

VEREIN GEGEN TIERFABRIKEN (VGT) gegen die Schweiz
--

Urteil vom 28. Juni 2001

Verbot politischer Werbung im Fernsehen und *Freiheit der Meinungsäußerung*

Art. 10 EMRK

Art. 13 EMRK

Art. 14 EMRK

Sachverhalt:

Der Bf. beabsichtigte als Reaktion auf eine Werbekampagne der Fleischindustrie, im Januar 1994 durch die AG für das Werbefernsehen (AGW; heute: „publisuisse SA“) einen Fernsehspot ausstrahlen zu lassen, der auf die tierquälereiche Nutztierhaltung aufmerksam machen und für eine Reduktion des Fleischkonsums werben sollte. Am 10.1.1994 teilte ihm die AGW, dass der Spot in der geplanten Form nicht ausgestrahlt werden könne, da er „politischen Charakter“ habe. Der Bf. weigerte sich, seinen Werbespot zu überarbeiten, und verlangte den Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Am 24.1.1994 bestätigte die AGW, dass sie die Sequenz in der vorliegenden Form nicht ausstrahlen werde, da diese Art. 14 der Radio- und Fernsehverordnung vom 16.3.1992 sowie ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen verletze; sie sei nicht verpflichtet, Spots auszustrahlen, die geschäftsschädigend wirkten und ihre Verlegerinteressen tangierten. Der Bf. wandte sich an die Generaldirektion der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und an die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Diese übermittelte die Eingabe an das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) zur Prüfung, ob sie als Anzeige an die konzessionsrechtliche Aufsichtsbehörde entgegenzunehmen sei. Am 25.4.1994 teilte das BAKOM dem Bf. mit, es sehe keine Veranlassung, gegen die SRG ein Verfahren zu eröffnen. Im Bereich der Werbung könne weder aus der Bundesverfassung noch aus dem Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) ein „Recht auf Antenne“ abgeleitet werden. Die SRG bzw. die AGW seien im Rahmen der rundfunkrechtlichen Vorschriften bei der Akquisition frei und könnten ihre Vertragspartner dementsprechend frei auswählen. Am 6.7.1994 erhob der Bf. eine „Aufsichtsbeschwerde“ beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED), die am 22.5.1996 abgewiesen wurde. Dagegen erhob der Bf. am 18.6.1996 beim Bundesgericht (BGer) eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Er beantragte, den angefochtenen Bescheid aufzuheben und die SRG bzw. die „publisuisse SA“ anzuweisen, dafür zu sorgen, dass der von ihm erstellte Werbespot mindestens im gleichen Ausmaß über die Fernsehsender der SRG ausgestrahlt werden könne, wie die Werbung für den Konsum von Schweizer Fleisch; eventuell sei der SRG bzw. der „publisuisse SA“ zu untersagen, künftig Werbespots auszustrahlen, die allgemein den Konsum von Schweizer Fleisch fördern sollen. Diese Bsw. wurde vom BGer am 20.8.1997 abgewiesen. Art. 18 RTVG gehe zwar von der grundsätzlichen Zulässigkeit der Werbung aus, jedoch mit der Einschränkung, dass nach Art. 18 (5) RTVG ua. religiöse und politische Werbung verboten seien.

Rechtsausführungen:

Der Bf. behauptet eine Verletzung von Art. 10 EMRK (*Freiheit der Meinungsäußerung*), Art. 13 EMRK (*Recht auf eine wirksame Bsw. vor einer nationalen Instanz*) und Art. 14 EMRK (*Diskriminierungsverbot*).

Zur behaupteten Verletzung von Art. 10 EMRK:

- War der *Eingriff gesetzlich vorgeschrieben*?

Der Werbespot war „politisch“ iSv. Art. 18 (5) RTVG und es war für den Bf. vorhersehbar, dass er nicht ausgestrahlt werden würde. Der *Eingriff* war daher *gesetzlich vorgeschrieben* iSv. Art. 10 (2) EMRK.

- Verfolgte der *Eingriff* einen *legitimen Zweck*?

Das Verbot politischer Werbung in Art. 18 (5) RTVG soll einerseits verhindern, dass finanziell starke Gruppen einen politischen Vorteil erlangen, und andererseits die Unabhängigkeit einer Rundfunkanstalt gewährleisten. Die bekämpfte Maßnahme

verfolgte den *legitimen Zweck* des *Schutzes der Rechte anderer* iSv. Art. 10 (2) EMRK.

- War der *Eingriff* in einer *demokratischen Gesellschaft* *notwendig*?

Die innerstaatlichen Behörden haben einen gewissen *Ermessensspielraum* bei der Entscheidung, ob ein *dringendes soziales Bedürfnis* vorliegt, die Sendung des Werbespots zu untersagen. Dieser *Ermessensspielraum* ist jedoch geringer, da es sich nicht um rein kommerzielle Werbung handelt, sondern um den Beitrag zu einer Debatte von allgemeinem Interesse. Es ist daher zu prüfen, ob der richtige Ausgleich zwischen dem Recht des Bf. auf *Freiheit der Meinungsäußerung* und den von den Behörden angeführten Gründen für das Verbot gefunden wurde.

