Berücksichtigung dieser Vorschrift wie im Falle eines Vorbehalts die Wirksamkeit der fraglichen auslegenden Erklärung prüfen.

B. Über die Wirksamkeit der Erklärung

1. Zur Kompetenz des Gerichtshofs

50. Die Kompetenz des Gerichtshofs, die Wirksamkeit eines Vorbehalts oder ggf. einer auslegenden Erklärung am Maßstab des Art. 64 zu prüfen, wird im vorliegenden Fall nicht bestritten. Sie ergibt sich sowohl aus Art. 45 und 49 der Konvention, auf die die Regierung Bezug nahm, wie aus Art. 19 und der Rechtsprechung des Gerichtshofs (siehe zuletzt Urteil *Ettl u.a.*, 23. April 1987, Série A Nr. 117, S. 19, Ziff. 42, EGMR-E 3, 466).

2. Zur Beachtung von Art. 64 der Konvention

51. Es ist daher zu prüfen, ob die streitige schweizerische Erklärung den Anforderungen des Art. 64 der Konvention genügt.

a) Art. 64 Abs. 1

52. Nachdem die Bf. zunächst vor der Kommission eingeräumt hatte, die auslegende Erklärung sei kein Vorbehalt allgemeiner Art, vertritt die Bf. vor dem Gerichtshof das Gegenteil. Sie ist jetzt der Meinung, dass der fragliche Text dazu bestimmt sei, den Gerichten jede zivilrechtliche oder strafrechtliche Streitsache zu entziehen und sie der Exekutive zu übertragen, dies unter Missachtung des für jede demokratische Gesellschaft wesentlichen Prinzips der Gewaltenteilung. Die „letztinstanzliche richterliche Prüfung“ sei ohne Bedeutung, denn sie erstrecke sich nicht auf die Tatsachenfeststellungen. Ein derartiges System führe zum Ausschluss der Garantie eines fairen Verfahrens, eine zentrale Vorschrift der Konvention. Daher erfülle die Schweizer Erklärung nicht die sachlichen Voraussetzungen des Art. 64, der ausdrücklich Vorbehalte allgemeinen Charakters verbiete und damit implizit auch solche, die mit der Konvention unvereinbar seien.

53. Unter Bezugnahme auf die von der Kommission in ihrem Bericht vom 5. Mai 1982 in der Sache *Temeltasch* [EuGRZ 1983, 150] entwickelten Kriterien argumentiert die Regierung, die Schweizer Erklärung sei nicht allgemeiner Art.

Einerseits beziehe sie sich ausdrücklich auf eine bestimmte Vorschrift der Konvention, nämlich Art. 6 Abs. 1, selbst wenn sich daraus unausweichlich auch Folgen für die Absätze 2 und 3 ergeben, deren Garantien „Elemente des allgemeinen Begriffs des fairen Verfahrens“ sind (Urteil *Colozza* vom 12. Februar 1985, Série A Nr. 89, S. 14, Ziff. 26, EGMR-E 3, 6).

Andererseits sei sie in einer Art und Weise formuliert, dass ihre Tragweite eindeutig bestimmt werden könne und sie damit sowohl für die anderen Vertragsstaaten als auch für die Konventionsorgane hinreichend klar sei. Der Bun-

desrat habe den Bereich der Garantie eines fairen Verfahrens einschränken wollen, insbesondere in den Fällen, in denen eine Verwaltungsbehörde über die Begründetheit einer strafrechtlichen Anklage zu entscheiden habe. Er habe den Begriff „letztinstanzliche richterliche Prüfung“ guten Glaubens gewählt, um eine Kassationskontrolle zu ermöglichen, die mittels einer Nichtigkeitsbeschwerde ausgelöst werden kann und sich auf Rechtsfragen beschränkt, d.h. auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Behörde i.S. ihrer Übereinstimmung mit dem geltenden Recht. Er habe damit eine genaue Umschreibung und gleichzeitig eine Ausdehnung auf die strafrechtliche Seite des Art. 6 der von Herrn Fawcett im Namen der Minderheit der Kommission in der Sache *Ringelsen* vertretenen Auffassung vorgenommen. Außerdem wäre es missbräuchlich, den Text 15 Jahre nach seiner Formulierung als allgemein und unbestimmt zu werten und sich dabei hauptsächlich auf spätere Rechtsprechung der Konventionsorgane zu stützen, insbesondere das Urteil *Albert und Le Compte* vom 10. Februar 1983 (Série A Nr. 58, EGMR-E 2, 208). Schließlich sei auch der Begriff „letztinstanzliche richterliche Prüfung“ dem Völkerrecht im Bereich der Menschenrechte nicht unbekannt, wie sich aus dem Vorbehalt Frankreichs zu Art. 2 des 7. ZP-EMRK erbe.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof hat die Regierung ein drittes Argument vorgebracht: die Vereinbarkeit mit Ziel und Zweck der Konvention. Diese sei unzweifelhaft gegeben, denn die Erklärung betreffe nur einen bestimmten Aspekt und nicht den Kerngehalt des Rechts auf ein faires Verfahren.

