

Sonderdruck aus:


Die schweizerische Bundesverfassung

Kommentar

Herausgegeben von

**Bernhard Ehrenzeller · Philippe Mastronardi
Rainer J. Schweizer · Klaus A. Vallender**

 **DIKE VERLAG**

Schulthess 

Art. 16

Meinungs-
und Informa-
tionsfreiheit

- 1 **Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.**
- 2 **Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten.**
- 3 **Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.**

Libertés
d'opinion et
d'information

- 1 **La liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties.**
- 2 **Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion.**
- 3 **Toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer au sources généralement accessibles et de les diffuser.**

Libertà
d'opinione e
d'informa-
zione

- 1 **La libertà d'opinione e d'informazione è garantita.**
- 2 **Ognuno ha il diritto di formarsi liberamente la propria opinione, di esprimerla e diffonderla senza impedimenti.**
- 3 **Ognuno ha il diritto di ricevere liberamente informazioni, nonché di procurarsele presso fonti accessibili a tutti e di diffonderle.**

Materialien: Botsch. BR zum VE 96, S. 157 ff.; Erläuterungen zu VE BV 95, S. 44 f.; Amtl. Bull. NR, Verfassungsreform, S. 199 ff.; Amtl. Bull. StR, Verfassungsreform, S. 42 f.

Literatur: AUBERT JEAN-FRANÇOIS, La liberté d'opinion, in: ZSR 1973 I 429 ff.; BARRELET DENIS, Le droit du Journaliste à l'information, in: SJZ 1979, S. 69 ff.; DERS., Les autoroutes de l'information et la liberté d'opinion, in: Reto M. Hilty (Hrsg.), Information Highway, Bern 1996, S. 143 ff.; DERS., L'Etat entre le devoir d'informer et le désir de cultiver ses relations publiques, in: FS Aubert, S. 303 ff.; DERS., Droit de la communication, Bern 1998; BARTHE CAROLINE, Zur Informationstätigkeit der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzgesetzes des Bundes, Basel 1993; DIES., Les libertés de la communication, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, S. 721 ff.; BLUMENWITZ DIETER, Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, in: Festschrift Felix Ermacora, Kehl/Strasbourg 1988, S. 67 ff.; COTTIER BERTIL, La publicité des documents administratifs, Lausanne 1982; HÄNER ISABELLE, Öffentlichkeit und Verwaltung, Zürich 1990; HOFFMEISTER FRANK, Art. 10 EMRK in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 1994–1999, in: EuGRZ 2000, S. 358 ff. (zit. Rechtsprechung); KLEY ANDREAS, Die Medien im neuen Verfassungsrecht, in: Zimmerli, BTJP 1999, S. 183 f. (zit. Medien); LAEUCHLI BOSSHARD IRENE, Die Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 10 EMRK unter Berücksichtigung der neueren Entscheide und der neuen Medien, Bern/Frankfurt a.M. 1990; LINDENMANN JÜRGEN, Ein Grundrecht auf Persönlichkeitsentfaltung? Gedanken zur Entgrenzung der Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art. 10 EMRK, Bern 1998; MAHON PASCAL, L'information par les autorités, in: ZSR 1999 II 199 ff.; MALINVERNI GIORGIO, La liberté de l'information dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, in: Aspects du droits des médias II, Fribourg 1984, S. 181 ff.; MÜLLER JÖRG PAUL, Informationsfreiheit: Anspruch auf Information durch die Behörden?, in: recht 1983, S. 137 f. (zit. Informationsfreiheit); MÜLLER JÖRG PAUL/LOOSER MARTIN, Zum Verhältnis von Meinungs- und Wirtschaftsfreiheit im Verfassungsrecht des Bundes und in der EMRK, in: Media-

lex 2000, S. 13 f. (zit. Verhältnis); NÜTZI PATRICK, Rechtsfragen verhaltenslenkender staatlicher Information, Bern 1995; PERRET JEAN-DANIEL, La liberté d'opinion face à l'Etat, Neuchâtel 1968; RICHLI PAUL, Öffentlich-rechtliche Probleme bei der Erfüllung von Staatsaufgaben mit Informationsmitteln, in: ZSR 1990 I 151 ff.; SAXER URS W., Das Medienrecht und das Spannungsfeld von wirtschaftlichem und publizistischem Wettbewerb, in: AJP/PJA 4/99, S. 427 ff.; SCHWEIZER RAINER J., Entwicklungen im Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen, in: Medialex 1995, S. 77 ff.; SCHWEIZER RAINER J./BURKERT HERBERT, Verwaltungsinformationsrecht, in: Heinrich Koller et al. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht. Informations- und Kommunikationsrecht, Basel/Frankfurt a. M. 1996; SEILER HANSJÖRG, Die (Nicht)öffentlichkeit der Verwaltung, in: ZSR 1992 I 415 ff.; STALDER CHRISTOPH, «Preferred Freedoms»: Das Verhältnis der Meinungsäusserungsfreiheit zu anderen Grundrechten, eine rechtsvergleichende Darstellung der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court und des Schweizerischen Bundesgerichtes, Bern 1977; TSCHANNEN PIERRE, Amtliche Warnungen und Empfehlungen, in: ZSR 1999 II 353 ff.; VORBRODT SIBYLLE A., Informationsfreiheit und Informationszugang im öffentlichen Sektor, Diss. Gallen 1995; WEBER ROLF H., Informations- und Kommunikationsrecht, Basel 1996, S. 1 ff.; DERS., Der Journalist in der Verfassungsordnung, in: ZBI 89 (1988), S. 93 ff.; ZELLER FRANZ, Zwischen Vorverurteilung und Justizkritik, Diss. Bern 1998; ZIMMERLI ULRICH, Zur Medienfreiheit in der neuen Bundesverfassung, in: Medialex 1999, S. 14 ff. (zit. Medienfreiheit).

Inhaltsübersicht

Rz.

I.	Herkunft und Rechtsvergleich	1
II.	Meinungsfreiheit	2
	1. Bedeutung	2
	2. Sachlicher Schutzbereich	5
	2.1 Begriff der Meinung	5
	2.2 Geschützte Tätigkeiten	8
	3. Persönlicher Schutzbereich	12
	4. Einschränkungen	13
	5. Ausübung der Meinungsfreiheit in besonderen Lebensbereichen	18
	5.1 Im Allgemeinen	18
	5.2 Öffentlicher Dienst im Allgemeinen	19
	5.3 Justizpersonen	20
	5.4 Rechtsanwälte	21
	5.5 Gefangene	23
	5.6 Bildungswesen	25
	5.7 Ausübung der Meinungsfreiheit auf öffentlichem Grund	26
III.	Informationsfreiheit	28
	1. Bedeutung	28
	2. Geschützte Tätigkeiten	29

