

Geschäftsverzeichnissnr. 2526
Urteil Nr. 136/2003 vom 22. Oktober 2003

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in bezug auf den Gesetzeserlaß vom 29. Dezember 1945 « zur Festlegung des Verbots der Beschriftung auf den öffentlichen Straßen », gestellt vom Appellationshof Gent.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren

In seinem Urteil vom 2. Oktober 2002 in Sachen der Staatsanwaltschaft gegen X. Depourcq, dessen Ausfertigung am 11. Oktober 2002 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Gent folgende präjudizielle Fragen gestellt:

1. « Verstößt der Gesetzeserlaß vom 29. Dezember 1945 in der im *Belgischen Staatsblatt* vom 4. Januar 1946 veröffentlichten Fassung in Anbetracht seiner im vorhergehenden 'rapport au Régent' dargelegten Zielsetzung und in Anbetracht des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, unter anderem dadurch, daß er unterschiedslos auf alle Arten von Anschlägen abzielt, gegen die Artikel 10 und/oder 11 und/oder 21 der Verfassung, in Verbindung mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung, wie dargelegt u.a., aber nicht ausschließlich, in Artikel 19 der Verfassung, in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und in Artikel 19 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, und führt dieser Gesetzeserlaß eine unverhältnismäßige Behandlung der Kategorie von Bürgern, die ihre Meinung durch Plakatierung verbreiten wollen, einerseits und der Kategorie von Bürgern, die ihre Meinung durch andere Kanäle verbreiten wollen, andererseits ein? »

2. « Verstößt der Gesetzeserlaß vom 29. Dezember 1945 in der im *Belgischen Staatsblatt* vom 4. Januar 1946 veröffentlichten Fassung in Anbetracht seiner im vorhergehenden 'rapport au Régent' dargelegten Zielsetzung und in Anbetracht des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, unter anderem dadurch, daß er unterschiedslos auf alle Arten von Anschlägen abzielt, gegen die Artikel 10 und/oder 11 und/oder 21 der Verfassung, in Verbindung mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung, wie dargelegt u.a., aber nicht ausschließlich, in Artikel 19 der Verfassung, in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und in Artikel 19 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, und führt dieser Gesetzeserlaß eine unverhältnismäßige Behandlung der Kategorie von Bürgern, die ihre Meinung durch Plakatierung ohne vorherige Zustimmung des Eigentümers oder des Nutzungsberechtigten verbreiten wollen, einerseits und der Kategorie von Bürgern, die ihre Meinung durch andere Kanäle, darunter die modernen Kommunikationsmittel wie Fax, E-Mail, SMS und dergleichen verbreiten wollen und daher nicht an die durch den Gesetzeserlaß vom 29. Dezember 1945 auferlegten Beschränkungen gebunden sind, und die es ebenfalls ohne vorherige schriftliche Zustimmung des Eigentümers und/oder des Benutzers des Trägers der Mitteilung tun, andererseits ein? »

3. « Verstößt der Gesetzeserlaß vom 29. Dezember 1945 in der im *Belgischen Staatsblatt* vom 4. Januar 1946 veröffentlichten Fassung in Anbetracht seiner im vorhergehenden 'rapport au Régent' dargelegten Zielsetzung und in Anbetracht des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, unter anderem dadurch, daß er unterschiedslos auf alle Arten von Anschlägen abzielt, gegen die Artikel 10 und/oder 11 und/oder 21 der Verfassung, in Verbindung mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung, wie dargelegt u.a., aber nicht ausschließlich, in Artikel 19 der Verfassung, in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und in Artikel 19 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, und führt dieser Gesetzeserlaß eine unverhältnismäßige Behandlung der Kategorie von Bürgern, die durch Plakatierung eine Meinung oder Information, die aufwieglerische Aussagen gegen die etablierte Ordnung beinhaltet und geeignet ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gefährden, verbreiten wollen, einerseits und der Kategorie von Bürgern, die durch Plakatierung eine Meinung oder

Information, die keine aufwieglerischen Aussagen gegen die etablierte Ordnung beinhaltet und nicht geeignet ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gefährden, verbreiten wollen, andererseits ein? »

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Der verweisende Richter stellt drei präjudizielle Fragen über die Vereinbarkeit des Gesetzeserlasses vom 29. Dezember 1945 « zur Festlegung des Verbots der Beschriftung auf den öffentlichen Straßen » mit den Artikeln 10, 11 und 21 der Verfassung, in Verbindung mit deren Artikel 19, mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, in denen das Recht auf freie Meinungsäußerung gewährleistet wird.