54. Nach Auffassung der Kommission ist zwei Umständen Rechnung zu tragen: Einerseits den vorbereitenden Arbeiten, die der Ratifizierung vorausgingen. Diesen lasse sich entnehmen, dass die Schweiz das Prinzip des fairen Verfahrens auf eine gerichtliche Kontrolle beschränken wollte, die keine Sachentscheidung beinhalte. Andererseits sei der Stand der Rechtsprechung der Konventionsorgane im Jahre 1974 zu berücksichtigen. Der Gerichtshof hatte zu jenem Zeitpunkt noch nicht klargestellt, dass Art. 6 Abs. 1 auch das „Recht auf Zugang zum Gericht“ garantiere und eine gerichtliche Entscheidung des Rechtsstreites sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht erfordere (siehe das vorzitierte Urteil *Albert und Le Compte*, Série A Nr. 58, S. 16, Ziff. 29, EGMR-E 2, 216).

Dennoch seien die Worte „letztinstanzliche richterliche Prüfung“ mehrdeutig und ungenau. Dies hätte eine große Unsicherheit im Hinblick auf die Auswirkungen der streitigen Erklärung bei der Anwendung der Absätze 2 und 3 des Art. 6 zur Folge, und zwar insbesondere bei Entscheidungen von Verwaltungsbehörden im strafrechtlichen Bereich. Nach Auffassung der Kommission sei es offensichtlich die Folge des fraglichen Textes, den „Angeklagten“ fast vollständig des Schutzes der Konvention zu berauben, obwohl nichts darauf hindeute, dass dies die Absicht der Schweiz gewesen sei. Die Erklärung habe daher zumindest bezüglich des strafrechtlichen Verfahrens eine allgemeine und unbegrenzte Tragweite.

55. Der Gerichtshof kommt zu demselben Ergebnis. Unter „Vorbehalte allgemeiner Art“ meint Art. 64 insbesondere einen Vorbehalt, der zu allgemein

und unbestimmt abgefasst ist, um den genauen Anwendungsbereich erkennen zu lassen. Selbst wenn daher die Materialien und die von der Regierung vorgebrachten Erklärungen deutlich machen, was der betroffene Staat im Zeitpunkt der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bezweckte, können sie doch eine objektive Realität nicht ausräumen, nämlich den eigentlichen Wortlaut der Erklärung. Die Worte „letztinstanzliche richterliche Prüfung der Akte oder Entscheidungen der öffentlichen Gewalt über solche Rechte und Pflichten [zivilrechtlicher Natur] oder über die Stichhaltigkeit einer solchen Anklage [strafrechtlicher Natur]“ erlauben es nicht, die Tragweite der von der Schweiz übernommenen Verpflichtung genau zu ermessen, sowohl hinsichtlich der in Frage stehenden Streitsachen als auch der Frage, ob die „letztinstanzliche richterliche Prüfung“ sich auch auf den Sachverhalt eines Falles zu beziehen habe oder nicht. Sie erlauben unterschiedliche Auslegungen, während Art. 64 Abs. 1 Eindeutigkeit und Klarheit erfordert. Sie fallen daher unter das Verbot allgemeiner Vorbehalte.

b) Art. 64 Abs. 2

56. Nach Auffassung der Bf. erfüllt die auslegende Erklärung auch nicht die Voraussetzungen des Art. 64 Abs. 2, da sie nicht mit einer „kurzen Inhaltsangabe des betreffenden Gesetzes verbunden“ sei. Ohne Zweifel wäre es der Regierung schwergefallen, eine Liste aller Gesetze der Kantone und des Bundes aufzustellen, die seinerzeit nicht mit Art. 6 Abs. 1 vereinbar waren. Dieser Umstand rechtfertigte es aber nicht, eine ausdrückliche Konventionsvoraussetzung außer Acht zu lassen.

57. Die Regierung räumt ein, dass die im Streit befindliche auslegende Erklärung keine „kurze Inhaltsangabe des betreffenden Gesetzes“ enthalte, sie macht jedoch geltend, dass die Nichtbeachtung dieser Formalität keine Folgen habe. Sie verweist auf die flexible Praxis, die sich in dieser Hinsicht mit stillschweigender Billigung des Erklärungsempfängers und der anderen Vertragsstaaten entwickelt habe und verweist auf das Beispiel Irlands (Vorbehalt zu Art. 6 Abs. 3 lit. c) und Maltas (auslegende Erklärung zu Art. 6 Abs. 2). Sie hebt hervor, dass Art. 64 Abs. 2 nicht den besonderen Problemen Rechnung trage, die sich föderativen Staaten stellen und die sich praktisch als unüberwindbar erweisen können. Um dieser Voraussetzung zu entsprechen, hätte die Schweiz die meisten der Vorschriften der 26 kantonalen Strafprozessordnungen und der 26 kantonalen Zivilprozessordnungen zitieren müssen, also Hunderte von gesetzlichen Vorschriften oder kommunalen Regelungen. Ein „derart schwieriges Unterfangen“ hätte die Situation nur unübersichtlicher gemacht, statt sie klarzustellen. Eine wörtliche Beachtung des Art. 64 Abs. 2 hätte daher mehr Nachteile als Vorteile mit sich gebracht und möglicherweise sogar schwerwiegende Missverständnisse über die Tragweite der von der Schweiz übernommenen internationalen Verpflichtung begründet. Abgesehen davon würden die Hinweise auf das schweizerische Strafgesetzbuch, die in dem Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 23. Februar 1972 enthalten seien, zumindest indirekt den Anforderungen des Art. 64 Abs. 2 entsprechen.

58. Nach Ansicht der Kommission können die unbestreitbaren praktischen Schwierigkeiten, auf die die Regierung verwiesen hat, nicht die Nichtbeachtung des Art. 64 Abs. 2 rechtfertigen. Diese Vorschrift gelte gleichermaßen für alle Mitgliedstaaten ungeachtet der Frage, ob sie einheitsstaatlicher oder föderativer Natur seien und über ein einheitliches Verfahrensrecht verfügten oder nicht. Unter Hinweis auf ihren Bericht vom 5. Mai 1982 in der Sache *Temeltasch* hebt die Kommission zwei Aspekte hervor. In erster Linie ist Art. 64 Abs. 2 im Lichte von Abs. 1 zu lesen, der nur für ein „geltendes Gesetz“ Anwendung findet und Vorbehalte allgemeiner Art verbietet; die von den in Frage kommenden Staaten verlangten Klarstellungen würden dazu beitragen, die Annahme derartiger Vorbehalte zu verhindern. Zweitens würde die Verpflichtung, den Vorbehalt mit einer kurzen Inhaltsangabe der Gesetze zu verbinden, die ein Staat aufrechterhalten will, es den anderen Vertragsstaaten wie auch den Organen der Konvention und jeder betroffenen Person erlauben, von dieser Gesetzgebung Kenntnis zu nehmen. Dieses Element sei von nicht zu übersehendem Interesse; denn es betreffe die Tragweite der Vorschrift, deren Anwendbarkeit ein Staat durch einen Vorbehalt oder eine auslegende Erklärung verhindern will. Die Zweckmäßigkeit der kurzen Inhaltsangabe des Gesetzes sei umso mehr gegeben, je größer die Tragweite des Gesetzes sei.

59. Der Gerichtshof stimmt in diesem Punkt im Wesentlichen mit der Kommission überein. Hinzuzufügen ist, dass die „kurze Inhaltsangabe des betreffenden Gesetzes“ sowohl ein Beweiselement als auch einen Faktor der Rechtssicherheit darstellt. Art. 64 Abs. 2 soll nämlich gegenüber den anderen Vertragsstaaten und den Organen der Konvention sicherstellen, dass der Vorbehalt nicht über die vom betroffenen Staat ausdrücklich ausgenommenen Vorschriften hinausgeht. Er enthält damit keine einfache Formvorschrift, sondern stellt eine materielle Bedingung auf. Die im vorliegenden Fall festgestellte Unterlassung lässt sich daher auch nicht durch wesentliche Schwierigkeiten praktischer Art rechtfertigen.

