Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.772/2005 /gij

Urteil vom 6. Februar 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Nay, Aeschlimann, Reeb, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG, Zweigniederlassung Schweizer Fernsehen DRS (SF DRS), Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Rudolf Mayr von Baldegg,

gegen

Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, Kramgasse 20, 3011 Bern,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern.

Gegenstand
Ablehnung von Fernsehaufnahmen mit einer Insassin in den Anstalten von Hindelbank,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 1. Juli 2005.

Sachverhalt:
A.
Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), Zweigniederlassung Schweizer Fernsehen DRS (SF DRS), stellte am 12. August 2004 bei der Strafanstalt Hindelbank das Gesuch, ihr zwecks Produktion einer Fernsehsendung Einlass in die Anstalt zu gewähren und ihr Filmaufnahmen mit Damaris Keller zu ermöglichen. Diese verbüsst in der Strafanstalt eine Freiheitsstrafe wegen Mordes. Die SRG beabsichtigte im Rahmen der Sendung "Rundschau" im Hinblick auf den damals bevorstehenden Prozess gegen einen Tatbeteiligten der Mordtat die Ausstrahlung eines Interviews mit Damaris Keller.

Mit Verfügung vom 31. August 2004 lehnte die Direktion der Anstalt Hindelbank das Ersuchen ab. Zum gleichen Schluss gelangte in der Folge die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern.

Schliesslich nahm das Verwaltungsgericht des Kantons Bern die von der SRG zuhanden des Regierungsrates des Kantons Bern bei der bernischen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion eingereichte Beschwerde aufgrund eines Meinungsaustausches an Hand und wies sie mit Urteil vom 1. Juli 2005 ab, soweit darauf einzutreten war. Das Verwaltungsgericht führte im Wesentlichen aus, die Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 3 BV verleihe der SRG lediglich eine Berechtigung zu allgemein zugänglichen Quellen. Auch wenn Besuche von Medienvertretern bei Insassen im Allgemeinen zugelassen würden, so überstiegen Filmaufnahmen wegen des damit verbundenen Organisations- und Kontrollaufwandes das tolerierbare Ausmass und könnten auch unter dem Gesichtswinkel der Rechtsgleichheit nicht bewilligt werden.
B.
Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts hat die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG beim Bundesgericht am 5. September 2005 sowohl verwaltungsgerichtliche wie staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Mit der staatsrechtlichen Beschwerde macht die SRG im Wesentlichen Verletzungen der Meinungs- und

Informationsfreiheit und der Medienfreiheit sowie des Rechtsgleichheitsgebotes geltend. Auf die Begründung im Einzelnen ist in den Erwägungen einzugehen.
C.
Mit Entscheid vom 29. November 2005 hat der Kassationshof des Bundesgerichts die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten war (Urteil 6A.47/2005).

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der Kassationshof hat gestützt auf Art. 7 des Reglements für das Bundesgericht (SR 173.111.1) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde behandelt und diese mit Urteil vom 29. November 2005 abgewiesen, soweit darauf einzutreten war (6A.47/2005). Danach wird die Frage, ob dem Fernsehen Bildaufnahmen in der Vollzugsanstalt zu gestatten sind, nicht von Art. 5 der Verordnung (1) zum StGB erfasst (SR 311.01). Vielmehr entscheidet sich dies anhand des kantonalen Strafvollzugsrechts, nämlich nach dem Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG; BSG341.1). Deshalb ist die (subsidiär eingereichte) staatsrechtliche Beschwerde zulässig (Art. 84 Abs. 2 OG) und nach Art. 2 des Bundesgerichtsreglementes von der I. öffentlichrechtlichen Abteilung zu behandeln.
1.2 Weiter stellt sich die Frage, ob die als privatrechtlicher Verein organisierte Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft angesichts ihrer spezifischen Ausgestaltung Trägerin von verfassungsmässigen Rechten sein kann. Im Zusammenhang mit der Programmaufsicht und dem sog. Recht auf Antenne hat das Bundesgericht ausgeführt, die SRG handle im Programmbereich im Rahmen ihr übertragener öffentlichrechtlicher Aufgaben und erfülle einen "service public"; insoweit sei sie eine Organisation im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. e VwVG (BGE 123 II 402 E. 2b/cc S. 407). Ausserhalb ihres Leistungsauftrages erfülle sie keinen öffentlichen Dienst und könne sich insoweit auf grundrechtlich geschützte Positionen wie insbesondere die Wirtschaftsfreiheit berufen (BGE 123 II 402 E. 3 S. 409). Ihre besondere Stellung schliesse indes die Legitimation (Art. 103 lit. a OG) zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide der unabhängigen Beschwerdeinstanz nicht aus (BGE 123 II 402 E. 2b/cc S. 408). Das Gleiche gilt, wenn sich die SRG - wie hier - gegenüber kantonalen, auf kantonales Recht gestützte Entscheidungen auf verfassungsmässige Rechte beruft. In dieser Hinsicht unterscheidet sie sich nicht von Journalisten, die mit entsprechenden Rügen zur
staatsrechtlichen Beschwerde befugt wären. Die Beschwerdeführerin ist daher in Anbetracht der konkreten Zugangsverweigerung zur Strafanstalt zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert.
1.3 Der anbegehrte Zugang zur Anstalt und die beabsichtigte Sendung standen im Zusammenhang mit dem damals bevorstehenden Prozess gegen einen an der Mordtat beteiligten Verdächtigten. Dieser Prozess ist inzwischen abgeschlossen, sodass es an einem aktuellen Interesse im Sinne von Art. 88 OG fehlt. Das Bundesgericht sieht indes vom Erfordernis des aktuellen Interesses ab, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige verfassungsgerichtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (vgl. BGE 127 I 164 E. 1a S. 166, 131 II 670 E. 1). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall gegeben, sodass sich die Beschwerde auch in dieser Hinsicht als zulässig erweist.
2.
Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Informationsfreiheit und das Rechtsgleichheitsgebot. Die Informationsfreiheit nach Art. 16 Abs. 1 und 3 BV räumt jeder Person das Recht ein, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten (vgl. BGE 130 I 369 E. 2 S. 374). Die Informationsfreiheit beschränkt den grundrechtlich gewährleisteten Zugang allerdings auf Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen. Ob eine Informationsquelle im Sinne der Verfassungsbestimmung als allgemein zugänglich zu betrachten ist, bestimmt sich weitgehend nach der entsprechenden Umschreibung und Wertung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber (BGE 127 I 145 E. 4c/aa S. 153 f.). In gleicher Weise garantiert Art. 10 EMRK die Freiheit der Meinungsäusserung im Allgemeinen, beschränkt die Informationsfreiheit indes gleichermassen auf allgemein zugängliche Informationen. Insoweit reicht Art. 10 EMRK nicht über Art. 16 BV hinaus (vgl. BGE 113 Ia 309 E. 4b S. 317; Haefliger/Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl. 1999, S. 290 f.; Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1999, S. 399 Rz. 611).

