

Geschäftsverzeichnisnr. 1804
Urteil Nr. 124/2000 vom 29. November 2000

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 9 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 30. März 1999 zur Abänderung der Artikel 78 und 79 der am 25. Januar 1995 koordinierten Dekrete über Rundfunk und Fernsehen, erhoben von der Vlaamse Mediamaatschappij AG.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden G. De Baets und M. Melchior, und den Richtern H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse und M. Bossuyt, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden G. De Baets,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 10. November 1999 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 15. November 1999 in der Kanzlei eingegangen ist, wurde Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 9 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 30. März 1999 zur Abänderung der Artikel 78 und 79 der am 25. Januar 1995 koordinierten Dekrete über Rundfunk und Fernsehen (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 11. Mai 1999), erhoben von der Vlaamse Mediamaatschappij AG, mit Gesellschaftssitz in 1800 Vilvoorde, Medialaan 1.

## II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 15. November 1999 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 2. Dezember 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Dezember 1999.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- der Regierung der Französischen Gemeinschaft, Surllet de Chokierplein 15-17, 1000 Brüssel, mit am 13. Januar 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Flämischen Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, mit am 17. Januar 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 13. Juni 2000 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der Regierung der Französischen Gemeinschaft, mit am 28. Juni 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der klagenden Partei, mit am 13. Juli 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnungen vom 27. April 2000 und vom 26. Oktober 2000 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 10. November 2000 bzw. 10. Mai 2001 verlängert.

Durch Anordnung vom 12. Juli 2000 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 4. Oktober 2000 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 19. Juli 2000 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 4. Oktober 2000

- erschienen

. RA F. Van Elsen, in Antwerpen zugelassen, *loco* RA G. Glas, in Brüssel zugelassen, und *loco* RA C. Lesaffer, in Antwerpen zugelassen, für die klagende Partei,

. RA M. Bauwens, in Brüssel zugelassen, für die Regierung der Französischen Gemeinschaft,

. RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter M. Bossuyt und R. Henneuse Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

### III. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

#### *In bezug auf die angefochtene Bestimmung*

A.1. Die Vlaamse Mediamaatschappij AG beantragt die Nichtigerklärung von Artikel 9 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 30. März 1999 zur Abänderung der Artikel 78 und 79 der am 25. Januar 1995 koordinierten Dekrete über Rundfunk und Fernsehen (weiter unten: die « koordinierten Mediendekrete »). Die angefochtene Bestimmung fügt einen Titel *Vquinquies* ein, der aus einem einzigen Artikel 116 *monies decies* besteht und mit dem die Gründung und die Arbeitsweise des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen geregelt werden.

Dieser Rat gibt nach Beschwerden einer natürlichen oder juristischen Person oder auf eigene Initiative Stellungnahmen zur Anwendung von Artikel 78 § 1 der koordinierten Mediendekrete ab.

Dieser Artikel besagt, daß die Sender, die der Zuständigkeit der Flämischen Gemeinschaft unterliegen, keine Programme ausstrahlen dürfen, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung Minderjähriger ernsthaft beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen. Das Verbot gilt auch für Programme, auf die das Vorstehende nicht zutrifft, die jedoch die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung Minderjähriger beeinträchtigen können, es sei denn, es wird durch die Wahl der Sendezeit oder durch technische Maßnahmen dafür gesorgt, daß Minderjährige diese Sendungen normalerweise nicht sehen können. Werden derartige Programme in unverschlüsselter Form gesendet, so muß ihre Ausstrahlung durch akustische Zeichen angekündigt werden.

Die angefochtene Bestimmung regelt die Gründung des Rates, seine Zusammensetzung und Befugnisse, die Arbeitsweise und die Sanktionsmöglichkeiten.

*In bezug auf die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage*

A.2.1. Als ein von der Flämischen Gemeinschaft anerkannter nicht-öffentlicher Sender, der sich an die gesamte Flämische Gemeinschaft richte, unterliege die Klägerin dem angefochtenen Dekret, so daß sie glaube, ein Interesse an der Anfechtung dieser Regelung zu besitzen. Die Gründung und somit das Bestehen des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen ergäben sich eindeutig aus der angefochtenen Bestimmung.