C. Schlussfolgerung

60. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die streitige Erklärung zwei der zwingenden Voraussetzungen des Art. 64 der Konvention nicht genügt und daher als unwirksam anzusehen ist. Die Schweiz sieht sich aber und ist durch die Konvention gebunden, unabhängig von der Wirksamkeit der Erklärung. Außerdem erkennt ihre Regierung die Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Entscheidung dieser letzteren Frage an, zu der sie sich vor dem Gerichtshof eingelassen hat. Die prozesshindernde Einrede der Regierung ist daher zurückzuweisen.

II. Die behauptete Verletzung von Art. 6 Abs. 1

61. Die Bf. macht Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention geltend, der wie folgt lautet:

„Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb ange-

messener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder – soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält – wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.“

Ihrer Ansicht nach stellt die Polizeikommission der Gemeinde Lausanne kein „unabhängiges und unparteiisches Gericht“ dar. Außerdem hätten weder der Kassationshof in Strafsachen des Waadtländer Kantonsgerichts noch das Bundesgericht eine „letztinstanzliche richterliche Prüfung“ ausreichenden Umfangs sichergestellt, da sie die von einer reinen Verwaltungsbehörde – der Polizeikommission – getroffenen Tatsachenfeststellungen nicht überprüfen konnten.

62. Der Gerichtshof stellt fest, dass die Verfahrensbeteiligten, abgesehen von dem Problem der Auswirkungen der auslegenden Erklärung der Schweiz, die Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 im vorliegenden Fall nicht bestreiten. Auf der Basis der in seiner Rechtsprechung entwickelten Grundsätze geht auch der Gerichtshof davon aus, dass die der Bf. zur Last gelegte Zuwiderhandlung „strafrechtlicher Natur“ war (s. sinngemäß Urteil *Öztürk* vom 21. Februar 1984, Série A Nr. 73, S. 18-21, Ziff. 50-54, EGMR-E 2, 338 ff.).

1. Die Polizeikommission der Gemeinde Lausanne

63. Die Bf. macht geltend, die Polizeikommission sei von den Polizeibehörden abhängig: Aufgrund der Besetzung mit nur einem Polizeibeamten, könne die Kommission daher nur zu Gunsten dieser Behörde entscheiden.

Die Kommission beschränkt sich in ihrer Stellungnahme darauf festzustellen, dass die der Bf. auferlegte Verurteilung von einer Verwaltungsbehörde ausging, die den Sachverhalt in endgültiger Weise festgestellt hat.

Die Regierung bestreitet dies nicht, argumentiert jedoch, dass die Bf. dennoch in den Genuss eines fairen Verfahrens kam. Einerseits genieße der kommunale Beamte in der Praxis eine große Unabhängigkeit bei der Ausübung seiner Funktionen und die Bf. habe niemals in irgendeiner Weise die Behauptung aufgestellt, dass er in ihrem Falle voreingenommen gewesen sei. Außerdem erfülle das Verfahren vor ihm auch die wesentlichen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1: Der Betroffene könne Ermittlungsmaßnahmen beantragen und die Bf. habe von dieser Möglichkeit mit Erfolg Gebrauch gemacht; die Kommission würdige die Beweise, sie habe nur eine begrenzte Strafgewalt und schließlich würde die von ihr ausgesprochene Verurteilung nicht in das Strafregister eingetragen.

64. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist ein „Gericht“ im materiellen Sinne durch seine Rechtsprechungstätigkeit gekennzeichnet, d.h. dadurch, dass es aufgrund von Rechtsnormen und nach Durchführung eines geordneten Verfahrens jede in seiner Zuständigkeit liegende Frage entscheidet (siehe zuletzt das Urteil im Fall *H. gegen Belgien* vom 30. November 1987, Série A Nr. 127-B, S. 34, Ziff. 50, EGMR-E 3, 719). Es muss auch eine Reihe weiterer Kriterien erfüllen – Unabhängigkeit, insbesondere gegenüber der Exekutive,

Unparteilichkeit, Amtsdauer der Mitglieder, Verfahrensgarantien –, von denen einige ausdrücklich in Art. 6 Abs. 1 genannt werden (siehe u.a. Urteil *Le Compte, Van Leuven und De Meyere* vom 23. Juni 1981, Série A Nr. 43, S. 24, Ziff. 55, EGMR-E 1, 544).