I. Herkunft und Rechtsvergleich

- 1 Das BVerfG anerkannte die Meinungsfreiheit 1965 über den Schutzbereich der Pressefreiheit des Art. 55 aBV hinaus als ungeschriebenes Grundrecht der aBV (BGE 87 I 114 E. 2 S. 117) und schützte die Informationsfreiheit als Bestandteil der Meinungs- und Pressefreiheit (BGE 104 Ia 88 E. 4b, S. 94 und E. 5c, S. 97). In den Vorarbeiten zur Verfassungsreform war die Meinungsfreiheit als ungeschriebenes Grundrecht unbestritten. Sie war in allen Verfassungsentwürfen vorgeschlagen worden, so auch in Art. 14 VE 96 als Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit. In der parlamentarischen Beratung wurden die Meinungsfreiheit einerseits und die Medienfreiheit andererseits in zwei Artikeln getrennt untergebracht, um die Bedeutung der Medien in der Gesellschaft zu unterstreichen (vgl. Votum BR Koller, Amtl. Bull. NR, Verfassungsreform, S. 203). Heute gehört die Meinungs- und Informationsfreiheit zum Grundrechtskatalog eines jeden Rechtsstaates. Sie wird völkervertragsrechtlich auch durch Art. 19 UNO-Pakt II, Art. 10 EMRK und Art. 13 KRK gewährleistet. Art. 16 Abs. 2 BV umschreibt den Schutzbereich der Meinungsfreiheit näher und Art. 16 Abs. 3 BV denjenigen der Informationsfreiheit.

II. Meinungsfreiheit

1. Bedeutung

- 2 Die Meinungsfreiheit ist das Hauptgrundrecht innerhalb der Kommunikationsgrundrechte (vgl. hinten, Rz. 3). Der Austausch von Meinungen und die Auseinandersetzung mit anderen Menschen ist eine wesentliche Voraussetzung menschlicher Existenzentfaltung. Gleichzeitig stellt die freie und ungestörte Bildung und Mitteilung von Meinungen das unerlässliche Fundament jeder demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung dar (vgl. BGE 96 I 586 E. 5 S. 592). Ohne freie Meinungsäußerung wäre eine demokratische Willensbildung bei Wahlen und Abstimmungen sowie die Wahrnehmung der politischen Rechte undenkbar. Allerdings kann die Freiheit, die eigene Wahl- und Abstimmungskampagne zu bestimmen, eingeschränkt werden, wenn die Kampagne die demokratische Willensbildung gefährden könnte (BGE 125 I 441 E. 2c, S. 445).
- 3 Der Meinungsfreiheit des Art. 16 kommt insofern eine Auffangfunktion zu, als sie nur Meinungsäußerungen abdeckt, die nicht unter dem Schutz spezifischer Kommunikationsgrundrechte stehen. So schützt die Medienfreiheit (Art. 17) die Verbreitung einer Meinung mit dem Mittel der Druckerpresse, die Radio- und Fernsehfreiheit (Art. 17 und 93 Abs. 2) die Verbreitung mit dem Mittel der elek-

tronischen Medien. Die wissenschaftliche Kommunikation wird durch die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20), der künstlerische Ausdruck durch die Kunstfreiheit (Art. 21), der Meinungsaustausch in oder durch Versammlungen und Vereinigungen durch die Versammlungsfreiheit (Art. 22) und die Vereinigungsfreiheit (Art. 23) sowie die Werbung durch die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27) abgedeckt. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2) schützt die politische Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, die Petitionsfreiheit (Art. 33) die Meinungskundgabe durch spezifische Eingaben an Behörden. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15) stellt die Äusserung religiöser oder weltanschaulicher Auffassungen unter ihren Schutz und ist für religiöse Versammlungen massgebend (vgl. BGE 125 I 369 E. 5b, S. 378). Art. 13 Abs. 1 schützt schliesslich das Recht auf freien Briefverkehr.

Bei der Konkretisierung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Meinungsfreiheit berücksichtigt das BGer die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 EMRK (BGE 117 Ia 472 E. 3b, S. 477 f.). 4

2. Sachlicher Schutzbereich

2.1 Begriff der Meinung

Der Begriff der Meinung ist weit zu verstehen. Nach der bundesgerichtlichen Praxis fallen darunter «die Ergebnisse von Denkvorgängen sowie rational fassbar und mitteilbar gemachte Überzeugungen in der Art von Stellungnahmen, Wertungen, Anschauungen, Auffassungen und dergleichen» (BGE 117 Ia 472 E. 3c, S. 478). Die Meinungsfreiheit schützt neben rational sowie intuitiv erfassbaren Mitteilungen auch den Ausdruck von Gefühlen (Botsch. BR zum VE 96, S. 157). Der Begriff der Meinung bezieht sich nicht nur auf persönliche Ideen und Werturteile, sondern auch auf Informationen und Nachrichten, d.h. auf Tatsachendarstellungen (BGE 113 Ia 309 E. 5a, S. 319; EGMR-Urteil Lingens vom 7.1986, Sér. A, Vol. 103, Ziff. 45 f., EuGRZ 1986, S. 429), und auf die Weitergabe fremder Ansichten. 5

Der Bedeutung entsprechend, die der Meinungsfreiheit in einem pluralistischen und demokratischen Gemeinwesen zukommt, werden nicht nur Meinungen und Informationen geschützt, die den staatlichen Behörden oder der Mehrheit der Bevölkerung genehm sind (vgl. BGE 101 Ia 252 E. 3c, S. 258) und als harmlos eingestuft werden, sondern gerade auch Minderheitsmeinungen sowie kritische, provozierende, schockierende oder beunruhigende Äusserungen (grundlegend EGMR-Urteil Handyside vom 7.12.1976, Sér. A, Vol. 24, Ziff. 49, EuGRZ 1977, S. 42; EGMR-Urteil Verein gegen Tierfabriken vom 28.6.01, application no. 24699/64, Ziff. 66). Wo die Grenzen zulässiger Kritik liegen, bestimmt sich 6

anhand der auf dem Spiele stehenden Interessen im konkreten Einzelfall oder in typischen Fallkonstellationen. So dürfen etwa Politiker einer weitergehenden Kritik unterzogen werden als Privatpersonen (EGMR-Urteil Lingsens vom 8.7.1986, Sér. A, Vol. 103, Ziff. 42, EuGRZ 1986, S. 428; vgl. auch HOFFMEISTER, Rechtsprechung, S. 363).

