

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2023/2 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2023/2] 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.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2023/2] 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.

Beschwerdelegitimation einer staatlichen Rundfunkanstalt

Croatian Radio-Television gg Kroatien, Urteil vom 2.3.2023, Kammer I, 52132/19 und 19 weitere Bsw

Sachverhalt

Die vorliegende Beschwerde wurde vom Kroatischen Rundfunk (*Hrvatska radiotelevizija* – HRT) erhoben. Dabei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Anstalt, die vom kroatischen Staat errichtet wurde. Ihre Organisation und ihr Betrieb sind im Rundfunkgesetz geregelt. Daneben sind das Mediengesetz und das Gesetz über elektronische Medien anwendbar, soweit das Rundfunkgesetz nichts anderes bestimmt.

Im Oktober 2009 entdeckte eine interne Rechnungsprüfung, dass ein Mitarbeiter (A. K.) an 176 externe Personen Honorare für nie erbrachte Übersetzungsarbeiten überwiesen hatte. Die Empfänger überwiesen die Beträge abzüglich von 5% zurück an A. K. Der Schaden betrug rund € 1.000.000,-. Das gegen A. K. eingeleitete Strafverfahren wurde eingestellt, nachdem A. K. kurz nach dessen Eröffnung verstorben war.

2010 und 2011 brachte die HRT mehr als 100 Klagen gegen die Empfänger der Zahlungen ein, mit denen sie eine Rückerstattung wegen unrechtmäßiger Bereicherung begehrte. In etwa der Hälfte der Fälle entschieden die Zivilgerichte zugunsten der HRT, in den übrigen zugunsten der Beklagten. Der Ausgang der Verfahren

hing davon ab, welches der Berufungsgerichte örtlich zuständig war. Diese vertraten unterschiedliche Rechtsansichten über die Auslegung der Bestimmung, wonach es für den Rückzahlungsanspruch darauf ankam, ob die Empfänger wussten, dass kein Anspruch bestand.

Die vorliegende Beschwerde bezieht sich auf 20 dieser Verfahren, in denen die Klage abgewiesen wurde. In 19 Fällen entschied das Gespanschaftsgericht Zagreb, in einem das Gespanschaftsgericht Pula. Die HRT erhob in allen Verfahren Revision an den Obersten Gerichtshof. Dieser nahm das Rechtsmittel in einem Fall zur Entscheidung an und erklärte, wie die relevante Rechtsfrage zu entscheiden war. Da das Gericht erster Instanz und das Gespanschaftsgericht das materielle Recht in diesem Sinn ausgelegt hatten, wies er die Revision als unbegründet ab. In den übrigen 19 Fällen wies er die Revisionen zurück, weil sie keine über den Einzelfall hinaus relevanten Rechtsfragen aufwarfen.

Die von der HRT erhobene Verfassungsbeschwerde wurde als unzulässig zurückgewiesen. Der Verfassungsgerichtshof war der Ansicht, dass die Rundfunkanstalt in einer so engen organisatorischen und funktionellen Verbindung zum Staat stehe, dass sie nicht als Trägerin

verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte angesehen werden könne und ihr folglich keine Beschwerdelegitimation zukomme.

Rechtsausführungen

Die Bf behauptete Verletzungen von Art 6 Abs 1 EMRK (*Recht auf ein faires Verfahren*) durch die Judikaturdivergenz und durch die Zurückweisung ihrer Verfassungsbeschwerde.

I. Verbindung der Beschwerden

(78) Angesichts des ähnlichen Gegenstands der Beschwerden erachtet es der GH als angemessen, sie gemeinsam in einem einzigen Urteil zu behandeln (einstimmig).

II. Zur Beschwerdelegitimation der Bf

(80) Der GH muss zunächst prüfen, ob die bf Anstalt als juristische Person [...] beschwerdelegitimiert ist. [...] Eine juristische Person kann eine Individualbeschwerde an den GH erheben, wenn sie eine »nichtstaatliche Organisation« iSv Art 34 EMRK ist.

(99) Der Begriff »staatliche Organisationen« [...] umfasst juristische Personen, die an der Ausübung von Hoheitsgewalt teilhaben oder unter der Kontrolle einer Regierung eine öffentliche Dienstleistung erbringen. Er bezieht sich nicht nur auf die zentralen Organe des Staates, sondern auch auf dezentrale Behörden, die ungeachtet ihrer Unabhängigkeit von den Zentralorganen »öffentliche Funktionen« ausüben. [...]