A.2.2. In bezug auf die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage bemerkt die Flämische Regierung, daß die Klägerin keine Einwände gegen den ebenfalls durch das Dekret vom 30. März 1999 eingeführten § 3 von Artikel 78 der koordinierten Mediendekrete anführe, mit dem festgelegt werde, daß die Flämische Regierung die Ausstrahlung eines Programms, das gegen das in Artikel 78 vorgesehene Verbot verstoße, künftig nur auf Vorschlag des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen aussetzen könne. Die Regierung leitet daraus ab, daß die Klägerin das Bestehen dieses Rates als solcher nicht anfechte, sondern lediglich die Weise, in der die Aufsicht durch den Rat organisiert werde. Es stelle sich ebenfalls die Frage, ob die Klägerin tatsächlich von der angefochtenen Bestimmung in ungünstigem Sinne betroffen sei, da aus ihren Darlegungen hervorgehe, daß sie sich nicht gegen das Auftreten eines Aufsichtsorgans als solches, sondern vielmehr gegen die Art und Weise des Auftretens der eingesetzten spezifischen Rates wende.

A.2.3. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft vertritt hauptsächlich den Standpunkt, die Nichtigkeitsklage sei unzulässig, weil die klagende Partei nicht das gesetzlich vorgeschriebene Interesse besitze. Es könne nicht angenommen werden, daß sie rechtsgültig die Nichtigerklärung der Norm verlangen könne, mit der ein Organ eingesetzt werde, das den Auftrag habe, den Inhalt der Programme im Hinblick auf den Schutz Minderjähriger zu überwachen, weil sonst die freie Meinungsäußerung Züge der Hemmungslosigkeit annehmen könne.

*Zur Hauptsache*

*In bezug auf den ersten Klagegrund*

A.3.1. In einem ersten Klagegrund führt die klagende Partei an, daß die angefochtene Regelung einen Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung beinhalte. Artikel 1 des Dekrets besage, daß er einen gemeinschaftlichen Sachbereich regele, nämlich die Zuständigkeit für Hörfunk und Fernsehen gemäß der Beschreibung in Artikel 4 Nr. 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen. Der angefochtene Artikel habe jedoch weitgehende Auswirkungen auf die Ausübung der Freiheit der Meinungsäußerung und der Pressefreiheit der Sender, da durch die Gründung des angefochtenen Rates ein repressives und präventives System der Einschränkung eingeführt werde. Das Dekret regele somit die Art und Weise, in der eine Reihe von Grundrechten ausgeübt werden könnten, doch die Gemeinschaft könne dies nur aufgrund von Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen tun.

Im vorliegenden Fall seien die Bedingungen zur Anwendung dieser Bestimmung jedoch nicht erfüllt. Der Dekretgeber führe keine ausreichende Begründung an, warum die Aufsicht über Artikel 78 § 1 der koordinierten Mediendekrete, die ihres Erachtens spezifisch inhaltlicher und nicht juristischer Art sei, einem getrennten Organ übertragen werden müsse und nicht dem bereits bestehenden Rat für Streitsachen oder dem Flämischen Medienkommissariat anvertraut werden könne. Da außerdem ein weitgehender repressiver und präventiver Mechanismus eingeführt werde, der sich auf die gesamte Programmgestaltung des Senders beziehe, könne nur schwerlich behauptet werden, daß die Auswirkungen auf die freie Meinungsäußerung und die Pressefreiheit nur von geringfügiger Bedeutung seien.

A.3.2. Nach Auffassung der Flämischen Regierung fuße der erste Klagegrund auf einer falschen Annahme, indem er davon ausgehe, daß die Regelung der Ausübung von Grundrechten mit Ausnahme der Anwendung von Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 nur in den Zuständigkeitsbereich des föderalen Gesetzgebers falle. Alle Gesetzgeber seien aufgrund von Artikel 11 der Verfassung verpflichtet, alle Grundrechte und -freiheiten zu gewährleisten und könnten diese auch keinen Einschränkungen unterwerfen.

Die Erwägungen der klagenden Partei in bezug auf die Anwendung von Artikel 10 des Sondergesetzes seien nicht sachdienlich. Die zuständigerrechtliche Grundlage der angefochtenen Dekretsbestimmung liege in Artikel 4 Nr. 6 und in Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, wonach die Gemeinschaften für Rundfunk und Fernsehen zuständig seien und in diesem Rahmen Einrichtungen schaffen könnten. Darüber hinaus könne auch Artikel 5 § 1 II Nr. 6 dieses Gesetzes geltend gemacht werden, auf dessen Grundlage die Gemeinschaften ebenfalls für den Jugendschutz zuständig seien.

A.3.3. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft vertritt den Standpunkt, daß die angefochtene Norm in den Zuständigkeitsbereich der Flämischen Gemeinschaft falle und keineswegs die freie Meinungsäußerung oder die Pressefreiheit der klagenden Partei einschränke. Das einzige Ziel des Dekrets sei die Einsetzung eines Kontrollorgans, das prüfen müsse, ob die Vorschriften von Artikel 78 der koordinierten Mediendekrete eingehalten würden. Insofern die klagende Partei der Auffassung sei, daß es für den angefochtenen Rat keinerlei Notwendigkeit gebe, beziehe sich ihre Kritik nicht auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Föderalbehörde und der Gemeinschaft, sondern lediglich darauf, ob eine solche Einrichtung wünschenswert sei.

#### *In bezug auf den zweiten Klagegrund*

A.4.1. In einem zweiten Klagegrund führt die klagende Partei einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention an. Sie verweist auf die Rechtsprechung des Schiedshofes und auf die Rechtslehre und macht geltend, daß eine Einschränkung eines Grundrechtes auch als unzulässige ungleiche Behandlung anzusehen sei.

Es stehe außer Zweifel, daß der Flämische Rat für Hörfunk und Fernsehen als eine Verwaltungsgerichtsbarkeit anzusehen sei. Dies ergebe sich sowohl aus den Vorarbeiten als auch aus der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Rates sowie aus den Kriterien, die diesbezüglich durch die Rechtsprechung und Rechtslehre vorgegeben seien und die von der klagenden Partei ausführlich untersucht würden. Der Rat erfülle allerdings nicht die Erfordernisse hinsichtlich des Verfahrens, die durch Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet würden. Durch seine Zusammensetzung erfülle der Rat nicht die Erfordernisse der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit, die für eine Gerichtsbarkeit unerlässlich seien. Doch der Mangel an objektiver Unparteilichkeit drücke sich auch dadurch aus, daß der Rat gleichzeitig die verfolgende, die untersuchende und die rechtsprechende Befugnis ausübe.

Die angefochtene Bestimmung schreibe nirgends vor, daß die Entscheidungen des Rates begründet werden müßten, was ebenfalls eine eindeutige Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention darstelle. Es werde ebenfalls nicht das Erfordernis erfüllt, daß Gerichtsentscheidungen öffentlich gefällt werden müßten. Schließlich fehle auch jegliche Regelung, die einen Mindestschutz und eine Mindestgarantie für einen ehrlichen Prozeßverlauf biete, da der Rat selbst die Regeln für das Verfahren und die Arbeitsweise im einzelnen ausarbeiten müsse. Es liege auf der Hand, daß ein Organ mit einer rechtsprechenden und sanktionierenden Befugnis, das gleichzeitig Richter, Partei und Verfasser der eigenen Regeln sei, nicht als fähig betrachtet werden könne, eine Rechtspflege zu gewährleisten, die mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention in Einklang stehe.

Die klagende Partei äußert ferner eine globale Kritik an den verschiedenen Verfahrensregeln für den Flämischen Rat für Hörfunk und Fernsehen und andere Instanzen sowie an der Beschränkung der Zuständigkeit dieses Rates auf Sender, die zur Flämischen Gemeinschaft gehörten oder von ihr anerkannt seien.

A.4.2. Gemäß der Flämischen Regierung sei der Klagegrund nicht zulässig, weil darin ein direkter Verstoß gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention angeführt werde, über die der Hof nicht urteilen dürfe. Hilfsweise sei der Klagegrund unbegründet, indem er anführe, daß das Grundrecht auf ein ordnungsmäßiges Verfahren verletzt werde, da mit der Gründung des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen keine Rechtsprechungsinstanz organisiert werde, sondern ein reines Verwaltungsorgan. In dieser Funktion unterliege der Rat den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Verwaltung, wie der Verpflichtung zur Unparteilichkeit und der Anhörungspflicht, sowie ebenfalls dem Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakten.

In bezug auf die angeprangerten unterschiedlichen Verfahren vor dem angefochtenen Rat und vor anderen Organen bemerkt die Regierung, daß dies die normale Folge des besonderen Auftrags dieses Rates sei. Der Beschwerdegrund, wonach die Zuständigkeit des Rates sich auf die Sender beschränke, die zur Flämischen Gemeinschaft gehörten oder von ihr anerkannt seien, entbehre größtenteils der faktischen Grundlage.

A.4.3. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft stellt ebenfalls die Zulässigkeit des Klagegrunds in Abrede, weil er aus einem Verstoß gegen das Vertragsrecht abgeleitet sei.

Ferner bemerkt die Regierung, daß im Gegensatz zu dem, was die klagende Partei anzudeuten scheine, sämtliche Sender der Flämischen Gemeinschaft, einschließlich derjenigen, die über Kabel ausstrahlen, der angefochtenen Kontrollregelung unterlägen.

