

Kein Zugang einer Tierschutzorganisation zu Informationen betreffend die Behandlung von streunenden Hunden

Guseva gg. Bulgarien, Urteil vom 17.2.2015, Kammer IV, Bsw. Nr. 6.987/07

Leitsatz

Art. 10 EMRK garantiert kein allgemeines Recht auf Zugang zu Informationen. Andererseits hat der GH stets betont, dass diese Bestimmung nicht nur ein Recht auf die Weitergabe von Informationen, sondern auch ein Recht der Öffentlichkeit auf den Erhalt solcher gewährleistet. Für die staatliche Beschneidung von Informationen, auf welche die Öffentlichkeit ein Anrecht hat, müssen daher besonders triftige Gründe vorliegen.

Sammelt ein Bf. (hier: die Vertreterin einer Tierschutzorganisation) Informationen zwecks Inkenntnissetzung der Öffentlichkeit über ein Thema von öffentlichem Interesse, fällt dies unter seine Meinungsäußerungsfreiheit.

Rechtsquellen

Art. 10, 13 EMRK

Vom GH zitierte Judikatur

- ▶ Társaság a Szabadságjogokért/H v. 14.4.2009
- ▶ Kenedi/H v. 26.5.2009
= NL 2009, 141
- ▶ Gillberg/S v. 3.4.2012 (GK)
= NL 2012, 100
- ▶ Animal Defenders International/GB v. 22.4.2013 (GK)
= NL 2013, 128
- ▶ Stoyanov und Tabakov/BG v. 26.11.2013

Schlagworte

Information, Recht auf; Meinungsäußerungsfreiheit; Öffentliches Interesse; Rechtsbehelf, effektiver; Urteilsvollstreckung; Tierschutz; Vorhersehbarkeit

Eduard Christian Schöpfer

Sachverhalt

Die Bf. ist Mitglied und Repräsentantin des »Vereins für Tierschutz« in Vidin. Am 11.4.2002 ersuchte sie den Bürgermeister um Übermittlung von Informationen betreffend einen Vertrag der Gemeinde mit der Firma EOOD über das Einfangen von streunenden Hunden auf Gemeindegebiet. Der Bürgermeister kontaktier-

te daraufhin den Geschäftsführer von EOOD, da er die Einholung von dessen Zustimmung als erforderlich iSv. § 31 Abs. 2 des »Gesetzes zum Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen« erachtete. Letzterer weigerte sich, seine Zustimmung zur Herausgabe von Informationen zu erteilen. Am 4.6.2002 erließ der Bürgermeister einen Bescheid, womit der Bf. die gewünschten Informationen gemäß § 37 Abs. 1 Z. 2¹ des »Gesetzes zum Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen« verweigert wurden.

Die Bf. erhob gegen den ablehnenden Bescheid Klage vor den Gerichten. Das Landesgericht Vidin gab dieser mit dem Hinweis statt, die gewünschten Informationen würden die Rechte von EOOD nicht berühren, was zur Folge habe, dass § 37 Abs. 1 Z. 2 des »Gesetzes zum Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen« nicht anwendbar sei. Dem Bürgermeister wurde aufgetragen, dem Begehren der Bf. zu entsprechen.

Am 25.5.2004 bestätigte der Oberste Verwaltungsgerichtshof das Urteil des Erstgerichts mit der Begründung, im vorliegenden Fall handle es sich um eine Information von öffentlichem Interesse. Die Entscheidung des Bürgermeisters, der Bf. den Zugang zu den Dokumenten zu verwehren, sei daher verfehlt gewesen.

In der Folge wandte sich die Bf. zwei weitere Male mit Fragen betreffend die Behandlung von Tieren an den Bürgermeister. Letzterer verweigerte jedes Mal die Herausgabe von Informationen, indem er sich auf von ihm einzuhaltende gesetzliche Vorschriften berief. Mit Urteilen vom 25.5.2004 und 20.10.2004 trug der Oberste Verwaltungsgerichtshof dem Bürgermeister auf, der Bf. die bzw. Teile der gewünschten Informationen auszuhändigen. Sie suchte hierauf beim Bürgermeister erfolglos um Herausgabe von Informationen unter Berufung auf die Urteile des Obersten Verwaltungsgerichtshofs an.