- 7 Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bezieht sich der Schutz der Meinungsfreiheit des Art. 16 grundsätzlich nur auf Äusserungen mit ideellen Inhalten. Mitteilungen, welche kommerziellen Zwecken dienen, fallen in den Geltungsbereich der Wirtschaftsfreiheit des Art. 27 (BGE 125 I 417 E. 3a, S. 420 f.). Der EGMR hingegen schützt Werbung und andere wirtschaftsbezogene Informationen im Rahmen der Meinungsfreiheit des Art. 10 EMRK (grundlegend EGMR-Urteil Casado Coca vom 24.2.1994, Sér. A, Vol. 285-A, Ziff. 35 ff., ÖJZ 1994, S. 636 ff.; vgl. auch FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, Art. 10, Rz. 9). Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit der EMRK ist in dieser Hinsicht weiter als derjenige der BV, was damit zusammenhängt, dass die EMRK keine Garantie der Wirtschaftsfreiheit kennt. Es ist letztlich nicht entscheidend, ob Äusserungen zu kommerziellen Zwecken innerstaatlich der Meinungsfreiheit oder der Wirtschaftsfreiheit zugeordnet werden, solange das Schutzniveau des Art. 10 EMRK eingehalten wird. Die Zuordnung wirtschaftsrelevanter Mitteilungen zum einen oder anderen Grundrecht spielt allenfalls für die Schrankenregelung eine Rolle. So sind vom Grundsatz her an die Einschränkung der Meinungsfreiheit als ideelles Grundrecht höhere Anforderungen zu stellen als an diejenige der Wirtschaftsfreiheit (vgl. ANDREAS KLEY, Besprechung von BGE 125 I 417, in: AJP/PJA 6/00, S. 731 ff., Ziff. 2 f.). So lässt auch die EMRK den Vertragsstaaten im Bereich der Regulierung wirtschaftlicher Sachverhalte einen grösseren Gestaltungsspielraum als bei der Einschränkung politischer Meinungsbildung. Zu beachten ist, dass wirtschaftsrelevante Äusserungen auch im öffentlichen Interesse erfolgen können, so etwa, wenn sie ein Wirtschaftsprodukt im Hinblick auf gesundheitliche, politische oder andere Aspekte kritisch beleuchten und auf diese Weise den Marktteilnehmenden wichtige Informationen vermitteln. Auch bei einer Zuordnung zur Wirtschaftsfreiheit muss dem ideellen Gehalt solcher Mitteilungen Rechnung getragen werden (ausführlich zum Ganzen J.P. MÜLLER/LOOSER, Verhältnis, S. 13 ff.).

2.2 Geschützte Tätigkeiten

- 8 Art. 16 Abs. 2 umschreibt die Meinungsfreiheit in Anlehnung an die bundesgerichtliche Praxis (BGE 117 Ia 472 E. 3c, S. 478) als das Recht jeder Person, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Obwohl im Text nicht ausdrücklich genannt, umfasst die Meinungsfreiheit auch das Recht, eine eigene Meinung zu haben, welches überhaupt erst die Grundlage für

die Freiheit, eine Meinung zu äussern, bildet (Botsch. BR zum VE 96, S. 158; vgl. auch BGE 120 Ia 190 E. 2a, S. 192).

Die *Meinungsbildungsfreiheit* hat einen engen Bezug zur Informationsfreiheit. 9 Sie betrifft einen Vorgang des Innenlebens und umfasst das Recht, aus unterschiedlichen Informationen und Meinungen eine Auswahl treffen, sich damit kritisch auseinandersetzen und gestützt darauf ein eigenes Urteil bilden zu können. Sie verpflichtet den Staat, den Einzelnen keine Ansichten durch Indoktrination, durch gezielt einseitige Information oder andere Mittel aufzudrängen (vgl. FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar zu Art. 10, Rz. 3 f.).

Das *Recht auf eigene Meinung* ist zentral für die Identität, Freiheit und Autono- 10 die eines Menschen. Jede Person hat das Recht, sich in allen Lebensbereichen persönliche Gedanken zu machen und Meinungen frei zu wählen. Niemand darf für seine inneren Überzeugungen sanktioniert werden. Erst wenn deren Kundgabe nach aussen die Rechte anderer oder öffentliche Interessen berührt, rechtfertigen sich Einschränkungen. In jedem Fall ist es unzulässig, eine Person zur inneren Identifikation mit einer ihr fremden Überzeugung zu zwingen. Das Recht auf eigene Meinung kann zudem beeinträchtigt werden durch den Zwang, seine innere Überzeugung bekanntzugeben oder durch die Verpflichtung, etwa als Beamter oder Mitglied einer Kollegialbehörde, eine fremde Meinung nach aussen vertreten zu müssen (vgl. J.P. MÜLLER, Grundrechte, S. 189 ff.).

Die Garantie der *freien Meinungsäusserung* verleiht jedem Einzelnen das Recht, 11 der Öffentlichkeit oder Privatpersonen Meinungen und Informationen ohne Behinderung durch Behörden mitzuteilen und sich dabei aller erlaubten und zweckmässigen Mittel zu bedienen (BGE 107 Ia 226 E. 4b/aa, S. 229; BGE vom 22.12.1983 E. 2a, ZBI 85 [1984], S. 310). Geschützt sind alle Ausdrucksmittel und -formen, die sich zur Kommunikation eignen, namentlich das gesprochene und geschriebene Wort, Tonträger, Filme (BGE 120 Ia 190 E. 2a, S. 192), Lautsprecher aber auch symbolische Zeichen oder Handlungen wie Spruchbänder (BGE 111 Ia 322 E. 6a, S. 322), Fahnen (BGE 107 Ia 59 E. 5b, S. 62), Anstecklöpfe (BGE 117 Ia 472 E. 3c, S. 478), «Warnfeuer» und dergleichen. Nicht als Ausserung einer Meinung geschützt hat das BGer die symbolische Handlung eines Anwalts, der aus Protest den Gerichtssaal verlassen hat (BGE 108 Ia 316 E. 2a, S. 318). Hingegen kann eine Maskierung, etwa das Tragen von Gasmasken an einer Demonstration, Mittel einer Meinungsäusserung sein (BGE 117 Ia 472 E. 3c, S. 478 f.). Der EGMR hat Missfallenskundgaben und -aktionen zu Tätigkeiten anderer (z.B. Störung einer Jagd) als von Art. 10 EMRK geschützt erklärt (vgl. HOFFMEISTER, Rechtsprechung, S. 359). Zu beachten ist, dass je nach verwendetem Mittel (z.B. Medien), nach Inhalt (z.B. wissenschaftliche Ausführungen) oder äusserem Rahmen einer Mitteilung (z.B. innerhalb einer Vereinsversammlung) eine Meinungsäusserung durch ein spezifisches Kommu-

nikationsgrundrecht geschützt wird und die Meinungsfreiheit des Art. 16 nur subsidiär zum Zuge kommt.

3. Persönlicher Schutzbereich

- 12 Die Meinungsfreiheit steht allen Personen zu: natürlichen und juristischen, ausländischen und schweizerischen, minderjährigen und volljährigen. Auch die Vereine und damit als juristische Personen gemäss Art. 60 ff. ZGB gebildeten politischen Parteien können sich darauf berufen. Den Ausländern ist die vollumfängliche Meinungsfreiheit gewährleistet, nachdem der von der Lehre als verfassungswidrig beurteilte BRB vom 24. Februar 1948 betreffend politische Rede von Ausländern am 9. März 1998 aufgehoben worden ist (AS 1998, S. 1174). Auch der problematische BRB vom 29. Dezember 1948 betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial wurde per 1. Juli 1998 aufgehoben. Die Regelungsgehalte übernahm, soweit sie nicht als unverhältnismässig aufgehoben wurden, das BWIS (vgl. ANDREAS KLEY, Besprechung von BGE 125 II 417, in: AJP/PJA 11/99, S. 1491 ff.).