(100) Andere Körperschaften des öffentlichen Rechts können den Status einer »nichtstaatlichen Organisation« haben, wenn sie keine »Hoheitsgewalt« ausüben, nicht »für Zwecke der öffentlichen Verwaltung« eingerichtet wurden und vom Staat völlig unabhängig sind. Um zu entscheiden, ob eine bestimmte juristische Person eine »staatliche Organisation« oder eine »nichtstaatliche Organisation« ist, müssen ihr rechtlicher Status und gegebenenfalls die durch diesen Status verliehenen Rechte, die Art ihrer Aktivitäten, der Kontext von deren Ausübung und der Grad ihrer Unabhängigkeit von politischen Instanzen berücksichtigt werden.

(101) Der Begriff »staatliche Organisation« schließt daher unter anderem staatseigene Unternehmen ein, die keine ausreichende institutionelle und operative Unabhängigkeit vom Staat genießen. Andererseits hat der GH ein Unternehmen als »nichtstaatlich« iSv Art 34 EMRK angesehen, wenn es im Wesentlichen auf dem Unternehmensrecht beruhte, bei seinen Aktivitäten keine Hoheitsgewalt oder sonstigen Befugnisse ausübte, die über die vom gewöhnlichen Privatrecht

verliehenen hinausgingen, und der Jurisdiktion der ordentlichen Gerichte – und nicht etwa der Verwaltungsgerichte – unterlag. [...]

(102) Diese Kriterien auf öffentliche Rundfunkanstalten anwendend stellte der GH bislang stets fest, dass sie berechtigt waren, eine Individualbeschwerde einzulegen (vgl. *Radio France ua/FR*, *Österreichischer Rundfunk/AT*, *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG/CH*, *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft und publisuisse SA/CH*). Als entscheidend sah der GH an, ob die Gesetzgebung einen Rahmen geschaffen hatte, der darauf abzielte, ihre redaktionelle Unabhängigkeit und ihre institutionelle Autonomie zu garantieren.

(103) Zum gegenständlichen Fall bemerkt der GH zunächst, dass die bf Anstalt zweifellos keine Hoheitsgewalt ausübt und nicht »für Zwecke der öffentlichen Verwaltung« eingerichtet wurde. Vielmehr stellt sie eine öffentliche Dienstleistung bereit, die im Betrieb einer bestimmten Zahl nationaler Fernseh- und Radiosender besteht.

(104) Die Regierung brachte vor, [...] die bf Anstalt genieße [...] gewisse Befugnisse, die über die vom gewöhnlichen Privatrecht verliehenen hinausgingen (Erlass nachgeordneter Rechtsvorschriften und Beschäftigung eigener Inspektoren), und unterliege im Hinblick auf diese Befugnisse der Jurisdiktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit [...].

(105) [...] Die bf Institution unterliegt im Hinblick auf alle ihre Aktivitäten (einschließlich der Einhebung der monatlichen Rundfunkgebühr) der Jurisdiktion der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Anderes gilt nur für ihre Befugnisse zum Erlass nachgeordneter Rechtsvorschriften, deren Vereinbarkeit mit der Verfassung und den Gesetzen von Verwaltungsgerichten überprüft wird. [...] Die Tatsache, dass die bf Anstalt im Hinblick auf einige ihrer Aktivitäten manche Befugnisse genießt, die über die vom gewöhnlichen Recht verliehenen hinausgehen, ist für ihren Status als »nichtstaatliche Organisation« nicht ausschlaggebend. Wichtig für die Einordnung öffentlich-rechtlicher Körperschaften als »nichtstaatliche Organisationen« ist vielmehr, dass sie keine »Hoheitsgewalt« ausüben, nicht für »Zwecke der öffentlichen Verwaltung« eingerichtet wurden und völlig unabhängig vom Staat sind.

(106) Es bleibt daher zu prüfen, ob die bf Anstalt die öffentliche Dienstleistung unter der Kontrolle der Regierung bereitstellt. Da sie eine öffentliche Rundfunkorganisation ist, bedeutet dies zu prüfen, ob sie redaktionelle Unabhängigkeit und institutionelle Autonomie genießt.