Es trifft zu, dass finanzstarke Gruppen einen Wettbewerbsvorteil im Bereich der Werbung erlangen und dadurch auch Druck auf Radio- und Fernsehstationen ausüben können. Solche Situationen unterminieren die fundamentale Rolle der *Freiheit der Meinungsäußerung* in einer *demokratischen Gesellschaft*, *va. was Informationen* und *Ideen* von allgemeinem Interesse betrifft. Das Verbot von politischer Werbung in Art. 18 (5) RTVG gilt nur für Radio und Fernsehen, nicht jedoch für andere Medien. Das BGer erklärte dies damit, das Fernsehen eine stärkere Wirkung auf die Öffentlichkeit habe. Der GH ist der Ansicht, dass ein Verbot politischer Werbung nur in bestimmten Medien nicht besonders dringend erscheint. Darüber hinaus wurde nicht argumentiert, dass der Bf. selbst eine mächtige finanzielle Gruppe sei, die die Unabhängigkeit des Senders in Gefahr brächte. Tatsächlich bezweckte die Bf. zu einer bereits stattfindenden öffentlichen Debatte über Tierschutz beizutragen und nicht einen Wettbewerbsvorteil zu missbrauchen. Der GH kann nicht ausschließen, dass ein Verbot von politischer Werbung in bestimmten Situationen mit den Erfordernissen von Art. 10 EMRK vereinbar sein kann. Trotzdem müssen die Gründe dafür *relevant* und *ausreichend* sein. Im vorliegenden Fall behandelte das BGer ausführlich die Gründe, die ein generelles Verbot politischer Werbung rechtfertigen. Die innerstaatlichen Behörden haben aber nicht in *relevanter* und *ausreichender* Weise darlegen können, warum die Gründe, die allgemein für ein Verbot politischer Werbung sprechen, auch im vorliegenden Einzelfall einen *Eingriff* rechtfertigen. Die innerstaatlichen Behörden haben weder die störende Natur einer bestimmten Sequenz oder bestimmter Wörter als Grund für die Ausstrahlungsverweigerung des Werbespots angeführt. Es ist daher nur von geringer Bedeutung, dass die verwendeten Bilder und Worte provokativ erscheinen hätten können.

Was das Vorbringen der Reg. betrifft, dass der Bf. auch andere Möglichkeiten gehabt hätte, seine Information zu verbreiten, wird vom GH festgestellt, dass der Bf. für das Erreichen der gesamten schweizerischen Öffentlichkeit nur die Programme der SRG zur Verfügung standen. Die AGW war die einzige verantwortliche Stelle für die Ausstrahlung von Werbebeiträgen in diesen landesweiten Programmen. Regionale private Radiostationen und ausländische Fernsehkanäle können nicht in der gesamten Schweiz empfangen werden. Die Reg. brachte weiters vor, dass falls man der Bsw. folge, damit ein „Recht auf Antenne“ anerkenne und substantiell in die Rechte der „publisuisse SA“ eingreifen würde. Aufgabe des GH ist es festzustellen, ob die Vertragsstaaten das von der Konvention gewünschte Ergebnis erreicht haben und nicht darin, ihnen die anzuwendenden Mittel aufzuzeigen. Die bekämpfte Maßnahme war daher in einer *demokratischen Gesellschaft* *nicht notwendig*. **Verletzung von Art. 10 EMRK** (einstimmig).

☐ Zur behaupteten Verletzung von Art. 13 EMRK:

Das BGer hat die vom Bf. erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde umfassend geprüft. Dem Bf. stand daher eine *wirksame Bsw. vor einer nationalen Instanz* zur Verfügung. **Keine Verletzung von Art. 13 EMRK** (einstimmig).

☐ Zur behaupteten Verletzung von Art. 14 EMRK:

Das BGER hat in seinem Urteil vom 20.8.1997 festgehalten, dass die Werbung der Fleischindustrie einen wirtschaftlichen Hintergrund hat, wohingegen sich der Werbespot des Bf. auf den Tierschutz bezog. Die Fleischindustrie und der Bf. befanden sich nicht in einer vergleichbaren Situation, da die Zielrichtung ihrer Werbung eine unterschiedliche war. Keine **Verletzung** von **Art. 14 EMRK** (einstimmig).

☐ Entschädigung nach Art. 41 EMRK: CHF 20.000,-- für Kosten und Auslagen (einstimmig).

Anm.: Vgl. die vom GH zitierten Urteile *Markt Intern Verlag GmbH & Klaus Beermann/D*, v. 20.11.1989 (= EuGRZ 1996, 302); [Hertel/CH v. 25.8.1998, \(= NL 1998, 148](#) = ÖJZ 1999, 614).

P.R.

[Das Urteil im englischen Originalwortlaut \(pdf-Format\).](#)