

## Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) gg. die Schweiz (Nr. 2)

Urteil vom 30.6.2009  
Große Kammer  
Bsw. Nr. 32.772/02

### Konventionswidrige Umsetzung eines Urteils des EGMR

Art. 10 EMRK  
Art. 46 EMRK

#### Sachverhalt:

Der bf. Verein ist eine Tierschutzorganisation, deren Kampagnen sich vor allem gegen Tierversuche und die Käfighaltung richten.

Als Reaktion auf eine Werbekampagne der Fleischindustrie produzierte der Bf. einen Fernsehspot, in dem zum Verzicht auf den Verzehr von Fleisch aufgerufen wurde. Im Jänner 1994 verweigerte die für Fernsehwerbung zuständige AG für das Werbefernsehen (nunmehr *Publisuisse SA*) die Genehmigung der Ausstrahlung des Spots in den Programmen der *Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft*. Das Bundesgericht wies die dagegen erhobene Beschwerde am 20.8.1997 ab. Daraufhin erhob der Bf. Beschwerde an den EGMR. Dieser stellte in seinem Urteil *Verein gegen Tierfabriken (VgT)/CH* vom 28.6.2001 eine Verletzung von Art. 10 EMRK durch die Verweigerung der Ausstrahlung des Fernsehspots fest.

Am 31.10.2001 beantragte der Bf. neuerlich bei der *Publisuisse SA* die Ausstrahlung des Werbespots in einer mit einem Kommentar über das Urteil des EGMR und das Verhalten der *Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft* und der Behörden ergänzten Fassung. Da dieser Antrag abgewiesen wurde, beantragte der Bf. unter Berufung auf das Urteil des EGMR vom 28.6.2001 beim Bundesgericht die Revision des Urteils vom 20.8.1997. Das Bundesgericht wies das Revisionsgesuch mit Urteil vom 29.4.2002 ab, weil es die Voraussetzungen des Art. 139a des *Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege* (OG) als nicht erfüllt erachtete.<sup>1</sup> Der Bf. habe

nicht dargelegt, inwiefern ein Revisionsbedarf bestehe und wieso die Revision die einzige Möglichkeit der Wiedergutmachung sei. Außerdem habe der Bf. nicht behauptet, noch ein Interesse an der Ausstrahlung des ursprünglichen Werbespots zu haben. Dies sei angesichts der seit des ersten Antrags von 1997 verstrichenen Zeit und des inzwischen eingebrachten Antrags auf Ausstrahlung einer geänderten Fassung des Werbespots, in der es vor allem um Bekanntmachung der festgestellten Verletzung der Meinungsäußerungsfreiheit durch den EGMR gehe, auch wenig wahrscheinlich. Über den nunmehr gewünschten Werbevertrag, über den ein Verfahren vor dem Bundesamt für Kommunikation anhängig war, wäre in einem separaten Verfahren zu entscheiden.

Das Bundesamt für Kommunikation wies das gegen die Entscheidung der *Publisuisse SA*, den Werbespot in seiner geänderten Fassung nicht auszustrahlen, gerichtete Rechtsmittel des Bf. am 3.3.2003 ab.

Das Ministerkomitee, das weder durch den Bf. noch durch die belangte Regierung über die Abweisung des Revisionsgesuchs durch das Bundesgericht informiert worden war, verabschiedete am 22.7.2003 seine Resolution DH

1) Nach Art. 139a OG war die Revision einer Entscheidung des Bundesgerichts zulässig, wenn der EGMR eine Individualbeschwerde wegen Verletzung der EMRK gutgeheißen hatte und eine Wiedergutmachung nur durch eine Revision möglich war. Diese Bestimmung wurde inzwischen durch das am 1.1.2007 in Kraft getretene Bundesgerichtsgesetz ersetzt.

(2003) 125, mit der es erklärte, im ursprünglichen Beschwerdeverfahren seine Aufgaben nach Art. 46 Abs. 2 EMRK erfüllt zu haben.