Rechtsausführungen

Die Bf. behauptet Verletzungen von Art. 10 EMRK (hier: *Informationsfreiheit*), alleine und in Verbindung mit

¹ Danach stellte die fehlende schriftliche Zustimmung einer »drittinteressierten« Partei, Informationen herauszugeben, einen Weigerungsgrund dar.

Art. 13 EMRK (*Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz*) sowie von Art. 6 Abs. 1 EMRK (hier: *Recht auf Zugang zu einem Gericht*).

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 10 EMRK

Die Bf. rügt eine Verletzung von Art. 10 EMRK, da die Verweigerung der Herausgabe von Informationen durch den Bürgermeister ihr Recht auf den Empfang und die Weitergabe von Informationen verletzt habe.

1. Zur Zulässigkeit

(32) Die Regierung wendet ein, die Bf. habe den nationalen Instanzenzug nicht erschöpft, weil sie weder die Verhängung einer Ordnungsstrafe über den Bürgermeister gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes 1997² noch Schadenersatz nach dem Organhaftpflichtgesetz 1988 beantragt habe.

a. Ist Art. 10 EMRK auf den vorliegenden Fall anwendbar?

(36) Art. 10 EMRK kann nicht derart verstanden werden, dass er ein allgemeines Recht auf Zugang zu Informationen garantiert. Andererseits hat der GH stets betont, dass diese Bestimmung nicht nur ein Recht auf die Weitergabe von Informationen, sondern auch ein Recht der Öffentlichkeit auf den Erhalt solcher gewährleistet. Für die Beschneidung von Informationen, auf welche die Öffentlichkeit ein Anrecht hat, müssen daher besonders triftige Gründe vorliegen.

(37) In Fällen, in denen der Bf. ein einzelner Journalist und »Verteidiger der Menschenrechte« war, hat der GH festgehalten, dass das Sammeln von Informationen ein essentieller Vorbereitungsschritt ist und als inhärenter und geschützter Teil der Pressefreiheit angesehen werden muss. Die Aufstellung von Hürden zwecks Verhinderung des Zugangs zu im öffentlichen Interesse stehenden Informationen kann Personen, welche für die Medien und verwandte Bereiche arbeiten, daran hindern, solchen Angelegenheiten nachzugehen. Dies hat zur Folge, dass sie ihrer zentralen Rolle als »öffentlicher Wachhund« nicht mehr nachgehen können und nur mehr eingeschränkt in der Lage sein werden, akkurate und verlässliche Informationen zu liefern.

² Nach damals geltendem Recht existierten keinerlei Fristen, innerhalb derer eine Gebietskörperschaft einer gerichtlichen Entscheidung Folge leisten musste. Die Entscheidung, wann ein Urteil umzusetzen sei, lag ausschließlich im Ermessen der Verwaltungsbehörden. Die einzige Möglichkeit der Vollstreckung eines Verwaltungsurteils bestand in der Auferlegung einer Geldstrafe auf Antrag des Vollstreckungswerbers bei den Gerichten.

(38) Für den Fall, dass es sich bei dem Bf. um eine Organisation handelte, hat der GH regelmäßig festgestellt, dass im öffentlichen Interesse handelnde NGOs eine ähnliche Rolle wie die Presse ausüben und daher einen vergleichbaren Schutz genießen sollten.