Was den Verstoß gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention betreffe, sei es nach Darlegung der Regierung äußerst ungewiß, daß diese Bestimmung auf den angefochtenen Rat anwendbar sein könne, da dieser nicht die Aufgabe habe, in Streitsachen zu urteilen, die sich auf Rechte und Pflichten zivilrechtlicher Art bezögen, und ebensowenig über die Wohlbegründetheit einer strafrechtlichen Beschuldigung. Die Kritik, die die klagende Partei hinsichtlich der Unparteilichkeit des Rates und des Fehlens von Verfahrensgarantien vorbringe, sei absolut voreilig und lasse sich nicht durch die angefochtene Bestimmung untermauern.

#### *In bezug auf den dritten Klagegrund*

A.5.1. Im dritten Klagegrund führt die klagende Partei an, daß Artikel 9 des Dekrets vom 30. März 1999 im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung stehe, da eine Regelung eingeführt werde, die im Widerspruch zu Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention stehe.

Durch die Gründung des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen werde ein repressiver und präventiver Mechanismus zur Beschränkung der Freiheit der Meinungsäußerung eingeführt. Das System sei in erster Linie repressiv, da nach der Äußerung der Pressefreiheit bestrafend vorgegangen werden könne; der Rat könne auch präventiv auftreten, indem er der Flämischen Regierung vorschlagen könne, ein Fernsehprogramm auszusetzen.

Solche Einschränkungen der Freiheit der Meinungsäußerung müßten die Bedingungen von Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention erfüllen, was im vorliegenden Fall nicht zutrefte.

Zunächst enthalte das angefochtene Dekret nicht die geringste Andeutung oder Präzisierung zur Art und Weise und zu den Kriterien, wonach Einschränkungen auferlegt werden könnten, so daß nicht die Bedingung erfüllt werde, die besage, daß Einschränkungen durch ein Gesetz vorgesehen werden müßten.

Ferner ist die klagende Partei der Auffassung, daß das Dekret keine gesetzliche Zielsetzung anstrebe, da ein Organ eingesetzt werde, das die Aufgabe habe, nach ethischen Maßstäben darüber zu urteilen, welche Meinungsäußerung wertvoll sei oder nicht, und dies könne nie eine gerechtfertigte Begründung zur Einschränkung sein.

Schließlich werde auch nicht die Bedingung erfüllt, wonach Einschränkungen der Freiheit der Meinungsäußerung einer zwingenden gesellschaftlichen Notwendigkeit entsprechen müßten, und stünden die angewandten Mittel nicht im Verhältnis zur Zielsetzung.

A.5.2. Die Flämische Regierung führt hauptsächlich an, daß der Hof nicht befugt sei, über einen direkten Verstoß gegen Vertragsbestimmungen zu befinden.

Insofern der Klagegrund zulässig sein sollte, ist die Regierung der Auffassung, daß die Freiheit der Meinungsäußerung nicht unbegrenzt sei und daß im vorliegenden Fall die drei Gründe für die Einschränkung, die in Artikel 10 der Europäischen Konvention enthalten seien, erfüllt seien. So wie diese Bestimmung es vorschreibe, sei die Einschränkung durch eine Gesetzesmaßnahme vorgesehen. Der von der Klägerin vorgebrachte Einwand gegen den Umstand, daß die Zuständigkeit des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen willkürlich sei, sei in diesem Zusammenhang irrelevant. Der Rat dürfe seine Befugnis nicht willkürlich ausüben, und seine Entscheidungen müßten in verständlicher und sachdienlicher Weise begründet sein.

Daß die angefochtene Bestimmung einem legitimen Ziel diene, gehe ohne Zweifel aus ihrem Zweck hervor.

Die Flämische Regierung weist in diesem Zusammenhang mit Nachdruck darauf hin, daß Artikel 78 der koordinierten Mediendekrete eine nahezu wortwörtliche Übertragung der Artikel 22 und 22a der europäischen Richtlinie 89/552/EWG der Rates vom 3. Oktober 1989 «zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität», die durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 abgeändert worden sei, in das innerstaatliche Recht darstelle. Die Anwendung dieser Bestimmung und die Kontrolle ihrer Einhaltung seien jedoch ohne Wirkung gewesen, wenn es kein geeignetes Organ gegeben hätte, und aus diesem Grund sei der Flämische Rat für Hörfunk und Fernsehen eingesetzt worden.

Im Lichte von Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist die Flämische Regierung schließlich der Auffassung, daß die Maßnahme nicht unverhältnismäßig sei, und dies gehe daraus hervor, daß der Rat die Sanktionen modulieren könne. Aus der Entstehungsgeschichte des angefochtenen Dekrets ergebe sich, daß ein Ausgleich zwischen einerseits der Freiheit der Meinungsäußerung der Sender und dem Bemühen, eine Zensur möglichst zu vermeiden, sowie andererseits einer effizienten und modulierten Handhabung des notwendigen Verbots der Ausstrahlung von Programmen, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung Minderjähriger ernsthaft gefährdeten, angestrebt worden sei.

A.5.3. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft führt hauptsächlich an, daß der Klagegrund unzulässig sei, weil darin ein direkter Verstoß gegen eine Vertragsbestimmung geltend gemacht werde.

Hilfsweise setzt diese Regierung voraus, daß die Freiheit der Meinungsäußerung im audiovisuellen Sektor nicht absolut sei. Sie hebt ferner hervor, daß im vorliegenden Fall die Einschränkung eine gesetzliche Grundlage in Artikel 78 § 1 der koordinierten Mediendekrete finde, der im übrigen selbst nicht zur Diskussion stehe. Darüber hinaus ist diese Regierung der Auffassung, daß die Kontroll- und Sanktionierungsbefugnis des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen einem Bedarf in einer demokratischen Gesellschaft entspreche, da sie dem Schutz Minderjähriger diene. Schließlich könne gegen Entscheidungen des angefochtenen Rates beim Staatsrat eine verwaltungsrechtliche Kassationsbeschwerde eingereicht werden.

#### *In bezug auf den vierten Klagegrund*

A.6.1. In einem vierten Klagegrund führt die klagende Partei an, daß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen werde, indem die Sender der Kontrolle und der Sanktionierung durch ein im Widerspruch zu den Artikeln 13 und 146 der Verfassung eingesetztes Organ unterworfen würden. Das angefochtene Dekret führe dazu, daß die Rechtssache dem natürlichen Richter entzogen werde, da Streitsachen in bezug auf Mißbräuche der Pressefreiheit, die die körperliche und geistige Integrität Minderjähriger gefährdeten, einem Sondergericht unterbreitet würden.

Es sei auch unklar, wie das Auftreten des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen im Einklang mit dem Auftreten des Rates für Streitsachen stehe.

A.6.2. Nach Auffassung der Flämischen Regierung sei auch dieser Klagegrund unzulässig, da der Hof nicht befugt sei, über einen direkten Verstoß gegen die Artikel 13 und 146 der Verfassung zu befinden. Hilfsweise vertritt die Flämische Regierung den Standpunkt, daß der Klagegrund der faktischen Grundlage entbehre, da der eingesetzte Rat lediglich eine Verwaltungsinstanz sei, aber keineswegs ein Sondergericht, wie die Klägerin behaupte. Die Entscheidungen dieses Rates unterlägen der Befugnis des Staatsrates zur Nichtigerklärung und der Kontrolle durch die anderen Rechtsprechungsorgane aufgrund von Artikel 159 der Verfassung.

A.6.3. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft ist der Auffassung, daß abgesehen von dem Umstand, daß der Hof nicht befugt sei, über einen Klagegrund zu befinden, in dem ein direkter Verstoß gegen Artikel 146 der Verfassung angeführt werde, keineswegs ein Sondergericht im Sinne dieser Verfassungsbestimmung eingesetzt werde.

*In bezug auf den fünften Klagegrund*

A.7.1. Im fünften Klagegrund schließlich wird angeführt, daß das angefochtene Dekret gegen die Artikel 146 und 161 der Verfassung verstoße, indem ein Verwaltungsgericht eingesetzt werde, ohne daß der Dekretgeber hierzu befugt sei. Nach Artikel 161 der Verfassung könne die Einsetzung von Verwaltungsgerichtsbarkeiten nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen. Der Dekretgeber könne auf diesem Gebiet lediglich aufgrund von Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 auftreten.

Im vorliegenden Fall seien die Anwendungsbedingungen dieser Bestimmung jedoch nicht erfüllt. Es sei deutlich, daß der Dekretgeber über andere Möglichkeiten verfügt habe, um die Einhaltung von Artikel 78 § 1 der koordinierten Mediendekrete zu gewährleisten, so daß die Notwendigkeit des angefochtenen gesetzgeberischen Handelns nicht nachgewiesen werde. Die unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Pressefreiheit und der Freiheit der Meinungsäußerung könne nicht als geringfügig bezeichnet werden. Außerdem habe die Einsetzung des Rates zur Folge, daß die verfassungsmäßige Funktion des Staatsrates ausgehöhlt werde, indem dieser nur als verwaltungsrechtlicher Kassationsrichter auftreten und dabei lediglich das Recht, nicht aber die Fakten beurteilen könne, so daß eine Berufung sich bereits im vorhinein als sinnlos erweise.

A.7.2. Die Flämische Regierung wiederholt ihren bereits dargelegten Standpunkt, daß mit der angefochtenen Bestimmung lediglich ein Verwaltungsorgan und keineswegs eine Gerichtsbarkeit eingesetzt werde.

Die Regierung führt auch hier an, daß gegen die Entscheidungen des angefochtenen Rates Klage beim Staatsrat und bei den ordentlichen Rechtsprechungsorganen erhoben werden könne, so daß nicht die Rede davon sein könne, daß dem gesetzlich bestimmten Richter eine Rechtssache entzogen werde.

A.7.3. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft bestätigt ihren im ersten Klagegrund dargelegten Standpunkt, daß die angefochtene Bestimmung zum Zuständigkeitsbereich des Dekretgebers gehöre und die notwendige Ergänzung der Bestimmungen von Artikel 78 § 1 der koordinierten Mediendekrete darstelle. Außerdem werde der Zuständigkeit des Staatsrates, der als verwaltungsrechtlicher Kassationsrichter urteilen könne, kein Abbruch geleistet.

- B -

*In bezug auf die Zuständigkeit des Dekretgebers*

B.1.1. Im ersten Klagegrund führt die klagende Partei an, daß der Dekretgeber mit der Gründung des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen in die Ausübung der Freiheit der Meinungsäußerung und in die Pressefreiheit eingreife und somit einen dem föderalen Gesetzgeber vorbehaltenen Sachbereich regele. Die Gemeinschaft könne ihre Zuständigkeit nur aus Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen ableiten, doch die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Bestimmung seien nach Darlegung der klagenden Partei nicht erfüllt.

Im fünften Klagegrund führt die klagende Partei an, daß die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 146 in Verbindung mit Artikel 161 der Verfassung verstoße, indem ein Verwaltungsgericht eingesetzt werde, ohne daß der Dekretgeber dazu befugt sei.



B.1.2. Die Prüfung der Zuständigkeit der Flämischen Gemeinschaft zur Verabschiedung der angefochtenen Regelung setzt voraus, daß vorher geprüft wird, welche juristische Beschaffenheit der durch das angefochtene Dekret eingesetzte Rat besitzt.

B.2.1. Artikel 78 § 1 der koordinierten Mediendekrete besagt, daß die Sender, die der Zuständigkeit der Flämischen Gemeinschaft unterliegen, keine Programme ausstrahlen dürfen, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung Minderjähriger ernsthaft beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen.

Diese Bestimmung gilt auch für Programme, auf die das Vorstehende nicht zutrifft, die jedoch die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung Minderjähriger beeinträchtigen können, es sei denn, es wird durch die Wahl der Sendezeit oder durch technische Maßnahmen dafür gesorgt, daß Minderjährige diese Sendungen normalerweise nicht sehen oder hören können. Werden derartige Programme in unverschlüsselter Form gesendet, so muß ihre Ausstrahlung durch akustische Zeichen angekündigt werden.

B.2.2. Vor dem Zustandekommen der angefochtenen Bestimmung konnte die Flämische Regierung die Ausstrahlung eines Programms aussetzen, wenn es einen deutlichen, bedeutenden und ernsthaften Verstoß die obengenannte Regelung darstellte und wenn der betreffende Sender in den vorangegangenen zwölf Monaten bereits wenigstens zweimal gegen die gleichen Bestimmungen verstoßen hatte (Artikel 78 § 1).

Durch die angefochtene Bestimmung wurde ein neues Kontrollorgan eingesetzt, das auch weniger schwere Strafen auferlegen kann.

B.2.3. Der Flämische Rat für Hörfunk und Fernsehen nimmt in Anwendung von Artikel 78 § 1 entweder aus eigener Initiative oder auf eine Beschwerde hin, die von einer natürlichen oder juristischen Person eingereicht werden kann, Stellung. Der Rat umfaßt neun Mitglieder, die durch das Flämische Parlament bestimmt werden: drei Sachverständige mit mindestens fünf Jahren Berufserfahrung in den Bereichen Kinderpsychologie, Kinderpsychiatrie oder Pädagogik; drei Sachverständige aufgrund ihrer Einbeziehung in die Belange von Familien und Kindern; zwei Magistrate, die vorzugsweise auf Medienrecht oder Jugendrecht spezialisiert sind, sowie eine Person mit einer wissenschaftlichen oder unterrichtsbezogenen Erfahrung auf dem Gebiet der Presse- und Kommunikationswissenschaften.