4. Einschränkungen

- 13 Wie andere Freiheitsrechte gilt die Meinungsfreiheit nicht unbegrenzt. Einschränkungen sind zulässig, sofern sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen bzw. durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren und den Kerngehalt nicht antasten (Art. 36 BV; BGE 117 Ia 472 E. 3d, S. 479). In ähnlicher Weise sind Eingriffe in die in Art. 10 Ziff. 1 EMRK garantierte Meinungsäusserungsfreiheit dann gerechtfertigt, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind, einem der in Art. 10 Ziff. 2 EMRK genannten legitimen Zwecke dienen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind, d.h. einen dringenden sozialen Bedürfnis entsprechen, und in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten berechtigten Zweck stehen (EGMR, Verein gegen Tierfabriken c. Schweiz vom 28.6.01, in: VPB 65 (2001) Nr. 119, Ziff. 52, 61, 67; BGE 119 Ia 71 E. 3c, S. 74 m.H. auf die Praxis des EGMR; vgl. auch HOFFMEISTER, Rechtsprechung, S. 359 ff.). Bei der Beschränkung der Meinungsfreiheit steht die Bewahrung des guten Rufes anderer im Vordergrund. Dieser wird in der Schweiz namentlich durch den privat- und strafrechtlichen Ehrenschatz gewährleistet.
- 14 Gemäss Art. 36 Abs. 1 bedürfen schwerwiegende Einschränkungen der Meinungsfreiheit einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinne. Ansonsten ge-

nügt ein Gesetz im materiellen Sinn, etwa eine Verordnung oder ein Reglement (vgl. BGE 119 Ia 71 E. 3b, S. 73 m.H. auf die Praxis des EGMR). Die gesetzliche Grundlage muss hinreichend bestimmt, d.h. so präzise formuliert sein, «dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann» (BGE 117 Ia 472 E. 3e, S. 480). Das BGer erachtet eine Regelung, welche die «Verletzung des durch die gute Sitte für amtliche Verhandlungen gebotenen Anstandes» unter Strafe stellt, dann als genügend bestimmt, wenn infolge einer verfassungskonformen Auslegung nur krass ehrverletzende Äusserungen unter den Tatbestand fallen (BGE vom 15.12.1998 E. 5c, ZBI 101 [2000], S. 311 f.). Gesetzesbestimmungen, welche Meinungsäusserungen unter Strafe stellen, dürfen allgemein nicht extensiv ausgelegt werden. Nicht jede ungeschickte, unhöfliche oder übertriebene Äusserung darf deshalb bereits mit einer Ordnungsstrafe belegt werden (BGE vom 15.12.1998 E. 5c/cc, ZBI 101 [2000], S. 311; vgl. auch BGE 123 IV 211 E. 3b, S. 216).

Bei der Meinungsfreiheit besteht die Besonderheit, dass die freie Meinungsäußerung zu einem politisch oder gesellschaftlich relevanten Thema nicht nur im privaten Interesse des jeweiligen Grundrechtsträgers liegt, sondern in der Demokratie auch einem gewichtigen öffentlichen Interesse entspricht. Dies ist bei der Beurteilung der Frage, ob das öffentliche Interesse oder das Grundrechtsinteresse eines Dritten an einer Einschränkung der Meinungsfreiheit ausreicht, jeweils zu beachten. Das BGer bejahte das überwiegende öffentliche Interesse an der Verpflichtung zu einer sachlichen Gerichtsberichterstattung. Eine unsachliche oder wahrheitswidrige Wiedergabe des Geschehens im Gerichtssaal würde eine öffentliche Kontrolle der Rechtsprechung erschweren, das Vertrauen in die Justiz untergraben und den ordnungsgemässen Gang der Rechtspflege beeinträchtigen. Hingegen entspreche eine öffentliche Kritik an der Justiz, selbst wenn sie in der Sache scharf ausfalle, einem Grundanliegen der Meinungs- und Medienfreiheit. Um den ungestörten Lauf und die Unabhängigkeit der Rechtspflege nicht zu gefährden, müsse die Kritik im Ton aber sachlich und objektiv bleiben (BGE 133 Ia 309 E. 5a, S. 319 ff.). Ebenso bejahte wurde das öffentliche Interesse an einem Vermummungsverbot bei Demonstrationen (Verhinderung von Gewalttätigkeiten, unbehinderte Ermittlungstätigkeit der Polizei, BGE 117 Ia 472 E. 3f, S. 482 f.).

Als verhältnismässige Einschränkung der in Art. 10 EMRK garantierten Meinungsäußerungsfreiheit erachtet das BGer ein auf das Lauterkeitsrecht gestütztes Verbot, in Verlautbarungen an eine breitere Öffentlichkeit ohne Hinweis auf den herrschenden Meinungsstreit als wissenschaftlich gesichert darzustellen, dass im Mikrowellenherd zubereitete Speisen gesundheitsschädlich seien. Voraussetzung hiezu ist allerdings, dass konkrete Anzeichen dafür bestehen, dass wettbewerbswidrige Verlautbarungen zu befürchten sind (BGE 125 III 185

E. 4b, S. 191, Revisionsurteil Hertel). Unverhältnismässig, d.h. in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig, ist jedoch das Verbot, generell, auch in nuancierter Weise, im öffentlichen Diskurs auf eine mögliche Gesundheitsgefährdung von im Mikrowellenherd zubereiteten Speisen hinzuweisen. Dies käme der Zensurierung einer Minderheitsmeinung gleich (vgl. EGMR-Urteil Hertel vom 25.8.98, Rec. 1998-VI, S. 2298 ff., Ziff. 48 ff.; das in Strassburg angefochtene Bundesgerichtsurteil Hertel ist publiziert: BGE 120 II 76).

- 17 Das Verbot der Vorzensur im Sinne einer vorgängigen und allgemeinen Inhaltskontrolle beabsichtigter Meinungsäusserungen gehört zum unantastbaren Kerngehalt der Meinungsfreiheit sowie aller spezifischen Kommunikationsgrundrechte. Zwar ist das Zensurverbot in Art. 17 Abs. 2 bei der Medienfreiheit verankert, da dort sein Hauptanwendungsbereich liegt. Es gilt jedoch für alle Kommunikationsgrundrechte insb. auch für das von der Kunstfreiheit des Art. 21 geschützte Filmwesen (vgl. J.P. MÜLLER, Grundrechte, S. 193; a.A. Botsch. BR zum VE 96, S. 161). Nicht als verbotene Vorzensur gilt der Präventiveingriff im Einzelfall. Er ist jedoch nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter und nur bei einer konkreten, unmittelbar drohenden Gefahr einer Beeinträchtigung zulässig (vgl. J.P. MÜLLER, Grundrechte, S. 194 f.; KLEY, Medien, S. 202 f.).

5. Ausübung der Meinungsfreiheit in besonderen Lebensbereichen

5.1 Im Allgemeinen

- 18 In bestimmten Tätigkeitsfeldern oder Lebensbereichen, die einen engen Bezug zum Staat oder zu einer öffentlichen Anstalt aufweisen, gibt es typische Einschränkungen der Meinungsfreiheit. Die für die betreffende Personengruppe geforderten Pflichten werden im Folgenden vorgestellt.

5.2 Öffentlicher Dienst im Allgemeinen

- 19 Es ist Beamten oder Angestellten des öffentlichen Dienstes unbenommen, sich im ausserdienstlichen Bereich politisch zu betätigen. Sie können auch an Diskussionen über gesellschaftspolitische Fragen teilnehmen und dabei öffentlich oder privat Kritik üben oder auch eine Minderheitsmeinung vertreten. Aufgrund der Treuepflicht gegenüber dem Gemeinwesen – nicht gegenüber den Vorgesetzten – sind sie jedoch gehalten, keine Auffassungen zu äussern oder sich keiner Ausdrucksweise zu bedienen, welche die Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben oder das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung beeinträchtigen. Dies betrifft namentlich Stellungnahmen zu verwaltungsinternen Vorgängen oder Entscheidungen. Wo die Grenzen des Erlaubten liegen, beurteilt sich anhand der konkreten Interessenlage im Einzelfall. Dabei sind die Natur der ausserdienstli-

chen Tätigkeit sowie der Aufgabenkreis, die Stellung und Verantwortung des Beamten zu berücksichtigen (BGE vom 22.12.1983 E. 5c, ZBl 85 [1984], S. 315 ff.; 120 Ia 203 E. 3a, S. 205; 108 Ia 172 E. 4b/aa, S. 175).

5.3 Justizpersonen

Der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit verbietet Justizpersonen nicht, 20 sich zu allgemeinen Fragen politischer Natur öffentlich zu äussern. Sie dürfen und sollen eine politische Meinung haben und dürfen diese, soweit es sich mit ihrem Amt vereinbaren lässt, auch vertreten (BGE 105 Ia 157 E. 6a, S. 162). Zurückhaltung ist aber dann gefordert, wenn es um öffentliche Stellungnahmen in hängigen Verfahren und deren Begleitumstände geht (BGE 108 Ia 172 E. 4b/bb, S. 176). Im Urteil Wille vom 28. Oktober 1999 (ÖJZ 2000, S. 647 ff., Ziff. 67) befand der EGMR, dass sich ein Richter allgemein, nicht bezogen auf einen hängigen Fall, auch über kontroverse verfassungsrechtliche und -politische Fragen äussern könne. Diese beinhalteten unausweichlich politische Implikationen, was aber einen Richter nicht davon abhalten könne, irgendeine Aussage in dieser Materie zu machen, zumal dieser Standpunkt von vielen Personen geteilt werde. Das solche Aussagen sanktionierende Berufsverbot für diesen Richter erweist sich deshalb in einer demokratischen Gesellschaft als nicht notwendig (vgl. ungenau HOFFMEISTER, Rechtsprechung, S. 359, der übersieht, dass es im Fall Wille nicht um den Zugang zu einem öffentlichen Amt, der von der EMRK nicht geschützt ist, sondern vorwiegend um die Meinungsfreiheit ging).

5.4 Rechtsanwälte

Anwälte und Anwältinnen nehmen als «Diener und Dienerinnen des Rechts» 21 eine zentrale Funktion innerhalb der Justiz wahr. Ihnen kommt als Ausfluss der Verteidigungsrechte und im Interesse an der Sicherung einer integren und rechtsstaatlichen Rechtspflege weitgehende Freiheit zu, Kritik an der Justiz zu üben, sofern diese Kritik in den verfahrensmässigen Formen (Rechtsschriften, mündliche Verhandlungen etc.) erhoben wird. Das BGer erachtet es sogar als Pflicht und Recht des Anwalts, Missstände aufzuzeigen und Mängel des Verfahrens zu rügen. Dabei seien auch gewisse Übertreibungen in Kauf zu nehmen. Kritik ist jedoch unzulässig, wenn sie wider besseres Wissen oder in ehrverletzender Form erfolgt. Bei anwaltlichen Äusserungen, die sich an die Öffentlichkeit richten, gelten strengere Anforderungen. Sie sind nur insoweit zulässig, als besondere Umstände, namentlich die Wahrung der Interessen des Klienten, die Abwehr persönlicher Angriffe gegen den Anwalt oder gesteigerte öffentliche Interessen an einem Verfahren, diese rechtfertigen. Bei öffentlichen Erklärungen hat der Anwalt möglichst objektiv in der Darstellung und sachlich im Ton zu bleiben (BGE 106 Ia 100 E. 8b, S. 108).

- 22 Die Anwaltsgesetze der meisten Kantone untersagen den Rechtsanwälten die «aufdringliche Werbung». Nach der Rechtsauffassung der kantonalen Aufsichtsbehörden über die Rechtsanwälte wird die Intensität der Aufdringlichkeit rasch erreicht. So wird etwa bereits ein Zeitungsinterview oder ein Zeitungsartikel, in dem ein Anwalt sich positiv darstellt, als aufdringlich gewertet. Das BGer unterwirft – im Gegensatz zum EGMR (vgl. Urteil Casado Coca c. Spanien vom 24.2.1994, Sér. A, Vol. 285-A, Ziff. 35 ff., ÖJZ 1994, S. 636 ff.) – die Werbung nicht etwa der Meinungsfreiheit, sondern der Wirtschaftsfreiheit des Art. 27 (vgl. vorne, Rz. 7). Darüber hinaus hat es bis anhin diese Eingriffe stets mit der Aufgabe der Rechtsanwälte als Mitarbeiter der Rechtspflege und ihrer Vertrauenswürdigkeit gerechtfertigt (123 I 12 E. 2c/aa, S. 16 f.; 125 I 417 E. 5a, S. 425 f.). In Tat und Wahrheit wird damit das Ziel des Konkurrenzschutzes für die bereits praktizierenden Rechtsanwälte verfolgt, ein Ziel, das unter keinen Umständen ein schützenswertes öffentliches oder privates Interesse darstellt (vgl. ausführlich dazu ANDREAS KLEY, Besprechung von BGE 125 I 417, in: AJP/PJA 6/00, S. 731 ff.).

