# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest aus 22 Dezember 2010 (België). RG 161/2010

* Datum : 22-12-2010
* Taal : Duits
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel D-20101222-12
* Rolnummer : 161/2010

Der Verfassungsgerichtshof,
zusammengesetzt aus den Vorsitzenden R. Henneuse und M. Bossuyt, den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey und P. Nihoul, und dem emeritierten Vorsitzenden M. Melchior gemäss Artikel 60bis des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Vorsitzenden M. Melchior,
verkündet nach Beratung folgendes Urteil:
I. Gegenstand der Klage und Verfahren
Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 17. September 2009 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. September 2009 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 12 § 1 erster Satz des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 27. Februar 2003 über die audiovisuellen Mediendienste in der durch Artikel 16 des Dekrets vom 5. Februar 2009 abgeänderten Fassung (veröffentlicht im Belgischen Staatsblatt vom 17. April 2003, zweite Ausgabe, und vom 18. März 2009, zweite Ausgabe): die « INADI » AG, mit Gesellschaftssitz in 1030 Brüssel, avenue Georgin 2, die « Cobelfra » AG, mit Gesellschaftssitz in 1030 Brüssel, avenue Georgin 2, und die « Nostalgie » AG, mit Gesellschaftssitz in 1000 Brüssel, Quai au Foin 55.
(...)
II. In rechtlicher Beziehung
(...)
B.1.1. Vor seiner Abänderung durch das Dekret vom 5. Februar 2009 bestimmte Artikel 12 § 1 erster Satz des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 27. Februar 2003 über den Rundfunk:
« Werbekommunikation darf sich weder auf politische Parteien noch auf repräsentative Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen beziehen ».
Diese Bestimmung ersetzte Artikel 27bis § 1 erster Satz des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 17. Juli 1987 über die audiovisuellen Medien, eingefügt durch Artikel 30 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 19. Juli 1991 « zur Abänderung des Gesetzes vom 6. Februar 1987 über die Rundfunk- und Fernsehkabelnetze und über die Handelswerbung in Rundfunk und Fernsehen, des Dekrets vom 12. Dezember 1977 zur Festlegung des Statuts der ' Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) ' und des Dekrets vom 17. Juli 1987 über die audiovisuellen Medien ».
Der erste Satz dieses Artikels 27bis § 1 bestimmte:
« Werbung darf sich weder auf politische Parteien noch auf Berufsorganisationen beziehen ».
B.1.2. Mit dem Dekret vom 5. Februar 2009 « zur Abänderung des Dekrets vom 27. Februar 2003 über den Rundfunk und des Dekrets vom 9. Januar 2003 über die Transparenz, die Autonomie und die Kontrolle der öffentlichen Einrichtungen, der Gesellschaften für Schulgebäude und der Gesellschaften für Vermögensverwaltung, die der Französischen Gemeinschaft unterstehen » wurde die Uberschrift des Dekrets vom 27. Februar 2003 abgeändert. Sie lautet nunmehr wie folgt: « Dekret über die audiovisuellen Mediendienste ».
Artikel 16 des vorerwähnten Dekrets vom 5. Februar 2009 ersetzt in Artikel 12 des Dekrets vom 27. Februar 2003 das Wort « Werbekommunikation » durch « kommerzielle Kommunikation ». Aus den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret geht hervor, dass « der Begriff ' kommerzielle Kommunikation ' demjenigen der ' Werbekommunikation ' vorgezogen wird, weil die Definition dieses Begriffs nicht nur die Werbung, sondern auch Fernkauf, Sponsoring, Eigenwerbung, usw. umfasst » (Parl. Dok., Parlament der Französischen Gemeinschaft, 2008-2009, Nr. 634/1, S. 8).