65. Das Gesetz von 1969 über Gemeindestrafen qualifiziert die Polizeikommission als „Gemeindebehörde“. Das Bundesgericht spricht in seinem Urteil vom 2. November 1982 von „Verwaltungsbehörden“ (s.o. Ziff. 15), eine Bezeichnung, die auch von der Regierung im Verfahren vor der Kommission übernommen wurde. Selbst wenn diese Bezeichnungen nicht entscheidend sind, geben sie doch einen wichtigen Hinweis auf die Natur des in Frage stehenden Organs.

66. Das Waadtländer Recht hingegen weist der Polizeikommission eine richterliche Rolle zu und sieht ein Verfahren vor dieser Kommission vor, das es dem Betroffenen ermöglicht, seine Verteidigungsrechte wahrzunehmen. Die Ernennung des einzigen Mitglieds erfolgt durch die Gemeinde, dies allein stellt aber die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der so bestellten Person nicht in Frage, zumal in zahlreichen Vertragsstaaten die Ernennung von Richtern durch die Exekutive erfolgt.

Das betreffende Mitglied, ein Jurist der Polizeidirektion, ist ein Kommunalbeamter, nimmt aber sein Amt in individueller Eigenschaft wahr und ist dabei keinen Weisungen unterworfen. Er leistet einen Eid, der sich von dem unterscheidet, den Polizeibeamte zu leisten haben, allerdings enthält sein Wortlaut keinen Hinweis auf das Erfordernis der Unabhängigkeit. Während der Dauer seines vierjährigen Mandates ist er grundsätzlich unabsetzbar. Außerdem ist seine persönliche Unparteilichkeit im vorliegenden Fall nicht in Frage gestellt worden.

67. Allerdings sind auch die ausgeübten Funktionen und die interne Organisation zu berücksichtigen, denn selbst der äußere Anschein kann von Bedeutung sein (s. sinngemäß Urteil *De Cubber* vom 26. Oktober 1984, Série A Nr. 86, S. 14, Ziff. 26, EGMR-E 2, 498). In Lausanne ist das Mitglied der Polizeikommission ein aus der Polizeidirektion hervorgegangener höherer Beamter, der berufen sein kann, dort erneut andere Aufgaben wahrzunehmen. Die seiner Gerichtsbarkeit unterworfenen Personen können versucht sein, in ihm ein Mitglied des Polizeidienstes zu sehen, der in dessen Hierarchie eingeordnet und mit seinen Kollegen solidarisch ist. Eine solche Situation könnte das Vertrauen in Frage stellen, das Gerichte in einer demokratischen Gesellschaft vermitteln sollen.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Bf. berechtigterweise einige Zweifel hinsichtlich der Unabhängigkeit und strukturellen Unparteilichkeit der Polizeikommission empfinden konnte, so dass diese Kommission insoweit nicht den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 genügt.

2. Zur Verfügung stehende Rechtsmittel

68. In seinem Urteil *Öztürk* vom 21. Februar 1984 hat der Gerichtshof bereits festgestellt:

„Im Hinblick auf die große Zahl leichter Zuwiderhandlungen, insbesondere im Bereich des Straßenverkehrs, kann ein Vertragsstaat gute Gründe

dafür haben, seine Gerichte von der Verfolgung und Ahndung dieser Verstöße zu entlasten. Die Übertragung dieser Aufgabe auf Verwaltungsbehörden verstößt umso weniger gegen die Konvention, als der Betroffene wegen jeder so ergangenen Entscheidung ein Gericht anrufen kann, das die Garantien von Art. 6 bietet (Série A Nr. 73, S. 21-22, Ziff. 56, EGMR-E 2, 341, s.a. das Urteil *Lutz* vom 25. August 1987, Série A Nr. 123, S. 24, Ziff. 57, EGMR-E 3, 647)“.