5.5 Gefangene

- 23 Beschränkungen der Meinungsfreiheit von Gefangenen dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Gewährleistung des Haftzwecks und zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Anstaltsbetriebes nötig ist (BGE 123 I 221 E. 4c, S. 228). So ist es mit der Meinungsfreiheit und dem Recht auf freien Briefverkehr (Art. 13 Abs. 1 BV; Art. 8 EMRK) nicht vereinbar, Briefe von Häftlingen deswegen zurückzubehalten, weil sie unsachliche, unanständige, ungehörige oder ungebührliche Kritik an Justiz- oder Gefängnisbehörden enthalten, solange die entsprechenden Äusserungen nicht krass ehrverletzend oder geeignet sind, den Haftzweck oder die Gefängnisordnung zu gefährden (BGE 119 Ia 71 E. 3c und d, S. 74 ff. m.H. auf die Praxis des EGMR; 101 Ia 148 E. 4, S. 152 f.). Das BGer erachtet es als zulässig, einen Brief eines Untersuchungsgefangenen nicht weiterzuleiten, in dem Justizpersonen als Schreibtischmörder im Stil eines Adolf Eichmann und als Schweine bezeichnet werden (BGE 119 Ia 71). Die Anwaltskorrespondenz inhaftierter Personen darf inhaltlich nicht kontrolliert und normalerweise auch nicht geöffnet werden, es sei denn, es bestehe der konkrete Verdacht, dass Postsendungen nicht lediglich Schriftstücke enthielten. Dabei ist sicherzustellen, dass die Behörden keine Kenntnis vom Briefinhalt nehmen (BGE 122 I 222 E. 6a, S. 233). Anwaltspost darf ausnahmsweise dann gelesen werden, wenn konkrete Tatsachen und Informationen aus objektiver Sicht die Vermutung begründen, die Privilegien der Anwaltskorrespondenz würden missbraucht, der Briefinhalt gefährde die Sicherheit der Strafanstalt bzw. Dritter oder habe deliktischen Charakter (BGE 119 Ia 505 E. 3d, S. 508 f., Pra 1994, Nr. 130, S. 434).

Das Verbot privater Zeitungsabonnemente in den ersten sieben Tagen der Untersuchungshaft oder des Strafvollzuges ist zur Verringerung der Umtriebe des Gefängnispersonals bzw. zur Verhinderung einer allfälligen Kollusions- und Verdunkelungsgefahr zulässig und verletzt die Meinungs- und Informationsfreiheit (dazu vorne, Rz. 25 ff.) nicht (BGE 118 Ia 64 E. 31/bb, S. 83 f.). Hingegen verstösst es gegen die Informationsfreiheit, wenn ausländerrechtlich Inhaftierte Zeitungen, Zeitschriften und Bücher nur direkt bei einem Verlag oder einer Zeitungsagentur, nicht jedoch über Privatpersonen beziehen dürfen. Der ausländerrechtliche Haftzweck erfordert in der Regel keine Beschränkung zur Aussenwelt. Fremdsprachige Zeitschriften und Bücher lassen sich zudem über Verlage nicht immer leicht beziehen (BGE 122 I 222 E. 6c, S. 234; zum Bezug von Büchern und Druckschriften während der Untersuchungshaft vgl. BGE 103 Ia 165).

5.6 Bildungswesen

Bei Begrenzungen der Meinungsfreiheit im Bereich Schule und Universität ist immer im Auge zu behalten, dass die Ausbildung selbständigen Denkens und die Förderung der Urteilskraft junger Menschen nur an einem Ort geschehen kann, wo die Äusserung unterschiedlicher Ansichten und die Verwendung verschiedener Ausdrucksweisen angstfrei geübt werden kann. Schüler sind bei ihren Äusserungen nicht an die weltanschaulichen Prinzipien einer staatlichen Schule gebunden. Sie dürfen auch abweichende Meinungen vertreten, ohne mit disziplinarischen Sanktionen rechnen zu müssen. Die Meinungsfreiheit von Schülern kann dort beschränkt werden, wo dies der Schulzweck, das Erziehungs- bzw. Ausbildungsziel oder die Aufrechterhaltung eines geordneten Schulbetriebes erfordert. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Beschränkung ist auch die Stufe und Art der Lehranstalt (Universität, Mittelschule, Fachhochschule usw.) zu berücksichtigen (BGE vom 24.5.1978 E. 3b, ZBl 79 [1978], S. 510). Lehrkräfte an öffentlichen Schulen haben sich ihrer Verantwortung als Autoritätspersonen bewusst zu sein und sich bei der Äusserung politischer, religiöser oder weltanschaulicher Überzeugungen im Unterricht insofern zurückzuhalten, als sich die Schüler noch kein eigenes Urteil bilden können (vgl. J. P. MÜLLER, Grundrechte, S. 233). Meinungsäusserungen oder politische Aktivitäten einer Lehrperson ausserhalb der Schule sind zulässig, solange die strafrechtlichen Grenzen nicht überschritten werden (BGE 101 Ia 172 E. 6, S. 181), die Integrität und die Entwicklung der Schüler nicht beeinträchtigt oder der Schulbetrieb nicht stark gestört wird. Die Entlassung einer Gymnasiallehrerin wegen Zugehörigkeit zur Kommunistischen Partei Deutschlands und der Ausübung von Parteiamtern wertete der EGMR als Verletzung von Art. 10 EMRK. Die Lehrerin hatte in keiner Weise ihre Position ausgenützt um ihre Schüler zu indoktrinieren oder sonst wie zu beeinflussen. Ihre Leistungen und ihr Verhalten im Lehrbetrieb

gaben zu keiner Kritik Anlass (EGMR-Urteil Vogt vom 26.9.1995, Sér. A, Vol. 323, NJW 1996, S. 375 ff.; zum EGMR-Urteil Wille vgl. vorne, Rz. 20).

5.7 Ausübung der Meinungsfreiheit auf öffentlichem Grund

- 26 Die Meinungsfreiheit sowie spezifische Kommunikationsgrundrechte wie namentlich die Medien- und Versammlungsfreiheit gewähren einen bedingten Anspruch auf Benützung öffentlichen Grundes zur beabsichtigten Meinungsäußerung (BGE 105 Ia 91 E. 4a, S. 95; 124 I 267 E. 3d, S. 271 f.; 127 I 84 E. 4b, S. 88 ff., u.a. auch betreffend des Verwaltungsvermögens). Zum öffentlichen Grund gezählt werden nicht nur Strassen und Plätze, sondern auch Gemeindegänge (BGE vom 18.2.1991 E. 3, EuGRZ 1992, S. 206). Die Inanspruchnahme öffentlichen Grundes zur Ausübung der Meinungsfreiheit darf einer Bewilligungspflicht unterstellt werden, wenn die Meinungskundgabe eine den Gemeingebrauch der öffentlichen Sache übersteigende Nutzung nach sich zieht (BGE 100 Ia 392 E. 2, S. 396 ff.). Eine gesetzliche Grundlage hierfür ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht notwendig (BGE 100 Ia 392 E. 3, S. 398; 105 Ia 91 E. 2, S. 93), wäre aber aus grundrechtlicher Sicht geboten, da das Bewilligungserfordernis eine Einschränkung des betreffenden Kommunikationsgrundrechts darstellt. Als gesteigerten Gemeingebrauch erachtet das BGer z.B. Demonstrationen (BGE 124 I 267 E. 3a, S. 268), Strassentheater (BGE 100 Ia 392 E. 2, S. 397), Volksmärsche (BGE 107 Ia 226 E. 4b/bb, S. 230) oder das Aufstellen von Informationsständen (BGE 105 Ia 91 E. 2, S. 93). Das Verteilen von Flugblättern ist zumindest dann nicht bewilligungspflichtig, wenn eine Einzelperson Drucksachen mit ideeller Zwecksetzung gratis abgibt (BGE 96 I 586 E. 6, S. 593). Hingegen hat das BGer die Bewilligungspflicht für den Strassenverkauf einer Zeitung zum Selbstkostenpreis (BGE vom 16.5.1979 E. 4b, ZBI 81 [1980], S. 36 f.) und für das Verteilen von Propagandamaterial vor dem Parlamentseingang (BGE 110 Ia 47) nicht beanstandet.
- 27 Die Behörde, der die Aufsicht und die Verfügung über den öffentlichen Boden zusteht, hat bei der Beurteilung eines Bewilligungsgesuches eine umfassende Interessenabwägung anhand objektiver Kriterien vorzunehmen. Sie kann dabei nicht nur polizeiliche, sondern auch andere öffentliche Interessen berücksichtigen, namentlich eine zweckmässige Nutzung des öffentlichen Grundes im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner. Auf der anderen Seite ist dem ideellen Gehalt der Meinungsfreiheit oder anderer spezifischer Kommunikationsgrundrechte Rechnung zu tragen und das Willkürverbot sowie der Grundsatz der Rechtsgleichheit zu beachten. Beim Entscheid über eine Bewilligung darf nicht ausschlaggebend sein, ob die Auffassungen, die verbreitet werden sollen, der Behörde als wertvoll erscheinen oder nicht (BGE 124 I 267 E. 3b, S. 269 m.H.). Es darf grundsätzlich keine vorgängige Inhaltskontrolle durchgeführt werden

(vgl. vorne, Rz. 17 zum Verbot der Vorzensur). Der Inhalt kann höchstens dann eine Rolle spielen, wenn die beabsichtigte Meinungsäußerung einen Aufruf zu Straftaten oder sonstigem rechtswidrigen Handeln enthält. Allein massgebend ist das Ausmass der Gefährdung der öffentlichen Ordnung (vgl. BGE 108 Ia 300 E. 3, S. 303; 105 Ia 15 E. 4, S. 21 f.). Die Pflicht zur vorgängigen Bekanntgabe von Rednern bedeutet einen Verstoss gegen die Meinungsfreiheit (BGE 107 Ia 292 E. 4, S. 297 ff.). Die staatlichen Behörden sind verpflichtet, durch geeignete Massnahmen, wozu auch die Gewährleistung eines ausreichenden Polizeischutzes gehören kann, dafür zu sorgen, dass eine öffentliche Meinungskundgabe erfolgen kann und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert wird (BGE 124 I 267 E. 3a, S. 269). Hier trifft den Staat eine grundrechtlich vermittelte positive Schutzpflicht. Es besteht kein Anspruch, dass die Meinungskundgabe an einem bestimmten Ort stattfinden kann. Dem Publizitätsbedürfnis einer öffentlichen Meinungskundgabe ist jedoch angemessen Rechnung zu tragen (BGE 124 I 267 E. 3d, S. 271 f.).

III. Informationsfreiheit

1. Bedeutung

Das BGER betrachtete die Informationsfreiheit als Teilgehalt der Meinungs- und Pressefreiheit (BGE 120 Ia 190 E. 2a, S. 192; 113 Ia 309 E. 4b, S. 317; 104 Ia 88 E. 4b, S. 94 und E. 5c, S. 97). Dem lag die Überlegung zu Grunde, dass die freie Weitergabe von Informationen sowie die Möglichkeit, unterschiedliche Ansichten zur Kenntnis zu nehmen, unerlässliche Voraussetzungen für eine eigenständige Meinungsbildung sind. 28

Geschützte Tätigkeiten

Die Informationsfreiheit garantiert das Recht, Nachrichten und Meinungen ohne Eingriffe der Behörden zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen aktiv zu beschaffen und sie wieder zu verbreiten (vgl. BGE 113 Ia 309 E. 4b, S. 317). 29

Die *Empfangsfreiheit* gewährleistet namentlich das Recht, alle in den Äther ausgestrahlten und für die Öffentlichkeit bestimmten Nachrichten und Programme zu empfangen und die dafür notwendigen Einrichtungen zu betreiben. Der Staat darf den Einzelnen grundsätzlich den Empfang gewisser Sendungen nicht verunmöglichen (BGE 114 IV 112 E. 2d, S. 115). Eine staatliche Massnahme, welche den Empfang von öffentlichen Fernsehprogrammen von einem Fernmelde- 30

satelliten mittels einer Parabolantenne von der Zustimmung des Sendestaates abhängig macht, verletzt die Empfangsfreiheit. (EGMR-Urteil Autronic vom 22.5.1990 Sér. A, Vol. 178, EuGRZ 1990, S. 261 ff.). Das Verbot von Dachantennen ist ein Eingriff in den Schutzbereich dieser Garantie (BGE 120 Ib 64 E. 4a, S. 66 und dazu die Kommentierung von PIERRE TSCHANNEN, AJP/PJA 9/94, S. 1189 ff.). Eine Bewilligungspflicht und die Erhebung von Gebühren für den Radio- und Fernsehempfang lässt sich mit der Empfangsfreiheit vereinbaren (BGE 121 II 183 E. 3b/aa, S. 186).

- 31 Von der Informationsfreiheit ist auch das Recht auf *aktives Beschaffen von Informationen* erfasst. Allerdings besteht der grundrechtlich geschützte Informationsanspruch nur hinsichtlich allgemein zugänglicher Quellen (BGE 127 I 145 E. 4d/bb, S. 156 f.; 120 Ia 190 E. 2a, S. 192; 104 Ia 88 E. 4b, S. 94 und E. 5c, S. 97; 107 Ia 304 E. 3, S. 305 f.; einen weitergehenden Informationsanspruch ergibt sich allenfalls aus der Wissenschaftsfreiheit (Art. 20), vgl. BGE 127 I 145 E. 4d/bb, S. 156 f. und dazu der Kommentar von ANDREAS KLEY, *Medialex* 2001, S. 240). Ob eine Informationsquelle, etwa ein Register oder ein Archiv, diese Voraussetzung erfüllt, bestimmt sich nach den anwendbaren gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Bestimmungen (BGE 108 Ia 275; 105 Ia 181 E. 2a, S. 182). Erklärt der Gesetzgeber eine Quelle als öffentlich zugänglich, nimmt er in abstrakter und allgemeingültiger Weise die Abwägung zwischen Einsichts- und Geheimhaltungsinteressen vorweg. Eine Person, deren persönliche Daten in einem öffentlich zugänglichen Register vermerkt sind, hat keinen Anspruch darauf, dass vorgängig in einem Verfahren die in Frage stehenden Interessen nochmals konkret abgewogen werden. Eine Ausnahme besteht allenfalls dann, wenn das Gesetz die Auskunftserteilung nur unter bestimmten Voraussetzungen vorsieht. Zudem besteht auch kein Anspruch darauf, über jede Einsichtnahme in seine Daten orientiert zu werden. (BGE 124 I 176 E. 6a und b, S. 176 f.). Als allgemein zugänglich charakterisiert hat das BGE gemäss den entsprechenden rechtlichen Bestimmungen etwa Parlamentsverhandlungen (BGE 105 Ia 181 E. 2a, S. 182 f.), Gerichtsverhandlungen (BGE 113 Ia 309 E. 4c, S. 318 f., vgl. Art. 30 Abs. 3 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK), das Handelsregister (BGE 124 I 176 E. 6a, S. 183) sowie Steuerregister (BGE 124 I 176 E. 6, S. 182 ff.; 107 Ia 234). Als nicht allgemein zugänglich eingestuft wurden auf der anderen Seite etwa das Grundbuch (BGE 111 II 48; vgl. jedoch BGE 124 I 176 E. 6a, S. 183) oder die Verhandlungen von Parlamentskommissionen einschliesslich darin behandelter vertraulicher Berichte (BGE 108 Ia 275 ff.). Die Informationsfreiheit steht auch Personen zu, die sich einen Film im Kino anschauen möchten, daran aber durch eine amtliche Zensur gehindert werden (BGE 120 Ia 190 E. 2a, S. 192).
- 32 Nach der Rechtsprechung gilt die *öffentliche Verwaltung* grundsätzlich nicht als allgemein zugängliche Informationsquelle, sofern kantonale Verfassungen oder