(107) Der vorliegende Fall unterscheidet sich von den früheren, von öffentlichen Rundfunkanstalten erhobenen Beschwerden dadurch, dass der kroatische Verfassungsgerichtshof [...] die Legitimation der bf Anstalt zur

Erhebung einer Beschwerde verneinte, weil er sie als organisatorisch und funktionell so eng mit dem Staat verbunden erachtete, dass sie kein Träger von verfassungsgesetzlich garantierten Rechten sein könne.

(110) [...] Es ist anzumerken, dass [...] die in Art 34 EMRK genannten Rechtsbegriffe autonom und ungeachtet der einschlägigen innerstaatlichen Konzepte auszulegen sind. Dies ist so, weil die Frage des *locus standi* eine Angelegenheit der Jurisdiktion des GH *ratione personae* betrifft, die er – wie jede andere Frage seiner Jurisdiktion auch – von Amts wegen prüfen muss. Der GH muss daher sehr vorsichtig sein, bevor er Feststellungen nationaler Gerichte akzeptiert, die Folgen für seine eigene Jurisdiktion haben können.

(111) Die Feststellungen des Verfassungsgerichtshofs [...] beruhen auf der Rsp des GH und der früheren EKMR zum *locus standi* generell. Er verwies jedoch nicht auf die spezifische Rsp zur Beschwerdelegitimation öffentlicher Rundfunkorganisationen.

(112) Zudem beruhte die Feststellung des Verfassungsgerichtshofs nicht auf einer detaillierten Analyse des rechtlichen Rahmens [...].

(113) Aus diesen Gründen kann sich der GH nicht der Feststellung des Verfassungsgerichtshofs [...] anschließen. Er muss vielmehr selbst prüfen, ob die kroatische Gesetzgebung einen Rahmen schuf, der darauf abzielt, die redaktionelle Unabhängigkeit und institutionelle Autonomie der bf Institution zu gewährleisten.

(114) In diesem Zusammenhang stellt der GH zunächst fest, dass der Staat gemäß dem kroatischen Rundfunkgesetz Gründer der bf Anstalt ist, seine Statuten vom [...] Parlament bestätigt werden müssen, seine Ressourcen weitgehend öffentlich sind, sie Rundfunk und andere im öffentlichen Interesse liegende Dienstleistungen erbringt und verpflichtet ist, mit der kroatischen Regierung eine Übereinkunft zu treffen, in der ihre sich auf die Programmgestaltung beziehenden Verpflichtungen und deren Finanzierung festgelegt werden.

(115) [...] Der Generaldirektor der HRT und eine große Mehrheit der Mitglieder ihres Aufsichtsrats und des Programmbeirats werden vom kroatischen Parlament bestellt, ebenso wie alle Mitglieder des Rats für elektronische Medien.

(116) Allerdings stellt der GH auch fest, dass in Kroatien die elektronischen Medien, einschließlich der HRT, vom Mediengesetz und vom Gesetz über die elektronischen Medien geregelt werden, die beide unter anderem Bestimmungen zur Gewährleistung ihrer Objektivität und Unabhängigkeit enthalten. Zudem [...] garantieren die kroatische Verfassung und das Mediengesetz die Medienfreiheit. Das Gesetz über die elektronischen Medien garantiert außerdem das Recht auf volle Programmfreiheit der elektronischen Medien.

(117) Dies bedeutet, dass die HRT [...] nicht unter staatlicher Leitung steht, sondern die Freiheit der Medien

genießt und im Betrieb unabhängig ist. Sie agiert unter der Kontrolle des Rats für elektronische Medien, einer unabhängigen Regulierungsbehörde, welche die Einhaltung des Gesetzes über die elektronischen Medien überwacht [...].

(118) Selbst wenn der Staat der Gründer von HRT ist, finanziert diese zudem ihre Aktivitäten durch eine monatliche Nutzungsgebühr, deren Höhe sie selbst festlegen kann. [...]

(119) HRT hat kein Monopol [...] und agiert in einem dem Wettbewerb ausgesetzten Bereich. Zwar konnte die bf Anstalt auf eine Finanzierungsmethode zurückgreifen, die privaten Sendern nicht zur Verfügung steht, doch erinnert der GH daran, dass selbst die weitgehende Abhängigkeit einer öffentlichen Rundfunkanstalt von öffentlichen Ressourcen für die Finanzierung ihrer Aktivitäten – im Gegensatz zu [...] einem Wettbewerbsumfeld – nicht als entscheidendes Kriterium angesehen wird.

