

ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 49.128/3
VOM 1. FEBRUAR 2011

DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, dritte Kammer, der am 23. Dezember 2010 von der Ministerin für Kultur, Medien und Tourismus der Deutschsprachigen Gemeinschaft gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die bis zum 7. Februar 2011 verlängert wurde, ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekretes "zur Anerkennung und Bezuschussung einer Einrichtung zur Selbstregulierung des Berufsethos der Journalisten" abzugeben, hat folgendes Gutachten abgegeben:

TRAGWEITE DES VORENTWURFS

1. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf zielt darauf ab, die Bedingungen zur Anerkennung und zur (indirekten) Bezuschussung einer Einrichtung zur Selbstregulierung des Berufsethos der Journalisten in der Deutschsprachigen Gemeinschaft festzulegen.

Im Entwurf wird zuerst für die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Möglichkeit vorgesehen, eine Vereinigung als eine derartige Einrichtung anzuerkennen und werden dazu die Anerkennungsbedingungen sowie das Anerkennungsverfahren festgelegt (Artikel 2 und 4). Die Anerkennung gilt für eine Dauer von sechs Jahren und kann von der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft entzogen werden, wenn die Anerkennungsbedingungen nicht mehr erfüllt sind (Artikel 3). In der anzuerkennenden Einrichtung ist ein "Rat für Berufsethos der Journalisten" einzurichten, der unter anderem Beschwerden bearbeitet und zwischen den betroffenen Parteien vermittelt, "wobei den journalistischen Verantwortungsregeln der unterschiedlichen Medientypen Rechnung getragen wird" (Artikel 2, Nr. 7, c)).

Zudem wird bestimmt, dass die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel der repräsentativsten Berufsorganisation der Journalisten einen jährlichen Zuschuss von 5000 Euro gewähren kann, um ihren Anteil an der Finanzierung der Einrichtung zur Selbstregulierung des Berufsethos der Journalisten zu bezahlen (Artikel 6).

Schließlich werden die Beziehungen zwischen der Einrichtung zur Selbstregulierung des Berufsethos der Journalisten und dem Medienrat der Deutschsprachigen Gemeinschaft geregelt (Artikel 7), und enthält der Entwurf einige Abänderungsbestimmungen (die Artikel 8 bis 14).

Das zu verabschiedende Dekret tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2011 in Kraft (Artikel 15).

ZUSTÄNDIGKEIT

2. Laut der Begründung lehnt sich das entworfene Dekret weitgehend an das Dekret der Französischen Gemeinschaft vom 30. April 2009 "réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique" an. Über

den Vorschlag, der diesem Dekret¹ zugrunde lag, hat die Generalversammlung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates am 3. Februar 2009 das Gutachten 45.721/AG abgegeben, das zum vorliegenden Gutachten beigefügt wird. In diesem Gutachten wird zu der Zuständigkeit der Französischen Gemeinschaft Folgendes bemerkt:

[Übersetzung]

"13. In Anbetracht der ihnen in Anwendung von Artikel 4, Nr. 6 und Nr. 6bis, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen ausdrücklich erteilten Zuständigkeiten können die Gemeinschaften sich zuerst auf keine ausdrückliche Zuständigkeit stützen, um aufzutreten und so das Berufsethos der Journalisten in Sachen Information zu regeln oder dafür einen Rahmen fest zu legen, wenn diese Information durch andere Medien als die Schriftpresse oder den Rundfunk verbreitet wird.

14. Was die Medien der Schriftpresse betrifft, kann weder aufgrund des Wortlautes von Artikel 4, Nr. 6bis, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen noch aufgrund der betreffenden Vorarbeiten² betrachtet werden, dass die an die Gemeinschaften erteilte Zuständigkeit, um zur Unterstützung der Schriftpresse aufzutreten, als eine auch ihnen erteilte Zuständigkeit zur Regelung der Arbeit der Schriftpresse interpretiert werden könnte.

Genauso wie bereits angenommen wurde,³ dass der Gemeinschaftsdekretgeber nicht zuständig ist, das Recht auf Gegendarstellung³ oder den Schutz der journalistischen Quellen⁴ in der Schriftpresse zu regeln, muss auch betrachtet werden, dass Artikel 4, Nr. 6, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen die Gemeinschaften nicht ermächtigt, das Berufsethos der Journalisten bezüglich der durch die Schriftpresse verbreiteten Information zu regeln oder dafür einen Rahmen fest zu legen.

15. In Sachen Rundfunk und Fernsehen ermächtigt Artikel 4, Nr. 6, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen den Gemeinschaften im

¹ Der Vorschlag, der zum Dekret vom 30. April 2009 geworden ist, ist nur eine leicht überarbeitete Fassung dieses Vorschlags.

² Fußnote 29 aus dem zitierten Gutachten: Siehe, insb.: J. BAERT, *Media*, in G. VAN HAEGENDOREN und B. SEUTIN, *De bevoegheidsverdeling in het federale België*, Nr. 5, Brügge, die Keure, 1999, S. 157-167; B. HAUBERT und P. VANDERNOOT, "La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980", *A.P.T.*, 1988, S. 216-219.

³ Fußnote 30 aus dem zitierten Gutachten: Siehe in dieser Hinsicht das am 14. Januar 2003 abgegebene Gutachten der Generalversammlung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates Nr. 30.993/AG über einen Vorschlag, der zum flämischen Dekret vom 18. Juli 2003 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der am 25. Januar 1995 koordinierten Dekrete über Rundfunk und Fernsehen bezüglich der Einführung des Informationsrechtes über Rundfunk und Fernsehen und zur Einführung eines Rechtes auf Gegendarstellung und eines Mitteilungsrechtes gegenüber dem Rundfunk und dem Fernsehen geworden ist (*Parl. Dok.*, Fl. Parl., außerordentliche Sitzung 1999, Nr. 52-2).

⁴ Fußnote 31 aus dem zitierten Gutachten: Siehe das Gesetz vom 7. April 2005 über den Schutz der journalistischen Quellen, über das die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates am 5. November 2003 das Gutachten Nr. 35.989/2 abgegeben hat (*Parl. Dok.*, Kammer, 2003-2004, Nr. 51-24/2) und das Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nr. 91/2006 vom 7. Juni 2006.

Rahmen der kulturellen Angelegenheiten im Sinne von Artikel 127 der Verfassung für "Rundfunk und Fernsehen mit Ausnahme der Übertragung von Mitteilungen der Föderalregierung".

In diesem Zusammenhang präzisierte der Verfassungsgerichtshof:

« Vorbehaltlich der von ihm vorgesehenen Ausnahme hat der Sondergesetzgeber den Sachbereich von Rundfunk und Fernsehen vollständig den Gemeinschaften übertragen. Die Gemeinschaften sind zuständig, das Statut der Rundfunk- und Fernsehdienste zu bestimmen und Regeln bezüglich der Programmgestaltung und der Ausstrahlung der Sendungen festzulegen »⁵.

Somit ist jede 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 »⁶.

Folglich kann jede zur Regelung der Sonderaspekte bezüglich der Angelegenheit Rundfunk und Fernsehen als solche ermächtigte Gemeinschaft Organe einrichten - oder anerkennen - und bezuschussen, die damit beauftragt sind, die audiovisuellen Betreiber zu überwachen, einschließlich der Fragen über die Objektivität der Information und das Berufsethos der Journalisten bezüglich der von diesen Betreibern verbreiteten Information. Übrigens wird von dem CSA, dem Flämischen Regulator für die Medien und dem Medienrat, bzw. für die Französische Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft und die Deutschsprachige Gemeinschaft, eine gewisse Befugnis in diesem Bereich ausgeübt, wie hier oben dargestellt⁷. Jedoch rechtfertigen die hier untersuchten Kriterien zur Verteilung der Zuständigkeit, dass diese verschiedenen Räte ihre Befugnis nur den Betreibern selber, und nicht direkt den individuellen Journalisten gegenüber ausüben.

16. Dagegen und aufgrund der Tragweite, die also Artikel 4, Nr. 6 und Nr. 6bis des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen zugewiesen werden muss, ist zu betrachten, dass die Regelung hinsichtlich des Journalistenberufes selber, und insbesondere des Berufsethos, das jeder Journalist – ohne Rücksicht übrigens auf seine Eigenschaft (berufsmäßiger Journalist oder nicht), auf sein Rechtsstatut (Selbstständiger, Vertragsangestellter oder unter Statut) und auf die Art des Mediums, für das er gegebenenfalls arbeitet (Rundfunk und Fernsehen, Schriftpresse oder andere Medienarten) – in Sachen journalistischer Information beachten muss, in die Zuständigkeit des Föderalstaates aufgrund seiner Restzuständigkeit fällt.

⁵ Fußnote 32 aus dem zitierten Gutachten: Urteil Nr. 156/2002 vom 6. November 2002, B.4.2.

⁶ Fußnote 33 aus dem zitierten Gutachten: Urteil vom Verfassungsgerichtshof Nr. 124/2000 vom 29 November 2000, B.4.2. Siehe in diesem Sinn das oben erwähnte Gutachten Nr. 30.993/AG der Generalversammlung der Gesetzgebungsabteilung.

⁷ Fußnote 34 aus dem zitierten Gutachten: Siehe hier oben, die Nrn. 7 bis 9.

Dies begründet, wie hier oben erklärt, dass der Föderalstaat unter anderem zum Schutz des Journalistentitels bzw. der journalistischen Quellen auftritt.

17. Was die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Gemeinschaften und dem Föderalstaat hinsichtlich des Berufsethos der Journalisten in Sachen Information angeht, kann zusammengefasst betrachtet werden, dass die Gemeinschaften, vorausgesetzt, sie ihre prinzipielle Zuständigkeit auf Artikel 4, Nr. 6 und Nr. 6bis, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen stützen können, zuständig sind, wenn sie hinsichtlich der Medienbetreiber als solche auftreten, während der Föderalstaat im Rahmen seiner prinzipiellen Restzuständigkeit für die Regelung hinsichtlich des Journalistenberufes zuständig bleibt, wenn er gegenüber den Journalisten als Individuen auftritt⁸.

Diese Restzuständigkeit des Föderalstaates hindert jedoch nicht daran, dass die Gemeinschaften in Sachen Rundfunk und Fernsehen indirekt bestimmte Aspekte der journalistischen Tätigkeit in Anwendung von Artikel 4, Nr. 6, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen regeln, insofern diese Aspekte direkt mit dem Funktionieren der Rundfunk- und Fernsehbetreiber verbunden sind. Dies gilt unter anderem für die Bestimmungen, die das Recht auf Informationsfreiheit oder die Objektivität der Information gewährleisten, oder noch für die Bestimmungen, die die Unabhängigkeit der Redaktionen anerkennen⁹. In diesem Fall werden nämlich die Pflichten diesen Betreibern direkt auferlegt werden und werden sie sich nur indirekt auf die Journalisten auf Initiative der Betreiber selber und aufgrund der Verpflichtungen auswirken, die diese Journalisten im Rahmen ihrer Arbeitsbeziehung mit dem Medium bzw. den Medien, die sie beschäftigen, eingegangen sein werden¹⁰.

Es kann ebenso angenommen werden, dass eine Gemeinschaft aufgrund ihrer Zuständigkeiten in Sachen Rundfunk und Fernsehen oder Unterstützung der Schriftpresse direkt oder indirekt durch Bezuschussung zugunsten einer Einrichtung zur Selbstregulierung des Berufsethos der Journalisten eingreift, ohne jedoch deren Arbeit zu regeln.

⁸ Fußnote 35 aus dem zitierten Gutachten: Über einen ähnlichen Unterschied in Sachen des eigentlichen Berufsethos der Journalisten zwischen "einem gemeinsamen Teil bezüglich der Presse als Unternehmen" und "einem individuellen Teil bezüglich des Journalisten in der Ausübung seines Berufs", siehe insbesondere S. HOEBEKE und B. MOUFFE, *op. cit.*, Nr.1217 - S. 817.

⁹ Fußnote 36 aus dem zitierten Gutachten: So haben die Gemeinschaftsdekretgeber manchmal den Rundfunk- und Fernsehunternehmen die Einführung eines Kodex des Berufsethos oder eines Redaktionsstatuts in Form einer Geschäftsordnung auferlegt (Französische Gemeinschaft: Artikel 7, § 7, des oben genannten Dekrets vom 14. Juli 1997, was die RTBF angeht; die Artikel 35, § 1, Nr. 5, und 66, Nr. 7, des oben genannten Dekrets vom 27 Februar 2003, was alle Dienstanbieter angeht – Flämische Gemeinschaft: die Artikel 23, § 1, 45, § 1, Nr. 3 und 49, Nr. 3, der oben genannten am 4. März 2005 koordinierten Dekrete).

¹⁰ Fußnote 37 aus dem zitierten Gutachten: Wie S. HOEBEKE und B. MOUFFE (*op. cit.*, Nr. 1221- S. 820) sowie K. LEMMENS (*op. cit.*, Nr. 708 – S. 472 und Nr. 724 - S. 479) es bemerken, kann das Berufsethos der Journalisten manchmal zum Vertrag gehören, wenn dessen Bestimmungen im Einstellungs- oder Dienstleistungsakt des Journalisten eingeschrieben sind, oder wenn sie gemäß dem Statut für anwendbar erklärt werden.

IV. Untersuchung des Dekretvorschlags im Lichte der Kriterien zur Verteilung der Zuständigkeit, die die Angelegenheit regeln

18. Aus der Untersuchung dessen Tragweite (siehe Punkt I), der Erinnerung an den rechtlichen Rahmen, in dem er passt (siehe Punkt II), und der Festlegung der Zuständigkeitskriterien, die die Angelegenheit regeln (siehe Punkt III), geht hervor, dass der Dekretvorschlag, wie er verfasst ist, die Zuständigkeiten, auf die die Französische Gemeinschaft sich in Anwendung von Artikel 4, Nr. 6 (Rundfunk und Fernsehen) und, zwangsläufig, Nr. 6bis (Unterstützung der Schriftpresse) des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen berufen kann, deutlich überschreitet, und zwar im Gegensatz zu dem, was in diesem Zusammenhang in der Erläuterung des Vorschlags angeführt wird (siehe den unter Punkt I.4. des vorliegenden Gutachtens übernommenen Passus aus dieser Erläuterung).

Außerdem kann, im Gegensatz zu dem, was subsidiär in der Erläuterung des Dekretvorschlags dargelegt wird¹¹, Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen auch nicht zur Rechtfertigung der Zuständigkeit der Französischen Gemeinschaft ausreichen, um diesen Vorschlag anzunehmen. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes diesbezüglich¹², ist in der Tat deutlich, dass der Dekretvorschlag in Anbetracht seines Anwendungsbereichs *ratione materiae* und *ratione personae*, wie beschrieben unter Punkt I des vorliegenden Gutachtens, nicht betrachtet werden kann, als hätte er nur eine geringfügige Auswirkung auf die Angelegenheit des Berufsethos der Journalisten in Sachen Information, eben dadurch, weil er darauf abzielt, die gesamte Angelegenheit zu regeln, und die meisten, in der Französischen Gemeinschaft tätigen Journalisten betrifft. Es geht daher wohl darum, einen ganzen Teil des Journalistenberufs zu regeln, was aufgrund von Artikel 10 des Sondergesetzes nicht möglich ist.

Aus dem Vorhergehenden ist zu schließen, dass der Dekretvorschlag in der vorliegenden Fassung die Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft überschreitet."

Da im Entwurf in hohem Maße Bestimmungen aus dem Dekret der Französischen Gemeinschaft vom 30. April 2009 übernommen werden, gelten die im zitierten Gutachten 45.721/AG erhobenen kompetenzrechtlichen Einwände auch gegenüber dem vorliegenden Entwurf. Die Abänderungen, die noch in dem diesem Dekret zugrunde liegenden Vorschlag angebracht wurden, tun daran keinen Abbruch, da sowohl im genannten Dekret vom 30. April 2009 als auch im vorliegenden Entwurf die Aufgaben und die Zusammenstellung einer Einrichtung zur Selbstregulierung des Berufsethos der Journalisten weiter mittels

¹¹ Fußnote 38 aus dem zitierten Gutachten: Siehe Punkt I.4. des vorliegenden Gutachtens. Da die Verfasser des Dekretvorschlags, jedoch zu Unrecht wie aus dem vorliegenden Gutachten hervorgeht, davon ausgehen, dass die Französische Gemeinschaft wohl zuständig ist, um gemäß Artikel 4, Nr. 6, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen das Berufsethos der Journalisten der audiovisuellen Presse in Sachen Information zu regeln, berufen sie sich tatsächlich auf Artikel 10 des Sondergesetzes nur zur Rechtfertigung der Zuständigkeit der Französischen Gemeinschaft in derselben Angelegenheit gegenüber den Journalisten der Schriftpresse.

¹² Fußnote 39 aus dem zitierten Gutachten: Aus der seit dem Urteil Nr. 7 vom 20. Dezember 1985 ständigen Rechtsprechung des Hofes geht tatsächlich hervor, dass Artikel 10 des Sondergesetzes nur angeführt werden kann, wenn beide folgenden Bedingungen erfüllt sind: einerseits muss die betreffende Angelegenheit sich für eine differenzierte Behandlung eignen; andererseits muss die Auswirkung der betreffenden Regel in dieser Angelegenheit nur geringfügig sein.

Anerkennungsbedingungen geregelt werden, was viel weiter geht, als die lautere Bezuschussung dieser Einrichtung.

3. Aus dem Vorhergehenden ist zu schließen, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft in Bezug auf den vorliegenden Entwurf nicht für zuständig gehalten werden kann. Infolgedessen verzichtet der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, darauf, den Entwurf weiter zu untersuchen und wird er deshalb nicht die zahlreichen anderen prinzipiellen Fragen prüfen, die der Entwurf abgesehen von der Zuständigkeitsproblematik hervorruft¹³.

¹³ Siehe die Bemerkung Nr. 19 im Gutachten 45.721/AG.

Die Kammer setzte sich zusammen aus

den Herren	J. SMETS,	Staatsrat, Vorsitzender,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	Staatsräte,
	H. COUSY,	Beisitzer der
	J. VELAERS,	Gesetzgebungsabteilung,
Frau	A.-M. GOOSSENS,	Kanzler.

Der bericht wurde von Herrn F. VANNESTE, Auditor, vorgelegt.

DER KANZLER

DER VORSITZENDE

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herrn W. PAS, erster Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER

D. LANGBEEN