B.2. Insofern dem Hof die Frage nach der Vereinbarkeit mit Artikel 21 der Verfassung gestellt wird, können die Fragen nicht berücksichtigt werden, da der Hof nicht erkennt, welcher Zusammenhang zwischen dem betreffenden Gesetzeserlaß und dieser Verfassungsbestimmung bestehen soll.

In bezug auf den Gesetzeserlaß vom 29. Dezember 1945

B.3.1. Der Gesetzeserlaß vom 29. Dezember 1945 besagt in der auf das Hauptverfahren anwendbaren Fassung:

« Art. 1. Es ist verboten, Aufschriften, Plakate, Bild- oder Photoreproduktionen, Flugschriften und Anschläge an der öffentlichen Straße und an den Bäumen, Anpflanzungen, Plakatwänden, Giebeln, Fassaden, Mauern, Umzäunungen, Pfeilern, Pfählen, Säulen, Bauwerken, Monumenten und anderen an der öffentlichen Straße oder in unmittelbarer Nähe gelegenen Objekten an anderen Stellen anzubringen als jenen, die durch die Gemeindebehörden für die Plakatanbringung bestimmt worden sind oder vorab und schriftlich vom Eigentümer oder vom Nutzungsberechtigten, insoweit der Eigentümer ebenfalls vorab und schriftlich seine Zustimmung gegeben hat, zur Verfügung gestellt worden sind.

Art. 2. Verstöße gegen die Bestimmungen von Artikel 1 werden mit einer Haftstrafe von acht Tagen bis einem Jahr und mit einer Geldbuße von 26 bis 1.000 Franken geahndet.

Die Bestimmungen von Buch I des Strafgesetzbuches, einschließlich Kapitel VII und Artikel 85, finden auf die in Artikel 1 vorgesehenen Verstöße Anwendung.

Art. 3. Dieser Gesetzeserlaß tritt am Tag seiner Veröffentlichung im *Staatsblatt* in Kraft. »

B.3.2. Der Bericht an den Regenten, der dem angefochtenen Gesetzeserlaß voraufgeht, besagt:

« Aufgrund der außergewöhnlichen Befugnisse, die Ihm durch das Gesetz vom 7. September 1939 verliehen wurden, ist der König befugt, dringende und notwendige Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich derjenigen, die die öffentliche Ruhe gewährleisten sollen.

Elemente, die eindeutig auf eine Störung der Ordnung ausgerichtet sind, bringen systematisch Aufschriften, Plakate, Bild- oder Photoreproduktionen, Flugschriften und Anschläge an der öffentlichen Straße und an den Bäumen, Anpflanzungen, Plakatwänden, Giebeln, Fassaden, Mauern, Umzäunungen, Pfeilern, Pfählen, Säulen, Bauwerken, Monumenten und anderen an der öffentlichen Straße oder in unmittelbarer Nähe gelegenen Objekten an. Solche Praktiken führen im Land zu einer Stimmung der Verwirrung, die nicht nur der öffentlichen Ruhe schadet und oft zu strafbaren Handlungen anstiftet, sondern auch die Ergebnisse der von der Regierung geführten Politik der nationalen Wiederbelebung gefährden können.

Es ist notwendig, solchen Praktiken ein Ende zu bereiten.

Daher besteht ein Anlaß dazu, das Anbringen von Aufschriften, Plakaten, Bild- oder Photoreproduktionen, Flugschriften und Anschlägen gleich welchen Inhaltes an anderen Stellen als denjenigen zu verbieten, die durch die Gemeindebehörden für die Plakatanbringung bestimmt worden sind oder vorab und schriftlich vom Eigentümer oder vom Nutzungsberechtigten, insoweit der Eigentümer ebenfalls vorab und schriftlich seine Zustimmung gegeben hat, zur Verfügung gestellt worden sind. » (*Belgisches Staatsblatt*, 4. Januar 1946, SS. 65-66)

B.3.3. Die Einleitung des Gesetzeserlasses vom 29. Dezember 1945 läßt erkennen, daß dieser aufgrund des Gesetzes vom 7. September 1939 ergriffen wurde, durch das dem König außergewöhnliche Befugnisse verliehen wurden, unter anderem « zur Gewährleistung der öffentlichen Ruhe ». Aus dem obenerwähnten Bericht an den Regenten ist ersichtlich, daß der angefochtene Gesetzeserlaß insbesondere dazu diente, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten.

Dies verhindert jedoch nicht, daß der Gesetzeserlaß eine allgemeine Tragweite hat, wie aus Artikel 1 hervorgeht, wobei keinerlei Unterschied je nach der Art und dem Inhalt der « Aufschriften » und Plakate gemacht wird. Diese Sichtweise wird im Bericht an den Regenten bestätigt, wonach der Gesetzeserlaß sich auf Plakate « gleich welchen Inhaltes » bezieht.

In bezug auf die erste und die zweite präjudizielle Frage

B.4.1. Der angefochtene Gesetzeserlaß soll einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Verbindung mit dem Recht der freien Meinungsäußerung beinhalten, das durch die in den Fragen angeführten Bestimmungen gewährleistet sei, der sich ohne Unterschied auf alle Arten von Anschlägen beziehe.

Somit entstünden Diskriminierungen zwischen

- einerseits der Kategorie von Personen, die ihre Meinung durch Plakatierung verbreiten wollen, und andererseits der Kategorie von Personen, die ihre Meinung durch andere Kanäle verbreiten wollen (erste Frage);

- einerseits der Kategorie von Personen, die ihre Meinung durch Plakatierung ohne vorherige Zustimmung des Eigentümers oder des Nutzungsberechtigten verbreiten wollen, und andererseits der Kategorie von Personen, die ihre Meinung durch andere Kanäle, darunter die modernen Kommunikationsmittel (Fax, E-Mail, SMS), verbreiten wollen und nicht an die durch den betreffenden Gesetzeserlaß auferlegten Beschränkungen gebunden sind (zweite Frage).

B.4.2. Wegen des Zusammenhangs prüft der Hof beide Fragen zusammen.

B.5.1. Aus Artikel 1 des angefochtenen Gesetzeserlasses geht hervor, daß die Möglichkeit zum Plakatieren auf bestimmte Orte begrenzt ist, nämlich diejenigen, die von der Gemeinde dazu bestimmt wurden, und diejenigen, zu denen der Eigentümer oder der Nutzungsberechtigte vorher schriftlich sein Einverständnis erteilt hat. Somit regelt der Gesetzeserlaß eine Reihe von Modalitäten über das Plakatieren, ohne jedoch vorbeugende Maßnahmen vorzusehen. So wird die Möglichkeit zum Plakatieren keineswegs von einer vorherigen schriftlichen Beurteilung der

Botschaft abhängig gemacht. Der angefochtene Gesetzeserlaß verleiht der Obrigkeit nämlich keinerlei Befugnis, eine Meinungsäußerung gleich welcher Art *a priori* zu kontrollieren oder zu verbieten, sondern sieht lediglich Sanktionen *a posteriori* vor.

B.5.2. In der Annahme, daß die Gemeinden es ohne Rechtfertigung unterlassen sollten, Orte zu bestimmen, an denen Plakate angebracht werden können, könnte jedoch das Recht zum Plakatieren nach den im Gesetzeserlaß vorgesehenen Formalitäten gefährdet werden. Eine solche Unterlassung könnte, falls sie vorkommen sollte, allerdings nicht unter Hinweis auf den angefochtenen Gesetzeserlaß gerechtfertigt werden.

B.6.1. Indem der angefochtene Gesetzeserlaß das Anbringen von Plakaten von bestimmten Formalitäten abhängig macht, begrenzt er die konkrete Anwendung der freien Meinungsäußerung, die durch die Verfassung und durch internationale Vertragsbestimmungen gewährleistet ist.

Artikel 19 der Verfassung bestimmt:

« Die Freiheit der Kulte, diejenige ihrer öffentlichen Ausübung sowie die Freiheit, zu allem seine Ansichten kundzutun, werden gewährleistet, unbeschadet der Ahndung der bei der Ausübung dieser Freiheiten begangenen Delikte. »

Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Jedermann hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.

(2) Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer notwendig sind, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten. »

Artikel 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bestimmt:

« (1) Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.

(2) Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.

(3) Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind

a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;

b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit. »

B.6.2. Die freie Meinungsäußerung ist eine der Säulen einer demokratischen Gesellschaft. Sie gilt nicht nur für « Informationen » oder « Ideen », die günstig aufgenommen oder harmlos und neutral angesehen werden, sondern auch für diejenigen, die den Staat oder andere Bevölkerungsgruppen schockieren, beunruhigen oder verletzen. Dies erfordern der Pluralismus, die Toleranz und die Offenheit, ohne die eine demokratische Gesellschaft nicht besteht (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 7. Dezember 1976, *Handyside gegen Vereinigtes Königreich*, § 49; 20. September 1994, *Otto-Preminger-Institut gegen Österreich*, § 49).

Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist jedoch nicht absolut.

Ungeachtet dessen, daß jeder verpflichtet ist, die durch die Verfassung geschützte Freiheit der Meinungsäußerung anderer zu achten, ergibt sich aus Artikel 19 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 19 Absatz 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, daß die Freiheit der Meinungsäußerung bestimmten Formalitäten, Bedingungen, Einschränkungen oder Sanktionen unterliegen kann, die durch Gesetz festgelegt werden und die in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz der in den obenerwähnten Vertragsbestimmungen ausdrücklich angeführten Ziele notwendig sind.

B.6.3. Indem der angefochtene Gesetzeserlaß das Plakatieren an anderen Orten als denjenigen, die von der Gemeindebehörde dazu bestimmt wurden, verbietet, oder das Plakatieren nur nach der vorherigen und schriftlichen Zustimmung des Nutzungsberechtigten oder des Eigentümers erlaubt, dient er dazu, die öffentliche Ordnung zu wahren und die Rechte anderer zu schützen.

Die angefochtenen Bestimmungen entsprechen somit einer zwingenden gesellschaftlichen Notwendigkeit und sind nicht unverhältnismäßig zur Zielsetzung des Gesetzgebers. Eine unbegrenzte Möglichkeit zum Plakatieren an Orten, die zum öffentlichen Bereich oder zum Privateigentum gehören, würde nämlich zu einer Störung der öffentlichen Ordnung, zu einer visuellen Beeinträchtigung, zu Umweltverschmutzung und einer Verletzung der Eigentumsrechte Dritter führen.

Die im Gesetzeserlaß vom 29. Dezember 1945 vorgesehenen Verbotsbestimmungen überschreiten folglich nicht die Grenzen und Bedingungen, mit denen der Gesetzgeber die Ausübung der freien Meinungsäußerung begrenzen kann. Es liegt also kein unzulässiger und diskriminierender Verstoß gegen die Freiheit der Meinungsäußerung vor.

Daran ändert auch die Feststellung nichts, daß andere, moderne Kommunikationsmittel (unter anderem Fax und E-Mail) nicht der angefochtenen Regelung unterliegen. Abgesehen von der Frage, ob das Anbringen von Plakaten im Lichte einer Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung sachdienlich mit der Benutzung dieser modernen Kommunikationsmittel verglichen werden kann, stellt der Hof fest, daß die Anwendung der modernen Kommunikationsmittel nicht zu den gleichen Problemen führt wie das Anbringen von Plakaten, so daß es nicht einer Rechtfertigung entbehrt, den Gesetzeserlaß nicht auf diese Kommunikationsmittel anzuwenden.

B.6.4. Die erste und die zweite präjudizielle Frage sind verneinend zu beantworten.

In bezug auf die dritte präjudizielle Frage

B.7.1. Der angefochtene Gesetzeserlaß soll ebenfalls eine Diskriminierung schaffen zwischen einerseits der Kategorie von Personen, die durch Plakatierung eine aufwieglerische Meinung verbreiten wollen, und andererseits der Kategorie von Personen, die durch Plakatierung eine nicht aufwieglerische Meinung verbreiten wollen.

B.7.2. Der Hof erkennt nicht, wie dieser Behandlungsunterschied sich aus dem Gesetzeserlaß vom 29. Dezember 1945 ergeben soll, da dieser Gesetzeserlaß, wie in B.3.3 dargelegt, eine allgemeine Tragweite hat und keineswegs nach dem Inhalt der angeschlagenen Botschaft unterscheidet.

Die dritte präjudizielle Frage geht folglich von einer falschen Auslegung des angefochtenen Gesetzeserlasses aus.

B.7.3. Die dritte präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Der Gesetzeserlaß vom 29. Dezember 1945 « zur Festlegung des Verbots der Beschriftung auf den öffentlichen Straßen » verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 19 der Verfassung, mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 22. Oktober 2003.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Arts