Der Rat entscheidet nach Anhörung der Parteien. Die Entscheidung wird der Flämischen Regierung und dem Flämischen Parlament unverzüglich mitgeteilt. Wenn der Rat eine Übertretung von Artikel 78 § 1 feststellt, kann er folgende Sanktionen verhängen: eine Warnung mit der Aufforderung, die Übertretung zu beenden; die Verpflichtung, die Entscheidung zu dem Zeitpunkt und in der Weise auszustrahlen, die der Rat festlegt; die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Entscheidung in Zeitungen oder Wochenzeitschriften, dies auf Kosten des in Verzug gesetzten Übertretenden; eine administrative Geldstrafe von 50.000 bis 5.000.000 Franken.

Wenn der Rat für Hörfunk und Fernsehen einen deutlichen, bedeutenden und ernsthaften Verstoß gegen die Bestimmungen von Artikel 78 § 1 feststellt, kann er für alle Sender die Aussetzung der Ausstrahlung eines Programms gemäß den Bestimmungen von Artikel 78 § 3 vorschlagen.

B.3.1. Aus den vorstehenden Erwägungen wird deutlich, daß der Flämische Rat für Hörfunk und Fernsehen die Aufgabe hat, Fernsehprogramme nach ihrem Inhalt zu beurteilen, um festzustellen, ob sie eine Gefahr für die körperliche und psychische Entwicklung Minderjähriger darstellen, was ein Urteil aufgrund von insbesondere ethischen und moralischen Maßstäben umfaßt. Ein solcher Auftrag kann nur schwer als eine Rechtsprechungsaufgabe aufgefaßt werden, wobei ein Streitfall auf der Grundlage des Rechtes geklärt wird, sondern er ist als eine Verwaltungsfunktion des Ermessens zu betrachten. Der Rat erfüllt seinen Auftrag im übrigen in Absprache mit der Flämischen Regierung. Falls der Rat den Standpunkt vertritt, daß eine Übertretung vorliegt, kann er eine Warnung an den betreffenden Sender richten und ihn auffordern, die Übertretung zu beenden; der Rat kann auch administrative Geldstrafen auferlegen oder die Flämische Regierung bitten, sich einzuschalten. Die Entscheidungsbefugnis des Rates unterscheidet sich also von derjenigen eines Rechtsprechungsorgans, das rechtskräftige Urteile fällt. Im Unterschied zu einem Rechtsprechungsorgan, das nicht aus eigenem Anlaß über einen Streitfall befinden kann, kann der Rat auch von Amts wegen handeln. Die Zusammensetzung des Rates, dem neben zwei Magistraten sieben Sachverständige mit Kenntnissen in Kinderpsychiatrie, Kinderpsychologie sowie Presse und Kommunikationswissenschaften angehören, deutet ebenfalls nicht darauf hin, daß es sich um ein Rechtsprechungsorgan handelt.

B.3.2. Aus all diesen Elementen geht hervor, daß der Flämische Rat für Hörfunk und Fernsehen nicht als Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern als Verwaltungsorgan zu betrachten ist.

B.4.1. Artikel 4 Nr. 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 und Artikel 4 § 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 haben den Gemeinschaften die Gesamtheit des Sachbereiches Hörfunk und Fernsehen übertragen, mit Ausnahme der Ausstrahlung von Mitteilungen der föderalen Regierung. Die Gemeinschaften sind befugt, das Statut der Rundfunkdienste festzulegen und Regeln über die Verteilung und die Programmgestaltung der Sendungen festzulegen.

Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 gewährt den Gemeinschaften die Befugnis, Einrichtungen in den Sachbereichen, für die sie zuständig sind, einzusetzen.

B.4.2. Aufgrund dieser Bestimmungen ist die Flämische Gemeinschaft befugt, eine Einrichtung einzusetzen, die den Inhalt der Fernsehprogramme im Hinblick auf den Schutz jugendlicher Zuschauer überwacht.

Daß die Gemeinschaft hierdurch die Ausübung bestimmter Grundrechte regeln würde, beeinträchtigt nicht ihre Befugnis. Der Umstand, daß die Verfassung und die internationalen Verträge Grundrechte und -freiheiten anerkennen, bedeutet keineswegs, daß deren Regelung als solche lediglich der Föderalbehörde obliegen würde. Es ist Sache jeder Behörde, deren Einhaltung zu gewährleisten, indem sie sie konkret umsetzt, wenn sie ihre Befugnis ausübt.