### Rechtsausführungen:

Der bf. Verein behauptet eine Verletzung von Art. 10 EMRK (*Recht auf freie Meinungsäußerung*). Das nach der Feststellung einer Verletzung von Art. 10 EMRK durch den GH andauernde Verbot der Ausstrahlung des Werbespots begründe eine neue Verletzung ihrer durch Art. 10 EMRK garantierten Rechte.

### Zu den Verfahrenseinreden der Regierung:

Die Regierung wendet ein, der Bf. habe es verabsäumt, den innerstaatlichen Instanzenzug zu erschöpfen. Sie bringt weiters vor, dass keine Zuständigkeit des GH *ratione materiae* bestehe, da die Überwachung der Durchführung seiner Urteile Sache des Ministerkomitees sei.

#### 1. Zur Erschöpfung des Instanzenzugs:

Die Regierung wendet ein, der Bf. habe keine zivilrechtliche Klage erhoben, mit der die Verpflichtung der *Publisuisse SA* festgestellt hätte werden können, den Werbespot auszustrahlen.

Die V. Kammer war der Ansicht, die Beschwerde könne nicht wegen mangelnder Erschöpfung des Instanzenzugs zurückgewiesen werden, da das Bundesgericht eine – wenn auch nur kurze – Entscheidung in der Sache getroffen hat.

Wie der GH betont, ist die einzige zu entscheidende Frage, ob die nach der Feststellung einer Verletzung durch den GH erfolgte Abweisung des Revisionsgesuchs durch das Bundesgericht eine Verletzung von Art. 10 EMRK begründete. Die Große Kammer bestätigt die Entscheidung der V. Kammer. Da die Beschwerde somit nicht wegen mangelnder Erschöpfung des Instanzenzugs unzulässig ist, muss diese **Einrede** der Regierung **zurückgewiesen** werden (15:2 Stimmen; *Sondervoten von Richter Sajó und Richterin Power*).

#### 2. Zur Jurisdiktion *ratione materiae*:

Nach Ansicht der V. Kammer wirft die vorliegende Beschwerde über die Abweisung des Revisionsgesuchs durch das Bundesgericht eine neue Frage auf, die durch das Urteil des GH vom 28.6.2001 nicht entschieden wurde. Die Kammer hielt diese Entscheidung daher für geeignet, eine neue Verletzung von Art. 10 EMRK zu begründen.

Die Regierung verweist auf die individuellen und generellen Maßnahmen, die sie zur

Umsetzung des Urteils des GH vom 28.6.2001 ergriffen hat und die vom Ministerkomitee offensichtlich als ausreichend erachtet wurden. Dies werde auch daran deutlich, dass es das Ministerkomitee nicht für notwendig erachtet hatte, sich Gewissheit über den Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesgericht zu verschaffen. Das Urteil der V. Kammer laufe darauf hinaus, die Verantwortlichkeit vom Ministerkomitee zum GH zu verlagern, was Art. 46 Abs. 2 EMRK widerspreche. Die Regierung weist außerdem darauf hin, dass das Bundesgericht sich in jedem Fall darauf beschränken hätte müssen, allenfalls eine Verletzung von Art. 10 EMRK festzustellen, da es die *Publisuisse SA* mangels rechtlicher Grundlage nicht zur Ausstrahlung des Werbespots verpflichten könne. Das Bundesgericht habe daher keine neue Verletzung von Art. 10 EMRK begründet, weshalb die Beschwerde *ratione materiae* unzulässig sei.

Die Feststellung einer Verletzung in einem Urteil des GH hat im Wesentlichen deklaratorische Wirkung. Art. 46 EMRK verpflichtet die Vertragsstaaten, die rechtskräftigen Urteile in Fällen zu befolgen, in denen sie Partei waren. Die Durchführung der Urteile wird vom Ministerkomitee überwacht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die von einem Staat zur Wiedergutmachung einer Verletzung getroffenen Maßnahmen nicht eine neue, vom Urteil nicht entschiedene Frage aufwerfen und den Gegenstand einer neuen Beschwerde bilden könnten. Mit anderen Worten kann der GH eine Beschwerde behandeln, mit der geltend gemacht wird, dass ein neues Verfahren zur Umsetzung eines seiner Urteile eine neue Konventionsverletzung begründete.

In diesem Zusammenhang ist auf die Judikatur zu Art. 35 Abs. 2 lit. b EMRK zu verweisen, wonach eine Beschwerde unzulässig ist, „die im Wesentlichen mit einer schon vorher vom GH geprüften Beschwerde übereinstimmt und keine neuen Tatsachen enthält.“ Der GH muss sich daher vergewissern, ob sich die beiden vom bf. Verein erhobenen Beschwerden im Wesentlichen auf dieselbe Person, dieselben Tatsachen und dasselbe Beschwerdevorbringen beziehen.

Im vorliegenden Fall stellt der GH fest, dass sich das Bundesgericht bei der Abweisung des Revisionsbegehrens hauptsächlich auf neue Gründe stützte, nämlich auf den durch die inzwischen verstrichene Zeit eingetretenen Wegfall des Interesses des Bf. an der Ausstrahlung des Werbespots. Im Gegensatz dazu bezog sich eines der Hauptargumente für die Verweigerung der Ausstrahlung im ersten Verfahren auf

das Verbot politischer Werbung. Nach Ansicht des Bundesgerichts hatte sich der allgemeine Kontext derart entwickelt, dass es legitim war zu bezweifeln, ob der bf. Verein noch immer ein Interesse an der Ausstrahlung des Werbespots hatte. Dies reicht für die Schlussfolgerung aus, dass die nach dem Urteil des GH vom 28.6.2001 ergangenen Entscheidungen neue Tatsachen darstellen, die geeignet sind, eine neue Verletzung von Art. 10 EMRK zu begründen.

Nach Ansicht der belangten Regierung ist die vorliegende Beschwerde unzulässig, weil die Überwachung der Durchführung der Urteile nach Art. 46 EMRK ausschließlich Sache des Ministerkomitees sei. In dessen Befugnisse wird jedoch nicht eingegriffen, wenn der GH im Zusammenhang mit einer neuen Beschwerde neue Tatsachen behandeln muss. Außerdem beendete das Ministerkomitee seine Überwachung der Durchführung des Urteils vom 28.6.2001 durch seine Resolution DH (2003) 125, wobei es die Abweisung des Revisionsgesuchs durch das Bundesgericht nicht berücksichtigte, weil es nicht darüber informiert worden war. Auch von diesem Standpunkt aus begründet die Ablehnung eine neue Tatsache. Könnte der GH diese nicht behandeln, würde sie jeder Überprüfung nach der Konvention entzogen.

Die **Einrede** der Regierung, mit der die Jurisdiktion des GH *ratione materiae* in Frage gestellt wird, ist daher **zurückzuweisen** (11:6 Stimmen; *Sondervoten von Richter Sajó, Richter Power und Richter Malinverni, gefolgt von den Richtern Birsan und Myjer und Richter Berro-Lefèvre*).

### Zur behaupteten Verletzung von Art. 10 EMRK:

#### a) Einleitende Bemerkung:

Die V. Kammer bewertete die Abweisung des Antrags des Bf. auf Revision der Entscheidung des Bundesgerichts in Folge des Urteils des GH vom 28.6.2001 als neuen Eingriff in die durch Art. 10 EMRK garantierten Rechte.

Im Gegensatz dazu hält es die Große Kammer für angemessen, den vorliegenden Fall unter dem Gesichtspunkt der positiven Verpflichtung des belangten Staates zu prüfen, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Aussendung des Werbespots zu ermöglichen.

#### b) Grundsätze der Durchführung der Urteile:

Bei der Prüfung des Vorliegens einer neuen Verletzung von Art. 10 EMRK ist die Wichtigkeit der effektiven Durchführung der Urteile des GH nach Art. 46 EMRK zu berücksichtigen.

Wurde in einem Urteil eine Konventionsverletzung festgestellt, ist der belangte Staat verpflichtet, dieses zu befolgen. Ein Versäumnis, ein Urteil des GH zu befolgen, kann die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Konventionsstaates begründen. Der Vertragsstaat ist nicht nur verpflichtet, die als gerechte Entschädigung zugesprochenen Summen an die Betroffenen zu zahlen, sondern auch individuelle bzw. generelle Maßnahmen zu ergreifen, um die vom GH festgestellte Verletzung zu beenden und Wiedergutmachung für ihre Auswirkungen zu leisten. Das Ziel ist dabei, den Bf. so weit wie möglich in jene Situation zu versetzen, in der er wäre, wenn die Anforderungen der Konvention nicht missachtet worden wären.

Diese Verpflichtungen sind Ausdruck der Grundsätze des Völkerrechts, wonach ein für eine unrechtmäßige Handlung verantwortlicher Staat verpflichtet ist, Wiedergutmachung zu leisten. Diese hat darin zu bestehen, die Situation wiederherzustellen, die vor Begehung der unrechtmäßigen Handlung bestanden hat, vorausgesetzt, dass die Wiederherstellung nicht „tatsächlich unmöglich“ ist und „nicht eine Belastung enthält, die außer allem Verhältnis zu dem Vorteil steht, der sich aus der Wiederherstellung anstelle von Schadensersatz ergibt“ (Art. 35 des Entwurfs der ILC über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln). Während Wiedergutmachung die Regel ist, kann der verantwortliche Staat unter Umständen von dieser Verpflichtung ganz oder teilweise befreit sein, wenn er das Bestehen solcher Umstände nachweisen kann.

Vorbehaltlich der Überwachung durch das Ministerkomitee steht es dem belangten Staat frei, die Mittel zu wählen, durch welche er seine rechtlichen Verpflichtungen nach Art. 46 EMRK erfüllt, vorausgesetzt dass solche Mittel mit den im Urteil festgehaltenen Schlussfolgerungen des GH vereinbar sind.

Die Wiederaufnahme eines Verfahrens kann vom GH nicht angeordnet werden. Im vorliegenden Fall konnte die Wiederaufnahme nach Ansicht der V. Kammer einen wichtigen Aspekt der Durchführung des Urteils darstellen. Die Große Kammer teilt diese Meinung. Die Wiederaufnahme muss den Behörden aber auch die Möglichkeit einräumen, die Schlussfolgerungen und den Geist des umzusetzenden Urteils zu befolgen, ohne die verfahrensrechtlichen Garantien der EMRK zu verletzen. Dies gilt umso mehr, wenn das Ministerkomitee, wie im vorliegenden Fall, das Bestehen eines Wiederaufnahmeverfahrens nur zur Kenntnis nimmt, ohne dessen Ausgang abzuwarten. Die Wiederaufnahme eines Verfahrens, das die Konven-

tion verletzt hat, ist mit anderen Worten kein Selbstzweck; sie ist lediglich ein – wenn auch wesentliches – Mittel, das zu einem bestimmten Zweck eingesetzt werden kann, nämlich der vollständigen und angemessenen Durchführung der Urteile des GH.

*c) Anwendung im vorliegenden Fall:*

Der GH erinnert daran, dass Art. 10 EMRK wenig Spielraum für Einschränkungen von Debatten über Fragen von öffentlichem Interesse lässt. Angesichts des Urteils des GH vom 28.6.2001 gilt dies umso mehr im vorliegenden Fall. Überdies betraf der Werbespot die Massentierhaltung von Schweinen. Da er sich auf die Gesundheit des Konsumenten und den Tier- und Umweltschutz bezog, lag er unbestreitbar im öffentlichen Interesse.