(120) In Anbetracht dieser Überlegungen stellt der GH fest, dass [...] die kroatische Gesetzgebung einen Rahmen erstellt hat, der dazu gedacht ist, die redaktionelle Unabhängigkeit und die institutionelle Autonomie der HRT zu gewährleisten. Daher kann nicht gesagt werden, die bf Anstalt stehe unter Kontrolle der Regierung.

(121) Folglich ist die HRT als »nichtstaatliche Organisation« iSv Art 34 EMRK anzusehen und somit berechtigt, eine Individualbeschwerde an den GH zu erheben.

III. Zu den behaupteten Verletzungen von Art 6 Abs 1 EMRK aufgrund der divergierenden innerstaatlichen Entscheidungen

(122) Die bf Anstalt brachte vor, die Rsp der innerstaatlichen Gerichte wäre widersprüchlich, weil diese in 20 Fällen gegen sie entschieden hätten, während einige andere Verfahren, die sich aus demselben Sachverhalt ergeben hatten, zu ihren Gunsten entschieden worden seien. [...]

1. Zulässigkeit

(124) [...] Dieses Beschwerdevorbringen ist weder offensichtlich unbegründet noch aus einem anderen in Art 35 EMRK genannten Grund unzulässig. Es muss daher für **zulässig** erklärt werden (mehrheitlich; *gemeinsames abweichendes Sondervotum der Richter Paczolay und Wojtyczek und der Richterin Poláčková*¹).

2. In der Sache

¹ Das Sondervotum bezieht sich auf die Beschwerdelegitimation der bf Anstalt. Da diese nicht in einem eigenen Spruchpunkt bejaht wurde, sondern als Vorfrage zur Zulässigkeit, erging das Sondervotum formal zu diesem Spruchpunkt.

(145) Bei der Behandlung von behaupteten widersprüchlichen Entscheidungen innerstaatlicher Gerichte muss der GH zunächst bestimmen, ob sich die angeblich widersprechenden Entscheidungen auf identische Sachverhalte bezogen. Wenn die Sachverhalte identisch sind, aber die Anwendung des Rechts durch ein oder mehrere innerstaatliche Gerichte voneinander abweicht, muss sich der GH bei der Prüfung der Gelegenheit davon [...] leiten lassen, ob »tiefgreifende und anhaltende Differenzen« bestehen, ob das innerstaatliche Recht einen Mechanismus zur Überwindung dieser Inkonsistenzen bereithält, ob der Mechanismus angewendet wurde und gegebenenfalls welche Wirkung dies hatte.

(147) Die bf Anstalt brachte insgesamt mehr als 100 Klagen wegen unrechtmäßiger Bereicherung [...] ein. All jene Verfahren, in denen das Gespanschaftsgericht Zagreb oder das Gespanschaftsgericht Pula über die Berufung entschieden, endeten zugunsten der Beklagten, während in allen anderen Fällen – in denen andere Gespanschaftsgerichte entschieden – den Klagen stattgegeben wurde.

(148) [...] Die von der bf Anstalt geltend gemachte Diskrepanz hat ihren Ursprung nicht in den von den unterschiedlichen innerstaatlichen Gerichten geprüften Sachverhalten, die sich alle auf unrechtmäßige Bereicherung aufgrund des Verhaltens von A. K. bezogen und somit identisch waren, sondern in der Anwendung des materiellen Rechts. [...]

(149) Angesichts dessen stellt der GH fest, dass [...] zu jener Zeit, als die Gespanschaftsgerichte im gegenständlichen Fall ihre Urteile erließen [...], Unterschiede in der Rsp der innerstaatlichen Gerichte bestanden. Es bleibt daher zu prüfen, ob das innerstaatliche Recht einen Mechanismus bereithält, um diese Inkonsistenzen zu überwinden, ob er angewendet wurde und welche Wirkung dies hatte.

(150) [...] Beginnend mit seiner Entscheidung Rev-2800/15-5 vom 3.11.2016 legte der Oberste Gerichtshof detailliert die relevanten Rechtsfragen dar, die in Fällen der aus dem Verhalten von A. K. resultierenden unrechtmäßigen Bereicherung zu prüfen waren. Da die untergeordneten Gerichte diese Fragen nicht angesprochen und daher nicht alle relevanten Tatsachen ermittelt hatten, wies der Oberste Gerichtshof die Fälle an die erstinstanzlichen Gerichte zurück, da er diese Tatsachen nicht selbst feststellen konnte.

(151) Zudem stellte der Oberste Gerichtshof in einem der gegenständlichen Fälle fest, dass alle relevanten Tatsachen von den untergeordneten Gerichten ermittelt worden waren, und bestätigte die Anwendung des materiellen Rechts als korrekt.

(152) Dies bedeutet, dass das innerstaatliche Recht einen Mechanismus zur Überwindung der oben genannten Inkonsistenzen in der Rsp der zweitinstanzlichen

Gerichte vorsah und dass dieser angewendet wurde.

(153) [...] Nichts weist darauf hin, dass die oben genannten Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs nicht die gewünschte vereinheitlichende Wirkung auf die Rsp der Gerichte zweiter Instanz hatten. [...]

(154) Zuletzt ist dem GH bewusst, dass im vorliegenden Fall die zweitinstanzlichen Entscheidungen [...] ergingen, bevor der Oberste Gerichtshof Richtlinien dafür vorgab, wie alle ähnlichen Bereicherungsfälle zu behandeln waren. Sie konnten daher nicht anhand dieser Richtlinien entschieden werden. Diese Tatsache ist jedoch für sich alleine nicht ausreichend, um eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit zu begründen.

(156) Jedenfalls ist der GH der Ansicht, dass der Oberste Gerichtshof, sobald er einmal relevante Richtlinien für die Behandlung einer bestimmten Gruppe ähnlicher Fälle vorgegeben hat, um eine einheitliche Rechtsanwendung zu erreichen, dies nicht in jedem einzelnen zukünftigen derartigen Fall erneut tun muss [...].

(157) Folglich hat **keine Verletzung von Art 6 Abs 1 EMRK** stattgefunden (einstimmig).

IV. Zur behaupteten Verletzung von Art 6 Abs 1 EMRK aufgrund des fehlenden Zugangs zu einem Gericht

(158) Die bf Anstalt rügte weiters [...] die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs, mit denen ihre Verfassungsbeschwerden für unzulässig erklärt wurden.

(162) [...] Art 72 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof erlaubt [...] die Zurückweisung von Beschwerden als unzulässig, die von juristischen Personen erhoben wurden, die nicht als Träger von verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten angesehen werden können. Der Verfassungsgerichtshof erklärte die Beschwerden der bf Anstalt für unzulässig, weil sie seiner Ansicht nach aufgrund ihrer engen [...] Verbindung zum Staat nicht als Trägerin von durch die [...] Verfassung garantierten Rechten angesehen werden konnte [...].

(163) Zwar hat der GH die bf Anstalt als nichtstaatliche Organisation iSv Art 34 EMRK angesehen [...], doch bedeutet dies nicht, dass der Verfassungsgerichtshof [...] dieselben Kriterien anwenden muss. [...] Die Voraussetzungen für Individualbeschwerden an den GH sind nicht zwingend dieselben wie die nationalen Kriterien für die Beschwerdelegitimation. [...]

(164) Es ist nicht Sache des GH, die Auslegung der Zulässigkeitskriterien für Verfassungsbeschwerden durch den Verfassungsgerichtshof zu hinterfragen [...]. Er muss sich vielmehr vergewissern, ob die Auswirkungen einer solchen Auslegung mit der Konvention vereinbar sind. [...]

(165)[...] Die von der bf Institution angestregten Fälle wurden von Gerichten zweier Ebenen mit voller Kognitionsbefugnis in der Sache geprüft. Es kann daher nicht behauptet werden, dass die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden [...] als unzulässig das Recht der bf Anstalt auf Zugang zu einem Gericht in einer solchen Art oder einem solchen Umfang einschränkte, dass dessen Wesenskern beeinträchtigt wurde.

(166) Folglich ist dieser Teil der Beschwerde gemäß Art 35 Abs 3 lit a EMRK offensichtlich unbegründet und somit [als **unzulässig**] zurückzuweisen (einstimmig).