Gesetze nicht etwas anderes vorsehen (vgl. das allgemeine Akteneinsichtsrecht des Art. 17 Abs. 3 KV BE). Aus der Informationsfreiheit folgt deshalb keine generelle Pflicht der Behörden, die Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Verwaltung zu informieren oder Auskunft zu erteilen (BGE 113 Ia 309 E. 4b, S. 317; 107 Ia 304 E. 3, S. 306 und E. 4d, S. 311; 104 Ia 377 E. 2, S. 378; 104 Ia 88 E. 5c, S. 97). Das BGer erachtet die Staatsverwaltung als eine «Summe interner Vorgänge». Eine umfassende Information der Öffentlichkeit über Verwaltungsangelegenheiten habe dann zu erfolgen, wenn diese von allgemeinem Interesse seien und keine überwiegenden Interessen des Staates oder Privater entgegenstünden. Für das Gebiet der Verwaltung gelte das *Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt* und nicht das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt. Das BGer stützt sich dabei auf strafrechtliche und beamtenrechtliche Geheimhaltungsvorschriften (BGE 107 Ia 304 E. 4b, S. 308). Sofern die Verwaltung informiert, ist sie allerdings an das Rechtsgleichheitsgebot des Art. 8 und das Willkürverbot des Art. 9 gebunden (BGE 113 Ia 309 E. 4b, S. 317; 104 Ia 377 E. 2, S. 378; 104 Ia 88 E. 5c, S. 97). So widerspricht es dem Rechtsgleichheitsgebot, wenn ein Medium von der Belieferung mit Presseunterlagen ausgeschlossen wird, obwohl es geeignet und gewillt ist, die Unterlagen in einem gewissen Umfang für die Öffentlichkeit zu verarbeiten (BGE 104 Ia 377). Mit dem Rechtsgleichheitsgebot nicht zu vereinbaren ist zudem, wenn ein vertrauenswürdiger Journalist, der regelmässig für eine Zürcher Zeitung tätig ist, von einem Pressegespräch ausgeschlossen wird (BGE vom 24.9.1980, ZBl 82 [1981], S. 35 ff.). Im Bereich der politischen Rechte kann sich unter Umständen ein Informationsanspruch aus der politischen Stimmberechtigung ergeben (BGE 107 Ia 304 E. 4d, S. 311). Vorbehalten bleibt das Akteneinsichtsrecht gemäss Art. 29 Abs. 2 (vgl. zur Gerichtsberichterstattung: KLEY, Medien, S. 197 f. m.H.).

An dieser Rechtslage hat sich mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung vorerst nichts geändert. Zwar sah der VE 95 in einer Variante zu Art. 154 die Öffentlichkeit der Bundesverwaltung vor («Die Bundesbehörden informieren die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit und gewähren allen Personen Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen»). Diese bei der Organisation der Bundesbehörden eingefügte Variante wurde jedoch aufgrund kontroverser Stellungnahmen in der Vernehmlassung nicht weiterverfolgt. Obwohl der NR mehr Transparenz der Verwaltung allgemein begrüsst, lehnte er einen Minderheitsantrag der VK (NR) auf Einfügung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts («Jede Person hat ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen», BBl 1998 I 373) bei der Informationsfreiheit ab (Amtl. Bull. NR, Verfassungsreform, S. 204). Grund für die Ablehnung war die Auffassung, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips über den Nach-

33

führungsauftrag hinausginge und eine rechtspolitische Neuerung darstellte. Zudem würde eine Verankerung dieses Prinzips bei den Grundrechten nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone und Gemeinden verpflichten (Amtl. Bull. NR, Verfassungsreform, S. 199 ff.). Immerhin verpflichtet Art. 180 Abs. 2 den BR, die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Auf Bundesebene liegt zur Zeit der Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung vor. Darin wird jeder Person das Recht eingeräumt, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, sofern nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 4 f. des Entwurfs vom 19.4.2000). Die gleiche Stossrichtung hat das UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (UN-Doc. ECE/CEP/43 [Aarhus-Konvention]) im Bereich Umweltinformationen, die von der Schweiz unterzeichnet, aber wegen noch ausstehender Änderung des USG noch nicht ratifiziert worden ist. Das neue Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998 (BGA; SR 152.1) bekennt sich noch ganz im Gegensatz zu dieser geplanten Änderung zum Grundsatz der Geheimhaltung. Erst nach dem Ablauf einer Schutzfrist von 30 (Grundsatz) bzw. 50 (schützenswerte Personendaten) Jahren können die Akten eingesehen werden (Art. 9 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 BGA; siehe auch die Botsch. BR vom 26.2.1997, BBl 1997 II 941 ff.). Soll das Öffentlichkeitsprinzip wirklich eingeführt werden, so müsste sich dieses selbstverständlich auch auf die Archive beziehen. Ansonsten entstünde eine unerträgliche Inkongruenz.

- 34 Die Informationsfreiheit schützt auch das Verbreiten von Informationen und Meinungen. Art. 16 Abs. 3 verdeutlicht so einen Aspekt der Meinungsfreiheit des Art. 16 Abs. 2. Nicht nur die Verbreitung persönlicher Ansichten wird durch die Meinungsfreiheit geschützt, sondern auch jene fremder Meinungen sowie von Tatsachendarstellungen, was insb. auch für die Tätigkeit von Medienschaffenden in Verbindung mit der Medienfreiheit (Art. 17) von Relevanz ist (vgl. auch HOFFMEISTER, Rechtsprechung, S. 362 ff.).