Diese Erwägungen treffen auch auf den vorliegenden Fall zu. Es bleibt daher zu prüfen, ob die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel die festgestellten Unzulänglichkeiten der ersten Instanz zu heilen in der Lage sind.

a) Der Kassationshof in Strafsachen des Waadtländer Kantonsgerichts

69. Gem. Art. 43 des Gesetzes von 1969 hat die Bf. bei dem Kassationshof in Strafsachen des Waadtländer Kantonsgerichts eine Nichtigkeitsbeschwerde eingelegt (s.o. Ziff. 13). Sie macht jedoch geltend, dass sie keine Möglichkeit hatte, ihre Sache von einem Richter mit unbeschränkter Rechtsprechungsbefugnis entscheiden zu lassen, d.h. einem Richter, der insbesondere die tatsächlichen Feststellungen zu überprüfen und zur Anhörung von Zeugen berechtigt war. Die Kommission stimmt mit dieser Auffassung überein.

Nach Ansicht der Regierung gehen dagegen die kantonalen gerichtlichen Garantien global gesehen eindeutig über eine einfache Kassationskontrolle hinaus, ungeachtet der Tatsache, dass keine eindeutige Übertragung der Gerichtsbarkeit hinsichtlich der Tatsachenfeststellungen erfolgt. In der Praxis kämen sie denen gleich, die ein reguläres Berufungsverfahren biete. Vor allem habe die Bf. von dem zur Verfügung stehenden Rechtsmittel (*recours en réforme*), das sie „wegen unrichtiger Rechtsanwendung“ oder wegen Ermessensmissbrauchs (Art. 44 des Gesetzes von 1969 – s.o. Ziff. 24) hätte einlegen können, keinen Gebrauch gemacht. Daraus schließt die Regierung, dass die Bf. keinen Grund hatte, sich über die Polizeikommission zu beschweren. Außerdem konnte und musste der Kassationshof in Strafsachen bei „ernsthaften Zweifeln“ hinsichtlich des Sachverhalts – wie z.B. hinsichtlich der Beteiligung der Betroffenen an der nicht genehmigten Kundgebung – die Sache an die Polizeikommission zurückweisen und ihr aufgeben, zusätzliche Ermittlungen anzustellen (Art. 43 und 52 des Gesetzes von 1969 – s.o. Ziff. 24).

70. Das fragliche Rechtsmittel (*recours en réforme*) ist unbeachtlich, denn es war, wie die Regierung selbst feststellt, für die Beschwerdepunkte der Bf. nicht zielführend.

Was den Kassationshof in Strafsachen anbelangt, ist dessen Urteil vom 25. November 1981 (s.o. Ziff. 13) zu berücksichtigen. Darin zitiert er eine Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. März 1974, in der es heißt, dass die „von einer Verwaltungsbehörde getroffene Entscheidung vor einen Richter gebracht werden kann, nicht zum Zweck einer neuen Sachentscheidung, sondern nur zur Überprüfung ihrer Regelmäßigkeit und Übereinstimmung mit dem Gesetz (Nichtigkeitsbeschwerde)“. In dem Urteil wird außerdem hervorgehoben, dass das Verfahren weder mündliche Verhandlungen noch ein Beweisverfahren z.B. durch Einvernahme von Zeugen vorsehe. Wie es auch das Bundesgericht in seinem Urteil vom 2. November 1982 ausgeführt

hat, „ist es nicht zuständig, die Tatsachenfeststellungen zu überprüfen“ (s.o. Ziff. 15). In Anbetracht all dieser Umstände ist festzustellen, dass der Kassationshof in Strafsachen des Waadtländer Kantonsgerichts im vorliegenden Fall keine für Art. 6 Abs. 1 ausreichende Zuständigkeit hatte (siehe u.a. das vorzitierte Urteil *Albert und Le Compte*, a.a.O., S. 16, Ziff. 29, EGMR-E 2, 215 f.).

b) Das Bundesgericht

71. Nach Ansicht der Bf. konnte das Bundesgericht nicht die Unzulänglichkeiten heilen, die auf Gemeinde- und Kantonsebene festzustellen sind: Bei einer staatsrechtlichen Beschwerde, die hier vor allem in Frage kam, erfolgt weder eine Prüfung in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht. Die Zuständigkeit des Bundesgerichts ist insoweit auf eine Willkürkontrolle beschränkt.

Die Regierung räumt ein, dass die Bf. auch in diesem Stadium nicht in den Genuss einer vollständigen richterlichen Überprüfung in tatsächlicher Hinsicht kam. Dies ist auch die Auffassung der Kommission.