Im Ubrigen ist gemäss Artikel 1 Nr. 7 des Dekrets vom 27. Februar 2003, eingefügt durch das Dekret vom 5. Februar 2009, unter kommerzieller Kommunikation zu verstehen:
« jede Form einer in einen audiovisuellen Mediendienst eingefügten Botschaft, die dazu dient, Waren, Dienstleistungen oder das Image einer natürlichen oder juristischen Person, die eine Wirtschaftstätigkeit ausübt, direkt oder indirekt zu fördern bzw. zu verkaufen. Diese Botschaften werden gegen Zahlung oder gegen eine andere Gegenleistung oder zur Eigenwerbung in einen audiovisuellen Mediendienst eingefügt. Die kommerzielle Kommunikation umfasst unter anderem die interaktive kommerzielle Kommunikation, die kommerzielle Kommunikation auf Splitscreen, Werbung, virtuelle Werbung, Sponsoring, Fernkauf, Eigenwerbung und Produktplatzierung ».
B.1.3. Artikel 12 § 1 erster Satz bestimmt nunmehr:
« Kommerzielle Kommunikation darf sich weder auf politische Parteien noch auf repräsentative Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen beziehen ».
Es handelt sich um die angefochtene Bestimmung.
B.1.4. Durch einen Erlass vom 26. März 2009 hat die Regierung der Französischen Gemeinschaft die Koordinierung des Dekrets vom 27. Februar 2003 über den Rundfunk « in der durch die Dekrete vom 22. Dezember 2005, 2. Juli 2007, 19. Juli 2007, 7. Dezember 2007, 29. Februar 2008, 5. Juni 2008, 18. Juli 2008, 12. Dezember 2008, 5. Februar 2009, durch das Urteil Nr. 163/2006 des Schiedshofes vom 8. November 2006 und durch den Erlass der Regering vom 19. Januar 2007 abgeänderten Fassung » vorgenommen. Dieser Erlass ist durch ein Dekret der Französischen Gemeinschaft vom 30. April 2009 bestätigt worden.
Artikel 12 § 1 erster Satz des am 26. März 2009 koordinierten Dekrets der Französischen Gemeinschaft über die audiovisuellen Mediendienste entspricht dem vorerwähnten Artikel 12 § 1 erster Satz des Dekrets vom 27. Februar 2003.
In Bezug auf die Zulässigkeit der Klage
B.2. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft stellt das Interesse der klagenden Parteien an der Klageerhebung in Abrede, da sie als Herausgeber von Rundfunkdiensten nicht die direkten Adressaten des Dekrets seien, das sich nur auf politische Parteien und repräsentative Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen beziehe.
B.3. Die angefochtene Bestimmung kann die Lage der klagenden Parteien direkt und nachteilig beeinflussen, indem sie ihnen eine Werbetätigkeit entzieht, von der andere Medien nicht durch das angefochtene Dekret ausgeschlossen werden.
Die Einrede wird abgewiesen.
Zur Hauptsache
In Bezug auf den ersten Klagegrund
B.4. Ein erster Klagegrund wird aus einem Verstoss gegen Artikel 19 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, abgeleitet, indem die angefochtene Bestimmung die Freiheit der Meinungsäusserung auf ungerechtfertigte Weise verletze.
B.5. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Hof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstossen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.
Im Gegensatz zu dem, was die Regierung der Französischen Gemeinschaft anführt, enthält die Nichtigkeitsklageschrift eine deutliche Beschreibung der Weise, auf die nach Auffassung der klagenden Parteien die Freiheit der Meinungsäusserung, die in ihrer sowohl aktiven als auch passiven Dimension verstanden wird, durch die angefochtene Bestimmung verletzt werde.
B.6.1. Artikel 12 § 1 des Dekrets vom 27. Februar 2003 ist Teil der Regelung der Programme, die von jedem Dienst für audiovisuelle Medien, der von der RTBF herausgegeben wird, und jedem Dienst für audiovisuelle Medien eines Herausgebers von Dienstleistungen, der in die Zuständigkeit der Französischen Gemeinschaft fällt, verbreitet werden (Artikel 8 des Dekrets vom 27. Februar 2003).
B.6.2. Das Verbot für die Herausgeber von audiovisuellen Mediendiensten, Werbung für politische Parteien zu verbreiten, wurde während der Vorarbeiten zum Dekret vom 19. Juli 1991 wie folgt gerechtfertigt:
« Paragraph 1 verbietet Werbung für politische Parteien. In der europäischen Richtlinie sowie in unseren Regelwerken ist kein spezifisches Verbot auf diesem Gebiet enthalten. Das Gesetz vom 6. Februar 1987 bezweckt jedoch das Verbot, in kommerzieller Werbung politische, religiöse, gewerkschaftliche, ideologische oder philosophische Tendenzen darzustellen. Eine deutlich als politisch gekennzeichnete Werbung wird also nicht notwendigerweise durch diese Formulierung erfasst.
Um jegliche Diskriminierung zwischen politischen Tendenzen zu vermeiden und den Zugang der Bürger zu einer ausgewogenen politischen Information zu begünstigen, wird daher vorgeschlagen, Werbung für politische Parteien zu verbieten, dabei jedoch davon auszugehen, dass die Organisation einer politischen Information durch Sendezeit, die in ausgewogener Form anlässlich der Wahlkampagnen bereitgestellt wird, nicht von diesem Verbot betroffen ist » (Parl. Dok., Parlament der Französischen Gemeinschaft, 1990-1991, Nr. 196/1, S. 8).
B.7. Diese Absicht, einerseits eine nicht diskriminierende Behandlung der einzelnen politischen Tendenzen und andererseits den Zugang der Bürger zu einer ausgewogenen politischen Information zu gewährleisten, ist ein rechtmässiges Ziel, das eine Einmischung in die Freiheit der Meinungsäusserung, die durch Artikel 19 der Verfassung und durch Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet wird, rechtfertigen kann (EuGHMR, 28. Juni 2001, VgT Verein gegen Tierfabriken gegen Schweiz, § 62; EuGHMR, 11. Dezember 2008, TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti gegen Norwegen, § 70). Das Gleiche gilt mutatis mutandis für das Verbot, Werbung für repräsentative Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen zu verbreiten.
B.8. Der Hof muss jedoch prüfen, ob die angefochtene Bestimmung hinsichtlich dieser Zielsetzung vernünftig gerechtfertigt ist.
Diesbezüglich verfügt der Gesetzgeber grundsätzlich über einen begrenzten Ermessensspielraum, wenn er die Freiheit der Meinungsäusserung einschränkt, die, wie diejenigen der Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen, Bestandteil einer mit dem allgemeinen Interesse zusammenhängenden Debatte sind, selbst wenn sie die Ausdrucksform einer Werbung annehmen (siehe mutatis mutandis EuGHMR, 28. Juni 2001, vorerwähnt, §§ 70-71). Eine strikte Kontrolle der Verhältnismässigkeit ist ebenfalls anzuwenden, wenn der Gesetzgeber beabsichtigt, die Inanspruchnahme von Werbemitteln durch politische Parteien zu begrenzen (EuGHMR, 11. Dezember 2008, vorerwähnt, § 64).
B.9.1. Artikel 3 Absatz 3 des Dekrets vom 14. Juli 1997 « zur Festlegung des Statuts der ' Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) ' » bestimmt:
« Bei der Festlegung seines Programmangebots achtet das Unternehmen darauf, dass die Qualität und die Vielfalt der angebotenen Sendungen es ermöglichen, ein möglichst breites Publikum zu erreichen, ein Faktor des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu sein und gleichzeitig die Erwartungen soziokultureller Minderheiten zu beachten, und die verschiedenen Denkrichtungen in der Gesellschaft widerzuspiegeln, ohne Diskriminierung, insbesondere in Bezug auf Kultur, Rasse, Geschlecht, Ideologie, Philosophie oder Religion, und ohne soziale Ausgrenzung. Diese Sendungen sollen Debatten auslösen und die demokratischen Herausforderungen klären, zur Stärkung der sozialen Werte beitragen, insbesondere durch eine auf Achtung vor dem Menschen und dem Bürger beruhende Ethik, sowie die Eingliederung und die Aufnahme von Bevölkerungsgruppen ausländischer Herkunft in der Französischen Gemeinschaft begünstigen ».