Aus den vorstehenden Erwägungen geht hervor, daß die Flämische Gemeinschaft folglich mit der angefochtenen Bestimmung ihre Befugnis nicht überschritten hat. Der erste Klagegrund und der fünfte Klagegrund sind abzuweisen.

*In bezug auf den vorgeblichen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung*

B.5. Im zweiten und im vierten Klagegrund führt die klagende Partei an, daß die angefochtene Bestimmung einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 13 und 146 der Verfassung beinhalte, da sie im Widerspruch zu diesen Bestimmungen eine Sondergerichtsbarkeit einsetze, die nicht die in der obenerwähnten Vertragsbestimmung vorgesehenen Rechtsprechungsgarantien biete.

Wie unter B.3 dargelegt, ist der Flämische Rat für Hörfunk und Fernsehen ein Verwaltungsorgan und kein Rechtsprechungsorgan. Die Klagegründe sind nicht annehmbar.

B.6.1. Der dritte Klagegrund ist aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, abgeleitet. Die klagende Partei führt an, daß die angefochtene Bestimmung, die eine Einschränkung der Freiheit der Meinungsäußerung beinhalte, nicht den in Absatz 2 dieser Bestimmung der Konvention angeführten Einschränkungsgründen entspreche.

B.6.2. Die Freiheit der Meinungsäußerung, die durch Artikel 10 der Europäischen Konvention gewährleistet ist, gilt nicht absolut. Dieses Recht kann bestimmten Formalitäten, Bedingungen oder Sanktionen unterworfen werden, die durch Gesetz festgelegt und in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz der in dieser Bestimmung der Konvention angeführten Zielsetzungen erforderlich sind.

B.6.3. Die Einschränkung der Freiheit der Meinungsäußerung, die eine Folge des Handelns des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen sein kann, ergibt sich aus einer allgemeinen und deutlichen Regel.

Der Gesetzgeber wollte die betreffenden Meinungsäußerungen an sich nur wegen ihres schädlichen Einflusses auf junge Zuschauer einschränken. Wie aus den Vorarbeiten hervorgeht, ist die angefochtene Maßnahme die Umsetzung der europäischen Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 «zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität», die durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 abgeändert wurde, in das innerstaatliche Recht (*Ann.*, Flämisches Parlament, 16. März 1999, SS. 24 ff.).

Unter dem Kapitel «Schutz Minderjähriger und öffentliche Ordnung» verpflichtet Artikel 22 dieser Richtlinie die Mitgliedstaaten, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, daß Sendungen von Fernsehveranstaltern, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, keinerlei Programme enthalten, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen.

Gemäß dieser Richtlinie dient die Einsetzung des Flämischen Rates für Hörfunk und Fernsehen dem besonderen Schutz Minderjähriger wegen deren Verletzlichkeit und wegen ihrer Empfänglichkeit für schädliche Einflüsse gewisser Fernsehprogramme.

Die Zusammensetzung des Rates, dem Sachverständige verschiedener Disziplinen angehören, gewährleistet eine nuancierte Urteilsbildung. Strafen werden grundsätzlich nur nachträglich auferlegt und können der Schwere des Verstoßes angepaßt werden.

Die einzige Möglichkeit, präventiv einzugreifen, stellt eine Ausnahme dar und ist auf den Fall begrenzt, in dem ein deutlicher, bedeutender und ernsthafter Verstoß gegen das Verbot, für Minderjährige schädliche Programme auszustrahlen, begangen wird. Der Rat kann im übrigen diese Sanktion nicht selbst auferlegen, sondern er kann nur die Flämische Regierung bitten, die Ausstrahlung des betreffenden Programms auszusetzen, was nur möglich ist, wenn der betreffende Sender in den vorangegangenen zwölf Monaten bereits wenigstens zweimal gegen die angefochtene Bestimmung verstoßen hat. Die auferlegten Einschränkungen sind daher nicht unverhältnismäßig zur Zielsetzung des Gesetzgebers.

B.6.4. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die angefochtene Bestimmung den Einschränkungen entspricht, die Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention erlaubt; sie beruht auf der Sorge, eine verletzbare Gruppe der Gesellschaft zu schützen, und beeinträchtigt nicht in unverhältnismäßiger Weise die Freiheit der Meinungsäußerung der betroffenen Sender.

Die angefochtene Bestimmung steht folglich auch nicht im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Der dritte Klagegrund ist nicht annehmbar.



Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 29. November 2000.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

G. De Baets