(41) Im vorliegenden Fall suchte die Bf. in ihrer Eigenschaft als Mitglied einer Tierschutzorganisation um Zugang zu Informationen betreffend die Behandlung von Tieren in Vidin an. Sie wurde damit ihrer Rolle gerecht, die Öffentlichkeit über eine Angelegenheit von allgemeinem Interesse zu informieren und zu einer öffentlichen Debatte beizutragen. Die Existenz eines Rechts auf Zugang zu Informationen wurde sowohl vom innerstaatlichen Recht als auch durch drei rechtskräftige Urteile des Obersten Verwaltungsgerichtshofs anerkannt. Darüber hinaus hat die Regierung die Anwendbarkeit von Art. 10 EMRK auf den gegenständlichen Fall nicht in Frage gestellt. Mit Rücksicht auf das Vorhin Gesagte ist daher festzustellen, dass das Sammeln von Informationen zwecks Inkenntnissetzung der Öffentlichkeit in die Meinungsäußerungsfreiheit der Bf. fiel.

b. Wurde der innerstaatliche Instanzenzug ausgeschöpft?

(44) Den ersten Einwand betreffend hat die Regierung [...] dem GH als Beispiel der Verhängung von Sanktionen wegen Nichtvollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen einen Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichtshofs aus 2008 vorgelegt, womit einem Minister wegen Nichtvollstreckung einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung eine Geldstrafe auferlegt worden war.

(45) Die Regierung vermochte jedoch keine Beispiele aufzuzeigen, wonach eine über einen Beamten verhängte Ordnungsstrafe diesen dazu bewogen hätte, eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung vollstrecken zu lassen. [...] Aber auch gesetzt den Fall, dass die betreffende Vorschrift – Art. 304 Verwaltungsverfahrensgesetz 1997 – im gegenständlichen Fall zur Anwendung gekommen wäre, ist festzuhalten, dass der GH diese Gesetzesbestimmung im Fall *Stoyanov und Tabakov/BG* nicht als effektiven Rechtsbehelf angesehen hat, da die Bf. weder am Verfahren teilnehmen noch gegen die Weigerung der Verhängung einer Sanktion Einspruch erheben konnten.

(46) Zum zweiten Einwand der Regierung ist zu sagen, dass beginnend mit Juli 2006 Schadenersatzklage nicht nur gegen den Staat, sondern auch gegen die zuständige Gemeinde (§ 1 Organhaftpflichtgesetz 1988) erhoben werden kann. Der GH hat bereits festgestellt, dass im Fall der Nichtvollstreckung von rechtskräftigen Verwaltungsgerichtsentscheidungen eine Klage auf Schadenersatz im Prinzip als effektiver Rechtsbehelf betrachtet werden muss. Andererseits hat er in Fällen, in denen von den Behörden die Setzung spezieller Vollstre-

ckungsmaßnahmen – und nicht einfach die Leistung von Schadenersatz – erwartet wurde, eine auf der Möglichkeit der Erhebung einer Schadenersatzklage gegen den Staat fußende Einrede der Nichterschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges wiederholt verworfen. Er begründete dies damit, dass Schadenersatzklagen in Situationen, in denen die Behörden zur Ergreifung von speziellen – keinen Aufschub duldenden – Maßnahmen aufgerufen waren (etwa wenn es um die Beschleunigung und den Abschluss von Verfahren betreffend die Rückgabe von Ackerflächen ging), keine angemessene Form der Wiedergutmachung darstellen würden. Im gegenständlichen Fall vermochte die Regierung keine zwingenden Argumente vorzubringen, die den GH dazu bewegen könnten, von diesem Ansatz Abstand zu nehmen.

(47) Die Regierung hat auch keinerlei Beispiele aus der innerstaatlichen Judikatur geliefert, die belegen würden, dass wegen Nichtvollstreckung von rechtskräftigen Gerichtsurteilen Schadenersatz gemäß dem Verwaltungsverfahrensgesetz 1997 geleistet worden wäre. Dem GH liegen zwar zwei Gerichtsurteile vor, in denen die bulgarischen Gerichte tatsächlich Schadenersatz zugesprochen haben, jedoch wurde in einer Reihe von weiteren Entscheidungen ein solcher verwehrt [...]. Er hält die innerstaatliche Rechtspraxis daher nicht für ausreichend gefestigt, um darauf schließen zu können, dass der vom Verwaltungsverfahrensgesetz 1997 vorgesehene Rechtsbehelf effektiv ist.