Artikel 68 des am 26. März 2009 koordinierten Dekrets über die audiovisuellen Mediendienste erlegt den lokalen Fernsehsendern die gleiche Verpflichtung auf.
B.9.2. Aufgrund von Artikel 3 Absatz 7 desselben Dekrets schliesst die RTBF mit der Französischen Gemeinschaft einen Geschäftsführungsvertrag, um die Modalitäten der Ausführung ihres Auftrags des öffentlichen Dienstes festzulegen.
Der dritte « Geschäftsführungsvertrag der ' Radio-Télévision belge de la Communauté française ' für die Jahre 2007 bis 2011 », der am 13. Oktober 2006 geschlossen wurde, enthält mehrere Bestimmungen über die Verbreitung der Meinungen der politischen Parteien und der repräsentativen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen.
Artikel 7 des besagten Vertrags bestimmt:
« 7.1. Die RTBF verpflichtet sich allgemein, keine Programme und audiovisuellen Inhalte zu produzieren, zu koproduzieren, zu erwerben, zu programmieren und zu senden:
a) die im Widerspruch zu den Gesetzen oder dem allgemeinen Interesse stehen würden, was keineswegs ihrer Fähigkeit Abbruch leistet, in ihren Programmen und audiovisuellen Inhalten Debatten auszulösen und die demokratischen Herausforderungen in der Gesellschaft zu klären;
b) die die Achtung vor der Menschenwürde beeinträchtigen würden, wobei die RTBF sich dafür einsetzt, zur Stärkung der gesellschaftlichen und bürgerlichen Werte beizutragen;
c) die verleiten würden zu Gewalt, Hass oder Formen von Diskriminierung oder Ausgrenzung, unter anderem auf der Grundlage des Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung, der so genannten Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der ethnischen, nationalen oder sozialen Herkunft, der politischen oder gleich welchen anderen Meinung, der Religion oder der philosophischen Uberzeugung, der Behinderung, des Alters, des Vermögens, der Geburt, wobei die RTBF sich dafür einsetzt, ein Träger des gesellschaftlichen Zusammenhalts, insbesondere für gesellschaftliche Minderheiten, und ein Träger der Aufnahme und der harmonischen Eingliederung der in der Französischen Gemeinschaft lebenden Bevölkerungsgruppen zu sein;
d) die Ausdruck der Negierung, Minimierung, Rechtfertigung, Befürwortung des Völkermords durch das deutsche nationalsozialistische Regime während des Zweiten Weltkriegs oder gleich welcher anderen Form des Völkermords wären;
e) die eine Strömung der Philosophie, des Glaubens oder der Meinung begünstigen würden, die eine Bedrohung für die durch die Verfassung oder die Europäische Menschenrechtskonvention garantierten Grundfreiheiten darstellen oder darauf ausgerichtet sind, die Öffentlichkeit irrezuführen;
f) die der körperlichen, geistigen oder moralischen Entfaltung der Minderjährigen schaden könnten ».
Artikel 22 desselben Vertrags bestimmt:
« 22.1. Die RTBF programmiert und sendet regelmässig nach dem durch ihren Verwaltungsrat beschlossenen Zeitplan Hörfunk- und Fernsehprogramme und bietet nach Möglichkeit auf Anfrage audiovisuelle Inhalte, um insbesondere zur Ausbildung, Erziehung, Information der Verbraucher, zur Bewusstseinsbildung für die Umwelt und das Lebensumfeld, zur Gesundheitserziehung und Verbreitung populärwissenschaftlicher Inhalte, zum Verständnis des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Lebens, zur Information und zum Engagement der Jugendlichen, zur Elternschaft, zu Erziehungsfragen, zur Medienerziehung und zum Bürgersinn beizutragen.
