

Geschäftsverzeichnisnr. 4000
Urteil Nr. 14/2007 vom 17. Januar 2007

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 16. Dezember 2005 « zur Gründung der öffentlich-rechtlich gestalteten externen verselbständigten Agentur ‘ Vlaamse Regulator voor de Media ’ (Flämischer Regulator für die Medien) und zur Abänderung gewisser Bestimmungen der am 4. März 2005 koordinierten Dekrete über Rundfunk und Fernsehen », erhoben von J. Verstrepen.

Der Schiedshof,

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

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 15. Juni 2006 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 16. Juni 2006 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob J. Verstrepen, wohnhaft in 2610 Wilrijk, Pater Damiaanstraat 24, Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 16. Dezember 2005 « zur Gründung der öffentlich-rechtlich gestalteten externen verselbständigten Agentur ‘ Vlaamse Regulator voor de Media ’ (Flämischer Regulator für die Medien) und zur Abänderung gewisser Bestimmungen der am 4. März 2005 koordinierten Dekrete über Rundfunk und Fernsehen » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. Dezember 2005, zweite Ausgabe).

Die Flämische Regierung hat einen Schriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 6. Dezember 2006

- erschienen

. RA P. De Roo, in Antwerpen zugelassen, für die klagende Partei,

. RA B. Martel *loco* RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter M. Bossuyt und P. Martens Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden eingehalten.

## II. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Der Kläger beantragt die völlige oder teilweise Nichtigerklärung des flämischen Dekrets vom 16. Dezember 2005 « zur Gründung der öffentlich-rechtlich gestalteten externen verselbständigten Agentur ‘ Vlaamse Regulator voor de Media ’ (Flämischer Regulator für die Medien) und zur Abänderung gewisser Bestimmungen der am 4. März 2005 koordinierten Dekrete über Rundfunk und Fernsehen ».

B.1.2. Der Hof muss die Tragweite der Nichtigkeitsklage auf der Grundlage des Inhalts der Klageschrift und insbesondere auf der Grundlage der Darlegung der vorgebrachten Klagegründe bestimmen. Der Hof stellt fest, dass der einzige Klagegrund ausschließlich gegen die Artikel 176 § 1 Nr. 4 und 176*quinquies* § 1 Nr. 3 der am 4. März 2005 koordinierten flämischen Dekrete über Rundfunk und Fernsehen, eingefügt durch Artikel 2 des angefochtenen Dekrets, gerichtet ist, so dass die Prüfung auf diese Bestimmungen zu begrenzen ist.

B.1.3. Artikel 176 der koordinierten Mediendekrete bestimmt:

« § 1. Wenn die allgemeine Kammer innerhalb der Grenzen ihrer in Artikel 169 § 2 dieser Dekrete angeführten Befugnisse eine Übertretung der Bestimmungen dieser Dekrete feststellt, kann sie der betreffenden Rundfunkanstalt, dem betreffenden Kabelnetz oder dem betreffenden Fernseh- oder Hörfunknetz folgende Sanktionen auferlegen:

1. eine Warnung mit der Anordnung, die Übertretung zu beenden;
2. die Anordnung, die Entscheidung zu dem Zeitpunkt und auf die Weise, die durch die allgemeine Kammer festgelegt werden, auf Kosten des Übertretenden auszustrahlen. Wenn die Entscheidung nicht zu dem Zeitpunkt und auf die Weise, die angeordnet wurden, ausgestrahlt wird, kann eine administrative Geldbuße gemäß Nr. 4 auferlegt werden;
3. die verpflichtende Veröffentlichung der Entscheidung in Tageszeitungen und/oder Wochenzeitschriften auf Kosten des Übertretenden. Wenn die Entscheidung nicht auf die angeordnete Weise veröffentlicht wird, kann eine administrative Geldbuße gemäß Nr. 4 auferlegt werden;
4. eine administrative Geldbuße bis 125.000 Euro;
5. die Sendegenehmigung aussetzen oder entziehen;
6. die Anerkennung der Rundfunkanstalt aussetzen oder entziehen.

§ 2. Wenn die zugewiesenen Sendemöglichkeiten unbenutzt bleiben oder falsch benutzt werden, kann die allgemeine Kammer die Anerkennung eines Privatsenders aussetzen oder entziehen ».