(48) Dazu kommt, dass die drei zu Gunsten der Bf. ergangenen Urteile des Obersten Verwaltungsgerichtshofs auf Mai und Oktober 2004 zurückdatieren, während die Möglichkeit der Erhebung einer Schadenersatzklage gegen Gemeinden vom bulgarischen Gesetzgeber im Juli 2006 eingeführt wurde. Der Zeitraum von zwei Jahren, während dem die Bf. keinen Schadenersatzanspruch geltend machen konnte, ist ausreichend lang, um als unter der Konvention problematisch eingestuft zu werden.

(49) Schließlich hat die Regierung auch nicht geltend gemacht, dass die Bf. die Vollstreckung der Gerichtsentscheidungen nach Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes 2006 am 1.3.2007 erreichen hätte können. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits mehr als zweieinhalb Jahre seit der Erlassung der Vollstreckungsurteile vergangen. Der GH ist der Ansicht, dass die Nützlichkeit der Informationen, welche die Bf. begehrte, mit dem Verstreichen der Zeit stark abgenommen hatte. Er erinnert daran, dass Neuigkeiten ein »verderbliches Gut« sind und dass deren verzögerte Veröffentlichung sie ihres Werts und Interesses berauben können. [...] Die Bf. bat um Informationen inklusive statistischer Daten, um die Öffentlichkeit über eine Frage von allgemeinem Interesse zu unterrichten, die für bestimmte Zeit relevant war, nämlich für mehr als zwei Jahre, bevor ein Rechtsmittel unter Art. 290 des Verwaltungsverfahrensgesetzes 2006

eingeführt wurde. Es konnte daher von ihr nicht verlangt werden, diesen Rechtsbehelf auszuschöpfen.

c. Ergebnis

(50) Der GH kommt zu dem Schluss, dass Art. 10 EMRK auf den vorliegenden Fall anwendbar ist und dass die Einwände der Regierung gegen die Zulässigkeit der vorliegenden Beschwerde wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges zurückzuweisen sind. Letztere ist weder offensichtlich unbegründet noch aus einem anderen Grund unzulässig und muss folglich für **zulässig** erklärt werden (mehrstimmig).

2. In der Sache

(54) Der GH hat bereits festgehalten, dass die Schaffung verschiedenster Plattformen für die öffentliche Debatte nicht auf die Presse beschränkt ist. Diese Funktion kann auch von NGOs ausgeübt werden, deren Aktivitäten als essentielles Element einer informierten Öffentlichkeit anzusehen sind [...].

(55) Die Bf. brachte die vorliegende Beschwerde als Privatperson [...] ein. Zweck der von ihr begehrten Informationen war jedoch, die Öffentlichkeit über die Behandlung von streunenden Hunden durch die Stadtverwaltung zu informieren. Besagte Informationen waren daher direkt mit ihrer Tätigkeit als Mitglied und Repräsentantin des »Vereins für Tierschutz« verbunden. Folglich war die Bf. an der legitimen Sammlung von im öffentlichen Interesse liegenden Informationen beteiligt, um damit zu einer öffentlichen Debatte beizutragen. Da unstrittig ist, dass die drei Urteile des Obersten Verwaltungsgerichtshofs (noch) nicht vollstreckt wurden, [...] gelangt der GH zu dem Schluss, dass der Bürgermeister, indem er der Bf. nicht die gewünschten Informationen zukommen ließ, [...] in ihr Recht auf den Empfang und die Weitergabe von Mitteilungen eingegriffen hat.

(57) Zu prüfen ist, ob der Eingriff unter Art. 10 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt war, also auf einer Rechtsgrundlage beruhte, ein legitimes Ziel verfolgte und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war [...].