22.2. Auf dem Gebiet der ständigen Weiterbildung achtet die RTBF darauf, in ihren Programmen und audiovisuellen Inhalten, insbesondere in ihren Magazinen und Dokumentarsendungen, folgendes übergreifend zu behandeln:
a) Fragen zur Pädagogik der demokratischen Herausforderungen, um sie einer möglichst grossen Anzahl zugänglich zu machen, insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der individuellen und kollektiven Verantwortung, der Rolle der Beziehungen innerhalb der Familien und zwischen den Generationen, der Bedeutung des Engagements der Bürger und der Jugendlichen, vor allem in der Französischen Gemeinschaft
[...] ».
B.9.3. Artikel 36 § 1 des am 26. März 2009 koordinierten Dekrets der Französischen Gemeinschaft « über die audiovisuellen Mediendienste » bestimmt:
« Der Herausgeber von Dienstleistungen, dessen Dienst für audiovisuelle Medien durch eine geschlossene Verteilungsplattform verbreitet wird, muss:
[...]
3. wenn er Informationen verbreitet, eine Geschäftsordnung über die Objektivität der Informationsverarbeitung festlegen und sich verpflichten, sie einzuhalten;
[...]
5. von jeder Regierung, jeder politischen Partei oder jeder repräsentativen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation unabhängig sein ».
Artikel 67 § 1 desselben Dekrets bestimmt:
« Um zugelassen zu werden und seine Zulassung zu behalten, muss jeder lokale Fernsehsender folgende Bedingungen erfüllen:
[...]
8. für seine Programmgestaltung verantwortlich sein und die herausgeberische Ausrichtung der Information im Sinne der Objektivität leiten, ohne vorherige Zensur oder irgendeine Einmischung durch eine öffentliche oder private Behörde:
9. in der Informationsverarbeitung ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen, in seinem Sendegebiet bestehenden ideologischen Tendenzen gewährleisten unter Wahrung der demokratischen Grundsätze;
10. in der Programmgestaltung seine Unabhängigkeit von Regierungen, kommunalen und provinzialen Behörden, öffentlichen und interkommunalen Einrichtungen, Verteilern von Diensten, von politischen Parteien, von repräsentativen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen und von philosophischen oder religiösen Bewegungen gewährleisten; [...] ».
B.10. Ohne dass über die Frage geurteilt werden muss, ob es vernünftig gerechtfertigt ist oder nicht, es den politischen Parteien, den Kandidaten und Dritten, die Werbung für politische Parteien oder für Kandidaten machen möchten, zu verbieten, kommerzielle Werbespots im Hörfunk und im Fernsehen zu verbreiten, ist festzustellen, dass das fragliche Verbot der Werbung für politische Parteien eine absolute und ständige Tragweite hat und sich nicht auf Wahlkampagnen beschränkt. Wegen seiner absoluten und ständigen Beschaffenheit ist dieses Verbot für die audiovisuellen Medien, Werbung für politische Parteien und repräsentative Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen zu verbreiten, nicht vernünftig gerechtfertigt. Es kann nämlich zur Folge haben, gewissen Gruppen den Zugang zu einem für sie wichtigen Mittel, in der Öffentlichkeit ihre Standpunkte bekannt zu machen, zu verwehren (siehe EuGHMR, 11. Dezember 2008, vorerwähnt, § 73).
B.11. Der erste Klagegrund ist begründet.
B.12. Insofern der zweite Klagegrund und der von Amts wegen angeführte Klagegrund nicht zu einer weitergehenden Nichtigerklärung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden.
Aus diesen Gründen:
Der Hof
erklärt Artikel 12 § 1 erster Satz des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 27. Februar 2003 über die audiovisuellen Mediendienste in der durch das Dekret vom 5. Februar 2009 abgeänderten Fassung für nichtig.
Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäss Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 22. Dezember 2010.
Der Kanzler,
P.-Y. Dutilleux.
Der Vorsitzende,
M. Melchior.