72. Der Gerichtshof kommt zu demselben Ergebnis. Er zieht hierbei das Urteil vom 2. November 1982 in Betracht, das das Bundesgericht im vorliegenden Fall erlassen hat (s.o. Ziff. 15). Daran wird im Anschluss an den Verweis über die Kompetenz des Kassationshofs des Waadtländer Kantonsgerichts nach den Art. 43 e und 44 des Gesetzes von 1969 (s.o. Ziff. 24) festgestellt: „Die kantonale Gerichtsbarkeit hat hier eine weitergehende Prüfungskompetenz als das Bundesgericht im Rahmen der öffentlichrechtlichen Beschwerde, die sich auf eine Missbrauchskontrolle beschränkt.“ Der Gerichtshof hat aber bereits die Unzulänglichkeit der vom Kantonsgericht ausgeübten Kontrolle festgestellt. Die auf der Ebene der Polizeikommission gegebenen Unzulänglichkeiten konnten also in der Folge nicht korrigiert werden.

73. Im Ergebnis ist daher eine Verletzung des Art. 6 Abs. 1 festzustellen.

III. Anwendbarkeit von Art. 50

74. Art. 50 der Konvention lautet wie folgt: [Text s.o. S. 17].

Die Bf. hat Aufhebung und Rückerstattung der ihr auferlegten Buße beantragt sowie eine Änderung des Waadtländer Gesetzes über Gemeindestrafen und die Erstattung ihrer Kosten und Auslagen.

A. Aufhebung und Rückerstattung der Geldbuße

75. Die Bf. beantragt zunächst, dass die Schweiz „alle geeigneten Maßnahmen treffe, um die ihr am 4. September 1981 von der Polizeikommission der Gemeinde Lausanne auferlegten Buße zu annullieren und ihr den Betrag von 120,- SFr. [ca. 73,- Euro] zurückzuerstatten“.

Der Delegierte der Kommission befürwortet die Rückerstattung. Die Regierung weist darauf hin, dass die Urteile des Gerichtshofs im innerstaatlichen Recht keine kassatorische Wirkung haben. Sie fügt hinzu, dass die Richtigkeit der Tatsachenfeststellungen und die materielle Begründetheit der Buße vor den Konventionsorganen nicht in Frage gestellt werden können.

76. Der Gerichtshof stellt fest, dass er nach der Konvention nicht die Kompetenz hat, von der Schweiz zu verlangen, die gegen die Bf. ausgesprochene Verurteilung aufzuheben, selbst wenn eine derartige Maßnahme möglich

wäre (s. sinngemäß Urteil *Le Compte, Van Leuven und De Meyere* vom 18. Oktober 1982, Série A Nr. 54, S. 7, Ziff. 13, EGMR-E 1, 549).

Außerdem kann er keine Vermutungen über den möglichen Ausgang des streitigen Verfahrens anstellen, wenn dieses in konventionskonformer Weise durchgeführt worden wäre.

B. Gesetzesänderung

77. Die Bf. beantragt ferner, der Gerichtshof möge der Schweiz aufgeben, „alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, damit die Polizeikommissionen nicht mehr allein zur Feststellung des Sachverhalts im Rahmen von Bußgeldverfahren zuständig sind und dass das Waadtländer Gesetz vom 17. November 1969 über die Gemeindestrafen entsprechend geändert wird“.

Weder der Verfahrensbevollmächtigte der Regierung noch der Delegierte der Kommission hat sich zu diesem Punkt geäußert.

78. Der Gerichtshof stellt fest, dass die Konvention ihm nicht die Befugnis verleiht, der Schweiz aufzugeben, ihre Gesetzgebung zu ändern. Sein Urteil lässt dem Staat die Wahl der Mittel, die im Rahmen seiner internen Rechtsordnung zu treffen sind, um seinen sich aus Art. 53 ergebenden Verpflichtungen Genüge zu tun (s. sinngemäß die Urteile *Marckx* vom 13. Juni 1979, Série A Nr. 31, S. 25, Ziff. 58, EGMR-E 1, 409 und *F. gegen Schweiz* vom 18. Dezember 1987, Série A Nr. 128, S. 19, Ziff. 43, EGMR-E 3, 729).

C. Kosten und Auslagen

79. Die Bf. beantragt schließlich Erstattung ihrer Kosten und Auslagen, die durch das Verfahren vor den Schweizer Gerichten sowie vor den Konventionsorganen entstanden sind.