(58) Der GH merkt an, dass sich das Versäumnis des Bürgermeisters, der Bf. die höchstgerichtlich aufgetragenen Informationen zu liefern, auf keinerlei rechtliche Grundlage zu stützen vermochte. Vielmehr war es so, dass rechtskräftige Verwaltungsgerichtsurteile laut dem Gesetz unverzüglich zu vollziehen waren. Zu diesem Punkt vermerkte der Oberste Verwaltungsgerichtshof, dass das bulgarische Recht keinerlei Fristen vorsehe, innerhalb derer ein Verwaltungsorgan ein rechtskräftiges Urteil zu befolgen habe. Die Entscheidung, wann ein solches umzusetzen sei, liege völlig in dessen Ermessen. Bleibt festzuhalten, dass die Information – ähnlich wie

im Fall *Társaság a Szabadságjogokért/H* – im exklusiven Besitz des Bürgermeisters und jederzeit verfügbar war.

(59) Angesichts der Tatsache, dass eine Vollstreckung der besagten Urteile gesetzlich vorgeschrieben war, verstieß das Versäumnis des Bürgermeisters, entsprechende Maßnahmen zu treffen, gegen das Gesetz. Hinzu kommt noch, dass die nationale Rechtspraxis akzeptiert hatte, dass die Gesetze selbst keinen klaren Zeitrahmen für die Vollstreckung von Urteilen des Obersten Verwaltungsgerichtshofs vorgeben und diese Frage dem guten Willen des dafür verantwortlichen Verwaltungsorgans anheim gestellt wurde. Der GH findet, dass die fehlende Klarheit, was den Zeitrahmen für eine Vollstreckung angeht, den wahrscheinlichen Zeitpunkt der Urteilsvollstreckung – der im gegenständlichen Fall niemals eintrat – unberechenbar machte. Den einschlägigen innerstaatlichen Gesetzen mangelte daher die notwendige Vorhersehbarkeit.

(60) Der gegenständliche Eingriff war nicht »gesetzlich vorgesehen« iSv. Art. 10 Abs. 2 EMRK. Ein Eingehen auf die übrigen Elemente erübrigt sich daher.

(61) **Verletzung von Art. 10 EMRK** (5:2 Stimmen; *abweichende Sondervoten von Richter Mahoney und von Richter Wojtyczek*).

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK

Die Bf. behauptet eine Verletzung ihres *Rechts auf Zugang zu einem Gericht*, da die Weigerung des Bürgermeisters, ihr Informationen zukommen zu lassen, gegen ihr Recht auf Vollstreckung zu ihren Gunsten ergangener rechtskräftiger Urteile verstoßen habe.

(65) Mit Rücksicht auf die festgestellte Verletzung von Art. 10 EMRK wegen Nichtvollstreckung von rechtskräftigen Gerichtsentscheidungen hält der GH es nicht für notwendig, denselben Beschwerdepunkt auch unter Art. 6 EMRK zu prüfen (6:1 Stimmen; *abweichendes Sondervotum von Richter Mahoney*).

III. Zur behaupteten Verletzung von Art. 13 EMRK iVm. Art. 10 EMRK

Laut der Bf. sei ihr im Zusammenhang mit ihrer Beschwerde unter Art. 10 EMRK kein effektives Rechtsmittel iSv. Art. 13 EMRK zur Verfügung gestanden.

(69) Angesichts seiner Schlussfolgerungen zu den verfügbaren Rechtsbehelfen zum Zeitpunkt der relevanten Ereignisse gelangt der GH zu dem Schluss, dass hinsichtlich der Beschwerde der Bf. keinerlei effektive Rechtsbehelfe zur Verfügung standen, welche ausreichende Aussichten auf Erfolg gehabt und ihr Wiedergutmachung verschafft hätten. **Verletzung von Art. 13 EMRK iVm. Art. 10 EMRK** (5:2 Stimmen; *abweichende Sondervoten von Richter Mahoney und von Richter Wojtyczek*).

IV. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

€ 5.000,- für immateriellen Schaden; € 1.520,- für Kosten und Auslagen (6:1 Stimmen; *abweichendes Sondervotum von Richter Mahoney*).

Entscheidungsanmerkung

Eine Anmerkung zu dieser Entscheidung finden Sie in der Druckfassung des NLMR 2015/2.