Artikel 176*quinquies* bestimmt:

« § 1. Der Flämische Regulator für die Medien kann über folgende Einnahmen verfügen:

1. Dotationen;
2. Einschreibungsgelder von Bewerbern um eine Anerkennung und die Entschädigung für die Aufrechterhaltung der Anerkennung im Sinne von Artikel 39;

3. administrative Geldbußen im Sinne der Artikel 176 und 176*bis*;

4. Steuerabgaben, insofern sie durch Dekret dem Flämischen Regulator für die Medien zugewiesen werden;

5. Vergütungen, insofern sie durch Dekret dem Flämischen Regulator für die Medien zugewiesen werden.

§ 2. Sofern es nicht durch ein Dekret anders bestimmt wird, werden die in § 1 erwähnten Einnahmen als Einnahmen betrachtet, die für die gemeinsamen Ausgaben bestimmt sind ».

B.2.1. In einem einzigen Klagegrund führt der Kläger an, die angefochtenen Bestimmungen enthielten einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Indem der Flämische Regulator für die Medien unter anderem durch die in Artikel 176 § 1 Nr. 4 der koordinierten Mediendekrete vorgesehenen administrativen Geldbußen finanziert werde, erfülle die allgemeine Kammer, wenn sie aufgrund dieser Bestimmung eine administrative Geldbuße auferlege, nicht das Erfordernis der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit, die in der vorerwähnten Vertragsbestimmung enthalten sei.

B.2.2. Obwohl die Klageschrift sehr kurz gefasst ist, kann die Tragweite der vorgebrachten Beschwerden mit ausreichender Sicherheit bestimmt werden. Gleichzeitig gehört die Kenntnisnahme des Klagegrundes, in dem ein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit einer Bestimmung des internationalen Vertragsrechtes angeführt wird, zum Zuständigkeitsbereich des Hofes. Die in diesem Zusammenhang durch die Flämische Regierung erhobenen Einreden sind nicht annehmbar.

B.3.1. Der Flämische Regulator für die Medien ist eine öffentlich-rechtlich gestaltete externe verselbständigte Agentur im Sinne von Artikel 13 des flämischen Rahmendekrets vom 18. Juli 2003 über die Verwaltungspolitik und ist ein Organ der aktiven Verwaltung.

Aufgrund von Artikel 169 der koordinierten Mediendekrete hat die betreffende Einrichtung als Aufgaben « die Anwendung der Medienregeln innerhalb der Flämischen Gemeinschaft, die Beilegung von Streitsachen im Zusammenhang mit der Medienregelung sowie die Erteilung von Anerkennungen und Genehmigungen der Medien gemäß der Regelung ».

B.3.2. Innerhalb der Einrichtung bestehen zwei Kammern: eine « allgemeine Kammer » und eine « Kammer für die Unparteilichkeit und den Schutz von Minderjährigen ». Ihre jeweiligen Befugnisse sind in Artikel 169 der koordinierten Mediendekrete angeführt. Wenn die allgemeine Kammer im Rahmen ihrer Befugnisse eine Übertretung der Bestimmungen der Medienregelung feststellt, kann sie der betreffenden Rundfunkanstalt, dem betreffenden Kabelnetz oder dem betreffenden Fernseh- oder Hörfunknetz die in Artikel 176 § 1 der koordinierten Mediendekrete angegebenen Sanktionen auferlegen.

B.3.3. Die Geldbußen im Sinne von Artikel 176 § 1 Nr. 4 der koordinierten Mediendekrete hat der Dekretgeber ausdrücklich als administrative Geldbußen vorgesehen. Die Geldbußen werden durch die allgemeine Kammer auferlegt - entweder von Amts wegen oder auf eine Klage hin - wegen Nichteinhaltung der durch die flämische Medienregelung vorgeschriebenen Verpflichtungen. Sie bezwecken die Bestrafung von Verstößen, die durch Rundfunkanstalten, Kabelnetze oder Fernseh- oder Hörfunknetze ohne Unterschied begangen werden. Die Betroffenen, die im Vorhinein die Strafe kennen und die Gefahr eingehen, sie auferlegt zu bekommen, sollen dazu veranlasst werden, ihre Verpflichtungen einzuhalten. Die Geldbußen, die bis zu 125 000 Euro betragen können, haben eine vorbeugende und eine repressive Beschaffenheit und sind strafrechtlicher Art im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, so dass die Rechtsunterworfenen, denen sie auferlegt werden, in der Lage sein müssen, Anspruch auf die in dieser Vertragsbestimmung enthaltenen Garantien zu erheben.

B.4.1. Die Beschwerden des Klägers sind nicht gegen die Zusammensetzung oder die Arbeitsweise der allgemeinen Kammer gerichtet, sondern nur dagegen, dass die durch die allgemeine Kammer auferlegten Geldbußen Bestandteil der Mittel zur Finanzierung des Flämischen Regulators für die Medien sind.

B.4.2. Die Geldbußen, die die allgemeine Kammer auferlegen kann, kommen nicht unmittelbar ihr zugute, sondern der Einrichtung als solcher. Die Mitglieder der allgemeinen Kammer vertreten nicht die Einrichtung, sondern tagen und urteilen in eigenem Namen. Artikel 173 der koordinierten Mediendekrete bestimmt ausdrücklich, dass der Verwaltungsrat, der für den Haushalt und die allgemeinen Konten zuständig ist, keinerlei Befugnis bezüglich der Entscheidungen hat, die die allgemeine Kammer im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs treffen

kann. Die fraglichen Geldbußen sind auch nicht die einzige oder hauptsächliche Einnahmequelle des Flämischen Regulators für die Medien und sind daher nicht ausschlaggebend für die Arbeit der Einrichtung, die hauptsächlich durch eine Dotation finanziert wird (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2004-2005, Nr. 464/1, S. 11).

B.4.3. Die betreffenden administrativen Geldbußen können nur wegen Missachtung der Medienregelung und somit bei einer objektiv feststellbaren Verletzung einer Rechtsnorm auferlegt werden, das heißt wegen des persönlichen Verhaltens des Übertretenden. Das Dekret schreibt ausdrücklich vor, dass das Recht auf kontradiktorische Anhörung, die Begründungspflicht und die Grundsätze der Öffentlichkeit der Verwaltung eingehalten werden müssen. Im Allgemeinen muss die Verwaltungsbehörde im Übrigen bei ihren Entscheidungen die allgemeinen Grundsätze der guten Verwaltung beachten.

B.4.4. Somit wird eine transparente Beschlussfassung organisiert und werden den Rechtsunterworfenen Garantien geboten, die verhindern sollen, dass die allgemeine Kammer Entscheidungen trifft, die willkürlich sind oder die nicht die Erfordernisse der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit erfüllen. Die Begründungspflicht setzt eine ausreichende Darlegung der Gründe, auf denen die Entscheidungen der allgemeine Kammer beruhen müssen, voraus, so dass die Rechtsunterworfenen beurteilen können, ob Anlass zur Anwendung der ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel besteht.

B.5.1. Bei der Beurteilung der Frage, ob die Grundsätze der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit in ausreichender Weise berücksichtigt worden sind, muss das gesamte Verfahren in Betracht gezogen werden.

B.5.2. Gegen die Entscheidung, mit der die allgemeine Kammer eine administrative Geldbuße auferlegt, kann eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat eingereicht werden.

B.5.3. In den Angelegenheiten, über die der Flämische Regulator für die Medien entscheidet, führt der Staatsrat eine vollwertige richterliche Prüfung durch, sowohl anhand des Gesetzes als auch anhand der allgemeinen Rechtsgrundsätze. Der Staatsrat untersucht dabei, ob die seiner Prüfung unterbreitete behördliche Entscheidung die erforderliche faktische Grundlage aufweist, ob diese Entscheidung von den korrekten juristischen Qualifikationen ausgeht und ob

die Maßnahme nicht offensichtlich unverhältnismäßig ist. Wenn er diese Entscheidung für nichtig erklärt, muss die Behörde sich dem Urteil des Staatsrates fügen; wenn die Behörde eine neue Entscheidung trifft, darf sie die Begründung des Urteils, mit dem die erste Entscheidung für nichtig erklärt wurde, nicht missachten; wenn sie es bei der Nichtigerklärung belässt, wird davon ausgegangen, dass der angefochtene Akt nie bestanden hat.

Die Rechtsunterworfenen verfügen daher über eine tatsächliche Klagemöglichkeit vor einem unabhängigen und unparteilichen Gericht gegen die Verwaltungssanktion, die ihnen durch die allgemeine Kammer des Flämischen Regulators für die Medien auferlegt werden kann.

B.6. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen beinhaltet die bemängelte Finanzierungsweise keinen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.7. Der einzige Klagegrund ist unbegründet.

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 17. Januar 2007.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts