

Sévérité réduite pour la chronique parlementaire

Arrêt du Tribunal fédéral du 5 juillet 2001 (2A.197/2001)

Le 28 juin 2000, la Télévision de la Suisse italienne a diffusé dans «Il Regionale», son émission quotidienne d'actualités régionales, un compte rendu des débats du jour au Grand Conseil du canton du Tessin. Il y était notamment question du rejet de la demande déposée par deux députés visant à engager une procédure en restitution contre les membres du Conseil d'Etat qui, l'année précédente, s'étaient accordés une indemnité forfaitaire sujette à caution. Le 8 décembre 2000, l'AIEP a jugé ce compte rendu contraire aux principes sur les programmes énoncés par la loi sur la radio et la télévision. Elle a estimé que, même dans une séquence de deux minutes et demie (sur les six minutes que comptait le compte rendu de la journée au Grand Conseil), il aurait été possible de donner une place équitable à la minorité. Le fait que les arguments de celle-ci n'aient été relatés qu'en une seule phrase et qu'elle ne soit pas apparue en images, alors qu'il s'agissait d'une minorité importante, a, selon l'AIEP, contribué à réduire la crédibilité de ses arguments et a empêché le public de forger librement son opinion sur le déroulement du débat. C'est un avis que le Tribunal fédéral ne partage pas. D'après lui, le sujet en question n'a pas une importance primordiale dans le contexte politique et social du Tessin au point de justifier un exposé exhaustif des arguments en présence. Il ne s'agissait pas non plus d'un sujet particulièrement sensible, nécessitant un soin particulier de la part du diffuseur. Il ne s'inscrivait ni dans un cadre électoral, ni dans une campagne référendaire. La séquence rentrait dans la catégorie de l'actualité parlementaire. «La chronique parlementaire a des exigences différentes de celles de l'analyse et de l'approfondissement politique: son caractère essentiellement informatif n'a pas pour objectif de reproduire dans chaque détail la confrontation des thèses débattues au parlement, ni ne consiste à refléter toutes les nuances, comme on peut l'attendre d'émissions d'enquête journalistique ou d'approfondissement. Le caractère succinct de la chronique parlementaire s'exprime d'ailleurs aussi dans la durée généralement brève de l'intervention du journaliste. En ce sens, il n'est pas nécessaire que tous les points de vue soient présentés de manière parfaitement équilibrée sous l'angle tant qualitatif que quantitatif, d'autant moins si l'émission concerne des faits survenus le jour même, ce qui laisse peu de temps à la préparation du compte rendu» (trad.). Selon le Tribunal fédéral, aucun fait important n'a été caché au public. Le fait que les images aient montré exclusivement le rapporteur de la majorité et le président du Conseil d'Etat se disant blessé dans son honneur n'a pas empêché le téléspectateur de former librement son opinion. Certes, l'absence d'images portant sur la minorité «peut apparaître sujette à discussion sous l'angle stylistico-journalistique» (trad.), mais elle n'a pas empêché les téléspectateurs

de comprendre le contenu et la substance du débat, d'autant que le sujet avait déjà été évoqué par la même émission six et neuf mois auparavant, ainsi que par la presse. ■

Verwehrte Einsicht in Strafakten

Bundesgerichtsentscheid vom 27. Juni 2001 (1P.510/2000; BGE-Publikation vorgesehen)

Im Hinblick auf eine Publikation über den Gründer und Chef der Gruppe «Hell's Angels Switzerland» ersuchte der Publizist und Historiker Willi Wottreng den Präsidenten des Obergerichts des Kantons Zürich um Einsicht in entsprechende Strafakten des seit 1981 verstorbenen «Hell's Angels»-Chef. Der Obergerichtspräsident wies dieses Gesuch ab und führte aus, dass einerseits die Sperrfrist noch nicht abgelaufen sei und Gründe für eine vorzeitige Einsicht nicht vorlägen. Die für Gerichtsakten zur Anwendung kommenden Ausführungsvorschriften des Obergerichts in Verbindung mit der Verordnung über die Akteneinsicht erlaubten die Einsicht ebenfalls nicht, da hierfür ein öffentliches Interesse allein nicht ausreiche und im Falle von wissenschaftlichen Arbeiten die Anonymität der Betroffenen gewahrt werden müsse, was den Absichten von Wottreng entgegen liefe. Gegen diesen Entscheid erhob Wottreng unter anderem staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht.

Das Bundesgericht hatte sich insbesondere mit der Frage zu befassen, ob und inwiefern sich der Beschwerdeführer für die gewünschte Einsicht auf die Meinungsfreiheit, insbesondere die Informationsfreiheit, sowie die Wissenschaftsfreiheit berufen kann. Es führt dazu aus, dass entsprechend der bisherigen bundesgerichtlichen Umschreibung der Informationsfreiheit sich diese auf den grundrechtlich gewährleisteten freien Zugang auf Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen beschränkt. Ob eine Informationsquelle im Sinne der Verfassungsbestimmung als allgemein zugänglich zu betrachten ist, bestimmt sich weitgehend nach der entsprechenden Umschreibung und Wertung durch Verfassungs- und Gesetzgeber. «In Bezug auf den vorliegenden Fall ergibt sich aus der kantonalen Gesetzgebung, dass die Schutz- und Sperrfrist für die Akten, in die der Beschwerdeführer Einsicht wünscht, noch nicht abgelaufen ist, weder nach der Grundordnung im Archivgesetz noch nach der anwendbaren Gerichtsarchivverordnung. Auch bei grundrechtskonformer Auslegung der kantonalen Gesetzgebung ergibt sich daher kein genereller Anspruch auf Einsicht. Die Einsichtnahme setzt vielmehr eine Ausnahmegewilligung voraus, die von der Behörde unter Beachtung entgegenstehender (insbes. privater) Interessen erteilt wird. Es ist geradezu der Zweck der vom kantonalen Gesetz- und Ordnungsgeber geschaffenen Archiv-

ordnung, die Akten im privaten und staatlichen Interesse während einer bestimmten Zeit vor einem allgemeinen Zugriff zu schützen. Bei dieser Rechtslage können die archivierten Akten nicht als allgemein zugänglich im Sinne von Art. 16 Abs. 3 BV betrachtet werden. Die Verfassungsbestimmung räumt dem Beschwerdeführer daher keinen Zugang zu den gewünschten Akten ein.»

Im Hinblick auf die Wissenschaftsfreiheit und dem daraus fließenden Anspruch auf Quellen- und Aktenzugang führt das Bundesgericht aus, dass die Beschränkung des verfassungsrechtlichen Informationszugangs nach Art. 16 Abs. 3 BV grundsätzlich nicht durch die Berufung auf Art. 20 BV durchbrochen werden kann. «Hierfür bedürfte es vielmehr eines spezifischen Forschungsansatzes und einer sich daraus ergebenden forschungsmässigen Notwendigkeit, Einsicht in Akten (wie etwa in Daten, Statistiken oder Reihenuntersuchungen) zu nehmen. Andernfalls würde die Wissenschaftsfreiheit hinsichtlich der Frage des Quellenzugangs für eine nur schwer abzugrenzende Gruppe von Personen zu einem kaum begrenzbaren und daher konturlosen Anspruch gegenüber dem Staat.» Im vorliegenden Fall kam das Bundesgericht zum Schluss, dass der Beschwerdeführer in der Lage sei, sein Werk über das Leben und Wirken von Martin Schippert auch ohne Einsicht in die Strafakten zu verfassen. «Er verfügt hierfür über mannigfache Quellen. Die eigentlichen Strafakten vermögen von vornherein nur ein zeitlich und umfangmässig beschränktes Bild über den damaligen Chef der «Hell's Angels» abzugeben. Auch unter dem Gesichtswinkel der Wissenschaftlichkeit des zu erstellenden Werkes bedarf es der Einsicht in die Akten nicht zwingend; diese ist nicht allein schon deshalb in Frage gestellt, weil gewisse Quellen nicht ausgeschöpft werden können. Daraus ergibt sich, dass der Beschwerdeführer durch die Verweigerung der Akteneinsicht nicht in seiner Wissenschaftsfreiheit berührt ist und das Grundrecht durch die angefochtene Akteneinsichtsverweigerung nicht betroffen ist.» ■

ANMERKUNGEN:

1. Gesetzgebungspolitisches Umfeld des Urteils: Öffentlichkeitsprinzip. Das wohlbegründete und -abwägende Urteil geht auf die verschiedensten Aspekte des Sachverhaltes ein. Angesichts des Problempotentials ist das nach dem Erlass der neuen Bundesverfassung von 1999 der Sachlage nur angemessen. Der Fall dreht sich um die Meinungs-, Medien- und vor allem die Informationsfreiheit. Bei Art. 16 Abs. 3 BV bestimmt sich der Inhalt des Ausdrucks «allgemein zugängliche Quellen» nicht aus der Fassung und den Wertungen des Bundesgerichts, sondern aus den Wertungen des Gesetzgebers. Dieser hat es in der Hand, durch Archiv- und Öffentlichkeitsgesetze festzulegen, ob bestimmte Quellen generell als «öffentlich» oder «nicht öffentlich» gelten. Damit hat das Bundesgericht die häufig in der Lehre geäußerte Kritik nicht aufgenommen. Das Urteil steht indes im Vorfeld um die Bemühungen für ein Bundesgesetz über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Nachdem im März 2001 das Vernehmlassungsverfahren einen grundsätzlich positiven Ausgang nahm, bereitet das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine entsprechende Botschaft für ein Öffentlichkeits-

gesetz vor. Wenn der Bund das Öffentlichkeitsprinzip für die eigene Verwaltung gesetzlich einführen sollte, wie das jetzt geplant ist, so wird sich die Bedeutung des Art. 16 Abs. 3 BV grundlegend ändern. Ohne dass ein Informationsinteressent ein subjektives und schutzwürdiges Interesse nachweisen muss, bestünde ein Einsichtsrecht. Es dürfte nur beschränkt werden, wenn überwiegender öffentliche und private Interessen entgegenstehen.

In den Kantonen laufen auch entsprechende Bestrebungen. Der Kanton Bern (Art. 17 Abs. 3 KV/BE) hat ganz und der Kanton Solothurn (betreffend die Regierungsratsverhandlungen, Art. 63 Abs. 1 KV/SO) hat partiell das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt (siehe auch zum neuen Genfer Gesetz S. 195 in dieser Ausgabe von *medialex*). Im Kanton Zürich besteht immer noch das Geheimhaltungsprinzip, so dass der Fall über Art. 16 Abs. 3 BV nicht zum verlangten Einsichtsrecht führte. Die geänderte politische Beurteilung des Öffentlichkeitsprinzips macht den Fall aber zu einem Grenzfall (vgl. Ziff. 4).

2. Verhältnis von Informations- und Wissenschaftsfreiheit. Das Bundesgericht hat zu Recht entschieden, dass der allein nach Art. 16 Abs. 3 BV unmögliche Informationszugang nicht mit der Wissenschaftsfreiheit des Art. 20 BV überspielt werden kann. Zwar soll nach dem Bundesgericht der Begriff des wissenschaftlichen Interesses weit ausgelegt werden. Im Hinblick auf Art. 20 BV würden darunter sowohl natur- als auch geisteswissenschaftliche und historische Forschungen gezählt. Nach der stiefmütterlichen Behandlung der Sozial- und Geisteswissenschaften durch den schweizerischen Nationalfonds bei der Festlegung der nationalen Forschungsschwerpunkte in diesem Jahr darf man hier (immerhin) noch einen bundesgerichtlichen Trost finden: Die Geistes- und historischen Wissenschaften gelten im Sinne von Art. 20 BV als «Wissenschaften». Freilich müsse bei Art. 20 BV ein spezifischer Forschungsansatz vorliegen, der Einsicht in Akten und Archive gebiete. Das Bundesgericht sah diesen Fall, dessen Beurteilung eigentlich die Kenntnis historischer Methoden voraussetzt, als nicht gegeben an (E. 4d) bb).

3. Archiveinsicht kraft Verfahrensgarantien? Da der betroffene Journalist in keinem Verfahren als Betroffener beteiligt war, schied die Prüfung des Anspruchs auf rechtliches Gehör des Art. 29 Abs. 2 BV (bei laufendem und bei abgeschlossenen Verfahren, E. 4a) aus. Das Bundesgericht hatte diese Frage ohne Rüge des Beschwerdeführers geprüft. Freilich wäre bei der Abwägung, wenn schon rügelos geprüft wird, auch Art. 30 Abs. 3 BV betreffend die öffentliche Verhandlung und Verkündung der Gerichtsurteile miteinzubeziehen gewesen. Zwar kann ein Journalist auch gestützt auf Art. 30 Abs. 3 BV nicht Einsicht in archivierte Gerichtsakten verlangen. Allerdings setzt Art. 30 Abs. 3 BV (und der schon länger geltende Art. 6 Abs. 1 EMRK) die Gerichte einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit aus. Das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung der Gerichtsakten wird damit relativiert; hier können nur noch private Interessen ein Einsichtsrecht verhindern. Ob die Beschwerde abzuweisen war, erscheint daher fraglich. Das war auch dem Bundesgericht offenbar bewusst. Das wird aus der E. 5d deutlich, wo das Bundesgericht dem (zwar) abgewiesenen Beschwerdeführer das weitere Vorgehen anrät, damit der Journalist zu seiner Archiveinsicht kommt. Er soll ein erneutes Einsichtsgesuch stellen und darauf hinweisen, dass er Drittpersonen nicht namentlich nennen werde. Allenfalls solle er das Einverständnis von nahen Angehörigen beibringen; das könnte zu einer «veränderten Beurteilung» führen. Das ist eine «kundenfreundliche» Rechtsprechung.

4. Rück- und Ausblick. Das urtümliche Prinzip geheimer Verwaltungs- und Gerichtstätigkeit ist geschichtlich tief verankert, es befindet sich aber eindeutig auf dem Rückzug. Johann Gustav Droysen, der berühmte deutsche Historiker des 19. Jahrhunderts, hatte in seinen «Vorlesungen über die Freiheitskriege» (Erster Theil, Kiel 1846, Vorwort o. S.) geklagt, dass es ihm nicht vergönnt war «andere als die bekannten Quellen zu benutzen». Und er schloss daraus: «Wahrlich es ist nicht gut, dass unsere Geschichte stumm ist». Die Zeit der «schweigenden Archive» (Droysen, ebenda) scheint angesichts der geänderten Beurteilung des Öffentlichkeitsprinzips und des grossen Interesses an historischen Forschungen abzulaufen.

PROF. DR. ANDRES KLEY, BERN