Der Fernsehspot wurde nie gesendet, selbst nachdem der GH in seinem Urteil festgestellt hatte, dass die Verweigerung der Ausstrahlung die Meinungsäußerungsfreiheit verletzte. Präventive Einschränkungen von Veröffentlichungen bringen Gefahren mit sich, die nach einer besonders sorgfältigen Kontrolle verlangen.

Wie der GH bereits in seinem Urteil vom 28.6.2001 festgestellt hat, war der umstrittene Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig. Er begründete dies unter anderem damit, dass die Behörden nicht ausreichend dargelegt hatten, wieso die allgemein geltenden Gründe für das Verbot politischer Werbung unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falls den Eingriff rechtfertigen würden. In weiterer Folge wies das Bundesgericht das Revisionsgesuch des Bf. mit der Begründung ab, der Bf. habe nicht dargelegt, inwiefern ein Revisionsbedarf bestehe. Die Große Kammer stimmt in diesem Punkt der V. Kammer zu, wonach dieser Ansatz übertrieben formalistisch war.

Indem das Bundesgericht feststellte, der Bf. habe nicht ausreichend dargelegt, dass er weiterhin ein Interesse an der Ausstrahlung des Werbespots habe, setzte es sich an die Stelle des Bf., der alleine entscheiden konnte, ob die Ausstrahlung weiterhin sinnvoll war. Die Große Kammer stimmt auch in diesem Punkt der V. Kammer zu und stellt weiters fest, dass das öffentliche Interesse an der Verbreitung einer Veröffentlichung nicht unbedingt mit dem Lauf

der Zeit abnimmt. Das Bundesgericht gab keine Erklärung darüber ab, inwiefern sich die öffentliche Debatte über Käfighaltung seit 1994, als der Werbespot ursprünglich ausgestrahlt hätte werden sollen, geändert hat. Es hat auch nicht dargelegt, dass sich die Umstände seit dem Urteil des GH vom 28.6.2001 derart geändert hätten, dass dies Zweifel an den Gründen rechtfertigen würde, die zur Feststellung einer Verletzung von Art. 10 EMRK führten.

Auch das Argument, die Ausstrahlung des Werbespots könne von Konsumenten oder Fleischhändlern und -produzenten als unangenehm empfunden werden, kann sein fortgesetztes Verbot nicht rechtfertigen.

Wie der GH abschließend feststellt, sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ihr Rechtssystem so zu organisieren, dass ihre Gerichte den Anforderungen der Konvention entsprechen können. Dieser Grundsatz gilt auch für die Durchsetzung der Urteile des GH. Daher ist auch das Vorbringen der Regierung nicht relevant, das Bundesgericht hätte in keinem Fall die Ausstrahlung des Werbespots in Folge des Urteils des GH anordnen können.

Angesichts dieser Feststellungen gelangt der GH zu dem Ergebnis, dass die schweizerischen Behörden ihren positiven Verpflichtungen nach Art. 10 EMRK nicht nachgekommen sind. Daher liegt eine **Verletzung von Art. 10 EMRK** vor (11:6 Stimmen; *Sondervoten von Richter Sajó, Richter Power und Richter Malinverni, gefolgt von den Richtern Birsan und Myjer und Richter Berro-Lefèvre*).

**Entschädigung nach Art. 41 EMRK:**

€ 4.000,- für Kosten und Auslagen (11:6 Stimmen; *Sondervoten von Richter Sajó, Richter Power und Richter Malinverni, gefolgt von den Richtern Birsan und Myjer und Richter Berro-Lefèvre*).

**Vom GH zitierte Judikatur:**

Saïdi/F v. 20.9.1993, A/261-C

⇒ÖJZ 1994, 322.

Scozzari und Giunta/I v. 13.7.2000 (GK)

⇒ÖJZ 2002, 74.

Verein gegen Tierfabriken (VgT)/CH v. 28.6.2001

⇒NL 2001, 121; ÖJZ 2002, 855.

Assanidze/GE v. 8.4.2004 (GK)

⇒EuGRZ 2004, 268.

Czech