Der Gerichtshof kann gem. Art. 50 eine Entschädigung hinsichtlich von Kosten und Auslagen zubilligen, soweit sie a) tatsächlich und notwendig von der verletzten Partei zu tragen waren, um die Konventionsverletzung im innerstaatlichen Rechtssystem abzuwenden oder zu beseitigen und um sie von der Kommission und vom Gerichtshof feststellen zu lassen und Abhilfe zu erlangen; und b) soweit sie der Höhe nach angemessen sind (siehe u.a. Urteil *Olsson* vom 24. März 1988, Série A Nr. 130, S. 43, Ziff. 104, EGMR-E 4, 45).

1. Kosten des innerstaatlichen Verfahrens

80. Der Antrag der Bf. erstreckt sich auf die ihr von den innerstaatlichen Gerichten auferlegten Gerichtskosten und auf das Anwaltshonorar, insgesamt 3.250,- SFr. [ca. 1.965,- Euro].

Da die Regierung keine Einwände erhebt und der Delegierte der Kommission sich zu diesem Punkt nicht äußert, hat die Schweiz der Bf. 3.250,- SFr. [ca. 1.965,- Euro] zu erstatten.

2. Kosten des Verfahrens vor den Konventionsorganen

81. Hinsichtlich des Verfahrens auf der europäischen Ebene beantragt die Bf. die Summe von 25.000,- SFr. [ca. 15.113,- Euro] für ihre anwaltliche Vertretung. Sie rechtfertigt diese Forderung mit der Bedeutung der Sache und den erforderlichen rechtlichen Abklärungen.

Die Regierung hält ihr vor, keine konkreten Unterlagen beigebracht zu haben, die die Prüfung ermöglichen, ob dieser Betrag tatsächlich aufgewendet wurde. Sie hält ihn außerdem bei Berücksichtigung des Verfahrensablaufs für überhöht. Sie stimmt jedoch einer pauschalen Entschädigung von 8.000,- SFr. [ca. 4.836,- Euro] unter Abzug der im Rahmen der Prozesskostenhilfe geleisteten Summen zu.

Der Gerichtshof stellt in Übereinstimmung mit dem Delegierten der Kommission fest, dass die Bf. weder eine Aufschlüsselung noch einen Beleg hinsichtlich der nicht durch die Verfahrenskostenhilfe gedeckten Kosten vorgelegt hat. Daher und in Anbetracht des Vorbringens der Regierung billigt er ihr den nicht bestrittenen Betrag von 8.000,- SFr. [ca. 4.836,- Euro] abzüglich der vom Europarat gezahlten 8.822,- FF [ca. 1.345,- Euro]² zu.

82. Die Bf. veranschlagt ihre eigenen, nicht durch die Verfahrenskostenhilfe gedeckten Kosten (Fahrten in der Schweiz, Telefon und Fotokopien) auf 3.000,- SFr. [ca. 1.814,- Euro].

Die Regierung bestreitet diese Summe unter Hinweis auf fehlende Belege. Sie erklärt sich jedoch im Geiste einer konzilianten Haltung bereit, 300,- SFr. [ca. 181,- Euro] zu zahlen.

Der Delegierte der Kommission hat hierzu nicht Stellung genommen.

Der Gerichtshof hält es für angemessen, dass die Schweiz der Bf. 500,- SFr. [ca. 302,- Euro] zur Erstattung ihrer persönlichen Unkosten zahlt.

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof einstimmig,

1. dass die prozesshindernde Einrede der Regierung zurückgewiesen wird;
2. dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention vorliegt;
3. dass der betroffene Staat der Bf. für Kosten und Auslagen den Betrag von 11.750,- SFr. [ca. 7.103,- Euro], abzüglich 8.822,- FF [ca. 1.345,- Euro], umzurechnen in Schweizer Franken mit dem am Tag der Urteilsverkündung geltenden Kurs, zu zahlen hat.
4. dass der Antrag auf gerechte Entschädigung im Übrigen zurückgewiesen wird.

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

Sondervoten: Zwei. (1) Zustimmendes Sondervotum des Richters Pinheiro Farinha; (2) Zustimmendes Sondervotum des Richters De Meyer.

² Anm. d. Hrsg.: Die hier angegebene Umrechnung in Euro (gem. offiziellem Kurs: 1 Euro = 6,55957 FF) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.