Im Lichte dieser Umschreibung der Informationsfreiheit stellt sich die Frage, ob sich die Beschwerdeführerin hinsichtlich des Besuchs in der Anstalt und der anbegehrten Filmaufnahmen mit Damaris Keller tatsächlich auf die Informationsfreiheit berufen kann. Hierfür ist vom Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug auszugehen. Dieses verleiht der Beschwerdeführerin keinerlei Ansprüche auf Besuche von Anstaltsinsassen und erst recht keine Rechte für Filmaufnahmen von Anstaltsinsassen bzw. in der Anstalt. Strafvollzugsanstalten sind gerade nicht allgemein zugänglich. Somit vermag der Beschwerdeführerin die Berufung auf die Informationsfreiheit nicht zu einem Zugang zur Anstalt zu verhelfen. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass Damaris Keller gestützt auf Art. 48 SMVG einen grundsätzlichen und einschränkbaren Anspruch auf Kontaktpflege mit Aussenstehenden hat; sie selber hat kein entsprechendes Gesuch gestellt. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist die Anstaltsleitung befugt, bei der Zulassung von Medien zur Strafanstalt dem Schutzbedürfnis der Insassen vor Persönlichkeitsverletzungen Rechnung zu tragen; dem kann nicht entgegengehalten werden, die Beschwerdeführerin sei, wie sie ausführt, in der Lage, sich an
die Grundsätze von Art. 28 ZGB zu halten (vgl. BGE 127 I 145 E. 5b/dd S. 162 f.). Das Verwaltungsgericht hat den anbegehrten Zugang der Beschwerdeführerin zur Anstalt ebenso im Lichte des Öffentlichkeitsprinzips gemäss Art. 17 Abs. 3 KV/BE und dem bernischen Gesetz über die Information der Bevölkerung verneint, was nicht gerügt wird.

Demnach erweist sich die Beschwerde als unbegründet, soweit die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 16 Abs. 3 BV einen allgemeinen Anspruch auf Zugang zur Anstalt und zu Filmaufnahmen mit Damaris Keller ableitet.

3.

Soweit die Behörden Informationen zur Verfügung stellen oder Auskünfte erteilen, sind sie im Rahmen der Informationsfreiheit an das Willkürverbot und das Rechtsgleichheitsgebot gebunden (BGE 127 I 145 E. 4b S. 152, 113 Ia 309 E. 4b S. 317, 104 Ia 88 E. 5c S. 97, 104 Ia 377 E. 2 S. 378, mit Hinweisen). Diese Grundsätze haben auch insoweit Gültigkeit, als die Anstaltsleitung Medienvertretern tatsächlich Zugang zur Anstalt bzw. zu Insassen zubilligt.

Im vorliegenden Fall rügt die Beschwerdeführerin keine willkürliche Anwendung des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug. Sie beruft sich vielmehr auf das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV und macht insbesondere geltend, sie werde gegenüber andern Medien wegen unhaltbarer Differenzierungen ungleich behandelt.

Die Beschwerdeführerin ersuchte um die Möglichkeit von Filmaufnahmen in der Anstalt bzw. mit Damaris Keller. Die Vornahme von Filmaufnahmen geht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin weiter als Besuche von Medienvertretern zwecks Interviews oder Tonbandaufnahmen. Filmaufnahmen lassen sich unter dem Gesichtswinkel der Rechtsgleichheit von blossen Interviews oder Tonbandaufnahmen unterscheiden. Es kann nicht gesagt werden, dass mit dieser Unterscheidung Gleiches ungleich behandelt würde. Zudem wird der Beschwerdeführerin mit der eingeräumten Gelegenheit, Tonbandaufnahmen vorzunehmen und unterstützt mit einem bzw. andern Bildern einen Hintergrundbericht zu produzieren, das Gleiche wie andern Medien zugestanden. Vor diesem Hintergrund kann von einer gegen Art. 8 Abs. 1 BV verstossenden Rechtsungleichheit nicht gesprochen werden. Bei dieser Sachlage ist nicht von ausschlaggebender Bedeutung und kann offen bleiben, ob Filmaufnahmen tatsächlich einen grösseren Organisations- und Kontrollaufwand als Tonbandaufnahmen erfordern, wie das Verwaltungsgericht angenommen hat.

Die Beschwerde erweist sich daher auch in diesem Punkte als unbegründet.

4.

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin sowie der Polizei- und Militärdirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. Februar 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: